

Bahr, Holger; Kater, Ulrich

Article — Digitized Version

Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren: Quo vadis Rentenversicherung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bahr, Holger; Kater, Ulrich (1997) : Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren: Quo vadis Rentenversicherung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 4, pp. 212-219

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137463>

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.

Holger Bahr, Ulrich Kater

Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren – quo vadis Rentenversicherung?

Die Grenzen der Finanzierbarkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung in der heutigen Form scheinen erreicht. So hat sich auch der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten mit den Reformoptionen beschäftigt. Welche Anpassungen innerhalb des geltenden Systems sind notwendig? Ist ein Systemwechsel angezeigt, und wie könnte dieser aussehen?

Die Notwendigkeit einer durchgreifenden Reform des Alterssicherungssystems tritt immer deutlicher zutage; die Vorschläge der Regierungskommission zu einer zweiten großen Rentenreform innerhalb von zehn Jahren liegen vor. Schon lange deuten die Demographieprognosen auf die kommenden Schwierigkeiten hin, in die das umlagefinanzierte System hineinsteuert¹. Die jetzt wirkenden Konsequenzen der bisher geübten Praxis, die Leistungen innerhalb des Systems immer weiter auszudehnen, sowie ungünstige Umstände am Arbeitsmarkt und die Folgen der deutschen Wiedervereinigung bewirken ein übriges².

Bei Reformüberlegungen ist ferner zu beachten, daß der Gesetzlichen Rentenversicherung längst nicht mehr nur die Aufgabe der Sicherung eines zum Lebensunterhalt ausreichenden Einkommens während der Lebensphase im Alter zukommt, in der die Menschen nicht mehr erwerbstätig sind. Vielmehr soll das Leistungsniveau der Gesetzlichen Rentenversicherung so bemessen sein, daß Menschen im Rentenalter, Erwerbsgeminderte und Hinterbliebene keinen „sozialen Abstieg“ hinnehmen müssen. Außerdem erfüllt die Gesetzliche Rentenversicherung trotz einer Ausrichtung am Äquivalenzprinzip – wer höhere Beiträge eingezahlt hat, erhält eine höhere Rente – mannigfaltige Umverteilungsaufgaben auch innerhalb einer Generation. Es stellt sich die Frage, ob die Dimension des gesetzlichen Alterssicherungssystems und damit das Verhältnis von gesetzlicher obligatorischer und privater freiwilliger Altersvorsorge generell angemessen ist.

Leistungen zur Alterssicherung können nach zwei Verfahren bereitgestellt werden, nämlich nach dem Umlageverfahren und nach dem Kapitaldeckungsverfahren³. Bestehende Alterssicherungssysteme setzen

sich in der Regel aus einer Vielzahl von Elementen zusammen, die mehr oder weniger eindeutig auf einem dieser beiden Grundprinzipien beruhen. Für die Reformdiskussion des deutschen Systems der Altersversorgung, das deutlich durch das umlagefinanzierte Element der Gesetzlichen Rentenversicherung dominiert wird, ist eine wichtige Überlegung, inwieweit Reformen innerhalb des bestehenden Umlagesystems ausreichen oder ob zusätzlich Schritte in Richtung auf das Kapitaldeckungsverfahren notwendig sind.

Das wichtigste Kriterium bei der Konstruktion eines Alterssicherungssystems – und damit auch bei seiner Reform – ist die Akzeptanz durch diejenigen, die den Versicherungsschutz nachfragen. Dies gilt auch und gerade dann, wenn die Gesetzliche Rentenversicherung als monopolistische Pflichtversicherung konstruiert ist, über die nicht durch einen Anbieterwechsel abgestimmt werden kann. Diese Akzeptanz hängt von mehreren weiteren Kriterien ab:

□ Eine Bedingung für die Akzeptanz des Systems ist seine Funktionsfähigkeit auch unter sich wandelnden Bedingungen, im Fall der Rentenversicherung vor allem der demographischen Bedingungen. Zwar ist die technische Funktionsfähigkeit des derzeitigen umlagefinanzierten Systems der Alterssicherung in Deutschland nicht direkt gefährdet. Aus technischer

¹ Zur voraussichtlichen demographischen Entwicklung vgl. C. Höhn: Bevölkerungsvorausberechnungen für die Welt, die EG-Mitgliedsländer und Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 21. Jg., 2/1996, S. 171-218; zur langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg): PROGNOSE-Gutachten 1995, DRV-Schriften, Band 4, Frankfurt am Main 1995.

² Ersteres wurde durch die Eigenschaft des Umlageverfahrens wesentlich begünstigt, daß zusätzliche Leistungen sofort aufgenommen werden konnten und lediglich von der aktuellen Finanzkraft des Systems abhingen, die langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten jedoch nicht beachtet zu werden brauchten.

³ Zur Funktionsweise beider Systeme vgl. J. Hoffmann: Sparen im Dienst der Altersvorsorge als volkswirtschaftliches Problem, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 78, Köln 1989, S. 6 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Reformen voranbringen (Jahresgutachten 1996/97), Ziffern 389 ff. und 403 ff.

Holger Bahr, 27, Dipl.-Ökonom, und Dr. Ulrich Kater, 32, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Autoren bringen ihre persönliche Auffassung zum Ausdruck.

