

van Suntum, Ulrich

Article — Digitized Version

Möglichkeiten und Grenzen privatwirtschaftlicher Altersvorsorge

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: van Suntum, Ulrich (1989) : Möglichkeiten und Grenzen privatwirtschaftlicher Altersvorsorge, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 4, pp. 207-216

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136510>

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.

Ulrich van Suntum

Möglichkeiten und Grenzen privatwirtschaftlicher Altersvorsorge

Ein tragendes Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik ist das Umlageverfahren. Professor Ulrich van Suntum untersucht, inwieweit ein Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren möglich und sinnvoll wäre.

Die politische Diskussion um die Sanierung der gesetzlichen Rentenversicherung ist in ihre entscheidende Phase getreten. Im Gegensatz zur Reform des Gesundheitswesens deutet sich dabei ein breiter Konsens zwischen den politischen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik an, jedenfalls soweit es die grundsätzliche Zielrichtung der Reform betrifft. Sowohl die Regierungskoalition als auch die sozialdemokratische Oppositionspartei steuert auf eine Lösung zu, welche die Grundlagen des gegenwärtigen, auf dem Umlageverfahren beruhenden Generationenvertrages unangestastet läßt und eine gerechte Verteilung der in der Zukunft unvermeidlichen Opfer auf die drei Gruppen der Beitragszahler, der Rentenempfänger und der Steuerzahler in den Vordergrund stellt¹. Auf eine solche Lösung haben sich auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) verständigt².

Dabei wird zwar von fast allen Beteiligten stets auch die Wünschbarkeit vermehrter privater Vorsorge betont; in den konkreten Reformansätzen spielt sie jedoch praktisch keine Rolle, und es ist auch nicht erkennbar, daß etwa vermehrte Anreize und Finanzierungsspielräume für solche Vorsorge geschaffen werden sollen. Im Gegenteil: Mit der Einführung der kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) im Rahmen der 3. Stufe der Steuerreform ist die privatwirtschaftliche Altersvorsorge zusätzlich erschwert worden, denn die Quellensteuer auf Erträge von langfristigen Lebensversicherungen wirkt sich – soweit diese Erträge die sogenannten rechnungsmäßigen Zinsen von zur Zeit 3,5 % übersteigen – als tatsächliche Zusatzbelastung dieser Erträge und

nicht nur als Vorwegabzug einer ohnehin auch schon nach geltendem Recht zu entrichtenden Steuer aus³.

Damit sind die in der Wissenschaft diskutierten und in zahlreichen Varianten vorgeschlagenen Reformkonzepte, welche eine zumindest teilweise Ersetzung des Umlageverfahrens durch vermehrte Kapitalbildung zum Zwecke der Alterssicherung vorschlagen⁴, in der politischen Diskussion praktisch vom Tisch. Es ist den Befürwortern derartiger Reformansätze nicht gelungen, die politischen Entscheidungsträger von der Vorteilhaftigkeit, vor allem aber auch von der Realisierbarkeit einer – meist in Form einer privaten Pflichtversicherung vorgeschlagenen – partiellen Rückkehr zum Kapitaldeckungsverfahren zu überzeugen. Man würde es sich zu leicht machen, wollte man dies allein mit wahltaktisch bedingter Kurzsichtigkeit der verantwortlichen Politiker – die verständlicherweise vor unpopulären Maßnahmen mit erst sehr langfristig wirksamen und zudem noch umstrittenen Vorzügen zurückschrecken – erklären. Vielmehr werden gegen einen – wenn auch nur begrenzten – Systemwechsel in der Altersversicherung durchaus gewichtige Argumente vorgetragen, welche auch die institutionalisierte wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – etwa den Sachverständigen-

¹ Vgl. o. V.: Die Rente auf Dauer sicherer machen, in: Sozialpolitische Informationen, Jg. 22, H. 11, 27. 7. 1988.

² Vgl. Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, o. O., Juni 1987; U. van Suntum: Reformvorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 8, S. 394-401; W. Doeisch: VDR-Gutachten hält der Kritik stand, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 1-2/1988, S. 35-48; F. Ruland: Nur nicht den Mut verlieren, in: Die Zeit vom 1. April 1988, S. 35.

³ Vgl. G. Schanz: Ein Schlag gegen die Altersvorsorge, in: Börsen-Zeitung vom 23. Februar 1988, S. 1; o. V.: Versorgungswerke gegenüber Lebensversicherung benachteiligt, in: Handelsblatt vom 2. Februar 1988; zu den steuerlichen Auswirkungen auf die privatwirtschaftliche Alterssicherung im einzelnen vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Erweiterung der Kapitalertragsteuer, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 44/1987.

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 35, lehrt Volkswirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum.

genrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – zu einer eher vorsichtigen Einschätzung des Beitrags veranlaßt haben, den die privatwirtschaftliche Altersvorsorge leisten kann⁵. Im folgenden soll ein Überblick über die wichtigsten in diesem Zusammenhang vorgetragenen Argumente gegeben werden.

Doppelbelastung der heutigen Erwerbstätigen?

Das System der gesetzlichen Altersversicherung ist in der Bundesrepublik bekanntlich als Umlageverfahren organisiert: Die aufkommenden Beitragseinnahmen werden unmittelbar zur Finanzierung der Rentenausgaben der gleichen Periode verwendet, zu einer Kapitalbildung kommt es – abgesehen von einer vernachlässigbar geringen sogenannten Schwankungsreserve im Umfang von ca. 1½ Monatsausgaben – dabei nicht. Das war nicht immer so: Die mit dem Bismarckschen Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. 6. 1889 erstmals installierte gesetzliche Rentenversicherung basierte zunächst auf dem Anwartschaftsdeckungsverfahren, büßte jedoch durch Inflation und Krieg ebenso wie die privaten Lebensversicherungen den größten Teil ihres Vermögens ein⁶. Sie wurde im Zuge der großen Rentenreform 1957 zu einem – modifizierten – Umlagesystem umgestaltet. Dabei galt zunächst noch das sogenannte Abschnittsdeckungsverfahren, bei dem innerhalb eines zehnjährigen Deckungsabschnittes neben der Ausgabendeckung ein Kapitalstock zu bilden war, welcher den Rentenausgaben im letzten Jahr dieses Zeitraumes entsprechen sollte. 1969 erfolgte dann – nach zwischenzeitlicher Verkürzung des Deckungsabschnittes auf vier Jahre – der

endgültige Übergang zu einem reinen Umlagesystem, bei dem nur noch Kapital in Höhe der erwähnten Schwankungsreserve zu bilden ist.

Ein erster Einwand gegen den Neuaufbau eines Kapitalstocks zum Zwecke der Alterssicherung lautet nun, daß ein solches Unterfangen zu einer unververtretbaren Doppelbelastung der heutigen Erwerbstätigengeneration führen würde⁷. Ausgangspunkt bei diesem Argument ist die Überlegung, daß die bisher schon aufgelaufenen Ansprüche im jetzigen Rentensystem ja nicht einfach aufgekündigt werden können, sondern in jedem Fall von der jeweiligen Erwerbstätigengeneration einzulösen sind. Geht man davon aus, daß eigene Altersrentenansprüche etwa ab dem 20. Lebensjahr erworben werden und daß die maximale Lebenserwartung etwa 90 Jahre beträgt, so bedeutet dies, daß die letzten Altersansprüche erst etwa im Jahre 2060 befriedigt sein werden, selbst wenn das alte System noch im Jahre 1990 völlig preisgegeben würde. Zusätzlich zu der daraus resultierenden Belastung müßten die Erwerbstätigen einen hinreichend großen Kapitalstock zur Sicherung ihrer eigenen Renten im Rahmen des neuen Systems aufbauen; dies wird als nicht realisierbar, zumindest aber als politisch nicht durchsetzbar angesehen.

