

Wissenschaftlicher Beirat beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Sammelband der Gutachten von 1998 bis 2007

Der Wissenschaftliche Beirat beim
Bundesministerium für Wirtschaft
und Technologie

Sammelband der Gutachten
1998 bis 2007

Herausgegeben vom Bundesministerium
für Wirtschaft und Technologie

“LUCIUS
LUCTUS



Stuttgart, 2008

Bisher erschienen folgende Einzelbände:

1. Band: Gutachten 1948 bis Mai 1950
2. Band: Gutachten vom Juni 1950 bis November 1952
3. Band: Gutachten vom Dezember 1952 bis November 1954
4. Band: Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956
5. Band: Gutachten vom Januar 1957 bis März 1961
6. Band: Gutachten vom April 1961 bis März 1966
7. Band: Gutachten vom Juni 1966 bis Dezember 1972
8. Band: Gutachten vom März 1973 bis November 1975
9. Band: Gutachten vom November 1976 bis November 1977
10. Band: Gutachten vom Dezember 1978 bis Februar 1980
11. Band: Gutachten vom Januar 1981 bis Juni 1983
12. Band: Gutachten vom Dezember 1984 bis Dezember 1986
13. Band: Gutachten vom Juni 1987 bis März 1990
14. Band: Gutachten vom Juni 1990 bis Juli 1992
15. Band: Gutachten vom August 1994 bis Juni 1997
15. Band: Gutachten vom August 1994 bis Juni 1997
16. Band: Gutachten vom Februar 1998 bis Juli 2000
17. Band: Gutachten vom Dezember 2000 bis Dezember 2006

(Die Bände 1–14 sind vergriffen)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH · Stuttgart · 2008
Gerokstraße 51 · D-70184 Stuttgart · www.luciusverlag.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: TZ-Verlag & Print GmbH, Roßdorf

Printed in Germany

ISBN 978-3-8282-0423-2

Inhaltsverzeichnis

I. Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats	IX
II. Vorwort des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie	XIII
III. Gutachten 1998 bis 2007	
Gutachten vom 20. und 21. Februar 1998	
Thema: „Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“	1941
Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte beim BMF und BMWi vom 02. Oktober 1998	
Thema „Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer“	2001
Gutachten vom 18. und 19. Dezember 1998	
Thema „Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft“	2005
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 19. und 20. Februar 1999	
Thema „Wechselkurszielzonen“	2043
Gutachten vom 15. und 16. Oktober 1999	
Thema „Offene Medienordnung“	2047
Gutachten vom 26. und 27. Mai 2000	
Thema „Aktuelle Formen des Korporatismus“	2077
Gutachten vom 01. Juli 2000	
Thema „Reform der europäischen Kartellpolitik“	2105
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 16. Dezember 2000	
Thema „Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“	2115

Gutachten vom 06. Juli 2001	
Thema „Wettbewerbspolitik für den Cyberspace“	2117
Gutachten vom 12. Januar 2002	
Thema „Daseinsvorsorge' im europäischen Binnenmarkt“	2163
Gutachten vom 28./29. Juni 2002	
Thema „Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“	2185
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 10./11. Oktober 2002	
Thema „Personal-Service-Agenturen“	2241
Gutachten vom 15./16. November 2002	
Thema „Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?“	2245
Gutachten vom 11. Oktober 2003	
Thema „Tarifautonomie auf dem Prüfstand“	2263
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 6. Dezember 2003	
Thema „Europäische Verfassung“	2296
Gutachten vom 16. Januar 2004	
Thema „Zur Förderung erneuerbarer Energien“	2299
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 17. Januar 2004	
Thema „Ausbildungsplatzabgabe“	2313
Gutachten vom 24. April 2004	
Thema „Keine Aufweichung der Pressefusionskontrolle“	2317
Gutachten vom 18. März 2005	
Thema „Alterung und Familienpolitik“	2337

Gutachten vom 8. Juli 2005	
Thema „Zur finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates“	2385
Gutachten vom 21. Januar 2006	
Thema „Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte“	2429
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 18. März 2006	
Thema „Kombi- und Mindestlöhne“	2463
Gutachten vom 12./13. Mai 2006	
Thema „Mehr Wettbewerb im System der Gesetzlichen Krankenversicherung“	2465
Gutachten vom 16. September 2006	
Thema „Mehr Vertragsfreiheit, geringere Regulierungsdichte, weniger Bürokratie“	2485
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 20. November 2006	
Thema „Wettbewerbsverhältnisse und Preise der deutschen Energiewirtschaft“	2497
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Gos vom 24. Januar 2007	
Thema „Gesundheitsreformgesetz“	2505
Gutachten vom 24. März 2007	
Thema „Patentschutz und Innovationen“	2507
Gutachten vom 12. Mai 2007	
Thema „Öffentliches Beschaffungswesen“	2539

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 7. Juli 2007	
Thema „Gesetzentwurf Wagniskapitalbeteiligung (WKBG) und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBGG)“	2567
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 17. 12 2007	
Thema „Schuldenbegrenzung nach Artikel 115 GG“	2575
Anhang 1: Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft	2579
Anhang 2: Chronik – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (Gründung: 23.1.1948)	2582

I. Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D. (seit 1999)

Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Makroökonomik und Wirtschaftspolitik Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel, Universität Mannheim (Vorsitzender)

Professor Dr. Christoph Engel (seit 1997)

Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern (Stellvertretender Vorsitzender)

Professor Dr. Wernhard Möschel (seit 1987)

Professor für Bürgerliches Recht, (Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Tübingen (Vorsitzender 1.5.2000 – 30.4.2004)

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Horst Albach (1967 – 2003)

Professor em. für Betriebswirtschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Hermann Albeck (seit 1987)

Professor em. für Volkswirtschaftslehre an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Peter Bernholz (seit 1973)

Professor em. für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft, an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold (seit 1995)

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart (seit 1993)

Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt (seit 1970)

Professor em. für Wirtschaftsgeschichte und Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Professor Dr. Friedrich Breyer (seit 2000)

Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik, an der Universität Konstanz

Professor Dr. Claudia M. Buch (seit 2004)

Professor für Wirtschaftstheorie, insbesondere Geld und Währung, an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

- Professor Dr. Ernst Dürr (seit 1974)**
Professor em. für Volkswirtschaftslehre an der Universität Erlangen-Nürnberg
- Professor Dr. Dr. h.c. Gérard Gäfgen (1970 – 2005)**
Professor em. für Volkswirtschaftslehre an der Universität Konstanz
- Professor Dr. Hans Gersbach (seit 2005)**
Professor für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik am Center of Economic Research at ETH der Universität Zürich
- Professor Dr. Dr. h.c. mult. Herbert Giersch (1960 - 2007)**
Professor em. für Nationalökonomie, insbesondere für Wirtschaftspolitik, an der Universität Kiel
- Professor Dr. Jürgen von Hagen (seit 2001)**
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn; Direktor am Institut für Internationale Wirtschaftspolitik
- Professor Dr. Dres. h.c. Heinz Haller (1965 – 2004)**
Professor für Finanzwissenschaft und Wirtschaftstheorie an der Universität Zürich
- Professor Dietmar Harhoff, Ph.D. (seit 2004)**
Professor für Betriebswirtschaftslehre Vorstand des Instituts für Innovationsforschung, Technologiemanagement und Entrepreneurship an der Lud-wig-Maximilians-Universität München
- Professor Dr. Dr. h.c. Herbert Hax (1985 – 2005)**
Professor em. für Betriebswirtschaftslehre an der Universität zu Köln
- Professor Dr. Dr. h.c. Martin Hellwig (seit 1995)**
Professor für Volkswirtschaftslehre Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
- Professor Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse (seit 1972)**
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R. Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Göttingen
- Professor Dr. Otmar Issing (seit 1980)**
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R., Frankfurt/Main
- Professor Dr. Eckhard Janeba (seit 2007)**
Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim
- Professor Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten (1967 – 2006)**
Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg i.R. Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen

- Professor Dr. Günter Knieps (seit 1997)**
 Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik;
 Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität
 Freiburg
- Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wilhelm Krelle (1973 – 2004)**
 Professor em. für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Univer-
 sität Bonn
- Professor Dr. Dr. h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker (1960 – 2006)**
 Professor em., ehem. Direktor am Max-Planck-Institut für ausländi-
 sches und internationales Privatrecht in Hamburg
- Professor Dr. Manfred J. M. Neumann (seit 1992)**
 Professor em. für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere
 Wirtschaftspolitik, an der Universität Bonn
- Professor Dr. Manfred Neumann (seit 1977)**
 Professor em. für Volkswirtschaftslehre an der Universität Erlangen-
 Nürnberg
- Professor Regina T. Riphahn, Ph.D. (seit 2007)**
 Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung Friedrich-
 Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- Professor Dr. Albrecht Ritschl (seit 2004)**
 Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Humboldt-Universität zu
 Berlin; Economic History Department, London School of Economics
- Professor Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger (seit 1994)**
 Präsident der Deutschen Bundesbank i.R. Honorarprofessor an der
 Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Professor Dr. Dr. h.c. Hans Schneider (1968 – 2003)**
 Professor em. für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Univer-
 sität zu Köln
- Professor Dr. Monika Schnitzer (seit 2001)**
 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Uni-
 versität München
- Professor Dr. Dr. h.c. Horst Siebert (seit 1985)**
 Präsident des Instituts für Weltwirtschaft i.R., Professor für Theoreti-
 sche Volkswirtschaftslehre an der Universität Kiel
- Professor Dr. Olaf Sievert (seit 1985)**
 Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thü-
 ringen, Leipzig i.R., Honorarprofessor an der Universität des Saar-
 landes

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn (seit 1989)

Präsident des Ifo-Instituts München Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Universität München

Professor Dr. Manfred E. Streit (seit 1989)

Professor, Em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena

Professor Dr. Roland Vaubel (seit 1993)

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim

Professor Achim Wambach, Ph.D. (seit 2006)

Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin (seit 1971)

Professor em. für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Köln

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker (seit 1977)

Professor em. für Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Hans F. Zacher (seit 1968)

Professor em. für öffentliches Recht an der Universität München, em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz (seit 1992)

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim; Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

Professor Dr. Eberhard Wille (seit 1983)

Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Universität Mannheim

II. Vorwort des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie

Am 23. Januar 2008 jährte sich die Gründung des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zum sechzigsten Mal. In diesen 60 Jahren hat der Beirat mit insgesamt 146 Gutachten die Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland beraten. Eine stolze Zahl, doch nicht nur auf die Quantität kommt es hier an, die Qualität der Gutachten war es, mit denen der Beirat einen wertvollen Beitrag für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik geleistet hat. Die Wirtschaftsminister als unmittelbare Adressaten der Beratung und der Beirat waren sich dabei über die wesentlichen Ziele und Instrumente der Wirtschaftspolitik weitgehend einig. Ludwig Erhard hat sie in seinem 1957 erschienen Buch „Wohlstand für alle“ folgendermaßen formuliert: es gelte „alle einer Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden Energien auf die Mehrung des Ertrags der Volkswirtschaft zu richten“, um so „immer weitere und breitere Schichten unseres Volkes zu Wohlstand zu führen.“ Wettbewerb war für ihn „das erfolgversprechendste Mittel zur Erreichung und Sicherung jeden Wohlstandes“.

Die weltweiten und nationalen Rahmenbedingungen, unter denen die Wirtschaftspolitik agiert, und die spezifischen Herausforderungen haben sich seither zum Teil deutlich geändert, die grundlegende Zielsetzung für mehr Wachstum und das Bekenntnis für den Wettbewerb als zentrales Element der Sozialen Marktwirtschaft ist aber über die Jahre hinweg gültig geblieben. Mehr Wachstum, sowohl quantitativ als auch qualitativ, mehr Beschäftigung und damit auch mehr Wohlstand für alle ist auch heute noch die oberste Zielsetzung des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.

Der Beirat hat dabei entscheidend mitgeholfen. Seine Berichte waren stets eine Spiegel ihrer Zeit. Ein Blick auf die in diesem Band gesammelten insgesamt 30 Gutachten aus den Jahren 1998 bis 2007 verdeutlicht dies. Die Gutachten geben die Fragestellungen und Problemfelder der vergangenen zehn Jahre wider, mit denen die Wirtschaftspolitik konfrontiert war. Mit acht Gutachten zu wettbewerbspolitischen Themen setzte der Beirat seine ordnungspolitische Tradition auch in den vergangenen zehn Jahren fort. Europäische Aspekte spielten dabei eine wichtige Rolle. Einen breiteren Raum als in früheren Dekaden nahmen in den

vergangenen zehn Jahren arbeitsmarkt- und sozialpolitische Themen bei den Gutachten des Beirats ein. Es war die Zeit, in der wichtige Reformen des Arbeitsmarktes und des Sozialversicherungssystems anstanden und der Beratungsbedarf der Wirtschaftspolitik entsprechend groß war. Zudem war von Ende 2002 bis Ende 2005 das neu zugeschnittene Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit für die Arbeitsmarktpolitik zuständig. Der Beirat hat mit jeweils sechs arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gutachten Antworten auf Fragen zu diesen höchst bedeutsamen Themenkomplexen geliefert.

Der Beirat ist in seiner Beratungstätigkeit völlig unabhängig. Das bedeutet konkret, dass der Beirat bei der Wahl seiner Themen ebenso wie bei der Wahl seiner Mitglieder frei ist. Die Mitgliedschaft im Beirat ist unbefristet. Seine Gutachten und Briefe werden ohne Ausnahme veröffentlicht, entweder als Einzelgutachten im Internet und als BMWi-Dokumentation, als broschürter Sammelband mehrerer Gutachten, oder als bibliophiler Leinenband zu bestimmten Anlässen, wie beispielsweise das dieses Jahr zu begehende sechzigjährige Jubiläum.

Meine Vorgänger im Amt des Bundeswirtschaftsministers konnten ebenso wie ich bei der Verfolgung ihrer wirtschaftspolitischen Ziele immer wieder auf den Sachverstand des Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zurückgreifen. Dafür und für ihr großes Engagement in einer Funktion, die sie ehrenamtlich ausüben, danke ich den Mitgliedern des Beirats und insbesondere den in der Zeit von Jahresbeginn 1998 bis Jahresende 2007 amtierenden Vorsitzenden, Professor Dr. Manfred J.M. Neumann (von 1996 bis 2000), Prof. Dr. Wernhard Möschel (von 2000 bis 2004) und Prof. Axel Börsch-Supan (seit 2004).

Berlin, im Januar 2008

Michael Glos

III. Wortlaut der Gutachten

Gutachten vom 20. und 21. Februar 1998

Thema: Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 20. und 21. Februar 1998, mit dem Thema

Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung

befaßt und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

I. Anlaß des Gutachtens

(1) Die gesetzliche Rentenversicherung, ein Kernstück des deutschen Sozialstaates, treibt in die Krise, wenn nicht eine grundlegende Reform vorgenommen wird. Demographische und wirtschaftliche Veränderungen setzen das überkommene System der Umlagefinanzierung hohen Gefahren aus, die es nicht unbeschadet überstehen kann. Dieses Gutachten diskutiert diese Gefahren und entwickelt Strategien zu ihrer Abwendung.

1. Aktuelle Probleme

(2) Schon in den letzten Jahren sind mehrere Probleme zusammengetroffen, die für sich die gesetzliche Rentenversicherung in Schwierigkeiten bringen. Die hohe Arbeitslosigkeit in den alten und insbesondere in den neuen Bundesländern führt zu einer Verminderung der Beitragszahlungen und zu ihrer Verlagerung auf die Bundesanstalt für Arbeit. Die Bundesanstalt übernimmt bis zu 80 Prozent der Beiträge, die bei Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses angefallen wären. Wenn die Sozialhilfe an die Stelle der Arbeitslosenunterstützung tritt, entfallen Beiträge zur Gänze. Der Versuch, einen Teil der Arbeitslosigkeit durch Frühverrentung aufzufangen, hat das Problem noch verschärft. Er hat eine doppelte Belastung der Rentenversicherung mit sich gebracht, weil einerseits Beiträge entfielen und andererseits zusätzliche Rentenansprüche entstanden.

(3) Ein zweites Problem, das der Rentenversicherung zu schaffen macht, ist die Tendenz zur Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses, die mehr und mehr zu beobachten ist und die Beitragsbasis erodiert. Statt unbefristeter und dauerhafter Beschäftigung werden befristete Beschäftigungsverhältnisse gesucht, statt Vollzeitarbeit Teilzeitarbeit und statt Teilzeit-

arbeit geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit einem Monatseinkommen von nicht mehr als 620 DM, die nicht versicherungspflichtig sind. Viele bislang abhängig Beschäftigte wechseln in die Selbständigkeit, um dem Zugriff des Sozialstaates zu entkommen. Nicht selten handelt es sich dabei um eine Scheinselbständigkeit. Die Ausweichreaktionen, die von den Sozialabgaben hervorgerufen werden und zu Finanzierungsproblemen bei der Rentenversicherung führen, gehen bis hin zu einem Verzicht auf reguläre Beschäftigung.

Weitere Belastungen für die Rentenversicherung entstanden durch die deutsche Vereinigung und die Zahlung von Renten an Personen, die keine Beiträge entrichtet haben. Auch die großzügige Behandlung neuer Mitglieder, die Rentenanwartschaften für vergleichsweise geringe Beiträge erwerben konnten, hat zur Verschärfung der Problemlage beigetragen. Hier sind insbesondere Selbständige zu nennen, die rückwirkend freiwillig Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt haben. Wer von dieser Anfang der siebziger Jahre eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht hatte, dem erwachsen bis zu dreimal so hohe Ansprüche als anderen aus der Zahlung von Pflichtbeiträgen.

2. Gefahren in Sicht: Das langfristige Problem

(4) Die heutigen Schwierigkeiten der Rentenversicherung markieren den Beginn einer Entwicklung, die aus demographischen Gründen in den kommenden Dekaden noch erheblich an Brisanz gewinnen wird. Eine an kurzfristigen Wahlerfolgen orientierte Politik breiter politischer Gruppierungen neigt nicht dazu, das demographische Problem in seinen wahren Dimensionen aufzuzeigen. Dabei ist es mit hoher Sicherheit prognostizierbar. Wegen der Zunahme der Lebenserwartung, vor allem aber wegen der auch im internationalen Vergleich äußerst niedrigen Geburtenrate wird sich die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung bis in die dreißiger und vierziger Jahre des nächsten Jahrhunderts in extremem Maße zu Lasten der Rentenversicherung verschieben. Die Zahl der Alten relativ zu den Jungen wird sich, grob gesagt, verdoppeln. Im Rahmen des Umlageverfahrens erfordert dies eine Systemanpassung, die im Vergleich zu dem Zuwachs der Renten und Beiträge, der sich bei einer stabilen Bevölkerungsstruktur ergeben hätte, einen Kompromiß finden muß zwischen den Extremen einer Halbierung der Renten bei gleichen Beiträgen und einer Verdoppelung der Beiträge bei gleichen Renten.

Ein solcher Kompromiß ist mit den Rentenreformgesetzen von 1992 und 1999 gesucht worden. Das ist positiv anzumerken. Der Beirat warnt aber vor der Auffassung, es sei durch solche und ähnliche Reformen

möglich, die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu bewahren. Er plädiert in diesem Gutachten dafür, das Umlagesystem durch grundlegende Reformen in Richtung auf ein kapitalgedecktes System zu verändern. Nur solche Reformen sind in der Lage, den Zielkonflikt zwischen auskömmlichen Renten und niedrigen Beiträgen zu entschärfen. Auf diese Weise würden die dem Wirtschaftsstandort Deutschland und seiner marktwirtschaftlichen Ordnung drohende Gefahren abgewendet, soweit sie aus den Problemen der Rentenversicherung resultieren.

(5) Deutschland hat ohnehin ein vielschichtiges Standortproblem. Die Abgabenlast ist insgesamt zu hoch, das Steuersystem ist übermäßig progressiv, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ist nicht weit genug vorgeschritten, die Risikokapitalmärkte sind unterentwickelt, und ein Übermaß staatlicher Regulierung behindert die Entfaltung privater Initiative. Der Beirat hat diese Probleme in mehreren Gutachten identifiziert und energische Reformen gefordert.¹ Die demographisch bedingten Schwierigkeiten der Rentenversicherung treten zu den genannten Problemen hinzu. All das zusammengenommen ist verantwortlich für den Attentismus der Investoren, die fehlende Dynamik der Wirtschaft und die hohe Arbeitslosigkeit, die in Deutschland herrscht. Wer für die Zukunft eine hohe Belastung des Arbeitsmarktes durch überbordende und kaum noch beherrschbare Sozialabgaben befürchtet, der wird sich hüten, heute Entscheidungen zu treffen, die sein Kapital für lange Zeit von der Funktionsfähigkeit dieses Marktes abhängig machen. Nur eine illusionsfreie Analyse der Probleme und mutige Schritte zu ihrer Lösung sind geeignet, das Vertrauen der Investoren zurückzugewinnen und die Weichen für mehr wirtschaftliches Wachstum und mehr Beschäftigung zu stellen.

