

Glismann, Hans H.; Horn, Ernst-Jürgen

Working Paper — Digitized Version

Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung

Kiel Working Paper, No. 767

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Glismann, Hans H.; Horn, Ernst-Jürgen (1996) : Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung, Kiel Working Paper, No. 767, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47015>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 767

Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung

von

Hans H. Glismann und Ernst-Jürgen Horn

September 1996



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 767

Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung

von

Hans H. Glismann und Ernst-Jürgen Horn

September 1996

701928

Für Inhalt und Verteilung eines Teils der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autoren allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an die Autoren zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihnen abzustimmen.

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Die Lage	1
II. Die Reformvorschläge	2
1. Vorbemerkungen.....	2
2. Die herrschende Saldenmechanik	3
3. Reformansätze	5
III. Wie es zu schaffen ist: Unser Vorschlag	14
1. Vorbemerkungen.....	14
2. Das Kapitalstockverfahren.....	17
3. Der Übergang	19
a. Ausgestaltung	19
b. Zur vielzitierten Doppelbelastung.....	22
IV. Ein Fazit	31
Literaturverzeichnis.....	35

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Finanzwirtschaftliche Auswirkungen einer Umstellung der Alterssicherung auf das Kapitalstocksystem in Deutschland: Eine Grobschätzung (Übergang am 01.01.1996)	23
Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Umstellung der Alterssicherung auf das Kapitalstocksystem: Eine Grobschätzung (Übergang am 01.01.1996)	28
Tabelle 3: Übersicht über einige Vorschläge zur Reform des Systems der Alterssicherung für sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte.....	32

I. Die Lage

Die deutsche staatliche Alterssicherung — zuletzt kodifiziert im Rentenreformgesetz 1992 (BGBl 1989, Teil I, Nr. 60, S. 2261–2395) — weist seit jeher gravierende systematische und ordnungspolitisch bedenkliche Schwachstellen auf (vgl. hierzu vor allem Glismann, Horn 1995). Zu den Schwachstellen gehören der Zwangscharakter des Systems, die ständige Einflußnahme der Politik mit ihrer allzu häufigen Mißachtung entstandener Ansprüche sowie die Abhängigkeit des Systems von der Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft. Die Schwachstellen haben bewirkt, daß seit der Einführung des ersten Systems staatlicher Alterssicherung im Jahre 1891 ständig und in kaum durchschaubarem Maße Einkommen umverteilt wurden. Der Modus dieser Umverteilung wurde dabei im Zeitablauf oft verändert. Das derzeitige System von 1992 zeichnet sich dadurch aus, daß es, mehr als jedes andere System zuvor, den durchschnittlichen Beitragszahler — im Vergleich zu einer kapitalmarktanalogen Altersvorsorge durch Sparen — partiell enteignet; zudem begünstigt es jene Beitragszahler, die relativ niedrige Beiträge zahlen, und jene, die nur relativ kurze Zeit Beiträge entrichten; paradoxerweise sinkt außerdem der Rentenanspruch mit steigenden Beitragssätzen.

Es ist in jüngerer Zeit, mit Hilfe der Renten-Arithmetik, ausgerechnet worden, was das geltende Rentenreformgesetz von 1992 für die Beitragszahler bedeutet. Stark vereinfachende Modellrechnungen zeigen, daß ein gesunder, stets arbeitender Beitragszahler mit durchschnittlichem Einkommen nach 45 Jahren Beitragsleistung von der staatlichen Rentenkasse insgesamt maximal 80 vH dessen wiederbekommt, was er eingezahlt hat (Glismann, Horn 1995); variiert man die Modelle in Richtung auf mehr Realitätsnähe, so ergibt sich, daß der besagte Beitragszahler nur ein Drittel dessen aus der Rentenkasse herausbekommt, was er bei einer Anlage in Staatsanleihen auf dem Kapitalmarkt erlöst hätte.

Die Sozialpolitiker in Bund und Ländern und auch die Abgeordneten in den Parlamenten haben das Rentenproblem lange Zeit nicht erkannt: Bis in die jüngste Vergangenheit sind die Rentenkassen sogar für mancherlei andere Zwecke (*Fremdlasten*) eingesetzt worden; die Renten waren, glaubte man den Politikern, allemal sicher. Jetzt scheint sich die Einschätzung geändert zu haben; die Renten werden doch nicht mehr für ganz so sicher gehalten. Die Bundesregierung hat beschlossen, im Rahmen einer Regierungskommission Experten einzusetzen, die Vorschläge unterbreiten sollen, wie das bestehende staatliche Rentensystem zu retten ist. Gemeint sind mit "Experten" wohl nicht nur die ohnehin seit Jahrzehnten in den wissenschaftlichen Beiräten und Gremien vertretenen Experten, sondern auch ganz andere. Doch nicht nur durch konkludentes Handeln — nämlich die Errichtung der Experten-Kommission — hat die Regierung die Renten für unsicher erklärt. Der Bundeskanzler selbst hat im Mai dieses Jahres die Sicherheit der Renten auf die "jetzige Rentnergeneration" eingeschränkt.

II. Die Reformvorschläge

1. Vorbemerkungen

Obwohl (fast) allen Beteiligten klar ist, daß tiefgreifende Änderungen im deutschen System der Alterssicherung notwendig sind, gehen die Vorstellungen, wie und welche Änderungen und mit welchem Ziel vorzunehmen sind, doch weit auseinander. Es bietet sich an, zwischen *radikalen* und *angepaßten* Vorschlägen zu unterscheiden. Die letzteren, wie oben im Zusammenhang mit der neuen Rentenkommision der Regierung erwähnt, sollen vornehmlich das "seit Jahrzehnten bewährte System" erhalten, verbessern und sichern. Die radikalen Vorschläge dagegen wollen an die Stelle des "seit Jahrzehnten versagenden Systems" ein ganz anderes setzen, eines, das die Renten für alle Beitragszahler wirklich sicher und zugleich gerechter macht. Womöglich können nur radikale Ansätze, die mit kla-

ren Zielvorstellungen operieren, die Gefahr der Systemgefangenschaft vermeiden helfen. Wer innerhalb eines Systems gefangen und lediglich damit befaßt ist, das bewährte Alte fortzuschreiben, zu ergänzen und zu verbessern, der kann denknotwendig nur in den alten Bahnen weitergehen.

Nun verlangt der Übergang von einem ökonomisch gescheiterten System hin zu einem langfristig tragfähigen und gerechten System die Phantasie, das Ziel zu definieren und in seinen wesentlichen Details auszumalen; es verlangt auch, zunächst von den Schwierigkeiten des Wegs zum Ziel zu abstrahieren. Wie bei jedem Weg ist zunächst der Kompaß unentbehrlich; welche Pfade gesellschaftlich akzeptabel und ökonomisch optimal sind, bedarf dann des Nachdenkens und intensiver Forschung. Bemerkenswert ist nur, daß bislang weder die Bundesregierung noch die einschlägigen wissenschaftlichen Beiräte den Kompaß gefunden oder gar die zu beschreitenden Pfade erkundet haben.

2. Die herrschende Saldenmechanik

Die Diskussion um die Renten wird seit Jahrzehnten vor allem von der schlichten Einnahmen/ Ausgaben-Rechnung der staatlichen Rentenkassen dominiert. Letztere besagt, daß im jeweils geltenden Rentenrecht die Summe der Einnahmen gleich der Summe der Ausgaben sein muß. Das reine *Umlageverfahren* postuliert diese Äquivalenz für jedes Kalenderjahr. Was als *Kapitaldeckungsverfahren* diskutiert wird, verteilt Einnahmen und Ausgaben über längere Fristen (Liefmann-Keil 1961, S. 61). Beiden Verfahren ist gemein, daß sie eine Zwei-Klassen-Gesellschaft bilden. Die eine Klasse zahlt (Rentenbeiträge), und die andere empfängt (Renten). In diesem System muß das Produkt aus durchschnittlichem Rentenbeitrag, multipliziert mit der Anzahl der Beitragszahler, gleich dem Produkt aus durchschnittlicher Rente und der Zahl der Rentenempfänger sein. An diesen vier Variablen versuchen Politiker, wissenschaftliche Beiräte, Verbandsfunktionäre und Ordinarien für Sozialpolitik zu manipulieren, wann immer die Grund-

gleichung Einnahmen gleich Ausgaben gefährdet ist. So kommen Vorschläge zustande wie die, in Zeiten knapper Kassen das Renteneintrittsalter generell zu erhöhen oder nur für Frauen zu erhöhen (wenn auch nicht für Mütter) oder die Häufigkeit der Frühverrentungen einzuschränken; dies und vieles mehr bezieht sich auf die Zahl der Rentner. Andere Vorschläge aus dem gleichen Geiste beinhalten statt der Zahl der Rentner die Auszahlungen pro Rentner, zum Beispiel die Einschränkung oder gänzliche Abschaffung der Dynamisierung der Renten oder die Einführung einer (niedrigen) "Volksrente für alle" als eine Art Grundversorgung oder die Besteuerung der Renten, und so fort. Auf der anderen Seite der Gleichung sind analoge Anpassungen möglich und stets praktiziert worden. Zum Beispiel können die Beitragssätze erhöht werden [derzeit gehen rund 19 vH der sogenannten Bruttolohn- und -gehaltssumme der Arbeitnehmer, einschließlich des sogenannten hälftigen Arbeitgeberanteils, in die sogenannte Altersversicherung;¹ es gab Zeiten in der Bundesrepublik, da waren es 14 vH (1957) und weniger]; nicht ganz so einfach wie das Erhöhen der Beiträge ist die Erhöhung der Zahl der Beitragspflichtigen. Im Prinzip handelt es sich bei derartigen Strategien um Kettenbrief-Situationen: Der Kreis der Teilnehmer wird vor allem deshalb ausgeweitet, um die Ansprüche der Altsassen zu befriedigen. In Deutschland wurde seit dem Beginn des staatlichen Rentensystems im Jahre 1891 der Kreis der Zwangsmitglieder so stark ausgeweitet, daß es inzwischen an Masse für weitere Zwangsmitglieder fehlt und Überlegungen angestellt werden, auch Nichtdeutsche (Zuwanderer) zwangszuversichern. Es wird ebenfalls überlegt, solche Mitbürger zwangszu verpflichten, die später keine Leistung aus der Rentenkasse erhalten, wie etwa Beamte; auch an dann steuerähnliche Rentenabgaben auf Kapitaleinlagen oder Maschinen oder an Mehrwertsteuer-Erhöhungen wird schon

¹ Die üblichen Buchungstechniken der Beiträge zu den staatlichen Sozialkassen tragen eher zu einer Verschleierung der wirklichen Tatbestände bei: Was als Arbeitgeberbeitrag — oder allgemeiner: als Lohnnebenkosten — firmiert, ist im Grunde tatsächlich Teil des Einkommens der abhängig Beschäftigten; dieser Teil schlägt sich für die Unternehmen in den Arbeitskosten nieder und gegebenenfalls auch in der Arbeitslosenstatistik.

mal gedacht. Dies alles mag so absurd klingen wie eine Sektsteuer auf sprudelnde Mineralwasser, ist aber parlamentarische Realität. Andere Vorschläge lauten dahingehend, neue Beitragszahler durch Erleichterung der Zuwanderung aus dem Ausland zu gewinnen; nur so, sagen einige, könne vermieden werden, daß die Beitragssätze in den nächsten Jahrzehnten auf 35 vH (Börsch-Supan 1994) und mehr steigen. Abgesehen davon, daß dies nicht einmal in dem phantasiearmen engen Rahmen der Einnahmen/Ausgaben-Rechnung stimmt, liefe es auf einen Betrug der Zuwanderer aus. Denn Rentenansprüche entstehen auch bei den Zugewanderten; wollten die Einheimischen redlich sein, so müßten die Barwerte von Einzahlungen und Auszahlungsansprüchen der Einwanderer stets ausgeglichen sein. Die nachhaltige Finanzierung der Renten der Altsassen durch Zugewanderte liefe auf die (partielle) Enteignung dieser Zuwanderer hinaus.

