

Schmähl, Winfried

Article

Alterssicherungssysteme aus gesamtwirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (1996) : Alterssicherungssysteme aus gesamtwirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 8, pp. 409-417

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137380>

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.

Winfried Schmähl*

Alterssicherungssysteme aus gesamtwirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht

Fragen einer Reform der Alterssicherungssysteme werden gegenwärtig in vielen Ländern auch unter Mitwirkung der internationalen Institutionen wie beispielsweise der Weltbank, der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Kommission diskutiert. Vor welchen strukturellen Veränderungen und Herausforderungen stehen die sozialen Alterssicherungssysteme? Welche grundsätzlichen Überlegungen sind bei einem Vergleich der Alterssicherungssysteme und bei einer Reform zu beachten?

Nicht nur die Alterung der Bevölkerung, sondern viele weitere strukturelle Veränderungen führen zu Herausforderungen für die Alterssicherungssysteme. Hierzu gehören die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, die Veränderungen im Erwerbsleben, in den Familien- und Haushaltsstrukturen, die zum Teil mit einem veränderten Erwerbsverhalten verbunden sind, aber vor allem auch die verstärkte internationale ökonomische und politische Verflechtung. Manche Konsequenzen der strukturellen Veränderungen erkennen wir derzeit deutlicher als andere. Zu letzteren gehört beispielsweise die Frage, welche Konsequenzen – auch für die soziale Sicherung – die einheitliche europäische Währung haben wird.

Es ist hinlänglich bekannt, daß die Alterssicherungssysteme insbesondere in hochentwickelten Volkswirtschaften eine derartige einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung erlangt haben, daß alle Elemente des Einkommenskreislaufs, d.h. der Einkommensentstehung, Einkommensverteilung und -umverteilung sowie der Einkommensverwendung in erheblichem Maße berührt werden. Daraus folgt, daß zum einen bei der Ausgestaltung von Alterssicherungssystemen deren vielfältige ökonomische Auswirkungen – z.B. auf den Arbeitsmarkt, auf die Vermögens- und Kapitalbildung – zu analysieren und zu

berücksichtigen sind und daß zum anderen ökonomische Veränderungen wiederum die Alterssicherungssysteme beeinflussen. Wenn also über Entwicklungen und Reformen von Alterssicherung gesprochen wird, so ist im Prinzip ein umfassender Ansatz erforderlich. Eine solche Forderung aufzustellen, ist indes wesentlich einfacher, als einen derartigen Ansatz zu realisieren. In der Politik, zum Teil aber auch in der Wissenschaft werden eher Ausschnitte dieses komplexen Beziehungsgefüges diskutiert. Häufig findet sich eine Auffassung, nach der im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Problemen die Einkommensentstehung im Vordergrund steht, es dagegen bei der Sozialpolitik vornehmlich um die Umverteilung von Einkommen geht. Will man jedoch zu langfristigen tragfähigen Konzepten und Lösungen kommen, so müßte eine solche Sichtweise überwunden werden.

Sowohl in Deutschland als auch in vielen anderen Ländern sind tiefere strukturelle Veränderungen zu beobachten. Insbesondere diese Veränderungen stellen Herausforderungen für soziale Sicherungssysteme dar und erfordern Weichenstellungen für die Zukunft. Wenn über Reformen und über Weichenstellungen gesprochen wird, sind viele Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen, über die in der theoretischen und empirischen Forschung allerdings leider zu einem erheblichen Teil keine einheitliche Auffassung besteht. Insbesondere über mögliche Reaktionen der Unternehmen und Haushalte auf bestimmte Maßnahmen gehen die Auf-

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 54, leitet die wirtschaftswissenschaftliche Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen und ist u.a. Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung für die gesetzliche Rentenversicherung.

* Überarbeitete Fassung eines am 16. 4. 1996 in Berlin gehaltenen Vortrags im Rahmen der Tagung „Die Alterssicherung vor der demographischen Herausforderung – Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz“.

fassungen auseinander. Die Erwartungen über Wirkungen sind auch mitgeprägt durch die jeweiligen institutionellen Bedingungen, durch bisher gemachte Erfahrungen sowie historische und kulturelle Prägungen. Daraus folgt, daß ein einfaches Übertragen von Lösungsansätzen und Konzepten von einem Land auf ein anderes offensichtlich nicht möglich ist.

Ein Mehssäulen-Ansatz

Weit verbreitet und prinzipiell akzeptiert ist jedoch die Auffassung, daß eine Alterssicherung auf mehreren „Säulen“ beruht bzw. beruhen sollte; zumindest im kontinentaleuropäischen Raum ist diese Vorstellung wohl durchgängig anzutreffen. Allerdings ist das realisierte Mischungsverhältnis zwischen den verschiedenen „Säulen“ oftmals recht unterschiedlich, was wiederum für Reformüberlegungen von Bedeutung ist. Für Deutschland ist es übrigens wohl treffender, von einem Drei-Schichten-System zu sprechen, da hier auf den Regel-Alterssicherungssystemen (die quantitativ bei weitem wichtigste Institution ist dabei die gesetzliche Rentenversicherung) die ergänzende betriebliche Alterssicherung aufbaut und als dritte Schicht die verschiedenen Formen zusätzlicher freiwilliger Altersvorsorge hinzukommen.

Während über die Grundidee eines solchen Mehrschichten- oder Mehssäulen-Ansatzes sehr schnell Einigkeit zu erzielen ist, kann über die Frage nach dem geeigneten Mischungsverhältnis, also der relativen quantitativen Bedeutung der verschiedenen Formen, aber auch über die Frage nach der Ausgestaltung der einzelnen Schichten keinesfalls so leicht Einvernehmen erreicht werden. Dies gilt oftmals schon im nationalen Raum, mehr aber noch bei internationalen Vergleichen. Berührt werden dabei auch Fragen nach privater oder staatlicher Trägerschaft, nach den maßgebenden Zielen, die für die Ausgestaltung von Systemen eine Rolle spielen, sowie nach den durch die Wahl und Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme angestrebten Wirkungen.