Wäre diese Belastung aber im Falle eines Verzichts auf eine solche Reform zu umgehen? Auf kurze Sicht kann diese Frage bejaht werden; das macht es für die Politik ja so attraktiv, das jetzige System zunächst einmal beizubehalten. Auf längere Sicht gilt es dagegen zu bedenken, daß die für den Aufbau eines Kapitalstocks erbrachten Beitragszahlungen ja nicht etwa verlorengelassen, sondern zinsbringend angelegt werden und somit den später zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraum erhöhen⁸; darin liegt ja gerade ihr Sinn im Hinblick auf die später – etwa ab dem Jahre 2015 – auftretenden, massiven Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung. Mit anderen Worten: Wird auf den Aufbau eines

⁴ Vgl. u. a. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V. (Kronberger Kreis): Reform der Alterssicherung, o. O., Juni 1987; M. Miegel, S. Wahl: Gesetzliche Grundsicherung, private Vorsorge, Bonn, Oktober 1985; Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft e. V. u. a. (Hrsg.): Die Zukunft der Alterssicherung, Grundsicherung und private Vorsorge, Bonn, Juli 1988; Christian Schwarz-Schilling: Die Rentenreform, Bonn 1987; Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer e. V.: Eine marktwirtschaftliche Reform der Rentenversicherung, Bonn, April 1988; M. Neumann: Gesamtwirtschaftliche Aspekte der privaten Altersvorsorge, in: L. v. Wartenberg u. a. (Hrsg.): Die wirtschafts- und sozialpolitische Bedeutung der privaten Altersvorsorge, Bonn 1987, S. 15-22; E.-M. Lipp: Gesamtwirtschaftliche Gründe für eine Reform der Rentenversicherung. Die Vorstellungen des Sachverständigenrates, in: P. Hampe (Hrsg.): Renten 2000, München 1985, S. 69-81; G. Buttler, N. Jäger: Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Teilkapitaldeckungsverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, H. 3/1988, S. 385-406.

⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1983/84, TZ. 487, Jg. 1988/89, TZ. 373 ff.; ähnlich wird beim ifo-Institut argumentiert, vgl. W. Leibfritz, A. Krümpel, W. Nierhaus: Staatliche und private Altersversorgung, in: ifo-schnelldienst 8/86, S. 15-20; sehr skeptisch urteilt auch die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats, vgl. Bundestagsdrucksache 9/632 vom 3. 7. 1981; gewichtige Einwände insbesondere gegen das Konzept des Kronberger Kreises finden sich bei G. Bombach: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag, in: V. Nierhaus, U. van Suntum (Hrsg.): Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Festschrift für Hans Besters, Baden-Baden 1988, S. 65-81.

⁶ „Das war aber nur deshalb der Fall, weil der Staat die Lebensversicherungen einerseits durch aufsichtsrechtliche Vorschriften zwang, sog. mündelsichere Staatspapiere zu erwerben, und andererseits mit großer Rücksichtslosigkeit die darin verbrieften Ansprüche jeweils nach den Kriegen für (fast) null und nichtig erklärte“ (M. Neumann, a.a.O., S. 17); vgl. zur geschichtlichen Entwicklung auch G. W. Brück: Allgemeine Sozialpolitik, 2. Aufl., Köln 1976, S. 180; M. Miegel, S. Wahl, a.a.O., S. 21.

⁷ So etwa W. Leibfritz u. a., a.a.O., S. 16.

⁸ Dies gilt – entgegen der sogenannten Mackenroth-These – keineswegs nur in einzelwirtschaftlicher Sicht, sondern auch gesamtwirtschaftlich; vgl. vor allem die hervorragende Arbeit von S. Homburg: Theorie der Alterssicherung, Berlin u. a. 1988, S. 66 ff.; sowie M. Neumann: Möglichkeiten zur Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemaßnahmen, Tübingen 1986, S. 16 ff.; die wesentlichen Gegenargumente finden sich bereits bei H. Willgerodt: Das Sparen auf der Anlagebank der Sozialreformer, in: ORDO, Jg. 1957, S. 175-198; weniger eindeutig läßt sich allerdings die Frage nach dem Umfang der zu erwartenden Steigerung des künftigen Verteilungsspielraums beantworten.

entsprechenden Kapitalstocks heute verzichtet, so müssen dafür entweder die späteren Erwerbstätigen (in Form von höheren Beiträgen) oder aber die späteren Rentner (in Form von niedrigeren Renten) bezahlen. Vergegenwärtigt man sich, daß die erste Alternative – selbst bei Durchführung der vom VDR vorgeschlagenen Korrekturen innerhalb des geltenden Rentensystems – für die spätere Erwerbstätigengeneration zu Beitragsätzen von deutlich über 25% und zusätzlich zu einer um 1 ½ bis 2 Prozentpunkte steigenden Lohnsteuerbelastung führen würde⁹, so wird die analytische Aussagelosigkeit des politischen Begriffs der „Doppelbelastung der jetzigen Generation“ offenbar: Es geht ja letztlich nicht darum, ob die Angehörigen einer Erwerbstätigengeneration ein oder mehrere Alterssicherungssysteme zu finanzieren haben, sondern entscheidend ist die Gesamthöhe der Beitrags- und Steuerlasten, die sich daraus für sie im Vergleich zu späteren Generationen ergibt.

Bei einer derzeitigen Beitragshöhe von 18,7% – und im übrigen auch bei völliger Unschuld der späteren Generation an den auf sie zukommenden Problemen – erscheint es aber nicht nur vertretbar, sondern im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit geradezu geboten, daß die heutige Erwerbstätigengeneration einen höheren Beitrag für die Bewältigung der künftigen Finanzierungsprobleme leistet¹⁰. Zwar könnte, da diese Generation weitgehend identisch mit der späteren Rentnergeneration ist, dieser Beitrag theoretisch auch in der Hinnahme eines niedrigeren späteren Nettorentenniveaus bestehen. Dieser Weg hätte jedoch den Nachteil, daß das künftige Sozialprodukt nur anders verteilt, nicht aber vergrößert würde. Zudem dürfte er mit gravierenderen sozialen Konsequenzen für die Betroffenen verbunden sein als die zusätzliche Beitragsbelastung, welche sich aus dem Aufbau eines ergänzenden, kapitalgedeckten Alterssicherungssystems ergäbe.

Im übrigen erscheint es auch fraglich, inwieweit eine Senkung des künftigen Nettorentenniveaus politisch überhaupt durchhaltbar wäre; immerhin wird die Gruppe der über 60jährigen im Jahre 2030 einen Anteil von etwa 40% an der wahlberechtigten Bevölkerung ausma-

chen. Die politischen Konsequenzen, welche sich aus einem derartigen Gewicht der „gierigen Gruftis“¹¹ für die weitere Entwicklung des Sozialstaates ergeben, sollen hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

Deflationäre Effekte?

