

Breyer, Friedrich

Working Paper

Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung

Diskussionsbeiträge - Serie I, No. 274

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Breyer, Friedrich (1994) : Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung, Diskussionsbeiträge - Serie I, No. 274, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68950>

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.

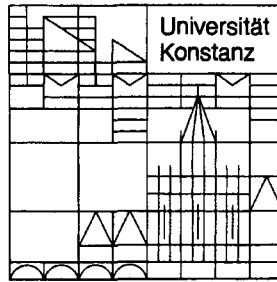
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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.



Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik

Friedrich Breyer

Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung

Diskussionsbeiträge

**Leitlinien für eine Systemkorrektur
in der Rentenversicherung**

Friedrich Breyer

570624

Serie I - Nr. 274

W 284 (274)



September 1994

Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung

Friedrich Breyer

Erstellt im Auftrag des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel im Rahmen des Forschungsprogramms "Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft", Forschungsschwerpunkt "Markt und Staat". Dieses Forschungsprogramm wird von der Bertelsmann-Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung finanziert.

Für wertvolle Hinweise danke ich den Herren Prof. Dr. Stefan Homburg (Magdeburg), Dr. Rüdiger Soltwedel (Kiel) und Dipl.-Vw. Martin Kolmar (Konstanz).

1. Problemstellung

Seit Ende der 60er Jahre hat in der Bundesrepublik Deutschland ein massiver Geburtenrückgang eingesetzt. Dabei ging die Zahl der Lebendgeborenen von jährlich ca. 1,05 Mio. (1963 bis 1966) auf nur noch 570-620.000 in den Jahren 1974-89 zurück. Die Zahlen für Westdeutschland allein haben seitdem auf diesem niedrigen Niveau stagniert, während in Ostdeutschland vor allem nach 1989 ein drastisches Absinken der Geburtenzahlen stattgefunden hat. Die Alterspyramide der Bevölkerung hat infolgedessen immer mehr die Form einer ideal gewachsenen Tanne verlassen und die eines Pilzes angenommen.

Mit diesem demographischen Wandel sind schwerwiegende Konsequenzen für die zukünftige Finanzierung der Altersrenten in der Gesetzlichen Rentenversicherung verbunden. Da diese nach dem Umlageprinzip erfolgt, bei dem die laufenden Renten aus den Beitragszahlungen des jeweiligen Jahres finanziert werden, reagiert das Verhältnis von Beitragssatz zu Rentenniveau unmittelbar auf die zahlenmäßige Relation von Rentnern zu Erwerbstätigen (Beitragszahlern). Diese erreicht dann ihr Maximum, wenn sämtliche "starken" Geburtsjahrgänge (etwa bis 1969) das Rentenalter erreicht haben und die "schwachen" die Masse der Beitragszahler bilden. Dieser Punkt dürfte zwischen 2030 und 2040 erreicht sein, und so wird für das Jahr 2030 ein Alterslastquotient (Zahl der über 60jährigen geteilt durch die Zahl der 20 bis 60jährigen) von 0,72 bis 0,77 prognostiziert, der damit mehr als doppelt so groß ist wie heute (1993: 0,35).¹ Entsprechend wurde abgeleitet, daß bei einer Beibehaltung der vor 1992 gültigen Leistungsstruktur in der Rentenversicherung der Beitragssatz im Jahre 2030 auf ca. 35% steigen müßte.

Als Reaktion auf diese Prognosen entbrannte Mitte der 80er Jahre in der Bundesrepublik eine heftige Diskussion unter Politikern und Wissenschaftlern über die Notwendigkeit, die prognostizierte Beitragssatzentwicklung zu verhindern. Anknüpfungspunkt war die Sorge, daß eine derart hohe Abgabenbelastung den Unmut der erwerbstätigen Bevölkerung gegenüber den Institutionen des Sozialstaates steigern und die Abwanderung in die "Schattenwirtschaft" beschleunigen müßte. Dabei ist zusätzlich die steigende Beitragsbelastung durch die anderen Zweige der Sozialversicherung zu berücksichtigen, die ebenfalls intergenerationelle Transfers beinhalten (Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung) und daher auf den demographischen Wandel empfindlich reagieren werden.

¹ Vgl. Barth/Hain/Müller (1994), S.248.

Im Zentrum der Debatte steht nun die Frage, ob die geschilderte demographische Entwicklung eine grundsätzliche Korrektur des Systems der Rentenfinanzierung erforderlich macht und in welche Richtung diese Korrektur gegebenenfalls gehen sollte. Dieser Beitrag hat das Ziel, die in dieser Zeit gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Fragen der Systemreform in der Rentenversicherung für eine Bewertung der Durchführbarkeit und der Konsequenzen der wesentlichen Reformoptionen fruchtbar zu machen. Dabei kann die Frage der Notwendigkeit oder sogar Dringlichkeit einer Systemkorrektur nicht unabhängig davon beantwortet werden, welche Alternativen zur Verfügung stehen und wie diese zu bewerten sind.²

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. In Abschnitt 2 werden die wichtigsten Reformoptionen einschließlich der Status-Quo-Option beschrieben. In Abschnitt 3 werden Kriterien für die Bewertung ihrer Konsequenzen entwickelt, und es wird der theoretische Modellrahmen beschrieben, der der Ableitung der wissenschaftlichen Ergebnisse zugrundelag. In Abschnitt 4 werden die genannten Bewertungskriterien dann auf die einzelnen Reformoptionen angewendet, wobei das Hauptaugenmerk auf den Problemen der Übergangsphase vom heutigen auf ein neues Finanzierungssystem liegen wird. In Abschnitt 5 werden Probleme der politischen Durchsetzbarkeit in die Analyse einbezogen und in Abschnitt 6 einige Schlußfolgerungen formuliert.

2. Optionen für eine Reform der Rentenfinanzierung

Im folgenden wird die Fülle in der Diskussion befindlicher Vorschläge auf die überschaubare Anzahl von neun grundsätzlichen Optionen der zukünftigen Rentenfinanzierung reduziert, und diese werden in ihren Grundelementen skizziert. Dabei handelt es sich bei den ersten drei Optionen (A1-3) um Fortschreibungen des gegenwärtig herrschenden Umlageverfahrens, die sich nur in der Art der verwendeten Rentenformel voneinander unterscheiden. Die Optionen B und C beschreiben Begleitmaßnahmen zur Sicherung der Rentenfinanzierung bei grundsätzlicher Beibehaltung des Umlagesystems und die Optionen D1-3 und E prinzipiell andere Finanzierungssysteme.

Die Optionen können wie folgt charakterisiert werden:

- A) Das Umlageverfahren - die Übereinstimmung der laufenden Rentenzahlungen mit den laufenden Beitragseinnahmen - wird beibehalten. Die Beitragserhebung erfolgt

² So wäre -in Abwandlung eines berühmten Ausspruchs von Winston Churchill - das Fazit denkbar: "Das heute bestehende Rentensystem ist das schlechteste - außer allen anderen möglichen."

weiterhin als Prozentsatz vom Arbeitseinkommen, und es gilt weiterhin das Prinzip der Teilhabeäquivalenz, nach dem innerhalb einer Alterskohorte das Verhältnis der Rentenansprüche dem der geleisteten Beiträge entspricht.

- A1) Bei dieser Variante ("Umlageverfahren mit konstantem Rentenniveau") wird das Rentenniveau, d.h. das Verhältnis der durchschnittlichen Rente zum durchschnittlichen (Netto-) Arbeitseinkommen über die Zeit konstant gehalten. Der Beitragssatz paßt sich passiv an.
- A2) ("Umlageverfahren mit konstantem Beitragssatz") : Hier wird der Beitragssatz für alle Zeiten festgeschrieben, und die Höhe aller Renten wird von Jahr zu Jahr um den Prozentsatz angehoben (bzw. gekürzt), der den Budgetausgleich der Rentenversicherungsträger garantiert.
- A3) Bei dieser Variante ("Umlageverfahren mit äquivalenter Rente") wird die Rentenhöhe gerade so hoch festgesetzt, daß der Versicherte bei durchschnittlicher Lebenserwartung eine marktübliche Verzinsung seiner im Erwerbsleben gezahlten Beiträge erhält. Der Beitragssatz paßt sich jeweils passiv an.
- B) ("Anpassung der Regeln innerhalb des Umlageverfahrens") : Das Umlageprinzip wird beibehalten, es werden jedoch Maßnahmen ergriffen, die geeignet sind, das Verhältnis zwischen Rentenniveau und Beitragssatz zu verbessern, z.B. eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit oder Anreize zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung.
- C) ("Aktive Einwanderungspolitik") : Das Umlageverfahren wird beibehalten, und die Lücken in der Alterspyramide der deutschen Bevölkerung werden durch eine gezielte Zuwanderungspolitik ausgeglichen.
- D) ("Abschaffung des Umlageverfahrens") : Rentenansprüche nach dem Umlageverfahren werden schrittweise abgebaut.
- D1) ("Staatliches Kapitaldeckungsverfahren") : Parallel dazu bildet der staatliche Rentenversicherungsträger aus Teilen der Beitragseingänge Rücklagen im erforderlichen Umfang, um den Versicherten eine versicherungsmathematisch äquivalente Rente auszahlen zu können.
- D2) ("Privates obligatorisches Kapitaldeckungsverfahren") : Anstelle einer staatlichen Fondsbildung verpflichtet der Staat alle Erwerbstätigen gesetzlich dazu, einen bestimmten Anteil ihres Einkommens zum Kauf einer Kapitallebensversicherung mit Umwandlung in eine Leibrente bei Austritt aus dem Erwerbsleben abzuschließen.