All diesen saldenmechanischen Erwägungen ist gemein, daß sie in keinem Fall auf eine Änderung des bestehenden Systems abzielen. Im folgenden sollen einige Vorschläge diskutiert werden, die zumindest ansatzweise neue Elemente in die Alterssicherung bringen, und schließlich wird eine grundlegende Reform an Kopf und Gliedern vorgestellt werden.

3. Reformansätze

Naheliegend und auch häufig vertreten sind Vorschläge, das bislang geltende Alterssicherungssystem zu ergänzen und damit zurückzufahren. Die Vorschläge reichen von mehr zu weniger systemkonformen Maßnahmen. Sie werden im folgenden vorgestellt und danach beurteilt, ob und inwieweit sie geeignet erscheinen, die offenkundigen grundlegenden Webfehler des herrschenden Alterssicherungssystems — ungenügende Rentabilität der eingezahlten Beiträge, Politiker-einfluß, Abhängigkeit von exogenen Faktoren (wie Konjunktur und Bevölkerungsentwicklung) und die Mißachtung erworbener Ansprüche — zu beheben:

- (1) Der *Internationale Währungsfonds (IMF)* und die *Weltbank (IBRD)* haben ein 3-Säulen-System der Alterssicherung vorgeschlagen (James 1995)². Der Vorschlag bezieht sich nicht speziell auf Deutschland oder auf "die" Industrieländer, sondern er stellt grundsätzliche Überlegungen für alle Mitgliedsländer vom IMF/IBRD an. Aufgabe der drei Säulen sei es jeweils, wie schon die herkömmliche Alterssicherung, für "Ersparnisbildung, Umverteilung ... und Versicherung" zu sorgen. Als Säulen werden folgende vorgeschlagen:

Ein obligatorischer, privat verwalteter "Pfeiler", der auf Zwangsbeiträgen beruht und persönliche Eigentumsrechte schafft;

- ein obligatorischer, öffentlich verwalteter und steuerfinanzierter "Pfeiler", aus dem die Sozialhilfe ("Mindestrente") geleistet wird;
- ein freiwilliger, privat verwalteter "Pfeiler" für diejenigen, die im Alter ein (noch) höheres Einkommen anstreben.

Keine dieser Säulen sei auf die Versicherungsfunktion spezialisiert, vielmehr würde diese von allen drei Pfeilern wahrgenommen.

Kritik: Der IMF/IBRD-Vorschlag hat zunächst den großen Vorteil, daß das Umverteilungselement als steuerfinanzierte Staatsaufgabe getrennt vom Alterssicherungssystem gehandhabt werden soll. Dem dürfte jeder Ökonom zustimmen. Positiv zu vermerken ist auch, daß der im staatlichen deutschen Rentensystem bewanderte Leser erfährt, daß die staatlichen Rentensysteme anderer Länder — die Perus, Sambias, Ägyptens oder Kenias — ähnlich un-

² Im gleichen Heft zur Rentenreform sind zwei weitere Beiträge erschienen. Der eine ist — sehr akademisch und für die Bundesrepublik weitgehend irrelevant — mit dem Zielkonflikt zwischen Umverteilung und Ersparnisbildung befaßt (Schwarz 1995) und der andere mit einem Vergleich der Verwaltungskosten in staatlichen und privaten Altersversorgungssystemen (James und Palacios 1995).

rentabel arbeiten wie das System in Deutschland.³ Doch hat das skizzierte System auch Schattenseiten:

- Es wird auf zwei der in der Bundesrepublik entscheidenden und verbesserungsbedürftigen Nachteile des staatlichen Rentensystems, nämlich den Politikereinfluß und die Abhängigkeit von exogenen Faktoren, nicht explizit eingegangen.
- Der Vertrauensschutz derjenigen, die bislang Beiträge gezahlt haben, wird nicht behandelt.
- Die "Risikoversicherung" ist Bestandteil aller Pfeiler. Dies ist unerfindlich. Eigentlich sollte dies ein vierter, rein privat und sehr billig zu gestaltender Teil des Systems sein.

Die Beschreibung des Weges ("Wie kommt man dorthin?") bestätigt die oben angedeutete Kritik: Auch IMF/IBRD halten den exogenen Faktor der Bevölkerungsentwicklung für die Sicherheit der Renten für entscheidend. Wenn die OECD-Länder "jetzt mit Reformen beginnen", könnten sie "das Rentenalter anheben, die Leistungsstruktur anheben" und, unter anderem, "die Beiträge vorsichtig [anheben]". Insgesamt scheint die Analyse von IMF/IBRD für die Reform des Rentensystems in Deutschland wenig Relevantes zu bieten.

- (2) Unlängst hat das *Seminar für Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Köln* (Eckart Bomsdorf 1996) den Reformvorschlag unterbreitet, die "Rentenformel" des Gesetzgebers um die Komponenten Arbeitslosigkeit und demographische Entwicklung zu ergänzen: Je größer die Arbeitslosigkeit, desto geringer soll der Rentenanstieg sein (bzw. desto stärker müßten die Renten-

³ Interessanterweise zeigt James — ohne den expliziten Nachweis zu führen —, daß, zum Beispiel, das staatlich verwaltete Rentensystem Singapurs den Beitragszahlern positive Renditen beschert, obgleich die Alterspyramide außerordentlich ungünstig ist (der Anteil der Alten steigt stärker als in jedem anderen der betrachteten Länder).

ansprüche sinken); je stärker die Bevölkerung sinkt, desto geringer soll der Rentenanstieg ausfallen (bzw. desto stärker sinkt die Rente).

Kritik: Von den vier Kriterien, die jede Reform des Alterssicherungssystems erfüllen sollte, wird keinem entsprochen. Bomsdorfs Vorschlag verstärkt lediglich die ohnehin bestehenden Mängel des RRG 1992: Die Rentabilität der Beitragszahlungen wird noch stärker sinken; exogene Faktoren — wie Bevölkerungsentwicklung und Arbeitslosigkeit — gewinnen noch mehr an Bedeutung, und die Politiker sind gehalten, sich wegen der jährlich vorzunehmenden "Korrekturen" verstärkt um die jährlichen Rentenauszahlungen zu kümmern. Vom Vertrauensschutz ist nicht die Rede. Die Rechtfertigung des Bomsdorf-Vorschlags mag nun in der Kamikaze-Natur des Modells liegen. Denn je stärker sich die Situation verschärft, so könnte man sagen, desto schneller wird das herrschende System kollabieren, und es muß zu einem ökonomisch sinnvollen Alterssicherungssystem übergegangen werden. Doch dies alles sagt der Kölner Vorschlag nicht.

- (3) Andere Vorschläge beinhalten im Kern, zu einer steuerfinanzierten Grundrente überzugehen und die Alterssicherung im übrigen der privaten Vorsorge zu überlassen (*Biedenkopf 1987 und 1996, Walter 1996* und viele andere). Dies entspricht ungefähr zweien der drei "Säulen" des IMF/IBRD; die Begründungen sind durchweg ähnlich.

Es ist sinnvoll, bei allen diesen Vorschlägen zwischen dem Vorschlag der Grundrente und dem der Steuerfinanzierung zu unterscheiden. Was die Grundrente anlangt, so stellt sie regelmäßig einen identischen Betrag dar, der allen, die das gesetzlich vorgeschriebene Rentenalter erreicht haben, ausbezahlt wird. Insofern ähnelt sie der Sozialhilfe, die auch nicht an individuelle Leistungsmerkmale anknüpft (die allerdings, unter anderem, den Vermögensstatus berücksichtigt). Im Nebeneffekt könnten die Landesversicherungsanstalten, die Bundesversicherungsanstalt und andere staatliche Rententräger

abgeschafft und so einiges an Behörden und damit an Steuerleistungen eingespart werden. Damit langfristige Planungssicherheit bei Steuerzahlern wie auch bei künftigen Rentenbeziehern besteht, sollte die Höhe der Grundrente in ihrer Entwicklung langfristig festgelegt sein, eventuell gekoppelt an die Höhe der Sozialhilfe. Will man darüber hinaus Anreize zur privaten Altersvorsorge, das heißt zum Sparen, schaffen oder erhalten, müßte die Grundrente hinreichend niedrig angesetzt werden — was auch dem Postulat des sparsamen Umgehens mit Steuergeldern entspräche —, aber nicht so niedrig wie die Sozialhilfe, da zweifelhaft erscheint, ob die Anrechnung von Vermögen bei der Sozialhilfe ausreichende Anreize schafft, eine besonders lange Lebensarbeitszeit anzustreben.

Was die Steuerfinanzierung anlangt, so scheint die Abschaffung eines Leistungszusammenhangs zwischen Beiträgen und (späteren) Erträgen in der Tat eher für eine Steuerlösung zu sprechen. Letztlich ist dies eine eher semantische Frage, denn auch wenn diese Steuer als Sozialbeitrag bezeichnet würde, bliebe dieser doch steuerähnlich (in den Vereinigten Staaten wird im Regelfall von der "social security tax" gesprochen). Interessanter jedoch ist die Frage nach der Ausgestaltung der Steuer. Soll dem Gleichheitsprinzip auch hier entsprochen werden, das heißt: Absolut gleiche Alterssicherungssteuer für alle? Und wenn ja, für alle Menschen, Kinder, Alte, Frauen, Arbeitslose, Werktätige? Die ökonomische Klassik hat in der Tat deutliche Präferenzen für eine Pro-Kopf-Steuer entwickelt, da sie die geringsten Allokationsverzerrungen im Gefolge hätte. Zu fragen wäre allerdings, ob heute in der Bundesrepublik die "sozialen Verzerrungen" nicht als noch bedeutsamer angesehen würden.

