ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Voigt, Stefan; Wagner, Gert G.

**Working Paper**

# Zur Logik der Rentenanpassung - ein konstitutionenökonomischer Vorschlag

DIW Discussion Papers, No. 195

**Provided in Cooperation with:**
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Voigt, Stefan; Wagner, Gert G. (2000) : Zur Logik der Rentenanpassung - ein konstitutionenökonomischer Vorschlag, DIW Discussion Papers, No. 195, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/18191

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DIW Diskussionspapiere
Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 195

# Zur Logik der Rentenanpassung
# - ein konstitutionenökonomischer Vorschlag

von
von Stefan Voigt (Berlin)*
und Gert Wagner (Berlin und Frankfurt/Oder)**

Berlin, Januar 2000

* Wissenschaftliches Mitglied, Wissenschaftskolleg zu Berlin, Wallotstraße 19, 14193 Berlin, e-mail: voigt@wiko-berlin.de
** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, 14191 Berlin, email: gwagner@diw.de

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin
Phone: +49-30-89789- 0
Fax: +49-30-89789- 200
Internet: http://www.diw.de
ISSN 1433-0210

# Zur Logik der Rentenanpassung

## - ein konstitutionenökonomischer Vorschlag

von Stefan Voigt (Berlin)*

und Gert Wagner (Berlin und Frankfurt/Oder)**

Staatlich organisierte Altersvorsorgesysteme, die in Umlage finanziert werden (in Deutschland ist dies die gesetzliche Rentenversicherung [GRV]), bedürfen einer expliziten Regelung, wie hoch die Renten sein sollen bzw. wie die laufenden Renten den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen angepasst werden sollen. Die Rentenanpassung basiert zwangsläufig auf einer politischen Entscheidung, da die Umlage nicht in Form privater Versicherungen, deren Wert der Markt regeln kann[1], abgewickelt wird bzw. werden kann.

Seit Jahren herrscht in der Bundesrepublik im Prinzip Einigkeit darüber, daß eine unveränderte Rentenformel die Beitragssätze aufgrund der demographischen Entwicklung in von der Gesellschaft als unzumutbar empfundene Höhen klettern lassen würde. Es liegt also nahe, eine Veränderung der Rentenformel zu diskutieren. Gleichwohl stellt jede Veränderung streng genommen einen Vertrauensbruch dar. Entsprechend schwer ist es für jede Bundesregierung und den Gesetzgeber, eine Änderung der Rentenanpassung (und anderer Parameter der Gesetzlichen Rentenversicherung) zu beschließen.

Die Zahl möglicher Formeln ist jedoch theoretisch wie praktisch nahezu unbegrenzt. In diesem Beitrag wird deshalb nicht ein weiterer Formelvorschlag hinzugefügt, sondern eine andere

---

* Wissenschaftliches Mitglied, Wissenschaftskolleg zu Berlin, Wallotstraße 19, 14193 Berlin, e-mail: voigt@wiko-berlin.de

** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, 14191 Berlin, email: gwagner@diw.de

[1] In der Realität wird der Wert privater Versicherungen sehr oft auch auf Grund staatlicher Entscheidungen beeinflußt, da es für viele Personenversicherungen, z.B. die Lebensversicherung, einen staatlichen "Verbraucherschutz" gibt, der das Marktgeschehen reguliert.

Diskussionsebene gewählt: es wird ein Vorschlag präsentiert, mit welchem Procedere die Gesellschaft Rentenformeln generieren könnte, d.h., mit Hilfe welcher Regeln eine Rentenanpassung jeweils vereinbart werden sollte. Eine Veränderung der Rentenformel wäre damit nicht automatisch auch ein Vertrauensbruch. Mit anderen Worten: von der Ergebnisorientierung der bisherigen Rentenanpassungs-Diskussion wird auf eine Prozeß- bzw. Regelorientierung gewechselt. Die Unterscheidung zwischen der Wahl von Regeln einerseits und der Entscheidungen innerhalb gegebener Regeln andererseits ist zentral für die Konstitutionenökonomik. Unser Vorschlag setzt genau an dieser Unterscheidung an und kann deshalb der Konstitutionenökonomik zugerechnet werden.

Es ist unsere Absicht, eine Reform der Rentenanpassungsregeln zu skizzieren, die allgemein zustimmungsfähig ist, der also sowohl Rentenempfänger als auch Rentenversicherungszahler zustimmen könnten.[2] Wenn die Skizzierung eines solchen Konsens-Vorschlags gelingt, dann sollte seine Umsetzung möglich sein, weil das politische Überleben einer Regierung dann nicht gefährdet wäre. Konkret schlagen wir die Einführung eines Rentenparlaments vor, dessen einzige Aufgabe in der Anpassung der Renten (Niveau und Struktur) über die Zeit besteht. Dieses Rentenparlament könnte sich aus der bestehenden Selbstverwaltung entwickeln.

Im folgenden werden zunächst die Ziele rekapituliert, deren Erreichung mit (öffentlich organisierten) Alterssicherungssystemen angestrebt wird. Das für eine Marktwirtschaft angemessene Referenzsystem der Altersvorsorge ist das einer privaten Versicherung. Seine konkreten Realisierungsmöglichkeiten werden deshalb im ersten Teil des zweiten Abschnitts diskutiert. In dessen zweitem Teil wird auf

---

[2] Die Rentenreformen, die von anderen Regierungen in den vergangenen Jahren umgesetzt wurden, werden hier nicht analysiert. Ihre Untersuchung wäre zwar sehr interessant, weil man möglicherweise Lehren für die Überlebensfähigkeit von Regierungen ziehen könnte, dies muß jedoch einer weiteren Arbeit vorbehalten bleiben.

verschiedene Dimensionen der Rentenanpassung im Umlageverfahren eingegangen. Abschnitt 3 ist den praktischen Problemen der bisherigen Rentenanpassung gewidmet. Im vierten Abschnitt wird gezeigt, wie angesichts der nicht überwindbaren Unsicherheit, die mit jedem Alterssicherungssystem verbunden ist, ein allgemein zustimmungsfähiges Rentenanpassungssystem aussehen könnte, das unter Rückgriff auf konstitutionenökonomische Einsichten entwickelt wird. Eine Vielzahl von Fragen bleibt noch zu beantworten Wir stellen deswegen sieben Bausteine zur Diskussion, deren Gehalt im Detail noch zu bestimmen ist. Abschnitt 5 skizziert Möglichkeiten der praktischen Umsetzung unserer Schlußfolgerungen, die in jedem Falle auf ein Entscheidungsgremium hinauslaufen, daß eine längere Amtsdauer als der Bundestag und die Bundesregierung haben. Dies könnte unter Umständen durch eine Stärkung der Selbstverwaltung erreicht werden.

## 1 Ziele der Alterssicherung

Wir gehen - entsprechend dem ökonomischen Standardmodell - davon aus, daß Menschen risikoavers sind und deswegen Versicherungsschutz suchen (vgl. Wagner 1998a). Im Hinblick auf das Alter gibt es zwei Gefahren: frühzeitige Erwerbsunfähigkeit und die nicht bekannte individuelle Lebenserwartung.[3] Hinzu kommt - und dies gilt für jedes Lebensalter - der Wunsch aller rationalen Menschen nach Armutsvermeidung (vgl. Rawls 1975). Des weiteren gibt es bei einigen Gruppen den Wunsch nach darüber hinausgehender "Umverteilung"; diesen Wunsch berücksichtigen wir im folgenden nicht.

Geht man vom neoklassischen Standardmodell aus, dann suchen risikoaverse Menschen Versicherungsschutz, der ihnen im Falle des Eintritts einer Gefahr einen hinreichend sicheren Schutz

[3] Ein hohes Lebensalter stellt hier eine "Gefahr" dar, weil das Individuum Schwierigkeiten hat, den Vorsorgeumfang ex ante optimal festzulegen.

bietet. Die als "Alters"sicherung gewünschte Sicherheit besteht nicht lediglich darin, nicht zu verarmen bzw. nicht auf die Almosen anderer angewiesen zu sein, sondern auch darin, einen "angemessenen" Lebensstandard halten zu können und dies auch bei frühzeitiger Erwerbsunfähigkeit oder einer überdurchschnittlich langen Lebensdauer. Zu diesem Zweck werden Versicherungen abgeschlossen, die einen Gefahrenausgleich bieten und nichts mit gezielter Umverteilung zwischen Gruppen zu tun haben.

Was kann eine Altersversicherung bieten? Marktwirtschaften beruhen auf der dezentralen Koordination individueller Pläne. Die individuellen Wohlstandspositionen sind dabei nicht allein von den eigenen Anstrengungen abhängig, sondern auch von den Handlungen Millionen anderer Akteure. Konkrete Ergebnisse sind in Marktwirtschaften deshalb systematisch nicht prognostizierbar. Anders formuliert: Im Vergleich zu zentralgelenkten Wirtschaftssystemen bieten Marktwirtschaften eine ungleich größere Chance auf ein hohes Durchschnittseinkommen- auch im Alter -, sie sind aber gleichzeitig auch mit einem höheren Maß an individueller Unsicherheit verbunden. Wir fragen im nächsten Abschnitt zunächst, ob die Sicherheit bzw. Vorhersehbarkeit der Altersvorsorge höher sein kann als das in einer Marktwirtschaft allgemein vorzufindende Maß an Vorsehbarkeit. Wir fragen dann weiter, mit welchen Mitteln das optimale Maß an Vorhersehbarkeit bei der Alterssicherung erreicht werden kann.