Im folgenden soll vor allem auf zwei Fragenkreise eingegangen werden. Zunächst werden Konzepte der Gestaltung der Alterssicherung, vor allem staatlich organisierter Systeme, erörtert. Danach werden einige Fragen im Zusammenhang mit umlagefinanzierten oder kapitalfundierte Formen der Alterssicherung diskutiert, da diese im internationalen Rahmen eine erhebliche Rolle spielen.

Alternative Konzeptionen

Ein zentraler Aspekt für die konzeptionelle Ausrichtung der Alterssicherung ist, welche Bedeutung

staatliche Aktivität haben soll. Bei der staatlichen Aktivität kann es sich zum einen um Regulierungen handeln, zum anderen um die Durchführung der Alterssicherung durch staatliche Einrichtungen. In beiden Fällen spielt dann auch deren Ausmaß eine wichtige Rolle. Selbst wenn die Alterssicherung durch private Träger erfolgen soll, bleiben dem Staat wichtige regulierende Aufgaben.

Bei der Ausgestaltung von Systemen der Alterssicherung und den dafür maßgebenden Konzeptionen kann man, stark vereinfachend von zwei Grundkonzeptionen ausgehen: Alterssicherung, die primär am *Vorsorgegedanken* orientiert ist; hierbei beruhen die Leistungen im Alter auf Vorleistungen in früheren Phasen, wobei dies mit oder ohne Risikoausgleich erfolgen kann, also durch Versicherungen oder als reine Sparmodelle, die dann privat oder staatlich sowie freiwillig oder obligatorisch sein können. Die zweite Konzeption kann vereinfachend als *Versorgungssystem* bezeichnet werden. Dort wird gezielt zwischen Personen interpersonell umverteilt, wobei eine Vorleistung oder deren Höhe für die Höhe der Leistung keine Rolle spielt. Dies kann nur in staatlicher Regie und in einem Pflichtsystem realisiert werden.

Im folgenden soll zunächst auf sogenannte *Regel-Alterssicherungssysteme* eingegangen werden, die die Grundlage für die Alterssicherung von Personengruppen bilden. Dabei wird eine Variante ausgeklammert, nämlich eine obligatorische Privatversicherung als Regel-Alterssicherungssystem, wie dies im Prinzip in Chile praktiziert wird. Ein solches Modell erscheint mir für die Diskussion über die Alterssicherung in Deutschland auf absehbare Zeit nicht zu den realistischen Alternativen zu gehören, obgleich in der Bundesrepublik zumindest für einen Teil der Bevölkerung kürzlich eine obligatorische Privatversicherung im Rahmen der Pflegeversicherung eingeführt wurde.

Betrachten wir Konzeptionen für ein *staatliches* Alterssicherungssystem, dann geht es wiederum um die grundlegende Frage: Soll dieses Alterssicherungssystem nach der Vorsorge- oder der Versorgungskonzeption ausgestaltet sein? Und die zweite grundlegende Frage lautet: Soll die staatliche Alterssicherung nur eine Mindestsicherung darstellen, oder soll sie darüber hinausgehend eine einkommensbezogene Absicherung im Alter ermöglichen? Dahinter stehen unterschiedliche verteilungspolitische Zielvorstellungen: Im ersten Fall wird Armutsvermeidung angestrebt, im zweiten geht es vor allem um eine Ver-

stetigung der Einkommensentwicklung im Lebensablauf.

Konzepte der Mindestsicherung

Beginnen wir mit solchen Konzepten, bei denen eine *Mindestsicherung* angestrebt wird. Hier spielen in der Realität mehrere Varianten eine Rolle:

Mindestsicherung nur als bedürftigkeitsgeprüfte staatliche Transferleistung, so wie dies in Australien anzutreffen ist und neuerdings auch in Neuseeland.

Steuerfinanzierte vorleistungsunabhängige Grundrente (Staatsbürgergrundrente) mit einheitlichen Leistungen (oft differenziert nach der Wohndauer im Land und gegebenenfalls auch nach dem Familienstand). Auch wenn bei dieser Variante die Armutsvermeidung im Alter im Zentrum steht, so heißt dies nicht, daß in der Realität die Leistungen tatsächlich immer so hoch sind, daß tatsächlich auch Armut vermieden wird. Die Situation und Entwicklung in Großbritannien zeigt dies deutlich.

Diese beiden Varianten der Mindestsicherung sind auch die einzigen Konzeptionen, die aus Sicht der Weltbank für die erste Säule in staatlicher Trägerschaft geeignet sind¹. Allerdings gibt es eine dritte Konzeption der Mindestsicherung, die der Idee nach nicht – wie die beiden obigen – eine Versorgungskonzeption ist, sondern sich am Vorsorgegedanken orientiert:

Eine beitragsfinanzierte staatliche Mindestsicherung mit einem einheitlichen Beitrag pro Kopf (Kopf-Beitrag), der – je nach Versicherungsdauer – zu einer einheitlich hohen Rentenleistung führt. Diese Konzeption spielte im Beveridge-Report eine wichtige Rolle. Es ist hierbei eine bestimmte Zahl von Beitragsjahren erforderlich, um eine Mindestrente zu erlangen, die armutsvermeidend wirkt. Allerdings ist der Kopf-Beitrag stark regressiv. In der Realität ist zu erwarten, daß in einem nicht unbeträchtlichen Maße eine Subventionierung der Beitragszahlungen erforderlich wird, was dann wiederum zu einer interpersonellen Umverteilung führt. Die Durchsetzbarkeit eines solchen Pflichtbeitrags würde sicherlich in vielen Ländern administrative Probleme aufwerfen².