3. Die gesetzliche Rentenversicherung im Blickpunkt

(6) Das Gutachten konzentriert sich auf das demographische Problem der Alterssicherung, und es beschränkt sich dabei auf die gesetzliche Rentenversicherung. Von der gesetzlichen Rentenversicherung werden etwa 80 Prozent der Erwerbspersonen erfaßt. Versicherungspflichtig sind Arbeiter und Angestellte, soweit ihr Monatseinkommen über der Mindestgrenze von 620 DM in den alten Bundesländern und 520 DM in den neuen Bundesländern liegt. Die gesetzliche Rentenversicherung zahlt

¹ Zu nennen sind u.a. folgende Gutachten der letzten Jahre: *Wagniskapital*, April 1997; *Anstehende große Steuerreform*, November 1996; *Langzeitarbeitslosigkeit*, Januar 1996; *Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union*, August 1994; *Gesamtwirtschaftliche Orientierung bei drohender finanzieller Überforderung*, Juli 1992; *Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern*, Juli 1991.

eine Altersrente, eine Witwen- und Waisenrente sowie eine Rente wegen verminderter Erwerbsunfähigkeit. Sie finanziert sich überwiegend durch Beiträge, die an die Bruttoarbeitsentgelte der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer geknüpft und je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern aufzubringen sind. Derzeit liegt der Beitragsatz bei gut 20 Prozent des Bruttoentgelts. Ein Bundeszuschuß, der gut ein Fünftel der Gesamtausgaben von derzeit etwa 370 Mrd. DM deckt, dient der Finanzierung von Leistungen, die als versicherungsfremd angesehen werden, so zum Beispiel Kriegsfolgelasten, Kosten des Vorruhestandes, Anrechnungszeiten oder Krankenversicherungsbeiträge der Rentner.

(7) Der Beirat stellt, wie die öffentliche, vor allem die politische Diskussion, die Situation der gesetzlichen Rentenversicherung in den Vordergrund. Das entspricht der zentralen Bedeutung, die der Rentenversicherung für die Alterssicherung in Deutschland zukommt. Die Alterssicherung ist jedoch ein sehr vielgestaltiges Phänomen und erschöpft sich nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die knappschaftliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung und die für gewisse Gruppen von Selbständigen eingerichteten Versorgungssysteme werden hier nicht betrachtet, wengleich sie größtenteils von den gleichen Problemen betroffen sind wie die gesetzliche Rentenversicherung.

Die knappschaftliche Rentenversicherung für die abhängig Beschäftigten im Bergbau wird partiell durch eine Umlage, größtenteils aber durch einen steuergetragenen Bundeszuschuß finanziert. Die Pensionen der Beamten, Richter, Soldaten, Abgeordneten und Mitglieder der Regierungen des Bundes und der Länder werden direkt aus dem Staatshaushalt, also mit Steuermitteln finanziert. Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst sind hingegen in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen. Gleiches gilt für Handwerker, insoweit sie der Versicherungspflicht unterliegen. Für gewisse Gruppen von Selbständigen sind verschiedene Systeme von Sockelfinanzierungen eingerichtet, die eine Grundsicherung bieten, die Vollsicherung jedoch der Eigenverantwortung der Betroffenen überlassen. Die Alterssicherung der Landwirte ist ein eigenständiges Sicherungssystem, das eine Teilsicherung bietet. Für freie Berufe haben die Länder zum Teil berufsständische Versorgungswerke eingerichtet, die unterschiedlich ausgestaltet sind.

Die Probleme, die in diesem Gutachten angesprochen werden, bedürfen einer Lösung grundsätzlich für alle Bereiche rechtlich vorgeschriebener Alterssicherung. Jedoch ist offenkundig, daß die Lösungen bereichsspezifisch gesucht und unter Rücksicht auf die bereits vorhandenen Regelungen gestaltet werden müssen. Wenn sich die verantwortlichen Politiker entschließen, die Empfehlungen dieses Gutachtens in die Tat umzuset-

zen, wird die Zeit gekommen sein, den Blickwinkel der Analyse über den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung hinaus auszudehnen.

II. Die Krise und Wege, sie zu bewältigen

(8) Die wichtigste Ursache der künftigen Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung ist der ausgeprägte Geburtenrückgang, der in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren begann. Die deutsche Geburtenrate, die im letzten Jahrhundert im internationalen Vergleich sehr hoch war, gehört heute neben jener von Italien, Japan und Spanien zu den niedrigsten der Welt. Zehn Deutsche haben im Durchschnitt nicht einmal mehr sieben Nachkommen. Hinzu kommt ein erheblicher Anstieg der Lebenserwartung, wie er einem allgemeinen internationalen Trend entspricht. Noch vor 25 Jahren lag die durchschnittliche Lebenserwartung der westdeutschen Bevölkerung bei 70,5 Jahren. Heute beträgt die gesamtdeutsche Lebenserwartung 76,2 Jahre, was dem Durchschnitt in der Europäischen Union von 77 Jahren nahe kommt. Auch wenn man eine erhebliche Zuwanderung unterstellt, wird sich der langanhaltende Geburtenrückgang im Verein mit der Erhöhung der Lebenserwartung im Hinblick auf die Finanzierung der Renten in einer erheblichen Verschlechterung der Altersstruktur der deutschen Bevölkerung niederschlagen. Deutschland „ergraut“.

1. Die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur

(9) Legt man die mittlere Prognosevariante des Statistischen Bundesamtes zugrunde, so wird die Anzahl der Personen im Erwerbsalter noch einige Zeit annähernd konstant bleiben, doch spätestens ab dem Jahre 2020 wird sie deutlich abnehmen, und im Jahr 2040 wird sie um 30 Prozent niedriger sein als heute. Gleichzeitig wird sich die Anzahl der Personen im Rentenalter stark vergrößern. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die zu erwartende Entwicklung der deutschen Bevölkerungsstruktur. Im Jahr 1996 lag das durchschnittliche Rentenzugangsalter für die Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrente bei knapp 60 Jahren. Der auf dieses Alter bezogene Altenquotient – das Verhältnis der Personen mit 60 und mehr Jahren zu den Personen von 20 bis 59 Jahren – betrug in diesem Jahr 37 Prozent. Er wird nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes in mehreren Schüben bis auf gut 68 Prozent im Jahre 2035 ansteigen. Eine ähnliche Entwicklung, wenngleich auf niedrigerem Niveau, zeigt die Tabelle für den Fall eines auf das Alter von 65 Jahren bezogenen Altenquotienten. Die Zahl der Alten wird sich in Relation zur Zahl der Jungen in dem genannten Zeitraum fast verdoppeln. Erst nach dem Jahre 2040 könnte

sich die Altersstruktur nach derzeitigen Erkenntnissen wieder etwas verbessern.

Das Statistische Bundesamt ist bei seiner Projektion davon ausgegangen, daß es von 1995 bis zum Jahr 2040 eine Nettozuwanderung von insgesamt 11,1 Millionen Personen aus dem Ausland geben wird, was einer Zuwanderung von durchschnittlich knapp 250 Tausend Personen pro Jahr entspricht. Außerdem unterstellt das Amt, daß die Lebenserwartung in Westdeutschland ab dem Jahre 2000 konstant bleibt und sich die Lebenserwartung in Ostdeutschland bis zum Jahr 2030 an das westdeutsche Niveau angleicht. Beide Annahmen mag man im Hinblick auf die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung für optimistisch halten.

Tabelle 1: Die voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland

Statistisches Bundesamt				Interministerielle Arbeitsgruppe		
Jahr	Gesamtbevölkerung	Altenquotient (≥ 60)	Altenquotient (≥ 65)	Gesamtbevölkerung	Altenquotient (≥ 60)	Altenquotient (≥ 65)
	Mio.	Prozent	Prozent	Mio.	Prozent	Prozent
1996	82,8	37,0	24,6	82,8	37,0	24,6
2000	83,7	41,5	26,0	82,2	40,8	25,7
2005	83,8	43,5	30,3	81,8	44,5	29,6
2010	83,4	44,1	31,0	81,0	44,8	32,2
2015	82,5	46,8	31,7	79,9	47,9	32,5
2020	81,2	51,6	33,6	78,4	53,1	35,1
2025	79,5	60,1	37,4	76,6	62,6	39,3
2030	77,4	67,9	43,8	74,3	73,2	46,8
2035	75,1	68,5	49,2	71,7	76,6	54,6
2040	72,4	67,8	48,8	68,8	76,4	56,2
2045		67,9	47,6		77,6	55,0
2050		69,7	47,1		80,2	55,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, *Achte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Variante 2, Wiesbaden 1994; Interministerielle Arbeitsgruppe, *Bevölkerungsprognose*, Variante A, Bonn, 1996; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1997*, Wiesbaden; eigene Berechnungen.

Legende: Der Altenquotient ist als Relation der Anzahl der Personen mit einem Lebensalter von 60 und mehr Jahren (alternativ: 65 und mehr Jahren) zur Anzahl der Personen mit einem Lebensalter von 20 bis 59 (bzw. 64) Jahren definiert. Für das Jahr 1996 sind die tatsächlichen Bevölkerungszahlen verwendet worden (Statistisches Jahrbuch 1997). Die Projektionen des Statistischen Bundesamtes und der interministeriellen Arbeitsgruppe enden mit dem Jahr 2040. Die in der Tabelle ausgewiesenen Werte für die Jahre 2045 und 2050 sind daraus abgeleitete Projektionen des Beirats.

(10) Eine interministerielle Arbeitsgruppe² hat kürzlich eine alternative Bevölkerungsprognose erstellt, die auf deutlich pessimistischeren Erwartungen basiert. So wird angenommen, daß die Nettozuwanderung bis zum Jahr 2040 nur bei ca. 7 Millionen Personen liegen wird, daß die Lebenserwartung der westdeutschen Bevölkerung bis zum Jahr 2030 um 3 Jahre steigen wird und daß sich die Lebenserwartung der ostdeutschen Bevölkerung bis zum Jahr 2040 allmählich an jene der westdeutschen Bevölkerung annähern wird. Auch die Implikationen dieser Annahmen sind in der Tabelle dargestellt. Man sieht, daß sich der Altenquotient (in beiden Abgrenzungen) nach dieser Rechnung bis zum Jahr 2035 mehr als verdoppeln wird. Der auf ein Alter von 60 Jahren definierte Quotient könnte sich also bis zum Jahr 2035 von derzeit 37 Prozent auf 77 Prozent erhöhen statt nur auf gut 68 Prozent, wie es sich aus der Projektion des Statistischen Bundesamtes ergibt.

2. Die Politik der Mangelverwaltung

(11) Der Beirat hat bereits 1980 in seinem Gutachten „Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs“ auf diese bedrohliche Entwicklung aufmerksam gemacht. Der damals schon sichtbare Trend hat sich inzwischen weiter verfestigt und auch zu Maßnahmen geführt. Mit dem Rentenreformgesetz von 1992 und dem jüngst beschlossenen Rentenreformgesetz 1999 wurden die Rentenansprüche gekürzt, um die Beitragsbelastung vorerst in Grenzen zu halten. Ohne diese Reformen würde der Beitragsatz von derzeit 20 auf etwa 40 Prozent im Jahre 2036 ansteigen. Die Rentenreformgesetze ermöglichen es nach den Berechnungen des Beirats, den Beitragsatz im selben Jahr auf etwa 30 Prozent zu begrenzen.

Die Entlastungen, die das Rentenreformgesetz von 1992 brachte, basieren im wesentlichen auf der Einführung der sogenannten „nettolohnbezogenen Rente“. Die Kernidee war, zur Indexierung des Rentenniveaus statt des durchschnittlichen Bruttolohnes den durchschnittlichen Nettolohn nach Abzug aller Abgaben zu wählen. Da zu den Abzügen vom Bruttolohn auch die Beiträge zur Rentenversicherung gehören, hat man auf diese Weise ein System geschaffen, bei dem sich zukünftige Erhöhungen des Beitragsatzes automatisch in einer Rentenkürzung niederschlagen.

(12) Weitere Entlastungen soll neben der Erhöhung des steuerfinanzierten Bundeszuschusses auch die allmähliche Erhöhung des Rentenzugangsalters bringen. Wie die Tabelle 1 zeigt, würde eine Erhöhung des

² Ressortarbeitskreis des Bundesministeriums des Inneren, *Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2040*, Variante A, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn 1996.

durchschnittlichen Rentenzugangsalters von 60 auf 65 Jahre den Anstieg des Altenquotienten bis zum Jahr 2035 zwar um 19 Prozentpunkte verringern. Die Reform von 1992, ergänzt durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996, sah jedoch eine wesentlich moderatere Änderung vor. Und zwar wird nur das gesetzliche Alter für den Erstbezug der Altersrente, das im Falle langjähriger Beitragszahlungen derzeit 63 Jahre bei Männern und 60 Jahre bei Frauen beträgt, auf 65 Jahre erhöht. Wenngleich auch das durchschnittliche Zugangsalter bei der Erwerbsunfähigkeitsrente, das derzeit bei 52 Jahren liegt, aufgrund einer Einengung der Berechtigungskriterien etwas zunehmen dürfte,³ wird das im Hinblick auf Erwerbsunfähigkeits- und Altersrente zu berechnende durchschnittliche Rentenzugangsalter aufgrund dieser Maßnahmen wohl nur geringfügig zunehmen. Schätzungen lassen einen Anstieg von derzeit 59,7 Jahren auf nicht mehr als etwa 62 Jahre erwarten.

(13) Das Rentenreformgesetz 1999 wurde aus der Erkenntnis geboren, daß die 1992 beschlossenen Korrekturen nicht ausreichen würden, die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung zu lösen. Das neue Gesetz schreitet deshalb auf dem schon 1992 begonnenen Weg einer Minderung des Rentenanstiegs weiter voran. Durch Einbau eines Demographiefaktors in die Rentenformel, der die laufende Erhöhung der Lebenserwartung berücksichtigt, soll die Standardrente, also die Rente, die ein durchschnittlicher Beitragszahler nach 45 Beitragsjahren erhält, bis zum Jahr 2030 allmählich von bisher 70 Prozent auf 64 Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes abgesenkt werden. Außerdem sieht das neue Gesetz eine Erhöhung des Bundeszuschusses vor. Die dazu nötige Steuererhöhung soll eine Beitragsentlastung von rd. einem Prozentpunkt ermöglichen. Insgesamt soll mit diesen Maßnahmen erreicht werden, daß der Beitragsatz, der derzeit 20,3 Prozent beträgt, bis zum Jahr 2030 bei Werten unter 23 Prozent stabilisiert wird.⁴ Nach den Berechnungen des Beirats wird man im Jahr 2030 eher mit Werten von etwa 25 bis 27 Prozent rechnen müssen, und in den folgenden Jahren wird der Beitragsatz sogar noch weiter ansteigen. Der Spitzenwert wird im Jahr 2036 mit etwa 28 bis 31 Prozent erreicht werden. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die zu erwartende Entwicklung.

³ Bei der Bewilligung der Erwerbsunfähigkeitsrente wird es in Zukunft nicht mehr auf die Arbeitsmarktsituation ankommen, und ein frühzeitiger Rentenzugang wird zu Rentenabschlägen bis zu 10,8% führen. Den zu erwartenden Auswirkungen dieser Neuregelungen steht freilich entgegen, daß die Abschaffung der Frühverrentung den Anreiz erhöhen wird, in den Genuß einer Rente wegen Erwerbsunfähigkeit zu kommen.

⁴ Die Erwartungen der Bundesregierung stützen sich auf Berechnungen der von ihr eingesetzten Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“. Die Berechnungsgrundlagen standen dem Beirat nicht zur Verfügung. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Eckpunkte für die Rentenreform '99*, Bonn 1997.

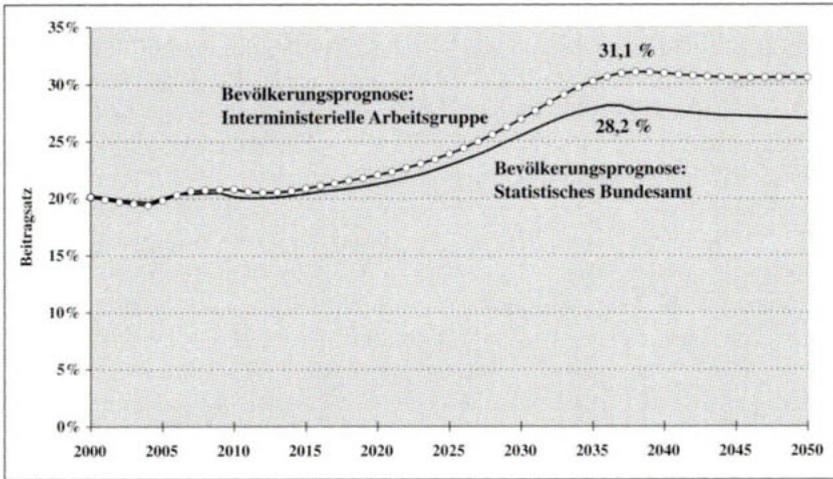


Abb. 1: Die Entwicklung des Beitragsatzes der gesetzlichen Rentenversicherung

Quellen: Eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, *Achte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Variante 2, Wiesbaden 1994; Interministerielle Arbeitsgruppe, *Bevölkerungsprognose*, Variante A, Bonn, 1996.

Legende: Die Entwicklung der Beitragsätze wurde auf der Basis der Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamtes (Variante 2) und der interministeriellen Arbeitsgruppe (Variante A) für ein reines Umlageverfahren berechnet. Die Finanzierungslast für das hier modellierte Umlagesystem setzt sich aus den Komponenten der reinen Altersrente, der Hinterbliebenenrente und der Erwerbsunfähigkeitsrente zusammen. Der Umfang dieser versicherungskonformen Renten liegt ungefähr in der gleichen Höhe wie die Beitragseinnahmen. Die Modellrechnung unterstellt, daß die darüber hinausgehenden und großenteils als versicherungsfremd zu bezeichnenden Leistungen über den Bundeszuschuß und sonstige Einnahmen gedeckt werden. Das in den Rechnungen angenommene Zugangsalter für die Altersrente steigt von derzeit 63 Jahren bis zum Jahr 2004 auf 65 Jahre; das Rentenniveau sinkt von 70 % des Nettolohns im Jahre 2000 auf 64 % im Jahre 2030. Die Zahl der Rentenbezieher wegen Erwerbsunfähigkeit wird als Anteil der Bevölkerung im Alter von 53 bis unter 65 Jahren bestimmt. Wegen der Neuregelung der Erwerbsunfähigkeitsrente im Rentenreformgesetz 1999 wird unterstellt, daß der Anteil der Erwerbsunfähigen bis zum Jahr 2010 um ein Drittel (von 12,9 % auf 8,6 %) abgesenkt werden kann. Die Zahl der Witwen- und Waisenrenten ist in Relation zu den jeweiligen Altersrenten berechnet (63,9 %); die Witwen- und Waisenrente erreicht ein Niveau von 73,4 % der durchschnittlichen Altersrente. Für den gesamten Zeitraum wurden konstante Erwerbsquoten für Männer (88 %) und Frauen (68,5 %) unterstellt. Der Wert für Männer ergab sich im Mittel der Jahre 1987 bis 1996 für das frühere Bundesgebiet. Die Frauenerwerbsquote entspricht dem höchsten in diesem Zeitraum für Gesamtdeutschland verzeichneten Wert. Sofern die derzeit noch sehr hohe ostdeutsche Frauenerwerbsquote auch weiterhin fällt, impliziert die Annahme einer konstanten gesamtdeutschen Quote, die dem im ganzen horizontalen Trend der letzten Jahre entspricht, einen Anstieg der westdeutschen Frauenerwerbsquote. Die durchschnittlichen Steuersätze und Beitragsätze zum restlichen Sozialversicherungssystem wurden auf dem Stand von 1997 eingefroren.

(14) Berechnungen über so lange Zeiträume sind zwangsläufig mit einem erheblichen Unsicherheitsfaktor belastet. Die Berechnungen des Beirats sind Status-quo-Prognosen, die neben den Details der gesetzlichen Rentenreformen 1992 und 1999 vor allem die vergleichsweise sicher prognostizierbaren demographischen Daten aus bereits vorliegenden offiziellen Schätzungen berücksichtigen. Der Beirat wagt keine Prognose der Entwicklung der aggregierten Erwerbsneigung und der Arbeitslosenquote. Möglicherweise wird eine Zunahme der Erwerbsneigung bei abnehmender Arbeitslosigkeit den Anstieg des Beitragsatzes vorübergehend bremsen. Möglicherweise, und dafür spricht leider vieles, muß man sich aber auch darauf einstellen, daß angesichts der wachsenden Soziallasten immer mehr Menschen der Rentenversicherung den Rücken zukehren, indem sie sich der Freizeit, Hausarbeit, Schwarzarbeit, Teilzeitbeschäftigung und selbständigen Beschäftigung zuwenden. In diesem Fall würde der Anstieg des Beitragsatzes noch stärker ausfallen, als es in der Abbildung dargestellt ist, zumal auch krisenhafte Selbstverstärkungseffekte nicht ausgeschlossen werden können.

Um eine Dramatisierung der Gefahren für die Rentenversicherung zu vermeiden, geht der Beirat bei der Berechnung der Reformszenarien in Kapitel V von der für die Rentenversicherung optimistischeren Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes aus. Die Reformempfehlungen des Beirats gewinnen noch an Nachdruck, wenn man statt dessen die Projektionen der interministeriellen Arbeitsgruppe zugrundelegt.