## 2 Rentenfestsetzung und -anpassung

### 2.1 Kapitaldeckungsverfahren (KVD)

Marktwirtschaften beruhen darauf, daß Akteure Verträge mit anderen Akteuren abschließen und beide sich vom Abschluß des jeweiligen Vertrags eine Verbesserung ihrer Position erhoffen. Sofern Altervorsorge eine versicherbare Leistung darstellt, ist

eine auf freiwillig eingegangenen individuellen Verträgen beruhende Vorsorge die mit einer Marktwirtschaft am besten kompatible Form der Altervorsorge. Kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme sind beitragsbezogene Systeme, Beitrags- bzw. Prämienzahlungen liegen also fest, während sich der Wert der späteren Rente im Laufe der Zeit aufgrund der Kapitalverzinsung ergibt. Mehr "Sicherheit" als sie die Kapitalrendite gibt, kann langfristig eine kapitalgedeckte Altersvorsorge nicht geben. Die Kapitalrendite ist jedoch je nach Anlageform und wirtschaftlicher Entwicklung unterschiedlich; kurz- und mittelfristig können sich dabei große Abweichungen vom langfristigen Trend ergeben. Hinzu kommt: Steigen die versicherten Gefahren unerwartet an, dann resultiert daraus eine Unterversicherung.

Bei Vertragsabschluß ist der reale Wert einer privaten Rente nicht vorhersehbar, da er von der Kapitalverzinsung abhängt ("Gewinnbeteiligung"). Lediglich für den Zeitraum, für den ein angesparter Kapitalstock annuisiert wird, d.h. in Form von (monatlichen) Renten ausgezahlt wird, ist eine feste Rente möglich, sofern es Lebensversicherungsgesellschaften gibt, die bereit sind, eine feste Annuität zu garantieren ("Unternehmensmodell" einer Versicherung). In Deutschland werden in der Regel auch für die annuisierten Alterskapitalien Gewinnbeteiligungen vereinbart, die Rendite kann somit erst ex post errechnet werden ("Risikogemeinschaft")[4].

Auch im Falle einer festen Annuität ist das "Rentenniveau" (also das Verhältnis von Renten zu "Aktiveneinkommen") nicht sicher, da sich im Nachhinein herausstellen kann, daß die fest vereinbarte Rente - gemessen an der allgemeinen Kapitalrendite - zu niedrig oder zu hoch ist. Im letzten Fall - einer überdurchschnittlich hohen Rendite einer Annuität - kann dies zur Insolvenz der Versicherungsgesellschaft oder zur

---

[4] Insofern ist die Forderung Bofingers (1999; 592), daß ein glaubwürdiges Rentensytem durch eine "konsequente Anwendung des Prinzips der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen" zu erreichen sei kurzsichtig.

Notwendigkeit der "Quersubventionierung" dieser Versicherungssparte führen. Angesichts des Interesses von Versicherten wie auch Versicherungen an der Vermeidung von Insolvenzen wird eine fest vereinbarte Rendite im allgemeinen somit vorsichtig kalkuliert werden, und das bedeutet, daß die Verzinsung einer fest vereinbarten Annuität unter der allgemeinen Kapitalrendite liegen wird (vgl. Wagner 1998b).

Zusammenfassend kann man feststellen, daß im Kapitaldeckungsverfahren in der langfristigen Betrachtung (beispielsweise über eine Generation hinweg, die zuerst für das Alter anspart, um später eine Rente zu erhalten) die zu erwartenden Rentenzahlungen nicht genau bekannt sind. Die Rentenzahlungen erfolgen hier in Abhängigkeit von der Kapitalverzinsung, die eine Versicherungsgesellschaft über Jahrzehnte hinweg zu erwirtschaften in der Lage war. Die "Rentenanpassung" ist somit nicht antizipierbar, die Vorhersehbarkeit dieses Systems nicht höher als das allgemein in einer Marktwirtschaft erreichbare Maß an Vorhersehbarkeit. Wird für die Annuisierung eines Altersvorsorgekapitals eine feste Rente vereinbart, wird diese im allgemeinen - gemessen an der allgemeinen Kapitalverzinsung - ein "schlechtes Geschäft" sein.

## 2.2 Umlageverfahren (UV)

Im Vergleich zum Kapitaldeckungsverfahren bietet das Umlageverfahren die Möglichkeit, auf nicht vorhergesehene Gefahren wie Frühverrentung, höhere Lebenserwartung oder mehr Hinterbliebene durch Rentenzahlungen flexibel zu reagieren. Diese Mehrzahlungen werden alimentiert, indem der Beitragssatz für die Rentenversicherungszahler angehoben wird. Das Umlageverfahren bietet also gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren einerseits die Möglichkeit eines umfassenderen Schutzes (vgl. dazu Merton 1983, Bodi 1991 und Breyer 1990), ist aber andererseits mit entsprechend geringer Erwartungssicherheit über die Höhe der Beiträge verbunden, da

diese auch davon abhängen, wie sich das Verhältnis von Beitragszahlern und deren Einkommen zu den Rentnern und den Rentenzahlungen entwickelt. Die Erfahrung - nicht nur in Deutschland - lehrt, daß es zu Änderungen der Rentenformel kommt, um die Beitragslast in Grenzen zu halten, indem auch das Rentenniveau verändert wird. Diese Veränderung des Rentenniveaus kann regelgebunden oder ad hoc (diskretionär) erfolgen.

Gegenüber dem beitragsbezogenen Kapitaldeckungssystem ist ein Umlageverfahren von der Idee her ein ertragsbezogenes System, in dem die Leistungen feststehen, aber die zu deren Zahlung jeweils erforderlichen Beitragssätze flexibel sind. Die Beitragssätze ergeben sich nicht auf einem Versicherungsmarkt, sondern auf dem "politischen Markt", auf dem Gruppen, die ein Interesse an hohen (und sicheren) Renten haben mit anderen Gruppen, die ein Interesse an möglichst niedrigen Beitragszahlungen haben zusammentreffen und um die Gunst der politischen Entscheider buhlen.[5]

## 2.3 Zwischenfazit zur Rentenanpassung

Die nähere Betrachtung der beiden möglichen Finanzierungsverfahren KDV und UV hat - für manche wahrscheinlich überraschend - gezeigt, daß *ex ante* unklar ist, welches der beiden idealtypischen Systeme der Altersvorsorge mit einem höheren Maß an Erwartungssicherheit verbunden ist.

Das 1957 in Deutschland eingeführte Umlagesystem war ein nahezu idealtypisches ertragsbezogenes System, da die Festsetzung der Rente mit Hilfe einer bruttolohnbezogenen Formel erfolgte, anhand derer auch die Rentenanpassung der laufenden Renten vorgenommen wurde. Im Lauf der Jahre steigende Beitragssätze wurden lange Zeit hingenommen bzw. politisch durchgesetzt.

---

[5] Breyer und Craig (1997) zeigen, daß die theoretischen Prognosen, die mit Hilfe von public choice-Modellen in bezug auf den Umfang von

Freilich gab es nach der „großen Rentenreform„ im Jahre 1957 immer wieder Änderungen bei der Rentenanpassungsformel (vgl. Krupp 1999), da sich am "politischen Markt" Veränderungen ergaben. Sie sind Gegenstand der folgenden Überlegungen.

## 3 Praktische Probleme der Rentenanpassung im Umlageverfahren

Aus Sicht der Versicherten sind möglichst gut kalkulierbare (reale) Renten und Beiträge zentral, während am politischen Markt der Ausgleich von Beitragseinnahmen und Rentenausgaben im Vordergrund steht.

Im steady state, also einer stationären Bevölkerung (die weder ihre Größe noch ihre Struktur verändert) und einem gleichmäßigen Wirtschaftswachstum ist eine Rentenformel für das Umlagesystem relativ einfach ableitbar. Ausgehend von einem gewünschten Rentenniveau (also einer Zielgröße für die Relation von Rente zu Erwerbseinkommen pro Kopf) ergibt sich ein Beitragssatz, der insofern fair ist, weil er für alle künftigen Generationen gilt. Eine Unterscheidung in Brutto- bzw. Netto-Anpassung ist im steady state im Grunde nicht notwendig, da in einer stetig wachsenden Wirtschaft auch kein Grund besteht, die Besteuerung und damit den Netto- im Vergleich zum Brutto-Lohn zu verändern. Wenn der Brutto- und Netto-Lohn mit derselben Rate wachsen, kann man beide Bezugsgrößen wählen und entsprechend das Rentenniveau einmal brutto bzw. einmal netto definieren. Gleiches gilt für eine kapitalgedeckte Rente: im steady state ist die Rendite perfekt vorhersehbar. Ein kapitalgedecktes Altersvorsorgesystem bzw. ein Rentenformel für den steady state sind freilich uninteressant, da das eigentliche Problem jeder Altersvorsorge ja gerade darin besteht, daß es auch im ungleichgewichtigen Wachstum ein bestimmtes Versorgungsniveau garantieren will.

---

Sozialversicherungssystemen generiert werden können, innerhalb der OECD-Länder empirisch relativ gut bestätigt werden können.