D3) ("Freiwillige private Altersvorsorge") : Hier wird die Altersvorsorge jedem einzelnen überlassen.

E) Die reine Umlagefinanzierung wird durch ein Mischsystem ersetzt, bei dem nur noch eine für alle Bürger gleiche Grundrente nach dem Umlageprinzip finanziert wird, während eine Zusatzversorgung freiwillig (und damit nach dem Kapitaldeckungsverfahren) erfolgt.

3. Der theoretische Rahmen

3.1 Kriterien zur Bewertung der Optionen

Naturgemäß wird die Bewertung der oben dargestellten Reformoptionen entscheidend davon abhängen, welche Kriterien man ihr zugrundelegt. Bewertungskriterien enthalten Werturteile und sind daher als solche nicht wissenschaftlich begründbar. In der wissenschaftlichen Diskussion wirtschaftspolitischer Reformvorschläge ist es daher üblich, solche Bewertungskriterien heranzuziehen, die man für konsensfähig hält.

Bezogen auf das Problem der Rentenfinanzierung müssen die Interessen vieler aufeinander folgender Generationen berücksichtigt werden. Ein plausibles Bewertungskriterium ist daher das

Intergenerationale Pareto-Kriterium: Eine Option X ist einer Option Y überlegen, wenn sich ein repräsentatives (durchschnittliches) Mitglied *jeder* Generation in Option X besser oder mindestens ebenso gut stellt wie in Option Y.

Falls der Vergleich zweier Optionen X und Y aus dem Blickwinkel (je eines repräsentativen Mitglieds) verschiedener Generationen unterschiedlich ausfällt, so ist eine relative Bewertung von X und Y mittels des oben aufgestellten Kriteriums nicht möglich. Vielmehr würde diese eine Abwägung von Gewinnen und Verlusten verschiedener Generationen erfordern, zu der ein Kriterium der intergenerationalen Gerechtigkeit benötigt wird. Hierüber wird naturgemäß ein Konsens noch weniger leicht erzielbar sein.

Ein mögliches Gerechtigkeitskriterium basiert auf der Anspruchstheorie von Nozick (1974), nach der eine Verteilung dann gerecht ist, wenn jeder Beteiligte die Güter erhält, auf die er einen Anspruch hat. Ansprüche werden hauptsächlich durch freiwillige Transaktionen wie Tausch, Schenkung und Erbschaft erworben. Geht man in diesem Sinne davon aus, daß jedes Individuum einen Anspruch auf sein Markteinkommen hat, so stellt jedes Rentensystem eine ungerechte Behandlung derjenigen

Teilnehmer dar, deren Lebenseinkommen es verringert. Dies ist dann der Fall, wenn die (abgezinsten) Rentenansprüche geringer sind als die Summe der gezahlten Beiträge.

Gibt es kein Rentensystem, das diesem absoluten Gerechtigkeitsmaßstab genügt, d.h. gibt es bei jedem System wenigstens eine Generation von "Nettozahlern", so kann man fragen, welches System wenigstens die (maximale) Höhe dieser Nettoverluste minimiert. Dieser Gedanke kommt in dem folgenden Kriterium von Schulenburg (1990) zum Ausdruck:

Trans-Min-Kriterium: Option X ist gegenüber Option Y überlegen, wenn der *maximale Nettoverlust* aus der Teilnahme am Rentensystem über alle Generationen in Option X geringer ist als in Y.

Schließlich ist zu bedenken, daß in einer Welt heterogener Individuen das oben formulierte intergenerationale Pareto-Kriterium zu grob ist, da es nicht berücksichtigt, daß - auch wenn das durchschnittliche Mitglied jeder Generation von einer Reform profitieren sollte - dies nicht für jedes einzelne der Fall sein muß. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit (mindestens) einer der Optionen interpersonelle Umverteilungswirkungen verknüpft sind. Hier muß also das auf Individuen bezogene (traditionelle) Pareto-Kriterium für einen Vergleich herangezogen werden:

Pareto-Kriterium: Eine Option X ist einer Option Y überlegen, wenn sich *jedes* Mitglied *jeder* Generation in Option X besser oder mindestens ebenso gut stellt wie in Option Y.

Neben den genannten Beurteilungskriterien, die wegen ihrer stringenten Formulierung im Prinzip einfach anzuwenden sind - auch wenn ihre Aussage nicht immer eindeutig sein wird -, werden eine Reihe weiterer Kriterien zu berücksichtigen, die einer Formalisierung nicht so leicht zugänglich sind. Zu denken wäre dabei etwa an die Vereinbarkeit der zu beurteilenden Optionen mit ökologischen oder sozialen Zielsetzungen, die in der Gesellschaft eine hohe Priorität genießen. Als ein weiteres Ziel einer jeden Gesetzgebung könnte es angesehen werden, die Freiheit der Wahl für jeden Bürger so groß wie möglich und damit staatlichen Zwang so gering wie unbedingt nötig zu halten.

3.2 Modellannahmen

Will man die Konsequenzen der Einführung einer bestimmten Reformoption abschätzen, so muß man dies in der Regel innerhalb eines abstrakten und vereinfach-

chenden Modells tun, um die Komplexität der Realität auf die wesentlichsten Wirkungsmechanismen zu reduzieren. Insbesondere ist anzugeben, ob die Auswirkungen einer Reform

- unter ceteris-paribus-Bedingungen oder
- unter Berücksichtigung der von ihr induzierten Verhaltensänderungen

untersucht werden sollen. Hier werden beide Vorgehensweisen verfolgt, wobei die zweite grundsätzlich vorzuziehen ist. Dabei ist rationales und egoistisches Verhalten der Individuen zu unterstellen. Zusätzlich wird angenommen, daß bei den Teilnehmern vollkommene Information darüber herrscht, welche der Reformoptionen zu welchem Zeitpunkt eingeführt wird. Die Berücksichtigung der - in der Realität typischerweise bestehenden - Unsicherheit über die zukünftigen politischen Entscheidungen würde die Analyse so weit erschweren, daß man mit eindeutigen Voraussagen dann gar nicht mehr rechnen könnte.

Zunächst ist zu erwähnen, daß wir bei einem Vergleich zweier Optionen grundsätzlich davon ausgehen, daß der Versicherte den gesamten Beitrag selbst trägt. Wir ignorieren also - wie es in der theoretischen Literatur üblich ist - die hälftige Übernahme der Beiträge durch den Arbeitgeber, da man den Arbeitgeberbeitrag als Lohnbestandteil ansehen kann.

Verhaltensänderungen können dann insbesondere auf dem Arbeitsmarkt eintreten. Gewinnmaximierende Arbeitgeber werden gerade so viele Arbeitsstunden nachfragen, daß der Bruttolohn dem Wert des mit der zusätzlichen Arbeitsstunde erstellten Produkts ("Wertgrenzprodukt der Arbeit") entspricht. Rationale arbeits anbietende Haushalte werden hingegen, wenn sie die freie Entscheidung haben, so viel arbeiten, bis das "Grenzleid der Arbeit" dem Effektivlohn entspricht. Dieser setzt sich zusammen aus dem Bruttolohn minus der Lohnsteuer minus dem Gesamtbeitrag zur Rentenversicherung plus den mit diesem Beitrag erworbenen zusätzlichen (abgezinsten) Rentenansprüchen. Ein Pareto-optimaler Einsatz des Faktors Arbeit verlangt, daß das Wertgrenzprodukt gleich dem Grenzleid der Arbeit ist. Aus den vorangehenden Überlegungen folgt, daß diese Bedingung genau dann erfüllt ist, wenn

1. die Lohnsteuer null beträgt und
2. die Rentenversicherung, bezogen auf die zusätzliche Mark Beiträge, versicherungsmathematisch äquivalent ist.

Andernfalls ist die Arbeitsangebotsentscheidung verzerrt, d.h. es liegen (bei positiver Lohnsteuer bzw. positiver Differenz zwischen Beiträgen und Rentenansprüchen) künstliche Anreize vor, zu wenig zu arbeiten.