(15) Die Rentenreformpolitik der letzten Jahre sucht kurzfristige Linderung für eine sich stetig verschärfende Finanzierungskrise, ohne damit das Fundament eines dauerhaft stabilen Rentensystems legen zu können. Schon heute ist absehbar, daß im Laufe der Zeit immer wieder neue, gravierendere Einschnitte in das Rentensystem nötig sein werden, wenn man sich nicht auf eine grundlegende Reform des Systems verständigt. Die Belastung mit versicherungsfremden Leistungen, die Überalterung der Bevölkerung und die Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses schaffen zusammen eine gefährliche und nur noch schwer beherrschbare Gemengelage. Es droht die Gefahr, daß entweder die Beitragsätze das für die Wirtschaft erträgliche Maß übersteigen oder daß die Renten in die Nähe der Sozialhilfesätze gedrückt werden. Das hat nicht nur problematische Anreizwirkungen zur Folge, sondern unterminiert die Glaubwürdigkeit des gesamten Systems. Informierte Beitragzahler suchen schon heute private Wege für eine Verbesserung ihrer Absicherung im Alter. Lebensversicherungen und Aktien gehören zu den Anlageformen, die von dem fortschreitenden Verlust an Glaubwürdigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung profitieren. Weniger gut informierte Beitragzahler,

die sich auf die Stabilität des Systems verlassen, bleiben der Entwicklung schutzlos ausgeliefert. Nicht nur das Vertrauen in die Rentenversicherung, sondern auch das Vertrauen in den Staat wird gefährdet.

Die bisherigen Reformgesetze laufen auf eine Politik der Mangelverwaltung hinaus. Es zeugt von einem Mangel, wenn die zum Aufkommen der Rentenversicherung beitragenden Beschäftigten und auch der zur Finanzierung beisteuernde Staat sich überfordert sehen, die Rentenlast zu tragen. Und der Mangel wird auch nur verwaltet, wenn im Rahmen eines Umlageverfahrens die Rentenformel immer wieder von neuem geändert wird. Bestenfalls ist damit zu erreichen, daß die Last der fehlenden Mittel in einer von den gesellschaftlichen Kräften politisch ausgehandelten Weise zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufgeteilt wird. Ansätze zur Überwindung des Mangels liefern die Reformgesetze nicht.

3. Ein Ausweg aus der Krise

(16) Der hauptsächliche Fehler der Politik der Mangelverwaltung liegt in der Vernachlässigung der ökonomischen Möglichkeiten einer Vergrößerung des Sozialprodukts und eines Belastungsausgleichs im Zeitverlauf, wie sie durch eine Systemänderung realisierbar werden. Heute sind die Renten hoch, und die Beiträge sind vergleichsweise niedrig, so erdrückend sie auch manchem erscheinen mögen. Morgen wird es umgekehrt sein. Die Renten werden im Verhältnis zu den Lohneinkommen absinken, und der Beitragsatz wird auf ein Niveau ansteigen, das die Wirtschaft kaum noch verkraften können. Eine rationale Politik sollte versuchen, eine Verstetigung der Beiträge zu erreichen. Ein Teil der Last, die unweigerlich auf die Rentner, die Beitragzahler und die Steuerzahler zukommen wird, muß schon heute geschultert werden, um zu verhindern, daß sie die deutsche Volkswirtschaft morgen erdrückt.

Daß es volkswirtschaftlich möglich sei, zukünftige Lasten in die Gegenwart zu verlagern, wird häufig mit dem Hinweis auf die problematische, wenngleich eingängige These bestritten, nach der aller Sozialaufwand stets nur aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode finanziert werden könne. Diese These ist falsch und irreführend. Sie ist falsch, weil sie die Möglichkeit vernachlässigt, im Ausland akkumulierte Ersparnisse zu verbrauchen. Und sie ist irreführend, weil sie darüber hinwegtäuscht, daß sich die Last des Sozialaufwandes auf dem Wege über eine Vergrößerung des zukünftigen Sozialproduktes, die durch Ersparnis und Kapitalbildung induziert wird, leichter tragen läßt. Die Sozialpolitiker sollten endlich Abstand von dieser fehlerhaften Einschätzung der volkswirtschaftlichen Möglichkeiten nehmen.

(17) Ein Teil der hohen Rentenlast, die im dritten und vierten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts anfällt, kann schon heute getragen werden, wenn mehr gespart und weniger konsumiert wird. Eine Rentenreform, die es schafft, die gesamtwirtschaftliche Ersparnis zu erhöhen und den privaten Konsum zurückzudrängen, wird die Kapitalbildung verstärken. Der schneller anwachsende Kapitalstock wird auf Dauer zu einem größeren Sozialprodukt führen, aus dem dann der Sozialaufwand leichter finanziert werden kann. Wenn die Ersparnis im Inland investiert wird, erhöht sie die Produktivität der inländischen Arbeit und die verdienten Kapital- und Lohneinkommen. Wenn sie im Ausland investiert wird, erhöht sie die Kapitaleinkommen der Inländer, die ebenfalls Teil des Sozialprodukts sind. Über das Sozialprodukt hinaus kann im Ausland investiertes Kapital auch selbst zur Finanzierung des Sozialaufwandes verbraucht werden. In Kapitel VI wird der Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung näher untersucht.

Es ist richtig, daß sich bei schrumpfender Bevölkerung auch die Verwertungsbedingungen eines gegebenen Kapitalstocks verschlechtern werden. Die Ertragsrate des Kapitals ist um so niedriger, je geringer die Zahl der Arbeitskräfte ist, die als Komplemente des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks für den Produktionsprozeß zur Verfügung stehen. Insofern könnte die demographische Verwerfung ein Problem für das deutsche Sozialsystem bleiben. Dennoch kann nur von der Verstärkung der Kapitalbildung eine nachhaltige Entlastung erwartet werden. Die Verbesserung der Kapitalausstattung der deutschen Arbeitsplätze wird es möglich machen, ein höheres Sozialprodukt zu erwirtschaften, als es angesichts der verminderten Erwerbsbevölkerung sonst möglich gewesen wäre. Sie wird die Produktion pro Arbeitsplatz vergrößern und die Möglichkeit bieten, die Erwerbsquote trotz hoher Löhne zu steigern.

(18) Sofern das zusätzliche Kapital im Ausland investiert werden soll, bietet sich darüber hinaus die Möglichkeit, den demographischen Problemen durch die Wahl bevölkerungsreicher Länder auszuweichen, die jetzt erst am Beginn ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Zwar leiden fast alle OECD-Länder unter ähnlichen, wenn auch im allgemeinen weniger gravierenden demographischen Problemen wie Deutschland. Doch ist das Wachstum der Weltbevölkerung im ganzen ungebrochen. Ein weltweiter Mangel an attraktiven Investitionsstandorten, die einen Schutz vor einer Entwertung des Kapitals durch schrumpfende Bevölkerung bieten, ist auf absehbare Zeit wahrlich nicht zu befürchten. Schon in der unmittelbaren Nachbarschaft Deutschlands bieten sich solche Standorte. Die Kapitalarmut und das niedrige Lohnniveau in den ehemaligen Ostblockländern versprechen noch für Jahrzehnte exzellente Verwertungsbedingungen für deutsches Investitionskapital, die die These

von der Übersättigung der Welt mit Kapital ad absurdum führen. Wenn die Gefahr einer Übersättigung jemals gedroht haben sollte, so ist sie spätestens durch den Fall des Eisernen Vorhangs gebannt worden. Es ist im übrigen auch nicht zu befürchten, daß Auslandsinvestitionen unberechenbare Risiken mit sich bringen würden. Die Vielfalt der weltweiten Investitionsstandorte erlaubt eine weit bessere Streuung der Risiken, als sie bei einer Beschränkung auf nationale Kapitalanlagen möglich wäre. In Abschnitt 4 von Kapitel IV wird der Risikoaspekt im Detail erörtert.

(19) Der Beirat empfiehlt, das System der deutschen Rentenversicherung unverzüglich in Richtung eines kapitalbildenden Systems zu entwickeln, um so die zukünftige Finanzkraft des Versicherungssystems und mit ihm die Kraft der Volkswirtschaft zu stärken.

Aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen sollte das Kapitaldeckungssystem nicht staatlich, sondern privatwirtschaftlich organisiert werden. Nur auf diese Weise läßt sich das Kapital vor den Eigengesetzlichkeiten politischer Entscheidungsprozesse schützen, die das Augenblicksinteresse der aktiven Interessengruppen über das langfristige Gemeinwohl stellen. Und nur so läßt sich der Wettbewerb der Versicherungsträger für den Zweck der Maximierung der Anlagerendite verwenden. Allerdings ist trotz der privatwirtschaftlichen Lösung ein gesetzlicher Versicherungszwang und eine Regulierung der Versicherungsträger zum Schutze der Versicherten erforderlich. Nähere Ausführungen zu diesem Problemkreis finden sich in Abschnitt 6 von Kapitel IV.

(20) Angesichts der Größe der drohenden Gefahren und der Sicherheit, mit der sie jetzt schon vorhergesehen werden können, ist es erforderlich, die nötigen Reformen in Richtung auf eine Kapitaldeckung möglichst frühzeitig einzuleiten. Das Rentenreformgesetz 1999 eröffnet keinen Weg in diese Richtung, denn es beschränkt sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung auf Änderungen im Rahmen des überkommenen Systems der reinen Umlagefinanzierung. Die vorgesehenen Änderungen werden zwar Entlastung bringen. Doch weil sie keinerlei Ansätze für eine Vorverlagerung der in der Zukunft anfallenden Lasten beinhalten, liefern sie keinen Beitrag zur Lösung der Probleme, die ab dem Jahr 2020 drohen. Diese Probleme gilt es bereits jetzt in den Blick zu nehmen, denn je länger man damit wartet, desto schwieriger wird es sein, eine dauerhaft tragfähige Lösung zu finden. Das gegenwärtige System der dynamisierten Rente mit ausschließlicher Umlagefinanzierung läßt sich bei einer schrumpfenden Bevölkerung auf die Dauer nicht durchhalten. Es wird durch ein kapitalgedecktes System ergänzt oder ersetzt werden müssen, weil es auf längere Sicht zu niedrigen Renten liefert oder zu hohen Beitragsätzen erfordert, die die Realkapitalbildung, die Beschäftigung und den Lebensstandard negativ beeinflussen.

Dies alles heißt nicht, daß nicht auch andere, flankierende Maßnahmen zur Lösung des Rentenproblems erwägenswert sind. Zu diesen Maßnahmen gehören eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, um die Arbeitslosigkeit zu senken, eine Reform des Bildungswesens, die einen früheren Berufseinstieg erlaubt, eine gezielte Einwanderungspolitik, die das Erwerbspotential stärkt, und auch familienpolitische Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Geburtenraten abzielen. Diesen Politikbereichen wendet sich der Beirat hier aber nicht zu, weil sie primär von anderen Zielen als dem Ziel der Rentensicherung bestimmt werden. Das gilt insbesondere für die Einwanderungspolitik. Die ökonomischen, soziologischen und politischen Probleme der Einwanderung sind so vielschichtig, daß die durch sie erzielbare Entlastung bei der Rentenversicherung daneben verblaßt.

4. Warum eine Grundrente keine Lösung ist

(21) Verschiedentlich wurde in den letzten Jahren vorgeschlagen, die gesetzliche Rentenversicherung in ein System der steuerfinanzierten Grundrente umzuwandeln, bei dem alle Staatsbürger ungeachtet ihrer Einkommen den gleichen Rentenanspruch haben. Der bekannteste solcher Vorschläge stammt vom Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG) in Bonn. Der Vorschlag sieht eine für alle Bürger gleiche Grundrente in Höhe von 55 Prozent des Volkseinkommens pro Kopf vor. Auf der Basis der Einkommen von 1996 handelt es sich dabei um einen Betrag von rd. 1.500 DM pro Monat. Das entspricht dem Durchschnitt der derzeitigen gesetzlichen Altersrente zuzüglich des von der Rentenversicherung getragenen halben Beitrags zur Kranken- und Pflegeversicherung.

(22) Der Beirat kann die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente nicht unterstützen, weil sie keinen Beitrag zur Lösung der demographisch bedingten Krise der Rentenversicherung und zum Abbau der Fehlanreize leisten würde, die von dieser Versicherung ausgehen. Die Reform würde nicht für einen Belastungsausgleich in der Zeit sorgen, was eine wichtige Zielsetzung des in diesem Gutachten unterbreiteten Vorschlags ist. An die Stelle der bisherigen Beiträge treten Steuern, die wiederum aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode gezahlt werden. Die dringend notwendige Vorsorge für zukünftige Lasten durch den Aufbau eines zusätzlichen Kapitalstocks findet nicht statt. Im Gegenteil: Da die Menge der Anspruchsberechtigten auf die Gesamtheit aller Staatsbürger ausgedehnt wird, kommt es sogar zu einer zusätzlichen Belastung der zukünftigen Generationen von Erwerbstätigen.

(23) Das Hauptproblem der Grundrente liegt in den massiven wirtschaftlichen Fehlanreizen auf dem Arbeitsmarkt, die sie induzieren würde. Zwar hat auch das jetzige Rentensystem solche Fehlanreize zur Folge, doch wegen der annähernden Beitragsäquivalenz halten sie sich in Grenzen. Wie in Abschnitt 3 von Kapitel III noch gezeigt wird, kann im jetzigen System immerhin etwa die Hälfte der Beiträge als kapitalmarkt-äquivalente Sparleistung angesehen werden. Nur die andere Hälfte hat den Charakter einer Lohnsteuer, die unerwünschte Ausweichreaktionen in Form einer Verminderung des Arbeitsangebots und einer Abwanderung in die Schwarzarbeit zur Folge hat. Die totale Entkoppelung von Abgaben und Rentenansprüchen, die den Kern des Grundrenten-Vorschlags ausmacht, würde selbst ohne eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten zu einer starken Zunahme der effektiven Steuerbelastung führen und deshalb die steuerlichen Fehlanreize verstärken. Eine solche Reform ist das Gegenteil dessen, was Deutschland braucht, um wieder zu einem wettbewerbsfähigen Standort zu werden.

Das in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument, bei den Steuern könne man andere Bemessungsgrundlagen finden, die weniger Ausweichreaktionen als eine Steuer auf Lohneinkommen zur Folge haben, überzeugt nicht. Zur Wahl stehen im wesentlichen die Mehrwertsteuer und Steuern auf Unternehmertätigkeit und Vermögen. Letztere würden eher noch problematischere Ausweichreaktionen bewirken als eine Lohnsteuer, weil Kapital und Unternehmen international mobiler sind als Arbeit. Und eine Mehrwertsteuer ist großenteils ohnehin nichts anderes als eine versteckte Lohnsteuer. Man käme also vom Regen in die Traufe. Im übrigen würde der von der Europäischen Gemeinschaft gesetzte Spielraum für Mehrwertsteuererhöhungen bei weitem nicht ausreichen, um die benötigten Finanzierungsmittel beizubringen. Man bräuchte eine Mehrwertsteuererhöhung von 15 bis 20 Prozentpunkten, um die Grundrente zu finanzieren.

(24) Es ließe sich zwar eine Variante des Grundrenten-Vorschlags konstruieren, bei der die Grundrente auf das Sozialhilfeniveau gesenkt wird. Reformalternativen mit einer solchen Implikation hält der Beirat aber nicht für erwägenswert. Alle von ihm untersuchten Reformszenarien respektieren den Zeitpfad der Rentenansprüche, wie sie durch das Rentenreformgesetz 1999 definiert wurden. Es sollte zu denken geben, daß man in Schweden, wo bislang ein Rentensystem mit einer starken Grundrentenkomponente realisiert war, gerade beschlossen hat, sich von der Grundrente abzuwenden. Dort ist geplant, die Beitragsäquivalenz des Rentensystems zu stärken und außerdem eine partielle Kapitaldeckung in Höhe von 2,5 Beitragspunkten einzuführen.

III. Umlagefinanzierung versus Kapitaldeckung: grundsätzliche Erwägungen

(25) Auch in Deutschland sind Reformen in Richtung auf eine Kapitaldeckung das Gebot der Stunde, denn nur so läßt sich trotz der anstehenden demographischen Verwerfungen eine zeitliche Glättung der Beitragsbelastung erreichen und die Finanzierungsbasis verbreitern. Um die Notwendigkeit dieser Reformen zu verstehen, ist es nützlich, das Kapitaldeckungssystem und das Umlagesystem zunächst einem grundlegenden Vergleich zu unterziehen. Das ist die Aufgabe dieses Kapitels. Das danach folgende Kapitel IV wird sich dem speziellen Problem des Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungssystem zuwenden.

1. Sparillusion und Eigentumsrecht

(26) Aus der Sicht des einzelnen Beitragzahlers ist der Unterschied zwischen einem kapitalgedeckten Versicherungssystem und einem Umlagesystem nicht offenkundig. In beiden Fällen wird ein Beitrag gezahlt, der einen späteren Rentenanspruch sichert. Im deutschen Umlagesystem gibt es eine annähernde Korrespondenz zwischen individuellen Beitragszahlungen und Rentenhöhe. Wer stets doppelt soviel einzahlt wie ein anderer seiner Generation und im Hinblick auf die versicherten Lebensrisiken das gleiche Schicksal erfährt, erhält fast doppelt so viel Rente. Diese Korrespondenz begründet einen eigentumsähnlichen Rechtsanspruch auf ein Renteneinkommen, der dem Anspruch gegen einen kapitalgedeckten Wertpapierfonds auf den ersten Blick nicht unähnlich ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Standpunkt in mehreren Urteilen bekräftigt.⁵ Beitragsfundierte Rentenanwartschaften können in der Bundesrepublik als Eigentum im Sinne des Art. 14 des Grundgesetzes angesehen werden. Gerade der Umstand, daß die Höhe des Rentenanspruchs von der eigenen Leistung abhängt, muß nach der Auffassung des Gerichts als „tragender Grund des Eigentumsschutzes“ angesehen werden. Dabei ist es nicht erforderlich, daß Anspruch und Eigenleistung einander entsprechen, doch, so das Gericht: „Je höher ... der einem Anspruch zugrunde liegende Anteil eigener Leistung ist, desto stärker tritt der verfassungsrechtlich wesentliche personale Bezug und mit ihm ein tragender Grund des Eigentumsschutzes hervor.“

⁵ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Urteil vom 28. 2. 1980, Bd. 53, S. 257. Siehe dazu auch das Urteil vom 16. 7. 1985, ebenda Bd. 69, S. 272 ff und S. 301.

(27) Die Ähnlichkeit zwischen einer Sparleistung und einer Beitragszahlung beschränkt sich freilich auf die rechtliche Interpretation des Anspruchs gegen die Rentenversicherung, der durch die Beitragszahlung entsteht. In ökonomischer Hinsicht liegen zwischen dem Umlage- und dem Kapitaldeckungssystem Welten. Im Kapitaldeckungssystem führt die individuelle Sparleistung zu einem Mehrangebot auf den Kapitalmärkten, das sich auf dem Wege über Zinssenkungen in eine zusätzliche Kapitalbildung und wirtschaftliches Wachstum überträgt. Im Umlagesystem wird demgegenüber nur eine Zahlung von den Erwerbstätigen zu den Rentnern bewirkt. Der mit dieser Zahlung erworbene Anspruch ist nicht durch einen realen Kapitalstock fundiert, sondern richtet sich gegen zukünftige Generationen von Erwerbstätigen. Die Ersparnis im Umlageverfahren ist eine bloße mikroökonomische Illusion.

Die Sparillusion des Umlageverfahrens wiegt die Generation der Beitragzahler in der trügerischen Sicherheit, Vorsorge für das Alter getroffen zu haben, obwohl sie in Wahrheit doch bloß die Generation der Rentner unterstützt hat. Damit ein Umlageverfahren dauerhaft funktioniert, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Die arbeitende Generation muß die Rentner finanzieren, und sie muß Kinder großziehen. Die Zahlungen an frühere Rentner begründen zwar grundsätzlich den Anspruch auf eine eigene Rente, aber erst die Investition in die Erziehung und Ausbildung der Kinder schafft die Möglichkeit, diese Rente auch wirklich zu beziehen. Nur von der Anzahl und Schaffenskraft der Kinder hängt es ab, ob einmal genug Beiträge zur Finanzierung der Renten zusammenkommen werden. Die demographischen Probleme, die die deutsche Rentenversicherung in die Krise treiben, zeigen diese Zusammenhänge in aller Klarheit. Sie entlarven die Sparillusion.

2. Anwartschaften als implizite Staatsschuld

(28) Die Unterschiede zwischen einem Kapitaldeckungssystem und einem Umlagesystem werden besonders deutlich, wenn man von der Neugründung eines Rentensystems ausgeht und die dabei entstehenden Zahlungsströme der beiden alternativen Systeme im Zeitablauf vergleicht. Obwohl ein solcher Vergleich nur einen hypothetischen Charakter haben kann und den historischen Gegebenheiten nicht vollends gerecht wird, ist er für ein tieferes Verständnis unerlässlich.

(29) Wird ein Kapitaldeckungsverfahren eingeführt, so zahlt die erste Generation der Erwerbstätigen während ihres gesamten Arbeitslebens Sparbeiträge, die am Kapitalmarkt angelegt werden, und erst wenn diese Generation in das Rentenalter eintritt, beginnen die Auszahlungen an

eben diese Generation. Das gesparte Kapital samt Zins und Zinseszins steht für die Rentenzahlung zur Verfügung, wobei unterschiedliche Lebensdauern nach versicherungsmathematischen Grundsätzen durch einen interpersonellen Risikoausgleich abgesichert werden können. Jede nachfolgende Generation verhält sich ähnlich. In jedem Fall wird die Rente aus der eigenen Ersparnis finanziert, und es finden keinerlei Transferzahlungen zwischen den Generationen statt.