Kritik: Zur Lösung der ökonomischen Schwachstellen des bestehenden deutschen Alterssicherungssystems — Rentabilität, Politikereinfluß, exogene Determinanten und fehlender Vertrauensschutz — trägt die vorgeschlagene Lö-

sung der Grundrente nichts bei: Jeder Zusammenhang zwischen individuellen Zwangsabgaben und der Höhe des Rentenanspruchs ist gekappt; dafür wird allerdings die privat abzuschließende Altersvorsorge eine solche Leistungsäquivalenz beinhalten; doch wird über den Weg und über den Vertrauensschutz bestehender Ansprüche im Regelfall nichts weiter ausgeführt.

Der für das alte System so verheerende Politikereinfluß wird — partiell, nämlich bei der Grundrente — noch stärker, denn die Höhe der Sozialversicherungssteuer wie der Grundrente wird gesetzlich festgelegt sein; die Beitragszahler haben weiterhin nichts mitzubestimmen. Lediglich für die private Absicherung ist hier eine Besserung in Sicht. Auch der Einfluß von wirtschaftlicher Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung ist, dem Vorschlag entsprechend, dual zu sehen: Im Falle der Grundrente gibt es weiterhin die alte Budget-Grundgleichung mit all ihren Nachteilen. Im Bereich der privaten Vorsorge kann dies — das hängt vom Ausmaß des staatlichen Regulierungseifers in diesem Bereich ab — im Prinzip als überwunden gelten.

- (4) Der bislang durchdachtste Vorschlag zur Reform der Alterssicherung in Deutschland stammt von *Alfred Boss* (1983). Er schlägt drei verschiedene Lösungsansätze vor, die er als "radikale Variante", als "mittlere Lösung" und als Minimallösung bezeichnet. Dabei läuft die "Minimallösung" auf eine Bankrotterklärung des Rentenversicherungssystems hinaus: Die Ausgaben werden bei festen Beitragssätzen auf das jeweilige Niveau der Einnahmen zusammengestrichen. Immerhin: Das dann zu verkündende Rentenreformgesetz bestünde nicht mehr, wie derzeit, aus 320 kaum verständlichen Paragraphen (und neun Anlagen), sondern kann sich dann auf einige wenige einfache Paragraphen beschränken.

Die radikale Variante besteht bei Boss darin, daß (1) die bestehenden Rentenansprüche anerkannt werden, (2) die neuen Rentenansprüche auf der Basis privaten Sparens und der freien Wahl des Finanzintermediärs entstehen

und (3) lediglich eine Pflicht zur Absicherung des sozialen Minimums im Alter besteht (auch dies bei freier Wahl des Intermediärs). Die Abgeltung der alten Rentenansprüche erfolgt durch inflationsgesicherte Staatsanleihen zu herrschenden Marktzinsen und mit unendlicher Laufzeit. Dies soll Boss zufolge helfen, die Last der Rentenzahlungen auf viele Generationen zu verteilen; die Zinsen werden aus dem Steueraufkommen finanziert.⁴

In der mittleren Variante setzt Boss an die Stelle des Stichtags, zu dem alle Anspruchsberechtigten Staatspapiere erhalten, eine zeitlich gestreckte Abgeltung der alten Ansprüche: Erst bei Eintritt in das Rentenalter erhält jeder Anspruchsberechtigte Staatsanleihen in Höhe seiner Ansprüche; die Höhe seiner Ansprüche orientiert sich weiterhin an dem Stichtag der Systemumstellung. Neue Ansprüche an die staatliche Alterssicherung entstehen nur noch in Höhe des sozialen Minimums, das weiterhin von staatlichen Rentenkassen verwaltet werden soll.

Kritik: Unter allen bekannten Vorschlägen ist der von Boss aus dem Jahre 1983 sicher der fundierteste. Er beachtet — ohne dies explizit zu formulieren — die genannten Kriterien der Rentabilität und, ansatzweise zumindest, der Rückführung des Politikereinflusses und der Verringerung der Bedeutung exogener Faktoren. Was an Kritikpunkten bleibt, ist eigentlich das Fehlen einer genaueren Spezifizierung des Übergangs und die Behandlung des (häufig eingewandten) Problems der *Doppelbelastung*. Zu verbessernde Nachteile im Vorschlag von Boss sind die, wenn auch auf niedrigerem Niveau, weiterbestehenden politischen Einwirkungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei der Festlegung des Rentenalters oder in der stets vorhandenen Möglichkeit, die Kon-

⁴ Das hätte — anders als es auf den ersten Blick erscheinen mag — keine Auswirkungen auf die Höhe der Staatsverschuldung. Denn die Verschuldung des Staates gegenüber den Rentenanspruchsberechtigten besteht ohnehin. Die Staatsanleihen würden nur an die Stelle versteckter Verpflichtungen und versäumter Zinszahlungen Offenheit und Ehrlichkeit des Staates gegenüber seinen Bürgern setzen.

ditionen für die ausgegebenen Staatsanleihen im nachhinein zu ändern. Doch zweifellos überwiegt im Vorschlag von Boss der positiv zu würdigende Aspekt der Umstellung der Altersvorsorge auf eine privatwirtschaftlichere Basis.

- (5) In einem umfangreichen Gutachten über die Perspektiven der "gesetzlichen Rentenversicherung in Gesamtdeutschland" zeigt *Prognos* (1995), daß keine grundlegenden — eigentlich noch nicht einmal marginale — Reformen der Alterssicherung notwendig seien. "Das neue Prognos-Gutachten verifiziert, daß die Rentenreform 1992 greift" (S. 1). Dies wird auf die ausgabenbremsende Funktion des Rentenreformgesetzes 1992 zurückgeführt; bei günstiger Entwicklung würde der Beitragssatz zur Alterssicherung bis zum Jahre 2040 auf 26,3 vH steigen, bei ungünstiger Entwicklung auf 28,7 vH.

Kritik: Da das Prognos-Gutachten keine nennenswerten Reformen des herrschenden Systems für notwendig hält, bleiben auch die vier von jeder Reform des Rentensystems zu lösenden Grundprobleme unverändert bestehen. Das von Prognos verteidigte System ist für die Beitragszahler unrentabel und wird zunehmend unrentabler — paradoxerweise wird dies als Grund dafür angesehen, daß das System gut und überlebensfähig ist; der Politikereinfluß dürfte eher noch weiter zunehmen; die exogenen Faktoren, wie die Bevölkerungsentwicklung, spielen eine mehr denn je ausschlaggebende Rolle — ganz abgesehen davon, daß erworbene Ansprüche von Beitragszahlern wie selbstverständlich für unerheblich gehalten werden. Zudem führt gerade jene Bevölkerungsentwicklung zu relativ erfreulichen Ergebnissen, die bis zum Jahre 2040 einen Anstieg des Ausländeranteils an der Bevölkerung auf 30 vH in den alten Bundesländern "vorhersagt" (in den neuen Ländern sind es nur 20,1 vH, was vielleicht begründet, weshalb das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts

dort als deutlich höher unterstellt wird)⁵. Daß der Zuzug von Beitragszahlern nur dann hilft, wenn die Zugezogenen um (einen Teil ihrer) Beitragsleistungen betrogen werden, wurde oben schon dargestellt.

- (6) Zwar nicht als umfassende Reform des Rentensystems gedacht, aber von nicht geringer Bedeutung für die Alterssicherung in Deutschland, ist der Vorschlag von *Willi Leibfritz* (1990), die Renten so zu besteuern, wie andere Einkünfte auch; gleichzeitig sollten die Beiträge zur Alterssicherung von der Einkommensbesteuerung freigestellt werden. Dies würde steuerlich "systemgerechter" sein, dem Gebot des Bundesverfassungsgerichts entsprechen, nämlich die Ungleichbehandlung von Beamtenpensionen und Renten zu beseitigen und die Einkommen von Aktiven und Ruheständlern steuerlich gleich zu behandeln. Dem Argument, dies sei unsozial, könnte mit dem Grundfreibetrag im Steuerrecht begegnet werden.

Kritik: Die steuerpolitischen Vorschläge des Ifo-Instituts sind grundsätzlicher Art und stellen nicht auf die aktuelle Krise des deutschen Systems der staatlichen Alterssicherung ab. Das macht diese Vorschläge auf Dauer interessant. In der Tat: das deutsche Steuersystem steckt voller gedanklicher Fehlleistungen und Ungereimtheiten. Einige davon zu beseitigen, wäre für die deutsche Volkswirtschaft von großem Nutzen, und einiges würde bei der Systemtransformation der Alterssicherung helfen. Die volle Besteuerung der Renten würde voraussichtlich die Staatskasse füllen helfen und damit zum Beispiel die Finanzierung der sogenannten "Fremdlasten", ebenfalls aus dem Staatshaushalt, politisch erleichtern.

⁵ Andererseits hängt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (pro Kopf gerechnet) bei Prognos offenbar positiv mit dem Ausländeranteil zusammen, denn die "obere Variante" (14 Mio. Zugewanderte) geht von einem höheren Wachstum aus als die "untere Variante" (5 Mio. Zugewanderte).

Allerdings ist der Ifo-Vorschlag zu überdenken. Geht man davon aus, daß alle Einkommen, unabhängig von ihrer Quelle und Verwendung gleichermaßen besteuert werden sollten, dann sind die Beiträge zur Alterssicherung, wie jede Ersparnis, aus dem versteuerten Einkommen zu leisten. Das bedeutet auch, daß der Teil des Sparkapitals, der durch Zinsen und Zinseszinsen entsteht, wieder der Steuer unterliegt — nicht jedoch das Geld- oder Kapitalvermögen selbst (vor der Verzinsung). Daraus wiederum folgt, daß der Teil der Renten zu versteuern wäre, der den Zinsertrag darstellt, und daß derjenige Teil nicht zu versteuern ist, der die Rückzahlung des angelegten Geldes beinhaltet. Im gegenwärtig geltenden System des Rentenreformgesetzes 1992 ist es nun aber so, daß der Staat nicht nur keine Bereitschaft zeigt, das eingesetzte Geld zu verzinsen — er will es noch nicht einmal voll zurückzahlen. Diese Unwilligkeit des Staates, die Rentenbeiträge zu verzinsen und/oder zurückzahlen, sollte nicht zu Lasten der Rentner gehen. Das bedeutet, daß die Renten zu 100 vH Vermögensrückzahlung sind und damit steuerfrei. So interpretiert zielt der Ifo-Vorschlag damit vom Ergebnis her in Richtung auf mehr Steuer- und Alterssicherungsgerechtigkeit ab als die meisten der sonstigen Vorschläge.

