

# Probleme und Scheinprobleme der Alterssicherung in Deutschland

Professor Dr. Peter Bofinger und Dipl.-Volksw. Stephan Faßhauer, Universität Würzburg

## 1 Überblick

Zahlreiche Studien über die Altersvorsorge in Deutschland lassen die Zukunftsfähigkeit dieses Systems in Zweifel ziehen. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft spricht in seinem Gutachten zur Reform der Rentenversicherung von einer „sich stetig verschärfenden Finanzierungskrise“, „drohenden Gefahren“ und sogar vom „Konkurs“ der gesetzlichen Alterssicherung in ihrer bisherigen Form.<sup>1</sup> Ganz ähnlich äußert sich der Sachverständigenrat, der in seinem Jahresgutachten 1996/97 für das System der Gesetzlichen Rentenversicherung eine „schwere, seinen Bestand bedrohende Krise“ erwartet.<sup>2</sup> Sinn prognostiziert sogar eine „Katastrophe“.<sup>3</sup>

## 2 Die „Krise“

### 2.2 Demographie und Beitragssätze im Jahre 2040

Ausgangspunkt aller Analysen zur Gesetzlichen Rentenversicherung ist die für die nächsten 50 Jahre zu erwartende demographische Entwicklung. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Prognosen, besteht weithin Einigkeit darüber, daß es bis zum Jahre 2040 zu einer drastischen Überalterung der deutschen Bevölkerung kommen wird. Der Altenquotient, der die Relation der über 65-jährigen zu den Erwerbsfähigen (im Alter von 20 bis 64 Jahren) abbildet, wird sich bis zum Jahr 2040 in etwa verdoppeln.

Tabelle 1: Altenquotient

	Statistisches Bundesamt	Prognos	Interministerielle Arbeitsgruppe
1995	24,6	24,6	24,6
2030	43,8	47,7	46,8
2040	48,8	53,9	56,2

Quellen: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn, 1998, S. 6 sowie VDR: Prognos-Gutachten 1998, S. 37.

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn, 1998, S. 10, 13 und 37.

<sup>2</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Tz. 385.

Vereinfacht gesprochen bedeutet das, daß derzeit vier Erwerbstätige für einen Rentner arbeiten, während es im Jahr 2040 nur noch zwei Erwerbstätige sind. Wie sich diese sicherlich dramatische Entwicklung auf die Rentenversicherung auswirkt, ist in mehreren Studien ausführlich untersucht worden. So wird es unter den gegebenen Bedingungen zu einem deutlichen Anstieg der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherungen kommen. Dieser Anstieg beläuft sich auf mindestens 7,9 Prozentpunkte und kann bis zu 12,4 Prozentpunkte erreichen.<sup>4</sup>

Tabelle 2: Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung

	Beirat (Stat. BA) „neues Recht“	Beirat (Interm. AG) „neues Recht“	Prognos Unteres Szenario „altes Recht“	Prognos oberes Szenario „altes Recht“
1995	18,6	18,6	18,6	18,6
2030	25,0	27,0	25,9	26,6
2040	27,0	31,1	26,7	27,4

Quellen: Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O.; S. 9 sowie: VDR: a.a.O., S. 73.

Im folgenden gilt es nun zu klären, wieso man diese Entwicklung als eine „Krise“ oder gar einen „Konkurs“ des Umlagesystems anzusehen hat. Dazu ist es zunächst notwendig, die reale Einkommens- und Rentensituation in den „Krisenjahren“ näher zu betrachten.

## 2.2 Reale Einkommen und Renten im Jahr 2040

Nach den Zahlen von Prognos ergibt sich für die **Renten** in den Alten Bundesländern von 1995 bis 2040 ein durchschnittlicher jährlicher **realer** Anstieg von 1,2 % (oberes Szenario) bzw. 0,6 % (unteres Szenario).<sup>5</sup> Der Wissenschaftliche Beirat verzichtet auf derartige Einzel-Schätzungen. Er unterstellt aber einen im Vergleich zu Prognos relativ hohen jährlichen Anstieg des **realen** Lohnsatzes von 2%.<sup>6</sup> Prognos geht hier von einer Wachstumsrate von lediglich 1,6 bzw. 1,1 % aus.<sup>7</sup> Bei einer ähnlichen Differenz zwischen Bruttolöhnen und Renten wie bei Prognos könnte man für den Beirat von einem realen Anstieg der Renten um mindestens 1,7 % ausgehen.

<sup>3</sup> Sinn, Hans-Werner: The Pay-As-You-Go Pension System as a Fertility Insurance an Enforcement Device, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 2023, 1998a, S. 197.

<sup>4</sup> Die Prognos AG kommt in ihrem Gutachten für den VDR zu dem Ergebnis, daß die Beiträge selbst unter ungünstigen Bedingungen nach Einführung des Rentenreformgesetzes 1999 nie über 24,5% steigen müssen (VDR: Prognos - Gutachten: Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1998).

<sup>5</sup> VDR: a.a.O., S. 78.

<sup>6</sup> Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 38.

<sup>7</sup> VDR: a.a.O., S. 57.