(30) Wird das Umlageverfahren eingeführt, so werden die von den Erwerbstätigen eingesammelten Beiträge statt für den Aufbau eines Kapitalstocks sofort für die Zahlung von Renten verwendet. Die erste Rentengeneration kommt deshalb in den Genuß von Leistungen, obwohl sie selbst noch keine Beiträge entrichtet hat. Wenn danach die erste Generation der Beitragzahler in das Rentenalter kommt, so muß sie sich wegen des fehlenden Kapitalstocks ebenfalls von einer nachrückenden Generation neuer Beitragzahler finanzieren lassen. Ähnlich ist es bei allen weiteren Generationen. Wie es auch im vorindustriellen Familienverbund der Fall war, zahlen die Jungen an die Alten und begründen dadurch einen Rentenanspruch gegen die nächste Generation der Jungen.

Der Rentenanspruch kann wie im deutschen System durch formelle Anwartschaften gesichert werden, deren Höhe proportional zur Höhe der eigenen Beiträge ist. Die Einführungsgeneration erhält die Anwartschaften geschenkt, alle anderen Generationen müssen sie durch Beiträge zur Abgeltung der Anwartschaften der jeweils vorangehenden Generation erwerben. Die Anwartschaften, die ursprünglich auf die Gewinne der Einführungsgeneration zurückzuführen sind, werden von Generation zu Generation neu geschaffen und in einer wachsenden Wirtschaft mit zunehmendem Volumen vorangewälzt.

(31) Im Lichte der Eigentumsinterpretation ist es nicht unbillig, den Wert der zu einem Zeitpunkt bestehenden Anwartschaften als eine implizite Staatsschuld zu interpretieren, denn ein Gläubiger des Staates hat ähnliche Ansprüche wie jemand, der sich durch bereits gezahlte Beiträge eine Rentenanwartschaft gesichert hat. Natürlich hat die Ähnlichkeit Grenzen, weil der Rechtsanspruch, der sich mit einer Anwartschaft verbindet, sehr viel weniger scharf definiert ist als der Anspruch auf Rückzahlung einer expliziten Staatsschuld. Aber die Unterschiede sind gradueller, und nicht prinzipieller Natur, denn die Rückzahlungsverpflichtung ist auch im Falle einer expliziten Verschuldung nicht wirklich sicher definiert. Zwei dramatische Geldentwertungen in der jüngeren deutschen Geschichte und langwährende Inflationsperioden in anderen Ländern zeigen dies in aller Deutlichkeit. Die implizite Staatsschuld in Form der Anwartschaften der gesetzlichen Rentenversicherung liegt heute in der Bun-

desrepublik bei gut 10 Billionen Mark, beträgt also etwa das Fünffache der expliziten Staatsschuld⁶.

Es steht außer Frage, daß diese implizite Staatsschuld in einem juristischen Sinne nicht mit der expliziten Staatsschuld gleichzusetzen ist. Der Zuwachs der expliziten Staatsverschuldung wird gemäß Artikel 115 des Grundgesetzes auf das Volumen der öffentlichen Investitionen begrenzt, und der Vertrag von Maastricht bezieht seine Konvergenzkriterien auch nur auf die explizite Verschuldung. Der impliziten Verschuldung in Form der Anwartschaften in der Rentenversicherung werden demgegenüber keine verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzt. Angesichts der ökonomischen Nähe beider Verschuldungsformen ist aber gerade das ein Problem. Die implizite Staatsschuld ist eine Schuld, die nicht durch öffentliches Vermögen gedeckt ist.

3. Umverteilung zwischen den Generationen im Umlagesystem

(32) Auf den ersten Blick mag es scheinen, als sei das Umlagesystem dem Kapitaldeckungssystem überlegen, weil die erste Generation Gewinne erzielt und die nachfolgenden Generationen stets durch Rentenanwartschaften für ihre Beiträge kompensiert werden. Dieser Schein trägt jedoch, weil die Nachfolgegenerationen barwertmäßig in der Regel weniger an Rente erhalten, als sie an Beiträgen leisten mußten. Die Renten sind in einer wachsenden Wirtschaft zwar absolut größer als die früheren Beiträge, mit denen man sie erwarb. Immerhin hat auch das Umlageverfahren bislang eine positive reale Rendite auf das eingezahlte Kapital geliefert. Die Renten sind aber kleiner, als sie im Falle einer Anlage der Beiträge am Kapitalmarkt gewesen wären. Insofern entsteht in Gegenwarts- oder Barwerten gerechnet ein Verlust. Das Umlageverfahren bietet keinen Weg, Ressourcen aus dem Nichts zu schaffen. Es ist ein Nullsummenspiel zwischen den Generationen.

Der Gegenwartswert der Nettoverluste aller Nachfolgegenerationen gleicht gerade dem Wert der Anwartschaften, die der ersten Generation geschenkt wurden, und zu jedem Zeitpunkt gleicht der Gegenwartswert der danach noch anfallenden Verluste dem Wert der dann vorhandenen

⁶ Dieser Wert ergibt sich unter der Annahme eines Realzinssatzes von 4 %, einer Wachstumsrate des realen Lohnsatzes von 2 % und der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (vgl. Abb. 1). Der Wert wird durch die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ bestätigt: „Es wäre ein Kapitalstock in einer Größenordnung von 10 Billionen DM erforderlich, um die gegenwärtigen Renten und Rentenanwartschaften abzusichern ...“ Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung, *Eckpunkte für die Rentenreform '99*, Bonn 1997, S. 23.

Anwartschaften. Würde das System einmal ersatzlos beendet, so könnte die letzte Generation ihre Anwartschaften nicht mehr realisieren, obwohl sie selbst Beiträge entrichtet hat. Sie müßte den gesamten Verlust tragen, den sie sich sonst mit allen ihr nachfolgenden Generationen hätte teilen können.

(33) Es ist nicht einfach, das Ausmaß der Umverteilung zwischen den Generationen empirisch zu ermitteln. Das gilt insbesondere für die Einführungsgewinne. Die deutsche Rentenversicherung wurde 1889 als beitragsfinanzierte Invalidenversicherung eingeführt, die zwar sofort mit der Rentenauszahlung begann, jedoch bereits in den ersten zehn Jahren ein Vermögen in Höhe des Siebzehnfachen der jährlichen Renten akkumuliert hatte. Die dem ersten Weltkrieg folgende Inflation vernichtete das in Staatspapieren angelegte Vermögen, und so blieb anschließend nichts anderes übrig, als das System über Umlagen zu finanzieren. Die Weltwirtschaftskrise und der zweite Weltkrieg verhinderten, daß nochmals eine Kapitalbasis geschaffen werden konnte. Als im Jahre 1957 die dynamisierte Altersrente eingeführt wurde, die wir noch heute haben, blieb auch kein anderer Weg, als die so definierte Anspruchsausweitung auf dem Umlagewege zu decken. Politisch begründete Einführungsgewinne entstanden nicht nur mit der Dynamisierung im Jahr 1957, sondern auch später verschiedentlich, als es sukzessive zu einer Ausweitung der Anspruchstatbestände kam. Besonders große, aber weniger gut begründete Gewinne wurden den Selbständigen gewährt, die Anfang der siebziger Jahre rückwirkend einzahlen durften und auf diese Weise vergleichsweise hohe Ansprüche erwarben. Unvermeidliche Einführungsgewinne entstanden mit der deutschen Vereinigung, bei der die Rentner der neuen Bundesländer in das bundesdeutsche Rentensystem integriert wurden.

(34) Den Einführungsgewinnen stehen barwertmäßig gleich hohe Verluste der Nachfolgenerationen gegenüber, die großenteils noch gar nicht realisiert wurden. Das wichtigste Indiz für diese Verluste ist die Differenz zwischen der Kapitalmarktrendite und der Beitragsrendite im Umlageverfahren. Die durchschnittliche Beitragsrendite gleicht der Wachstumsrate der Beitragssumme, denn nur in dem Maße, wie die Beitragssumme in der Rentenphase über der Beitragssumme in der Einzahlphase liegt, kann der einzelne Beitragzahler mit einer Rente rechnen, die seine Beiträge übersteigt. Die Höhe der Renditedifferenz hängt von den jeweiligen historischen Bedingungen ab, jedoch haben umfangreiche empirische Untersuchungen für viele Länder und Zeitperioden gezeigt, daß ein Umlageverfahren mit einer Kapitalmarktanlage im allgemeinen nicht Schritt halten kann. Nur in begrenzten Zeiträumen hat man Gegenteiliges beob-

achtet. Auf längere Sicht pflegt der Zins die Wachstumsrate des Sozialprodukts und damit auch die Wachstumsrate des Beitragsvolumens zu übersteigen. Das muß aufgrund elementarer ökonomischer Gesetzmäßigkeiten auch langfristig so sein.⁷

(35) Die in Deutschland seit der Einführung der dynamisierten Rente geltenden Verhältnisse werden in der folgenden Abbildung 2 dargestellt, die die reale Lohnsummenwachstumsrate mit der realen interne Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung und dem realen Zins für zehnjährige Staatsanleihen („Marktzins“) vergleicht. Die interne Rendite der Rentenversicherung ist jene Verzinsung, die ein wohldefinierter Beispielsrentner in Form einer Altersrente, einer Erwerbsunfähigkeitsrente und einer Witwenrente erwirtschaftet. Es handelt sich dabei um eine mathematische Erwartungsgröße, weil die Erwerbsunfähigkeits- und die Witwenrente nur mit gewissen Wahrscheinlichkeiten gezahlt werden. Der Beispielsrentner tritt im Alter von zwanzig Jahren in die Rentenversicherung ein, bezieht ein durchschnittliches Einkommen und arbeitet dann fortwährend bis zum Rentenbeginn. Er ist mit einer drei Jahre jüngeren Frau verheiratet. Beide haben eine durchschnittliche Lebenserwartung, wobei die auf den Überlebensfall bedingte Lebenserwartung der Frau jene des Mannes erheblich übersteigt. Die Annahmen über die Wahrscheinlichkeiten, die Lebensdauern und das Alter bei Erwerbsunfähigkeit entsprechen den Anteils- und Durchschnittswerten, wie sie sich in der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes finden.

(36) In der Abbildung werden Alterskohorten unterschieden, die in den Jahren seit Gründung der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1957 bis zum Jahre 2015 die Erwerbstätigkeit aufnehmen. Die erste Kohorte, die die Erwerbstätigkeit 1957 begann, bezieht ihre reguläre Altersrente ab

⁷ Ergäbe sich nämlich ein Renditevorsprung zugunsten des Umlageverfahrens – läge also der Zinssatz unter der Wachstumsrate des Sozialprodukts – , so würde die Wirtschaft zu einer übermäßigen Kapitalbildung mit astronomisch hohen Bodenpreisen und Aktienkursen neigen. Bodenpreise und Aktienkurse spiegeln die Gegenwartswerte von erwarteten Pächterträgen und Dividenden wieder, und der theoretische Gegenwartswert von Erträgen, die dauerhaft schneller wachsen als der Zinsfaktor, mit dem sie diskontiert werden, ist unendlich. In einer Welt, in der die Wachstumsrate des Sozialprodukts den Zins übersteigt, wäre es im übrigen auch nicht nötig, Steuern zu erheben. Die Staatsverschuldung wäre hier das Finanzierungsmittel der ersten Wahl. Selbst wenn die öffentlichen Ausgaben und die Zinsen auf die anwachsende Staatsschuld stets nur durch neue Verschuldung gedeckt würden, käme es doch nicht zu einem Anstieg der Staatsschuldenquote. Das Sozialprodukt liefe den Schulden immer wieder davon. Dies alles würde dazu führen, daß sich eine Überschufnachfrage nach Krediten entwickelte, die zu einem Zinsanstieg führte und damit diesen unnatürlichen Zustand beendete. Die Realität ist von einer solchen Schlaraffenlandwelt sehr weit entfernt.

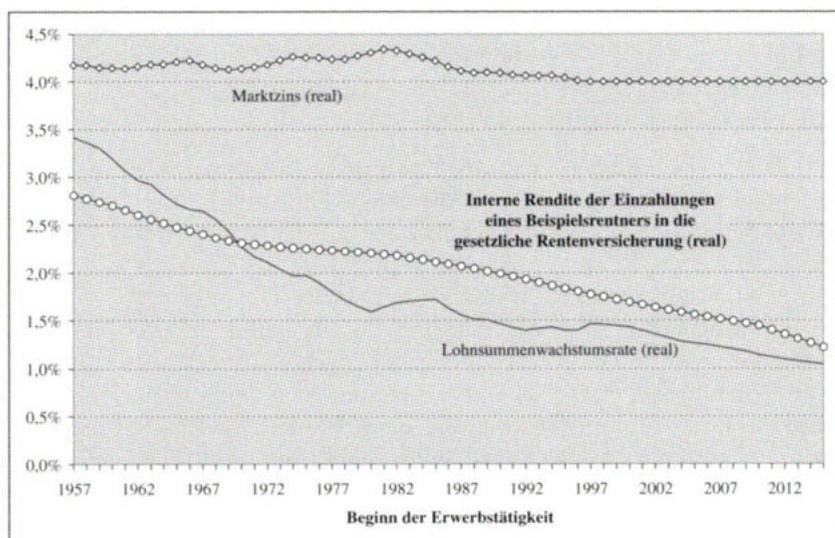


Abb. 2: Die interne Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung

Quellen: Eigene Berechnungen; OECD, *Main Economic Indicators*, verschiedene Jahrgänge (Zinsen langjähriger Staatsanleihen); Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1997*, Tabelle 23.12 (Preisindex); Statistisches Bundesamt, *Achte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*; Statistisches Bundesamt, *Sterbetafel 1994/96* (Früheres Bundesgebiet); VDR, *Rentenversicherung in Zeitreihen 1997* (Löhne, Beitragsatz); DIW, *Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung* (Bruttolohn- und Gehaltsentwicklung 1996 und 1997).

Legende: Die interne Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung für den Beispielsrentner ist derjenige reale Zinsfuß, den dieser Rentner bei einer Kapitalmarktanlage auf seine Beitragszahlungen erhalten müßte, um eine Rente wie im Umlageverfahren zu erwerben. Zum Renditevergleich wurden die 50-jährigen vorwärtsgerichteten geometrischen Mittel der Realzinsen für langjährige Staatsanleihen und des jährlichen realen Lohnsummenwachstums verwendet. Für die Jahre ab 1998 wurde ein konstanter Realzins von 4 % und ein konstantes Wachstum des Lohnsatzes von 2 % unterstellt. Der (männliche) Beispielsrentner ist im Prinzip von seinem 20. bis 64. Lebensjahr erwerbstätig. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 16,6% wird er jedoch mit 53 Jahren erwerbsunfähig. Vom 65. bis zum 75. Geburtstag bezieht er eine Altersrente (=Lebenserwartung zu Beginn der Erwerbstätigkeit mit zwanzig Jahren). Nach seinem Tod erhält seine drei Jahre jüngere Witwe, die ihn mit einer Wahrscheinlichkeit von 81 % überlebt, noch für 13 Jahre eine Witwenrente (=bedingte Lebenserwartung für den Fall, daß die Witwe das Alter von 72 Jahren erreicht hat) in Höhe von 60 % der Altersrente ihres Mannes.

dem Jahr 2002. Sie ist in der Lage, eine reale Rendite von etwa 2,8 Prozent zu erwirtschaften. Aber spätere Kohorten erzielen wegen der fortschreitenden Verschlechterung der Altersstruktur nur geringere Renditen. Personen, die im Jahr 2000 die Erwerbstätigkeit beginnen, können nur noch mit einer Rendite von etwa 1,6 Prozent rechnen. Im ganzen folgt der

Zeitpfad der internen Rendite der realen Wachstumsrate der Lohnsumme, die die theoretisch richtige Erklärungsgröße für diese Rendite ist.

Die reale Wachstumsrate der Lohnsumme wird in dem Diagramm als ein über die jeweils kommenden fünfzig Jahre geometrisch gemittelter Durchschnittswert dargestellt, wobei bis 1997 der tatsächliche Wachstumsverlauf und danach eine Prognose für die Berechnungen herangezogen wird. Die Prognose geht davon aus, daß der reale Lohnsatz jährlich um 2 Prozent ansteigt. Bei einer konstanten Bevölkerungsstruktur hätte dies zur Folge, daß auch die reale Lohnsumme um diesen Prozentsatz wächst und daß die in der Abbildung ausgewiesene Rendite im Zeitablauf gegen 2 Prozent konvergiert. Da sich die Bevölkerungsstruktur aber für die Rentenversicherung immer mehr verschlechtert, fallen beide Größen. Die Rendite der Beispielsrentner, die der Rentenversicherung ab dem Jahr 1990 beitreten, also ab 2035 eine Rente beziehen, liegt nicht einmal mehr bei 2 Prozent.

Hätte der Beispielsrentner 1957 die Erwerbstätigkeit begonnen und hätte er seine Vorsorgeaufwendungen steuerfrei revolvingend in zehnjährigen Staatsanleihen anlegen und sich die angesparten Beträge dann zu versicherungsmathematisch fairen Konditionen verrenten lassen können, so hätte er eine sehr viel höhere Rendite als im Umlageverfahren erwirtschaftet. Anhaltspunkte dafür gibt die obere Kurve der Abbildung 2, die die über fünfzig Jahre geometrisch gemittelte interne Rendite zehnjähriger Staatsanleihen für alternative Jahre der Erstanlage angibt. Wiederum konnten dabei tatsächliche Zahlen nur bis einschließlich 1997 verwendet werden. Für die Zeit danach gehen die Rechnungen von einer jährlichen Rendite in Höhe von 4 Prozent aus. Werden die jeweils besten Anlagemöglichkeiten auf den Kapitalmärkten gesucht, so ließen sich noch höhere Renditen erwirtschaften. Der Vergleich mit der Rendite der Staatsanleihen mag aber genügen, um den Renditenachteil des Umlageverfahrens zu verdeutlichen.

(37) Der Renditenachteil, den die Rentenversicherung im Vergleich mit einer Kapitalmarktanlage mit sich bringt, kann wie eine Steuer, die den Beitragspflichtigen auferlegt wird, interpretiert werden, denn nur ein Teil der Beiträge erwirbt Ansprüche, wie sie aus einer Kapitalmarktanlage resultieren. Der Rest wird zur Finanzierung der Altlasten benötigt. Definiert man jenen Teil der Beiträge, der kapitalmarktäquivalente Ansprüche erwirtschaftet, als „Sparanteil“ und den Rest als „Steueranteil“, so lassen sich diese Anteile unmittelbar aus den Informationen errechnen, die für die Abbildung 2 verwendet worden sind. Das Ergebnis der Rechnungen wird in der Abbildung 3 dargestellt, die sich wiederum auf den definierten Beispielsrentner bezieht und unterschiedliche Eintritts-

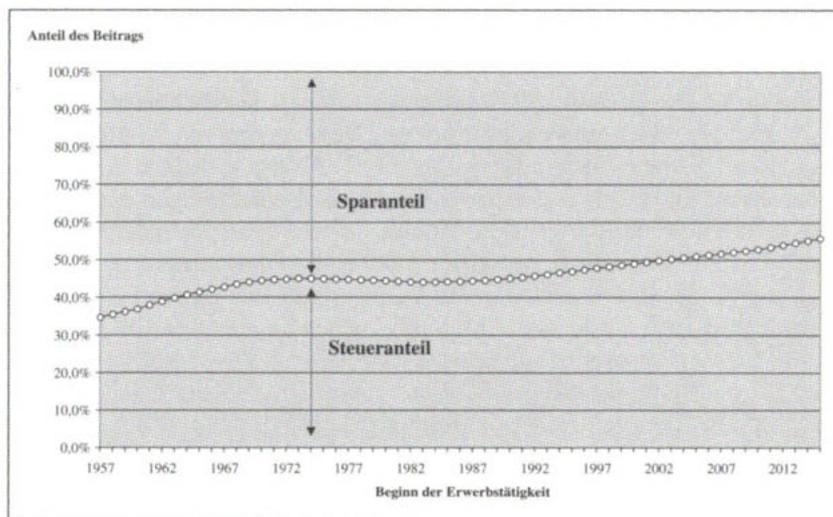


Abb. 3: Spar- und Steueranteil in der gesetzlichen Rentenversicherung

Quellen: Wie Abb. 2.

Legende: Der Sparanteil gibt an, welcher Anteil der Beiträge im Falle einer unversicherten Kapitalmarktanlage ausgereicht hätte, den gleichen Rentenanspruch zu sichern, wie ihn die gesetzliche Rentenversicherung gewährt. Der Steueranteil ist die Differenz zwischen 100 Prozent und diesem Sparanteil. Die Annahmen der Berechnung sind die gleichen wie die bei Abbildung 2 verwendeten.

alter in die Erwerbstätigkeit zwischen 1957 und 2015 betrachtet. Man sieht, daß der implizite Steueranteil anfangs bei nur 30 Prozent der Beiträge lag, inzwischen aber bis auf etwa 50 Prozent angestiegen ist. Wer heute im Alter von 20 Jahren in die Rentenversicherung eintritt, muß damit rechnen, daß seine Beiträge im Mittel über sein gesamtes Arbeitsleben nur zu etwa halb so hohen Renten führen werden, wie sie bei einer unversicherten Kapitalmarktanlage zu erwirtschaften gewesen wären.