Sicht ließe sich unverändert, d.h. mit gleichbleibendem Rentenniveau und unverändertem Renteneintrittsalter sowie allen derzeit gewährten „versicherungsfremden“ Leistungen, auch durch die demographischen Veränderungen des nächsten Jahrhunderts steuern. Hierzu müßten aber einige Jahrgänge bereit sein, während ihres Erwerbslebens Beitragsätze von der Spitze fast 30% über einen längeren Zeitraum hinweg zu tragen und damit die gesamte Last der demographischen Entwicklung zu übernehmen. Da dies nicht der Fall sein dürfte – zumal diese Jahrgänge für ihre im Vergleich zu anderen Generationen höheren Beiträgen nicht mit einem entsprechend hohen Rentenniveau rechnen können – werden die Grenzen der Finanzierbarkeit überschritten; die Akzeptanz dieses Rentenversicherungssystems ist in Gefahr. Darüber hinaus hätte eine solche Beitragssatzentwicklung gravierende Konsequenzen für den Arbeitsmarkt, wenn sie auch nur teilweise zu einer Erhöhung der Lohnkosten führt.

□ Ein weiteres Beurteilungskriterium stellt die Effizienz des Systems dar. Zeigt sich, daß ein Verfahren das Produkt „Alterssicherung“ zu geringeren Kosten bereitstellen kann als ein anderes, so ist es das überlegene Verfahren. Die Effizienz von Alterssicherungssystemen wird häufig an ihrer Rendite gemessen. In einer Welt mit Unsicherheit muß zusätzlich berücksichtigt werden, welchen möglichen Schwankungen diese Rendite unterliegt, welchem Risiko sie ausgesetzt ist.

□ Aus ordnungspolitischen Überlegungen heraus ist zu fragen, wie weit den Bürgern die Pflicht zur Vorsorge auferlegt werden sollte. Abzuwägen ist hier das Interesse aller, Altersarmut und damit einen Rückgriff auf die Sozialhilfe zu vermeiden, und das Interesse des einzelnen, das Ausmaß seines gegenwärtigen und seines zukünftigen Konsums frei nach seinen Präferenzen wählen zu können.

□ Dem Argument, daß ein Alterssicherungssystem auch Umverteilungsfunktionen innerhalb von Generationen erfüllen muß, damit es akzeptiert wird, ist nur vordergründig zuzustimmen. Wenn es auch schwierig zu ermitteln ist, in welchem Ausmaß eine Gesellschaft Umverteilung wünscht, lassen sich doch eindeutige Aussagen darüber treffen, welche Form der Umverteilung günstiger, weil effizienter, ist. Umverteilungselemente in jedes Element des Sozialsystems einzubauen, ist dabei die unterlegene Alternative, da die

Gesamtwirkung aller Umverteilungsmaßnahmen nicht mehr nachvollziehbar ist. Eine „soziale Versicherung“, also eine Versicherung gegen allgemeine Lebensrisiken oder sogar das Risiko der unterdurchschnittlichen Leistungskraft des Individuums sollte so weit wie möglich durch ein einziges Instrument, etwa durch das Transfersystem, zielgenau bereitgestellt werden⁴.

Reformen innerhalb des Umlagesystems

Beim Umlageverfahren schlagen sich demographische Veränderungen (Bevölkerungszahl und Bevölkerungsaufbau) stark in den wesentlichen Finanzierungs- und Leistungsparametern nieder. Dies gilt auch bei einer dynamischen Rentenversicherung, in der den Rentnern nicht nur ein Inflationsausgleich gewährt wird, sondern in der sie auch an Produktivitätssteigerungen partizipieren, in der die Renten also real ansteigen. Ein Ausgleich der ungünstigen demographischen Entwicklung durch Produktivitätssteigerungen ist bei gleichbleibendem (Brutto-)Rentenniveau nicht möglich. Zwar kann man das System mittels einiger zentraler Stellschrauben auf den zu erwartenden demographischen Wandel einstellen, erreicht jedoch hierdurch lediglich eine veränderte Verteilung der entstehenden Lasten (oder Vorteile bei einer „günstigen“ Demographieentwicklung) auf die Versicherten. Die zentralen Stellschrauben der umlagefinanzierten Rentenversicherung bilden Beitragssatz, Renteneintrittsalter und Rentenniveau.

Werden Rentenniveau und Renteneintrittsalter unverändert belassen, so wirkt die sich ändernde Relation der Rentneranzahl zur Anzahl der Beitragszahler – der sogenannte Rentnerquotient – voll auf die Beitragssätze der beitragspflichtigen Versicherten durch. Diese Alternative soll in der gegenwärtigen Situation gerade verhindert werden, weil auf diese Weise die Last des demographischen Wandels vollständig auf die dann Erwerbstätigen fällt, für die in diesem Fall Beitragssätze von bis zu 29% im Jahre 2040 zu erwarten sind⁵.

Eine Möglichkeit zur Verringerung des Rentnerquotienten besteht in der Heraufsetzung des Renteneintrittsalters, ein Weg, der mit der Rentenreform von 1992 bereits eingeschlagen wurde. In der Tat läßt sich argumentieren, daß mit steigender Lebenserwartung auch der Eintritt in den Ruhestand hinausgezögert werden sollte, da die Fähigkeit und Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit länger vorhanden sein dürfte und eine entsprechende Verlängerung der Ruhestandsphase nicht finanzierbar ist. So hat sich die durchschnittliche Rentenbezugsdauer in Deutschland aufgrund eines gesunkenen Rentenzugangsalters und eines steigenden Rentenwegfallalters von 11,1 Jahre

⁴ Vgl. hierzu M. Hüther, M. Premier: Zwischen individueller und solidarischer Absicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 2, S. 117-124.

⁵ Vgl. PROGNOSE, a.a.O., S. 11.