Bezüglich des zugrundeliegenden makroökonomischen Modells werden in der Literatur zwei grundsätzlich verschiedene Annahmen getroffen:

- a) Es wird eine kleine offene Volkswirtschaft mit Zugang zu (perfekten) internationalen Kapitalmärkten unterstellt. Damit ist die Entwicklung von Zins- und Lohnsätzen exogen vorgegeben; diese reagieren nicht auf die Gestaltung des inländischen Rentensystems.
- b) Es wird eine geschlossene Volkswirtschaft unterstellt, in der Zins- und Lohnsätze endogen determiniert werden und der heimische Kapitalbestand einzig und allein durch die heimische Ersparnis gebildet wird.

Beides sind polare Fälle, und reale Volkswirtschaften werden sich zwischen diesen beiden Extremen bewegen. Jedoch ist der intermediäre Fall einer "großen offenen Volkswirtschaft" erst zu selten untersucht worden (vgl. Breyer/Wildasin 1993), als daß eine systematische Bewertung der Reformoptionen unter diesen Annahmen möglich wäre.

4. Bewertung der Reformoptionen

Bei neun verschiedenen Optionen würde es den Rahmen dieser Arbeit sprengen, jedes der 36 Paare von Optionen systematisch zu vergleichen. Stattdessen werden wir von der Status-Quo-Option A1) ausgehen und alle anderen Optionen an ihr vergleichend messen.

4.1 Alternative Gestaltungen der Rentenformel im Umlageverfahren

Zunächst sind die drei Optionen A1-3) zu vergleichen, die sich nur in der Gestaltung der Rentenformel voneinander unterscheiden. Dabei werden zunächst Verhaltensänderungen ausgeklammert, d.h. die Höhe des Arbeitsangebots und damit des Einkommens wird als konstant angenommen. Ferner wird im Rahmen einer kleinen offenen Volkswirtschaft argumentiert, so daß die Auswirkungen eines Rentensystems auf das Wohlergehen eines Individuums daran gemessen werden können, wie groß der Saldo aus Beiträgen und (abdiskontierten) Rentenansprüchen ist. Schließlich wird von Zuwanderungen zunächst noch abstrahiert, da diesen ein gesonderter Abschnitt (4.3) gewidmet sein wird.

Das Umlagesystem mit konstantem Rentenniveau (A1) macht eine Generation (Alterskohorte) von Individuen zu Nettozahlern, wenn

- sie selbst in Relation zu ihrer Elterngeneration klein,

- der Zinssatz zwischen ihrer Erwerbs- und Rentenphase groß und
- die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens (Lohnes) im selben Zeitraum gering ist.³

Damit würden bei der geschilderten demographischen Entwicklung - und unter der Annahme, daß die Netto-Reproduktionsrate in Deutschland dauerhaft unter dem Wert 1 bleiben wird - unter einer Beibehaltung des Status Quo alle Jahrgänge leiden, die nach ca. 1970 geboren sind.⁴

Wird dagegen eine Politik des konstanten Beitragssatzes (A2) verfolgt, so setzen sich die Nettozahler aus den Generationen zusammen, deren *Kinderzahl in Relation zu ihrer eigenen Zahl* klein ist, während die beiden übrigen Kriterien weiterhin gelten. Demnach wären von einer solchen Politik *zusätzlich* die Geburtsjahrgänge zwischen ca. 1940 und 1969 negativ betroffen. Bleibt die Reproduktionsrate dauerhaft auf konstantem (niedrigen) Niveau, so wäre folglich die *Anzahl* der Nettozahler in der Status-Quo-Option A1) kleiner als in Option A2).

Eine umgekehrte Aussage gilt jedoch für die *Höhe* der Nettoverluste. Ausgehend von einer Politik des konstanten Beitragssatzes (A2) ist eine Politikänderung zugunsten der Aufrechterhaltung des Rentenniveaus (A1) in Zeiten schrumpfender Bevölkerung gleichbedeutend mit der Erhöhung des Beitragssatzes. Diese wirkt sich für die Beitragszahler wie die Einführung eines *zusätzlichen* Umlagesystems aus und vergrößert somit - wenn dieses mit Nettoverlusten verbunden ist - die Verluste, die sie, wie oben gezeigt, ohnehin schon hinnehmen müssen. Keine der beiden genannten Optionen ist folglich der anderen gegenüber Pareto-überlegen, aber nach dem Trans-
Min-Kriterium ist die Option A2) der Status-Quo-Option A1) eindeutig überlegen.

Wenden wir uns nun der Option A3) zu, bei der volle versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen Beiträgen und Rentenansprüchen gilt und damit der einzelne Rentenversicherte so gestellt ist, als gälte das Kapitaldeckungsverfahren.⁵ Damit kennt das Umlageverfahren keine Nettozahler, und die resultierende Allokation wäre intergenerational Pareto-überlegen sowohl gegenüber A1) als auch gegenüber A2), falls die Wachstumsrate des Sozialprodukts dauerhaft geringer bleibt als der

³ Für einen genauen Beweis vgl. den Anhang.

⁴ Dabei wird unterstellt, daß die Wachstumsrate des Lohnsatzes (bzw. der Arbeitsproduktivität) immer dem langfristigen Realzinsatz entspricht. Empirische Beobachtungen zeigen, daß die Lohnwachstumsrate typischerweise etwas kleiner ist als der Zinssatz, so daß sich die getroffenen Aussagen noch verschärfen lassen.

⁵ Man kann diese Option auch so formulieren, daß jeder Beitragszahler einen verbrieften Anspruch an die Rentenkasse auf (mit dem Marktzins) verzinste Rückzahlung erhält. Vgl. Neumann (1986).

Zinssatz bzw. - bei Gleichheit von Produktivitätswachstum und Zins - die Reproduktionsrate dauerhaft kleiner bleibt als 1. Zu beachten ist daneben, daß bei (marginaler) versicherungsmathematischer Äquivalenz auch die Arbeitsangebotsentscheidung nicht verzerrt ist, da der Effektivlohn durch das Rentensystem nicht tangiert wird.

Genau in diesem Fall wächst jedoch der zum Budgetausgleich der Rentenversicherung erforderliche Beitragssatz stetig und überschreitet bei langfristiger Betrachtung alle Grenzen (Spremann 1984). Falls dem Beitragssatz jedoch eine obere Schranke gesetzt ist, z.B. aufgrund der begrenzten Möglichkeiten einer Kreditaufnahme im Ausland, so ist die Option A3) genau in dem Fall langfristig nicht zulässig, in dem sie eine Pareto-Verbesserung gegenüber A1) und A2) erlauben würde.

4.2 Regelanpassungen innerhalb des Umlageverfahrens

Die letzte, 1989 im Bundestag verabschiedete Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung ("Rentenreform '92") verfolgt keine der oben diskutierten "reinen" Strategien, A1) oder A2). Stattdessen versucht sie, den mittelfristigen Budgetausgleich der Rentenkassen durch ein Bündel kleinerer Eingriffe herbeizuführen (Strategie B). Zu diesen gehören begrenzte Einschnitte ins Leistungsrecht (vor allem eine graduelle Ausweitung der Lebensarbeitszeit) und eine Erhöhung des Bundeszuschusses. Auf einer ähnlichen Ebene liegen Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen, die ebenfalls dazu beitragen, den Anstieg des Beitragssatz bei konstantem Rentenniveau zu bremsen.⁶

Allen diesen Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie im Vergleich zur Status-Quo-Option A1) das Verhältnis von Rentenansprüchen zu Beitragszahlungen zumindest für einzelne Versicherte verschlechtern:

- Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit bedeutet über die Lebenszeit insgesamt sowohl höhere Beitragszahlungen als auch geringere Rentenbezüge;⁷

⁶ Zur relativen Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf eine Abflachung der Beitragssatzentwicklung vgl. Schmähl (1988).

⁷ Diese ist allerdings auch dadurch begründet, daß in den vergangenen Jahrzehnten die statistische Rest-Lebenserwartung eines 60-jährigen Mannes und die einer 60-jährigen Frau um mehrere Jahre gestiegen ist. Dieser Effekt alleine beinhaltet bereits einen Anstieg der (erwarteten) Rentenansprüche.

- eine Erhöhung des Bundeszuschusses haben alle Versicherten in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler ebenfalls mitzufinanzieren;
- eine höhere Erwerbsbeteiligung bedeutet, daß Personen, die ehemals einen Anspruch auf Altersversorgung in der Hinterbliebenenversicherung hatten, dafür nun einen eigenen Beitrag leisten.

Somit ist die Reformoption B zumindest nach dem auf Individuen bezogenen Pareto-Kriterium nicht geeignet, eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo A1) herbeizuführen.