Neben dem Argument der Doppelbelastung werden auch Bedenken aus konjunktur- und wachstumspolitischer Sicht gegen eine forcierte Kapitalbildung zum Zwecke der Altersvorsorge vorgetragen. Der konjunkturpolitische Einwand lautet, daß eine entsprechend vermehrte Altersersparnis zum Ausfall von Konsumnachfrage und zu rezessiven Effekten führen könne: „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.“¹² Diesem Einwand käme allenfalls dann ein gewisses Gewicht zu, wenn mit dem Aufbau zusätzlichen Alterskapitals in einer Phase gesamtwirtschaftlicher Nachfrageschwäche begonnen werden sollte. Davon kann allerdings zur Zeit keine Rede sein, und auch das relativ schwache Wirtschaftswachstum in den Jahren zuvor ist – legt man das Urteil des Sachverständigenrates zugrunde – nicht durch eine unzureichende Konsumnachfrage bedingt gewesen, sondern in der Hauptsache durch Investitionshemmnisse auf der Angebotsseite¹³.

Der wachstumspolitische Einwand stellt in Frage, daß überhaupt genügend reale Investitionsmöglichkeiten bestehen, in welche die zusätzlichen Altersersparnisse fließen könnten. Zwar wird hier oft auf den möglichen Bau von Wohnungen, Altersheimen etc. verwiesen, welche heute bereits im Hinblick auf den später zu erwartenden „Rentnerberg“ erstellt werden könnten. Die Aufnahmefähigkeit dieses Ventils für die zusätzlichen Ersparnisse ist indessen begrenzt, zumal unter der Prämisse einer insgesamt weiter schrumpfenden Bevölkerung. Naheliegender erscheint aber folgende Überlegung: Das realwirtschaftliche Problem der ersten Hälfte des kommenden Jahrhunderts wird darin bestehen, mit einer sinkenden Zahl von Erwerbstätigen – bei möglicherweise weiter verringerter Lebensarbeitszeit des einzelnen – eine wachsende Zahl von Rentnern mit Konsumgütern zu versorgen (vgl. Tabelle 1). Dieses Problem kann nur im Wege einer steigenden Arbeitsproduktivität gelöst werden, und hierzu wiederum bedarf es – neben dem technischen Fortschritt – vor allem auch eines wachsenden Kapitaleinsatzes pro Arbeitsplatz. Dies war auch schon in der Vergangenheit der Fall: Die Kapitalintensität im Unternehmenssektor der Bundesrepu-

⁹ Die Belastungswirkungen sind im Überblick dargestellt bei van Suntum, a.a.O., S. 396 f.

¹⁰ So auch G. Buttler, N. Jäger, a.a.O., S. 389 u. 397.

¹¹ In den USA wird die Problematik der „greedy geezers“ bzw. „woopies“ (well off older people) schon seit längerem diskutiert, vgl. C. Conrad: Gierige Gruftis, in: Die Zeit vom 23. September 1988.

¹² R. Dinkel: Die Zukunftsprobleme der Rentenversicherung: Eine Folge des Versicherungsverfahrens?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 2, S. 84; ähnlich G. W. Brück, a.a.O., S. 179.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat: Jg. 1987/88, TZ. 249 ff.

blik ist mit gut 100 % seit 1970 etwa doppelt so stark gestiegen wie die Arbeitsproduktivität¹⁴.

Um den Herausforderungen der künftigen demographischen Entwicklung zu begegnen, wird sich dieser Trend in der Zukunft eher noch verstärken müssen, und das läßt sich keineswegs gleichsam über Nacht bewerkstelligen. Es bedarf hierzu vielmehr einer allmählichen Steigerung der vertikalen Tiefe des Produktionsprozesses („capital deepening“), indem etwa in der Produktion zunehmend Roboter und automatisierte Produktionsanlagen eingesetzt werden, welche ihrerseits zunehmend kapitalintensiver hergestellt werden, usw. An Anreizen hierfür wird es nicht fehlen: Sie ergeben sich zum einen aus der Verknappung des Arbeitsangebots, zum anderen aber auch aus der Zinssenkung, die übrigens gerade von den Kritikern einer verstärkten Kapitalbildung als deren Folge prognostiziert wird. Somit erscheint die Befürchtung einer mangelnden Umsetzbarkeit der zusätzlichen Altersersparnisse in reale Investitionen kaum begründet, selbst wenn man einmal das zusätzliche Ventil vermehrter Auslandsanlagen außer Betracht läßt¹⁵.

Utopische Höhe des Kapitalstocks?

Gegen den Wechsel zu einem vorwiegend privatwirtschaftlich organisierten Alterssicherungssystem wird eingewandt, daß dieses einen Kapitalstock in utopischer Höhe erfordere. Allerdings ist in den meisten vorliegenden Reformplänen auch keineswegs an einen vollständigen Systemwechsel gedacht in dem Sinne, daß etwa sämtliche bisher schon aufgelaufenen Verpflichtungen der gesetzlichen Rentenversicherung nunmehr gleichsam nachträglich noch durch einen entsprechenden Kapitalstock abgedeckt werden sollten. Ein

solches Vorhaben erschiene in der Tat unrealistisch; nach einer Schätzung von Grohmann wäre allein für die bis Ende 1984 aufgelaufenen Ansprüche von Rentnern und noch Aktiven ein Kapitalstock in der Größenordnung von 5 bis 5 1/2 Billionen DM zu bilden, was etwa dem gesamten reproduzierbaren Nettoanlagevermögen (einschließlich aller Wohnungen und landwirtschaftlich genutzten Anlagen und Ausrüstungen) oder dem Vierfachen des Volkseinkommens jenes Jahres entspräche; Dinkel nennt sogar Werte bis zum 18fachen des Volkseinkommens für den erforderlichen Kapitalstock¹⁶.

Beschränkt man sich dagegen auf einen Teilersatz des bestehenden Umlageverfahrens durch verstärkte Alterssicherung in der zweiten und/oder dritten „Säule“, d. h. im Wege der betrieblichen bzw. privaten Altersvorsorge, so sehen die Größenordnungen wesentlich anders aus. Die für eine solche ergänzende Lösung notwendige Kapitalbildung bis zum Jahre 2040 hat Heubeck in einem jüngst veröffentlichten Gutachten unter verschiedenen Annahmen – insbesondere hinsichtlich der künftigen Entwicklung von Zinssatz und Lohnsteigerungsrate – abgeschätzt (vgl. Tabelle 2). Danach halten

¹⁴ Errechnet aus Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 18, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen 1987, S. 196, 239.

¹⁵ Die Aufnahmefähigkeit dieses Ventils wäre auch begrenzt, da die „guten“ Schuldnerländer ähnliche demographische Probleme haben wie die Bundesrepublik und der Kapitalexport in Entwicklungsländer mit erheblichen Risiken verbunden ist, vgl. G. Bombach, a.a.O., S. 72 f.