III. Wie es zu schaffen ist: Unser Vorschlag

1. Vorbemerkungen

Im folgenden soll versucht werden, an die Stelle des Manipulierens von Einnahmen- und Ausgabenströmen der staatlichen Alterskassen strukturelle Reformen zu setzen, die für alle Beteiligten Zukunftssicherheit schaffen, zugleich ökonomisch

misch rational und tragfähig sind, und die, nicht zuletzt, erworbene Rechtsansprüche anerkennen statt sie zu mißachten.⁶

Ziel der Reform kann es nur sein, vom herrschenden Umlageverfahren zum Kapitalstocksystem überzugehen. Im Kapitalstocksystem ist fast alles anders als beim Umlageverfahren:

- (1) Die Beitragszahler erhalten (später) eine Rente, die ihren vergangenen Sparleistungen entsprechen wird; diese Rente wird sich aus der Verzinsung des individuell angesparten Kapitals und dem Verzehr des Kapitalstocks zusammensetzen.
- (2) Die künftigen Renten sind — verglichen mit dem Umlagesystem — fast völlig sicher; außerdem sind sie, bei gleichen Sparleistungen, erheblich höher.
- (3) Die nationale Bevölkerungsentwicklung hat keinen Einfluß auf die Rentenhöhe.
- (4) Die Renten reagieren *nicht* auf rückläufige Wirtschaftskonjunkturen oder zunehmende Arbeitslosigkeit, sondern "nur" auf Änderungen des (internationalen realen) Zinsniveaus.
- (5) Die Höhe der künftigen individuellen Rente wird weder von der Zahl der Rentner oder vom durchschnittlichen Rentenniveau noch von der Menge der Beitragszahler oder von den Beitragssätzen abhängen. Es gibt keine von Politikern vorgegebene "Rentenformel" mehr. Auch die jetzt geltenden und die künftig sicher notwendigen Rentenreformgesetze wären überflüssig.

⁶ Ein neueres Beispiel für die Mißachtung erworbener Rechtsansprüche gibt der Bundespräsident, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts, indem er vorschlägt, die Rentenansprüche Kinderloser zu kürzen. Dies verletzt überdies die oben aufgestellten Kriterien der Rentabilität und der Exogenität (nicht zu sprechen vom Kriterium der Rechtsstaatlichkeit).

- (6) Die Rentenpolitik wie auch die Rentenpolitiker und nationale Umverteilungsinstitutionen (wie Bundes- oder Landesversicherungsanstalten) sind nicht benötigt.
- (7) Jeder Beitragszahler behält individuelle Eigentumsrechte an seinem Sparkapital; dieses Kapital ist in voller Höhe (abzüglich eventueller Erbschaftssteuern) vererbbar.
- (8) Jeder Sparer kann seine Lebensarbeitszeit weitgehend selbst bestimmen: "Ob der Kapitalstockeigner bis an sein Lebensende arbeitet und spart, oder ob er etwa im Alter von vierzig Jahren seine Rente beziehen möchte, ist ihm selbst überlassen; im ersteren Falle kämen der Kapitalstock und seine Verzinsung den Erben zugute, im letzteren Falle wäre die Rente — wie die Verzinsung auch — geringer als bei einer längeren vorhergehenden Sparphase" (Glismann, Horn 1995, S. 312).

Insgesamt kann man argumentieren, daß das Kapitalstockverfahren, weil es dem Bürger Wahlfreiheit für einen wichtigen Teil seiner Lebensplanung läßt, einer "freiheitlich-demokratischen Grundordnung" eher angemessen ist als ein System des Zwangs und der Unfreiwilligkeit. Zu fragen ist überdies, ob das zentrale Argument bei der Einführung des staatlichen Zwangssystems im Kaiserreich (im Jahre 1891) heute überhaupt noch von Bedeutung ist: Die Ausgaben des Staates für die Armenfürsorge sollten seinerzeit durch das Zwangssystem der Altersvorsorge gesenkt werden. Heute ist das durchschnittliche Vermögens- und Einkommensniveau so hoch, daß dieses Argument schwerlich rechtfertigen kann, weshalb der Zwangscharakter seit Kaisers Zeiten sogar noch erheblich ausgeweitet wurde.

2. Das Kapitalstockverfahren

Beim Kapitalstockverfahren spart der Einkommensbezieher nach eigenem Gutdünken für das Alter, in der Anlageform seiner Wahl. Die Altersrente besteht dann aus einer Verzinsung des Kapitalstocks zuzüglich eines Kapitalverzehr, der sich unter anderem aus der Risikobereitschaft, den Vererbungspräferenzen und der erwarteten Restlebenszeit ergibt. Der angesparte Kapitalstock ist ein Vermögensteil wie jeder andere, über den frei verfügt werden kann und der nach Abzug etwaiger Erbschaftssteuern an die Erben fällt. Es gibt bei diesem Verfahren keinerlei zeitliche Begrenzung, wie oben ausgeführt wurde [unter (8)]. Das Kapitalstockverfahren funktioniert wie ein Sparsbuch, wenn auch mit höheren, nämlich kapitalmarktanalogen Zinszahlungen. Es betrachtet das Problem der Alterssicherung als ein individuelles Vorsorgeverhalten, bei dem jeder Sparer gemäß seinen zeitlichen und sonstigen Präferenzen Vermögen für sich selbst bildet. Dieses Vermögen fällt unter keinen Bedingungen, auch nicht unter denen des Todes, dem Staat oder einer sonstwie definierten Solidargemeinschaft anheim, unterliegt, wie alles Vermögen, allerdings der Erbschaftsteuer. Dieses Verfahren kennt, wie unmittelbar einleuchten dürfte, keine Finanzierungsengpässe. Gleichgültig, wie der Altersaufbau der Bevölkerung ist, wie hoch die Arbeitslosigkeit oder wie die wirtschaftliche Entwicklung sein mag, die so definierte und gebildete "Rentenkasse" ist immer zahlungsfähig, und die Höhe der individuellen Renten ist grundsätzlich und auf lange Sicht vorhersehbar und jederzeit abfragbar. Auch die Inflation kann nur sehr geringen Einfluß auf die Renten haben, solange die Zinsen auf dem Kapitalmarkt sich frei bilden können und demzufolge den Inflationsausgleich inkorporieren. Das Kapitalstockverfahren kann als marktwirtschaftlich ideales Verfahren bezeichnet werden, weil in ihm die individuellen Präferenzen des Sparers berücksichtigt werden (zum Beispiel wird der einzelne Sparer so viel von seinem Einkommen zurücklegen, bis der Ertrag der zuletzt zurückgelegten Mark in seinem Nutzenkalkül gerade den Wert hat, den die letzte konsumierte Mark hatte; ein analoges Kalkül gilt für den intertemporalen Spar- und Investiti-

onsprozeß), weil die Verfügungsgewalt über das angesparte Vermögen ständig in seiner Hand bleibt (vgl. auch die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes im Art. 14 Abs. 1 Satz 1) und weil es Dritten grundsätzlich nicht erlaubt ist, seine Verfügungsrechte einzuschränken.

Zwei Fragen sind hier von Bedeutung. Die eine bezieht sich darauf, ob eine Alterssicherung nicht auch Versicherungselemente enthalten müßte, wie es das gegenwärtig praktizierte Umlageverfahren in hohem Maße aufweist, und die andere auf die ökonomischen Risiken einer staatlich garantierten Mindestsicherung. Damit alle Beteiligten richtig rechnen und vorhersehen können, ist weitgehende "Bilanzklarheit" und "Bilanzwahrheit" erforderlich; jede Umverteilung ist deshalb besser im System der Besteuerung beziehungsweise der ausgewiesenen Transferleistungen untergebracht. Die bestehenden Transfers im Alterssicherungssystem sind schon deshalb ein Webfehler, weil sie erst nach längeren Analysen des Rentenrechts — dann aber deutlich — auszumachen sind (Glismann, Horn 1995 und 1996).

Versicherungen sind Solidargemeinschaften vieler von einer gleichen Gefahr bedrohter Menschen, die das Risiko der Gefahr gemeinsam tragen. Zu dem Zweck werden von den Mitgliedern der Solidargemeinschaft Versicherungsprämien gezahlt, die auch als Risikoäquivalente angesehen werden können. Die Höhe der aufzubringenden Risikoäquivalente ist bei solidarischer Risikoabdeckung geringer als bei individueller Risikovorsorge, da das schadenverursachende Ereignis im individuellen Fall zufällig ist, im kollektiven Fall aber berechenbar: Der Einzelne hat Kosten der Unsicherheit über den Schadenseintritt, das Kollektiv hat durchweg — mit gewissen Variationen — feste Eintrittswahrscheinlichkeiten. Die *Einkommenssicherung für das Alter* ist dagegen regelmäßig und für sich genommen ein Fall der Kapitalansparung: Die Bezieher von Einkommen zweigen einen Teil ihrer laufenden Einkommen für die Sicherung im Alter ab, transferieren im Regelfall diese Ersparnisse an eine Kapitalsammelstelle, die wiederum für

eine angemessene Verzinsung sorgt und im Rentenfall aus ihrem Portefeuille dem angesammelten Kapital entsprechende Altersrenten zahlt. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Verfahren der intertemporalen wie auch der interpersonalen Verteilung von Einkommen denkbar und in der einen oder anderen Form in der privaten Alterssicherung gängige Praxis.

Das "moral hazard"-Argument besagt, daß ein staatlich garantiertes Existenzminimum — wie die Sozialhilfe — (zu) viele Bürger veranlaßt, von einer eigenen Altersvorsorge abzusehen und daß deshalb Zwangsbeiträge oder Zwangssparen für das Alter unerläßlich seien. Das Kapitalstocksystem generiert von sich aus keine moral-hazard-Probleme. Auch ein Übergang zu einem freiwilligen Kapitalstocksystem wirft kein moral-hazard-Problem auf (d.h. die Anträge auf Sozialhilfe würden bei einem Übergang nicht steigen), weil jeder Trittbrettfahrer der Sozialhilfe dieser Neigung schon beim bestehenden Zwangssystem folgen kann; zusätzliche Anreize hierzu schafft das Kapitalstockverfahren nicht, eher im Gegenteil.

3. Der Übergang

a. Ausgestaltung

Daß das Kapitalstockverfahren dem herrschenden Umlageverfahren überlegen ist, ist oben begründet worden. Dennoch hängen Politiker wie auch deren Berater und auch andere am Umlageverfahren, weil es "im Übergang" — so wird gesagt — zu einer unerträglichen Doppelbelastung der Übergangsgeneration kommen würde.⁷ Doch dies sind bloße Vermutungen.