4.3 Ausgleich der "demographischen Lücke" durch Zuwanderung

Die in der Einleitung dargestellten Prognosen der Bevölkerungsentwicklung beziehen sich fast ausschließlich auf die *in Deutschland geborenen* Personen und lassen Netto-Zuwanderungen außer acht. Rein rechnerisch wäre es denkbar, die "Pilzform" der Alterspyramide der Wohnbevölkerung in Deutschland in eine "Tannenform" zu überführen, wenn man gezielt Personen aus den Altersjahrgängen einwandern ließe, die - gemessen an der Idealform - bislang zu dünn besetzt sind (Option C). Betrachtet man die Zahl der jährlichen Zuwanderungswilligen allein aus den Gruppen der Asylbewerber, der Bürgerkriegsflüchtlinge und der deutschstämmigen Aussiedler, so kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß es an einem entsprechenden Zuwanderungs-"Angebot" nicht mangeln würde.

Damit ließe sich die Relation der Zahl der Beitragszahler zur Zahl der Rentner in einem überschaubaren Zeitraum von 50-100 Jahren soweit verbessern, daß sowohl das Rentenniveau als auch der Beitragssatz auf ihren heutigen Werten verbleiben könnten. Voraussetzung dazu wäre lediglich, daß die Zuwanderer vom Arbeitsmarkt tatsächlich aufgenommen werden und damit Beitragszahler und nicht selbst bereits im Erwerbsalter zu Transferempfängern werden. Bei der Handhabung des Einwanderungsrechts müßte daher - so wie es Staaten wie Kanada und Australien praktizieren - nicht nur auf das Alter, sondern auch auf die beruflichen Qualifikationen der Antragsteller geachtet werden.

Mögliche Bedenken gegen diese Option setzen daher weniger bei der Frage der Wirksamkeit an als bei der Frage, ob die genannten Kriterien mit den übrigen Zielen der Einwanderungspolitik vereinbar sind bzw. ob der politische Wille vorhanden ist, diese Ziele dem der Finanzierbarkeit der Rentenversicherung rigoros unterzuordnen. Insbesondere sind dabei folgende Interessenkonflikte vorhersehbar:

- Das Kriterium der politischen Verfolgung oder der persönlichen Notlage des Antragstellers muß hintangestellt werden.
- Die für eine stationäre Bevölkerung benötigte Einwandererzahl beträgt nach Schätzungen zwischen 400.000 und 500.000 Personen je Geburtsjahrgang nach 1970. Damit würde die Gesamtbevölkerung in Deutschland in 50 Jahren ca. 20 Mio. größer sein als in einem Szenario ohne Einwanderungen und ca. 10 Mio. größer als bei einer Fortschreibung der heute praktizierten Einwanderungspolitik.⁸ Ökologische und soziale Konsequenzen der größeren Besiedlungsdichte in Hinsicht müßten in Kauf genommen werden. Ferner müßte die Gesellschaft es akzeptieren, daß auf lange Sicht über ein Viertel der Wohnbevölkerung nicht in Deutschland geboren und nicht mit Deutsch als Muttersprache aufgewachsen sind.
- Eine unmittelbare Konsequenz müßte ferner sein, die Zuwanderung aus bereits jetzt stark besetzten Jahrgängen (bis ca. 1969) möglichst vollständig zu unterbinden. Da dies alle heute über 25jährigen betrifft, ließe eine solche Politik kurzfristig auf einen fast perfekten Zuwanderungsstopp hinaus.

Bereits aus dieser kurzen Auflistung von Problemen dürfte deutlich werden, daß die Reformoption C - zumindest in reiner Form - vermutlich nicht politisch durchsetzbar ist. Zuwanderung kann allenfalls in Kombination mit einer der zuerst diskutierten Alternativen wirksam sein und einen Beitrag dazu leisten, das *quantitative* Ausmaß der oben festgestellten Nachteile für die Mitglieder der betroffenen Generationen abzumildern.

4.4 Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren

Angesichts der Unmöglichkeit, durch Regeländerungen *innerhalb* des Umlageverfahrens eine Situation herbeizuführen, in der keine Generation durch die Teilnahme am staatlichen Alterssicherungssystem ärmer wird, ist die Alternative der Abschaffung des Umlageverfahrens und des Übergangs zum Kapitaldeckungsverfahren (Option D) interessant. Im Kapitaldeckungsverfahren (kurz: KDV) - selbst dann, wenn die Teilnahme obligatorisch ist - gibt es keine Verlierer, da die von einer Alterskohorte gezahlten Beiträge in einem Fonds verzinslich angesammelt und zur Finanzierung der Renten *dieser* Gruppe verwendet werden. Somit entspricht der Barwert der erwarteten Rentenbezüge immer dem Barwert der Beitragszahlungen. Ein Vorteil gegenüber dem Umlageverfahren ergibt sich für den Teilnehmer immer dann, wenn im Durchschnitt der eigenen Lebensjahre der Zinssatz

⁸ Vgl. dazu auch Dinkel/Lebok (1992).

höher ist als die Wachstumsrate des Sozialprodukts (d.h. die Summe der Wachstumsraten der Bevölkerung und des Pro-Kopf-Einkommens).

Probleme bereitet hier allerdings die Übergangsphase: Führt man das Kapitaldeckungsverfahren in einem Jahr t erstmalig für die Alterskohorte ein, die ins Erwerbsleben eintritt, so verringern sich von diesem Zeitpunkt an von Jahr zu Jahr diejenigen Beitragseingänge, die zur Zahlung der laufenden Renten zur Verfügung stehen. Sollen die Rentenansprüche der älteren Kohorten, die bereits im Rentenalter stehen oder es während der Erwerbsphase der betrachteten ersten im KDV versicherten Kohorte erreichen, befriedigt werden, so muß die Rentenkasse über zusätzliche Einnahmequellen verfügen oder Kredite aufnehmen dürfen. Die Frage, ob dieses Finanzierungsproblem in einer Weise gelöst werden kann, die alle Generationen besser stellt als im Falle einer Beibehaltung des Umlageverfahrens, ist in der Literatur in verschiedenen Modellzusammenhängen diskutiert worden, die im folgenden unterschieden werden sollen.

4.4.1 Der Fall ohne Verzerrung der Arbeitsangebotsentscheidungen

Zunächst seien die Wirkungen eines Übergangs zum KDV für den Fall betrachtet, in dem die Beitragserhebung im Umlageverfahren die Arbeitsangebotsentscheidungen nicht verzerrt. Dafür sind zwei verschiedene Interpretationen denkbar:

- a) die Arbeitsanbieter werden nicht als rational handelnde Individuen verstanden, die auf Änderungen des Effektivlohns reagieren, sondern das Arbeitsangebot ist exogen fixiert (z.B. durch Tradition oder institutionelle Zwänge); oder:
- b) der Beitrag zur Rentenversicherung wird nicht als Anteil am Arbeitseinkommen, sondern als Pauschalsteuer eingezogen.

Einzigste Finanzierungsquelle für die oben aufgezeigte Deckungslücke in der Rentenkasse während des Übergangs zum Kapitaldeckungsverfahren ist die Aufnahme eines Kredits ("Staatsschuld"). Kann diese in einem endlichen Zeitraum vollständig abgelöst werden, so ist der Übergang abgeschlossen. Dabei ist zu beachten, daß während der Laufzeit zusätzlich die marktüblichen Zinsen auf die Staatsschuld aufgebracht werden müssen. Townley (1981) hat nun vorgeschlagen, die Rentenansprüche der jüngeren, im KDV abgesicherten Alterskohorten auf das Niveau zu reduzieren, das ihnen auch im Umlageverfahren zugestanden hätte, und mit den Differenzbeträgen die Staatsschuld allmählich abzulösen. Es ist jedoch gezeigt worden (Breyer 1989), daß die eingesparten Beträge lediglich für die Verzinsung, nicht jedoch für die

Tilgung der Staatsschuld ausreichen, so daß die Pro-Kopf-Staatsschuld ewig auf dem Niveau des ursprünglichen Kredits verharret.

Diese Aussage gilt auch für den Fall einer geschlossenen Volkswirtschaft, obwohl hier der Übergang zum KDV einen weiteren vermeintlichen Vorteil mit sich bringt: Durch die Fondsbildung der Rentenanstalt steigt die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und damit der Kapitalbestand und infolgedessen auch das Sozialprodukt pro Kopf.⁹ Somit ist langfristig ein höheres Konsumniveau sowohl im Erwerbs- als auch im Rentenalter möglich. Dieser Effekt wird allerdings durch die Kreditaufnahme seitens der Rentenanstalt zur Abdeckung der "alten" Rentenansprüche in vollem Umfang zunichte gemacht, so daß auch in einer geschlossenen Volkswirtschaft kein Übergang zum KDV möglich ist, der alle Generation mindestens gleich gut stellt.