(38) Die implizite Steuer, die in den Beiträgen steckt, ist das Pendant der Einführungsgewinne. Ihr Gegenwartswert, summiert über alle Nachfolgenerationen, entspricht gerade dem Gegenwartswert der Einführungsgewinne. Die Umverteilung zwischen den Generationen, die sich in den Einführungsgewinnen und der späteren impliziten Steuerlast zeigt, muß als ein erheblicher allokativer Nachteil des Umlageverfahrens gewertet werden. Jede Umverteilung ruft nämlich Verhaltensänderungen bei den Begünstigten und den Besteuerten hervor. Sie führt zu einer Ab-

weichung von den optimalen Wirtschaftsplänen und ist insofern wie ein Schwund bei den umverteilten Ressourcen zu werten. Die Begünstigten strengen sich an, mehr Transfers zu erhalten, und die Besteuernten versuchen, ihr Verhalten so zu ändern, daß sich ihre Steuerlast verringert. Im Fall des Umlageverfahrens sind insbesondere die Ausweichreaktionen der Nachfolgenerationen problematisch. Die implizite Steuerlast in den Beiträgen schafft einen künstlichen Anreiz, in die Schwarzarbeit auszuweichen oder ganz auf die Arbeit zu verzichten und sich statt dessen mit der Sozialhilfe zu begnügen.

Angesichts der Größe dieser Ausweichreaktionen und der mit ihnen verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten spricht wenig dafür, das Umlagesystem dem Kapitaldeckungssystem vorzuziehen. Ginge es darum, ein Rentenversicherungssystem ab ovo zu errichten, so wäre die Wahl wohl eindeutig.

IV. Der Systemwechsel

(39) Deutschland steht indes heute nicht vor der Entscheidung, das Umlage- oder das Kapitaldeckungssystem einzuführen. Die Frage ist vielmehr, ob und in welchem Maße das vorhandene Umlagesystem durch ein kapitalgedecktes System ersetzt oder ergänzt werden soll. Es gibt eine Reihe von guten Gründen, den ersten Teil dieser Frage zu bejahen. Dazu gehört die Antizipation und Bewältigung zukünftiger Finanzierungslasten, die Individualisierung der Sparentscheidung sowie der bessere Risikoschutz gegenüber demographischen Verwerfungen und Änderungen des Faktorpreisverhältnisses von Arbeit zu Kapital. Es gibt jedoch auch lediglich scheinbare Vorteile des Systemwechsels, die man als solche erkennen sollte, um sich vor einem übereilten Urteil zu schützen.

1. Unentrinnbare Altlast

(40) Zu den klaren Vorteilen des Systemwechsels gehört der Renditevorsprung, den eine Kapitalmarktanlage gegenüber der Beitragszahlung im Umlageverfahren aufweist und der auf den Entfall der in den Umlagebeiträgen enthaltenen impliziten Steuer zurückzuführen ist. Nur auf diesen langfristigen Vorteil zu achten, wäre aber kurzfristig, denn man darf die bereits im Umlageverfahren erworbenen Anwartschaften nicht vergessen. Zur Finanzierung dieser Anwartschaften müßte bis zu ihrem Auslaufen auch im Fall des Systemwechsels eine Steuer erhoben werden oder eine Umlage, die einer Steuer gleichkommt.

Im Falle eines sofortigen und vollständigen Übergangs auf die Kapitaldeckung, bei dem alle bereits erworbenen Rentenanswartschaften respektiert werden und zusätzliche Ansprüche ausschließlich aus echter Ersparnis stammen, müßte die Steuer anfangs so hoch wie der bisherige Rentenbeitrag sein, und erst im Laufe der Zeit, mit dem allmählichen Auslaufen der alten Ansprüche, könnte sie auf Null zurückgeführt werden. Addiert man die Steuer zur notwendigen Sparleistung, so entstehen sehr hohe anfängliche Belastungen, die um bis zu zehn Prozentpunkten über dem derzeitigen Beitragsatz liegen.

(41) Eine anfangs moderatere Gesamtbelastung ergibt sich, wenn ein Teil oder die Gesamtheit der Rentenansprüche aus dem alten System nicht durch Steuern, sondern durch offene Staatsverschuldung finanziert wird. Dies bedeutet jedoch nur eine Verschiebung der Steuerlast in die Zukunft, denn die Staatsverschuldung muß samt Zins und Zinseszins durch spätere Steuereinnahmen bedient werden. Im Extremfall ließe sich auf diese Weise sogar dauerhaft derselbe zeitliche Belastungsverlauf erzeugen, wie er sich bei einer Fortsetzung des Umlagesystems ergeben hätte. Die Staatsschuld würde in diesem Fall im Laufe der Zeit gegen denselben Wert konvergieren, den auch die Anwartschaften bei einer Fortsetzung des Umlagesystems gehabt hätten. Implizite Staatsschuld würde in offene Staatsschuld umgewandelt. Welche zeitliche Verteilung der Steuerlast auf dem Wege über eine zwischengeschaltete offene Staatsverschuldung auch immer angestrebt wird: Der Gegenwartswert dieser Last ist immer derselbe.

Der Gegenwartswert der expliziten Steuerlast nach dem Systemwechsel gleicht stets dem Gegenwartswert, den die implizite Steuerlast bei einer Fortsetzung des Umlageverfahrens zum gleichen Zeitpunkt gehabt hätte. Die implizite Steuerlast ist jener Teil der Beiträge im Umlageverfahren, der wegen des Renditevorsprungs des Kapitaldeckungssystems nicht zu kapitalmarktäquivalenten Rentenansprüchen führt. Sie ist das Pendant der impliziten Staatsschuld, die das Umlageverfahren in Form der Anwartschaften vor sich herwälzt. Der Systemwechsel wandelt die implizite in eine explizite Steuerlast um und ermöglicht es, den Zeitpfad dieser Last zu verändern. Er bietet aber keine Möglichkeit, der Altlast in Form der bereits existierenden Anwartschaften zu entinnen.

2. Unvermeidliche Verzerrungen am Arbeitsmarkt

(42) Wegen der unentrinnbaren Altlast schwindet auch ein Großteil der Hoffnung, die Verzerrungen am Arbeitsmarkt durch die Einführung einer partiellen oder vollständigen Kapitaldeckung zu verringern. Der im-

plizite Steueranteil in den Beiträgen des Umlageverfahrens veranlaßt die Arbeitnehmer zu Ausweich- und Umgehungsreaktionen in Form verstärkter Schwarzarbeit oder auch nur in Form eines Verzichtes auf Marktbeschäftigung zugunsten vermehrter Freizeit. Es ist zwar wünschenswert, solche Reaktionen zu vermindern, jedoch ist es wegen der barwertmäßigen Konstanz der Steuerlast bei allen Systemen und Reformalternativen keineswegs offenkundig, daß der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren zur Erreichung dieses Ziels einen wesentlichen Beitrag leisten kann. Natürlich würde die Verzerrung am Arbeitsmarkt nach Abschluß des Übergangs in die Kapitaldeckung verschwunden sein, aber dieses wünschenswerte Ergebnis ließe sich nur um den Preis einer anfänglich vergrößerten Verzerrung erreichen. Anfangs müßten Steuern in Höhe der jetzigen Beiträge erhoben werden, die ausschließlich zur Finanzierung der Altlast dienen und keinerlei Anwartschaften schaffen. Allmählich, mit dem Auslaufen der alten Rentenansprüche, ließe sich diese Steuerlast jedoch zurückfahren. Im Vergleich zum alten System hieße dies, daß die Steuerlast, die derzeit nur etwa die Hälfte der Beiträge ausmacht, anfangs fast verdoppelt ist. Langfristig verschwindet sie völlig.

(43) Mit einer Verminderung der Verzerrungen am Arbeitsmarkt ließe sich bei einem Übergang zur Kapitaldeckung allerdings insofern rechnen, als ein solcher Übergang die in der Rentenversicherung angelegte Umverteilung zwischen Angehörigen der gleichen Generation eliminieren würde. Diese Umverteilung wird insbesondere durch die beitragsfreien Ersatzzeiten verursacht, die Ansprüche zu Lasten von Beitragzahlern ohne solche Zeiten begründen. Sie stört die individuelle Beitragsäquivalenz über das Maß hinaus, das bereits durch den Generationenzusammenhang vorgegeben ist, und vermindert den Anreiz, einer regulären Beschäftigung nachzugehen. Diese Form der Umverteilung ist wegen einer weitgehenden Beitragsäquivalenz der Renten indes im deutschen System der gesetzlichen Rentenversicherung bisher von vergleichsweise geringer Bedeutung und ließe sich, wenn man es wollte, auch innerhalb des Umlagesystems vermeiden.

Außerdem ist es nicht klar, daß der Gesetzgeber die mit der Umverteilung zwischen Angehörigen derselben Generation angestrebten sozialpolitischen Ziele bei einem Übergang zum Kapitaldeckungssystem aufgeben würde. Würde der Übergang durch ein Steuer-Transfer-System flankiert, das die gleichen Umverteilungseffekte hätte wie die jetzige Rentenversicherung, so blieben auch die Verzerrungswirkungen dieselben.

3. Realkapital als Ersatz des fehlenden Humankapitals

(44) Wenngleich der Systemwechsel in Richtung auf eine Kapitaldeckung keine schnellen finanziellen Vorteile verspricht, so ist dennoch dringend zu einem solchen Wechsel zu raten, schon um eine zeitliche Glättung der Belastungen und Konsummöglichkeiten der Versicherten zu erreichen. Die Notwendigkeit einer solchen Glättung begründet sich in der demographischen Verwerfung, die die Rentenversicherung mindestens im dritten und vierten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts massiv bedrohen wird. Diese Verwerfung ist keine Marginalie, die sich mit der bislang gewählten Politik der Mangelverwaltung in den Griff bekommen ließe, sondern sie ist ein erhebliches wirtschaftliches Problem, dem nur durch eine sofortige umfassende Reform der Rentenversicherung beizukommen ist.

Das Umlageverfahren setzt die Investition in die Erziehung und Ausbildung von Kindern voraus, also die Bildung von Humankapital. Die zu erwartende Halbierung der Zahl der Jungen relativ zu den Alten bedeutet einen so massiven Verlust an Investitionsmöglichkeiten beim Humankapital, daß das Umlageverfahren nicht überleben kann. Der Versuch, die Alterssicherung allein auf der Basis von Beitragsforderungen gegen die Generation der Erwerbstätigen zu gründen, muß scheitern. Da der Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften auch durch eine liberale Einwanderungspolitik kaum in nennenswertem Umfang behoben werden kann und da eine Politik der Geburtenförderung, selbst wenn sie denn politisch akzeptabel sein sollte, zu spät käme, bleibt nur der Versuch, das fehlende Humankapital durch Realkapital zu ersetzen, also zum Kapitaldeckungsverfahren überzugehen. Nur auf diese Weise kann es gelingen, die zur Finanzierung des zukünftigen Sozialaufwandes benötigten Ressourcen bereitzustellen.

Die Zeit dafür ist kurz, aber sie reicht. Die Krise beginnt um das Jahr 2020 und verschärft sich bis etwa zum Jahr 2035. Die von heute an noch verbleibenden zwanzig Jahre reichen aus, zwischenzeitlich genug Kapital anzusammeln, um die zukünftigen Belastungsspitzen zu verhindern, ohne dabei heute neue Belastungsspitzen entstehen zu lassen. Ausführliche Berechnungen dazu werden im Kapitel V vorgestellt.

Wenn man die Renten sichern will, ohne den Beitragsatz in bedrohliche Höhen steigen zu lassen, gibt es zur sofortigen Kapitalbildung keine Alternative, denn man kann die absehbare Knappheit nicht durch Wunschen überwinden. Eine Generation, die im Alter eine auskömmliche Rente haben will, muß während ihres Arbeitslebens hinreichend Humankapital oder Realkapital bilden. Eine andere Möglichkeit gibt es nicht. Die Generation der heute Erwerbstätigen zieht es vor, nur noch wenige Kinder großzuziehen. Sie schränkt also die Humankapitalbil-

dung ein. Im Prinzip verfügt diese Generation über eine ausreichende Leistungsfähigkeit, die eigene Versorgung im Alter sicherzustellen, indem sie die bei der Kindererziehung eingesparten Mittel am Kapitalmarkt anlegt.

(45) Man könnte diese Gedanken weiterentwickeln und etwa daran denken, ein individuelles Verursacherprinzip bei der Ausgestaltung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung zu berücksichtigen. Denn im Grunde entstehen die Finanzierungsprobleme des Umlageverfahrens dadurch, daß Haushalte ohne Kinder sich an den Arbeitseinkommen der Kinder anderer Leute beteiligen können, daß also mit der Einführung dieses Verfahrens eine Sozialisierung der Schaffenskraft der Kinder vorgenommen wurde. Auch zeigt eine Vielzahl empirischer Untersuchungen, daß diese Sozialisierung selbst zum Rückgang der Geburtenraten beigetragen hat. Eine Reform der Rentenversicherung, die diesen Zusammenhängen Rechnung trägt, könnte die Höhe der umlagefinanzierten Rente teilweise von der individuellen Kinderzahl abhängig machen und verlangen, daß die bei der Kindererziehung eingesparten Beträge am Kapitalmarkt angelegt werden, um auf diese Weise Ersatz für die fehlenden Renten zu schaffen. Alternativ wäre daran zu denken, den Familienlastenausgleich über das staatliche Budget zu verstärken. Aber im Falle eines allgemeinen Übergangs in die Kapitaldeckung sind solche Maßnahmen entbehrlich.

4. Risikoschutz durch Kapitaldeckung

(46) Die Diskussion des Kapitels II hat gezeigt, daß eine Rentenversicherung auf der Basis des Umlageverfahrens hohen demographischen Risiken ausgesetzt ist. Auch wenn die kommende Krise heute noch nicht mit hoher Sicherheit vorhersehbar wäre, könnte man doch ähnliche Krisen in der Zukunft niemals ausschließen. Ein Rückgang der Geburtenraten gehört stets zu den Gefahren, die die Versicherten befürchten müßten.

Auf einer ähnlichen Ebene liegt die Gefahr wirtschaftlicher Veränderungen, die zu einer Entkoppelung der Lohnentwicklung vom allgemeinen wirtschaftlichen Wachstum führen. Deutschland sieht sich durch die Globalisierung der Wirtschaft und die Niedriglohnkonkurrenz seitens der Länder, die vor kurzem noch durch den Eisernen Vorhang abgetrennt waren, einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Die Knappheitsverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit haben sich in den letzten Jahren massiv zu Lasten der Arbeit verändert, weil die neu am internationalen Handel beteiligten Länder relativ arm an Kapital, aber reich an Arbeit sind. Dies hat schon heute einen erheblichen Druck auf die deut-

schen Löhne erzeugt, und es ist nicht auszuschließen, daß das Wachstum der Löhne längerfristig hinter dem Wachstum des Sozialproduktes zurückbleiben wird, ähnlich wie es in extremem Umfang in den USA während der letzten zwanzig Jahre der Fall war. Selbst wenn es das demographische Problem nicht gäbe, würde schon dieser Effekt eine erhebliche Gefahr für die Renten im Umlagesystem bedeuten, weil sie direkt an die Lohnhöhe gekoppelt sind.

(47) Ein Übergang zur Kapitaldeckung würde auch dieses Problem vermeiden helfen. Rentner, die sich auf Kapitaldeckung verlassen können, würden zu den Gewinnern der historischen Veränderung der Knappheitsverhältnisse gehören, die derzeit zu beobachten ist. Natürlich können sich die Verhältnisse wieder ändern. Aber auch für eine fernere Zukunft gilt, daß eine einseitige Bindung der Renten an die Lohneinkommen ein unnötiges Finanzierungsrisiko schafft. Zumindest eine partielle Kapitaldeckung ist ratsam, um dieses Risiko zu vermindern.

Schließlich bietet die Kapitaldeckung die Möglichkeit, die Renten auf dem Wege einer weltweiten Diversifikation der Anlagen gegenüber nationalstaatlichen Wirtschaftsrisiken zu sichern. Auch die wirtschaftliche Stabilität Deutschlands läßt sich von niemandem garantieren. Niemand weiß, wie sich unser Land im internationalen Wettbewerb behaupten wird, ob es von Katastrophen verschont bleibt und ob es ein attraktiver Investitionsstandort bleibt. Eine Rentenversicherung, die sich ausschließlich auf nationale Einnahmequellen verläßt, setzt sich diesen Risiken ungeschützt aus. Natürlich sind auch Auslandsanlagen riskant. Die Krise der fernöstlichen Staaten zeigt dies in aller Deutlichkeit. Keinesfalls ist es empfehlenswert, die zu investierenden Kapitalbeträge in nur einer Region oder gar nur einem Land anzulegen. Vielmehr sollten die verfügbaren Ersparnisteile in breit diversifizierten Fonds angelegt werden, die möglichst viele unabhängige Risiken aus allen Teilen der Welt umfassen. Das auf den einzelnen entfallende Anlagerisiko läßt sich auf diese Weise sehr gut beherrschen. Zu einer risikominimierenden Sicherungsstrategie gehört es auf jeden Fall, neben inländischen auch ausländische Quellen zur Finanzierung der Renten heranzuziehen. Nur das Kapitaldeckungssystem bietet dazu die Möglichkeit.

(48) Dies alles heißt nicht, daß es nicht auch Risiken gäbe, denen das Kapitaldeckungssystem in stärkerem Maße ausgesetzt ist als das Umlagesystem. Zwei Inflationen, die Entwertung der Kriegsanleihen im ersten Weltkrieg und besonders die Erfahrungen im Anschluß an den zweiten Weltkrieg haben den Verlust der privaten Alterssicherung zu einem kollektiven Trauma werden lassen. Auch ein kapitalgedecktes Rentenversicherungssystem hätte diese Brüche in der wirtschaftlichen Entwicklung

nicht unbeschadet überlebt. Zudem muß man sehen, daß das Kapitaldeckungssystem besonderen politischen Risiken ausgesetzt sein kann. Die Erfahrungen, die in der Vergangenheit mit staatlichen kapitalgedeckten Versicherungssystemen gemacht wurden, sind nicht sehr überzeugend. Die angesparten Kapitalien sind von ambitionösen Politikern vergeudet worden, so daß fast alle heute existierenden staatlichen Rentenversicherungen auf das Umlageverfahren zurückgefallen sind.

Das aber sind keine Gründe, die es ratsam erscheinen lassen, die Alterssicherung ausschließlich auf dem Wege der Umlage zu organisieren. Unter Risikogesichtspunkten ist es sicherlich besser, eine gemischte Strategie zu wählen und sich auch der Kapitaldeckung zu bedienen.

(49) Die politischen Risiken lassen sich begrenzen, wenn der kapitalgedeckte Teil der Rentenversicherung glaubwürdig der Politik entzogen wird. Dies kann durch Privatisierung und Wettbewerb geschehen. Die Bürger sollten den kapitalgedeckten Teil ihrer Rentenversicherung nicht bei den öffentlichen Rentenversicherungsträgern abschließen, sondern bei privaten Versicherungsunternehmen und privaten Pensionsfonds ihrer Wahl. Für eine solche Lösung kann man aus den Erfahrungen der USA und Großbritanniens mit ähnlichen Konstruktionen lernen.⁸ Auch in Deutschland kann man wohl darauf vertrauen, daß der Eigentumsschutz des Grundgesetzes eine politische Verwendung der privat angesammelten Kapitalien für Geschenke an Dritte weitgehend ausschließen würde.

5. Ordnungspolitische Aspekte

(50) Die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ hat in ihrem für die Bundesregierung erstellten Gutachten ordnungspolitische Bedenken gegenüber einer vollständigen oder partiellen Kapitaldeckung in der Rentenversicherung geltend gemacht und argumentiert, daß die Kapitaldeckung der Notwendigkeit widerspreche, „wirtschaftliche Machtkonzentration zu verhindern und den Staatseinfluß durch Privati-

⁸ Die britische Rentenreform von 1986 eröffnete allen Versicherungspflichtigen die Option, den über die Sozialhilfe hinausgehenden Teil des obligatorischen Versicherungsschutzes von privaten Versicherungsunternehmen zu erwerben. Wer, wie die meisten Betroffenen, von diesem „Opt-out“ Gebrauch machte, erhielt einen Beitragsrabatt in Höhe von zwei Prozentpunkten, eine Steuerrückerstattung und eine Sparzulage. Es hat in Großbritannien Probleme mit einer unserösen Beratung durch private Versicherungsgesellschaften gegeben. Das ließe sich aber durch eine Regelung der Hauptcharakteristika der Anlageverträge und durch eine staatliche Aufsicht der Gesellschaften vermeiden.

⁹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Eckpunkte für die Rentenreform* '99, Bonn 1997, S. 23f.

sierung und Deregulierung zurückzudrängen“.⁹

Dieses Verdikt richtet sich gegen eine Ausgestaltung des kapitalgedeckten Versicherungsteils, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft nicht empfiehlt. Vor einer Verwaltung der angesparten Kapitalien durch eine Bundesbehörde ist nicht nur wegen der Gefahr einer Zweckentfremdung der angesparten Mittel, sondern auch wegen der mit ihrer Verwaltung verbundenen wirtschaftlichen Macht zu warnen. Die schon zum Schutz gegen politische Risiken erforderliche Privatisierung der Kapitalanlageentscheidungen schließt die von der Kommission befürchteten Gefahren aus.

(51) Im Gegensatz zur Meinung der Kommission sprechen ordnungspolitische Erwägungen nicht gegen das Kapitaldeckungssystem, sondern bieten eine ganz erhebliche Stärkung der schon vorgebrachten wirtschaftlichen Argumente, die für die Kapitaldeckung und gegen die Umlage sprechen. Den Prinzipien der Eigenvorsorge, der individuellen Gestaltungsfreiheit und der Beschränkung des Staatseinflusses auf das Unabdingbare wird gerade ein Kapitaldeckungsverfahren in besonderer Weise gerecht.