Ergänzungen zur Mindestsicherung

Betrachtet man nun die Entwicklung in Ländern, die eine staatliche Mindestsicherung eingeführt haben, so zeigt sich, daß dort früher oder später eine zweite Säule der Alterssicherung aufgebaut wurde. Bemerkenswert daran ist, daß es sich dabei um eine obligatorische zweite Säule als Ergänzung zur Mindestsicherung handelt. Daß zumindest für Arbeitnehmer durch eine zweite Pflichteinrichtung eine einkommensbezogene Alterssicherung angestrebt wird, ist damit also der Regelfall. Typische Beispiele für solch eine obligatorische ergänzende Alterssicherung sind z.B. die obligatorische betriebliche Alterssicherung in der Schweiz oder die am Arbeitsverhältnis anknüpfende Zusatz-Alterssicherung in Schweden (ATP).

In Deutschland wurde in den letzten Jahren in der Diskussion immer wieder das Modell einer vorleistungsunabhängigen steuerfinanzierten Grundrente

¹ Vgl. Weltbank: *Averting the old age Crisis*, Washington, D.C., 1994.

² Ein Überblick über Ansätze zur Mindestabsicherung und in verschiedenen Ländern gemachte Erfahrungen findet sich in W. Schmähl (Hrsg.): *Mindestsicherung im Alter – Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien* –, Frankfurt/Main und New York 1993.

Jürgen Basedow/Ulrich Meyer/Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.)

Lebensversicherung • Internationale Versicherungsverträge und Verbraucherschutz • Versicherungsvertrieb

Beiträge der fünften Wissenschaftstagung des Bundes der Versicherten

Tagungsband des Bundes der Versicherten zu den Deregulierungsproblemen im Versicherungswesen.

1996, 270 S., brosch., 75,- DM, 548,- öS, 68,- sFr, ISBN 3-7890-4297-8
(Versicherungswissenschaftliche Studien, Bd. 4)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft**
76520 Baden-Baden

vorgeschlagen. Diese Grundrente soll dabei für alle Staatsbürger im Alter gelten und dem Sozialhilfeniveau entsprechen. Sie soll aber ausschließlich durch freiwillige private Vorsorge ergänzt werden.

Diese Modellkombination findet man in der Realität jedoch kaum. Zudem kann mit Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre festgestellt werden, daß zumindest in höherentwickelten Volkswirtschaften die steuerfinanzierte Staatsbürgerrente eher als ein „Auslaufmodell“ bezeichnet werden kann. So hat beispielsweise Neuseeland Abschied von dieser Konzeption genommen. Auch in Schweden wird es in Zukunft keine einheitliche vorleistungsunabhängige Grundrente mehr geben. International gesehen deutet sich vielmehr an, daß die Tendenz hin geht zu einer Stärkung der Vorsorgekonzeption, nicht aber in Richtung auf Versorgungslösungen.

Einkommensbezogene Systeme

Der zweite Typ staatlicher Alterssicherung sind *einkommensbezogene Systeme*. Im Unterschied zu vielen Ökonomen wird hier von der Auffassung ausgegangen, daß man auch einkommensbezogene staatliche Pflichtsysteme ökonomisch begründen kann und nicht nur eine staatliche Mindestsicherung.

Bei den einkommensbezogenen Systemen sind zwei Grundtypen zu unterscheiden: *beitragsorientierte Systeme* und *leistungsorientierte Systeme*. In Deutschland spielt dieser Unterschied bislang vor allem für die Ausgestaltung von Betriebsrenten eine Rolle. Bis vor kurzem hat man in Europa bei staatlichen Alterssicherungen keine beitragsbezogenen Systeme vorgefunden. Doch es gibt neuere Entwicklungen: So sind in Schweden, in Lettland und in Italien die Weichen in Richtung auf ein beitragsorientiertes staatliches Regelsicherungssystem gestellt worden.

Beitragsorientierte Systeme sehen nicht mehr ein bestimmtes Absicherungsniveau für den einzelnen Versicherten vor, sondern je nach Verzinsung der Beiträge ergibt sich eine bestimmte Leistung im Alter, wobei das Absicherungsniveau sich erst beim Leistungsempfang herausstellt. Das Absicherungsniveau ergibt sich insbesondere aus der Relation der Verzinsung von Beiträgen einerseits und der Einkommensentwicklung bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben andererseits.

Im Unterschied dazu ist in leistungsorientierten Systemen eine direkt einkommensbezogene Absicherung mit einem bestimmten Absicherungsniveau vorgesehen, wobei die Höhe der Leistung im Alter po-

sitiv mit einer Vorleistung verknüpft ist. Aber die Gegenleistung im Alter beruht nicht auf der absoluten Höhe von Beitragszahlungen (wie in beitragsorientierten Systemen), sondern auf dem jeweiligen Einkommen, das der Beitragszahlung zugrunde liegt. Dabei ist die Form, in der die einkommensbezogene Berechnung der Altersrenten erfolgt, sehr unterschiedlich. So wird in manchen Systemen an das letzte Einkommen oder an das Einkommen z.B. der letzten zehn oder 15 Jahre angeknüpft, oder es wird – wie in Deutschland – das Einkommen während der gesamten Versicherungszeit berücksichtigt.