(1970) auf 15,6 Jahre (1995) erhöht. Weitgehende individuelle Wahlmöglichkeiten über einen früheren (oder späteren) Rentenbezug sollten zwar in jedem Fall möglich sein, jedoch nur unter Berechnung finanzmathematisch korrekter Abschläge (oder Zuschläge). Bei einer zügig in Kraft tretenden Regelung über die Erhöhung des Renteneintrittsalters, die den Beitragssatzanstieg völlig aufhebt, würden schon die in der näheren Zukunft ins Rentenalter eintretenden Jahrgänge an der demographischen Last beteiligt werden. Die Hauptlast würde jedoch weiterhin bei den jetzt ins Erwerbsleben startenden Jahrgänge verbleiben: Sie müssen zwar keine höheren Beiträge leisten, jedoch wesentlich länger arbeiten als ihre Eltern-generation.

Schließlich bleibt als letzte Stellschraube das Rentenniveau. Eine allmähliche Absenkung des Rentenniveaus in Westdeutschland von derzeit etwa 70% des durchschnittlichen Nettolohns in der Größenordnung von 15 Prozentpunkten dürfte notwendig sein, um unter den bisherigen rechtlichen Verhältnissen bei gleichbleibendem Renteneintrittsalter die Beiträge nicht über das jetzige Niveau ansteigen zu lassen. Auch bei dieser Alternative übernehmen – je nach Geschwindigkeit der Rentenabsenkung – bereits die in naher Zukunft in den Ruhestand eintretenden Jahrgänge einen Teil der demographischen Bürde; der größte Teil dieser Bürde ist jedoch wieder von denjenigen zu tragen, die heute in die Rentenversicherung eintreten: Sie müssen über ihre beitragspflichtige Zeit hinweg die heutigen hohen Beitragssätze entrichten, treffen jedoch am Ende ihrer Beitragszeit auf ein drastisch verringertes Leistungsniveau – was vermutlich dazu führen wird, daß diese Jahrgänge während ihrer aktiven Zeit noch zusätzliche Beiträge für private Formen der Alterssicherung aufbringen werden, um ein ihrer Elterngeneration vergleichbares Alterssicherungsniveau zu erreichen. Technisch wird ein Absenken des Rentenniveaus etwa über eine demographische Komponente in der Rentenformel erreicht, die dafür sorgt, daß bei einem sinkenden Rentnerquotienten die Rentensteigerungen hinter der Nettolohnentwicklung zurückbleibt.

In der Praxis – und die jüngsten Reformmaßnahmen sowie die aktuelle Diskussion um weitere Reformmöglichkeiten bestätigen dies – wird über eine Kombination aus einer Bewegung aller drei Stellschrauben die Lösung der absehbaren Probleme in der Rentenversicherung versucht. Den substantiellen demographisch bedingten Belastungen werden die heute am Beginn ihrer Erwerbstätigenzeit stehenden Jahrgänge jedoch nicht mehr ausweichen können, und zwar unabhängig davon, ob lediglich Reformen

innerhalb des Umlageverfahrens durchgeführt werden oder ob andere Finanzierungsformen stärker zur Geltung kommen. Nachdem in früheren Jahren, als die Bevölkerungsentwicklung bereits angelegt und bekannt war, versäumt wurde, Vorbereitungen für eine breite Verteilung der anstehenden Belastungen über einen langen Zeitraum hinweg zu treffen – etwa durch den Aufbau eines Kapitalstocks innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung –, und nachdem ein Ausweg über Verschuldung bereits durch exzessive Staatsdefizite in der Vergangenheit versperrt ist, bleibt nunmehr kaum noch Spielraum für Lastverteilungen. Da die Zuspitzung der Traglast auf wenige Jahrgänge nicht vertretbar erscheint, wird eine Verringerung des Rentenniveaus, eventuell kombiniert mit einer weiteren leichten Erhöhung des Renteneintrittsalters dafür sorgen, daß die Beitragssätze nur noch geringfügig ansteigen.

Ausgliederung von Leistungen

Oft wird behauptet, die Schwierigkeiten der Gesetzlichen Rentenversicherung könnten maßgeblich verringert werden, wenn man sie von „versicherungsfremden Leistungen“ befreien würde. Zunächst ist der Hinweis notwendig, daß das Ausmaß der bisher als versicherungsfremd identifizierten Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherungen, das über den Bundeszuschuß hinausgeht, nicht als so gravierend zu betrachten ist, daß eine vollständige Übernahme durch den Bund die langfristigen Finanzierungsprobleme der Rentenkassen entscheidend mildern würde. Weiterhin würde mit einem solchen Verschieben von Leistungsverpflichtungen zwischen Gesetzlicher Rentenversicherung und Bundeshaushalt zwar die Rentenkasse geschont, das Problem der Steuer- und Abgabenbelastung jedoch nicht gelöst.

Dennoch wird mit dem Thema der versicherungsfremden Leistungen ein wesentlicher Punkt einer Rentenreformdiskussion jenseits aller Demographieüberlegungen angesprochen, nämlich die Frage, inwieweit die Gesetzliche Rentenversicherung Umverteilungselemente über die notwendigerweise in einem Umlagesystem aus demographischen Ursachen resultierende intergenerative Umverteilung hinaus enthalten sollte. Oft wird dabei behauptet, Umverteilung sei dem Begriff der „Sozialversicherung“ inhärent, insofern könne der Gesetzlichen Rentenversicherung überhaupt keine Leistung fremd sein⁶. Diese Vorstellung führt jedoch zu einer sehr ineffizienten und intransparenten Form von Umverteilung innerhalb eines

⁶ N. Blüm: Zur Diskussion über die Fremdleistungen, in: *Bundesarbeitsblatt* 6/1996, S. 5-9.