Diese Zahlen verdeutlichen zunächst einmal, daß die Rentner im Krisenjahr 2040 auf jeden Fall einen erheblich höheren Lebensstandard genießen werden, als dies heute der Fall ist und es ist auf den ersten Blick nicht zu erkennen, wieso das derzeitige System „auf längere Sicht zu niedrige Renten liefert“.<sup>8</sup>

Tabelle 3: Zuwachs der realen Netto-Standard-Rente 2040/1995

	Prognos unteres Szenario	Prognos oberes Szenario	Beirat
West	30,9 %	71,0 %	143,9 %
Ost	63,6 %	113,5 %	
West RRG 1999	25,2 %	63,6 %	122,9 %
Ost RRG 1999	56,5 %	104,3 %	

Quellen: VDR: a.a.O., S. 120f.; Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 38 sowie eigene Berechnungen.

An diesem Befund hätte sich auch durch das Rentenreformgesetz 1999 nichts Grundsätzliches geändert. Auch bei einer Absenkung des Netto-Rentenniveaus auf 64 % – die dann natürlich mit geringeren Sozialversicherungsbeiträgen verbunden wäre – bliebe es bei einer deutlichen realen Besserstellung der zukünftigen Rentner gegenüber der heutigen Rentnergeneration.

Für die Aktiven stellt sich das „Krisenjahr“ 2040 – entgegen allen Erwartungen – ebenfalls recht komfortabel dar. Ihre Netto-Einkommen werden real ebenfalls deutlich steigen, selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, daß sie mit höheren Beiträgen zur Rentenversicherung konfrontiert werden. Wiederum ergibt sich mit der Lohn-Prognose des Beirats ein positiveres Bild.

Tabelle 4: Reale Netto-Einkommen (altes Recht)

	Prognos unteres Szenario	Prognos oberes Szenario	Beirat
1995	2300	2300	2300
2040	3175	4283	5090
Veränderung	+ 38,0 %	+ 86,2 %	+121 %

Quellen: VDR: a.a.O., S. 60f., Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 38 sowie eigene Berechnungen.

<sup>8</sup> Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 13.

### 3 Probleme und Therapie aus der Sicht des „Mainstream“

Bei diesen auf den ersten Blick beruhigenden Zukunftsdaten ist nun zu prüfen, worin die Kritiker des Umlageverfahrens die zentralen Probleme dieser Phase zwischen 2035 und 2040 sehen. Hierbei dürfte es sich vor allem um drei Punkte handeln:

- Die heute aktive Generation bürdet den in der Zukunft aktiven Generationen sehr hohe Lasten auf. In den Worten von Sinn: „Wir versündigen uns mit dieser Politik an den nachfolgenden Generationen“.<sup>9</sup>
- Spezifischer bedeutet dies, daß der Kapitalstock durch Mehrersparnis erhöht werden muß, da sonst die Belastung mit Sozialabgaben zu hoch sein wird. In den Worten des Beirats: „Es droht die Gefahr, daß (...) Beitragssätze das für die Wirtschaft erträgliche Maß überschreiten...“.<sup>10</sup>
- Das Niveau der Renten ist im Vergleich zu den Arbeitseinkommen zu niedrig.

Da der letzte Punkt rein normativer Natur ist und zumindest ein deutlicher realer Anstieg der Renten gesichert ist, soll er im folgenden nicht weiter erörtert werden.

Die von den meisten Kritikern des Umlageverfahrens vorgeschlagene Lösung des Problems besteht in einer Teilkapitaldeckung der Altersvorsorge. Konkret schlägt der Wissenschaftliche Beirat ein solches Verfahren mit einer variablen Sparquote vor.<sup>11</sup> Diese soll sich bis zum Jahr 2020 zwischen 4,0 und 4,7 % bewegen, bis zum Jahr 2036 auf 1,0 % fallen und dann bis zum Jahr 2049 wieder auf 4,2 Prozent ansteigen. Auf diesem Niveau soll sie dann dauerhaft fixiert werden. Mit dieser Lösung wird es möglich, die Gesamtbelastung aus Umlage- und Sparbeiträgen von heute bis zum Jahr 2050 auf einem Niveau zwischen 24 und 25 % zu halten. In den Worten des Beirats: „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...“.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Sinn, Hans-Werner: Sozialstaat im Wandel, Vortrag während der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Rostock, 1998b, S. 5 und ebenso Sinn: „(...) the transition to a funded system is an issue of justice and fairness rather than one of efficiency and Paretian welfare considerations“ (Sinn, Hans-Werner: The Pay-As-You-Go Pension System as a Fertility Insurance an Enforcement Device, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 2023, 1998a, S. 199).

<sup>10</sup> Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 10.

<sup>11</sup> Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 46f.