¹⁶ Vgl. R. Dinkel, a.a.O., S. 82f.; H. Grohmann: Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Deckungskapitals, in: B. Felderer (Hrsg.): Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren, Berlin u. a. 1987, S. 67-89. Die Berechnungen reagieren allerdings äußerst empfindlich auf Variationen der Annahmen; z. B. sinkt der von Grohmann errechnete Kapitalbedarf auf die Hälfte, wenn statt der unterstellten Gleichheit von Zinssatz und Lohnsteigerungsrate ein Vorsprung des Zinses von 3 Prozentpunkten angenommen wird, im umgekehrten Fall steigt er auf mehr als das Doppelte, vgl. ebenda, Tab. 5.

Tabelle 1
Szenarien der künftigen Wirtschaftsentwicklung nach PROGNOSE

Jahr	1984	2000	Oberes Szenario			2000	Unteres Szenario		
			2015	2030	2040		2015	2030	2040
Bevölkerung (1000)	61 049	59 800	55 578	50 060	45 486	58 808	53 304	46 483	41 076
Erwerbspersonenpotential (1000)	28 971	27 475	25 631	20 783	19 196	26 935	24 433	19 000	17 107
Volkseinkommen (Mrd. DM, nom.)	1 343	3 064	6 383	12 012	17 938	2 685	4 988	8 504	12 033
Volkseinkommen/Kopf (DM, nom.)	21 999	51 237	114 848	239 952	394 363	45 657	93 576	182 949	292 945
			jährliche Steigerung in %						
Zeitraum	1970-1984	1984-2000	2000-2015	2015-2030	2030-2040	1984-2000	2000-2015	2015-2030	2030-2040
Volkseinkommen (nom.)	7,0	5,3	5,0	4,3	4,1	4,4	4,2	3,6	3,5
Volkseinkommen/Kopf	6,9	5,4	5,5	5,0	5,1	4,7	4,9	4,6	4,8
Produktivität, real (BIP/Erwerbstätige)	2,5	2,4	2,7	3,0	2,2	1,9	1,5	1,9	1,5

Quelle: PROGNOSE AG: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, Textband, Basel, März 1987; eigene Berechnungen.

sich sowohl der Kapitalbedarf als auch die damit verbundenen zusätzlichen Beitragslasten in durchaus realistischen Grenzen, sofern man nicht gerade die ungünstigsten Annahmen mit den ehrgeizigsten Zielen kombiniert.

Beschränkt man sich z. B. auf ein insgesamt abzusiherndes Nettorentenniveau von 70 % und weist der GRV davon 40 % als Grundsicherung zu, so beläuft sich der dazu notwendige Kapitalaufbau bis zum Jahre 2040 selbst bei ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung auf höchstens etwa das Doppelte der Lohnsumme, vorausgesetzt der Zins sinkt langfristig nicht unter die Lohnsteigerungsrate¹⁷. Allerdings haben die Berechnungen von Heubeck insofern rein hypothetischen Charakter, als sie von einer sofortigen Senkung des durch die GRV abgesicherten Rentenniveaus ausgehen, was kaum realistisch erscheint. Zudem ist der unterstellte Pfad des allmählichen Kapitalaufbaus weder der einzig denkbare noch der zweckmäßigste, denn er führt zu einer Nettoentlastung bei den Alterssicherungsbeiträgen vor allem in den ersten Jahrzehnten, kaum aber in den eigentlich kritischen Jahren des nächsten Jahrtausends; sinnvoll wäre es gerade umgekehrt. Die Möglichkeit eines ent-

sprechend schnelleren Kapitalaufbaus in den ersten Jahrzehnten wird in dem Gutachten auch angedeutet, jedoch nicht näher quantifiziert.

Jäger und Buttler zeigen in ihrem Vorschlag für ein Teilkapitaldeckungsverfahren einen solchen Weg auf. Wiederum unter der Annahme eines der Wachstumsrate entsprechenden Zinssatzes läßt sich danach eine Entlastung bei den Beitragssätzen um etwa 3 Prozentpunkte in den kritischen Jahrzehnten erreichen, wenn in den Jahren bis 2010 ein zusätzlicher Beitragssatz von 3 Prozentpunkten erhoben und für den Aufbau eines Kapitalstocks innerhalb der GRV verwendet wird; ab dem Jahr 2011 soll dieser Zusatzbeitrag jährlich um 0,2 Prozentpunkte bis auf Null im Jahr 2025 sinken¹⁸. Der dabei gebildete Kapitalstock würde nach diesem Modell auf nicht mehr als 7 % des ohnehin zu erwartenden Kapitalstocks steigen und etwa ab dem Jahr 2030 sukzessive wieder abgebaut werden (Tabelle 3). Bei diesen Größenordnungen wäre weder mit einem bedrohlichen Zinsverfall während der Ansparphase noch mit dem vielfach befürchteten rapiden Kursverfall im Zuge der Auflösung des Alterskapitalstocks zu rechnen¹⁹. Wichtig ist, daß die hier implizierte Beitragsentlastung in den kriti-

¹⁷ Die bisher bereits vorhandene Kapitalbildung in der zweiten und dritten Säule wird von K. Heubeck für 1985 auf 220 Mrd. DM oder rund 30 % der Bruttolohnsumme geschätzt, vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. (Hrsg.): Verteilung der Lasten einer ausreichenden künftigen Gesamtversorgung auf die drei Säulen (Gutachten, wiss. Leitung K. Heubeck), Köln, April 1988, S. 25f. und 52.

¹⁸ Dies entspricht Variante 3 der Berechnungen von G. Buttler, N. Jäger, a.a.O., S. 392 ff.; für das Status-quo-Szenario wird hier eine modifizierte Bruttoanpassung der GRV-Renten angenommen, woraus sich die im Vergleich zu anderen Untersuchungen noch vergleichsweise geringen Beitragssätze ohne Reform ergeben.

¹⁹ Vgl. auch ebenda, S. 401 f.

Tabelle 2
Nettorentenniveau, Kapitalbedarf und Finanzierungslast privatwirtschaftlicher Altersvorsorge im Jahr 2040 nach Heubeck

	Nettorentenniveau und Beitragssatz in der GKV (%) ¹	angestrebtes Zielniveau insgesamt (in %)	erforderlicher Kapitalstock in % der Lohnsumme ²			zusätzlicher Finanzierungsbedarf in % der Lohnsumme ³		
			i < s	i = s	i > s	i < s	i = s	i > s
obere Variante ⁴	60/28,5	70	61	55	51	4	3	2
	50/24,1	70	126	114	106	9	7	5
	40/19,3	70	196	178	166	15	11	8
	60/28,5	90	182	165	154	14	10	8
	50/24,1	90	251	228	213	20	15	11
	40/19,3	90	326	296	276	26	19	14
untere Variante ⁴	60/31,6	70	64	59	55	4	3	2
	50/26,7	70	134	122	114	10	8	5
	40/21,5	70	210	191	178	16	12	9
	60/31,6	90	193	176	164	15	11	8
	50/26,7	90	268	244	228	21	16	12
	40/21,5	90	349	318	297	28	22	16

¹ „Bruttorenten-Nettoniveau“, definiert ähnlich wie Eckrente in GRV; Wert 1987: 67,7 %, vgl. ebenda, S. 15, 37. ² Im einzelnen ist angenommen: Anstieg der Bruttoarbeitsentgelte $s = 6\%$, Zinssatz $i = 4,6$ bzw. 8% . ³ Ohne GRV-Beiträge; in den Jahren 2030-2040 werden teilweise noch etwas höhere Sätze erreicht, vgl. ebenda, S. 48 f. ⁴ „Obere Variante“ bzw. „untere Variante“ nicht identisch mit Szenarien von PROGNOSE, entsprechen günstiger bzw. ungünstiger Beitragszahlerentwicklung, vgl. ebenda, S. 21. Quelle: Heubeck-Gutachten, a.a.O. (siehe Fn. 17). Anlagen 2, 3, 6, 7, Anhänge 2, 4, 6, 13, 15, 17. (Die Tabelle gibt nur einen Auszug aus 264 Rechenvarianten wieder, deren Ergebnisse die Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung dem Verfasser freundlicherweise zur Verfügung stellte.)