⁷ Diese Meinung, die in frappanter Weise Politik und Bürokratie in ihrem Bemühen stützt, keine grundlegenden Reformen im Rentensystem durchzuführen, vertraten bis vor kurzem sogar noch Glismann und Horn: "Die Überführung des Barwerts der Rentenansprüche in echte Staatsschuld dieser Höhe ist auch deshalb kaum vorstellbar, weil die abrupte Einführung des Kapitalstocksystems zu einer gesellschaftlich kaum tragbaren Doppelbelastung der jetzt und in

Im folgenden wird simuliert, daß Deutschland von einem Tag auf den anderen zu einem reinen Kapitalstockverfahren übergeht (und dabei die Landesversicherungsanstalten, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sowie das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung — zumindest den für die staatliche Alterssicherung zuständigen Teil — auflöst)⁸. Gleichzeitig mit diesem "Big Bang" sollen alle bestehenden Rentenansprüche in voller Höhe anerkannt werden; anders als bei den ständigen Rentenreformen soll also der Schutz erworbener Rechte beim Übergang Priorität genießen. Gelingt dieser Übergang auch ohne die vielzitierte Doppelbelastung? Und wie hoch ist die Belastung in den ersten Jahren, die Belastung der Übergangsgeneration, und wie hoch ist die endgültige Belastung in, sagen wir, hundert Jahren?

Der Übergang soll zu einem Stichtag und vollständig stattfinden. Der hypothetische Stichtag der Überschlagsrechnung sei der 01.01.1996. Zu diesem Tag sollen die Ansprüche an die staatlichen Rentenkassen für Arbeiter, Angestellte, Bergleute (Knappschaft) sowie die jeweiligen Hinterbliebenen vollständig abgerechnet und abgelöst werden.⁹ Zwei Gruppen von Anspruchsberechtigten sind dabei zu unterscheiden: die Rentner (und ihre Hinterbliebenen) und die (noch) Erwerbstä-

den Jahrzehnten der Übergangsphase arbeitenden Bevölkerung führen würde: Die Werkstätigen müßten nämlich für ihre eigene Alterssicherung — gemäß dem dann geltenden Kapitalstockverfahren — selbst sorgen, und sie müßten überdies als Beitrags- oder als Steuerzahler die laufenden Renten — gemäß den Rentenansprüchen aufgrund des alten Systems — finanzieren." (Glismann, Horn 1996, S. 403).

- ⁸ Die gesamtwirtschaftlichen Gewinne, die allein aus dem Bürokratieabbau her rühren würden, sollen im folgenden außer Betracht bleiben.
- ⁹ Analoge Überlegungen ließen sich auch für die Beamten, Pensionäre und deren Hinterbliebenen anstellen. Doch ist hier zu berücksichtigen, daß das Verhältnis zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und seinen Beamten in Deutschland ein besonderes ist, und Pensionen aus der Fürsorgepflicht (Alimentationspflicht) des Staates herrühren. Quantitativ gesehen machten die Pensionsleistungen im Jahre 1995 ungefähr ein Siebtel der Rentenzahlungen aus. Die im folgenden zugrunde gelegten Beiträge zur Alterssicherung finanzieren zum Teil auch Fremdleistungen im Sinne der Alterssicherung, zum Beispiel Versicherungen gegen Invalidität und Leistungen aufgrund des "Fremdrentengesetzes" und anderer Bestimmungen. Dies wird nicht gesondert berücksichtigt.

tigen, die ja auch durch ihre Beitragszahlungen Ansprüche akkumuliert haben. Beide Gruppen sollen auf unterschiedliche Weise abgefunden werden:

- (1) Die Ansprüche der noch Erwerbstätigen werden in voller Höhe mit ewigen Staatsanleihen, die mit einem Realzins von 2,5 vH ausgestattet sind¹⁰, abgefunden. Die "Gegenbuchung" besteht in der Anerkennung einer entsprechenden Staatsschuld. Die Anspruchsberechtigten stehen sich damit besser als im alten System, da nicht nur ihre Ansprüche festgeschrieben werden und damit sicher sind, sondern überdies ihre Ansprüche verzinslich sind und die Entwicklung exogener Faktoren für diesen Teil ihrer Renten unerheblich sein wird. Um die Zustimmung für diese Umstellung bei den Betroffenen zu erhöhen, soll im Todesfall der ausgezahlte Kapitalstock in voller Höhe — nach Abzug von Erbschaftssteuern — an Hinterbliebene oder sonstige Erbberechtigte übergehen können; dies ist ebenfalls eine deutliche Besserstellung gegenüber dem herrschenden System. Außerdem können die Anspruchsberechtigten nach dem Stichtag mit einer Zusatzabsicherung zu Kapitalmarktbedingungen eine später deutlich höhere Rente erzielen als bei Fortsetzung des Umlageverfahrens.
- (2) Die Ansprüche der Rentenbezieher am Stichtag sind anders abzugelten. Für sie bildet der Fiskus ein Rentenschuldenkonto, das in seiner Höhe den jetzigen Rentnern eine reale Bestandsgarantie gibt (vgl. auch Neu 1996). Mehr zu gewähren erschiene im intertemporalen Vergleich ungerecht, da die jetzige Rentnergeneration ohnehin aufgrund ihrer überwiegenen Beitragsgeschichte im Rentensystem 1957 vergleichsweise gut gestellt ist (Glismann, Horn 1995). Da die jetzige Rentnergeneration und ihre anspruchsberechtigten An-

¹⁰ Derzeit ist die Zusage von Realzinsen in Deutschland nach dem Währungsgesetz (§ 3) verboten. Das bedeutet natürlich nicht, daß Staatsanleihen, einmal begeben, nicht ständig einen Inflationsausgleich zuzüglich realer Verzinsung inkorporieren würden. Dies geschieht durch Kursschwankungen. Das Realzinsverbot ist daher faktisch nur ein "Erstausgabe-Realzinsverbot". Auf diese und ähnliche Punkte soll hier der Knappheit halber nicht eingegangen werden.

gehörigen jedoch eine begrenzte durchschnittliche Lebenserwartung (bzw. Anspruchsberechtigung) hat, wird dieses Rentenschuldenkonto in absehbarer Zeit aufgelöst sein; das bedeutet, daß der Barwert des Rentenschuldenkontos — das mit jedem ausscheidenden Anspruchsberechtigten kleiner wird — niedriger ist als bei einer ewigen Anleihe.

b. Zur vielzitierten Doppelbelastung

Tabelle 1 gibt die grundlegenden Daten der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Umstellung des herrschenden Umlageverfahrens auf ein reines Kapitalstockverfahren wieder. Zum Vergleich sind die jeweiligen Daten des Umlageverfahrens — das das tertium comparationis darstellt — angegeben. Ausgegangen wird von der Datenlage für das Jahr 1995; der Übergang zum 01.01.1996 ist daher fiktiv. Alle Angaben zur künftigen Entwicklung sind lediglich grobe Anhaltspunkte. Auf das Durchrechnen alternativer künftiger Entwicklungen ("Szenarien") wurde verzichtet. Tabelle 1 wie auch die folgende Tabelle 2 geben nach Ansicht der Autoren die Eckwerte für den wahrscheinlichsten Ablauf aus heutiger Sicht wieder.

Grundlage der Schätzungen ist ein Wirtschaftswachstum von real 2,5 vH per annum;¹¹ diesem Wachstum soll ein realer Zins von ebenfalls 2,5 vH entsprechen.¹²

¹¹ Dies entspricht ungefähr dem Wachstumspfad Deutschlands seit Mitte des letzten Jahrhunderts (unter Einschluß der Kriegs- und Kriegsfolgejahre der Weltkriege I und II betrug die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate zwischen 1850 und 1990: 2,7 vH; läßt man die Kriegs- und Kriegsfolgejahre außer Betracht, so ergibt sich eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 3,2 vH; vgl. hierzu Kible (1990).

¹² Die Analogie zwischen Wirtschaftswachstum und Realzins ergibt sich aus dem Gedanken, daß das Wirtschaftswachstum letztlich die Verzinsung des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks darstellt; die Erfahrung zeigt, daß dies insgesamt auch — in normalen wirtschaftlichen Zeiten — auf längere Sicht zutrifft (im Deutschland der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts etwa lag der nominale Zins bei rund 4 vH und die Inflationsrate bei knapp 1,5 vH).

Tabelle 1 – Finanzwirtschaftliche Auswirkungen einer Umstellung der Alterssicherung auf das Kapitalstocksystem in Deutschland: Eine Grobschätzung^a
(Übergang am 01.01.1996)

Verfahren und Zeitraum	Veränderung der ausgewiesenen Staatsverschuldung aufgrund von						Veränderungen im Staatshaushalt per annum aufgrund von				
	Anwartschaften ^b			laufenden Renten ^c			Anwartschaften ^d	laufenden Renten ^e	insgesamt		
	absolut	BIP-Anteil	Anteil am Schuldenstand	absolut	BIP-Anteil	Anteil am Schuldenstand	absolut	absolut	BIP-Anteil		Anteil am Bundeshaushalt ^f
	Mrd. DM	vH	vH	Mrd. DM	vH	vH	Mrd. DM	Mrd. DM	brutto ^g	netto ^h	vH
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
I. Status quo des Umlageverfahrens (1995) ⁱ	6 222	179,8 ^k	312	3 400	98,3 ^k	170	0	340	9,8 ^l	9,8 ^l	61,8 ^m
II. Umstellung auf das Kapitalstockverfahren											
1. Übergangsphase											
a. 1. Jahr ⁿ	6 222	179,8 ^k	312	3 400	98,3 ^k	170	155,6	340 ^o	14,3 ^l	9,8	105,6 ^m
b. 10. Jahr ^p	6 222	134,6	243	1598 ^l	34,6	62,5	155,6	160 ^o	6,8	3,5	50,5
c. 30. Jahr ^p	6 222	75,4	149	102 ^l	1,2	2,4	155,6	10 ^l	2,0	0,1	22,6
2. Endphase ^q	6 222	9,9	26	0 ^l	0	0	155,6	0	0,25	0	2,4
		(→ 0)	(→ 0)		(→ 0)				(→ 0)		(→ 0)