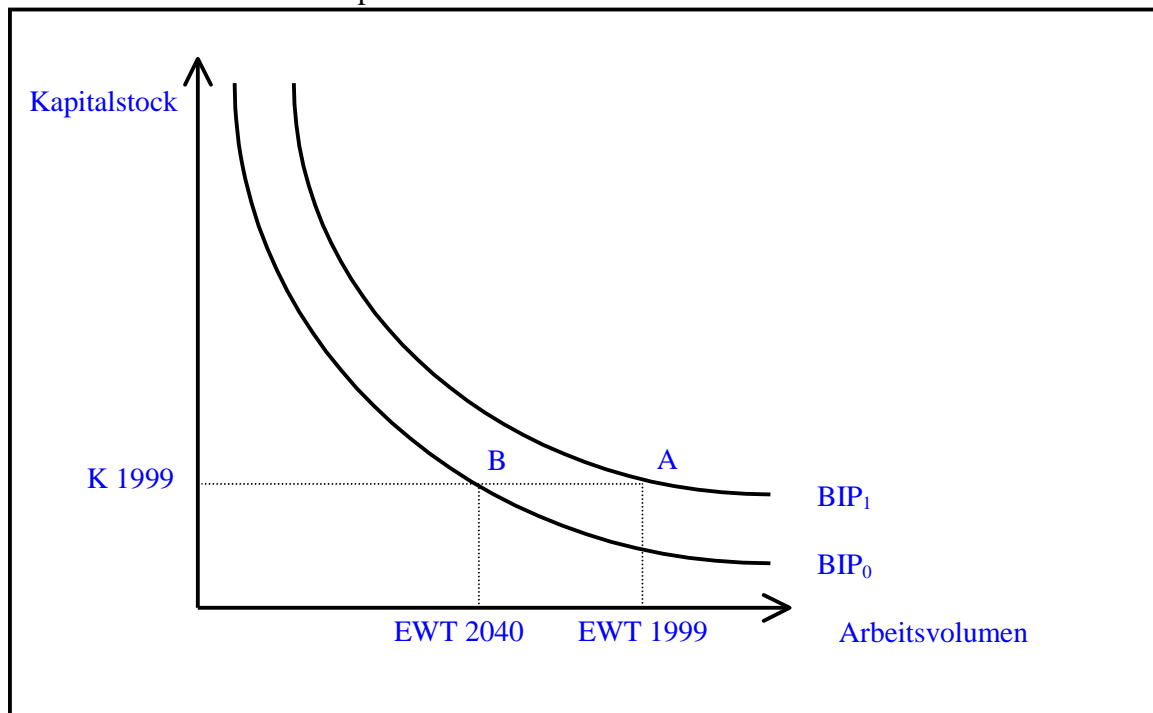
<sup>12</sup> Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 46.

## 4 Sind die Lasten für die zukünftige Generationen zu hoch?

### 4.1 Allgemeine Zusammenhänge

Für eine Analyse der Lasten, die die heute Aktiven zukünftigen Generation aufbürden, ist es zunächst einmal von Bedeutung, ganz allgemein darzustellen, in welcher Form intergenerationelle Lastenverteilungen stattfinden. Unterstellt man eine Produktionsfunktion mit den Faktoren Arbeit und Kapital, dann bestimmt sich zu jedem Zeitpunkt das Einkommen aller Generationen nach dem vorhandenen Kapitalbestand und dem Arbeitsvolumen. Für sich selbst und für alle zukünftigen Generationen können die Aktiven also immer nur Vorsorge tragen, indem sie den Bestand an Realkapital und/oder an Humankapital erhöhen. In der offenen Volkswirtschaft existiert ferner noch die Möglichkeit von Leistungsbilanzüberschüssen. Im Fall einer schrumpfenden Bevölkerung ist es dann also allein der Kapitalstock zuzüglich den Geldvermögensbeständen gegenüber dem Ausland, d.h. also die gesamtwirtschaftliche Ersparnis, die über die Lastenverteilung zwischen den Generationen entscheidet. Eventuell wäre dabei auch das Bildungsniveau zu berücksichtigen, daß die heute Aktiven ihren Kindern zugute kommen lassen. Dieser Aspekt wird in der Diskussion jedoch meist vernachlässigt.

Schaubild 1: Konstanter Kapitalstock



Quelle: eigene Darstellung

Schaubild 1 verdeutlicht nun, daß nur ein konstanter bzw. sinkender Kapitalstock (oder eine einseitige Einkommensverteilung des zukünftigen, höheren Kapitalstocks) zu einer niedrigeren Isoquante und somit zu einer tatsächlichen Lastenverschiebung in die Zukunft führt.

## 4.2 Gesamtwirtschaftliche Ersparnis

### 4.2.1 Allgemeines

Hier zeigt sich für Deutschland ein – zumindest im internationalen Vergleich – durchaus zufriedenstellender Befund. Mit einer gesamtwirtschaftlichen Sparquote von 20,7 % und einer Investitionsquote von 20,6 % (1997) werden wir nur noch von Japan übertroffen (Tabelle 5). Dabei hatte Deutschland gerade durch die Wiedervereinigung eine erhebliche Verringerung der Ersparnis zu beklagen.

Tabelle 5: Internationaler Vergleich von Investitions- und Sparquote

	Investitionsquote*	Gesamtwirtschaftliche Sparquote
Deutschland	20,6	20,7
Frankreich	17,4	20,0
Großbritannien	15,5	14,6
Italien	17,0	20,4
Japan	29,7	31,1
Kanada	17,7	18,4*
USA	17,6	16,5*

\* Die Werte beziehen sich auf 1996. Die Investitionsquote ergibt sich als Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt in Prozent.