Beim privatisierten Kapitaldeckungsverfahren verfügt der Anleger im Gegensatz zur Umlagefinanzierung über einen klar definierten Auszahlungsanspruch, kann zwischen privaten Pensionsfonds und Versicherungen wählen und ist stets über den erreichten Gegenwartswert seiner kumulierten Ersparnisse informiert. Vor allem ist er gegen die Möglichkeit einer spezifischen politischen Manipulation der ihm zustehenden Auszahlungen gefeit. Im Ganzen erfüllt das Kapitaldeckungssystem die ordnungspolitischen Anforderungen an eine marktwirtschaftlich-individualistisch orientierte Rentenversicherung in hohem Maße.

(52) Auch die deutsche Rentenversicherung steht insofern im Einklang mit solchen Anforderungen, als sie im Gegensatz zu den Rentensystemen vieler Länder auf dem Prinzip der Beitragsäquivalenz der Renten aufbaut. Die Beitragsäquivalenz in Deutschland ist allerdings im Sinne einer weitgehenden Proportionalität zwischen Beiträgen und Renten nur bei Personen gesichert, die zur gleichen Zeit in die Rentenversicherung eintreten und das gleiche relative Lebensprofil der Einkommen aufweisen. Wer in jedem Jahr 10 Prozent mehr einzahlt als sein Nachbar, erhält später auch etwa 10 Prozent mehr Rente.

Gestört ist die Beitragsäquivalenz dagegen in zeitlicher Hinsicht. Zum einen sind Personen, die spät im Arbeitsleben hohe Beiträge leisten, renditemäßig besser gestellt als solche, die in jungen Jahren hohe Beiträge leisten. Da der Zinssatz über der Wachstumsrate der Beitragssumme liegt, ist

der implizite Steueranteil in den Beiträgen umso höher, je weiter man vom Rentenalter entfernt ist. Zum anderen ist die Beitragsäquivalenz zwischen den Generationen gestört. Wer das Pech hat, einer geburtschwachen Generation anzugehören, muß relativ hohe Beiträge leisten, ohne dafür höhere Rentenansprüche zu erwerben, und umgekehrt. Nach der Rentenformel werden nämlich die Beitragszahlungen einer Generation nicht an dem von dieser Generation später zu beziehenden Rentenniveau ausgerichtet, sondern an dem Rentenniveau der im Ruhestand lebenden Generation, an die die Beitragseinnahmen unmittelbar als Renten ausgezahlt werden. Der Effekt kann zwar durch diskretionäre Eingriffe in die Rentenformel abgemildert werden, bleibt aber als solcher stets erhalten.

(53) Diskretionäre Eingriffe sind im übrigen selbst ein ordnungspolitisches Problem, weil sie der Politik die Möglichkeit geben, spezielle Umverteilungsziele in die Rentenversicherung einzubringen. Viele Änderungen einzelner Bestimmungen während der vergangenen vierzig Jahre zeigen, wie sehr die Beitragsäquivalenz durch solche Eingriffe gestört wird. Zu erinnern ist an die Erweiterung des Kreises der Begünstigten durch die Rentenreform im Jahr 1972, an die kompensationslose Erweiterung infolge der deutschen Vereinigung und an das Experimentieren mit Vorruhestandsregelungen aufgrund arbeitsmarktpolitischer Gesichtspunkte, die mit der Versicherungsaufgabe der Rentenversicherung nichts zu tun hatten. All diese Maßnahmen haben Umverteilungswirkungen gehabt, die letztlich zu Lasten jener Arbeitnehmer gehen, die über mehrere Jahrzehnte hinweg Beiträge eingezahlt und keine Sonderregelungen in Anspruch genommen haben. Trotz des Eigentumsschutzes der Anwartschaften durch das Grundgesetz bietet das Verfahren der Umlagefinanzierung dem Beitragzahler keinen durchsetzbaren Anspruch auf einen klar definierten Auszahlungsstrom. Die Beitragzahler können nicht sicher sein, welches Rentenniveau sie später erhalten werden, weil sich nicht prognostizieren läßt, auf wessen Rücken der Gesetzgeber künftige Finanzierungsprobleme des Systems austragen wird. Nur ein privatwirtschaftlich organisiertes Kapitaldeckungssystem bietet sicheren Schutz vor solchen Eingriffen, und deshalb sollte ein solches System zumindest ergänzend zu einem reduzierten Umlagesystem hinzutreten.

6. Zur Organisation einer Altersvorsorge auf Kapitalbasis

(54) Die private Sicherung zumindest eines Teils der gesetzlichen Altersrente im Wege des Kapitaldeckungsverfahrens erfordert eine Reihe institutioneller Vorkehrungen, die gesetzlicher Regelung bedürfen. Ohne eine staatliche Regulierung würden verschiedene Gefahren drohen, die das

Kapitaldeckungssystem sehr schnell in Mißkredit bringen könnten.

Eine erhebliche Gefahr liegt in einem möglichen Wechselspiel zwischen der Sozialhilfe und der Alterssicherung. Da die durch Steuern finanzierte Sozialhilfe jedermann ungeachtet der persönlichen Ursachen seines Bedarfs offen steht, gibt es insbesondere bei den Beziehern niedriger Einkommen bedenkliche Fehlanreize. Zum einen könnten sie wegen des Schutzes durch die Sozialhilfe geneigt sein, hochriskante Kapitalanlagen zu wählen. Zum anderen könnten sie geneigt sein, weitgehend auf eine Kapitalanlage zu verzichten, um auf diese Weise Sozialhilfezahlungen zu induzieren, die sie andernfalls nicht bekommen hätten. Diesen Fehlanreizen müssen Schranken entgegengesetzt werden, um eine Verlagerung der Lasten in das staatliche Budget zu vermeiden. Ähnlich wie es vom privaten Markt für Kraftfahrzeugversicherungen bekannt ist, kann dem einzelnen zwar die Wahl zwischen konkurrierenden Anbietern überlassen werden, nicht jedoch die Entscheidung darüber, ob er überhaupt eine Versicherung nachfragt. Eine Mindestnachfrage, die im Normalfall eine Versorgung oberhalb des Sozialhilfeniveaus sichert, muß gesetzlich vorgeschrieben werden.

Auch meritorische Argumente für eine Beschränkung der individuellen Wahlfreiheit sind nicht ganz von der Hand zu weisen. Es ist zu befürchten, daß manche Menschen mit der Planung ihrer Altersvorsorge überfordert wären und bei einer völligen Wahlfreiheit nicht die Kraft aufbrächten, dem augenblicklichen Konsumverlangen im Hinblick auf Bedürfnisse zu widerstehen, die sie erst in einer fernen Zukunft verspüren. Auch aus diesem Grunde ist eine Mindestersparnis vorzuschreiben und eine Auszahlung von Kapitalbeträgen zu verbieten.

(55) Eine andere Gefahr liegt in der Einschränkung des Risikoausgleichs zwischen Personen mit unterschiedlicher Lebenserwartung. Zum Zeitpunkt des Eintritts in die Rentenversicherung sind die meisten Menschen gesund, so daß von einer ähnlichen Lebenserwartung ausgegangen werden kann. In den letzten Berufsjahren vor dem Rentenbezug differenziert sich aber der Gesundheitszustand und mit ihm die Lebenserwartung immer stärker. Eine uneingeschränkte Dispositionsfreiheit, die bis zur Auszahlung der angesparten Kapitalien und der jederzeitigen Möglichkeit des Versicherungsverwechslens reicht, würde zwangsläufig zu einer laufenden Anpassung der Versicherungskonditionen an den Gesundheitszustand führen. Da dieser Gesundheitszustand ursprünglich unbekannt war, später aber erkennbar wird, bedeutet eine solche Differenzierung einen Verlust an Versicherungsschutz für prinzipiell versicherbare Risiken.

Ein besonderes Problem entsteht, wenn die Versicherten besser über

ihren Gesundheitszustand und die dementsprechende Lebenserwartung Bescheid wissen als die Versicherungsunternehmen. In diesem Fall besteht die Gefahr einer laufenden Anpassung der Versicherungskonditionen an die individuelle Lebenserwartung zwar nicht, aber dennoch kann der private Markt nicht gut funktionieren. Es besteht nun nämlich die Gefahr einer adversen Selektion in dem Sinne, daß nur Personen mit einer hohen Lebenserwartung eine Verrentung wählen, obwohl eigentlich alle eine Präferenz für eine zu fairen Konditionen vorgenommene Verrentung haben. Die adverse Selektion kommt zustande, weil die Konditionen für die Verrentung angesparter Kapitalbeträge nicht in hinreichendem Maß nach der individuellen Lebenserwartung differenziert werden können. Personen mit einer geringen Lebenserwartung werden deshalb die von den Versicherungsunternehmen angebotenen Renten für zu gering halten und eine Auszahlung der angesparten Kapitalbeträge vorziehen. Da dies das durchschnittliche Lebensalter der verbleibenden Nachfrager nach Rentenversicherungen erhöht, wird sich die Rente verringern müssen, was abermals zu einem Verzicht jenes Teils der noch verbleibenden Nachfrager führt, deren Lebenserwartung vergleichsweise niedrig ist. In der Konsequenz kann die sich so verschärfende adverse Selektion zur weitgehenden Vernichtung eines privaten Versicherungsmarktes auf Rentenbasis führen. Der Umstand, daß Märkte für die Verrentung von Kapitalbeträgen selbst in den USA, wo die Alterssicherung über private Ersparnis eine erhebliche Rolle spielt, kaum existieren, ist ein Indiz für die Größe dieser Gefahr.

Zur Abwendung dieser Gefahren hält es der Beirat für erforderlich, die Anlagekonkurrenz zu beschränken. Die Auszahlung von Kapitalbeträgen ist generell auszuschließen, die Verrentung nach einem festen zeitlichen Raster ist vorzuschreiben, und eventuell sollte auch ein Höchstalter festgelegt werden, bis zu dem ein Versicherungsvertrag unter Mitnahme der angesammelten Kapitalien erlaubt ist.

(56) Innerhalb des verbleibenden Gestaltungsrahmens sollte sich die Altersvorsorge auf Kapitalbasis indes so weit wie möglich der Vorzüge des Leistungswettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern bedienen. Zusätzliche regulatorische Eingriffe des Staates sollten auf solche Maßnahmen beschränkt sein, die zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs unter den Anbietern und zum Schutz der angesparten Kapitalien erforderlich sind. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich auch, ein eigenständiges Gesetz über Pensionsfonds zu erlassen, wie der Beirat in seinem Gutachten „Wagniskapital“ vom Juni 1997 vorgeschlagen hat.

Zu regeln sind die Hauptcharakteristika der Anlageverträge, die von den Versicherten mit Pensionsfonds und anderen Finanzintermediären abzu-

schließen sind. Es bedarf allgemeiner Verfahrens- und Anlagevorschriften, um festzulegen, in welcher Form die für die Alterssicherung vorgeschriebenen Verträge zwischen den Versicherten und geeigneten Finanzintermediären wie Pensionsfonds, Investmentfonds und Lebensversicherungen abzuschließen sind. Dabei muß die Informationspflicht der Finanzintermediäre, das Recht der Versicherten, im Rahmen ihrer Anlagen unterschiedliche Risikoprofile zu wählen, die Modalität der Rentenauszahlung beim Eintritt in den Ruhestand und nicht zuletzt das Recht der Versicherten, zwischen den Finanzintermediären zu wechseln, spezifiziert werden. Vom Grundsatz her sollte sich diese Regulierung allerdings in einem geringeren Maße auf Solvenz- und Verhaltensvorschriften verlassen, als sie dies zum Beispiel derzeit im Bereich der Lebensversicherung tut. Sie sollte an dem Ziel ausgerichtet sein, durch eine Stärkung der Transparenz es den Versicherten zu erleichtern, die Institute, bei denen sie ihre Mittel angelegt haben, auch selbst zu überprüfen und gegebenenfalls zu wechseln.

(57) Herkömmliche Formen der staatlichen Regulierung, etwa bei der gemischten Lebensversicherung, führen dazu, daß die Kapitalsammelstellen ihre Mittel bevorzugt in gewisse Anlagen wie Immobilien, Hypotheken und Staatsobligationen lenken. Diese Anlagen eignen sich aber *nicht* für das vom Beirat angestrebte Ziel, die wegen der demographischen Entwicklung zu erwartenden Belastungen durch frühzeitige Bildung und spätere Auflösung von Realkapital im Zeitverlauf besser zu verteilen. Wenn zusätzliche Sparmittel heute in großem Umfang in Immobilien gelenkt werden, so wird dies zunächst vor allem die Immobilienpreise beeinflussen; bei späterem Entsparen werden dementsprechend die Preise sinken, ohne daß ein wirklicher Ausgleich der demographischen Verschiebung erreicht würde. Traditionelle Vorstellungen von der besonderen Sicherheit der Immobilien übersehen, daß die Immobilienmärkte von allen Kapitalmärkten vermutlich am meisten von der demographischen Entwicklung betroffen sein werden. Herkömmliche Formen der staatlichen Regulierung bei der gemischten Lebensversicherung führen auch dazu, daß die Kunden wenige Möglichkeiten und wenige Anreize zur Kontrolle der Versicherer haben. Niedrig angesetzte kalkulatorische Zinssätze mögen zwar den grundsätzlichen Konflikt zwischen weitgehend festen Leistungsversprechen und einer weitgehend unsicheren Ertragslage auflösen, sie nehmen den zuständigen Instituten aber auch den Anreiz, die zur Verfügung gestellten Mittel im Interesse der Kunden möglichst ertragreich anzulegen.

(58) Will man die zur Altersvorsorge angesparten Mittel in großem Umfang zur Bildung von Realkapital, d. h. zur Finanzierung von Unterneh-

mensinvestitionen verwenden, so ist eine mit bürokratischen Regeln arbeitende Verhaltensregulierung überfordert. Insofern ist durch geeignete Rechnungslegungs- und Informationsvorschriften dafür zu sorgen, daß die Betroffenen selbst kontrollieren können, wie ihre Mittel verwaltet werden, und daß sie gegebenenfalls eingreifen und den Geschäftspartner wechseln können.

Mögliche Probleme für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Bereich der privaten Altersvorsorge ergeben sich aus der langen Zeitdauer zwischen Einzahlungen und Auszahlungen. Es wird nicht genügen, daß die Anbieter von Plänen zur Altersvorsorge sich intensiv um die Zwanzigjährigen bemühen, die erstmals einen solchen Vertrag abschließen wollen. Zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in diesem Markt gehört es, daß grundsätzlich auch die Vierzigjährigen, die mit den Leistungen ihres Geschäftspartners nicht zufrieden sind, zu einer anderen Institution wechseln können, ohne daß ihnen daraus nennenswerte Nachteile erwachsen. Insofern Probleme der adwersen Selektion der eingangs in diesem Abschnitt beschriebenen Art einem Anbieterwechsel jedoch entgegenstehen, ist die traditionelle Rendite- und Überschußbeteiligungsregulierung gefordert.

V. Die Politikoptionen im einzelnen

(59) So eindeutig es ist, daß die gesetzliche Rentenversicherung in Richtung auf ein kapitalgedecktes System umgestaltet werden sollte, so vielfältig sind die Möglichkeiten der konkreten Gestaltung. Sie unterscheiden sich unter anderem durch den Grad der Kapitaldeckung, den zeitlichen Belastungsverlauf, den Grad der Offenlegung der impliziten Staatsschuld und hinsichtlich der Individualisierung der Ansprüche. Der Beirat hat verschiedene Politikoptionen in Form wohlspezifizierter Beispielszenarien näher untersucht.¹⁰ Sie gehen alle von einem Beginn der Reform im Jahr 2000 aus. Konkret werden folgende Szenarien vorgestellt: Die Fortführung des Umlagesystems als Ausgangsfall (Szenarium I), eine Untertunnelung des zu erwartenden Beitragsberges durch vorübergehende kollektive Kapitaldeckung (Szenarium II), der Übergang zu einer vollständigen privaten Kapitaldeckung der Altersrenten ohne bzw. mit vorübergehender Verschuldung (Szenarien III und IV) und schließlich die Einführung einer privaten Teilkapitaldeckung, die langfristig etwa 50 Prozent der Altersrenten aus Ersparnissen finanziert (Szenarien V und VI). Einen Überblick über die bei den verschiedenen Szenarien zu erwartenden

¹⁰ Der Beirat dankt Marcel Thum und weiteren Mitarbeitern des Center for Economic Studies an der Universität München für die Mithilfe bei den Berechnungen.

Belastungsverläufe gibt Abbildung 4.

Gemeinsam ist allen Szenarien der Respekt vor dem Zeitpfad der Rentenansprüche, wie er sich aus dem Rentenreformgesetz 1999 ergibt. Die Unterschiede liegen allein in der Belastung mit Beiträgen und der erforderlichen Pflichtersparnis.¹¹ Die Pfade geben stets den als Summe beider Komponenten entstehenden Gesamtaufwand in Prozent des Bruttolohneinkommens wieder. Alle Berechnungen gehen von der zweiten Variante der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus. Wie in Abschnitt 1 von Kapitel II erwähnt, trifft diese Vorausberechnung bezüglich der Zuwanderung (11,1 Millionen bis zum Jahr 2040) und der Zunahme der Lebenserwartung Annahmen, die die Probleme des Umlageverfahrens eher untertreiben. Zu Vergleichszwecken hat der Beirat auch Berechnungen auf der Basis der neueren Bevölkerungsprognose der interministeriellen Arbeitsgruppe durchgeführt, die unter Leitung des Bundesinnenministeriums stand.¹² Diese Berechnungen führen nicht zu qualitativ anderen Ergebnissen, was die relative Lage der in der Abbildung 4 dargestellten Kurven betrifft. Indes ist das Niveau aller Kurven zumindest in den späteren Jahren um ein bis drei Prozentpunkte nach oben hin verschoben.

1. Szenarium I: Fortführung des bisherigen Systems

(60) Das erste Szenarium, das in Form des Pfades I in der Abbildung dargestellt ist, bezieht sich auf den Status quo. Es kennzeichnet das deutsche Umlagesystem nach der Rentenreform 1999 und wiederholt den Pfad der Beitragsbelastung, wie er auch schon in der Abbildung 1 dargestellt wurde. Von derzeit rd. 20 Prozent wird der Beitragsatz danach bis zum vierten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts auf ein Maximum von gut 28 Prozent ansteigen, wenn die Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt wird. Auf der Basis der Prognose der interministeriellen Arbeitsgruppe käme man gar auf einen Wert von gut 31 Prozent. Der rapide Anstieg des Beitragsatzes ist die direkte Folge der demographischen Verwerfungen, die in der Tabelle 1 (Kapitel II, Abschnitt 1) dargestellt wurden. Ohne die Verringerung der Rentenansprüche für diesen Zeitraum, die in den Reformgesetzen von 1992 und 1999 festgelegt wurden, hätte sich der Beitragsatz wegen der

¹¹ Die Berechnungen berücksichtigen eine reale Wachstumsrate des Lohnsatzes von 2 Prozent und ein reales Zinsniveau von 4 Prozent.

¹² Vgl. Ressortarbeitskreis des Bundesministeriums des Inneren, *Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2040*, Variante A, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn 1996.

Halbierung der Anzahl der Jungen relativ zu den Alten sogar auf etwa 40 Prozent erhöhen müssen. Und ohne eine Erhöhung des Beitragsatzes hätten die Renten in dieser Zeit nur etwa halb so hoch sein können, wie es bei fortgesetzter Anwendung der vor 1992 gültigen Rentenformel der Fall gewesen wäre.

Diese Entwicklung wäre mit schwerwiegenden wirtschaftlichen und politischen Nachteilen verbunden. Die Last eines gegen 30 Prozent strebenden Beitragsatzes würde die Standortqualität massiv verschlechtern und die Versicherungspflichtigen zu massiven Ausweichreaktionen veranlassen. Das Rentenversicherungssystem liefe Gefahr, die Akzeptanz der Bevölkerung zu verlieren. Es wäre mit einer Vertrauenskrise zu rechnen, deren Erschütterungen sich nicht auf die Rentenversicherungsträger begrenzen ließen, sondern auch die politische Ordnung beträfen.

(61) Für viele, die die Konsequenzen der jetzigen Politik korrekt antizipieren, wird sich auch ohne weitere Reformen der Schluß aufdrängen, daß zur Sicherung der eigenen Renten Kapitalbildung nötig ist. Wer befürchtet, daß die heutigen Rentenversprechen wegen der dafür nötigen Beitragserhöhungen nicht durchsetzbar sein werden, der wird schon aus eigenem Antrieb zu sparen beginnen. Zyniker schlagen der Politik deshalb vor, die Hände in den Schoß zu legen und das System sehenden Auges in den Konkurs treiben zu lassen.

Damit es nicht so weit kommt, muß die gesetzliche Rentenversicherung, so schnell es geht, grundlegend reformiert werden. Eine sinnvolle Reform muß sich daran messen lassen, ob sie es schafft, die Belastung der Beitragzahler im Zeitablauf zu verstetigen. Eine Verstetigung in dem Sinne, daß die Belastung niemals höher ist als heute und die Rentenformel 1999 gleichwohl respektiert wird, ist unmöglich. Indes sollte es möglich sein, die Verstetigung in der Weise zu erreichen, daß ein Teil der zukünftigen Lasten schon in den kommenden zwanzig Jahren vorweggenommen wird. Etwa bis zum Jahr 2020, wenn die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung sich rapide zu verschlechtern beginnt, muß genug Realkapital gebildet worden sein, um den dann immer schmerzlicher spürbaren Mangel an Humankapital im Sinne beitragszahlender Arbeitskräfte zu kompensieren. Die Devise muß sein, einen Teil der nach dem Jahr 2020 auf die Rentenversicherung zukommenden Lasten schon vorher zu schultern, um nachher nicht von ihnen erdrückt zu werden.