„Sozial-„Systeme“, das aus einer Vielzahl von Subsystemen zusammengesetzt ist, deren Gesamtwirkung für niemanden mehr zu durchschauen, geschweige denn zu kontrollieren ist. Folgt man daher dem Ansatz, Unverteilungselemente innerhalb der Rentenversicherung zu begrenzen, dann sind etwa Kriegsfolgelaster oder Wiedergutmachungsleistungen sowie Renten nach Mindesteinkommen (vor dem 1. Januar 1992) in voller Höhe durch den Bund zu ersetzen⁷. Andere Leistungen wie etwa die Anrechnung von Ausbildungszeiten sollten sogar völlig gestrichen werden, da die Ausbildungsförderung auf anderem Wege effizienter vorgenommen werden kann.

Eine solche Reformstrategie innerhalb des Umlageverfahrens – Veränderung der „Stellschrauben“ und Ausgliederung von Leistungen – erfüllt die oben aufgestellten Kriterien jedoch nur zum Teil. Zwar wird das System funktionsfähig erhalten, indem die anstehenden Belastungen breiter verteilt werden, und Schritte hin zu einer stärkeren Orientierung am Äquivalenzprinzip sowie leint erhöhte private Vorsorgebestrebungen erbringer kleinere Effizienzgewinne. Zweifelhafte bleibt jedoch, ob das Ausmaß der Korrekturen hinreichend ist. S ist auch mit den bisherigen Plänen zur Absenkung des Rentenniveaus ein weiterer Anstieg des Beitragssatzes in den nächsten Jahrzehnten verbunden. Die eigentlich anzustrebende Stärkung der Eigenverantwortung wird durch eine solche Reform nicht erreicht.

Reformoptionen außerhalb des Umlagesystems

Die vorgestellten Reformansätze im bestehenden System der gesetzlichen Rentenversicherung und auch die aktuelle rentenpolitische Diskussion sind geprägt von dem Gedanken, künftig verstärkt auf private Eigenvorsorge bei der Alterssicherung zu setzen. In einem gewissen Umfang geschieht dies bereits in Form von Kapitallebensversicherungen, Geldvermögen oder auch Immobilien. Während jedoch hierzulande die obligatorische Alterssicherung nach dem Umlageverfahren organisiert ist und innerhalb der Europäischen Union lediglich im Vereinigten Königreich der Versuch unternommen wurde, sich von dem Prinzip der Umlagefinanzierung zu lösen, sieht dies in Entwicklungs- und Schwellenländern etwas anders aus. So gibt es in Singapur und Malaysia bereits seit Mitte der fünfziger Jahre staatliche Kapitalsammelstellen, und im Jahre 1981 hat Chile als wohl bekanntester Fall die Rentenversicherung auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt⁸. Diesem Beispiel folgend haben Argentinien, Kolumbien und Peru Anfang der neunziger Jahre zumindest einen teilweisen Umstieg vorgenommen; in Mexiko wird ab Juni

dieses Jahres das Rentensystem auf ein privat organisiertes Kapitaldeckungsverfahren umgestellt. Auch in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas, beispielsweise Polen und Ungarn, steht man dem Kapitaldeckungsverfahren sehr aufgeschlossen gegenüber.

Im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens dienen die jeweiligen Beiträge eines Versicherten im Laufe seines Arbeitslebens dazu, einen Kapitalstock aufzubauen, aus dem er – ergänzt um Zinserträge – über die persönliche Rentenlaufzeit hinweg seinen Lebensunterhalt bestreitet. Das Versicherungselement in diesem System besteht in dem Schutz vor dem Risiko der Langlebigkeit, so daß der einzelne, auch nachdem sein Kapitalstock aufgezehrt ist, nicht um seinen Lebensstandard im hohen Alter bangen muß. Im Gegensatz zum Umlageverfahren, in dem mit den Beiträgen der Erwerbstätigen die laufenden Rentenauszahlungen alimentiert werden, schafft der Versicherte im Kapitaldeckungsverfahren einen Vermögensbestand für seine eigene Alterssicherung. Dieses Rentensystem kann – wie internationale Beispiele belegen – sowohl staatlich als auch privat organisiert werden.

Höhere Ertragsrate

Verschiedene Aspekte können angeführt werden, die auf eine Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren hindeuten. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht besteht ein großes Interesse an einer hohen Ertragsrate des Alterssicherungssystems, ausgedrückt in dem Verhältnis von Versicherungsleistungen zu Beiträgen. Beim Kapitaldeckungsverfahren stellt sich die Ertragsrate als reale Verzinsung des angesparten Kapitalstocks eines Versicherten dar. Demgegenüber ist die Ertragsrate im Umlageverfahren – in einem Modell mit konstanten Beitragssätzen – durch die Zuwachsraten der realen Lohnsumme gegeben. Aufgrund ökonomischer Überlegungen ist zu erwarten, daß der Realzins höher als diese Größe ist; folglich besitzt das Kapitaldeckungsverfahren bezüglich der Ertragsraten für den Versi-

⁷ Weitergehend vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitsplätze im Wettbewerb (Jahresgutachten 1988/89), Ziffern 369 ff.

⁸ Eine ausführliche Darstellung der Rentenreform in Chile findet sich bei M. Queisser: Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?, Köln, London 1993, S. 132 ff. Zu einer grundsätzlich positiven Bewertung der Rentenreform in Chile aufgrund empirischer Analysen kommt R. Holzmann: Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile, IMF Working Paper Nr. 94, August 1996. Negativ hingegen W. Schulz-Weidner: Das „chilenische Modell“ einer Privatisierung der Rentenversicherung – mehr Leistung für weniger Beiträge?, in: Deutsche Rentenversicherung, 1996, S. 158-175.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Ziffer 405.