^aIn Preisen von 1995. — ^bBarwert der Rentenansprüche der abhängig Beschäftigten zum Stichtag in Form "ewiger" Staatsanleihen (einschließlich neue Bundesländer). Basisdaten: Durchschnittsalter 38 Jahre; Beschäftigte 28,3 Mill.; Bruttoalterrente (einschließlich Knappschaft und Krankenversicherungs-Beiträge der Rentner und der Rentenkassen) 2 288 DM/Monat; Lebensarbeitszeit 45 Jahre; Realzins 2,5 vH. — ^cBarwert der Rentenauszahlungen 1995 (einschließlich Krankenversicherungsbeiträge, vgl. Fn b), einschließlich Knappschaft. Durchschnittliche Restlaufzeit von Alters- und Hinterbliebenenrenten (geschätzt) 10 Jahre. — ^d2,5 vH von 6 222 Mrd. DM. — ^eVgl. Fn c; z.B. erste und zweite Zeile: 10 vH von 3 400 Mrd. DM. — ^fZinsen auf Anwartschaften zuzüglich laufende Renten. — ^gNur laufende Renten, da die Anwartschaften lediglich durchlaufende Posten sind. — ^hKassenausgaben des Bundeshaushalts. — ⁱDie Barwerte der Anwartschaften und laufenden Renten wie auch Änderungen im Staatshaushalt sind – bis auf die 340 Mrd. DM – bislang nicht ausgewiesene, jedoch vorhandene Verpflichtungen des Staates. Institutionell ist überdies bislang nicht der Staatshaushalt "zuständig". Bei den 340 Mrd. DM laufender Renten handelt es sich um tatsächliche Rentenauszahlungen der Rentenkassen. — ^jIn vH des BIP des Jahres 1995. — ^kAussterbeeffer der gegenwärtigen Rentnergeneration entsprechend der Altersstruktur. — ^lKassenausgaben des Bundeshaushalts 1995. — ^mWerte wie 1995. — ⁿ340 Mrd. DM für laufende Renten zuzüglich 2,5 vH auf den Barwert (vgl. Fn c). — ^oEs wird von einer Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von 2,94 vH jährlich ausgegangen (im Status quo: 2,5 vH jährlich, zuzüglich 0,44 Prozentpunkte pro Jahr; vgl. Tabelle 2). Bezüglich der Ersparnisbildung für das Alter wird ein jährlicher Anstieg von 2,5 vH – entsprechend der hypothetischen Wachstumsrate im Status quo – angenommen. Grund hierfür ist, daß die zeitliche Entwicklung der Rentenhöhe wegen der Vergleichbarkeit der Daten so sein soll wie im (idealisierten) System des Umlageverfahrens (in dem das BIP mit 2,5 vH jährlich wächst). — ^p47 vH "Überlebensrate" über 10 Jahre. — ^qAnalog Fn o, allerdings gemäß Sterbetafel. — ^rDefiniert als Zustand im 100. Jahr ("Drei-Generationen-Ansatz"). Die Pfeile in den Klammerausdrücken weisen darauf hin, welchem Wert die betreffende Variable bei $t \rightarrow \infty$ zustrebt.

Quelle: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 1995), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1995. BT-Drucksache 13/2017 vom 18.07.95. — Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.2, Konten und Standardtabellen, 1995. — Heitger (1996). — Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, lfd. Jgg., sowie Wirtschaft und Statistik, Heft 7, 1994. — Prognos-Gutachten 1995. — Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 1996. — Tabelle 2. — Eigene Berechnungen.

Die Bevölkerungsstruktur entspricht derjenigen des Jahres 1995; wo Informationen über die Bevölkerungsentwicklung notwendig waren, wurden Schätzungen des Statistischen Bundesamtes und der Prognos AG herangezogen.

Zur Technik der Berechnung der Rentenanwartschaften:

Der Rentenschuldenstand des Staates (Spalten 2 und 5) wurde, wie oben dargestellt, zunächst für die Rentenanwartschaften berechnet (Spalte 2). Zu dem Zweck wurde der Einfachheit halber mit Durchschnittsn kalkuliert:

- (a) Aus der amtlichen Statistik ließ sich ein Durchschnittsalter der am 01.01.1996 in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten errechnen (37,9 Jahre);
- (b) die Zahl dieser sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrug (am 30.06.1994) 28,3 Millionen Arbeitnehmer¹³;
- (c) die durchschnittliche Bruttoaltersrente im Jahre 1995 betrug 2 080,35 DM monatlich (bei 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren), der hälftige Krankenversicherungsbeitrag der Rentenanstalten 147,70 DM; von den insgesamt 2 228,- DM wurde ein Anspruch des 38jährigen Berechtigten von 891,00 DM errechnet (Rentenbeginn nach 45 Jahren Beitragsdauer; hypothetisches Berufseintrittsalter: 20 Jahre);
- (d) es errechnet sich daraus ein Gesamtrentenanspruch in Deutschland pro Jahr von 303 Mrd. DM am 01.01.1996;

¹³ Es wird unterstellt, daß sich diese Zahl aus dem Statistischen Jahrbuch 1995 bis zum 01.01.1996 nicht geändert hat [zum Beispiel ist die Zahl der abhängig Beschäftigten von 1994 auf 1995 und dann bis Februar 1996 von 31,4 Millionen auf 31,2 Millionen und 30,7 Millionen zurückgegangen; vgl. hierzu Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, August 1996 (Heft 8)]. Von den freiwillig Sozialversicherten wird hierbei abgesehen. Die "latent Versicherten", deren Zusammensetzung ebenso unklar erscheint wie die Wahrscheinlichkeit einer späteren Rente an diese Gruppe, werden ebenfalls nicht berücksichtigt.

- (e) der Anspruch wird mit Erreichen des 65. Lebensjahres wirksam, also im Durchschnitt der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach 27 weiteren Arbeitsjahren. Das ergibt eine jährliche Verzinsung der am Umstellungstag fälligen ewigen Rente von 155,56 Mrd. DM;
- (f) diese Zinsen erhalten die Anspruchsberechtigten aus der oben beschriebenen ewigen und mit 2,5 vH real verzinsten Anleihe; das bedeutet, daß die Anspruchsberechtigten vom Fiskus ewige Anleihen zu einem Ausgabekurs von insgesamt 6,22 Bill. DM erhalten. Der Fiskus wiederum belastet sein Rentenschuldenkonto mit eben diesen 6,22 Bill. DM.

Zur Technik der Berechnung der Bestandsrenten:

Die Ansprüche der derzeitigen Rentner werden, wie oben angedeutet, anders berechnet, weil es nicht zumutbar erscheint, den Vorteil ewiger Anleihen Anspruchseignern zukommen zu lassen, die zu einem großen Teil ohnehin aufgrund ihrer Beitragsgeschichte dem Rentensystem von 1957 zufolge deutlich besser gestellt sind als die künftige Rentnergeneration. Das heißt: An die Stelle der ewigen Anleihe tritt eine auf die Lebenszeit der jetzigen Rentner begrenzte Verschuldung des Staates.

- (a) Die Höhe der gesamten im Jahre 1995 gezahlten Renten betrug 340 Mrd. DM [230,6 Mrd. DM Renten für ehemalige Angestellte und Arbeiter in den alten Bundesländern, zuzüglich 64,1 Mrd. DM in den neuen Ländern, zuzüglich der dazugehörigen Krankenversicherung der Rentner: 15,9 Mrd. DM bzw. 4,3 Mrd. DM (einschließlich Pflegeversicherung der Rentner), zuzüglich der (hochgerechneten) Knappschaftlichen Rentenauszahlungen (einschließlich Krankenversicherung) von 19,6 Mrd. DM bzw. 5,0 Mrd. DM]¹⁴;

¹⁴ Quellen: Für die Auszahlungen der staatlichen Alterskassen an Arbeiter und Angestellte, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Heft 8, 1996; für die Knappschaftsrenten, Bundesregierung 1995 ("Rentenbericht").

(b) aus der amtlichen Statistik der Lebenserwartung (Stand 1991/93) ergibt sich, grob geschätzt, für die heutigen Rentenbezieher eine durchschnittliche Restlebenszeit von 9 Jahren; geht man der Einfachheit halber — und weil länger lebende Hinterbliebene ebenfalls Rentenansprüche erhalten (Ehefrauen zu 60 vH) — von einer durchschnittlichen effektiven Restzahlungszeit von 10 Jahren aus, dann ergibt sich per Stichtag ein Rentenauszahlungsanspruch von 3,4 Bill. DM. Dies ist dem Rentenschuldenkonto des Staates hinzuzufügen, das in diesem Teil allerdings von Jahr zu Jahr absolut kleiner wird. "Zinszahlungen" auf die Rentenschuld sollen nicht geleistet werden (vgl. oben).

Auf den ersten Blick sind die in Tabelle 1 ausgewiesenen Veränderungen der Staatsverschuldung beträchtlich: Zusammengenommen verüffacht sich der Staatsschuldenstand im Zuge der Umstellung auf das Kapitalstocksystem (Spalten 4 und 7, 1. Zeile). Doch diese Interpretation ist irreführend, weil die Verschuldung schon heute besteht; der Staat hat es bislang lediglich vermieden, seine Verbindlichkeiten offen auszuweisen.

Da die Umstellung auf das Kapitalstocksystem diese alten Ansprüche in voller Höhe — wie oben zur Technik ausgeführt wurde, sogar mit kleinen Douceurs versehen, um die Umstellung für die Betroffenen (noch) attraktiver zu machen — anerkennen soll, sind die Anwartschaftsschulden, als "ewige" Schulden, durchgehend genannt (Spalte 2), während die Schulden gegenüber den Rentnern mit der Sterberate zurückgehen. Beide Teile der Staatsverschuldung, auch die aufgrund von Anwartschaften, verzeichnen einen deutlichen Rückgang der Relationen zum Bruttoinlandsprodukt (beziehungsweise zum Gesamtschuldenstand)¹⁵.

¹⁵ Unterstellt wurde ein durchschnittlicher Anstieg der Verschuldung (wie des Bruttoinlandsprodukts) von real 2,5 vH per annum. Dies ist deutlich weniger als in den letzten Jahrzehnten. Zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts unter Status-quo-Bedingungen und unter Bedingungen des Kapitalstocksystems vgl. unten die Beschreibung der Tabelle 2.