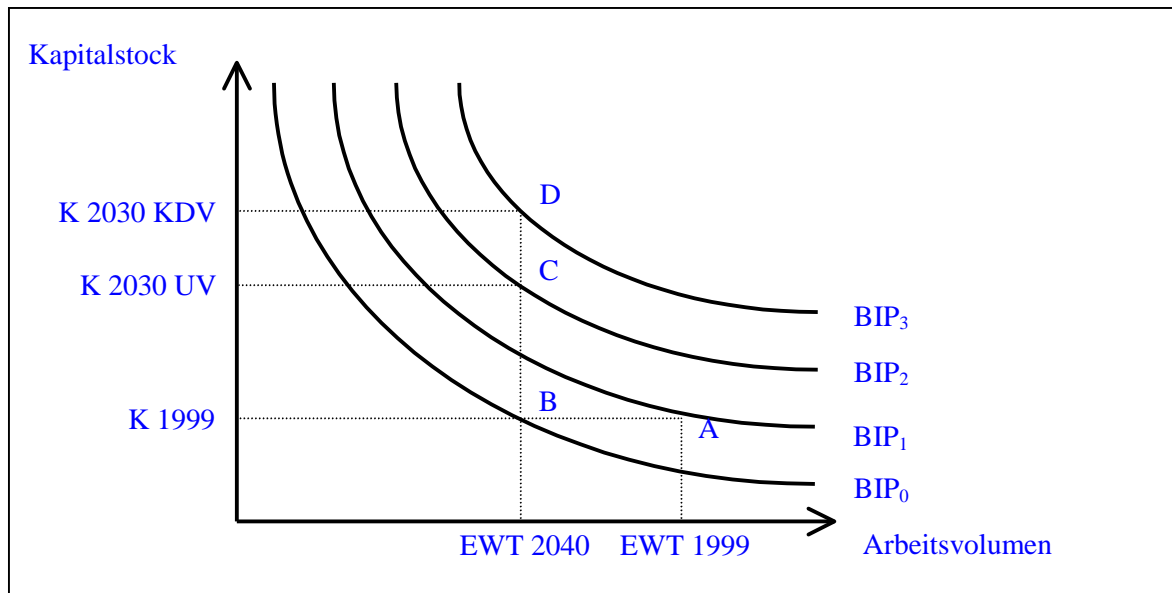
Quellen: OECD Economic Outlook December 1998, S. 216f. und IW: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der BRD 1998, Tabelle 146.

Wenn die heute lebenden Generationen derzeit also ein Fünftel ihrer Einkommen für die Zukunft aufsparen, so folgten sie den Empfehlungen von Sinn: „Das einzige, was noch geht, wenn man die zukünftigen Generationen nicht über Gebühr belasten möchte, ist Realkapital bilden.“<sup>13</sup>

Die in allen Studien prognostizierte Zunahme der Realeinkommen spiegelt nichts anderes als diese bereits – parallel zum Umlageverfahren – existierende Form der freiwilligen Zukunftsvorsorge wider. Weil der Kapitalstock – auch schon unter den „Status quo Bedingungen“ – kräftig steigen wird, ist es auch für eine geringere Zahl von Erwerbstätigen möglich, für sich selbst und eine zunehmende Zahl von Rentnern eine deutliche Steigerung des Lebensstandards zu sichern.

<sup>13</sup> Sinn, Hans-Werner: Sozialstaat im Wandel, Vortrag während der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Rostock, 1998b, S. 17. Ähnliches ist beim Beirat nachzulesen: „Die dringend notwendige Vorsorge für zukünftige Lasten durch Aufbau eines zusätzlichen Kapitalstocks findet nicht statt.“ (Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 14)

Schaubild 2: Erhöhung des Kapitalstocks durch Ersparnis



Quelle: eigene Darstellung

Die Anhänger einer Teilkapitaldeckung fordern also im Prinzip etwas, was bereits in hohem Maße von der deutschen Bevölkerung praktiziert wird. Somit hätten sie zu begründen, wieso es bis zum Jahr 2040 noch einer **zusätzlichen** Realkapitalbildung in Deutschland bedarf. Dies gilt umso mehr, da erst kürzlich Bailliu und Reisen in einer empirischen Studie zu folgendem Ergebnis kamen: „we do not fund a statistically significant relationship between changes in pension wealth and savings for the six OECD countries“.<sup>14</sup> Das dagegen ein statistisch positiver signifikanter Einfluß zwischen der Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens und der aggregierten Sparquote vorliegt, spielt für die Rentendiskussion in Deutschland keine Rolle.<sup>15</sup>

#### 4.2.2 Die Ausweichmöglichkeiten der Privaten

In diesem Zusammenhang ist außerdem zu prüfen, über welche Ausweichmöglichkeiten die Privaten verfügen, wenn sie von einer solchen neuen Belastung betroffen wären. Dazu ist es sinnvoll, die Verwendung des Netto-Einkommens der privaten aktiven Haushalte etwas näher zu betrachten. Dieses setzt sich zusammen aus dem Konsum der Rentner, der Erwerbstätigen und der Kinder sowie der Ersparnis.

$$Y_A = C_A + C_E + C_K + S$$

<sup>14</sup> Bailliu, Jeannine N. / Reisen, Helmut: Do Founded Pension Contribute to Higher Aggregate Savings? A Cross Country Analysis, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 134, 1998, Heft 4, S. 705.