Zu Ertragsraten der Alterssicherungssysteme

Zeitraum	Sachanlagenrendite ¹	Wertpapierrendite ² deflationiert mit dem Erzeugerpreisindex gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz)	Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte	Veränderungsrate der realen Bruttoarbeitsentlohnung ³
1970-1994	4,7	4,6	4,1	2,4
1970-1979	4,9	3,3	3,2	3,9
1980-1989	4,3	5,0	4,7	1,3
1990-1994	5,1	6,3	3,9	1,6

¹ Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzüglich kalkulatorischer Unternehmerlohn.

² Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere mit einer mittleren Laufzeit von über 9 bis 10 Jahren.

³ Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit und kalkulatorischer Unternehmerlohn deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

Quelle: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1996/97, Tabelle 53.

cherten Vorteile⁹. Empirisch lassen sich die Zusammenhänge stützen, vergleicht man einige Näherungsgrößen für die Verzinsung im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens mit der Veränderungsrate der realen Bruttoarbeitsentlohnung (Tabelle). Demnach ist das Gut Alterssicherung – ungeachtet noch zu diskutierender Risikoüberlegungen – durch ein kapitalgedecktes System mit niedrigeren Kosten zu erhalten¹⁰.

Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist zu erwarten, daß bei dem Kapitaldeckungsverfahren Effizienzgewinne gegenüber dem Umlageverfahren realisiert werden können. Zum einen führt die höhere Ertragsrate beim Kapitaldeckungsverfahren zu einem höheren Lebenseinkommen und damit auch zu höheren Ersparnissen. Die steigende Kapitalakkumulation ermöglicht Produktions- und Wachstumsgewinne. Zum anderen ist jeder Versicherte einer geringeren Belastung für seine Alterssicherung ausgesetzt, und die Abgaben auf den Faktor Arbeit sind geringer, so daß Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt sowohl angebotsseitig wie auch nachfrageseitig vermindert werden können und ein höheres Wohlfahrtsniveau erreicht werden kann¹¹.

Niedrigere Sicherheit?

Dem Kapitaldeckungsverfahren werden eine Reihe von Einwänden entgegengehalten, die im Kern darauf abzielen, daß es nicht nur auf den Vergleich der langfristigen zu erwartenden Ertragsraten ankomme, sondern auch die Sicherheit der Renditen mit in den Blick zu nehmen sei. Es müsse deutlich gemacht werden, daß der Kapitalstock – das Fundament des Kapitaldeckungsverfahrens – nahezu vollständig entwertet werden könnte und damit die Alterssicherung verloren wäre, wie dies in Deutschland innerhalb dieses Jahrhunderts zweimal nach Kriegen der Fall gewesen ist. So unstrittig diese Gefahr ist, so muß doch betont werden, daß es nicht die Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist, ökonomische Regelwerke in erster Linie vor

dem Hintergrund derartiger Ausnahmesituationen zu konzipieren¹². Ungeachtet dessen bestehen beim Kapitaldeckungsverfahren Risiken, die im folgenden genannt und bewertet werden¹³:

□ Die Renditen der verschiedenen Anlageformen seien unsicher, und die Stabilität der Alterssicherung wäre damit nicht gewährleistet. Zusätzlich wäre mit Anlageformen im Ausland eine besondere Unsicherheit verbunden¹⁴. Wenn in mehreren Industrieländern der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren vollzogen würde, stünden in diesen Volkswirtschaften nicht genügend Anlagemöglichkeiten zur Verfügung, so daß die Versicherungsträger auf Schwellenländer ausweichen müßten, womit sowohl ein Länderrisiko als auch ein Wechselkursrisiko verbunden wären. Allerdings: Auch dies ist lediglich Ausdruck des Trade-Offs zwi-

¹⁰ Unter Verwendung einfacher finanzmathematischer Ansätze läßt sich beispielsweise abschätzen, daß ex ante berechnete Rentenleistungen über ein Kapitaldeckungsverfahren mit merklich geringeren Beitragsleistungen zu gewährleisten wären. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen H. H. Glismann, E.-J. Horn: Die Krise des deutschen Systems der staatlichen Alterssicherung, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 1995, S. 334; vgl. auch H. Gischer: Die Höhe der Rentenversicherungsbeiträge im Kapitaldeckungsverfahren. Einige einfache Zusammenhänge und Beispielrechnungen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1996, S. 274 ff.

¹¹ In einer Modellrechnung für die Vereinigten Staaten werden die Effizienzgewinne auf dem Arbeitsmarkt mit 1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und die durch die höhere Kapitalakkumulation mit 2% angegeben, vgl. M. Feldstein: The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform, National Bureau of Economic Research, Working Paper Nr. 5413, 1996.

¹² Was vor 40 Jahren galt, dürfte jetzt erst recht zu unterschreiben sein; so schrieb Ludwig Erhard in „Wohlstand für alle“ (aktualisierte Neuausgabe, Düsseldorf 1990, S. 254) unter dem Stichwort „Grenzen der Sozialversicherung“ hierzu: „Es mag in gewisser Hinsicht zwar verständlich sein, daß Krieg und Währungsreform mit ihren tiefgreifenden Umschichtungen das Verlangen nach kollektiver Sicherheit aufkommen ließen. Es wäre aber falsch und verhängnisvoll, die künftige Sicherheit gegen allgemeine Lebensrisiken auf einen derartigen und hoffentlich nie wiederkehrenden Zusammenbruch abstellen zu wollen.“

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Ziffern 410 ff.

¹⁴ Vgl. etwa W. Schmähl: Alterssicherungssysteme aus gesamtwirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 8, S. 415.

schen Rendite und Risiko, wie es grundsätzlich für jede Finanzanlage zu beobachten ist. Diesen Anlage-Risiken im weiteren Sinne werden die Versicherungsträger jedoch aus ihrem ureigensten Interesse durch eine Diversifikation ihres Portfolios und Sicherungsgeschäfte für ihre Anlagen entgegengetreten. Darüber hinaus kann durch eine funktionierende Versicherungsaufsicht sowie über Rückversicherungseinrichtungen bei einem privat organisierten Kapitaldeckungsverfahren das Anlagerisiko für den Versicherten vermindert werden.