Tabelle 3
Auswirkungen einer Teilkapitaldeckung in der GRV
auf Beitragssatz und Kapitalstock
nach Buttler/Jäger
 (in %)

Jahr	1990	2000	2015	2030	2040
GRV-Beitragssatz ohne Reform	19,5	21,6	25,2	32,6	31,9
GRV-Beitragssatz mit Teilkapitaldeckung (Variante 3)	22,5	24,3	25,6	29,2	29,3
Anteil des Alterskapitalstocks am gesamten Kapitalstock	0	3	7	6	3
Verhältnis der Kapitalerträge zu den Rentenausgaben	0	1,3	6,1	9,6	7,4

Quelle: G. Buttler, N. Jäger, a.a.O. (siehe Fn. 4), Tab. 1, 2 und 4.

schen Jahren auch dann erreicht wird, wenn die vermehrte Altersersparnis voll zu Lasten der „normalen“ Ersparnis ginge, ein Nettokapitalaufbau also gar nicht stattfände; die realwirtschaftliche Entlastungswirkung in den Jahren ab 2030 würde dann allein darin bestehen, daß es zu einem Kapitalverzehr zum Zwecke der Rentenfinanzierung käme²⁰.

Fehlende Dynamisierbarkeit?

Auf die Bedeutung der Relation von Zinssatz und Wachstumsrate für den Vergleich verschiedener Alterssicherungssysteme wurde bereits mehrfach hingewiesen. Diese Relation spielt auch die entscheidende Rolle bei einem weiteren Einwand gegen das Kapitaldeckungsverfahren, wonach dieses wegen fehlender Dynamisierbarkeit der Renten schon aus einzelwirtschaftlicher Sicht unvorteilhaft gegenüber dem Umlageverfahren sei.

Unzutreffend ist zunächst, daß eine Dynamisierung der Renten bei Kapitaldeckung prinzipiell nicht möglich wäre – sie wird in der Praxis vielmehr durchaus angeboten. Richtig ist aber, daß der spätere Dynamisierungssatz bereits bei Vertragsabschluß festgelegt werden muß bzw. später nur im Wege der Nachfinanzierung erhöht werden kann. Der Abschluß einer privaten Alters-

versicherung ist insoweit also für den einzelnen mit einem Risiko behaftet, welches in dieser Form in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht gegeben ist.

Sieht man von diesem prinzipiellen Nachteil ab, dann ist die einzelwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer vergleichbaren privaten Altersversicherung gegenüber dem geltenden Generationenvertrag bei gegebenem Beitragssatz und gegebenem relativen Rentenniveau ausschließlich davon abhängig, welches Verhältnis zwischen Zins und Lohnsteigerungsrate man für die Zukunft unterstellt. Von Interesse ist in erster Linie der „kritische“ Beitragssatz, der in einer nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden Altersversicherung erhoben werden müßte, um dem Versicherten die gleichen Leistungen – einschließlich der Dynamisierung der Renten – zu bieten, welche ihnen im Rahmen des Generationenvertrages versprochen werden.

Für den einfachsten Fall der Gleichheit von Zinssatz und Lohnsteigerungsrate ist dieser kritische Beitragssatz gleich dem sogenannten „stationären“ Beitragssatz in der GRV, das ist der Beitragssatz, der bei Abwesenheit von demographischen Schwankungen im Umlagesystem gerade die Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben garantiert. Für die GRV der Bundesrepublik ist dieser stationäre Beitragssatz mit etwa 23 % (bei relativ geringer Sensitivität in bezug auf Geschlecht und Eintrittsalter in die Versicherung) errechnet worden²¹, d. h. unter der Voraussetzung, daß Zinssatz und Lohnsteigerungsrate übereinstimmen, müßte in einer privaten Altersversicherung ein Beitragssatz von etwa 23 % entrichtet werden, um eine gleiche Absicherung wie die derzeit in der GRV gebotene zu erhalten. Sobald mit anderen Worten der Beitragssatz in der GRV die Grenze

²⁰ Vgl. auch ebenda, S. 390 f.; eine solche Annahme erscheint jedoch unrealistisch, vgl. insbesondere die eingehende Analyse der hier angesprochenen sogenannten Feldstein-Kontroverse bei S. Homburg, a.a.O., S. 61 ff. u. 90 ff. Man sollte sich hier auch nicht von vordergründigen Alltagsargumenten täuschen lassen: Wer z. B. aufgrund einer erhöhten Beitragslast von 100 DM/Monat jetzt nur noch 300 statt 400 DM monatlich für den Kauf eines Pkw zurücklegt, der spart nicht weniger, sondern 100 DM mehr als vorher! Denn sein Autokonsum geht dadurch zwangsläufig um 100 DM/Monat zurück, indem er jetzt entweder auf ein billigeres Fabrikat umsteigt oder den Zeitabstand bis zum Kauf eines neuen Wagens verlängert; Minderkonsum ist aber bei gegebenem Gesamteinkommen identisch mit Mehrersparnis in gleicher Höhe.

Tabelle 4
Kritischer Beitragssatz privater Altersvorsorge
bei unterschiedlichen Zins/Lohnsteigerungs-Differenzen

Zins/Lohnsteigerungs-Differenzen (Proz.-Pkte)	$i = s - 2$	$i = s - 1$	$i = s$	$i = s + 1$	$i = s + 2$
Lohnsteigerungsrate $s = 2\%$	43,1	31,7	23,3	16,9	12,3
Lohnsteigerungsrate $s = 4\%$	42,7	31,6	23,3	17,0	12,4
Lohnsteigerungsrate $s = 6\%$	42,2	31,4	23,3	17,1	12,6
Lohnsteigerungsrate $s = 8\%$	41,6	31,2	23,3	17,2	12,7

Quelle: Eigene Berechnungen.

von 23 % überschreitet, wird unter den angenommenen Bedingungen eine private Altersversorgung für den durchschnittlichen Versicherten attraktiver; nach den Vorausschätzungen der PROGNOSE AG wäre dies etwa ab dem Jahr 2000 der Fall. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Deutsche Bundesbank in einer internen Berechnung²².