<sup>15</sup> Bailliu, Jeannine N. / Reisen, Helmut: a.a.O., S. 705f.





könnte der Netto-Effekt negativ sein. Trotz der verstärkten Kapitalbildung könnte sich die Volkswirtschaft im Jahr 2040 also auf einer niedrigeren Isoquante befinden als unter den Status quo-Bedingungen. Es käme so einer zusätzlichen Belastung der zukünftigen Generationen, d.h. zum Gegenteil des vom Beirat Intendierten (Punkt E).

Schließlich ist auch noch die Möglichkeit zu berücksichtigen, daß die **freiwillige Ersparnis** der Haushalte reduziert wird. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn Arbeitnehmer davon ausgehen, daß Rentenbeiträge ganz oder zu einem großen Teil Steuern darstellen.<sup>18</sup> In diesem Fall könnte bei den Aktiven der irrtümliche Eindruck entstehen, daß die erzwungene Kapitalbildung per Saldo eine erhöhte Altersversorgung ermöglicht. Die erzwungene Ersparnis würde somit die freiwillige Ersparnis substituieren. Der Anstieg des Kapitalstocks fiel dann geringer aus als erwartet (Punkt D). Überdies käme es in den Jahren 2030/40 dazu, daß viele Rentner über geringere Einkommen verfügten als unter den Status-quo Bedingungen.

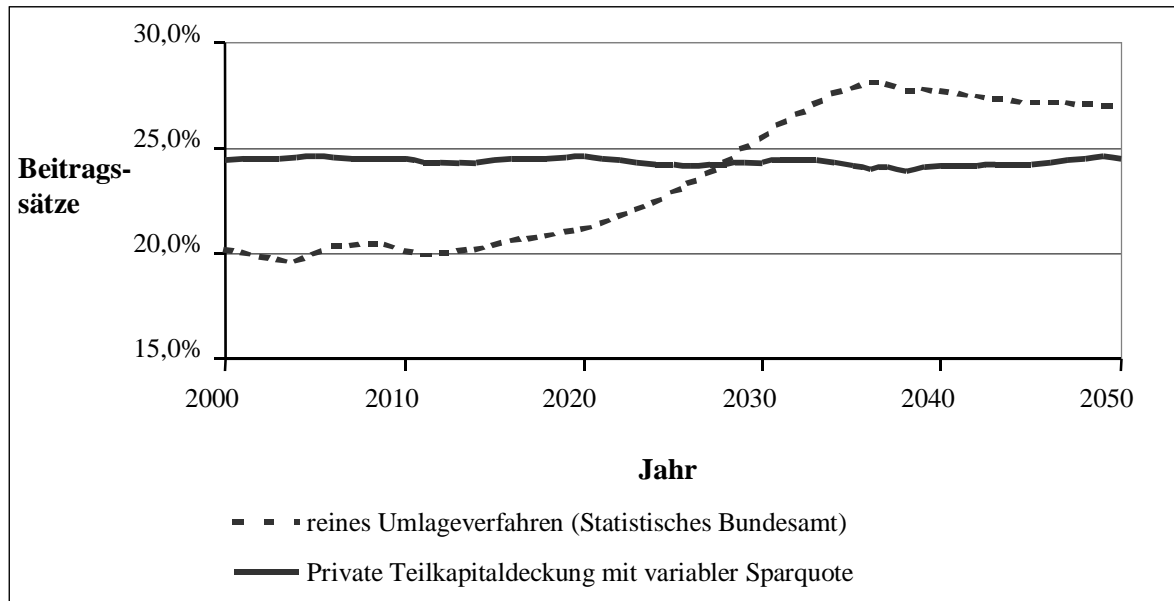
## **5 Problem der Abgabenbelastung im Jahre 2040**

### **5.1 Verhalten gegenüber zukünftigen Generationen**

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß eine Lastenverschiebung in die Zukunft im prognostizierten Ausmaß nicht stattfinden wird. Gleichwohl könnte argumentiert werden, daß im Jahre 2040 zwar ein insgesamt ausreichend hohes reales Volkseinkommen erzielt wird, aber aufgrund einer exzessiven Sozialabgabenbelastung mit gravierenden allokativen Verzerrungen zu rechnen ist. Schon heute steht außer Zweifel, daß die seit 1990 erheblich gestiegenen Sozialabgaben als eine wichtige Ursache für die Zunahme der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren anzusehen sind.

Wie Schaubild 4 verdeutlicht, sorgt die vom Beirat vorgeschlagene Teilkapitaldeckung dafür, daß es zu einer deutlichen Glättung der Rentenversicherungsbeiträge in den nächsten Jahrzehnten kommt.

Schaubild 4: Vorschlag des Beirats für konstante Beitragssätze zur gesetzl. Rentenversicherung



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 42.

## 5.2 Arbeitslosenquote im Jahr 2040

Bei einer Prognose der Abgabenbelastung müssen jedoch neben der Rentenversicherung auch die übrigen Bereiche der Sozialversicherung betrachtet werden. Hierbei ist vor allem die Arbeitslosenversicherung von Bedeutung. Bei einer so dramatischen Verminderung der Erwerbsfähigen müßte auch eine deutliche Verringerung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland zu erwarten sein. Diese Entwicklung würde zu einem erheblichem Beitragssenkungspotential zur Arbeitslosenversicherung führen. Durch die gegenläufige Entwicklung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung würde es so auch unter Status quo Bedingungen eine Konstanz bei den Sozialbeiträgen kommen.