In diesen einkommensbezogenen Systemen spielt die Frage, inwieweit nur *intertemporal* (unter Berücksichtigung des Risikoausgleichs) umverteilt wird und inwieweit durch die Versicherungsbedingungen auch eine gezielte interpersonelle Umverteilung, also eine gezielte Besser- und Schlechterstellung von Personengruppen, angestrebt wird, eine wichtige Rolle. Anders ausgedrückt: Es gibt unterschiedliche Mischungsverhältnisse von Vorsorgekonzeption und Versorgungselementen (die oft als Solidarausgleich und sozialer Ausgleich bezeichnet werden). So ist beispielsweise das US-amerikanische Sozialversicherungssystem weitaus stärker interpersonell umverteilt als das deutsche Rentenversicherungssystem.

Tendenz zur vermehrten Altersvorsorge

Für die Zukunft geht es im besonderen Maße darum, in welche Richtung sich das staatliche einkommensbezogene Alterssicherungssystem entwickeln soll, also ob der Vorsorgeaspekt gestärkt werden soll oder ob die Entwicklung mehr in Richtung auf ein Versorgungssystem (mit vermehrter interpersoneller Umverteilung) gehen soll.

Betrachtet man die internationale Entwicklung der letzten Jahre, so deutet sich – wie erwähnt – eine Tendenz in Richtung auf eine verstärkte *Altersvorsorge* auch in den staatlichen Systemen an. Die Mittel, die dazu eingesetzt werden, sind unterschiedlich. In einigen Ländern erfolgt eine Ausdehnung der Zeiten, die für die Rentenberechnung zugrunde gelegt werden (so in Frankreich oder in Österreich), in anderen Ländern eine Ausgliederung von Umverteilungsmaßnahmen aus der Alterssicherung. Letzteres kann institutionell oder finanziell erfolgen; die finanzielle Ausgliederung wird z.B. in Frankreich mit einer spezifischen Abgabe (CSG, Contribution Social Généralisée) schrittweise vorgenommen. Die Einführung von versicherungsmäßig ausgestalteten Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug ist ein weiteres Mittel, um eine

Stärkung von Leistung und Gegenleistung in der Alterssicherung zu bewirken. Auch für die deutsche gesetzliche Rentenversicherung zeichnet sich diese Stärkung von Leistung und Gegenleistung durch die Maßnahmen des Rentenreformgesetzes 1992 sowie durch die 1996 im Parlament diskutierten Maßnahmen ab³. Man kann generell sagen, daß dann in einem stärkeren Maße eine Äquivalenz zwischen Finanzierungsbeitrag einerseits und Rentenleistung andererseits angestrebt wird.

Damit dürfte zugleich deutlich geworden sein, daß die Verwirklichung der Vorsorgekonzeption in einem staatlichen System unabhängig von der Frage ist, ob dieses Alterssicherungssystem umlagefinanziert ist oder ob eine kapitalfundierte Ausgestaltung existiert. Die Frage, ob und inwieweit der Vorsorgegedanke verwirklicht ist, wie eng also die Verknüpfung von Finanzierung und Rente (also von Leistung und Gegenleistung) ist, ist unabhängig von dem diskutierten Finanzierungsverfahren (Umlageverfahren oder Kapitalfundierung). Es geht hierbei vielmehr auf der Mikroebene um das Verhältnis, was der einzelne leistet und was er später bekommt. Beim Finanzierungsverfahren – worauf im folgenden eingegangen wird – handelt es sich dagegen um eine Makrobetrachtung, bei der es um die Einnahme- und die Auszahlungsströme geht und wie sich diese zeitlich zueinander verhalten.

Elemente einer realistischen Betrachtung

In der Diskussion über die Finanzierungsverfahren der Alterssicherung – also das Umlageverfahren und die verschiedenen Varianten der Kapitalfundierung – wird oft nicht nur die Mikro- und die Makroebene miteinander vermengt, sondern diese Frage wird auch mit der Konzeption des Alterssicherungssystems vermischt, ob also die Vorsorge oder die Versorgung dominiert, ob gezielt interpersonell umverteilt wird oder nicht. Häufig wird ein (staatliches) umlagefinanziertes System mit stark ausgeprägter interpersoneller Umverteilung mit einem privaten kapitalfundierte System verglichen, bei dem die versicherungsmäßige Äquivalenz dominiert. Wenn man aber etwas über die Wirkung von Finanzierungsverfahren aussagen will, dann sollte nur tatsächlich Vergleichbares miteinander verglichen werden. Bei vielen Gegenüberstellungen gibt es vorschnelle Antworten oder es herrschen Illusionen vor, die nicht zuletzt dadurch genährt werden, daß häufig real vorgefundene Situationen mit idealtypischen Konstellationen verglichen werden oder daß von den Fragen und Effekten abstrahiert wird, die sich ergeben, wenn man eine Änderung des Finanzierungsverfahrens vornehmen will. Denn in

solch einem Fall ist von großer Bedeutung, was sich in der – oftmals recht langen – Übergangsperiode von einer gegebenen Situation zu der angestrebten neuen Situation an Wirkungen ergibt.

Ersparnisbildung und Investitionstätigkeit

Immer wieder wird die Auffassung vertreten, kapitalfundierte anstelle umlagefinanzierter Systeme erhöhten die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und ermöglichten eine höhere Investitionsquote mit der Folge eines höheren Wirtschaftswachstums oder eines höheren Sozialprodukts. Die dabei vielfach unterstellten Wirkungsketten sind durchaus umstritten. Außerdem – und dies ist immer wieder zu betonen – ist der Unterschied zwischen Finanzkapital und Realkapital zu berücksichtigen: Wofür werden die Finanzmittel verwendet, in was wird investiert, und welche Produktivitätsentwicklung ist damit verbunden? Die Verfügbarkeit von Finanzmitteln garantiert noch keine guten, sicheren und produktivitätsfördernden Anlagemöglichkeiten oder Anlageentscheidungen.