Die geschilderten Ergebnisse kann man sich dadurch plausibel machen, daß es gerade bei hohem Zinssatz - und der Ausgangspunkt der Analyse war eine positive Differenz zwischen Zinssatz und Wachstumsrate des Sozialprodukts - nicht lohnend sein kann, eine Schuld aufzunehmen, weil auch diese Schuld ständig mit dem Zinssatz anwächst. Der Versuch des Umstiegs auf das Kapitaldeckungsverfahren gerade in einer solchen Situation muß daher wie der Versuch erscheinen, einen Bach so umzulenken, daß nun das Wasser den Berg hinauffließt.

4.4.2 Verzerrung der Arbeitsangebotsentscheidungen bei pauschaler Rente

Die im vorangegangenen Abschnitt betrachtete Modellwelt ist jedoch unrealistisch, da Pauschalsteuern aus mehreren Gründen nicht existieren: Zum einen sind sie von Personen mit geringem oder ganz fehlendem Markteinkommen nicht eintreibbar, zum anderen lassen sie sich im politischen Prozeß nicht durchsetzen, da sie das Gerechtigkeitsempfinden der meisten Bürger verletzen. In der Tat kennen alle Industrieländer einkommensbezogene Beitragszahlungen an die Rentenversicherung. Zudem ist aus Konsistenzgründen auch die Arbeitsangebotsentscheidung als rationale, auf Preise reagierende Entscheidung zu modellieren. In diesem Fall müssen jedoch die Verzerrungen berücksichtigt werden, die die Beitragserhebung immer dann mit sich bringt, wenn keine versicherungsmathematische Äquivalenz in der Berechnung der Rentenansprüche vorliegt (s.o., Abschnitt 3.2).

⁹ Ein wesentlicher Mangel des Umlageverfahrens wird von vielen darin gesehen, daß es die gesamtwirtschaftliche Ersparnis vermindert: Die Rentenansprüche des einzelnen sind aus seiner Sicht einer "Ersparnis" gleichwertig, stellen jedoch gesamtwirtschaftlich keine Ersparnis dar.

Im einfachsten Fall, der für einige Länder wie die Niederlande zutrifft (vgl. etwa Holzmann 1989), ist der Rentenanspruch im Umlageverfahren für alle der gleiche und reagiert nicht auf die individuelle Beitragszahlung. Diese muß daher als reine Steuer auf den Arbeitseinsatz empfunden werden, und die mit dem Übergang zum KDV verbundene Beseitigung der Verzerrung kann selbst als Quelle von Wohlfahrtsgewinnen dienen.

Bezogen auf eine kleine offene Volkswirtschaft hat nun Homburg (1990) die folgende Möglichkeit eines Pareto-verbessernden Übergangs von einem Umlageverfahren mit einkommensproportionalen Beiträgen und *pauschaler Rente* zum KDV aufgezeigt:¹⁰ Beginnend mit einem Zeitpunkt t werden alle neu ins Erwerbsleben Eintretenden nicht mehr in der umlagefinanzierten Rentenversicherung pflichtversichert, sondern in ein neues System mit Kapitaldeckung aufgenommen. Da hiermit ihre Arbeitsangebotsentscheidung nicht mehr verzerrt ist, erzielen sie einen Vorteil gegenüber einem Verbleiben im Umlageverfahren. Man kann sie also mit einer (kleinen) Ausgleichsabgabe belasten und immer noch gleich gut stellen wie im Umlageverfahren.

Auch bei diesem Verfahren muß, beginnend im Zeitpunkt t , eine Staatsschuld aufgenommen werden, um die Rentenansprüche der älteren Kohorten zu erfüllen. Das Aufkommen der von den jungen Erwerbstätigen-Generationen erhobenen Ausgleichsabgabe reicht jedoch, wie Homburg (1990) nachgewiesen hat, aus, diese Schuld in endlicher Zeit abzutragen, falls der Zinssatz dauerhaft höher ist als die Wachstumsrate des Sozialprodukts. Der Übergang zum KDV ist also intergenerational Pareto-verbessernd.¹¹

¹⁰ Für eine geschlossene Volkswirtschaft haben Breyer und Straub (1993) eine ähnliche Übergangsmöglichkeit demonstriert, die allerdings auf der Verfügbarkeit von Pauschalsteuern beruht. Diese finden sich auch in einem früheren Vorschlag von Homburg/Richter (1990).

¹¹ Brunner (1994) hat gezeigt, daß diese Möglichkeit dann zweifelhaft ist, wenn die Individuen unterschiedliche Einkommen erzielen. Da ein Umlageverfahren mit einkommensproportionalen Beiträgen und pauschaler Rente in diesem Fall Umverteilungswirkungen hat, wäre seine Abschaffung nicht für alle Einkommensgruppen mit Vorteilen verbunden. Eine auf Individuen bezogene Pareto-Verbesserung ist dann nicht mehr garantiert.

4.4.3 Verzerrung der Arbeitsangebotsentscheidungen bei Teilhabeäquivalenz

Das oben diskutierte Ergebnis läßt sich allerdings nicht auf die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland übertragen, da hier die Rentenansprüche nicht für alle Versicherten gleich hoch sind, sondern sich in jeder Alterskohorte proportional zu den gezahlten Beiträgen verhalten ("Teilhabe-Äquivalenz"). Eine intragenerationale Umverteilung findet im Prinzip nicht statt,¹² und damit hat nicht der gesamte Beitrag den Charakter einer Lohnsteuer, sondern nur der Anteil, der nicht "verzinst" wird, d.h. der Steueranteil entspricht der Differenz zwischen dem Kapitalmarktzins und der "Rendite" des Umlageverfahrens (der Wachstumsrate der Lohnsumme).

Entsprechend geringer ist die Verzerrung der Arbeitsangebotsentscheidung, die bei dem oben beschriebenen Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren aufgehoben würde, und folglich die Ausgleichsabgabe, die die jungen Generationen gerade gleich gut stellt wie im Umlageverfahren. In einer Gesellschaft mit unterschiedlichen Einkommen hängt diese zusätzlich davon ab, wie hoch das Einkommen des einzelnen ist: je niedriger das Einkommen, desto geringer der Wohlfahrtsverlust durch das Umlageverfahren und folglich die zumutbare Ausgleichsabgabe. Da nun der Staat die Höhe der Einkommen, die bei einem Verbleiben im Umlageverfahren erzielt worden wären, nicht beobachten kann, kann er - wenn er sicher sein will, keinen Bürger durch den Übergang schlechter zu stellen - die Abgabe nur am *niedrigsten* Einkommen ausrichten. Wie Brunner (1993) gezeigt hat, ist dann aber von einer bestimmten Höhe der Varianz der Einkommen an eine Abtragung der Staatsschuld und damit ein Übergang zum KDV nicht mehr gewährleistet. Ob die tatsächliche Varianz der Einkommen größer oder kleiner ist als die entsprechende Grenze, läßt sich allerdings nicht feststellen, so daß die wissenschaftliche Diskussion an diesem Punkt als noch offen bezeichnet werden muß.

4.4.4 Trägerschaft und Teilnahmepflicht

Wir wenden uns nun der bislang ausgeklammerten Frage zu, welche institutionelle Verankerung des KDV gewählt werden soll, d.h. welche der Optionen D1), D2) oder D3). Diese unterscheiden sich in zwei separaten Aspekten, nämlich

1. der Teilnahmepflicht an dem Verfahren, und

¹² Diese besteht lediglich in gewissen Sonderregelungen wie der Anerkennung von Zeiten als "Versicherungszeiten", in denen kein eigener Beitrag geleistet, sondern eine Tätigkeit wie Wehrdienst oder Kindererziehung ausgeübt wurde.

2. der Trägerschaft (staatlich vs. privat).

Für eine Teilnahmepflicht spricht die folgende Überlegung: In einer wohlhabenden Gesellschaft, in der es ein System der steuerfinanzierten Mindestsicherung wie die Sozialhilfe gibt, haben Personen mit niedrigem Einkommen (etwas oberhalb des Sozialhilfeniveaus) keinen Anreiz, für ihre eigene Altersversorgung selbst aufzukommen, da sie sich durch eigene Sparleistungen nicht oder nur wenig mehr Alterseinkommen sichern könnten, als ihnen aufgrund der Mindestsicherung gesetzlich zusteht. Daher sorgt erst die Teilnahmepflicht dafür, daß die betroffenen Einkommensgruppen gemäß ihrer Möglichkeiten zu ihrer eigenen Altersversorgung beitragen und damit die (steuerfinanzierte und damit verzerrende) Mindestsicherung nicht mehr als dringend erforderlich in Anspruch genommen wird. Somit wäre die Reformoption D3 auszuschließen.