2. Szenarium II: Untertunnelung des Beitragsberges durch eine kollektive Kapitalreserve

(62) Die auf den ersten Blick einfachste Möglichkeit, die zu erwartende

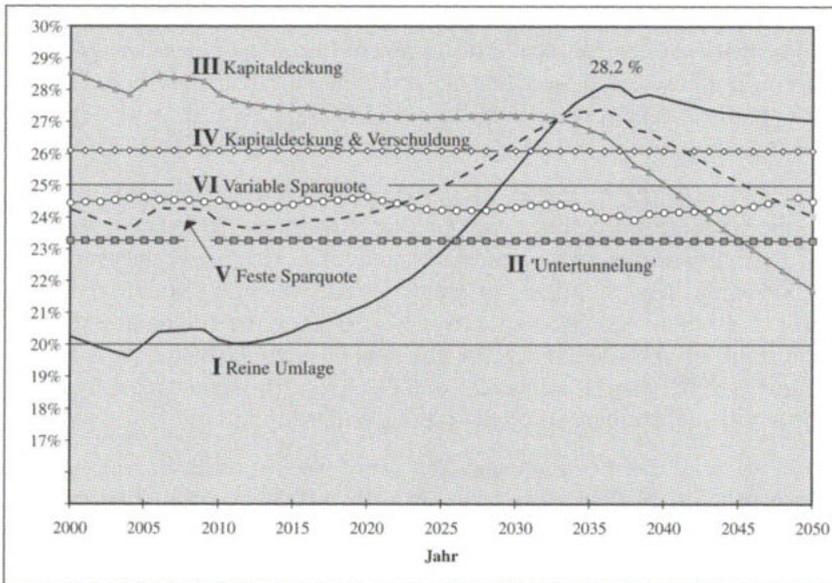


Abb. 4: Der Gesamtaufwand an Umlage- und Pflichtsparbeiträgen bei alternativen Politikoptionen

Quellen: Eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, *Achte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Variante 2, Wiesbaden.

Legende: Neben dem Basisszenarium des reinen Umlageverfahrens I unter Berücksichtigung der aktuellen Rentenreform 1999, wie es schon in Abbildung 1 dargestellt und in der dortigen Legende erläutert wurde, sind verschiedene Szenarien mit Kapitalstockkomponenten berechnet worden. Die Szenarien werden durch die Zeitpfade des Gesamtaufwandes für Pflichtspar- und Umlagekomponenten dargestellt. Der Gesamtaufwand wird als Prozentsatz des Bruttolohneinkommens gemessen. Die Szenarien unterscheiden sich nur durch den Verlauf dieses Gesamtaufwandes, nicht aber in den Rentenansprüchen, die für jeden Zeitpunkt auf dem Niveau des Basisszenariums konstant gehalten werden. Es wird ein Realzins von 4 % und eine reale Wachstumsrate des Lohnsatzes von 2 % unterstellt (vgl. Abbildung 2). Bezüglich der Bevölkerungsentwicklung wird auf die Projektionen des Statistischen Bundesamtes Bezug genommen. Pfad II stellt eine Untertunnelungslösung dar, bei der im Rahmen des Umlageverfahrens ein kollektiver Kapitalstock aufgebaut wird, der auf die Dauer wieder abgeschmolzen wird. Pfad III zeigt den Gesamtaufwand bei einem Übergang zu vollständiger Kapitaldeckung der Altersrente bis etwa zum Jahr 2075; die Pflichtsparquote liegt hier bei konstant 8,3 % des Bruttolohnes. Unter IV wird die Entwicklung des Gesamtaufwandes für diesen Übergang zu vollständiger Kapitaldeckung mittels einer temporären Staatsverschuldung geglättet, die langfristig wieder abgetragen wird. Mit V wird gezeigt, wie sich der Gesamtaufwand bei einer Umstellung auf eine Kapitalteildeckung mit einer konstanten Pflichtsparquote von 4 % entwickelt. In VI schließlich wird das Ergebnis einer variablen, zeitabhängigen Pflichtsparquote dargestellt, deren Höhe zu jedem Zeitpunkt so gewählt wird, daß der Zeitpfad des Gesamtaufwandes (Sparbeitrag plus Umlagebeitrag) annähernd konstant bleibt. Auf die Dauer wird bei diesem Pfad etwa die Hälfte der Altersrente auf dem Wege der Kapitaldeckung finanziert. Bei allen Alternativen wird angenommen, daß die Erwerbsunfähigkeits-, Witwen- und Wai-

Last vorwegzunehmen und die Beitragsbelastung zu glätten, besteht in der Ansammlung einer kollektiven Kapitalreserve, die später wieder verbraucht wird. Die Rentenversicherung akkumuliert bis in die zwanziger Jahre des nächsten Jahrhunderts Reserven, die sie am Kapitalmarkt anlegt und anschließend zur Finanzierung eines Teils der dann sehr rasch ansteigenden Rentenlast verwendet. Die Reserven werden durch eine Beitragserhöhung gebildet, die zunächst nicht für die Zahlung von Renten verwendet wird. Beginnend mit dem Jahr 2026 werden die Reserven eingesetzt, um den sonst unvermeidlichen Anstieg des Beitragsatzes zu verhindern. Der Beitragsberg wird auf diese Weise untertunnelt, und der Belastungspfad wird eingeebnet. Allerdings wird auf lange Sicht kein Kapital gebildet.

Bei dieser Option würde sich ein stabiler Beitragsatz von gut 23 Prozent ergeben, wie er in der Abbildung 4 durch den Pfad II angegeben ist. Dieser Satz kann auf sehr lange Sicht durchgehalten werden. In den kritischen Jahren wird das für die Rentenfinanzierung fehlende Humankapital durch Realkapital ersetzt. Es wird jedoch kein zusätzliches Realkapital auf Dauer gebildet. Auf diese Weise gelingt es der Volkswirtschaft, einen Teil der späteren Lasten schon heute zu schultern.

(63) Wenngleich ein Großteil der Ziele der Rentenreform durch dieses Reformszenarium abgedeckt wird, verbleiben angesichts der kollektiven Ansammlung der Reserven innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung erhebliche ordnungspolitische Bedenken. Zum ersten ist zu befürchten, daß die Kapitalreserve dem Druck ambitionöser Politiker, die sich durch Wahlgeschenke die Wiederwahl sichern wollen, nicht lange genug standhalten wird. Zum zweiten ist eine Machtkonzentration in den Händen einer staatlichen Behörde, die größere Kapitalmengen verwalten müßte, bedenklich. Zum dritten wird bei dieser Option im Unterschied zur Einführung einer Kapitaldeckung auf privater Basis die Eigenverantwortung des einzelnen für die Art der präferierten Kapitalanlage ebenso ausgeblendet wie die effizienzsteigernde Wirkung eines privaten Wettbewerbs unter den Kapitalsammelstellen. Und zum vierten wird, wie erwähnt, auf sehr lange Sicht kein zusätzliches Kapital gebildet, was aber schon unter dem Aspekt der Risikostreuung zu wünschen ist. Aus diesen Gründen sieht der Beirat in der Bildung einer kollektiven Kapitalreserve keinen erfolgsversprechenden Weg zur Lösung der Rentenkrise.

senrenten weiterhin durch Umlagen finanziert werden. Die Ansprüche und die Beiträge für diese Rentenkomponenten sind mit den entsprechenden Werten des Basisszenariums identisch.

3. Szenarium III: Vollständiger Umstieg auf private Kapitaldeckung

(64) Erfolgversprechend ist nur eine Reform, bei der das Kapital privat bei Finanzintermediären angelegt wird und bei der es zu einer nennenswerten, dauerhaften Kapitalakkumulation kommt. Der Beirat spricht sich dafür aus, eine solche Reform in Angriff zu nehmen. Dafür gibt es verschiedene Optionen, die im folgenden vorgestellt werden. Sie unterscheiden sich nach dem Grad der langfristig angestrebten Kapitaldeckung und in der zeitlichen Verteilung der Belastungen.

Eine erste Option besteht in der Einleitung eines vollständigen Übergangs in die Kapitaldeckung der Altersrenten im Verein mit einer Beitragsfinanzierung der Altlasten aus dem früheren Umlagesystem. Der Übergang betrifft allerdings nur die Altersrenten im engeren Sinne. Die Witwen- und Waisenrenten sowie die Erwerbsunfähigkeitsrenten werden weiterhin im Umlagesystem finanziert.

Alle im Jahr 2000 bereits vorhandenen Anwartschaften werden respektiert und führen im Rentenalter zu einer Rente gemäß der Rentenformel 1999. Wer im Jahr 2000 schon Rentner ist, wird von der Reform nicht mehr betroffen. Wer noch arbeitet, muß während der bis zum Renteneintritt verbleibenden Jahre zusätzlich zur Beitragszahlung Sparleistungen erbringen. Die Altersrente wird nach versicherungsmathematischen Regeln aus dem Verbrauch der selbst angesammelten Ersparnis und aus einer umlagefinanzierten Komponente gebildet, die sich nach der bis zum Jahr 2000 erworbenen Anwartschaft im alten System bemißt. In der Summe ist die Rente für alle Generationen zu jedem Zeitpunkt so hoch, wie sie es auch ohne die Reform gewesen wäre. Die notwendige Sparleistung beträgt 8,3 Prozent des Bruttolohnes bei einem Realzins von 4 Prozent.¹³ Jemand, der 45 Jahre lang eine solche Sparleistung erbringt, erzielt seine Altersrente ausschließlich aus der eigenen Sparleistung und erhält außer für die Erwerbsunfähigkeit und seine Hinterbliebenen keine umlagefinanzierte Rente mehr.

(65) Das Problem dieser Reform ist die Finanzierung der schon im Umlagesystem gebildeten Rentenansprüche. Sie werden durch allgemeine Umlagebeiträge finanziert, deren Zahlung aber für sich genommen zu keinerlei neuen Ansprüchen führt. Die Umlagebeiträge haben daher

¹³ Die auf den Bruttolohn bezogene Sparleistung oder Sparquote ist hier wie im folgenden stets als originäre Sparleistung ohne die Ersparnis der zwischenzeitlich auflaufenden Zinsen definiert. Bei der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen in Kapitel 6.2, wo die Ersparnis auf das Nettosozialprodukt bezogen wird, muß stattdessen zum Zwecke des Vergleichs mit historischen Sparquoten, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen sind, mit einem breiten Ersparnisbegriff gearbeitet werden, der die wiederangelegten Zinsen einschließt.

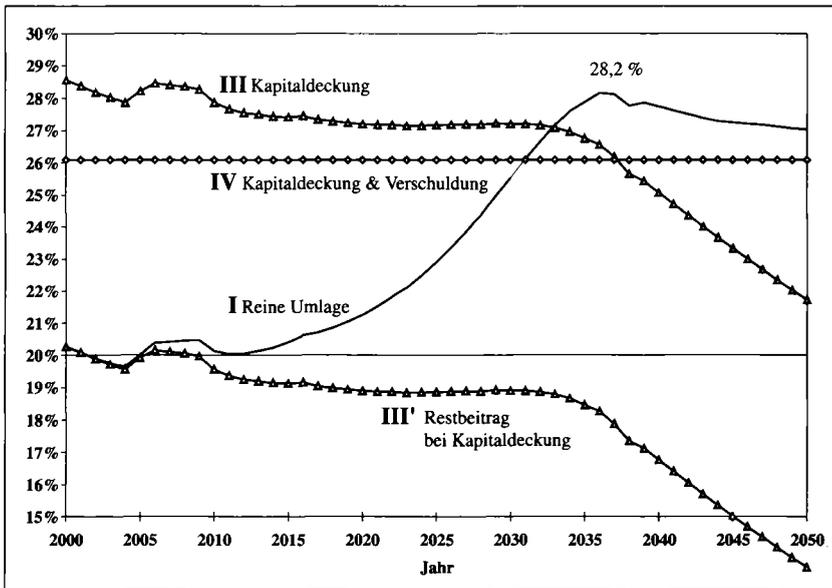


Abb. 5: Varianten der vollständigen Kapitaldeckung der Altersrente

Quellen: Vgl. Abb. 4

Steuercharakter. Die Höhe des entsprechenden Restbeitrags (zuzüglich der Beitragsteile, die für die Erwerbs-, Witwen- und Waisenrenten nach wie vor nötig sind) wird durch den Pfad III' in Abbildung 5 dargestellt, die auch eine Teilauswahl der in Abbildung 4 dargestellten Pfade wiederholt. Man sieht, daß der Restbeitrag noch im Jahr 2005 so hoch ist wie anfangs und anschließend sehr langsam abnimmt. Bis über das Jahr 2030 hinaus bleibt er noch bei etwa 19 Prozent. Danach fällt er zunehmend. Erst gegen das Jahr 2075 ist der Übergang beendet. Der Restbeitrag für die Altersrente ist dann gleich null. Für die Erwerbs-, Witwen- und Waisenrenten werden weiterhin etwa zehn Beitragspunkte gebraucht.

Die Summe aus dem Restbeitragsatz und der Sparquote von etwa acht Prozent mißt den Gesamtaufwand im Übergang; er wird durch den Pfad III dargestellt. Der Gesamtaufwand liegt anfangs bei 28,6 Prozent und sinkt allmählich auf etwa 27 Prozent, wo er dann bis Anfang der dreißiger Jahre verbleibt. Erst im Jahr 2033 unterschreitet er die Belastung, die sich im Falle der Fortsetzung des Umlageverfahrens ergäbe. Danach fällt er allerdings sehr rasch ab und erreicht im Jahr 2050 das Niveau von etwa 22 Prozent. Langfristig konvergiert der Gesamtaufwand gegen 18 Prozent.

Das Reformszenarium III ist nicht sehr attraktiv, denn die Belastung ist lange Zeit sehr hoch, und der spätere Anstieg der Aufwendungen in Richtung auf 30 Prozent, den man eigentlich vermeiden wollte, tritt schon viel früher ein. Vor allem leistet dieses Reformszenarium keinen Beitrag zur Verstetigung der Belastung während der nächsten Jahrzehnte. Die Reform verdreht den Zeitpfad des Gesamtaufwandes spiegelbildlich und verlagert einen zu großen Teil der demographischen Last in die Gegenwart.

4. Szenarium IV: Streckung der Kapitaldeckung durch vorübergehende Staatsverschuldung

(66) Ein alternatives Szenarium, das dieses Problem vermeidet, unterscheidet sich vom dritten Szenarium durch die Streckung der Altlast aus dem Umlageverfahren auf dem Wege einer vorübergehenden Staatsverschuldung. Ein Teil der Restbeiträge, die zur Bedienung der im alten System bereits erworbenen Renten nötig sind, wird etwa bis zum Höhepunkt der Bevölkerungskrise, die im Bereich des Jahres 2036 liegt, durch eine Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt ersetzt. Anschließend wird die so entstandene Staatsschuld bis zum Jahr 2075 durch eine entsprechende Erhöhung der Restbeiträge getilgt. Nach der Tilgung ist der Übergang zur vollständigen Kapitaldeckung der Altersrente abgeschlossen.

Die Streckung der Restbeiträge durch Verschuldung läßt ihren Gegenwartswert unverändert. Dieser Gegenwartswert ist, wie schon oben erläutert, stets identisch mit dem Gegenwartswert aller Rentenanwartschaften, die zum Zeitpunkt des Systemwechsels im Jahr 2000 vorhanden sind. So gesehen nimmt die Last durch die Streckung nicht ab. Jedoch wird der Zeitpfad der gesamten Einzahlungen in das umgestellte Rentensystem bis in die siebziger Jahre des nächsten Jahrhunderts hinein geglättet. Der Gesamtaufwand beträgt etwa 26 Prozent des Bruttolohnes. Eine Belastungsminderung gegenüber dem Umlageverfahren wird beginnend mit dem Jahr 2031 erreicht.

Szenarium IV erfüllt das Kriterium der Glättung des Belastungspfades über sehr lange Zeiträume, und es verlagert einen Teil der demographischen Last der Krisenjahre in die Gegenwart. Problematisch ist allerdings der zwischenzeitliche Anstieg der Staatsverschuldung. Durch die Streckung der Kapitaldeckung wird ein zusätzlicher Schuldenbestand aufgebaut, der im Bereich des Jahres 2049 sein *absolutes* Maximum mit etwa 4,2 Billionen DM und im Bereich des Jahres 2045 sein auf das Sozialprodukt bezogenes *relatives* Maximum mit einer Schuldenquote

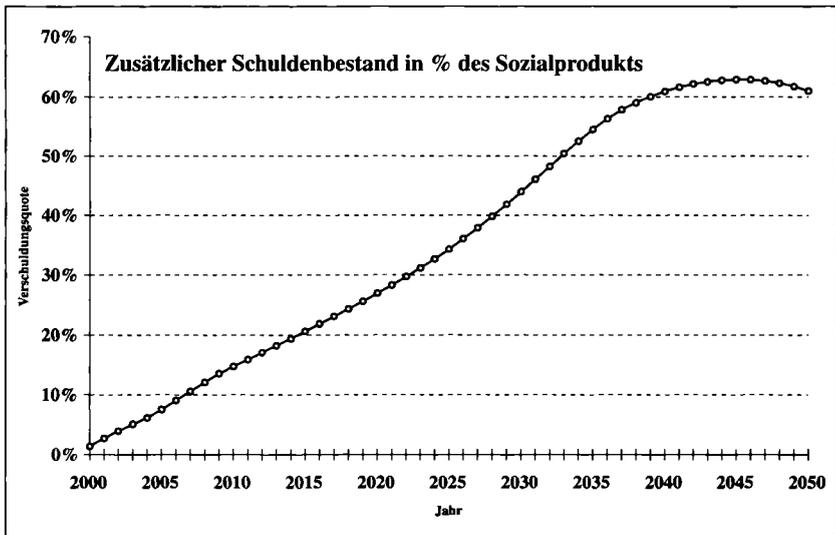


Abb. 6: Erleichterung des Umstiegs in die volle Kapitaldeckung der Altersrente durch zwischenzeitliche Staatsverschuldung: Die Entwicklung der Verschuldungsquote

Quellen: Eigene Berechnungen und wie Abb. 4..

Legende: Um die starken Schwankungen des Gesamtaufwandes beim Übergang in ein volles Kapitaldeckungsverfahren mit einer Sparquote von 8,3 Prozentpunkten zu glätten, wird eine vorübergehende Staatsschuld eingegangen. Diese zusätzliche Staatsschuld, hier dargestellt in Prozent des Bruttosozialprodukts, steigt in den Jahren bis 2045 steil an und fällt dann bis zum Jahr 2075 wieder auf Null.

von gut 60 Prozent erreicht. Abbildung 6 zeigt den Zeitpfad der so verursachten Schuldenquote.

(67) Die Staatsverschuldung signalisiert im Gegensatz zum ersten Anschein keine Nettobelastung der Kapitalmärkte, und sie ist auch kein Zeichen einer unsoliden Finanzpolitik. Das Gegenteil ist der Fall. Heute liegen die impliziten Staatsschulden in Form der Rentenanwartschaften bei etwa 290 Prozent des Sozialprodukts. Beim Szenarium IV werden demgegenüber bis zum Jahr 2049 implizite Staatsschulden in einem Umfang getilgt, der 210 Prozent des dann vorhandenen Sozialprodukts entspricht. Ungeachtet der Umwandlung eines Teils der impliziten in eine explizite Staatsschuld findet also per saldo eine massive Tilgung jener Staatsschulden statt, die sonst vorhanden gewesen wären. Trotz der auf den ersten Blick schlechten Optik kann die Reformpolitik einen erheblichen Stabilitätserfolg für sich verbuchen.

Dessen ungeachtet schafft der offene Ausweis der bislang versteckten Staatsschuld eine Reihe von nicht zu unterschätzenden Problemen. Er könnte die Finanzmärkte verschrecken, wenn die zugrundeliegenden Zusammenhänge nicht durchschaut werden, und dann dazu führen, daß deutsche Schuldner eine höhere Risikoprämie auf den Kapitalmärkten zahlen müssen. Auch wird möglicherweise der Stabilitätspakt verletzt, zu dessen Einhaltung sich Deutschland verpflichtet hat. Zwar wird das implizite Budgetdefizit, das durch den jährlichen Zuwachs der Rentenanwartschaften im derzeitigen System gegeben ist, vom Stabilitätspakt nicht berührt. Es könnte aber sein, daß das explizite Budgetdefizit, das im Zuge der Streckung der Steuern zur Bedienung der Altlasten nötig wäre, auf das in dem Pakt definierte Referenzkriterium angerechnet werden muß. Möglicherweise müßte auch das Grundgesetz geändert werden, denn Artikel 115 läßt eine Staatsverschuldung nur für investive Zwecke zu.

(68) Im Kern läuft Reformszenarium IV darauf hinaus, daß private Wohlfahrt durch öffentliche Verschuldung ermöglicht wird. Die Sparillusion, die das Kennzeichen des Umlageverfahrens ist, wird in gewisser Weise noch gestärkt, mit unsicheren Auswirkungen auf das Konsumverhalten der Bürger. Es ist nicht auszuschließen, daß die durch die Verschuldung ermöglichte Absenkung der Restbeiträge als Vermögensgewinn aufgefaßt wird und zu einer Konsumbelebung führt. Entsprechend geringer fiele die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung aus.