Käme es zu einer unerwarteten Inflation und damit zu einer Entwertung aller nominal fixierten Anlageformen, dann wäre das Kapitaldeckungsverfahren – wie jede Form des Sparens – in seinem Bestand gefährdet. Zwar ist eine Absicherung gegen ein derart allgemeines Anlage-Risiko ungleich schwieriger, allerdings bedarf es nicht einer galoppierenden Inflation mit Preissteigerungsraten, die jenseits der schon in den langfristigen Zinsen enthaltenen Inflationserwartungen liegen. Angesichts der insbesondere in Deutschland hoher aber auch weltweit zunehmenden Stabilitätskultur ist dem Inflationsrisiko nur eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit beizumessen. Zudem würde die Notwendigkeit eines stabilen Geldwerts ungleich stärker verakzentiert sein, wenn die Alterssicherungsinteressen der Bürger derart mit ihm verknüpft wären.

Frei nach dem Motto „Kasse macht sinnlich“ könnte die Politik versucht sein, auf den angesammelten Kapitalstock zu anderen Zwecken als der Alterssicherung zurückzuzreifen¹⁵. Diesem politischen Risiko sollte durch eine private Organisation des Kapitaldeckungsverfahrens begegnet werden. Sind die Versicherer nicht verpflichtet, Staatsanleihen in ihr Portfolio aufzunehmen, ist ein Schutz der Versicherten vor politischem Zugriff gewährleistet; dies ist im jetzigen System der gesetzlichen Rentenversicherung offenbar nicht gegeben, wenn man die Erfahrungen bezüglich der Auflösung von Rücklagen oder der Zuweisung versicherungsfremder Leistungen betrachtet.

Von großer Bedeutung ist die Abhängigkeit des Alterssicherungssystems von der Bevölkerungsent-

wicklung: Beim Kapitaldeckungsverfahren wird bei einer schrumpfenden Bevölkerung die Gefahr darin gesehen, daß sich aufgrund des dann zu großen Kapitalstocks die Faktorpreisrelationen ändern würden – der Zins sänke, und die Immobilienpreise fielen¹⁶. Dieser Einwand des Finanzierungsrisikos bei schrumpfender Bevölkerung läßt allerdings den Einfluß des Weltmarktzins auf den inländischen Marktzins außer acht. Darüber hinaus ist es auch gar nicht erforderlich, daß die junge Generation durch Konsumverzicht das gesamte von der Rentnergeneration ersparte Kapital aufnimmt. Durch das Unterlassen von Ersatzinvestitionen – der Spielraum wird durch die Abschreibungen gegeben und beträgt derzeit etwa 13% des Bruttoinlandsprodukt – kann die Lücke geschlossen werden.

Ein weiterer Einwand gegen das Kapitaldeckungsverfahren bezieht sich darauf, daß der dazu erforderliche Kapitalstock zu groß sei, um einen Systemwechsel vornehmen zu können¹⁷. Dagegen ist anzubringen, daß das notwendige Deckungskapital eindeutig geringer ist als das derzeit reproduzierbare Bruttosachvermögen aller Wirtschaftsbereiche¹⁸. Darüber hinaus würde sich der Kapitalstock beim Übergang erst im Laufe der Zeit akkumulieren, und der westdeutsche Kapitalstock ist ohnehin keine konstante Größe, hat er sich doch seit dem Jahre 1970 mehr als verdoppelt. Vor dem Hintergrund der Größe des Kapitalstocks wird jedoch ferner die Gefahr einer Machtkonzentration in Händen der Versicherungsträger gesehen. Nicht zuletzt aus dem Risiko des Machtmißbrauchs erwächst der Druck, ein Kapitaldeckungsverfahren nicht staatlich zu organisieren, sondern den Wettbewerb zwischen privaten Versicherungsgesellschaften unter Aufsicht der Kartellbehörde zu nutzen.

Perspektiven für einen Systemwechsel

Faßt man einen vollständigen Systemwechsel ins Auge, so ist folgendes Szenario denkbar: Ab dem Starttermin des Kapitaldeckungsverfahrens fließen alle Beiträge der Versicherten in den Aufbau des persönlichen Kapitalstocks bei privaten Versicherungsträgern. Für alle bisher im Umlageverfahren erworbenen Rentenansprüche ändert sich nichts, sie können entsprechend der Rentenformel jährlich angepaßt werden. Aktuelle Rentenbezieher erhalten ihre kompletten Altersbezüge gemäß dem Umlageverfahren; Neurentner beziehen im Laufe der Übergangsperiode einen zunehmenden Anteil ihrer Renten aus dem Kapitaldeckungsverfahren. Etwa 45 Jahre nach dem Starttermin des Kapitaldeckungsverfahrens (Dauer eines Erwerbslebens) wird dann kein Neurentner mehr

¹⁵ Vgl. etwa W. Schmal: Strategien und Maßnahmen künftiger Alterssicherungspolitik in Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 10, S. 99.

¹⁶ Vgl. etwa B. Rürup: Renten- und Pensionsfinanzierung nach dem Kapitalstockverfahren – Möglichkeiten und Probleme, in: Deutsche Rentenversicherung 1995, S. 719.

¹⁷ Vgl. etwa F. Ruland: Die langfristige Sicherung der Renten, in: Deutsche Rentenversicherung, 1994, S. 223.

¹⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahrgutachten 1996/97, Ziffer 418.