Allerdings hängt der errechnete Wert von 23 % in empfindlicher Weise von den Annahmen über Zinssatz und Lohnsteigerungsrate ab, wie Tabelle 4 zeigt. Die dort angegebenen Werte für den Beitragssatz beruhen auf einer Barwertberechnung für einen verheirateten männlichen Versicherten, welcher im Alter von 20 Jahren eine dynamisierte Altersversicherung mit einem vereinbarten Renteneintrittsalter von 65 Jahren und einem garantierten Bruttorentenniveau von 51 % (dem derzeitigen Eckrentenniveau in der GRV) abschließt, wobei außerdem eine Witwenrente in Höhe von 60 % der Versichertenrente vereinbart wird; die anzusetzenden Überlebenswahrscheinlichkeiten wurden aus den Sterbetafeln der Jahre 1983/85 ermittelt²³. Wie Tabelle 4 ausweist, ergibt sich für den Spezialfall der Gleichheit von Zins und Lohnsteigerungsrate hier wiederum der kritische Beitragssatz von etwa 23 %; bereits ein um einen Prozentpunkt über der Lohnsteigerungsrate liegender Zinssatz würde jedoch den in der privaten Versicherung erforderlichen Beitragssatz auf 17 % sinken lassen, während umgekehrt ein um einen Prozentpunkt niedrigerer Zinssatz die Kosten der privaten Altersvorsorge auf über 31 % steigen lassen würde.

Zinssätze und Lohnsteigerungsraten

Damit gewinnt die Abschätzung der künftigen Relation zwischen Zins und Wirtschaftswachstum offenbar ein entscheidendes Gewicht für die Beurteilung der einzelwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer kapitalgedeckten Altersvorsorge. Schon über die Entwicklung dieser Relation in der Vergangenheit herrscht jedoch keines-

²¹ Vgl. H.-W. Müller, J. Nowatzki: Zur Eigenfinanzierungsquote der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 1/2 1986, S. 20-39.

²² Vgl. H. Schlesinger: Langfristige Perspektiven des Wirtschaftswachstums und der sozialen Sicherungspolitik, Referat anlässlich der Mitgliederversammlung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände am 9. 12. 1987 (unveröffentlichtes Manuskript), S. 12.

²³ Diese Annahmen entsprechen nicht ganz dem gegenwärtigen Leistungsgefüge der gesetzlichen Rentenversicherung. Vernachlässigt sind insbesondere die von der GRV geleistete Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente sowie die Waisenrente, was hinsichtlich der errechneten Beitragssätze tendenziell ein zu günstiges Bild für die private Versicherung ergibt. Andererseits ist nicht jeder in der GRV Versicherte verheiratet, und es wird dort auch nicht im Versicherungsfall sofort nach Vertragsabschluss die volle Witwenrente gezahlt.

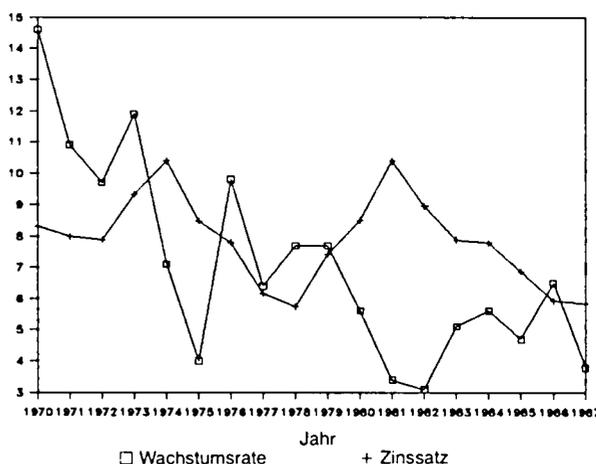
²⁴ Vgl. H. Grohmann, a.a.O., S. 77f.; G. Buttler, N. Jäger, a.a.O., S. 388.

wegs Einigkeit, da ihre Interpretation stark von dem zugrunde gelegten Zeitraum abhängt. So kommt etwa Grohmann zu dem Schluß, der Zinssatz habe seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts im wesentlichen nur in Krisenzeiten über der Wachstumsrate gelegen; dagegen konstatieren Buttler/Jäger für den Zeitraum von 1961 bis 1985, daß der Realzins sowohl in der Mehrzahl der Jahre als auch im Durchschnitt über der realen Wachstumsrate gelegen habe²⁴.

Die Aussagekraft solcher vergangenheitsbezogenen Vergleiche ist jedoch aus mehreren Gründen in Zweifel zu ziehen. Zum einen ist die hier verwendete Wachstumsrate des Sozialprodukts nur in Zeiten einer einigermaßen stabilen Bevölkerungszahl aussagekräftig, denn entscheidend für den Spielraum, der für Lohnerhöhungen und damit auch für die Rentendynamisierung zur Verfügung steht, ist letztlich die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens. Gerade in den 50er und 60er Jahren ist aber die Bevölkerung in der Bundesrepublik um etwa 1 % pro Jahr gestiegen und die relevante Wachstumsrate mithin um etwa 1 % nach unten zu korrigieren. In den 70er und 80er Jahren lag die Wachstumsrate des Volkseinkommens – bei annähernd stabiler Bevölkerung – im Durchschnitt um etwa ½ Prozentpunkt niedriger als der Zinssatz (vgl. die Abbildung)²⁵.

Die Entwicklung der Vergangenheit kann auch insofern nicht ohne weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden, als es sich bei den 50er und 60er Jahren um den Sonderfall einer Wiederaufbauphase mit entsprechend hohen Wachstumsraten handelte. Für die Zukunft ist dagegen – ausweislich der von der PROGNOSE AG abgeschätzten Entwicklung – selbst bei günstiger

Wachstumsrate und Zinssatz 1970-1987
(in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen (Wachstumsrate = Zuwachs des nominalen Volkseinkommens, Zinssatz = Rendite langfristiger Staatspapiere).

Entwicklung nur noch mit Raten von 5 bis 5½ % für das jährliche Wachstum des nominalen Pro-Kopf-Einkommens zu rechnen, im Falle einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung sogar nur mit Raten von unter 5 %; die Produktivität – gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen – wird danach günstigstenfalls mit Raten um 2½ % steigen (Tabelle 1); ein längere Zeit unter dieser Rate liegender Realzins ist aber in der bisherigen Wirtschaftsgeschichte noch niemals beobachtet worden.

Zur Zeit erwirtschaften die privaten Lebensversicherungsgesellschaften einen Zinssatz von etwa 7 % und bieten daher ihren Versicherten im allgemeinen wesentlich günstigere Konditionen als die GRV. Allerdings läßt sich auch diese Konstellation keineswegs in die Zukunft projizieren, da sie ebenfalls von einer Ausnahmesituation, nämlich der Hochzinsphase Anfang der 80er Jahre, beeinflußt wurde. Zudem wird darauf hingewiesen, daß der Aufbau eines zusätzlichen Kapitalstocks für die Alterssicherung selbst zu einer Senkung des Zinssatzes führen müßte; genau dies ist ja der Mechanismus, der die vermehrte Altersersparnis in reale Investitionen umlenken soll. Eine steigende Investitionsquote wiederum würde das Wirtschaftswachstum begünstigen – mit der paradoxen Folge, daß auf diese Weise die einzelwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des konkurrierenden Umlageverfahrens erhöht würde²⁵.