Außerdem – und dies wird häufig in der Diskussion übersehen – kann nicht von der Vermögensakkumulation bei einer Institution oder in einem Bereich – also der Alterssicherung – auf die gesamtwirtschaftliche Vermögensakkumulation geschlossen werden.

So findet beispielsweise eine erhebliche Vermögensakkumulation in der US-amerikanischen Sozialversicherung statt, weil der Beitragssatz höher festgesetzt wurde als zur Finanzierung der laufenden Ausgaben erforderlich ist. Die beträchtlichen Rücklagen dienen aber ausschließlich zur Finanzierung des Staatshaushalts. Es ist außerordentlich fraglich, ob hierdurch die gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung positiv beeinflusst wird und auch, ob dadurch künftig die Abgabenbelastung gesenkt werden kann.

Auch zeigt ein Vergleich der Vermögensansammlung in ergänzenden (betrieblichen) Alterssicherungssystemen zwischen verschiedenen Ländern, daß zwar erhebliche quantitative Unterschiede bestehen: So beträgt die Relation von diesen Vermögensanlagen zum Bruttosozialprodukt in den USA etwa 50%, in Großbritannien 60% und in den Niederlanden sogar über 70%. Deutschland ist von solchen Größenord-

³ Vgl. die im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung im Entwurf des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes (WFG), in: Bundestags-Drucksache 13/4610.

nungen weit entfernt: Unter Berücksichtigung der Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen beträgt die Relation etwa 15%, ohne die Pensionsrückstellungen nur etwa 6%.

Wenn man aber nun auf die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Sparquote schaut, so zeigen sich keinesfalls gleichgerichtete Unterschiede: In den USA liegt die Sparquote erheblich unter der Sparquote Deutschlands; die USA weisen von allen OECD-Ländern die niedrigste gesamtwirtschaftliche Sparquote auf. Und in den Niederlanden ist die Sparquote etwa so hoch wie in Deutschland, obgleich dort die kapitalfundierte Alterssicherung eine weitaus höhere Bedeutung besitzt. Diese Beispiele sind zwar keine kausal-analytischen Beweise, sie zeigen aber doch augenfällig, daß man sich vor einfachen Schlußfolgerungen hüten sollte.

Einbindung in die Wirtschaftspolitik?

Außerdem stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Alterssicherungssysteme gezielt in den Dienst der Wirtschaftspolitik – hier also der Kapitalbildung und der Wachstumsförderung – gestellt werden sollten. So erscheint es zumindest aus verteilungspolitischer Sicht sehr fraglich, in den beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen Kapitalansammlung zu diesem Zweck durchzuführen, wie dies z.B. in den USA oder neuerdings auch in Schweden geschieht. Es erfolgt in diesen Fällen nämlich nur für einen Teil der Bevölkerung ein Zwangssparen auf der Basis des Arbeitsentgelts, nicht aber für die Gesamtbevölkerung oder gemäß der fiskalischen Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit. Des weiteren ist dabei ungeklärt, ob die angesammelten Mittel tatsächlich zu einem intergenerationalen Belastungsausgleich führen.

Darüber hinaus sind auch mit einer Vermögensakkumulation im öffentlichen Sektor Risiken verbunden. Die Geschichte bietet dafür vielfältige Beispiele, daß in der Sozialversicherung angesammelte Vermögensbestände für ganz andere Zwecke verwendet wurden als für die der Sozialversicherung. Man wird daher abwarten müssen, ob die Vermögensbestände in der US-amerikanischen Sozialversicherung auch tatsächlich dann zur Verfügung stehen, wenn sie zur Rentenfinanzierung benötigt werden. Und wenn die Anlage der Vermögensbestände – wie in den USA – in Staatspapieren erfolgt, so ist für deren Tilgung wie auch für deren Verzinsung ein entsprechendes erhöhtes Steueraufkommen (anstelle sonst höherer Beiträge) erforderlich.

Bei allen Formen der Vermögensakkumulation ist auch das Inflationsrisiko zu berücksichtigen. Dies gilt

für Vermögensansammlungen im öffentlichen wie im privaten Sektor. Bei einer Vermögensakkumulation im Privatsektor bestehen weitere Risiken: So wird in der Diskussion zwar immer wieder darauf hingewiesen, daß für ein umlagefinanziertes System große politische Risiken bestünden, da ja hier der Gesetzgeber zum Beispiel in die Leistungsgestaltung eingreifen könne. Doch auch für kapitalfundierte Systeme kann es politische Risiken geben, sei es über eine Änderung der Besteuerung, sei es über Kapitalverkehrsbeschränkungen usw. Es ist also keinesfalls so, daß nur umlagefinanzierte Systeme politischen Risiken ausgesetzt sind.

Demographische Veränderungen

Auch auf die Frage, inwieweit Alterssicherungssysteme, die auf unterschiedlichen Finanzierungsverfahren beruhen, von demographischen Veränderungen (hier der Alterung der Bevölkerung) betroffen werden, werden häufig recht einseitige Antworten gegeben. Nicht nur umlagefinanzierte, sondern auch kapitalfundierte Systeme werden von demographischen Veränderungen berührt. Insbesondere die Steigerung der Lebenserwartung führt notwendigerweise zu veränderten Bedingungen für die Alterssicherung. So hat die deutsche private Lebensversicherungswirtschaft kürzlich ihrer Prämienkalkulation neue Sterbetafeln zugrunde gelegt, mit der Konsequenz, daß die private Rentenversicherung teurer wird.