Wichtiger erscheinen jedoch die laufenden Veränderungen, die der Übergang zum Kapitalstocksystem im Staatshaushalt bringt. Die hier vorgenommene Vergleichsrechnung bezieht alle Zahlungsvorgänge auf den Bundshaushalt; faktisch würde das lediglich bedeuten, daß der Bund die verbleibenden Tätigkeiten der dann überflüssigen Rentenkassen übernimmt.¹⁶

Wie schon Tabelle 1 zeigt, so macht auch Tabelle 2 deutlich, daß der Übergang vom herrschenden Umlageverfahren zu einem Kapitalstocksystem weit weniger problematisch ist als in der öffentlichen Diskussion vermutet:

- Da der Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitalstocksystem die Altersvorsorge von laufenden Transferzahlungen auf laufende Kapitalbildung umstellt, ist dies synonym mit einer Erhöhung von Ersparnis und Investition, jedes Jahr und auf Dauer (Tabelle 2, Spalte 2). Hier wurde davon ausgegangen, daß die zusätzliche Ersparnis im Durchschnitt ein späteres Rentenniveau sichern soll, wie es das RRG 1992 versprochen hatte; der Kapitalmarkt würde dies bei einer (maximalen) Belastung von 40 vH der gegenwärtigen staatlichen Alterssicherungsbeiträge leisten können (Glismann, Horn 1995).
- Es kommt keineswegs zu einer Doppelbelastung der jetzigen Generation der Beitragszahler, im Gegenteil: der Belastungsfaktor über die kommenden 35 Jahre (der die laufende Belastung in Relation zur Ausgangsbelastung im Jahre 1995 ausdrückt) liegt effektiv im Durchschnitt bei rund 0,65 (Durchschnitt errechnet analog Tabelle 2, Spalte 9). Das heißt, daß es statt der vielzitierten "Doppelbelastung" für die erste Generation eine Entlastung um gut ein Drittel

¹⁶ Die zusätzlichen Bundesausgaben würden dann — im Übergang — über eine Sozialsteuer zu finanzieren sein, die dem prozentualen Sozialversicherungsbeitrag entspricht (das heißt, es gäbe grundsätzlich keine zusätzliche Steuerbelastung; zum Belastungsfaktor vgl. unten, Tabelle 2).

Tabelle 2 – Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Umstellung der Alterssicherung auf das Kapitalstocksystem: Eine Grobschätzung^a
(Übergang am 01.01.1996)

Verfahren und Zeitraum	Ersparnis/Investition ^b		Sozialprodukt ^c	Beschäftigte ^d		Wachstums- rate des BIP ^e	Belastungsfaktor ^f	
	Mrd. DM	in vH des BIP	Mrd. DM	max.	tatsächlich	Prozentpunkte	Relation	
				in 1 000			brutto ^g	netto ^h
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
I. Status quo des Umlageverfahrens (1995)	0	0	0	0	0	0	1	1
II. Umstellung auf das Kapitalstockverfahren								
1. Übergangsphase								
a. 1. Jahr ⁱ	136	3,9	34	258	24	0,44	1,86	1,40
b. 10. Jahr ^k	174	3,8	44	pos. ^l	pos. ^l	0,44	1,08	0,74
c. 30. Jahr ^k	285	3,5	71	pos. ^l	pos. ^l	0,44	0,56	0,37
							(1,4/1,5) ^m	
2. Endphase ⁿ	1 606	2,6	402	pos. ^l	pos. ^l	0,44	0,29	0,27

^aIn Preisen von 1995. — ^b40 vH der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherungen für Renten und gesetzliche Rentenversicherungsbeiträge (jährlich um 2,5 vH steigend); zur Begründung vgl. Text. — ^cUnterstellter Kapitalkoeffizient: 0,25. — ^dMaximalwert ermittelt als Beschäftigte des Jahres 1995 je DM Kapitalstock (Anlagevermögen), multipliziert mit den zusätzlichen Investitionen. Der tatsächliche Wert ist der an die aktuelle Beschäftigungslage des Jahres 1995 angepaßte Beschäftigungseffekt. Annahme: Beschäftigungsgrad und Beschäftigungseffekt der Investitionen sind invers korreliert (d.h. die Arbeitslosenquote, multipliziert mit dem maximalen Beschäftigungseffekt, entspricht dem tatsächlichen Wert). — ^eBerechnet als Differenz des natürlichen Logarithmus der hypothetischen und der tatsächlichen Investitionsquote, multipliziert mit dem Regressionskoeffizienten der Wachstumsgleichung von Heitger (1996, Tabellen 2 und 12), pro Jahr gerechnet und in vH ausgedrückt. Die "hypothetische" Investitionsquote ist dabei gleich der um 3,9 Prozentpunkte erhöhten tatsächlichen Investitionsquote des Jahres 1995. — ^fLaufender BIP-Anteil der "Rentenkasse" (Tabelle 1, Spalte 10 für "brutto" und Spalte 11 für "netto") zuzüglich laufender BIP-Anteil der Altersvorsorge (Spalte 3), dividiert durch das Belastungsniveau im Ausgangszustand (nämlich 9,8 vH). — ^gVgl. Fn f in Tabelle 1. — ^hVgl. Fn g in Tabelle 1. — ⁱWerte wie 1995. — ^jEs wird von einer Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von 2,94 vH jährlich ausgegangen (im Status quo: 2,5 vH jährlich zuzüglich 0,44 Prozentpunkte pro Jahr). Bezüglich der Ersparnisbildung für das Alter wird ein jährlicher Anstieg von 2,5 vH – entsprechend der hypothetischen Wachstumsrate im Status quo – angenommen. Grund hierfür ist, daß die zeitliche Entwicklung der Rentenhöhe wegen der Vergleichbarkeit der Daten so sein soll wie im (idealisierten) System des Umlageverfahrens (in dem das BIP mit 2,5 vH jährlich wächst). — ^kDer Beschäftigungseffekt wird für sich genommen positiv sein, seine Höhe wird von den dann herrschenden Arbeitsmarktbedingungen, vom Kapitalkoeffizienten etc. abhängen. — ^lBelastungsfaktoren" bei Beibehaltung des Umlageverfahrens im Jahre 2030 nach Prognos (1995); obere Variante/untere Variante. — ^mDefiniert als Zustand im 100. Jahr ("Drei-Generationen-Ansatz").

Quelle: Tabelle 1 und die dort angegebenen Quellen. — Eigene Berechnungen.

geben wird. Dabei ist die Belastung im ersten Jahr nach dem Übergang netto um 40 vH höher als beim alten Verfahren (was am Zustand von 1995 gemessen eine Rentenkassenabgabe von ca. 27 vH statt von 19 vH implizieren würde). Im 30. Jahr nach dem Übergang wäre die so gemessene Belastung um 63 vH niedriger als im letzten Jahr vor dem Übergang (1995); sie machte sogar nur ein Viertel dessen aus, was die Beibehaltung des Umlageverfahrens dann an Belastungen bringen würde.

- Alle positiven Auswirkungen des Kapitalstocksystems auf die jetzigen und künftigen Renten treten in Kraft: Politiker können die Renten- und Beitragshöhen nicht mehr manipulieren; die Bevölkerungs- und die Konjunkturentwicklung beeinträchtigt die Renten nicht mehr; die Rentenbeiträge sind rentabel angelegt; und zudem werden bestehende Rentenansprüche nicht gekürzt.
- Die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen verbessern sich aufgrund der steigenden Kapitalbildung (Tabelle 2, Spalte 2) kräftig. So erhöht sich die Rate des wirtschaftlichen Wachstums um über 0,4 Prozentpunkte pro Jahr (Tabelle 2, Spalte 7), und die Beschäftigung steigt (ebenda, Spalte 6). Letztere ist allerdings schwer zu projizieren, weil die (stets positiven) Auswirkungen des Kapitalstocksystems von der jeweiligen Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängen (bei Vollbeschäftigung, zum Beispiel, läge der positive Beschäftigungseffekt bei Null und der Arbeitsproduktivitätseffekt der Kapitalintensivierung dominierte).

Die Details der hypothetischen künftigen Entwicklungen sind aus den beiden Tabellen ersichtlich. Zwei entscheidende Faktoren seien noch einmal hervorgehoben: (1) Die Beibehaltung des bestehenden Umlageverfahrens wird in 30 Jahren zu einem Anstieg des Belastungsfaktors auf das 1,4- bzw. 1,5fache des Niveaus von 1995 führen, und zwar ohne dabei die positiven Nebenwirkungen des Kapitalstockverfahrens aufzuweisen (zum Beispiel ist die Rentenhöhe in 30 Jahren bei Beibehaltung des Umlageverfahrens trotz der unvermeidlichen und außerordent-

lich hohen Belastungen vollkommen unsicher). (2) Die Belastung in den ersten Jahren des Übergangs zum Kapitalstocksystem ist vergleichsweise hoch. Sie beträgt netto das 1,4fache des Ausgangsjahres. Das ist deutlich weniger als die vielzitierte Doppelbelastung. Außerdem trifft dies den durchschnittlichen — oben beschriebenen — sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer nicht; er wird schon wenigen Jahren deutlich günstiger gestellt sein als beim Umlageverfahren. Da der Übergang zu so deutlichen Einkommensverbesserungen für alle Beteiligten führt, dürfte es keine ernsthaften Probleme aufwerfen, die wenigen, die in den ersten Jahren nach dem Übergang in Rente gehen, zu entschädigen (wenn man es denn will; die kommenden Rentnerjahrgänge werden noch von den im früheren Umlageverfahren erworbenen und überhöhten Rentenansprüchen profitieren).

Auf den ersten Blick mag das Ergebnis verblüffen: Alle Anspruchsberechtigten werden im Übergang vollkommen befriedigt, die kommenden Generationen werden von Beiträgen zur Alterssicherung zunehmend entlastet, alles geschieht einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung entsprechend, und dabei erhöhen sich die gesamtwirtschaftliche Produktivität und auch die Beschäftigung. Ein Wunder, ein perpetuum mobile?

Wunderbar erscheint allenfalls, daß die deutschen Rentenpolitiker und ihre Berater fast ohne Ausnahme Gefangene des bestehenden und seit langem versagenden Systems zu sein scheinen. Die positiven Effekte eines radikalen Umstiegs auf ein kapitalmarktanaloges Alterssicherungssystem sind andernorts durchaus im Gespräch. Martin Feldstein zum Beispiel hat vor kurzem (1996) gezeigt, wie hoch die Wohlfahrtsverluste eines "pay-as-you-go"-Rentensystems sind und daß ein solches System erhebliche Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt verursacht. Für die Vereinigten Staaten errechnet Feldstein einen Wachstumsverlust aufgrund der "deadweight losses" des Umlageverfahrens von "... one percent of each year's GDP in perpetuity ..." (S. 1). Dies ist sogar mehr, als für Deutschland in der hier vorgelegten Grobschätzung errechnet wurde.