Daß der Zins auf Dauer unter die Lohnsteigerungsrate sinken könnte, erscheint dennoch sehr unwahrscheinlich, selbst wenn es zu einer erheblichen Netto-steigerung des Kapitalangebots kommen sollte. Denn zum einen wird die zunehmende Knappheit des Arbeitskräfteangebots auch zu einer hohen Nachfrage nach Kapital führen, welche tendenziell zinssteigernd wirkt. Zum anderen erscheint ein sehr starkes Absinken des langfristigen Zinssatzes auch deswegen kaum denkbar, weil ja wegen der zunehmenden Rentnerzahl bereits in der ersten Hälfte des nächsten Jahrhunderts mit einem starken Rückgang der Altersersparnisbildung, wenn nicht gar mit einer Nettokapitalauflösung zu rechnen ist. Niemand wird aber sein Geld zu einem niedrigen Zinssatz langfristig verleihen, wenn er in Zukunft mit deutlich höheren Zinssätzen und entsprechenden Kursverlusten rechnen muß.

Ein dauerhaft unterhalb der Wachstumsrate liegender Zinssatz hat zudem gewichtige kapitaltheoretische Ein-

²⁵ Die dabei zugrunde gelegte Rendite langfristiger Staatspapiere dürfte eher eine Untergrenze für die von den Versicherungen erwirtschaftete Rendite sein, da solche Papiere jederzeit in unbegrenzter Zahl von einer Versicherung erworben werden können, aber nicht müssen.

²⁶ In gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre dies natürlich eher ein Argument für als gegen ein ergänzendes Kapitaldeckungssystem.

wände gegen sich²⁷. Keinesfalls erscheinen entsprechende Befürchtungen gerechtfertigt für den Fall von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen, welche sich auf die bloße Ergänzung des bestehenden Umlagesystems beschränken.

Mehr Sicherheit durch das Umlageverfahren?

Sowohl das Umlageverfahren als auch das Kapitaldeckungsverfahren verspricht den Versicherten Ansprüche auf künftig noch zu erwirtschaftendes Sozialprodukt. Beide Verfahren unterliegen dabei zwei grundsätzlichen Risiken, denn die Einlösung dieses Versprechens hängt davon ab,

- inwieweit künftig ein hinreichend großes Sozialprodukt überhaupt erwirtschaftet wird
- und ob den im Wege der Rentenversicherung erworbenen Ansprüchen auf dieses Sozialprodukt künftig noch Geltung verschafft werden kann.

In bezug auf das erste Risiko ist das Kapitaldeckungsverfahren klar im Vorteil; Nachteile werden ihm dagegen in bezug auf das zweite Risiko nachgesagt. In der Tat ist eine Versicherung, die die Beiträge ihrer Mitglieder in Form von Wertpapieren anlegt, in ihrer Existenz gefährdet, wenn es sich dabei überwiegend um auf einen bestimmten Geldbetrag lautende Papiere handelt und die Wertstabilität der entsprechenden Währung verlorengeht. Das Umlageverfahren ist dagegen grundsätzlich in der Lage, selbst galoppierende Inflationen und Währungsreformen zu überstehen, da hier die Ansprüche der Versicherten ja unmittelbar an die jeweilige Nominallohnentwicklung gekoppelt sind und nicht an irgendwelche Ersparnisse der Vergangenheit.

Trotzdem können die heute im System der GRV erworbenen Rentenansprüche keineswegs als gesichert gelten, und der Hinweis auf die Bewährung dieses Systems in der Vergangenheit ist in diesem Zusammenhang wenig hilfreich. Denn daß das Umlageverfahren in der Vergangenheit – zumindest aus der Sicht der Rentner – so glänzend funktioniert hat, ist nicht zuletzt auch dem Umstand zuzuschreiben, daß die Zahl der Erwerbstätigen im Verhältnis zur Zahl der Rentner stetig gestiegen ist. Mit der Umkehrung dieser Entwicklung kommt nun aber eine Belastungsprobe auf dieses System zu, für die es bisher keine historischen Erfahrungen gibt. Und was in unserem Zusammenhang das Entscheidende ist: Für diese Belastungsprobe erscheint

²⁷ Vgl. dazu näher U. van Suntum: Capital and Growth. A Simple Neo-Austrian Approach, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 204 (1988), S. 7 ff.

das Kapitaldeckungsverfahren prima facie weitaus besser gerüstet als das Umlageverfahren, und zwar im Hinblick auf beide oben genannten Risiken:

- es bietet einerseits die Möglichkeit und auch entsprechende Anreize, durch die Erhöhung des Kapitalstocks den künftigen Gesamtverteilungsspielraum zu steigern;
- und es sichert andererseits – was oft übersehen wird – auch die individuellen Rentenansprüche besser als das Umlageverfahren, da diese in Form von Wertpapieren bzw. privatrechtlichen Ansprüchen fest verbrieft und so der politischen Manipulierbarkeit weitgehend entzogen sind.

Gefahr von Verteilungskämpfen

Gerade der letzte Punkt ist in seiner politischen Bedeutung in der bisherigen Diskussion noch kaum beachtet worden²⁸. Bei enger werdenden Verteilungsspielräumen ab Anfang des nächsten Jahrhunderts besteht die massive Gefahr, daß die Leistungsbezogenheit der Renten in der GRV zunehmend durch Bedürftigkeitskriterien und Nivellierungstendenzen abgelöst werden wird. Die bereits heute zu beobachtende politische Diskussion über eine „gerechte Verteilung der Lasten“ zwischen Beziehern hoher und niedriger Einkommen, zwischen Doppel- und Einfachverdienern, zwischen Beamten und Nicht-Beamten, zwischen Frauen und Männern, zwischen Kinderreichen und Kinderlosen etc. dürfte nur ein Vorgeschmack darauf sein, was in dieser Hinsicht zu erwarten ist, wenn es wirklich ernst wird mit den Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung.

Es gehört nicht viel Phantasie dazu, vorauszusagen, wer die Verlierer der dann zu erwartenden Verteilungskämpfe sein werden: Es werden die Vermögensbesitzer und die Bezieher hoher Renten sein, von denen man entsprechende „Solidarbeiträge“ einfordern wird, aber auch die kinderlosen Ehepaare, die sich bereits heute dem Vorwurf ausgesetzt sehen, auf Kosten der Allgemeinheit doppelte Rentenansprüche zu erwerben, statt ihrer Gebär- und Aufzuchtspflicht von Kindern nachzukommen.

Erste Nivellierungstendenzen in dieser Richtung sind mit der teilweisen Anrechnung von eigenerworbenen Altersansprüchen bei der Neuregelung der Hinterbliebenenrenten im Jahre 1986 bereits Wirklichkeit geworden. Und die Anrechnung von Kindererziehungszeiten oder die – u. a. von Schwarz-Schilling vorgeschlagene – Stafelung der Rentenbeiträge nach der Kinderzahl²⁹ können ordnungspolitisch nur als Einstieg in eine letztlich beliebige politische Manipulierbarkeit des Rentensystems gewertet werden: Es fehlt nicht nur an einem

nachprüfbar Maßstab für die soziale Bewertung der Erziehungsleistung und damit auch an jeder Grenze für die Ausweitung entsprechender Ansprüche, sondern vor allem werden der Rentenversicherung damit sozialpolitische Ausgleichsaufgaben zugewiesen, die ihren Versicherungscharakter über kurz oder lang zerstören müssen³⁰. Es ist ja dann z. B. nicht einzusehen, wieso die über der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Einkommen nicht an der solidarischen Aufgabe des Familienlastenausgleichs beteiligt werden, und das gleiche gilt im Prinzip auch für die Einkommen der Selbständigen, der unter der Geringfügigkeitsgrenze liegenden Arbeitnehmer und aller anderen nicht in der GRV Versicherten einschließlich der Beamten (deren Kinder schließlich ebenfalls potentielle Rentenbeitragszahler sind). Die Aufhebung der letzten Schranken für den Zugriff der GRV ist unter diesen Vorzeichen nur eine Frage der Zeit.