Aber es gibt noch weitere Effekte. Gehen wir zunächst von einer geschlossenen Volkswirtschaft aus, die einen starken Alterungsprozeß der Bevölkerung aufweist und bei der die kapitalfundierte Alterssicherung die dominierende Form der Alterssicherung ist. Wenn sich nun die zahlenmäßige Relation zwischen den älteren Menschen, die Vermögen auflösen, und den jüngeren, die sparen, deutlich verändert, so hat dies Konsequenzen für den Wert der Vermögen. Hier wird dann über den Marktprozeß der Wert der Vermögenstitel gemindert, z.B. der Wert von Immobilien. Soll dies vermieden werden, so bietet sich „als Ausweg“ eine Erhöhung der Sparquote der Jüngeren an – im Umlageverfahren entspricht dies der (dann politisch entschiedenen) Erhöhung von Abgabesätzen. Allerdings sind solche Rückwirkungen kapitalfundierter Systeme dann von geringerer Bedeutung, wenn die kapitalfundierte Alterssicherung nicht die dominierende Form der Alterssicherung in einem Land ist, sondern nur eine ergänzende Funktion ausübt. Dies dürfte übrigens für Deutschland auch in Zukunft die realistische Situation sein: Die kapitalfundi-

dierte Alterssicherung bleibt ergänzend zur umlagefinanzierten Alterssicherung in öffentlicher Trägerschaft, wird aber nicht zur dominierenden Form der Alterssicherung.

Offene Volkswirtschaft

In einer offenen Volkswirtschaft ist die Argumentation zwar zu modifizieren, jedoch ist es keinesfalls so, daß die oben beschriebenen Rückwirkungen bei alternden Bevölkerungen im Falle einer quantitativ dominierenden kapitalfundierte Alterssicherung nicht eintreten würden. Allerdings dürften sie, verglichen mit der Situation einer geschlossenen Volkswirtschaft, in abgemilderter Form stattfinden. Es besteht in diesem Fall die Möglichkeit der Anlage von Vermögenswerten im Ausland. Doch der Werteverfall von Immobilien im Inland bei einer zunehmenden Zahl alter Menschen wird durch eine entsprechende zusätzliche Nachfrage aus dem Ausland nicht vermieden werden können.

Anlagen auf den globalisierten Finanzmärkten sind jedoch nicht risikolos, auch wenn sich Risikounterschiede im Zinssatz niederschlagen können. So muß sichergestellt werden, daß ein Rücktransfer von Vermögensteilen zu einem geeigneten Zeitpunkt erfolgen kann. Zwar gibt es Länder mit hohen Risiken, wo die Anlage hohe Renditen verspricht, doch kann dies für den Wert der auf langfristige Sicherheit auszurichtenden Alterssicherung erhebliche Konsequenzen haben. Die Mexiko-Krise ist hier ein warnendes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit. Und es gibt auch politische Risiken hinsichtlich des Eigentumsschutzes von Vermögen, auch durch eine hohe Besteuerung usw. Schließlich müssen auch Wechselkursänderungen ins Kalkül einbezogen werden.

Dies alles sind Aspekte, die bei kapitalfundierte Systemen zu beachten sind. Zudem ist zu berücksichtigen, daß alle westlichen Volkswirtschaften eine in etwa gleichgerichtete Alterung der Bevölkerung zu verzeichnen haben. Wenn nun in allen Ländern ähnliche Anlageentscheidungen getroffen werden, dann wird es tendenziell auch zu einer Angleichung der Renditen bei Auslandsanlagen kommen.

Ergänzend sei ein Effekt erwähnt, der nicht unmittelbar die Alterssicherung betrifft, aber dennoch mit einer verstärkten kapitalfundierte Alterssicherung im Zusammenhang steht. Wenn z.B. immer mehr Pensionsfonds auf den internationalen Kapitalmärkten ihre Anlageentscheidungen treffen, und zwar

möglicherweise in Form gleichgerichteter Entscheidungen über den Zufluß und Abfluß von Mitteln, orientiert an kurzfristigen Renditeerwartungen, dann kann dies auf den Finanzmärkten insbesondere kleinerer Länder erhebliche Turbulenzen auslösen.

Anpassungsfähigkeit der Systeme

Manchmal ist die Auffassung anzutreffen, ein großer Unterschied zwischen den Finanzierungsverfahren bestehe darin, daß kapitalfundierte Systeme eben nicht nur auf die nationale Volkswirtschaft beschränkt seien, da die Anlage von Mitteln im Ausland möglich sei, während umlagefinanzierte Systeme auf die nationale Volkswirtschaft beschränkt blieben. Diese Auffassung ist nicht zutreffend: Auch in umlagefinanzierte Systemen bestehen Außenbeziehungen, und zwar durch die Wanderungsbewegungen der Menschen. So ist beispielsweise denkbar – ohne daß damit übertriebene Hoffnungen verbunden werden sollten –, daß zu einem geeigneten Zeitpunkt durch gezielte Zuwanderung von jüngeren qualifizierten Menschen und ihre Integration in den Erwerbsprozeß eine finanzielle Entlastung in umlagefinanzierte Systemen eintritt. Auch dieses Beispiel soll dazu dienen, vor einem Schwarz-Weiß-Denken beim Vergleich der Wirkungen umlagefinanzierte und kapitalfundierte Systeme zu warnen.

Ebenso muß die Anpassungsfähigkeit der Systeme mit unterschiedlichen Finanzierungsverfahren berücksichtigt werden. In einem kapitalfundierte System folgen aus Veränderungen der Sparquote erst sehr langfristig Veränderungen im Absicherungsniveau. In einem umlagefinanzierte System kann auf veränderte Bedingungen relativ schnell reagiert werden. Dies kann ein Vorteil, dies kann unter Umständen aber auch ein Nachteil sein, wenn beispielsweise ohne eine hinlängliche Beachtung der Konsequenzen Belastungen für die Zukunft beschlossen werden. Andererseits kann aber diese schnellere Anpassungsfähigkeit im Umlageverfahren an veränderte Umweltbedingungen durchaus etwas Positives sein. So wäre beispielsweise die Anpassung der Altersrenten in Ostdeutschland im Prozeß der deutschen Vereinigung im Falle einer kapitalfundierte Alterssicherung nicht möglich gewesen.