Damit ist die Frage nach der Trägerschaft jedoch noch nicht beantwortet, denn eine Versicherungspflicht impliziert, wie das Beispiel der Kraftfahrzeug-Haftpflicht zeigt, noch keine staatliche Bereitstellung. Für die Privatversicherungslösung spricht dabei auf jeden Fall der Aspekt der Wahlfreiheit des Versicherten. Diese sollte nur dann eingeschränkt werden, wenn dies eindeutig in seinem Interesse liegt.

Ganz im Gegenteil wird jedoch in einem staatlich verwalteten Rentenfonds (Option D1) die Gefahr gesehen, daß Politiker sich die Gunst bestimmter Wählergruppen dadurch erwerben wollen, daß sie - etwa mit dem Hinweis auf eine angespannte Finanzlage des regulären Staatshaushalts - für ein Abschmelzen bzw. eine anderweitige Verwendung des Fonds plädieren. So wurde in der Geschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung das ursprünglich praktizierte Kapitaldeckungsverfahren 1957 zunächst durch eine eingeschränkte Fondsbildung ("Abschnittsdeckungsverfahren") ersetzt und 1969 ganz aufgegeben - zum Vorteil der bereits im Rentenalter Stehenden, deren Bezüge durch die Fondsauflösung angehoben werden konnten.

Neben der politischen Anfälligkeit der staatlichen Verwaltung eines Rentenkapitals ist auch noch zu bedenken, daß die Höhe der erwarteten Rendite hinter derjenigen bei einer Privatversicherungs-Lösung zurückbleiben dürfte. Private Lebensversicherungen sind durch den Wettbewerb dazu gezwungen, ständig nach Anlageformen Ausschau zu halten, die eine hohe Rendite bei geringstmöglichem Risiko offerieren. Diesem Vorteil ist das Konkursrisiko einer privaten Versicherungsgesellschaft gegenüberzustellen, gegen das der Versicherte geschützt werden sollte. Dazu stehen jedoch einige Maßnahmen der Versicherungsaufsicht zur Verfügung, vor allem die Pflicht zum Abschluß einer Rückversicherung.

4.5 Umlagefinanzierte Grundrente mit freiwilliger Zusatzversorgung

Als Zwischenergebnis aus den Überlegungen zu den Reformoptionen D1-3) können wir folgendes festhalten:

1. Für ein Rentensystem mit Teilhabeäquivalenz, wie es in Deutschland gegenwärtig besteht, ist es zweifelhaft, ob ein Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren möglich ist, der
 - a) in einem überschaubaren Zeitraum von z.B. 100 Jahren abgeschlossen sein könnte und
 - b) kein Mitglied irgendeiner Generation schlechter stellt, als es bei einem Verbleiben im Umlageverfahren der Fall wäre.
 Ein Urteil über die Wünschbarkeit oder gar Notwendigkeit eines solchen Übergangs läßt sich daher nicht fällen, ohne Vor- und Nachteile verschiedener Generationen mit einem Gerechtigkeits-Kriterium gegeneinander abzuwägen.
2. Damit ist jedoch noch keineswegs gesagt, daß ein Verbleiben im Umlageverfahren die Ideallösung wäre. Vielmehr ist zu berücksichtigen, daß dieses bei der für das kommende Jahrhundert prognostizierten Bevölkerungsentwicklung eine extrem ungleiche Belastung verschiedener Alterskohorten (Generationen) mit sich bringt. Nach dem Trans-Min-Kriterium wäre es wünschenswert, diese zu glätten.
3. Auf ganz lange Sicht ist weder die Entwicklung der Arbeitseinkommen noch die des Kapitalmarktzinses auch nur näherungsweise abschätzbar. Daher ist kein Urteil darüber erlaubt, welches Finanzierungsverfahren in der Rentenversicherung langfristig das ideale ist: das Umlageverfahren, dessen "Rendite" von der Entwicklung der Arbeitseinkommen abhängt, oder das Kapitaldeckungsverfahren, dessen Rendite der Kapitalmarktzins ist.¹³ Man kann jedoch den Standpunkt eines risikoscheuen Anlegers einnehmen und kommt dann zu dem Schluß, daß bei Unsicherheit über die Rentabilität zweier alternativer Geldanlagen i.a. eine Aufspaltung (Diversifikation) des Portefeuilles empfehlenswert ist (vgl. Merton 1983).¹⁴

→ das ist so!
 13 Dabei ist auch die Möglichkeit zu berücksichtigen, daß durch den starken Geburtenrückgang in allen Industriestaaten der Faktor Arbeit sich verknappt und seine Entlohnung sich überproportional erhöht. !

14 Homburg (1992) zeigt allerdings, daß der langfristige Zinssatz immer dann größer ist als die langfristige Wachstumsrate des Sozialprodukts, falls ein nicht-reproduzierbares Aktivum existiert, das entweder für die Produktion essentiell ist (z.B. Boden) oder ein nicht-inferiores dauerhaftes Konsumgut darstellt ("alte Meister").

Bei einem solchen zweigeteilten Alterssicherungssystem (Reformoption E) ist zunächst zu fragen, wie die Aufteilung zwischen der kapitalfundierte und der umlagefinanzierten Komponente festgelegt werden soll. Dabei kommen zunächst die folgenden grundlegend verschiedenen Möglichkeiten in Betracht:

- a) Der *Anteil* der umlagefinanzierten Rente ist für alle Versicherten gleich hoch, oder
- b) Der *Absolutbetrag* der umlagefinanzierten Rente ist für alle Versicherten gleich. Die kapitalfundierte Zusatzversicherung ist
 - ba) obligatorisch und so bemessen, daß die Gesamtrente sich am Lebens-
Arbeitseinkommen orientiert
 - bb) freiwillig.

Bei der unter a) genannten Variante handelt es sich um eine Mischung zwischen dem Status Quo und der Reformoption D1) bzw. D2). Alles, was in Abschnitt 4 zu diesen Reformoptionen gesagt wurde - insbesondere zur Problematik des Übergangs - ist für diese Variante mutatis mutandis gültig. Daher braucht im folgenden nur noch auf die Varianten unter b) eingegangen zu werden, die man mit dem Begriff der "Grundrente" (mit oder ohne obligatorische Zusatzrente) kennzeichnen kann.¹⁵

Funktion der Grundrente ist es, zwei Zielsetzungen gleichzeitig zu erreichen:

1. Armut im Alter zu verhindern, die Leistungsfähigen aber zur Finanzierung dieser Absicherung heranzuziehen,
2. den Individuen weitestgehende Dispositionsfreiheit über die Aufteilung ihres Lebens Einkommens zu belassen.

Bei Existenz von Restriktionen für die Beleihbarkeit zukünftiger Rentenansprüche setzt das zweite Ziel voraus, daß die staatlich erzwungene Altersvorsorge die freiwillig gewählte nach Möglichkeit nicht übersteigen sollte. Das häufig (z.B. von Schmähl 1988a, S.111) vorgebrachte Argument, die Wirtschaftssubjekte strebten für ihr Alter ein Einkommen in ähnlicher Höhe wie im Erwerbsleben an, kann nicht völlig überzeugen: Auch wenn sie einen annähernd konstanten *Konsumstrom* anstreben, so bedeutet das keineswegs ein konstantes *Einkommen*, da im Alter in erheblichem Maß langlebige Konsumgüter (Wohnung, Auto, Möbel, Haushaltsgeräte, Kleidung) konsumiert werden, die nicht in jedem Jahr neu angeschafft werden müssen. Zudem treten im hohen Alter oft gesundheitsbedingte Konsumrestriktionen auf (Börsch-Supan/Stahl 1991). So vermeidet ein sinkendes Einkommen die Gefahr ungeplanter Vererbungen.

¹⁵ Der Vorschlag einer Grundrente geht u.a. auf Miegel/Wahl (1985) zurück. Für eine detaillierte Kritik vgl. Schmähl (1988a).

Wird die obligatorische Alterssicherung auf eine Grundrente begrenzt, so erscheint es als zweckmäßig und systemkonform, diese weiterhin durch Umlage zu finanzieren, da das subsidiäre System der Mindestsicherung, die Sozialhilfe, ebenfalls umlagefinanziert ist, wenn auch aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Eine einkommensproportionale Aufbringung der Mittel zur Finanzierung der Grundrente, wie sie Miegel/Wahl (1985) vorschlagen, kann jedoch nicht befürwortet werden,

1. da sie wie eine Lohnsteuer wirken und damit die Arbeitsangebotsentscheidungen verzerren würde und
2. da sie eine zusätzliche Abweichung vom Äquivalenzprinzip herbeiführen würde, die im heutigen System der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht besteht.