Ansprüche aus dem alten System geltend machen. Endgültig vollzogen ist der Übergang jedoch erst, wenn der letzte an das Umlageverfahren Ansprüche stellende Versicherte stirbt.

Sämtliche in diesem Szenario relevanten Ansprüche aus dem Umlageverfahren werden dann in Zukunft explizit gemacht als Verbindlichkeiten gegenüber den entsprechenden Rentnergenerationen und können entweder aus dem laufenden Steueraufkommen oder über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanziert werden. Die aus dem Übergang erwachsende finanzielle Mehrbelastung für die aktive Bevölkerung kann nicht vermieden werden, allenfalls kann sie beim Aufbau einer Staatsschuld über eine zeitliche Streckung der Tilgung auf mehrere Generationen verteilt werden.

Angesichts der beträchtlichen Zusatzbelastung beim Übergang bedarf es einer genaueren Betrachtung der Verteilung von Lasten und Nutzen beim Systemwechsel im Zeitablauf. Dem Szenario folgend, daß die Rentenansprüche aus dem Umlageverfahren ab dem Stichtag der Umstellung durch Staatsschuldentitel finanziert werden, ergeben sich daraus für künftige Generationen Belastungen zumindest (wenn nicht getilgt wird) in Höhe der Zinszahlungen auf die aufgenommenen Kredite. Zur Veranschaulichung dient das Schaubild, in dem die Belastung (als ewige Schuld) abgetragen ist, die sich auch nach oben verschieben und zeitlich begrenzen läßt, wenn die Tilgung der Staatsschuld innerhalb eines bestimmten Zeitraums vorgesehen wird. Parallel dazu läßt sich die Vorteilhaftigkeit des Kapitaldeckungsverfahrens aufgrund der zu erwartenden höheren Ertragsraten in Form einer Ersparnisfunktion abbilden, da das Produkt Alterssicherung zu geringeren Kosten zu erwerben ist. Die Funktion ist monoton steigend, da die Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens um so stärker zum Tragen kommen, je weiter die Umstellungsphase vorangeschritten ist.

Ab dem Schnittpunkt der beiden Kurven in Periode t^* haben die Erwerbstätigen in jeder folgenden

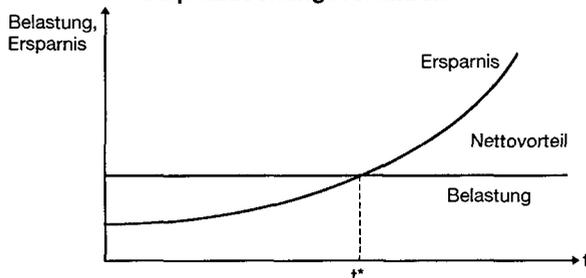
Periode einen Nettovorteil der Umstellung gegenüber der Beibehaltung des Umlageverfahrens. Quantitative Aussagen über den Zeitpunkt t^* lassen sich, ob der Vielzahl von zu setzenden Parametern für die Übergangsperioden, nur schwer treffen. Modellrechnungen lassen einen Zeitraum von 40 bis 50 Jahren plausibel erscheinen, d.h., etliche Jahrgänge hätten eine erhebliche Zusatzbelastung zu tragen, die jedoch weit entfernt liegt von der häufig genannten „doppelten Belastung“, da das neue Alterssicherungssystem „billiger“ zu haben ist. Die genannten Einwände und Risiken bleiben hierbei unberücksichtigt, umgekehrt dürften die gesamtwirtschaftlichen Effizienzgewinne die Zeitspanne bis t^* verkürzen. Die dargestellten Zusammenhänge gelten grundsätzlich auch bei einer Teilkapitalisierung des obligatorischen Alterssicherungssystems¹⁹.

Mischsystem als Reformstrategie

Der Reformbedarf beim gegenwärtigen System der Alterssicherung ist nicht von der Hand zu weisen. Der jüngeren Generation wird zunehmend deutlich, daß sich ihre Erwartungen an die Versorgung aus der gesetzlichen Rentenversicherung in Zukunft nicht mehr in dem Maße erfüllen werden, wie dies für die jetzige Rentnergeneration noch gegolten hat. Angesichts dessen sind die Grenzen der Finanzierbarkeit als Gefahr für den Generationenvertrag zu werten, die eine langfristig orientierte Rentenreform verlangt. Dabei sollte das Kapitaldeckungsverfahren, zumindest aber eine Teilkapitaldeckung, anders als in den jüngsten vorgelegten Vorschlägen der Rentenkommission, ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Die entscheidenden Schwierigkeiten bei einem vollständigen Wechsel zum Kapitaldeckungsverfahren ergeben sich aus der Übergangsproblematik: Die damit einhergehende Zusatzbelastung konzentriert sich auf eine Generation, wenn die Altansprüche aus dem Umlageverfahren komplett durch Steuern finanziert werden sollen. Dies dürfte vor allem aus sozialpolitischen Gründen abzulehnen sein. Die Zusatzbelastung kann aber auch über den Kapitalmarkt finanziert werden und damit die bereits heute implizit bestehende Staatsverschuldung explizit gemacht werden; eine zeitliche Verteilung der Umstellungslasten auf mehrere Gene-

Nettovorteil beim Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren



¹⁹ Vgl. die wissenschaftliche Diskussion um die Privatisierung der Sozialversicherung in den Vereinigten Staaten und die Vorteilhaftigkeit eines Systemwechsels hin zu dem Kapitaldeckungsverfahren u. a. bei M. Feldstein: Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare?, National Bureau of Economic Research, Working Paper Nr. 5281, 1995; und L. J. Kotlikoff: Privatization of Social Security: How it Works and Why it Matters, in: Tax Policy and the Economy, 1996, S. 1-32.

rationen wäre dadurch möglich. Dies dürfte vor dem Hintergrund der übermäßigen Staatsverschuldung vor allem aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen sein.