IV. Ein Fazit

Die Übersicht vergleicht noch einmal die aufgeführten Reformvorschläge (Tabelle 3). Zu berücksichtigen ist dabei, daß im Grunde nur ein Vorschlag — Nr. 5 — auf eine vollständige Systemumstellung abzielt. Die Krux der Vorschläge 1–4 und 6 und 7 ist, daß sie durchweg keine umfassende Analyse vornehmen, das heißt weder die vier genannten Kriterien systematisch bedacht noch eine Belastungsanalyse angestellt haben. Auf einige weitere Probleme, die sich aus der für die Beurteilung notwendigen Gesamtschau ergeben, soll hier nicht weiter eingegangen werden (mit einer Reform des Systems der Alterssicherung befassen sich explizite nur fünf der sieben Beiträge; Leibfritz geht es um die steuerliche Behandlung der Renten; die Prognos AG ging der Frage nach der Zukunft des gegenwärtig bestehenden Rentensystems nach). Immerhin zeigt die Übersicht recht deutlich, daß von allen genannten Vorschlägen derjenige von Bomsdorf unter keinen Umständen positiv zu würdigen ist — bis auf den banalen Umstand der geplanten Ausgabensenkung ohne Ansehen der ökonomischen Auswirkungen — und daß der Vorschlag Nr. 5 des Übergangs zum Kapitalstocksystem, der auf den Arbeiten von Alfred Boss fußt, der ökonomisch einzig sinnvolle zu sein scheint.

Vor allem den Sozialpolitikern, die ihre Bedeutung in der Gesellschaft freiwillig beschneiden müßten, dürfte der Vorschlag, bei der Alterssicherung zu einem Kapitalstocksystem überzugehen, zu radikal erscheinen. Das Nämliche werden viele der Rentner und der Zwangsmitglieder in den gesetzlichen Alterskassen empfinden, zumal die meisten das bestehende System nicht durchschauen (können); hinzu kommt ein nicht ganz unberechtigtes Mißtrauen in alle Maßnahmen der Politik, zumal wenn sie radikal sind statt einschleichend. Odo Marquardt hat die konservative Scheu vor Veränderungen anschaulich mit der Kürze des Lebens begründet (1984). Diese natürliche Skepsis müßte eigentlich — dem Vorschlag Nr. 5 entsprechend — dadurch überwunden werden können, daß der Staat

Tabelle 3 – Übersicht über einige Vorschläge zur Reform des Systems der Alterssicherung für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Lfd. Nr.	Vorschlag von	Kernelemente	Beurteilungskriterien ^a			
			Rentabilität der laufenden Beiträge vorhanden?	Politikereinfluß zurückgedrängt?	Einfluß exogener Faktoren zurückgedrängt?	Vertrauensschutz gewährleistet?
1.	Alfred Boss (1983)	Ablösung der Ansprüche durch ewige Anleihen; staatliche Rentenkassen sorgen für die Sicherung des "sozialen Minimums"; freie Wahl des Finanzintermediärs.	+	+	+	+
2.	Willi Leibfritz u.a. (1990)	Steuerliche Gleichbehandlung der Renten mit anderen Einkünften; steuerliche Freistellung der Alterssicherungsbeiträge.	-	-	0	(-)
3.	Prognos AG (1995)	Beibehaltung des alten Systems wird nicht in Frage gestellt; Varianten der Zuwanderung wurden durchgerechnet (viel Zuwanderung = "optimistische" Variante).	-	-	-	(--)
4.	Estelle James (Weltbank, 1995)	Dreisäulensystem: (a) Eine obligatorische private Säule, die persönliche Eigentumsrechte schafft. (b) Eine steuerfinanzierte Säule als Mindestrente. (c) Eine freiwillige private Säule.	+	0	+	(-)
5.	Glismann, Horn (1995, 1996)	Übergang vom kollektiven Umlageverfahren zum individualisierten Kapitalstocksystem (vgl. Text).	++	++	++	++ ^b
6.	Eckart Bomsdorf (1996)	Berücksichtigung demographischer Faktoren und der Arbeitslosigkeit in der Rentenformel.	--	-	--	--
7.	Kurt Biedenkopf, Norbert Walter u.a. (1996)	Übergang zu einer steuerfinanzierten Grundrente; darüber hinaus private Altersvorsorge.	+	+	+	--

^aDie Bewertungen beziehen sich auf die Situation des Umlageverfahrens von 1995. Es bedeuten: "++" erfüllt das Kriterium in hervorragender Weise; "+" erfüllt das Kriterium; "0" eine Verbesserung oder eine Verschlechterung ist nicht erkennbar; "-" verschlechtert die Ausgangssituation; "--" verschlechtert die Ausgangssituation erheblich. Klammerausdrücke in den Beurteilungen weisen darauf hin, daß die jeweiligen Quellen keine durchgehende Reform des Rentensystems zum Gegenstand hatten. — ^bVertrauensschutz der Anwartschaften (vgl. Text).

Quelle: Eigene Beurteilungen (vgl. Text).

den Vertrauensschutz als tragendes Prinzip der Reform verkündet. Den Vertrauensschutz bietet der Vorschlag Nr. 5 in hervorragendem Maße, wie der Vergleich mit der Projektion der Prognos AG — die eine ständige Verschlechterung der Betroffenen im Zeitablauf vorhersagt — zeigt.

Wird trotzdem, wie absehbar erscheint, an der Grundkonstruktion des Umlageverfahrens festgehalten, so sollten zumindest einige Minimalreformen angegangen werden (Glismann, Horn 1995 und 1996):

- Die gesetzlichen Bestimmungen zur Alterssicherung sind in verständlicher Sprache zu verfassen; derzeit sind die Regeln nur dem Verständnis einer winzigen Minderheit zugänglich.
- Die Alterskassen dürfen nicht mit sachfremden Leistungen belastet werden.
- Es muß eine klare, auch institutionelle Trennung zwischen Ersparnisbildung (für die Altersvorsorge) und Versicherungsleistungen (z.B. für eventuelle Erwerbsunfähigkeit) vorgenommen werden.
- Jeder Beitragszahler erhält jährlich einen schriftlichen aktuellen Bericht über seinen Status, das heißt seine bisherigen Leistungen und die künftigen Gegenleistungen der Rentenkasse.
- Die Rentenkassen werden gesetzlich verpflichtet, jährlich die Effektivrenditen der Rentenbeitragszahlungen – zumindest für den durchschnittlichen deutschen Beitragszahler – zu ermitteln, und zwar analog zu den Grundsätzen, die nach den Regeln der Preisauszeichnungspflicht für alle privaten Geldinstitute gelten.

Diese Punkte können als Testfälle dafür angesehen werden, ob die Rentenpolitik der Bundesregierung überhaupt zu Reformen bereit ist, die mehr sind als nur kurzfristige Flickschusterei.

Die Schwierigkeiten des Übergangs ließen sich beträchtlich mildern, wenn damit der seit langem überfällige *Weg der Reform der gesamten Staatstätigkeit* einherginge. Berechnungen haben ergeben, daß eine Spezialisierung des Staates auf seine eigentlichen Aufgaben pro Jahr rund 130 Mrd. DM an Ersparnis einbringen würde (Dicke, Glismann 1995) — eine Ersparnis, die von Jahr zu Jahr real steigen würde. Zählt man hierzu noch die im Grunde überflüssigen und daher aufzulösenden gut 100 Mrd. DM aus der Währungsreserve der Deutschen Bundesbank hinzu, sollte zumindest der Beginn des Übergangs zu einem Kapitalstockverfahren ohne nennenswerte Friktionen zu bewältigen sein.

Literaturverzeichnis

- Biedenkopf, K. (1987). Reform des Steuer- und Sozialsystems. In Steuerberater-Jahrbuch, Bd. 38, 1986/87: 29–49.
- Börsch-Supan, A.H. (1994). Migration, Social Security Systems, and Public Finance. In H. Siebert (Hrsg.), *Migration – A Challenge for Europe*. Symposium 1993, Tübingen.
- Bomsdorf, E. (1996). Ansätze zur Adaption der Rentenformel – Ein Beitrag zur Lösung des Rentenproblems. In *Deutsche Rentenversicherung*, 7196: 401–415.
- Boss, A. (1983). Reform der Alterssicherung. In H. Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart.
- Deutsche Bundesbank (1996). *Monatsberichte*. August.
- Deutscher Bundestag (1995). *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 1995), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1995*. Bundestagsdrucksache 13/2017 vom 18. Juli. Bonn.
- Dicke, H., und H.H. Glismann (1995). Der öffentliche Dienst sollte nur öffentliche Aufgaben erledigen. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* (66): 34–40.
- Feldstein, M. (1996). The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform. NBER Working Papers 5413. Cambridge, MA.
- Feldstein, M., und A. Samwick (1996). The Transition Path in Privatizing Social Security. Paper presented at the NBER Conference on "Privatizing Social Security", Cambridge M.A. (mimeo.).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1996). Biedenkopf lehnt Mitarbeit ab. 15. Mai.
- Glismann, HH., und E.-J. Horn (1995). Die Krise des deutschen Systems der staatlichen Alterssicherung. *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 46: 309–344.
- (1996). Das staatliche Rentensystem in Deutschland. *WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 25 (8): 397–403.

- Handelsblatt* (1996). Beitragsanstieg halbieren. Rentenformel / Vorschlag der Universität Köln. 23. April.
- Heitger (1996). Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Rückführung öffentlicher Ausgaben – differenziert nach Arten. Eine internationale Analyse. Manuskript, Kiel.
- James, E. (1995). Die Krise der Altersversorgung. *Finanzierung und Entwicklung*. Juni 1995: 4–7.
- Kible, P. (1990). Konjunktur- und Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland, in der Sowjetunion und in Australien — ein intertemporaler und internationaler Vergleich seit 1850. Diplomarbeit an der Fachhochschule Offenburg (mimeo).
- Leibfritz, W., W. Niehaus, und R. Parsche (1990). *Der Beitrag des Steuersystems zur Reform der Alterssicherung*. ifo-Studien zur Finanzpolitik 48. München.
- Leibfritz, W., D. Roseveare, D. Fore, und E. Wurzel (1995). Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving? Economics Department Working Papers 156. OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development), Paris.
- Liefmann-Keil, E. (1961). *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, Göttingen, Heidelberg.
- Marquardt, O. (1984). *Abschied vom Prinzipiellen*. Stuttgart.
- Neu, A.D. (1996). Geburtentäler, Rentenberge und Wanderungen. Frankfurt am Main.
- Schwarz, A.M. (1995). Rentensysteme: Zielkonflikte zwischen Umverteilung und Ersparnisbildung. *Finanzierung und Entwicklung*. Juni: 8–11.
- Der Spiegel* (1996). Gefährliche Formel. 6. Mai.
- Statistisches Bundesamt (Ifd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, sowie Wirtschaft und Statistik*, 1994 (7).
- (1995). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.2.: Konten und Standardtabellen*.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) (1995). *Prognosegutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen*. Basel.

Walter, N. (1996). Privatvorsorge führt aus der Krise. In Junge Union Deutschlands (Hrsg.), *E spezial*. Bonn.