Vielmehr sollte dem für alle Personen gleichen (Grund-) Rentenanspruch auch ein für alle gleicher Beitrag gegenüberstehen. Dieser würde damit den Charakter einer Kopfsteuer erhalten - mit allen oben bereits genannten Konsequenzen. Diese könnten allerdings dadurch gemildert werden, daß für Bezieher sehr niedriger Einkommen der Beitrag soweit vermindert wird, daß dem Beitragszahler ein Nettoeinkommen oberhalb des Sozialhilfeniveaus verbleibt.

Die über die Absicherung des Existenzminimums hinausgehende Alterssicherung kann dann der freien Entscheidung des einzelnen überlassen bleiben, womit auch die Notwendigkeit für den Staat entfällt, seine Bürger z.B. durch eine Versicherungsaufsicht gegenüber einem möglichen Konkurs ihres Versicherers zu schützen.

Auch bei dieser Reformoption sind eine Reihe von Gestaltungsfragen zu klären, die zum einen a) die zeitliche Anpassung des Beitrags- und Leistungsniveaus und zum anderen b) den Übergang vom heute geltenden Umlagesystem betreffen:

Ad a): Bei Änderungen der demographischen Zusammensetzung nach Einführung des Grundrenten-Modells ist grundsätzlich zwischen dem Prinzip des konstanten Rentenniveaus und dem der konstanten Beitragshöhe zu wählen. Gemäß der Konzeption der Grundrente als Instrument der Mindestsicherung ist hier das erstgenannte Prinzip vorzuziehen, da ein starrer Beitragssatz bei einer Erhöhung des Rentnerquotienten die Gefahr eines Absinken der Höhe der Grundrente unter das Existenzminimum mit sich bringen würde. Eine Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen läßt sich mit keiner der beiden Anpassungsregeln erzielen. Dies wirft zwar ein Problem intergenerationaler Gerechtigkeit auf, ist jedoch wegen des Pauschalcharakters von Beiträgen und Leistungen anreizneutral.

Ad b): Ein Übergang zum Grundrenten-Modell wirft ähnliche Probleme auf wie der zum Kapitaldeckungsverfahren, wenn auch in quantitativ geringerem Umfang. Auch hierbei muß damit gerechnet werden, daß nicht alle Generationen gegenüber

einem Verbleiben im Umlageverfahren bessergestellt werden können. Daher wird es darauf ankommen, den Übergang graduell zu vollziehen und die Belastungen z.B. nach dem in Abschnitt 3.1 definierten Trans-Min-Kriterium "gerecht" auf die Generationen zu verteilen.

Denkbar wäre etwa die in einem Jahr t getroffene Ankündigung, daß

- alle in t oder später ins Erwerbsleben Eintretenden in ihrem eigenen Rentenalter nur noch Anspruch auf eine Grundrente haben,
- alle in t bereits im Rentenalter Stehenden ihre Ansprüche aus dem Status-Quo-System vollumfänglich behalten und
- alle seit x Jahren Beitragspflichtigen mit einer erwarteten Rest-Erwerbsdauer von $R-x$ Jahren eine Kombination aus Status-Quo-Rente und Grundrente im Verhältnis von x zu $R-x$ beanspruchen können.

Ferner wäre der im Zeitraum zwischen Jahr t und Jahr $t+R$ zur Erfüllung der genannten Rentenansprüche erforderliche Finanzbedarf durch eine Beitragsformel aufzubringen, die berücksichtigen müßte, zu welchem Anteil der einzelne Erwerbstätige eine einkommensbezogene und zu welchem Anteil er nur die Grundrente beanspruchen kann.

5. Politisch-ökonomische Überlegungen

Im vorangegangenen Abschnitt wurden als zur Bewertung der verschiedenen Reformoptionen ausschließlich Kriterien der Effizienz und der Gerechtigkeit verwendet. Diese Sichtweise ist insofern eingeschränkt, als sie die Realisierungschancen der verschiedenen Optionen im politischen Prozeß vernachlässigt. Für jede Reform muß, wenn sie eingeführt werden soll, eine politische Mehrheit gefunden werden, die sie im demokratischen Entscheidungsprozeß durchsetzt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß - wie man gerade an der gegenwärtigen Diskussion ablesen kann - einmal getroffene Entscheidungen über die Gestaltung des Rentensystems nicht für alle Zeiten gültig bleiben, sondern von neuen Mehrheiten jederzeit revidiert werden können.¹⁶ Es ist also nach der *langfristigen* Überlebensfähigkeit eines Rentensystems im politischen Entscheidungsprozeß zu fragen.

¹⁶ Einen Überblick über die umfangreiche theoretische Literatur zur politischen Ökonomie der Rentenversicherung gibt Breyer (1994).

Unter diesem Gesichtspunkt sind alle diejenigen Optionen skeptisch zu betrachten, die einen Versuch darstellen, die Belastungen aus der demographischen Entwicklung zukünftig lebenden Generationen aufzubürden, die heute entweder noch nicht geboren sind oder zumindest noch kein Stimmrecht besitzen. In einem Umlagesystem ist jede Generation darauf angewiesen, daß ihre Nachkommen die ihnen präsentierten Rechnungen auch tatsächlich begleichen und sich dieser Verpflichtung weder individuell (durch Erbringen ihrer Arbeitsleistungen im Schattensektor) noch kollektiv (durch Verabschiedung von Gesetzen zur Kappung von Rentenansprüchen) entziehen.

Dabei führt das Argument, bei einer alternden Bevölkerung hätten die Rentner ein so hohes Stimmenpotential, daß sie Reformen zu ihrem Nachteil verhindern könnten, in die Irre. In Abwandlung der bekannten "Mackenroth-These", daß aller Sozialaufwand aus dem laufenden Sozialprodukt gespeist werden müsse, könnte man die Hypothese vertreten, daß alle Sozialausgaben die Zustimmung derjenigen benötigen, die das Sozialprodukt erwirtschaften. Auch in Ermangelung ausreichender parlamentarischer Repräsentanz haben diese nämlich immer die Möglichkeit, sich durch Arbeitsverweigerung (etwa in Form eines Generalstreiks) gegen Ausbeutung zu wehren.

Nach dieser Überlegung müssen die Generationen, die in Perioden mit besonders hoher Alterslast im Rentenalter stehen werden, daran interessiert sein, ihre Rentenansprüche in einer Form zu erwerben, die sie vor diskretionärem politischem Zugriff möglichst wirksam schützt. Ein solcher eigentumsrechtlicher Schutz kann dadurch bewirkt werden, daß

- a) die Ansprüche durch privatwirtschaftliche Verträge gesichert sind wie im Kapitaldeckungsverfahren (Option D2-3): Dann können die Jüngeren lediglich den realen Wert der Rentenansprüche durch Inflationierung dämpfen, die jedoch selbst wiederum negative Folgen hat, so daß diese Gegenstrategie nicht bedenkenlos gewählt werden wird; oder
- b) von vornherein auf eine so geringe Höhe begrenzt werden, daß die Jüngeren deren Erfüllung kaum verweigern können, wie im Falle einer Grundrente (Option E).

Somit könnte es gerade im Interesse der Angehörigen der starken Geburtsjahrgänge 1960-1970, die noch den größten Teil ihres Erwerbslebens vor sich haben, liegen, daß rasch mit einem graduellen Übergang zu einem Grundrenten-System begonnen wird, auf das sie sich durch zusätzliche eigene Spartätigkeit vorbereiten können. Denn eine denkbare und wahrscheinliche Alternative - eine abrupte Senkung der Renten zwischen 2020 und 2030 aufgrund dann eintretender finanzieller Engpässe der Rentenversicherung - dürfte für sie noch viel weniger attraktiv sein, da sie darauf

nicht mehr reagieren könnten. Dies gilt insbesondere für kinderlose Mitglieder dieser Alterskohorten, die den Wegfall staatlicher Rentenzahlungen nicht durch intergenerationale Transfers innerhalb der eigenen Familie ersetzen können.¹⁷

6. Abschließende Bemerkungen

In dieser Arbeit wurden eine größere Anzahl von Optionen zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland aufgezeigt, und es wurde ein Versuch ihrer relativen Bewertung vorgenommen. Diese muß an einigen Stellen unvollständig bleiben, zum einen weil - gerade im Hinblick auf eine mögliche Ablösung des Umlageverfahrens - die wissenschaftliche Erforschung theoretischer Zusammenhänge noch keine endgültige Antwort auf die gestellten Fragen erbracht hat, zum anderen weil sie von Konzepten intergenerationaler Gerechtigkeit abhängt, über die naturgemäß kein vollkommener Konsens herrscht.