Es ist aus heutiger Sicht kaum zu erklären, wieso Prognos für das Jahr 2040 in seinem „unteren Szenario“ von einer Arbeitslosenquote von 12,6 % ausgeht.<sup>19</sup> Auch der Wert von 4,7 % im „oberen Szenario“ erscheint nicht zwingend.<sup>20</sup> Der Wissenschaftliche Beirat geht auf die für die gesamte Abgabenbelastung so zentrale Frage der Arbeitslosigkeit in seinem Gutachten überhaupt nicht ein.

Wie sensitiv die Abgabenbelastung auf die Arbeitslosigkeit reagiert, zeigt sich, wenn man einmal für das „untere Szenario“ von Prognos eine Arbeitslosenzahl von 1 Million statt 3,9 Millionen

<sup>18</sup> So z.B.: Börsch-Supan, Axel: Zur Deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung, (unveröffentlichtes Skript), Mannheim, 1998, S. 5.

<sup>19</sup> VDR: a.a.O., S. 53. Im Gegensatz dazu, stellt Krupp zurecht fest, daß „eine Arbeitsknappheitsperiode ... nicht zwingend aus der demographischen Entwicklung (ist), aber wahrscheinlich“ (Krupp, Hans-Jürgen: Langfristige Perspektiven der Alterssicherung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 10, 78. Jahrgang, S. 583).

<sup>20</sup> VDR: a.a.O., S. 53.

unterstellt, was einer Arbeitslosenquote von 3,2 % entspricht. Durch die steigenden Beitragszahlungen bei gleichzeitigem Rückgang der Ausgaben wäre es möglich, die Sozialabgabenquote um 11,2 Prozentpunkte zu reduzieren.<sup>21</sup> Damit könnte die gesamte zusätzliche Abgabenlast, die bis 2040 durch die Rentenversicherung entsteht, mehr als kompensiert werden.

### **5.3 Zunahme allokativer Verzerrungen bis zum Jahre 2025**

Wenn man die Abgabenbelastung als ein zentrales Problem ansieht, ergibt sich beim Modell des Beirats auf den ersten Blick der überraschende Effekt, daß es von heute bis zum Jahr 2025 zu einer deutlich höheren Abgabenbelastung kommt als unter Status-quo Bedingungen. Bis zum Jahre 2015 beträgt die Mehrbelastung rund 4 Prozentpunkte. Damit schlägt der Beirat also eine Lösung vor, die für ein Vierteljahrhundert zu einer wesentlich höheren Abgabenbelastung in Deutschland führen wird. Dies ist umso erstaunlicher, als er sich im gleichen Gutachten über die zu hohe Abgabenlast und ein daraus resultierendes „Standortproblem“ beklagt.<sup>22</sup>

Zumindest muß zwischen den zusätzlichen allokativen Verzerrungen von heute bis zum Jahr 2025 und den geringeren Beeinträchtigungen in der Phase danach abgewogen werden.<sup>23</sup> Dabei wäre es wiederum sinnvoll, eine Prognose für die Arbeitslosigkeit vorzunehmen. Wenn die plausible Annahme gemacht wird, daß die Arbeitslosigkeit in dem Maße zurückgeht, wie die Zahl der Erwerbsfähigen abnimmt, dann wäre für die Zeit nach 2025 kaum noch mit nennenswerten Beschäftigungsproblemen in Deutschland zu rechnen.

Durch den Vorschlag des Beirats und vieler anderer Ökonomen würde also die Arbeitslosigkeit in der Phase erhöht, in der sie ohnehin ein gravierendes Problem darstellt. Bei einer zusätzlichen Belastung der Arbeitnehmer mit Zwangssparbeiträgen in Höhe von 4 % ihres Einkommens wäre es gerade im Bereich der gering Qualifizierten kaum noch möglich, eine größere Lohnspreizung zu erreichen. Das diese für eine dauerhafte Lösung der Arbeitslosenproblematik unabdingbar ist, steht außer Zweifel.<sup>24</sup> Im ganzen würde es wohl zu einem zusätzlichen Anstieg der Lohnkosten kommen. Umgekehrt wären die nach 2025 steigenden Sozialbeiträge sehr viel weniger problematisch, wenn sich der Arbeitsmarkt mehr oder weniger im Gleichgewicht befindet.

---

<sup>21</sup> Eigene Berechnung auf Basis des Prognos-Gutachtens (VDR: a.a.O., 1998).

<sup>22</sup> Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 3. Zu Inkonsistenzen innerhalb der wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Beirats siehe auch: Schmähl, Winfried: Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5, 78. Jahrgang, 1998, S. 241 - 267.

<sup>23</sup> Dies gilt z.B. auch für den Vorschlag des Frankfurter Instituts, das Umlageverfahren vollständig durch ein Kapitaldeckungsverfahren zu ersetzen. Auch hier würden zunächst höhere Gesamtbeiträge notwendig sein, die erhebliche allokativen Verzerrungen mit sich bringen (vgl.: Becker, Gary: Rentenkrise – und wie wir sie meistern können, 1997).