Welcher Beitragssatz sich für ein bestimmtes Rentenniveau ergibt oder wieviel Rentenniveau man mit einem bestimmten Beitragssatz "erwerben" kann, hängt im Umlageverfahren von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die Rentensumme hängt von der Größe der "alten" Bevölkerung ab, also vom Ausmaß der Erwerbsunfähigkeit und der gesetzlich festgelegten Altersgrenze, sowie dem Versicherungsgrad der alten Generation (Hinterbliebenenrente!) und deren persönlich erworbenen Anwartschaften, mit deren Hilfe die individuellen Renten differenziert werden. Hat eine Generation viele Anwartschaftspunkte erworben (wie z.B. die Rentner in den neuen Bundesländern), ist für deren Alimentierung ceteris paribus ein höherer Beitragssatz notwendig als für eine Generation mit wenig Anwartschaftspunkten. Auf Seiten der Beitragszahler hängt das Beitragsvolumen vom versicherten Personenkreis, dem in die Versicherung einbezogenen Einkommen und der Höhe dieses Einkommens ab, wobei die Altersstruktur und die Erwerbsquoten sowie das Migrationsgeschehen die Zahl der Beitragspflichtigen stark beeinflußen.

## 3.1 Traditionelle Rentenformeln

Bei der bruttolohnbezogenen Rentenformel wird pro Anwartschaftspunkt ein bestimmter Prozentsatz des Bruttoeinkommens der Versicherten (Arbeiter und Angestellte) als Rente gewährt.[6] Die bruttolohnbezogene Formel garantiert ein bestimmtes "Rentenniveau". Dieses stellt eigentlich eine Relation von Renten zu Erwerbseinkommen dar, in dem der im Umlageverfahren notwendige Beitragssatz entsprechend angepaßt wird. Er kann dadurch stark ansteigen.

Mit der 1993 eingeführten nettolohnbezogenen Rentenformel wurde versucht, eine automatische Balance zwischen Beitragslast und

---

[6] Daß die Bruttoeinkommen mit einem time-lag ermittelt und in die Rentenformel eingingen, verändert das Prinzip nicht, sondern führt lediglich zu einem antizyklischen Leistungsvolumen der GRV (vgl. dazu Rolf 1980).

als ausreichend empfundenem Rentenniveau zu finden. Wird das Rentenniveau am Nettoeinkommen festgemacht, so wird dieses von der Höhe der direkten Steuern[7]6 beeinflußt sowie von den Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen selbst. Auch bei einer derartigen "Nettoformel" kann der Beitragssatz gewaltig ansteigen; in Deutschland werden - bei der bestehenden Formel - Beitragssätze von bis zu 30 Prozent prognostiziert.

Um das Gleichgewicht zwischen den Generationen zu erhalten, gab es in der Vergangenheit immer wieder diskretionäre (ad hoc) Anpassungen (vgl. z. B. Krupp 1999). Der Preis für die Flexibilität und die damit verbundene grundsätzliche Sicherungsgewißheit des Umlageverfahrens besteht in seiner politischen Steuerung. Ob der Preis für die Flexibilität angemessen ist, ist schwer zu beurteilen, da ein alternatives Finanzierungsverfahren für eine flexible Absicherung nicht existiert. Private Umlage ist zwischen Generationen nicht organisierbar[8] solange keine bindenden Verträge von Eltern für ihre Kinder möglich sind, d.h. daß Eltern ihre Kinder nicht in eine private Umlage zwingen dürfen.[9]

## 3.2 Neue Rentenformeln

Wenn der Vorzug der Umlagefinanzierung in ihrer Flexibilität liegt, warum ist dann überhaupt eine langfristig geltende Regelbindung notwendig bzw. sinnvoll? Der Gesetzgeber in Deutschland hat die Rentenanpassung nicht automatisiert, sondern es ist ein jährliches Rentenanpassungsgesetz notwendig, was bereits darauf hinweist, daß diskretionäre Entscheidungen

---

[7] Und damit auch von der Höhe der indirekten Steuern.

[8] Nur innerhalb von Generationen ist eine "Versicherung auf Gegenseitigkeit" kein Problem und auch deutlich häufiger zu finden als kapitalgedeckte Vorsorgeformen.

[9] Zwar gibt es viele private Verträge (z.B. für die Finanzierung eines Eigenheimes), die von den Eltern auf die Kinder übergehen; die Kinder haben allerdings das Recht auf Ablehnung einer Erbschaft. Könnten Kinder eine private Umlage ablehnen, würde diese zusammenbrechen können.

bei der Schaffung der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1957 antizipiert wurden.

Hier könnte man unterscheiden in eine Umlage, die nur eine Mindestsicherung (in Höhe der von einem Staate bedarfsabhängig gewährten Grundversorgung, d.h. in Deutschland in Höhe des Sozialhilfeanspruches) gewährleistet und andererseits in eine umlagefinanzierte Altersvorsorge, die eine darüber hinausgehende "Lebensstandard-Sicherung" erlaubt bzw. erzwingt (wie dies in Deutschland der Fall ist, wo Arbeitseinkommen bis zum ca. 1,7fachen des Durchschnittsarbeitseinkommens pflichtversichert werden).

Für eine Pflichtvorsorge auf Mindestsicherungsniveau gilt, daß dieses Niveau von der Natur der Sache her flexibel definiert werden muß. Erzwingt der Staat ein umlagefinanziertes Mindestvorsorgeniveau, muß er gleichwohl zumindest eine gewisse Vorstellung vom künftigen Niveau haben, wenn die grundgesicherten Menschen wissen wollen, in welchem Umfange sie darüber hinaus private Vorsorge betreiben können.

Erzwingt der Staat eine Lebensstandardsicherung für niedrige und mittlere Einkommen mit Hilfe eines versicherungsgemäßen Umlagesystems (wie dies in Deutschland der Fall ist), bei dem die späteren individuellen Renten von den individuellen Vorleistungen abhängen (wie dies in Deutschland der Fall ist), ist ebenfalls eine Antizipation der künftigen Versicherungsleistung notwendig, da die Bürger die Möglichkeit erhalten müssen, ihre Einkommen, die über dem pflichtversicherten Einkommen liegen (in Deutschland über der "Beitragsbemessungsgrenze") durch private Versicherungen abzudecken.

### 3.3 Zwischenfazit zu Rentenformeln

Es gibt offenbar - in einer Welt außerhalb des steady state - keine optimale Rentenanpassungsformel, die auf Dauer unverändert bleiben kann und vollständige Planungssicherheit

gewährleistet. Gleichwohl wünschen Menschen eine möglichst große Planungssicherheit: Diese wird selbst im Falle einer umlagefinanzierten Rente, die lediglich eine Grundversorgung sichern soll, gewünscht, da dann die meisten Menschen möglichst große Planungssicherheit für ihre darüberhinausgehende private (und evtl. tarifvertragliche) Vorsorge haben wollen.

## 4 Ein konstitutionenökonomischer Ansatz

Trotz der in Deutschland prinzipiell bestehenden Einigkeit über die Notwendigkeit einer umfassenden Rentenreform - und insbesondere der Rentenanpassung - konnte sich weder die alte noch die neue Koalition (bisher) zu einem solchen Schritt durchringen. Dafür mag es polit-ökonomische Gründe geben, hängen die Wiederwahlchancen einer Regierung doch auch von der Beliebtheit einer Regierung bei den Rentenempfängern (und den -beitragszahlern) ab. Die derzeit gültige institutionelle Struktur enthält somit starke Anreize, an sich als notwendig erkannte Reformen, die aber kurzfristig gegenüber dem Status quo Nachteile für einzelne Gruppen bzw. Generationen mit sich bringen, immer wieder zu verschieben. Unter Rückgriff auf die Konstitutionenökonomik wird im folgenden ein Vorschlag entwickelt, wie diese institutionelle Struktur modifiziert werden könnte, so daß notwendige Reformen eine höhere Chance auf Durchsetzung haben.

### 4.1 Zentrale Argumentationsfiguren der (normativen) Konstitutionenökonomik

Die Konstitutionenökonomik setzt bei der zentralen Prämisse der gesamten Ökonomik an: werden Tauschverträge freiwillig eingegangen, dann kann man davon ausgehen, daß alle Beteiligten sich eine Verbesserung ihrer Position davon erhoffen. Wir sind es gewohnt, das Tauschparadigma in bezug auf je zwei Vertragsparteien zu denken. In der Konstitutionenökonomik wird es auf alle Mitglieder einer Gesellschaft ausgedehnt: wenn

ausnahmslos alle Mitglieder einer Gesellschaft einem Vertrag (hier dem Gesellschafts- bzw. Sozialvertrag) zustimmen, dann ist dieser Vertrag gegenüber der bisherigen Situation ohne Vertrag pareto-superior.[10]

Nun wäre es sehr kostspielig bzw. sogar unmöglich, über alle politisch zu entscheidenden Fragen Einstimmigkeit erzielen zu wollen. Von Vertretern der Konstitutionenökonomik wird dieses Problem entschärft, in dem sie eine konstitutionelle von einer post-konstitutionellen Ebene trennen. Nur auf der konstitutionellen Ebene wird Einstimmigkeit - als Indikator für eine Pareto-Verbesserung - angestrebt. Auf dieser konstitutionellen Ebene werden die Regeln festgelegt, unter deren Nutzung auf der post-konstitutionellen Ebene konkrete Ergebnisse (wie z.B. die Produktion bestimmter Kollektivgüter) herbeigeführt werden sollen (choice of rules vs. choice within rules).

Abhängig von der jeweiligen Ebene kann ein Individuum unterschiedliche Interessen haben: Auf der konstitutionellen Ebene kann es z.B. durchaus daran interessiert sein, Diebstahl hart zu bestrafen und seine Wahrscheinlichkeit zu reduzieren (Regelinteresse), während es auf der post-konstitutionellen Ebene durchaus zum Dieb werden kann, wenn der Erwartungsnutzen daraus ausreichend hoch ist (Handlungsinteresse[11]).