Bei zunehmendem Anteil nicht-beitragsbegründeter Rentenansprüche wird sich der Eigentumsschutz der Renten auf Dauer nicht aufrechterhalten lassen. Die logische Folge einer Aufweichung der Beitragsäquivalenz in der GRV ist vielmehr ihr Ausbau zu einem möglichst alle Bevölkerungsteile umfassenden zweiten Umverteilungsapparat neben dem eigentlich für diesen Zweck vorgesehenen – und auch viel besser geeigneten – Steuer- und Transfersystem.

Das umlagefinanzierte System der GRV ist gegen derartige Entwicklungen nur schlecht geschützt, und entsprechend gering ist auch der Schutz der in diesem System erworbenen individuellen Rentenansprüche. Es ist sogar zu befürchten, daß die Ausweitung von Umverteilungselementen in der GRV auch die beiden anderen Säulen der Altersvorsorge bedroht, z. B. im Wege der Anrechnung der dort erworbenen Ansprüche auf die gesetzliche Rente. Umgekehrt gilt: Bei einem hohen Anteil von außerhalb der GRV erworbenen, dem Prinzip der Beitragsäquivalenz folgenden Rentenansprüchen ist die Gefahr politischer Manipulationen tendenziell geringer. Denn nicht nur die privatwirtschaftlich erworbenen Rentenansprüche selbst sind hiergegen relativ gut geschützt, auch Abweichungen von der Beitragsäquivalenz innerhalb der GRV dürften aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Privatrentnern dann schwerer durchzusetzen sein. Gerade auch unter dem Gesichtspunkt der individuellen Rentensicherung wäre somit

²⁸ Eine Ausnahme ist E.-M. Lipp, a.a.O., S. 78 f.

²⁹ Vgl. C. Schwarz-Schilling: Die Rentenreform, Bonn 1987; kritisch dazu F. Ruhland: Anmerkungen zu den Vorschlägen von Schwarz-Schilling zur Rentenreform, in: Deutsche Rentenversicherung H. 3/1988, S. 109-113.

³⁰ Dies wird auch beim VDR selbst so gesehen, vgl. ebenda, S. 111 f.

nicht die Ausweitung der Versicherungspflicht in der GRV, sondern im Gegenteil ihre Begrenzung und damit die Schaffung von zusätzlichen Spielräumen für privatwirtschaftliche Vorsorge geboten.

Senkung der Beitragsbemessungsgrenze

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem jüngsten Jahresgutachten erneut einen bereits im Jahresgutachten 1986 angedeuteten Weg hierzu diskutiert, nämlich die Einfrierung – bzw. Senkung – der Beitragsbemessungsgrenze³¹. Diese Maßnahme würde zumindest den Beziehern höherer Einkommen, für die das System der staatlichen Zwangsvorsorge ursprünglich ja gar nicht vorgesehen war, mehr Spielraum für die Gestaltung ihrer Altersvorsorge geben; vor allem aber würde sie die künftig von der GRV zu tragenden Rentenlasten vermindern, denn mit der Reduzierung der Beitragspflicht wäre ja auch eine entsprechende Reduzierung der späteren Rentenansprüche verbunden. Andererseits würde eine Senkung der Beitragsbemessungsgrenze z. B. auf die Hälfte ihrer heutigen Höhe – bei anschließender Dynamisierung gemäß den Versicherten-einkommen – zu einem sofortigen Anstieg der Beitragssätze in der GRV um etwa 5 Prozentpunkte führen; denn die bisher schon aufgelaufenen Rentenansprüche müßten ja in jedem Fall befriedigt werden, wofür aber nunmehr nur noch die Einkommensteile unterhalb von 3050 DM/Monat zur Verfügung stünden. Erst nach Ablauf von mehr als 50 Jahren würde der Beitragssatz wieder der Höhe entsprechen, die auch ohne eine Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze zu erwarten wäre.

Der unmittelbare Anstieg der Beitragssätze wäre im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit erwünscht, wie bereits erläutert wurde. Er würde auch keinen Verstoß gegen die interpersonelle Gerechtigkeit bedeuten, denn die „Besserverdienenden“ wären bis zur Höhe

der Beitragsbemessungsgrenze ebenfalls hiervon betroffen, und für die darüber hinausgehenden Einkommensbestandteile müßten sie ja jetzt private Altersvorsorge betreiben.

Das eigentliche Problem dieses Vorschlags liegt in einem anderen Punkt: Es würden zwar die Kapitalbildung gestärkt und die Finanzierungslasten der GRV insgesamt gesenkt, aber dennoch zu keinem Zeitpunkt eine unmittelbare Beitragssatzsenkung bewirkt (da ja die höheren Einkommen auch künftig als Beitragsquelle ausfallen). Die Senkung der Beitragsbemessungsgrenze könnte allerdings auf indirektem Wege auch für eine Entlastung bei den Beitragssätzen in den kritischen Jahren des nächsten Jahrhunderts nutzbar gemacht werden, denn wichtige heute diskutierte Reformmaßnahmen innerhalb der GRV würden dadurch an Wirksamkeit gewinnen. So wäre z. B. ein höherer Bundesanteil an den Ausgaben der GRV leichter finanzierbar, weil das Gesamtvolumen der in der GRV abgesicherten Renten sinken würde. Bei gegebener Steuerbelastung könnte somit im Wege des Bundeszuschusses eine größere Beitragssatzentlastung in der GRV erreicht werden als bei unveränderter oder gar weiter steigender Beitragsbemessungsgrenze.

Trotzdem sind die Realisierungschancen einer solchen Reformmaßnahme realistischerweise als sehr gering einzuschätzen. Denn die dabei implizierte Belastung der heutigen Erwerbstätigengeneration könnte nur im Sinne einer Regierung sein, welche die langfristige Finanzierbarkeit der Renten über ihre kurzfristigen Wiederwahlchancen stellt. Auch der Sachverständigenrat spricht sich im Endeffekt nicht für eine absolute Senkung der Beitragsbemessungsgrenze aus, sondern erwägt nur ihren verzögerten Anstieg oder ihr Einfrieren³²; ein bedeutsamer Entlastungseffekt wäre dann allerdings von diesem Vorschlag nicht mehr zu erwarten.

³¹ Vgl. Sachverständigenrat: Jg. 1986/87, TZ. 313; ders.: Jg. 1988/89, TZ. 374 f.; E.-M. Lipp, a.a.O., S. 77.

³² Vgl. Sachverständigenrat: Jg. 1988/89, TZ. 375; anders noch die Darlegung des Sachverständigenratskonzepts 1985 bei E.-M. Lipp, a.a.O., S. 77.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB: Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wunsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.