Als Reformstrategie folgt aus alledem ein Mischsystem, in dem sich die Gewichte der Alterssicherung aus dem Umlageverfahren sowie privater (kapitalgedeckter) Vorsorge hin zu letzterer verschieben werden²⁰. Konkret bedeutet dies, daß aus der Gesetzlichen Rentenversicherung nur noch eine umlagefinanzierte Grundabsicherung finanziert werden sollte und daneben in bedeutsamerem Umfang als bisher die individuelle Vorsorge tritt, ergänzt um die betriebliche Versorgung²¹. Zum einen reichen die Maßnahmen im bestehenden System mit der Herausnahme von Umverteilungselementen nicht aus, um dessen Funktionsfähigkeit langfristig zu gewährleisten. Zum anderen können durch die stärkere Eigenvorsorge die Vorteile von kapitalgedeckten Systemen genutzt werden. Die demographisch bedingten Mehrbelastungen für die jüngere Generation können so zumindest abgemildert werden. Dies führt insgesamt – aus sozialpolitischer Sicht – zu mehr Gerechtigkeit zwischen den Generationen, da negative Verteilungseffekte verringert werden, und – aus ordnungspolitischer Sicht – dazu, daß die Versicherten in höherem Maße ihre Rente und damit die Aufteilung des Einkommens in Gegenwarts- und Zukunftssumme gemäß ihren Präferenzen gestalten können.

□ Der Umfang der obligatorischen Alterssicherung würde zwar zurückgedrängt, da bis dato durch die Gesetzliche Rentenversicherung quasi suggerierte Garantie für die eigene Alterssicherung dadurch jedoch langfristig auf sicherere Ebene gestellt. Die notwendige Akzeptanz für die private Zusatzversorgung erwächst unter anderem daraus, daß kapitalgedeckte Alterssicherungsformen gegenüber sich verschlechternden demographischen Bedingungen und – unter dem Gesichtspunkt der Planungssicherheit – gegenüber spontanen politischen Einriffen einen besseren Schutz bieten.

□ Unter dem Gesichtspunkt der ausreichenden finanziellen Versorgung im Alter scheint es im Hinblick auf das Kriterium der Effizienz angebracht und möglich, mit einer Ausweitung der kapitalgedeckten Elemente in der Alterssicherung ein System bereitzustellen, das

eine günstigere Alterssicherung – auch unter Berücksichtigung von Risikoaspekten – gewährleistet.

□ Des Weiteren würde die Rentenversicherung der Umverteilungsfunktion, die dann über steuerfinanzierte Transfers effizienter und zielgenauer wahrgenommen werden kann, bei reduziertem Bundeszuschuß weitgehend entzogen; bezüglich der sogenannten versicherungsfremden Leistungen hat die Rentenkommission keine entscheidenden Vorschläge gemacht, im Gegenteil plädiert sie dafür, die Fortschreibung des Bundeszuschusses beizubehalten.

Stärkere Eigenvorsorge

Die mit dem Mischsystem einhergehende Absenkung des umlagefinanzierten Rentenniveaus, also der Übergang zur Grundabsicherung, könnte durch eine Modifikation der Rentenformel über eine demographische Komponente geschehen, wie dies auch in dem Bericht der Rentenkommission vorgesehen ist. In jedem Fall muß dieser Prozeß langfristig vorhersehbar sein, um den Versicherten ausreichend Zeit zur privaten Vorsorge zu geben. Unvermeidlich wird in diesem Zusammenhang sein, daß einige Rentner zusätzlich in die Sozialhilfe geraten. Der Normalfall sollte allerdings sein, daß die Rente auch für Beschäftigte in den unteren Lohngruppen nach einem Erwerbsleben ausreicht, um das durch die Sozialhilfe definierte Existenzminimum zu übersteigen und mithin eine Legitimationskrise der Gesetzlichen Rentenversicherung zu vermeiden. Somit bliebe das Prinzip der Beitragsbezogenheit erhalten und die Beitragsäquivalenz würde sogar noch verstärkt durch die Herausnahme von vermeidbaren Umverteilungselementen.

Die Politik ist gefordert, im Rahmen einer langfristig orientierten Rentenreform die von ihr selbst eingeforderte stärkere Eigenvorsorge in der Alterssicherung nicht einfach nur geschehen zu lassen. Junge Erwerbstätige und künftige Generationen brauchen klare und glaubwürdige Perspektiven für die Ausgestaltung eines derartigen gemischten Systems, um den Bedarf individueller Kapitalbildung gemäß der persönlichen Präferenzen abschätzen zu können. Aber auch den älteren Erwerbstätigen und den jetzigen Rentnern ist offenzulegen, inwiefern sie an den Mehrbelastungen der Gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt werden, ohne dabei den Vertrauensschutz für diese Personen auszuhöhlen. Aus heutiger Sicht ist die Notwendigkeit zur Öffnung der Alterssicherung für mehr kapitalgedeckte Elemente auch weiten Teilen der Bevölkerung bewußt; es bedarf nun langfristig ausgeglichener Entscheidungen der Politik, die diesem Übergangsprozeß eine Orientierung und Führung geben.

²⁰ Daß eine Ergänzung der umlagefinanzierten Rentenversicherung durch kapitalfundierte Elemente eine überlegene Strategie ist, folgert Breyer innerhalb seines theoretischen Modellrahmens, vgl. F. Breyer: Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung, in: H. Siebert (Hrsg.): Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Tübingen 1996, S. 59-84.

²¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/97, Ziffern 399 ff.