Auf der konstitutionellen Ebene selbst kann noch einmal zwischen einer Theorie- und einer Interessenkomponente unterschieden werden: Die Theoriekomponente bezieht sich auf nomologische Hypothesen in bezug auf die erwartete Wirkung theoretisch implementierbarer Regeln. Je mehr die Individuen in bezug auf die verschiedenen Konsequenzen alternativer Regelsets wissen und je höher die Übereinstimmung zwischen den Individuen darüber ist, desto leichter wird es sein, Einstimmigkeit zu erzielen. Die Interessenkomponente dagegen bezieht sich auf die

---

[10] Vgl. für eine Anwendung des Begriffs „Sozialvertrag„ auf „Soziale Sicherung„ den Sammelband von Rolf et al (1988).

[11] Die Unterscheidung geht zurück auf Vanberg und Buchanan (1988).

verschiedenen Konsequenzen alternativer Regelsets in bezug auf die bekannten spezifischen Interessen eines jeden Individuums (junge und leistungsfähige Gesellschaftsmitglieder könnten z.B. andere Interessen als alte bzw. weniger leistungsfähige Gesellschaftsmitglieder haben). Je genauer die Individuen ihre eigenen Interessen kennen, desto schwieriger wird es sein, Einstimmigkeit zu erzielen. Es erscheint daher sinnvoll, zu fragen, ob es für alle Individuen sinnvoll sein kann, ihre spezifischen Individualinteressen zu verschleiern, um die Einigungswahrscheinlichkeit zu erhöhen.

Vor der Verabschiedung eines Gesellschaftsvertrags fragt sich ein rationales Individuum, welche Bereiche überhaupt Gegenstand politischer Entscheidungen werden sollen. Vereinfacht gesprochen gibt es zwei idealtypische Optionen: (1) ein Lebensbereich wird nicht der kollektiven Entscheidungsfindung unterworfen; jedes Individuum entscheidet also für sich allein (etwa über die Farbe der Badezimmerfliesen); (2) ein Lebensbereich wird der kollektiven Entscheidungsfindung unterworfen, was für jedes Individuum mit Kosten verbunden sein kann, sobald es sich in der Minderheit befindet und also überstimmt werden kann.[12] Falls sich die Individuen für die Regelung eines Lebensbereichs durch kollektive Entscheidungen aussprechen, müssen sie in einem zweiten Schritt die jeweils erforderlichen Mehrheiten festlegen. Buchanan und Tullock (1962, Kapitel sechs) unterscheiden hier zwischen Entscheidungskosten und externen Kosten. Bei beiden Kostenkategorien handelt es sich um individuell anfallende Kosten. Entscheidungskosten entstehen, wenn es Kosten verursacht, die jeweils vereinbarte Mehrheit zu erreichen. Sie steigen also mit zunehmenden Mehrheitserfordernissen. Externe Kosten sind Kosten, die einem Individuum durch eine Mehrheitsentscheidung aufgebürdet werden können, falls es sich

---

[12] Den möglichen Kosten steht erwarteter Nutzen gegenüber; er kann sich daraus ergeben, daß kollektive Entscheidungsverfahren der einzig praktikable Weg sind, mit Externalitäten und Kollektivgutproblemen umzugehen.

in der Minderheit befindet. Bei einer einstimmigen Entscheidungsregel hat jedes Individuum ein Vetorecht und die externen Kosten sind definitionsgemäß gleich null. Je geringer die Zahl der Personen, die eine kollektive Entscheidung treffen kann, desto höher die (erwarteten) externen Kosten, die bei einem Individuum anfallen, das nicht zu den wenigen Entscheidern gehört.[13] Die Summe aus Entscheidungs- und externen Kosten nennen Buchanan und Tullock (ebd.) Interdependenzkosten. Die Autoren zeigen, daß es rational ist, Entscheidungsregeln nach dem Kriterium "Interdependenzkostenminimum" aufzustellen.

Später unterscheidet Buchanan (1975) zwischen drei Bereichen staatlicher Tätigkeit: (1) dem protektiven Staat, der die Bürger nach außen und vor sich selbst schützt, (2) dem produktiven Staat, der insbesondere materielle Kollektivgüter produziert[14] und (3) dem (re-)distributiven Staat, der Einkommen und Vermögen zwischen den verschiedenen Mitgliedern einer Gesellschaft umverteilt. Eine einstimmige Zustimmung insbesondere zum Umverteilungsstaat dürfte nur dann zu erzielen sein, wenn die beteiligten Individuen noch nicht wissen, ob sie Nutznießer oder Zahler der Umverteilungsaktivitäten des Staates sein werden. In der Konstitutionenökonomik spielt die Figur eines Informations-Schleiers deshalb eine zentrale Rolle. Buchanan und Tullock (1962, 78) haben einen Schleier der Unsicherheit eingeführt, nach dem Individuen heute ihre Position morgen nicht mit Sicherheit antizipieren können, während Rawls (1975) einen Schleier des Nichtwissens eingeführt hat, in dem er die Individuen bittet, so zu tun, als ob sie nicht wüssten, wer sie seien und welche spezifischen Interessen sie vertreten.

---

[13] Ein absolutistischer Herrscher, der allein entscheidet, dessen Entscheidungen aber relevant sind für eine Vielzahl anderer Individuen ist ein klassisches Beispiel für einen Fall mit sehr hohen externen Kosten; jedenfalls für alle Individuen, die nicht Herrscher sind.

[14] In Voigt (1994) wird diese Abgrenzung kritisch bewertet.

Der Schleier der Unsicherheit entspricht ansatzweise unserer Alltagssituation, während der Schleier des Nichtwissens ein Gedankenexperiment darstellt, das freilich erkenntnisleitend ist.

In seiner Entscheidung zum Finanzausgleich vom 11. November 1999 wählt das Bundesverfassungsgericht diesen Ansatz: Darin werden die Gesetzgeber aufgefordert, die Art. 106 und 107 des Grundgesetzes zunächst in einem Maßstäbegesetz zu konkretisieren. Weil die Verfassungsrichter dabei explizit auf die Vorstellung des Schleiers rekurrieren, sei die Passage hier zitiert: „Diese Offenheit für die allgemeine, in die Zukunft vorausgreifende Regel bleibt erhalten, wenn der Gesetzgeber das Maßstäbegesetz beschließt, bevor ihm die Finanzierungsinteressen des Bundes und der einzelnen Länder in den jährlich sich verändernden Aufkommen und Finanzbedürfnissen bekannt sind. Deshalb muß dieses maßstabgebende Gesetz in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen. Auch wenn sich nicht ein allgemeiner "Schleier des Nichtwissens" (J. Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1. Aufl., 1975, S. 29 ff., 159 ff.) über die Entscheidungen der Abgeordneten breiten läßt, kann die Vorherigkeit des Maßstäbegesetzes eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickelt, ohne dabei den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können. Die klassische Zeitwirkung von Vor-Rang und Vor-Behalt des Gesetzes ist auch in den bundesstaatlichen Gesetzesvorbehalten erneut zur Wirkung zu bringen“ (BverfGE vom 11. Nov. 1999, Rz 281).

## 4.2 Der Referenzmaßstab: eine allgemein zustimmungsfähige Rentenformel vor dem Schleier der Unsicherheit

In diesem Abschnitt soll gefragt werden, welchem Rentensystem rationale Individuen vor einem Schleier der Unsicherheit zustimmen würden. In der Realität haben die allermeisten Individuen ziemlich konkrete Vorstellungen von ihren eigenen Interessen und die Umsetzung einer vor einem - imaginären - Schleier des Nichtwissens ermittelten allgemein zustimmungsfähigen Rentenformel erscheint somit eher unwahrscheinlich. Wir halten es dennoch für sinnvoll, einen Referenzmaßstab vor einem Schleier abzuleiten, weil er Hinweise darauf geben kann, in welche Richtung eine Reform des Rentensystems erfolgen könnte bzw. sollte.

Zunächst ist zu fragen, ob rationale Individuen sich überhaupt auf eine Rentenversicherung als einem kollektiv zu handhabendem Lebensbereich einigen würden. Ein rationales Individuum wird antizipieren, daß es im letzten Lebensabschnitt einige Perioden geben wird, in denen es kein Erwerbseinkommen mehr bezieht, aber dennoch konsumieren möchte. Antizipiert es diese Situation, so ist es in der Lage, während der Perioden, in denen es Einkommen erzielt, einen Teil davon zu sparen, den es im letzten Abschnitt dann konsumieren kann. Unter den Annahmen, daß (a) Individuen vorausschauend sind, (b) ihre Gegenwartspräferenzen nicht zu hoch sind und (c) sie ausnahmslos für einige Perioden Lohneinkommen erzielen (können), erscheint eine vollständig private Vorsorge die beste Lösung zu sein, weil jedes Individuum in der Lage ist, die Verteilung des Lebenskonsums über die Zeit gemäß den eigenen Präferenzen zu optimieren. Unter diesen Annahmen würden rationale Individuen einer kollektiv zu regelnden (Zwangs-) Altersvorsorge also nicht zustimmen.

Allerdings erscheinen einige der getroffenen Annahmen problematisch zu sein: (1) Das Ausmaß der Lebenserwartung und der Erwerbsphase sind nicht genau kalkulierbar, sondern ungewiß. Es ist also keine Versicherung für ein wohldefiniertes

"Risiko" möglich, sondern es wird die Absicherung gegen eine schwerer kalkulierbare Gefahr gesucht.