Veränderungen von Finanzierungsverfahren

Während in der wissenschaftlichen Literatur lange Zeit der isolierte Vergleich von Finanzierungsverfahren dominierte, haben wir es in der praktischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Regel mit Ver-

änderungen von Finanzierungsverfahren zu tun. Die Konsequenzen dieser Veränderungen hängen sowohl vom Niveau des bestehenden Verfahrens ab als auch davon, ob ein bestehendes Verfahren unverändert beibehalten und durch ein anderes ergänzt oder in seinem Niveau reduziert werden soll.

In einem Land, in dem die umlagefinanzierte Alterssicherung ein sehr geringes Niveau besitzt, ist es vergleichsweise einfach, durch eine ergänzende kapitalfundierte Alterssicherung das Gesamtniveau zu erhöhen. In Deutschland stehen wir allerdings vor einer anderen Situation: ein hohes Niveau umlagefinanzierter Alterssicherung mit relativ hohen Abgaben. Hier wird diskutiert, ob diese umlagefinanzierte Belastung reduziert werden soll, und wenn ja, wie. Die damit verbundene Hoffnung ist oftmals, daß im Zuge der Reduzierung der Umlagefinanzierung eine zusätzliche Kapitalfundierung aufgebaut werden kann. Allerdings wäre dies in jedem Fall nur sehr langfristig möglich, und in einer sehr langen Übergangsphase würde für viele Kohorten eine zusätzliche Belastung die Folge sein. Dies ist ein inzwischen hinlänglich bekannter Tatbestand⁴. Und ob es in dieser Übergangsphase tatsächlich zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung kommt, wenn die Belastungen insgesamt (allein schon für die Alterssicherung) steigen, ist zumindest sehr fraglich.

Die zu erwartende Zusatzbelastung ergibt sich dadurch, daß die im Umlageverfahren finanzierten Ansprüche, die auf früheren eigenen Beiträgen beruhen, weiterhin abzuwickeln sind. Mit der Beteiligung an der Finanzierung dieser „Alt-Ansprüche“ werden aber nur noch geringere Ansprüche (z.B. auf eine Staatsbürgergrundrente) erworben. Will man im eigenen Alter ein am früheren Einkommensniveau anknüpfendes Einkommensniveau erreichen, so muß zusätzlich gespart werden, und zwar kapitalfundierte. Wollte man diese zusätzliche Belastung vermeiden, dann wäre ein möglicher Weg, die im kapitalfundierte System angesammelte Ersparnis auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen und damit die im auslaufenden umlagefinanzierten System abzuwickelnden alten Ansprüche zu finanzieren. Man vermeidet damit die Zusatzbelastung, hätte allerdings keine höhere gesamtwirtschaftliche Vermögensbildung.

Einige Schlußfolgerungen

Mit all diesen Hinweisen soll keinesfalls gesagt werden, daß wir nicht auch eine kapitalfundierte Alterssicherung haben sollten, sondern sie sollen zu einer etwas ausgewogeneren Betrachtung der Fragestellung beitragen. Für die Situation in Deutschland ist

meines Erachtens daraus aber die Folgerung zu ziehen, daß wir eine kapitalfundierte Alterssicherung außerhalb des öffentlichen Sektors realisieren sollten (wie dies ja auch gegenwärtig schon erfolgt). Dies setzt dann aber beispielsweise voraus, daß die Bedingungen für eine kapitalfundierte Alterssicherung nicht – z.B. durch steuerliche Maßnahmen – verschlechtert werden.

Insgesamt wird man für die Bundesrepublik davon ausgehen können, daß die umlagefinanzierte Alterssicherung auch in Zukunft die quantitativ dominierende Form der Alterssicherung sein wird. Damit ist keinesfalls gesagt, daß in den umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen (wie der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung) kein Reformbedarf besteht. Diese Frage ist jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags⁵.

Die wissenschaftliche Diskussion sollte dazu beitragen, die Sicherheit unterschiedlicher Alterssicherungssysteme und die dafür maßgebenden Bedingungen ausgewogen zu analysieren und zu vergleichen. Die bisher vorliegenden Analysen über unterschiedliche Finanzierungsverfahren der Alterssicherung lassen – sofern man wirklich Vergleichbares miteinander vergleicht – kaum erwarten, daß grundlegend andere ökonomische Reaktionen eintreten, wenn man politische und ökonomische Prozesse berücksichtigt. Beide sind in die Überlegungen einzu beziehen.

Es ist notwendig, die erheblichen ökonomischen Auswirkungen von Alterssicherungssystemen für die verschiedenen Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Ausgestaltung der Systeme zu beachten. Allerdings sollten die Alterssicherungssysteme nicht gezielt in den Dienst der Wirtschaftspolitik gestellt werden, weder im Interesse einer höheren Kapitalbildung und der Stärkung des Wirtschaftswachstums noch im Interesse der Arbeitsmarktpolitik. In Deutschland ist in den letzten Jahren die Erfahrung gemacht worden, daß durch den Einsatz z.B. von Alterssicherungssystemen zur Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme früher oder später Probleme in diese Alterssicherungssysteme hineingetragen wer-

⁴ Vgl. dazu bereits W. Schmähl: Systemänderung in der Altersvorsorge – Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Eine theoretische und empirische Untersuchung ökonomischer Probleme im Übergangszeitraum, Opladen 1974.