Die größte Gefahr einer Offenlegung der Staatsschuld liegt im politökonomischen Bereich. Wenn erst einmal eine Verschuldung zum Zwecke der Rentenfinanzierung für zulässig erklärt wird, dann könnten die Dämme brechen, die derzeit einer Ausweitung der Staatsverschuldung entgegenstehen. Es ist zu befürchten, daß Politiker nicht mehr die Kraft aufbringen werden, den Begehrlichkeiten von Interessengruppen in den verschiedensten Bereichen zu widerstehen. Insbesondere muß damit gerechnet werden, daß die Verschuldung zum Zwecke der Rentenfinanzierung in den Anfangsjahren über das Maß dessen hinauschießt, das zur Verstetigung des Belastungspfades erforderlich ist. Aus diesen Gründen kann sich der Beirat nicht entschließen, das Verschuldungsszenarium zur Basis seiner Reformempfehlung zu machen.

5. Szenarium V: Ergänzung des Umlagesystems durch private Teilkapitaldeckung mit fester Sparquote

(69) Im folgenden werden mit den Szenarien V und VI Varianten eines Mischsystems von Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung vorgestellt,

bei denen auf lange Sicht die eine Hälfte der Altersrente aus der Kapitaldeckung und die andere Hälfte aus der Umlage finanziert wird.

Unter dem Szenarium V wird jeder Beitragszahler verpflichtet, bei registrierten privaten Kapitalsammelstellen eine private Ersparnis in Höhe von 4 Prozent seines Bruttolohnes nachzuweisen, die später auf dem Wege einer Verrentung aufgelöst wird. Zusätzlich zum kapitalgedeckten Rentenanteil erhält er einen umlagefinanzierten Rentenanteil, der so bemessen ist, daß die Summe beider Rentenkomponenten im Mittel seiner Alterskohorte den Vorgaben der Rentenreform 1999 entspricht. Der Beitragsatz zum Umlagesystem wird in jedem Jahr so bestimmt, daß das notwendige Niveau der umlagefinanzierten Rente erreicht werden kann.

(70) Der Gesamtaufwand an Restbeiträgen und Pflichtersparnis liegt bei diesem Szenarium anfangs etwas über 24 Prozent, steigt danach aber langsamer als beim reinen Umlageverfahren an, weil der Anteil an der Altersrente, der aus der Kapitaldeckung finanziert werden kann, mit fortschreitender Zeit gegen den Wert von etwa 50 Prozent konvergiert und weil das aus Kapitaldeckung insgesamt finanzierte Rentenvolumen fortwährend zunimmt. Der Pfad V in den Abbildungen 4 und 7 zeigt, wie sich der Gesamtaufwand an Beiträgen und Pflichtersparnis bei diesem Szenarium entwickelt. Das Maximum der Belastung wird im Jahr 2036 mit etwa 27 Prozent des Bruttolohnes erreicht, liegt also genau im Höhepunkt der Rentenkrise und bei einem nur geringfügig niedrigeren Wert als im Falle des reinen Umlageverfahrens. In den sich anschließenden Jahren fällt die Beitragsbelastung allerdings deutlich unter das bei Umlagefinanzierung realisierte Niveau. Im Jahr 2050 wird eine Belastung von weniger als 24 Prozent erreicht, während das Umlagesystem zur selben Zeit eine Belastung von etwa 27 Prozent mit sich gebracht hätte.

Abgesehen von der Höhe des Beitragsatzes kommt das Szenarium V der gerade in Schweden beschlossenen Reform nahe, bei der eine feste Sparquote von 2,5 Prozent des Bruttolohnes vorgesehen ist. Es beschreibt einen Weg in Richtung auf die Kapitaldeckung, der anfangs zu erträglichen Lasten führt und sich ohne gravierende Gesetzesänderungen realisieren läßt. Aber es bietet keine Verstetigung der Belastung. Das Belastungsmaximum in den Krisenjahren bleibt sehr hoch. Um die Belastungsspitzen zu verringern, müßte man die Pflichtersparnis in den Krisenjahren reduzieren oder von vornherein mit einer im Zeitablauf variablen Sparquote arbeiten. Das nachfolgende Szenarium VI ist die Konsequenz dieser Einsicht.

6. Szenarium VI: Private Teilkapitaldeckung mit variabler Sparquote

(71) Will man eine weitgehende Glättung des Zeitpfades des prozentualen Gesamtaufwandes auf der Basis einer partiellen privaten Kapitaldeckung erreichen, so bietet sich eine zeitliche Staffelung der Sparquoten an, bei der anfangs eine hohe und später im Bereich der Krisenjahre eine niedrige Quote realisiert wird. Die anfangs hohe Ersparnis sorgt dafür, daß die kapitalgedeckten Rentenanteile in den Krisenjahren vergleichsweise hoch sind und die umlagefinanzierten Rentenanteile kleiner sein können, als es sonst nötig gewesen wäre. Der Beitragsatz zur Finanzierung der Umlagekomponente kann deshalb niedrig sein, was zusammen mit einer niedrigen Sparquote in den Krisenjahren zu einer relativ niedrigen Gesamtbelastung führt.

In den Abbildungen 7 und 8 wird der Effekt einer solchen Staffelung dargestellt. Mit einer Sparquote, die sich bis zum Jahr 2020 zwischen 4 und 4,7 Prozent bewegt, dann bis zum Jahr 2036 linear auf 1,0 Prozent fällt und schließlich bis zum Jahr 2049 wieder auf 4,2 Prozent ansteigt, wo sie fortan dauerhaft verharrt, gelingt es, die Gesamtbelastung mit Spar- und Umlagebeiträgen auf einem Niveau zwischen 24 und 25 Prozent zu halten. Die Gesamtbelastung ist geringer als im Falle des Verschuldungspfades (Pfad IV), weil dort auf die Dauer eine volle Kapitaldeckung erreicht wird, und sie ist höher als im Falle der wenig attraktiven Untertunnelung durch kollektive Kapitalbildung (Pfad II in Abb. 4), weil dort auf lange Sicht kein Kapital gebildet wird. Im Fall der variablen Sparquote, wie er durch Pfad VI angegeben wird, wird auf die Dauer die eine Hälfte der Altersrente per Kapitaldeckung und die andere Hälfte per Umlage finanziert.

Die Belastungsspitze im Bereich der Krisenjahre wird gebrochen, und der Gesamtaufwand wird gleichmäßig über die Zeit verteilt, weil die Jahrzehnte vor dem Höhepunkt der Krise für eine umfangreiche Kapitalbildung genutzt werden, die noch über der Kapitalbildung im Falle der festen Sparquote liegt. Der volle Effekt der Zusatzversorgung wird zwar auch bei dieser Lösung erst dann erreicht, wenn alle Rentner während ihres gesamten Lebens in die kapitalgedeckte Zusatzversorgung eingezahlt haben. Das ist um das Jahr 2075 der Fall. Aber schon im Maximum der demographischen Krise, also um das Jahr 2036, kann bereits mehr als ein Viertel der Altersrente aus Kapitaldeckung finanziert werden. Das entspricht einer Entlastung beim Umlagebeitrag von etwa 5 Beitragsprozentpunkten.

(72) Dem ordnungspolitischen Ziel einer privat organisierten Kapitalbildung wird auch bei dieser Lösung Genüge getan, die Versicherungsrisiken sind zwischen der Umlage und der Kapitaldeckung gestreut, und es

Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung

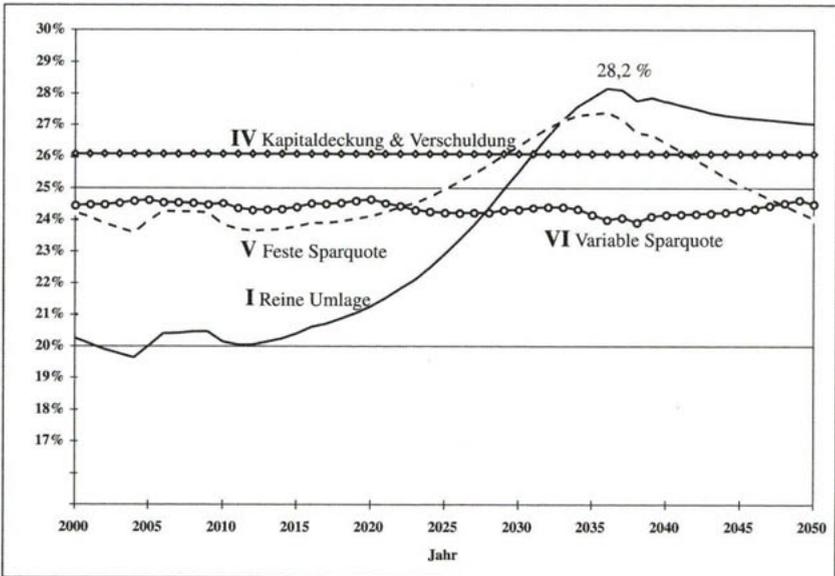


Abb. 7: Private Teilkapitaldeckung mit variabler und fester Sparquote

Quellen: Vgl. Abb. 4.

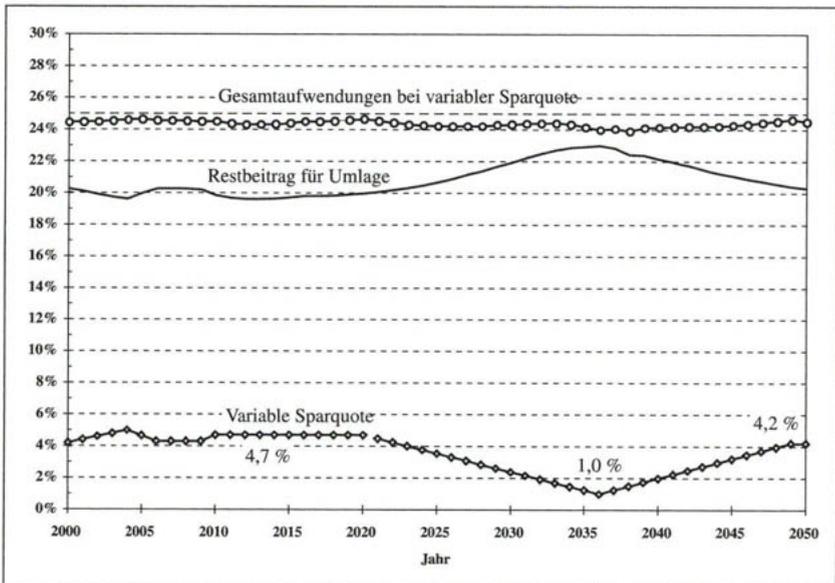


Abb. 8: Variable Sparquote, Restbeitrag und Gesamtaufwand

Quellen: Vgl. Abb. 4.

wird keine Staatsschuld neu ausgewiesen. Die Mischung zwischen Umlage- und Kapitaldeckung schafft einen heilsamen Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen der Rentenfinanzierung, der zu einer allgemeinen Effizienzsteigerung beitragen wird.

Der Beirat hält nach Abwägung aller Umstände eine partielle Kapitaldeckung mit einer in ähnlicher Form gestaffelten Sparquote für die attraktivste Lösung.

7. Institutionelle Vorkehrungen

(73) Eine Realisation des vom Beirat unterbreiteten Vorschlags verlangt eine sorgfältige Berechnung der kapital- und umlagefinanzierten Rentenanteile. Wenn eine neue Alterskohorte in das Rentenalter eintritt, muß ermittelt werden, welchen Kapitalstock diese Kohorte im Durchschnitt angehäuft hat und welche standardisierte Rentensumme sich daraus finanziert. Die umlagefinanzierten Rentenanteile sind in einem jeden Jahr so zu berechnen, daß die Summe aus den standardisierten kapitalgedeckten Rentenanteilen und den umlagefinanzierten Rentenanteilen genau dem Anspruchsniveau entspricht, wie es durch die Rentenformel 1999 für diese Kohorte definiert wird. Aus einem Vergleich des durch Umlage zu finanzierenden Rentenvolumens mit den Einkommen der Versicherungspflichtigen ergibt sich daraufhin, ähnlich wie im heutigen System, der notwendige Beitragsatz. Die Differenz zwischen dem vorgegebenen Gesamtaufwand in Prozent des Bruttolohnes (etwa 24,5 Prozent in den Rechnungen des Beirats) und dem notwendigen Beitragsatz entspricht der jährlich vorzuzugewendenden Pflichtsparquote.

(74) Die periodische Festlegung des Beitragsatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung war bisher stets eine hochpolitische Angelegenheit. Bei Einführung des vorgeschlagenen Verfahrens einer Teilkapitaldeckung wäre es an dem Gesetzgeber, die Höhe der Gesamtaufwendungen (Beitragsatz plus Sparquote) als Prozentsatz der Bruttolöhne festzulegen. Aber dieser Prozentsatz sollte ein für allemal fixiert und dann nicht mehr geändert werden. Die endogene Berechnung der variablen Pflichtsparquote dagegen ermöglicht es, ja macht es notwendig, die Kompetenz für ihre Festlegung in fachkundige Hände zu legen. Bei der Abwicklung der Umlagefinanzierung und der periodisch zu entscheidenden Aufteilung der Belastung der Versicherten auf Beitragsatz und Sparquote handelt es sich um Entscheidungen, die nicht dem politischen Ermessen zu unterwerfen sind. Es handelt sich vielmehr um Sachfragen, die von einer unabhängigen Institution entschieden werden sollten.

VI. Kapitalmarktwirkungen des Reformvorschlags

(75) In der Diskussion um die Rentenversicherung werden von den Befürwortern des Umlageverfahrens immer wieder zwei zentrale Argumente vorgebracht, mit denen die volkswirtschaftliche Sinnlosigkeit eines Übergangs zu einem Kapitaldeckungsverfahren nachgewiesen werden soll. Auch der Vorschlag des Beirats ist von diesen Argumenten betroffen, denn immerhin soll die Hälfte der Altersrente langfristig aus angesparten Kapitalbeiträgen finanziert werden.

Beide Argumente wurden im Grundsatz schon angesprochen (Kapitel II, Abschnitt 3 und Kapitel IV, Abschnitt 4). Das erste Argument besagt, daß aller Sozialaufwand nur aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode finanziert werden könne. Nach dem zweiten Argument führt ein Kapitaldeckungsverfahren zu einer wirtschaftlich nicht mehr verwertbaren Kapitalschwemme. Es wurde schon ausgeführt, daß das erste Argument irreführend und sogar falsch ist, weil ein Mehr an gesamtwirtschaftlicher Ersparnis auch bei gegebener Bevölkerung zu einem Mehr an Sozialprodukt führt und weil im Ausland angelegtes Sparkapital verbraucht werden kann, ohne dabei überhaupt auf das Inlandsprodukt zurückzugreifen. Das zweite Argument wurde unter Hinweis auf Investitions- und Diversifikationsmöglichkeiten im Ausland abgelehnt.

(76) Beide Argumente stehen in einem krassen Widerspruch zueinander. Wenn es wirklich stimmen sollte, daß Sozialaufwand nicht auf dem Wege einer Kapitaldeckung leichter finanziert werden kann, so kommt als Erklärung nur infrage, daß das staatlich verordnete Pflichtsparen die gesamtwirtschaftliche Ersparnis nicht steigert, weil andere Ersparnisse verdrängt werden. Wenn aber die gesamtwirtschaftliche Ersparnis nicht steigt, dann kann es auch nicht zu einer Überschwemmung des Kapitalmarktes mit anlagesuchendem Sparkapital kommen. Und wenn andererseits die Kapitalmärkte mit dem neuen Sparkapital überschwemmt werden, dann muß die gesamtwirtschaftliche Ersparnis ja wohl gestiegen sein. Man müßte schon zu ultra-mechanistischen Vorstellungen über die Determinanten des internationalen Kapitalverkehrs und der privaten Investitionen greifen, um beide Argumente überhaupt nur halbwegs logisch miteinander in Einklang zu bringen.

Dessen ungeachtet sind beide Möglichkeiten – die Nichtreaktion der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis und die Überschwemmung der Kapitalmärkte mit Ersparnis – für sich genommen Gefahren, die einer näheren Untersuchung bedürfen.

1. Warum die gesamtwirtschaftliche Ersparnis steigt

(77) Die Befürchtung, das staatlich verordnete Pflichtsparen führe wegen einer kompensierenden Reaktion der freiwilligen Ersparnis nicht zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis, ist identisch mit der Befürchtung, daß der Konsum der Beitragspflichtigen auf die Mehrbelastung durch das Pflichtsparen nicht reagiert. In gesamtwirtschaftlicher Sicht läßt sich dann eine Vorwegnahme der zukünftigen Lasten der Sozialversicherung nicht realisieren, weil insgesamt nicht mehr Kapital als bei Gültigkeit des Umlageverfahrens gebildet wird. Wegen des Fehlens einer zusätzlichen Kapitalbildung ist das Sozialprodukt dann in der Zukunft nicht höher, und es gibt auch kein zusätzliches Kapital, das man direkt verbrauchen könnte.

(78) Die Befürchtung einer fehlenden Konsumreaktion bzw. einer im vollen Umfang kompensierenden Sparreaktion ist unbegründet. Zwar mag es Beitragzahler geben, die das zusätzliche Pflichtsparen ausschließlich durch eine Rücknahme anderweitiger Ersparnisse finanzieren, aber bei den meisten ist das anders. Wenn einige Beitragzahler ihren Konsum einschränken und andere nicht, muß netto eine Mehrersparnis in der Volkswirtschaft stattfinden. Die Mehrersparnis ist dann zwar nicht so groß wie die Kapitalbildung im Rahmen der Rentenversicherung, aber sie ist als solche vorhanden und hat eine Vermehrung der gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung zur Folge.

Eine Beibehaltung des bisherigen Konsums ist zunächst einmal bei jenen Personen nicht zu erwarten, die gar keine intertemporale Konsumplanung vornehmen, sondern ihren Blick auf das Hier und Jetzt richten und die ihnen verfügbaren Mittel gleichsam mechanistisch in Konsum und freiwillige Ersparnis aufteilen. Wenn diese Personen höhere Beiträge für eine Kapitalbildung zahlen müssen, ihnen also weniger Mittel zur Verfügung bleiben, werden sie weniger konsumieren, als es sonst der Fall gewesen wäre, und insofern zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis beitragen. Wäre diese Personengruppe nicht besonders zahlreich, dann entfielen ohnehin ein zentrales Argument für die staatliche Rentenversicherung. Auch ein Umlageverfahren verlöre dann einen Gutteil seiner Berechtigung.

Des weiteren werden auch jene Personen kaum mit einer kompensatorischen Verminderung der eigenen Ersparnis zum Zwecke der Fortführung des bislang geplanten Konsumpfades reagieren, die zwar eine bewußte intertemporale Konsumplanung vornehmen, jedoch nicht in nennenswertem Umfang sparen und nur über wenig Vermögen verfügen. Wenn diese Personen den ursprünglich geplanten Zeitpfad ihres Konsums trotz der Beitragserhöhung aufrechterhalten möchten, müssen sie sich ver-

schulden, um so die zusätzlichen Beiträge, die für die Kapitaldeckung eingehoben werden, bezahlen zu können. Das aber ist in der Regel nicht möglich, weil den Banken keine Sicherheiten geboten werden können. Auch ist der für Konsumentenkredite gesteckte Rahmen zu klein, um einen Rückgang der privaten Konsumquote durch Verschulden verhindern zu können.

(79) Eine vollständige Kompensation des Pflichtsparens durch eine Rücknahme der freiwilligen Ersparnis kann man überhaupt nur bei solchen Personen erwarten, die eine bewußte intertemporale Konsumplanung vornehmen, die in genügendem Umfang sparen und die bereits über ein hinreichend großes privates Vermögen verfügen. Aber selbst ob diese Personen in der behaupteten Weise reagieren würden, ist fraglich. Ersetzt man einen Teil der im Umlageverfahren erwarteten Rentenanprüche durch die Pflicht zur Selbstvorsorge im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens, so führt dies nämlich nicht nur in der Gegenwart, sondern über das ganze Leben gerechnet zu einer Verringerung der Konsummöglichkeiten, weil ja weniger umlagefinanzierte Renten von der Nachfolgeneration bereitgestellt werden. Der unterstellte Typ von Personen wird diese Verringerung nicht auf sein Rentenalter beschränken wollen, sondern versuchen, sie gleichmäßig über das ganze Leben zu verteilen. Insofern verringert sich auch bei ihm das mittelfristig realisierte Konsumniveau, was zu einer Vermehrung der gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung beiträgt.

Allerdings könnte es sein, daß der rational planende und vermögende Haushalt auch das Wohl seiner Kinder im Auge hat und die Entlastung, die diese Kinder durch die Beitragsenkung erfahren, bei seinen Entscheidungen berücksichtigt. Wenn dieser Haushalt aus altruistischen Motiven eine Erbschaft plant, so wird er nach dem Wechsel von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung das Volumen der Erbschaft reduzieren, um auf diese Weise die Verringerung der Rententransfers zu kompensieren, zu denen das Umlagesystem die eigenen Kinder bislang gezwungen hatte. Der ursprünglich geplante Konsumpfad ließe sich dann aufrechterhalten, und es käme nicht zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis.

Es mag Haushalte geben, auf die diese Bedingungen zutreffen, aber unter den versicherungspflichtigen Arbeitnehmern handelt es sich dabei sicherlich nur um eine sehr kleine Teilgruppe. Viele Menschen haben keine Kinder, viele planen nicht, Erbschaften zu hinterlassen, und wer Erbschaften hinterläßt, tut es auch nicht immer mit dem altruistischen Ziel, seinen eigenen Kindern zusätzliche Konsummöglichkeiten zu verschaffen. Wer Vermögen aufgrund unerwarteten Todes ungeplant vererbt, wer sich mit der Erbschaft die Zuneigung der eigenen Kinder erkaufen will,