(2) Ein rationales Individuum könnte sich hinter einem Schleier der Unsicherheit sehr wohl darüber im klaren sein, daß es während der Perioden, in denen es ein positives Einkommen erzielt, der Gefahr unterliegt, einen zu geringen Einkommensteil für späteren Konsum zu sparen, es also dem sogenannten *akrasia*-Problem ausgesetzt ist.[15] Dann aber könnte es rational sein, freiwillig einer Mindestsparhöhe, also einem Zwangssparen zuzustimmen. Die Kapitalanlage selbst könnte aber über private Firmen erfolgen, müsste also nicht unbedingt an den Staat gebunden sein.

(3) Hinter einem Schleier der Unsicherheit weiß ein Individuum ja nicht, ob es tatsächlich in der Lage sein wird, ein positives Erwerbseinkommen zu erzielen, für wie viele Perioden es dazu in der Lage sein wird usf. Es könnte deshalb rational sein, sich gegen die Möglichkeit versichern zu wollen, daß man selbst kein Markteinkommen erzielen kann. Dies könnte z.B. in der Form einer Erwerbsunfähigkeitsversicherung geschehen.

(4) Bisher haben wir implizit nicht-interdependente Nutzenfunktionen unterstellt. Auch diese Annahme könnte problematisch sein. Gehen wir davon aus, daß das Leid einer Person x das Nutzenniveau einer Person y, die den x beobachtet, reduziert. y könnte jetzt versuchen, sein eigenes Nutzenniveau zu erhöhen, indem es dem x hilft. Ein rationaler x, der das antizipiert, hätte bei interdependenten Nutzenfunktionen dieser Art wenig Anreize, sich um seine eigene Altersvorsorge zu kümmern. Ein rationaler y, der genau dies erwartet, wird versuchen, sich gegen die eigene Ausbeutbarkeit zu schützen,

---

[15] Die Beobachtung, daß kurzfristige von langfristigen Präferenzen nicht nur individuell, sondern auch kollektiv abweichen können, liegt vielen konstitutionenökonomischen Lösungsvorschlägen zugrunde. Eine Gesellschaft, deren Mitglieder wissen, daß sie mehrheitlich der Gefahr unterliegen, kurzfristige vor langfristige Interessen zu setzen, kann versuchen, sich durch die Einigung auf grundsätzliche Regeln, i.e. auf eine Verfassung, vor sich selbst zu schützen (kritisch zu einer solchen Sicht der Verfassung Holmes 1988).

indem er einem Regelsystem zustimmt, daß eine Zwangsversicherung für alle vorsieht[16]

Bisher haben wir gezeigt, daß es durchaus möglich ist, daß rationale Bürger einer Regulierung zustimmen würden, die einen Zwang zur Vorsorge begründet. Die Art allgemein zustimmungsfähiger Vorsorgesysteme wurde bisher noch nicht thematisiert. Dies soll deshalb jetzt geschehen.

Oben wurden bereits die Unterschiede zwischen den beiden idealtypisch denkbaren Systemen der Altersvorsorge vorgestellt. Es sollte deutlich geworden sein, daß die Höhe der Auszahlungen innerhalb des Kapitaldeckungsverfahrens (KDV) nicht exakt prognostiziert werden kann. Es sollte weiter deutlich geworden sein, daß das Umlageverfahren (UV) die Möglichkeit bietet, ursprünglich gar nicht antizipierte Gefahren sozusagen ex post zu versichern. Während das KDV ein Versicherungselement primär intragenerationell (bzw. intrajahrgangsmäßig) enthält, enthält das UV systematisch auch intergenerationelle Umverteilungsmöglichkeiten. Geht man von risikoaversen Individuen aus, so könnten sie dafür optieren, die Gefahren des Alterns über mehrere Jahrgänge zu streuen, was eher für ein UV sprechen würde. Andererseits erscheint es sinnvoll zu unterstellen, daß die jeweiligen Rentenversicherungszahler nicht mit Sicherheit wissen können, wie hoch die Zahl der Rentenbeitragszahler in der nächsten Generation sein wird, also dann, wenn sie von Zahlern zu Empfängern geworden sind. Wenn ein UV auch dadurch charakterisiert werden kann, daß die Höhe der Einnahmen in etwa der Höhe der Ausgaben entspricht, dann besteht bei einer schrumpfenden Rentenbeitragszahlerbevölkerung die Möglichkeit, daß die eigenen Einzahlungen das Niveau der erwarteten Auszahlungen bei weitem überschritten. Diese Möglichkeit würde rationale Individuen wiederum für ein KDV votieren lassen. Prima facie ist es also wahrscheinlich, daß

---

[16] Sogenanntes Samariter-Dilemma; in bezug auf die Begründung staatlicher Sozialpolitik wird es z.B. von Buchholz und Wiegard (1992) und Hegselmann (1995) diskutiert.

man sich einstimmig auf eine Kombination beider Idealtypen würde einigen können (vgl. auch Breyer 1991).

Die Ermittlung der Zustimmungsfähigkeit rationaler Individuen zu verschiedenen Systemen der Altersvorsorge bleibt allerdings unvollständig, solange nicht geklärt ist, wer (welches kollektive Entscheidungsgremium) die Kompetenz haben soll, mit welchen Mehrheiten die entscheidenden Variablen festzulegen und zu verändern. Allgemein gilt, daß jedes rationale Individuum ein Interesse daran hat, ein Recht darauf zu erwerben, die angesparten Beiträge (möglicherweise nach Abzug eines bestimmten Prozentsatzes, der für Versicherungsleistungen zu zahlen ist) tatsächlich auch ausgezahlt zu bekommen. Wir haben oben gesehen, daß ein Individuum nur bei der Einstimmigkeitsregel sicher sein kann, daß es nicht überstimmt wird und die ihm auferlegten externen Kosten somit null sind. Andererseits ist die Einstimmigkeitsregel mit sehr hohen Entscheidungskosten verbunden, so daß ein rationales Individuum ein Interesse an einer qualifizierten Mehrheit haben dürfte, deren genaue Höhe von den Annahmen abhängt, die es weiter trifft (also insbesondere dem unterstellten Verlauf der externen Kosten- und der Entscheidungskostenfunktion, aber auch der Risikoneigung etc.).

Nehmen wir an, die Individuen hätten sich einstimmig auf ein UV einigen können, das Teil eines Vorsorge-Mixes ist, und würden jetzt daran gehen, Entscheidungsregeln zu vereinbaren, mit deren Hilfe die entscheidenden Parameter (Rentenhöhe, Renteneintrittsalter, Beitragssatz etc.) geändert werden können. Der Einfachheit halber beschränken wir uns zunächst allein auf einen Parameter, z.B. die Rentenhöhe. Wir haben es dann mit einem eindimensionalen Problem zu tun.

Aus der ökonomischen Theorie der Politik wissen wir, daß bei einer einfachen Mehrheitsregel (und eingipfeligen Präferenzen) die Präferenzen des Medianwählers ausschlaggebend sind. Unterstellen wir, daß es nur zwei Typen von Akteuren gebe, nämlich junge (beitragszahlende) und alte (rentenempfangende)

und daß diese beiden Typen jeweils homogene Präferenzen haben, dann wird sich bei einer einfachen Mehrheitsregel jeweils die größere der beiden Gruppen durchsetzen. Sind das die Jungen, dann müssten die Alten mit sehr geringen Rentenzahlungen rechnen.[17] Sind es hingegen die Alten, dann dürften sie sich sehr hohe Rentenzahlungen, die mit entsprechend hohen Beitragssätzen einhergingen, genehmigen.

Nun weiß allerdings jedes entscheidungsregelsuchende Individuum, daß es im Laufe seines Lebens beiden Gruppen angehören wird. Insofern hat ein rationales Individuum Interesse daran, eine qualifizierte Mehrheit als Entscheidungsregel implementiert zu sehen, die Veränderungen in der Rentenhöhe nur dann ermöglicht, wenn auch die Rentenempfänger ihr zustimmen. Zu fragen ist allerdings, warum Rentenempfänger einer Änderung der Rentenanpassungsformel jemals zustimmen sollten. Handelt es sich nur um ein Nullsummenspiel, dann ist in der Tat nicht zu sehen, warum der *status quo* jemals geändert werden sollte. Handelt es sich jedoch um ein Positivsummenspiel, dann besteht dazu durchaus eine Möglichkeit. Dies könnte der Fall sein, wenn eine Änderung der Rentenanpassungsformel Anreize zur Produktion eines höheren Sozialprodukts induziert, die letzten Endes zu einer Erhöhung auch der Rentenzahlungen führen können.[18]

---

[17] Sie müssten jedoch nicht notwendig gleich null sein. Die exakte Höhe hinge von den outside options der Rentenempfänger ab. Sie bestehen z.B. darin, daß sie kriminell werden, einen Umsturz versuchen etc. Mögliche intertemporale Aspekte, die darin bestehen könnten, daß die Zahlungsbereitschaft der folgenden Generation von der Höhe der zuvor erfolgten Zahlungen der eigenen Generation abhängen, werden zunächst nicht berücksichtigt.