Ferner wurde die Problematik für ein Land (Deutschland) isoliert behandelt, mögliche weltwirtschaftliche Zusammenhänge wurden ausgeklammert. Dabei dürften sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die Finanzierung der Alterssicherung in der übrigen Welt den internationalen Kapitalmarktzins erheblich beeinflussen und sich damit auf die Gültigkeit der Aussagen entscheidend auswirken. Zudem dürften internationale Wanderungsströme, vor allem zwischen den Industriestaaten, durch den Reallohn und damit auch durch die Abgabenbelastung der Arbeitnehmer beeinflusst werden. Im Gegensatz zu den Annahmen in Abschnitt 4.3 müßte somit ein Land mit einer besonders hohen Alterslast und einer umlagefinanzierten Sozialversicherung sogar mit der Abwanderung von Arbeitskräften und mit einer Verschlimmerung der Situation rechnen.¹⁸

Trotz der gemachten Einschränkungen kann man wohl die Schlußfolgerung ziehen, daß die Aufrechterhaltung des Umlageverfahrens auf dem gegenwärtigen Niveau mit einer Rentenhöhe, die sich am früheren Einkommensniveau des Versicherten orientiert, nicht die beste aller verfügbaren Alternativen darstellt. Während Politiker gerade in Wahlkampfzeiten mit einfachen Schlagworten wie "Die Renten sind sicher!" argumentieren, lauten aus der Sicht des Betroffenen die relevanten Fragen:

¹⁷ Zum "Generationenvertrag innerhalb der Familie" und seiner Bedeutung für den politischen Entscheidungsprozeß vgl. Breyer/Schulenburg (1990).

¹⁸ vgl. hierzu Homburg/Richter (1993).

1. Wie lange können noch Renten nach den gegenwärtig gültigen Bedingungen gezahlt werden?
2. Was sind die Konsequenzen für die Finanzierung? und
3. Sind "sichere Renten" überhaupt wünschenswert?

Aus den dargestellten Überlegungen sollte deutlich geworden sein, daß zumindest eine Ergänzung des bislang angewendeten Umlageverfahrens durch kapitalfundierte Elemente dazu beitragen kann, das Gesamtsystem der Alterssicherung in den nächsten Jahrzehnten freiheitlicher, effizienter und gerechter zu gestalten.

Anhang

Im folgenden sei ein Modell überlappender Generationen betrachtet, in dem jedes Individuum zwei Perioden lebt, von denen die erste die Erwerbs- und die zweite die Rentenphase ist. Die Arbeitszeit sei exogen und auf 1 normiert. Es handele sich um eine kleine offene Volkswirtschaft, d.h. in jeder Periode t seien der Lohnsatz w_t und der Zinsfaktor zwischen t und $t+1$, R_{t+1} exogen gegeben. Ferner bezeichne $G_t = w_t/w_{t-1}$ und $g_t = G_t - 1$ den Wachstumsfaktor bzw. die Wachstumsrate des Lohnsatzes (d.h. der Arbeitsproduktivität). Die Stärke der Generation der in Periode t Erwerbstätigen betrage N_t , und der entsprechende Wachstumsfaktor und die Wachstumsrate seien $M_t = N_t/N_{t-1}$ bzw. $m_t = M_t - 1$.

Ein umlagefinanziertes Rentensystem sei gekennzeichnet durch eine Folge von Beitragssätzen $\{b_t\}_{t=1,2,\dots}$ und von Pro-Kopf-Rentenauszahlungen $\{x_t\}_{t=1,2,\dots}$, so daß in jeder Periode t die Budgetgleichung

$$(1) \quad x_t = w_t \cdot b_t \cdot M_t$$

erfüllt ist. Das (Brutto-)Rentenniveau sei durch den Quotienten x_t/w_t beschrieben.

Der Nettovorteil aus der Teilnahme am Umlagesystem für ein Mitglied der Generation t ist gegeben durch die Differenz aus dem Barwert der Rentenbezüge und den Beitragsverpflichtungen und beträgt somit (vgl. Breyer 1990, Kap.2):

$$(2) \quad D_t = \frac{x_{t+1}}{R_{t+1}} - b_t \cdot w_t.$$

Bei konstantem Rentenniveau (Option A1) gilt $x_t/w_t = x_{t+1}/w_{t+1} \equiv P$, und somit folgt aus (1) und (2):

$$(3) \quad D_t = P \cdot \frac{w_{t+1}}{R_{t+1}} - P \cdot \frac{w_t}{M_t} = \frac{P \cdot w_t}{M_t} \cdot \left\{ \frac{G_{t+1} \cdot M_t}{R_{t+1}} - 1 \right\} \quad \text{und}$$

$$(4) \quad D_t < 0 \quad \Leftrightarrow \quad \text{approx.} \quad m_t < r_{t+1} - g_{t+1}.$$

Bei konstantem Beitragssatz (Option A2) gilt $b_t = b_{t+1} \equiv b$, und somit folgt aus (1) und (2):

$$(5) \quad D_t = b \cdot \frac{w_{t+1} \cdot M_{t+1}}{R_{t+1}} - b \cdot w_t = b \cdot w_t \cdot \left\{ \frac{G_{t+1} \cdot M_{t+1}}{R_{t+1}} - 1 \right\} \quad \text{und}$$

$$(4) \quad D_t < 0 \quad \Leftrightarrow \quad \text{approx.} \quad m_{t+1} < r_{t+1} - g_{t+1}.$$

7. Literatur

- Barth, S., Hain, W. und Müller, H.-W. (1994), Langfristige demographische Bestimmungsfaktoren der Rentenfinanzen - Eine Voraussrechnung mit dem neuen Rentenmodell 1993, *Deutsche Rentenversicherung* 3-4/94, S.228-258.
- Börsch-Supan, A. und Stahl, K. (1991), Life-Cycle Savings and Consumption Constraints, *Journal of Population Economics* 4, S.233-255.
- Breyer, F. (1989), On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, S.643-658.
- Breyer, F. (1990), *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*. München.
- Breyer, F. (1994), The Political Economy of Intergenerational Transfers, erscheint in: *European Journal of Political Economy* 10.
- Breyer, F. und v.d. Schulenburg, J.-M. Gf. (1990), Family Ties and Social Security in a Democracy, *Public Choice* 67, S.155-167.
- Breyer, F. und Straub, M. (1993), Welfare Effects of Unfunded Pension Systems when Labor Supply is Endogenous, *Journal of Public Economics* 50, S.77-91.
- Breyer, F. und Wildasin, D.E. (1993), Steady-State Welfare Effects of Unfunded Pension Systems in a Large Open Economy, in: B. Felderer (Hrsg.), *Public Pension Economics, Journal of Economics*, Suppl.7, S.43-49.
- Brunner, J.K. (1993), Transition from a Pay-as-you-go to a Fully Funded Pension System: The Case of Differing Individuals and Intragenerational Fairness, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Universität Konstanz, Diskussionsbeiträge, Serie I, Nr. 266.
- Brunner, J.K. (1994), Redistribution and the Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System, erscheint in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.
- Dinkel, R.H. und Lebok, U. (1992), Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehalten oder gemildert werden? *Deutsche Rentenversicherung*, S.388ff.
- Homburg, S. (1990), The Efficiency of Unfunded Pension Schemes, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146, S.640-647.
- Homburg, S. (1992), *Efficient Economic Growth*, Berlin u.a.
- Homburg, S., Richter, W.F. (1990), Eine effizienzorientierte Reform der GRV, in: B. Felderer (Hrsg.), *Bevölkerung und Wirtschaft*, Berlin, S.183-191.
- Homburg, S., Richter, W.F. (1993), Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community in: B. Felderer (Hrsg.), *Public Pension Economics, Journal of Economics*, Suppl. 7, S.51-63.

- Merton, R. (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. Shoven (Hrsg.), *Financial Aspects of the United States Pension System*, Chicago/London 1983, S.325-358.
- Miegel, M. und Wahl, S. (1985), *Gesetzliche Grundsicherung. Private Vorsorge - der Weg aus der Rentenkrise*, Stuttgart.
- Neumann, M. (1986), *Möglichkeiten zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemaßnahmen*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 107, Tübingen.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, New York.
- Schmähl, W. (1988), *Beiträge zur Reform der Rentenversicherung*, Tübingen.
- Schmähl, W. (1988a), Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten: Ein Beitrag zur Deregulierung in der Alterssicherung?, in: T. Thiemeyer (Hrsg.), *Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik*, Berlin, S.83-138.
- Schulenburg, J.-M. Gf.v.d. (1990), "Von der Marktwirtschaft zur 'sozialen Marktwirtschaft' - eine Operationalisierung des Begriffs 'sozial'", in: W. Fischer (Hrsg.), *Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren*, Berlin.
- Spremann, K. (1984), Intergenerational Contracts and Their Decomposition, *Zeitschrift für Nationalökonomie* 44, S.237-253.
- Townley, P. (1981), Public Choice and the Social Insurance Paradox, *Canadian Journal of Economics* 14, S.712-717.