⁵ Vgl. hierzu W. Schmähl: Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 8, S. 390-395; sowie ders.: Strategien und Maßnahmen künftiger Alterssicherungspolitik in Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 10, S. 507-514.

den. Das heißt zugleich, man sollte die Alterssicherungssysteme nicht mit zu vielen unterschiedlichen Zielen befrachten. Die Systeme werden dann unübersichtlich, für die Betroffenen undurchschaubar, und die Akzeptanz der Systeme wird unterminiert.

Frage der Akzeptanz

Wenn wir Strategien für die Weiterentwicklung z.B. des deutschen Alterssicherungssystems entwickeln, dann sollten diese ein möglichst hohes Maß an Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Denn dies ist die entscheidende Grundlage für die Sicherheit von Alterssicherungsansprüchen und für die langfristige Finanzierbarkeit von Alterssicherungssystemen. Allerdings setzt dies klare konzeptionelle Vorstellungen voraus, nach denen dann die Einzelmaßnahmen ausgewählt und ausgestaltet werden können. Ein großes Problem der derzeitigen Diskussion in Deutschland über die Alterssicherung besteht darin, daß immer wieder über Konsolidierungsmaßnahmen und Ausgabenreduktionen gesprochen wird, ohne daß der Bevölkerung deutlich wird, ob dahinter ein längerfristig orientiertes Gesamtkonzept steht.

Angesichts der sich in verschiedenen Bereichen tiefgreifend wandelnden Bedingungen ist die Anpassungsfähigkeit verschiedener Alterssicherungssysteme ein wichtiges Vergleichskriterium. Soweit dabei politische Entscheidungen erforderlich sind, geht es vor allem um die Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungsbereitschaft der politischen Akteure. Dafür ist ein hohes Maß an Information erforderlich, und zwar auch mit Blick auf die politisch Entscheidenden (also z.B. die Abgeordneten in den Parlamenten), aber auch im Hinblick auf die Bevölkerung. Die Konsequenzen der beabsichtigten Maßnahmen sowie der Alternativen sollten deutlich und verständlich dargelegt werden. Diese Informationsaufgabe wird allzu häufig vernachlässigt. Das Feld bleibt dann Interessen- und Werbemaßnahmen von Einrichtungen mit partikularen, insbesondere unternehmensbezogenen Zielen überlassen.

Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung

Wenn über die Reform der Alterssicherung gesprochen wird, so besitzt die Reform staatlicher Alterssicherungssysteme eine zentrale Bedeutung. Es dürfte keine Fehleinschätzung für die nächsten Jahrzehnte sein, daß in Deutschland die umlagefinanzierte Rentenversicherung weiterhin das zentrale und quantitativ bedeutendste Alterssicherungssystem sein wird. Deshalb stellt sich insbesondere die Frage, wie sich dieses System entwickeln soll. Es ist nicht

Gegenstand dieses Beitrags, auf die Reformoptionen für die deutsche Alterssicherung näher einzugehen. Ohne dies hier näher begründen zu können, sei aber doch erwähnt, daß ich nachdrücklich die Auffassung vertrete, daß in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland bei weiteren Reformschritten der Vorsorgeaspekt betont werden sollte, und zwar durch Maßnahmen auf der Finanzierungs- wie auf der Ausgabenseite. Damit sollte der Bevölkerung deutlicher gemacht werden, daß sie für das, was sie an Abgaben leistet, einen fairen Gegenwert erwarten kann. Dies bedeutet, daß der Beitrag in einem stärkeren Maße den Charakter eines Preises bekommt und den geleisteten Beitragszahlungen ein adäquater Gegenwert in Form der späteren Rentenleistungen gegenübersteht.

International scheint die Entwicklung in den Alterssicherungssystemen auch in diese Richtung zu gehen, indem der Vorsorgeaspekt eine stärkere Bedeutung erhält. Dies ist bei einer Ausweitung der privaten Sicherungssysteme offenkundig, spielt aber auch für die Gestaltung der staatlichen Systeme eine wichtige Rolle.

Was wir gegenwärtig in Deutschland erleben, ist keine Krise aufgrund der Alterung der Bevölkerung, auch wenn es Tendenzen gibt, einen „Generationenkonflikt“ gezielt zu schüren. Was wir haben, ist eine Vertrauenskrise aufgrund einer in der Öffentlichkeit nicht klar erkennbaren Perspektive, keinen klaren Vorstellungen über die Entwicklung in der Zukunft und den einzuschlagenden Weg.

Zudem wurde bislang in der Diskussion in Deutschland von denjenigen, die eine Weiterentwicklung der bestehenden Systeme präferieren, oftmals allzu defensiv reagiert, statt aktiv eine Entwicklungsstrategie zu propagieren. Eine solche Strategie wäre eine wichtige Voraussetzung für ein Zurückgewinnen des notwendigen Vertrauens. Denn für die soziale Sicherung insgesamt und die Alterssicherung im besonderen besteht eine wichtige Aufgabe darin, ein Gefühl von Sicherheit zu vermitteln. Das heißt Sicherheit für die älteren Menschen im Hinblick auf ihre Renten, aber auch Sicherheit für die Jüngeren im Sinne von Erwartungssicherheit für deren eigenes Alter. Vertrauen ist eine knappe Ressource und kann leicht verlorengehen. Sie muß immer wieder durch geeignetes Handeln neu erworben werden. Private Versicherungsunternehmen und Banken wissen dies. Dies gilt aber auch für den staatlichen Bereich. Insofern liegt hier eine wichtige, ja eine zentrale Aufgabe für alle am politischen Entscheidungsprozeß und seiner Vorbereitung Beteiligten.