[18] Denkbar ist etwa, daß eine relativ gering bemessene Beitragsbemessungsgrenze Anreize schafft, zusätzliches Einkommen zu erzielen. Sollten Individuen der Meinung sein, daß ihnen eine Altersmindestsicherung reicht, so könnte dies auch ein Grund für die Einführung eines aus Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren kombinierten Systems sein: Die Mindestsicherung über das Umlageverfahren, die Lebensstandardsicherung über das Kapitaldeckungsverfahren (ob das Kapitaldeckungsverfahren mit einem Zwangsbeitrag bespart werden muß, es steuerliche Anreize zur freiwilligen Besparung geben soll o.ä. braucht uns in diesem Zusammenhang nicht zu beschäftigen). Ob die Rentenempfänger derartigen Änderungen zustimmen würden, hängt nicht nur von den Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen ab, von denen sie ausgehen, sondern auch von der

Änderungen der Rentenanpassungsformel sind auch denkbar, wenn die Annahme, daß es nur zwei Typen von Akteuren - nämlich junge und alte - gebe, gelockert wird. Unterstellen wir, daß jeder Jahrgang - egal, ob beitragszahlend oder rentenempfangend - einen eigenen Typ darstelle, so wird eine Vielzahl von Koalitionen möglich und wir müssen mit der Entstehung von Zyklen rechnen.[19]

Fassen wir zusammen: Es wurde gezeigt, daß rationale Bürger durchaus Anreize haben, einer staatlich erzwungenen Altersvorsorge zuzustimmen. Weiter erscheint es durchaus denkbar, daß sie eine Kombination aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren wählen würden. Schließlich haben sie ein Interesse an sicheren Renten; diese suchen sie zu erreichen, in dem sie einer leichten Änderbarkeit ihrer Rentenansprüche in kollektiven Entscheidungsgremien einen Riegel vorschieben, in dem sie eine qualifizierte Mehrheit für eine Änderung der relevanten Regel in die Verfassung schreiben.

### 4.3 Der Status Quo

Empirisch existierende Verfassungen werden nicht von rationalen Individuen geschrieben, die sich hinter einem Schleier der Unsicherheit befinden und sich als Abschluß eines rationalen Diskurses einstimmig einigen. Um die Unterschiede, die sich daraus ergeben, zum gerade ermittelten Referenz-Ergebnis zu verdeutlichen, wird der derzeit gültige status quo in Deutschland hier kurz zusammengefasst.

In der Bundesrepublik ist die Rentenversicherung als Pflichtversicherung für Angestellte und Arbeiter organisiert

---

Nutzenfunktion: sind ihre Nutzenfunktionen nämlich interdependent in dem Sinn, daß die Höhe ihrer relativen Einkommensposition als Argument in diese Funktion eingehen, dann ist prima facie unklar, ob sie einer solchen Änderung der Rentenanpassungsformel zustimmen würden, selbst wenn sie davon ausgehen, daß sie sich dadurch selbst absolut besser stellen würden.

[19] Die Aussagen der ökonomischen Theorie der Politik in bezug auf politische Abstimmungszyklen unter verschiedenen institutionellen Bedingungen sind dargestellt in Mueller (1989).

(Gesetzliche Rentenversicherung – GRV), der sich einige Gruppen entziehen können. Der Bundestag entscheidet mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder über Höhe und Struktur der GRV-Renten. Dazu zählen insbesondere die Festlegung des Kreises der Anspruchsberechtigten, aber auch die Festlegung der Altersgrenzen. Hierzu gehört ebenfalls die Festlegung des Bundeszuschusses zu den Ausgaben der Rentenversicherung. Obwohl für eine Änderung des Rentengesetzes die einfache Mehrheit der Mitglieder des Bundestags ausreichend ist, sind substantielle Änderungen des Systems, etwa die Umstellung von der brutto- auf die nettolohnbezogene Rente bisher zumeist einstimmig erfolgt. Dies kann fast als "informelle Institution" bezeichnet werden, wonach Änderungen im parteiübergreifenden Konsens zu erfolgen haben. Allerdings ist unklar, welche "Kosten" mit einem Verstoß gegen diese Norm verbunden sind.

Es kann festgehalten werden, daß von verbrieften Ansprüchen im Sinne gesicherter und einklagbarer Eigentumsrechte[20] heute keine Rede sein kann. Insofern weicht der derzeitige status quo erheblich von dem hypothetisch ermittelten Rentenregime ab, auf das sich rationale Individuen hinter einem Schleier der Unsicherheit einstimmig hätten einigen können.

## 4.4 Konstitutionelle Neuverhandlungen

Aus dem Abschnitt 4.3 in Verbindung mit dem Abschnitt 4.2 läßt sich die Handlungsempfehlung ableiten, weniger leicht änderbare Rentenanpassungsregeln anzustreben. Das Problem dabei: Zu Änderungen wird es nur kommen, wenn man einen Reformvorschlag formulieren kann, mit deren Umsetzung die heute relevanten

---

[20] Der von Befürwortern der GRV immer wieder betonte „eigentumsähnliche Anspruch„, der vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, bezieht sich lediglich darauf, daß der relative Wert eines Anspruch„punktes„ nicht im Nachhinein verändert werden darf. Der absolute Wert eines Punktes ist jedoch nicht geschützt. Zudem kann niemand den Gesetzgeber hindern, diesen Wert extrem niedrig anzusetzen und damit faktisch eine interpersonelle Umverteilung vorzunehmen, indem anschließend nur Personengruppen, die wenige Anspruchspunkte haben, „fiktive„ Punkte vom Staat „geschenkt„ bekommen (z.B. in Form von „Babyjahren„).

Akteure nicht gegen ihre eigenen Interessen verstoßen müssten. Die heute regierenden Politiker etwa werden nur zu einer Reform bereit sein, wenn ihre Wiederwahlchancen dadurch nicht signifikant reduziert werden.

Dieses Problem wird innerhalb der Konstitutionenökonomik durchaus gesehen. Buchanan betont immer wieder, daß Reformvorschläge vom gültigen Regelset ausgehen müssten und nicht von einem hypothetisch hergeleiteten, aber eben nicht real-existierenden (Buchanan 1975, 78: "'we start from here' and not from some place else."). Die Notwendigkeit zu einer konstitutionellen Neuverhandlung könnte sich ergeben, wenn einige Akteure der Meinung sind, daß sich ihre Relevanz im Vergleich zu anderen Akteuren erhöht hat, dies aber von der Verfassung noch nicht adäquat reflektiert wird.

Soweit die Theorie. Anders als im Modell zur theoretischen Herleitung einer optimalen (Renten-)Verfassung gibt es in der Realität nicht nur rationale Individuen, sondern auch gut organisierte kollektive Akteure. Die zu einem beliebigen Zeitpunkt tatsächlich existierende Verfassung (als dem Regelset, mit dem weitere [Kollektiv-]Entscheidungen getroffen werden) kann auch interpretiert werden als ein Vertrag zwischen den mit unterschiedlicher Macht[21] ausgestatteten kollektiven Akteuren (zu einer solchen Sicht der Dinge, Voigt 1999, Kapitel sechs). Sollte sich die relative Machtposition verschiedener Gruppen zueinander geändert haben, so haben diejenigen Gruppen, die sich jetzt mächtiger wähnen, einen Anreiz, den bisherigen Vertrag aufzukündigen und eine konstitutionelle Neuverhandlung zu fordern. So könnte z.B. argumentiert werden, daß die Gruppe der heutigen Beitragszahler aufgrund der hohen Beitragssätze wenig Anreize habe, überhaupt noch zu arbeiten. Dies würde natürlich auch den Rentenempfängern schaden. Andere Arten von exit (im Sinne von Hirschmann 1970) bestehen in vermehrter

---

[21] Macht wird hier definiert als der Willen und die Fähigkeit, anderen Gruppen Kosten aufzubürden.

Schwarzarbeit, der Verlegung des Arbeitsplatzes in das Ausland etc.

Natürlich wäre es ideal, wenn Rentenanpassungen einstimmig erfolgten, wäre das doch ein eindeutiger Indikator dafür, daß es sich um Paretoverbesserungen handelt. Die Wahrscheinlichkeit, daß man noch unentdeckte Paretoverbesserungen aufdecken könnte, erscheint angesichts theoretischer Analysen über die Möglichkeiten eines Übergangs in ein Kapitaldeckungsverfahren und der endlosen und regelmäßig im Dissens endenden Debatten über eine "große" Rentenreform in den vergangenen Jahren hingegen gering. Unter den gegebenen Regeln (der gegebenen Rentenverfassung) und den ökonomischen Restriktionen erscheint es deshalb kaum möglich, Tauschgewinne zu erzielen. Es stellt sich dann die Frage, ob es möglich ist, einen Vorschlag für eine geänderte Rentenverfassung zu generieren, der auf einstimmige Zustimmung stößt.

Diese modifizierte Rentenverfassung müsste auch eine Regel darüber enthalten, wie - mit Hilfe welcher Repräsentanten, welcher Mehrheiten etc. - Änderungen der Rentenformel bzw. Rentenanpassungen fürderhin erfolgen sollen.In der oben eingeführten Terminologie geht es dabei um folgendes: Die "Rentenverfassung" enthält die Regeln, mit deren Hilfe ein damit beauftragtes Gremium Entscheidungen über Rentenhöhe, Beitragssätze, Renteneintrittsalter etc. treffen kann. Bei der Entscheidungsfindung darüber wird die Rentenverfassung als exogen gegeben unterstellt und die Entscheidungen werden unter Nutzung der Rentenverfassung getroffen. Im weiteren wird jetzt gefragt, ob man sich Rentenverfassungsänderungen vorstellen kann, die auf einstimmige Zustimmung stoßen. Jeder Akteur, der einer vorgeschlagenen Änderung zustimmt, zeigt dadurch an, daß er erwartet, sich als Folge der Änderung besserzustellen als unter der aktuellen Verfassung. Eine einstimmige Zustimmung ist somit wiederum ein Indikator für die erwartete Pareto-Verbesserung.