<sup>24</sup> Gottschalk, P.: Inequality, Income Growth, and Mobility: Basic Facts, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, Nr. 2, Frühjahr 1997, S. 21- 40.

Wer heute also für eine Glättung der Abgaben zur gesetzlichen Rentenversicherung plädiert, kommt nicht umhin, sich diesem – sehr schwierigen – intertemporalen Wohlfahrtsvergleich zu stellen. Ein konstanter Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung ist jedenfalls nicht per se besser als eine variable Sozialabgabenquote.

#### 5.4 Versicherungsfremde Leistungen

Die mit dem Vorschlag des Beirats verbundenen kritischen Aspekte legen es nahe, nach alternativen – idealerweise möglichst bald wirksamen – Lösungen für das Problem der überhöhten Abgabenbelastung zu suchen. Alle Bereiche der Sozialversicherung werden derzeit in erheblichem Maße durch „versicherungsfremde Leistungen“ oder genauer „nicht-beitragsäquivalente Leistungen“ belastet.<sup>25</sup> Für die Rentenversicherung sind hierfür lediglich Angaben aus dem Jahr 1995 verfügbar. Danach beliefen sich diese auf 102 Mrd. DM zuzüglich der Transfers innerhalb der Rentenversicherung von West- nach Ostdeutschland, die sich auf rund 33 Mrd. DM beliefen.<sup>26</sup> Zieht man hiervon den Bundeszuschuß von 64 Mrd. DM ab, verbleibt ein Rest von mindestens 71 Mrd. DM. Dies entspricht 26% der gesamten Beitragseinnahmen der Rentenversicherung.<sup>27</sup> Eine vollständige Finanzierung der „nicht-beitragsäquivalenten Leistungen“ durch Steuern würde also eine Senkung des Beitragssatzes um 4,6 Prozentpunkte erlauben. Damit würde es zum einen auch im „Krisenjahr 2040“ nur zu leicht höheren Beitragssätzen kommen, als sie vom Beirat im Rahmen seines Kapitaldeckungsmodells für die Gegenwart empfohlen werden. Zum anderen würde dadurch das für gering Qualifizierte notwendige Bruttolohnsenkungspotential geschaffen werden.

Tabelle 6: Nicht-beitragsäquivalente Leistungen

Versicherungsfremde Leistungen	102 Mrd. DM
West-Ost-Transfer	+ 33 Mrd. DM
Bundeszuschuß	- 64 Mrd. DM
Saldo	71 Mrd. DM ( $\approx$ 26 % des Beitragsvolumens)

<sup>25</sup> Für den Beirat spielt die Finanzierungsart von sog. versicherungsfremden Leistungen keine bzw. eine nur untergeordnete Rolle. Für ihn besteht sogar eine weitgehende Beitragsäquivalenz (Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., 1998, S. 14 und 26). Dagegen hält z.B. auch Krupp eine Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen zur Entlastung der Rentenversicherungsträger und somit zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage für sinnvoll (Krupp, Hans-Jürgen: a.a.O., S. 585).

<sup>26</sup> Die West-Ost-Transfers ergeben sich hierbei als Differenz zwischen den ostdeutschen Einnahmen aus Beiträgen und den gesamten ostdeutschen Ausgaben.

<sup>27</sup> Der Beirat geht – im Widerspruch zu seinen Aussagen bezüglich der Beitragsäquivalenz – sogar von einem impliziten Steueranteil von 50 % aus (Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 14). Allerdings führt es diesen – unzutreffenderweise – vollständig auf die Einführungsgewinne der ersten Generationen in der Nachkriegszeit zurück.

Quelle: VDR: Fakten und Argumente, Nr. 5, 1997, S. 10; Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juli 1998, S. 60\* sowie eigene Berechnungen.

Wer also eine Krise der Rentenversicherung mit den allokativen Verzerrungen einer steigenden Belastung durch Sozialabgaben begründen will, muß

- zum einen über eine fundierte Prognose der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2040 verfügen und
- zum anderen gut begründen, wieso er nicht schon heute alle Möglichkeiten ausschöpft, um diese in der Tat erheblichen Allokationsstörungen zu verringern.

Viel zu kurz greift hier die Argumentation des Beirats, wonach „eine Mehrwertsteuer (...) grobenteils ohnehin nichts anderes (sei) als eine versteckte Lohnsteuer“.<sup>28</sup> Er übersieht dabei die spezifischen Verzerrungen einer Abgabe, die ausschließlich an der Rechtsfigur eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses mit einem Einkommen von mehr als 630 DM anknüpft.

Nur am Rande sei bemerkt, daß es durch eine solche Umfinanzierung der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen zu einer erheblich höheren Rendite des Umlageverfahrens kommen würde, wodurch ein wesentlicher Nachteil gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren an Bedeutung verlieren würde. Umgekehrt läßt die stark zunehmende Kapitalintensität eine deutliche Verminderung der Kapitalproduktivität erwarten. Es ist also völlig unangemessen, die heutigen Renditen von Kapitalanlagen mit der aktuellen Renditen des Umlagesystems zu vergleichen.