Nun kann allerdings bezweifelt werden, ob es einem Wissenschaftler oder Politikern oder sonst jemand gelingen wird, eine Rentenverfassung zu finden, die allgemein zustimmungsfähig ist.[22] Es erscheint deshalb zweckmäßig, den hier eingeführten Gedankengang um eine weitere Ebene zu ergänzen: Dann würde es lediglich noch darum gehen, Vorschläge für die Zusammensetzung einer "rentenverfassunggebenden Versammlung" (der Kürze halber von nun an Rentenversammlung genannt) zu machen; m.a.W., einen Modus vorzuschlagen, nach dem Repräsentanten ausgewählt werden sollen, die dann die Aufgabe erhalten, eine modifizierte Rentenverfassung auszuarbeiten. Wird die Zusammensetzung dieser Rentenversammlung allgemein als "gerecht" bzw. "fair" perzipiert, erscheint eine allgemeine Zustimmung zu einer solchen Regel durchaus möglich.

Der hier vorgeschlagene Rekurs auf eine jeweils abstraktere Ebene kommt der intentionalen Einführung eines Schleiers der Unsicherheit bzw. der Unwissenheit gleich:[23] Solange die Zusammensetzung der Versammlung als fair empfunden wird, hat man einen Anreiz, der Einsetzung einer solchen Versammlung zuzustimmen, ohne daß man die resultierende Rentenanpassungsregel oder gar die konkrete Rentenhöhe ex ante wissen kann. Das aber bedeutet, daß man ex post möglicherweise Anreize hat, dem Vorschlag der verfassunggebenden Versammlung nicht mehr zuzustimmen. Strebt man eine Reform der Altersvorsorge an, so bedeutet das, daß die Implementierung nicht an einer ex post-Zustimmung ansetzen darf. Stattdessen müsste die Umsetzung der erst später generierten

---

[22] Bofinger (1999: 597) fordert zur Schaffung langfristiger Verläßlichkeit "die Eckpunkte ... in einer 'Rentenverfassung' zu fixieren, die nur mit einer verfassungsgebenden Mehrheit geändert werden kann." Freilich geht er nicht auf das eigentliche Problem ein, wie die "Eckpunkte" konkret aussehen sollen. Sind sie präzise, wird das System zu inflexibel; sind sie weit gefasst, ist gegenüber dem Status quo praktisch nichts gewonnen.

[23] Eine weitere Möglichkeit, den Schleier undurchsichtiger bzw. dicker zu machen besteht darin, sich heute auf eine Reform der Rentenfindungsregeln zu einigen, sie aber erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten zu lassen.

Rentenfindungsformel dadurch gesichert werden, daß eine ex ante-Zustimmung hinreichend ist.[24]

Eine solche Rentenverfassung - bzw. die Verabschiedung eines solchen Modus' zur Genese einer Rentenverfassung - würde einen radikalen Bruch zum derzeit praktizierten Entscheidungsverfahren bedeuten: Derzeit hat der Bundestag die Kompetenz, diskretionär über die Rentenformel und damit über die Art der Rentenanpassung zu entscheiden. Darüber hinaus hat der Bundestag natürlich noch eine Vielzahl weiterer Entscheidungskompetenzen, er hat also mit einem mehrdimensionalen Entscheidungsraum zu tun. Möglicherweise ist die Erreichung eines Rentenkonsens bisher genau an dieser Mehrdimensionalität gescheitert. Formell sind die Abgeordneten zwar nur ihrem Gewissen verpflichtet, faktisch jedoch herrscht ein Fraktionszwang, der zu sehr einheitlichem Abstimmungsverhalten innerhalb von Fraktionen führt. Vertreter von Fraktionen bzw. Parteien sind primär an ihrer Wiederwahl interessiert, d.h. ihr Zeithorizont entspricht jeweils der Restlänge einer Legislaturperiode. Diese Struktur schafft somit Anreize, als notwendig erkannte Änderungen, die erst in der langen Frist auch positive Konsequenzen für die erreichte Stimmenzahl haben, auf den Sankt Nimmerleinstag zu verschieben.

Wenn dem so ist, dann spricht einiges dafür, nicht nur eine Rentenversammlung einzuberufen, sondern diese Versammlung auch damit zu beauftragen, eine Körperschaft zu kreieren, die später über die jeweiligen Rentenanpassungen entscheidet. Diese Körperschaft nennen wir hier Rentenparlament. Ein solcher

---

[24] Das Problem, daß eine Verfassung ex post nur durchsetzbar ist, wenn nicht eine Vielzahl von Akteuren Anreize hat, sich ex post nicht mehr an die ex ante gegebenen Versprechungen zu halten, sei hier als gelöst unterstellt, weil wir davon ausgehen, daß die Rentenverfassung innerhalb einer weiter existierenden allgemeinen Verfassung verabschiedet bzw. verändert wird und daß die allgemeinere Verfassung Sanktionen für diejenigen Spieler bereithält, die versuchen, den Rentenverfassungsvertrag ex post zu brechen. Auf einer grundlegenden Gesellschaftsvertragsebene müssen Verträge jedoch sich selbst durchsetzend sein, weil die Einführung einer neutralen, dritten Partei, die Anreize hat, Vertragsverletzungen zu sanktionieren eine wenig überzeugende ad hoc-Annahme ist (siehe hierzu auch Kirstein und Voigt 1999).

Vorschlag muß verschiedene (sowohl inhaltliche als auch politökonomische) Aspekte berücksichtigen:

(1) die Regeln, nach denen die Repräsentanten dieser Verfassung ausgewählt werden sollen,
(2) die Regeln, unter denen die Rentenversammlung eine neue Rentenverfassung generieren soll,
(3) die Kompetenzen der Rentenversammlung,
(4) die Regeln, nach denen die Repräsentanten des Rentenparlaments gewählt werden,
(5) mögliche Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bundestag und dem "Rentenparlament",
(6) die Interessen der derzeit im Bundestag vertretenen Mehrheit, Teile ihrer Kompetenzen freiwillig abzutreten und schließlich
(7) die (mögliche) Kompatibilität mit der derzeit gültigen Verfassung.

Zu (1): Hier ist zu klären, wie die Mitglieder der Rentenversammlung ausgewählt werden sollen. So ist es denkbar, daß man Vertreter der relevanten Verbände in dieses Gremium beruft. Denkbar wäre aber auch, daß jeder Altersjahrgang einen (oder mehrere) Vertreter wählt, der entsprechend dem Anteil des jeweiligen Jahrgangs an der Gesamtbevölkerung mit Stimmen ausgestattet wird. Eine sehr große Zahl von Auswahlmechanismen ist denkbar.

Zu (2): Hier ist zu klären, ob die Rentenversammlung die Kompetenz haben soll, ihre Geschäftsordnung selbst zu schaffen oder ob diese vorgegeben werden soll. Zu klären ist weiter, was im Falle einer Nichteinigung der Rentenversammlung geschehen soll. Das bedeutet, daß über zeitliche Limits des Argumentations- bzw. Verhandlungsprozesses zu entscheiden ist. Um eine Nichteinigung der Rentenversammlung unattraktiv zu machen, könnte man sogar an Sanktionen für die Repräsentanten denken.

Zu (3): Faktisch enthält die umlagefinanzierte Altersvorsorge in der Bundesrepublik eine Anzahl von Umverteilungselementen

bzw. versicherungsfremden Leistungen, die durch Bundeszuschüsse finanziert werden. Es müsste geklärt werden, wer über die Kompetenz verfügen soll, die Höhe dieser Zuschüsse festzulegen. Das bedeutet auch, daß man der RV vermutlich nicht die Kompetenz einräumen wird, selbst Schulden aufzunehmen.

Hier ist auch zu klären, ob der Rentenversammlung Vorgaben in bezug auf Amtsdauer, Wahlmodus, Entscheidungsregel etc. des von ihm zu schaffenden Rentenparlaments gemacht werden sollten.

Zu (4): Auch hier sind ganz verschiedene Verfahren denkbar, von der Ernennung von Verbandsvertretern bis hin zur Zufallsauswahl.[25] Es könnte insbesondere auch erwogen werden, die Mitgliedschaft im Rentenparlament wesentlich länger als vier Jahre dauern zu lassen. Beides sollte dazu dienen, den Zeithorizont der Mitglieder des Rentenparlaments länger zu machen als den der Mitglieder des Bundestages.

Zu (5): In bezug auf mögliche Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundestag und Rentenparlament, d.h. also dem aus der RV hervorgegangenen Entscheidungsgremium ist ein Schiedsrichter festzulegen, der die Streitigkeiten klärt. Es ist naheliegend, das Bundesverfassungsgericht mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Zu (6): Hier geht es weniger um die inhaltliche Ausgestaltung einer Rentenreform, sondern um die Frage, ob die derzeit tätigen Politiker überhaupt einen Anreiz dazu haben, auf Teile ihrer Kompetenzen freiwillig zu verzichten. Prima facie erscheint das eher unwahrscheinlich, wenn mehr Macht für Politiker mit mehr Nutzen einhergeht. Es gibt allerdings immer wieder Situationen, in denen man mit Macht nicht dauerhaft Popularität und damit Wiederwahl sichern kann. In solchen Fällen können Politiker durchaus ein Interesse daran haben, den Ballast einer bestimmten Kompetenz "abzuwerfen". So wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Gremien der Europäischen Union ein willkommener Sündenbock sind, um fällige, aber

---

[25] Die den Vorteil hätte, daß sich die Mitglieder des Rentenparlaments nicht um ihre Wiederwahl sorgen müssten.

unpopuläre Reformen zu verabschieden. Es ist a priori zumindest nicht auszuschließen, daß Politiker aufgrund des sehr sensiblen Rententhemas ebenfalls froh wären, ihre Kompetenzen an ein anderes Gremium abzutreten.

Zu (7): Das Grundgesetz der Bundesrepublik kennt bisher kein Rentenparlament. Um seine Tätigkeit abzusichern, wäre wahrscheinlich eine Verfassungsänderung erforderlich.[26] In ihr müßten auch Fragen der Kompetenzkompetenz geklärt werden, d.h. es müßte geklärt werden, mit welchen Mehrheiten das Rentenparlament gegebenenfalls wieder aufgelöst werden könnte.

Eine Rentenversammlung, aus der ein Rentenparlament hervorgeht, ist ein Schritt in Richtung funktionale Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Körperschaften. Eine funktionale Trennung kann neben den skizzierten Vorteilen aber auch Nachteile haben: so ist die Höhe der erforderlichen Rentenbeiträge z.B. eng mit der Einwanderungspolitik eines Staates verknüpft. Durch funktionale Arbeitsteilung dürfte es schwieriger werden, Paketlösungen zu schnüren, die Reformen mehrerer Politikbereiche mit einschließen. Durch eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung ist also dafür Sorge zu tragen, daß solche Pakete auch weiterhin möglich bleiben.

## 5 Kann man aus der theoretischen Überlegung praktikable Reformschritte ableiten?

Die erste konkrete Empfehlung, die man der Politik bezüglich der Rentenanpassung geben kann, ist, keine Rentenformel mit Ewigkeitsgarantie mehr zu versprechen. Wir haben gesehen, daß wirtschaftliche Entwicklungen der Einhaltung einer solchen Formel entgegenstehen können – und zwar sowohl in der Umlagefinanzierung wie bei Kapitaldeckung. Es ist deshalb ein Gebot der Ehrlichkeit, dies der Öffentlichkeit zu

---

[26] Die Umsetzung des hier entwickelten Vorschlags wäre gleichbedeutend mit einer Stärkung des Korporatismus. Welche Konsequenzen der Korporatismus für ökonomisch und politisch interessante Variablen hat, diskutiert aus konstitutionenökonomischer Perspektive Mueller 1996, 200-205.

kommunizieren. Langfristig dürfte dies die Glaubwürdigkeit der (Renten-)Politik eher erhöhen.

Im Lichte von Abschnitt 4.4 scheint insbesondere ein längerer Zeithorizont, als ihn Parlamentarier haben für die Entscheidungen über Rentenfragen zentral zu sein.

Pragmatisch an den existierenden Institutionen anknüpfend könnte man sich etwa vorstellen, daß nicht der Bundestag, sondern nur Beitragszahler und Rentner selbst im Rahmen der Selbstverwaltung - die es in Deutschland gibt - die Parameter des umlagefinanzierten Rentensystems festlegen.

Allerdings kann die Selbstverwaltung im Falle der gesetzlichen Rentenversicherung über keinen der zentralen Parameter entscheiden (lediglich über Rehabilitation, Verwaltung). Die Gesetzliche Krankenversicherung ist hingegen ein Beispiel für eine entscheidungsstarke Selbstverwaltung. Diese zeigt auch eine wesentliche Voraussetzung für eine wirkliche Selbstverwaltung, nämlich den Verzicht auf einen an die Ausgaben gekoppelten Staatszuschuß. Würde die Selbstverwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung über die Parameter der Rentenversicherung entscheiden, müßte der Bundeszuschuß zur GRV von den Rentenausgaben abgekoppelt werden, da ansonsten die Selbstverwaltung indirekt über den Bundeshaushalt mitentscheiden würde.

Bei Verzicht auf einen an die Ausgaben gekoppelten Staatszuschuß[27] könnte die Selbstverwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur das Rentenniveau, sondern auch alle anderen Parameter der Rentenversicherung festlegen. Dadurch würde der Staat darüberhinausgehende Umverteilung und/oder Frühverrentung explizit in anderen Systemen gestalten müssen. Es entspricht der überwiegenden Überzeugung der Finanzwissenschaftler, daß diese Aufgabentrennung sinnvoll wäre.

Eine funktionale Arbeitsteilung zwischen verschiedenen staatlichen Körperschaften ist übrigens weniger exotisch, als sie auf den ersten Blick erscheinen mag: So hat die Bundesregierung nicht über die Kompetenz verfügt, Geldpolitik zu betreiben, sondern diese Funktion war – aus Gründen, die mit denen, die wir hier für ein Rentenparlament anführen durchaus zu vergleichen sind – an eine speziell damit betraute Organisation (die Bundesbank) delegiert.

Der Vorschlag, die Blockade bei der Rentenreform durch die Schaffung von Rentenversammlung und Rentenparlament zu lösen ist ein Versuch, konstitutionenökonomisches Instrumentarium zur Lösung konkreter Probleme zu nutzen. Wir hoffen, damit einige Anregungen gegeben zu haben, wie Handlungsblockaden durch eine neue Sicht auf altbekannte Probleme entschärft werden können.

**Literatur**


Bodie, Zvi (1990), Pensions as Retirement Income Insurance, in: *Journal of Economic Literature*, 28: 28-49.

Bofinger, Peter (1999), Wie zukunftsfähig ist das Alterssicherungssystem in Deutschland?, *Wirtschaftsdienst*, 79: 590-597.

Breyer, Friedrich (1990), Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht. In: Finanzarchiv, 48:127-142.

Breyer, Friedrich und Ben Craig (1997), Voting on social security: Evidence from OECD countries, *European Journal of Political Economy*, 13:705-24.

Buchanan, James (1975), *The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: University of Chicago Press.


---

[27] Andere Formen eines Staatszuschusses, die nicht an die Ausgaben anknüpfen, sondern explizit anhand anderer Merkmale verteilungspolitisch legitimiert werden, wären durchaus denkbar.

Buchanan, James und Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchholz, Wolfgang und Wolfgang Wiegard (1992), Allokative Überlegungen zur Reform der Pflegevorsorge, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 209: 441-457.

Bundesverfasssungsgericht (1999), Entscheidung 2 BvF 2/98 vom 11. November 1999 .

Hegselmann, Rainer (1995), Solidarnetzwerke und staatliche Sozialpolitik - Eine spieltheoretische Analyse der Humboldtschen Sozialstaatsskepsis, *Homo Oeconomicus*, XII:321-366.

Hirschman, A. (1970); *Exit, Voice and Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Holmes, Stephen (1988), Precommitment and the paradox of democracy, in: Jon Elster und Rune Slagstad (Hrsg.): *"Constitutionalism and Democracy"*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kirstein, Roland und Stefan Voigt (1999), Social Contracts as Equilibria - A game-theoretic Approach to Positive Constitutional Economics, *Discussionpaper 9904 of the Center for Study of Law & Economics*, Universität Saarbrücken.

Krupp, Hans-Jürgen (1999), Grenzen von Rentenanpassungsformeln, in: *Wirtschaftsdienst*, 79:474-79

Merton, Robert C. (1983), On the Role of Social Security as a Means for Efficient Risk Sharing in an Economy where Human Capital is Not Tradable, in: Z. Bodie und J. B. Shoven (Hg.), *Financial Aspects of the U.S. Pension System*, Chicago, 325-358.

Mueller, Dennis (1989), *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, Dennis (1996); *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Rawls, John (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt: Suhrkamp.

Rolf, Gabriele (1980),Rentenversicherung und Konjunktur, insbesondere konjunkturelle Wirkungen alternativer Rentenanpassungsverfahren. Diss., Frankfurt am Main.

Rolf, Gabriele, P. Bernd Spahn und Gert Wagner (Hg.) (1988), *Sozialvertrag und Sicherung*, Frankfurt und New York: Campus.

Sozialbeirat (1999), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1999, mimeo, Berlin.

Vanberg, Viktor und James Buchanan (1988), Rational Choice and Moral Order, *Analyse & Kritik*, 10:138-60

Voigt, Stefan (1994), "Die kontraktorientierte Theorie der Verfassung - Anmerkungen zum Ansatz Buchanans", *Homo Oeconomicus*, XI:173-209.

Voigt, Stefan (1998), "Methodische Konzepte zur Reform sozialer Sicherungssysteme - einige Überlegungen aus konstitutionenökonomischer Sicht", *Zeitschrift für internationales und ausländisches Sozialrecht*, 12:53-66.

Voigt, Stefan (1999), *Explaining Constitutional Change - A Positive Economics Approach*, Cheltenham: Edward Elgar.

Wagner, Gert (1998a), Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge - Ein Versuch die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen, in: R. Hauser (Hg.), *Reform des Sozialstaats II - Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte*, Berlin: 11-51.

Wagner, Gert (1998b), Private Versicherung versus gesetzliche Rentenversicherung, in: Handbuch Altersversorgung - Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, hrsg. von J.-E. Cramer, W, Förster und F. Ruland , Frankfurt am Main: 799-813