## **6 Problem des fehlenden Humankapitals**

Das Problem der steigenden Kapitalintensität legt es nahe, die Erwerbstätigkeit zu stimulieren, d.h. noch mehr Kapital zu akkumulieren. Schaubild 5 verdeutlicht, daß schon mit einem geringen Anstieg des Arbeitsvolumens ein erheblicher Anstieg des Einkommens erzielt wird (Bewegung von D nach F).

### a) Verstärkte Förderung von Familien mit Kindern

Dies führt zu einem zentralen Problem der Alterssicherung, unabhängig davon, ob sie in der Form des Umlageverfahrens oder des Kapitaldeckungsverfahren organisiert wird: Die für eine Rentnergeneration **insgesamt** verteilbaren Einkommen hängen in gleicher Weise vom Realkapital wie vom „Humankapital“ ab. Für jeden **einzelnen** Rentner sind jedoch seine Rentenansprüche völlig unabhängig davon, welche Investitionen er in das „Humankapital“ vorgenommen hat:

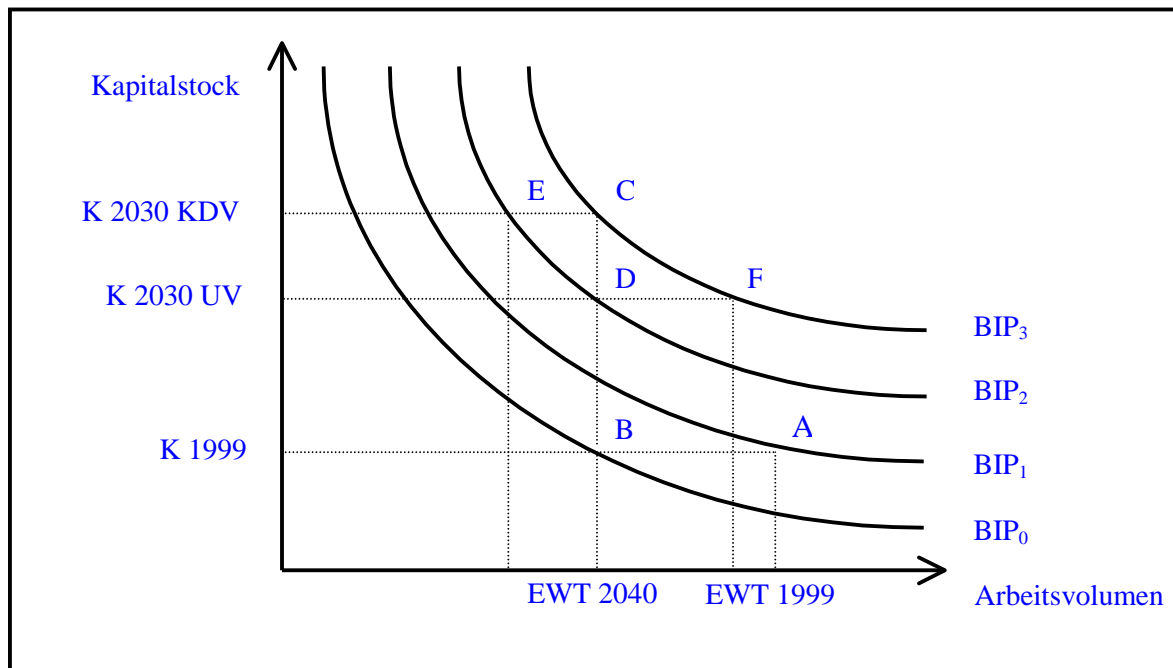
- Beim Kapitaldeckungsverfahren kommt es hierfür allein auf seine im Erwerbsleben getätigten Ersparnisse an.

---

<sup>28</sup> Wissenschaftlicher Beirat: a.a.O., S. 21.

- Bei einem Umlageverfahren mit Teilhabeäquivalenz sind für die Rentenansprüche lediglich die im Erwerbsleben erzielten Einkommen maßgeblich.

Schaubild 5: Lösung des Humankapitalproblems



Quelle: eigene Darstellung

Beide Alterssicherungssysteme sind also durch eine gravierende Externalität gekennzeichnet, die von vielen Autoren völlig vernachlässigt wird. Die jeweils erzielte individuelle Rendite ist für Kinderlose immer am höchsten, da sie keine Zahlungen für die Kindererziehung (d.h. für „Humankapital“) zu leisten haben. Gesellschaften, die ihre Alterssicherung überwiegend mit ihren eigenen Kindern bestreiten wollen, sind also darauf angewiesen, diese Externalität zu beseitigen. Andernfalls werden sie mit den demographischen Entwicklungen zu rechnen haben, mit denen derzeit alle Industrieländer konfrontiert sind.<sup>29</sup>

Auch das erst kürzlich verkündete Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Ehe und Familie verdeutlicht, daß in Deutschland offensichtlich nicht genug getan wurde, um ausreichende finanzielle Anreize für das Aufziehen von Kindern zu schaffen.<sup>30</sup> Dies wird nicht zuletzt auch durch

<sup>29</sup> Es ist schon erstaunlich, wenn man dazu bei Fenge nachliest: „Da der Staat kaum Einfluß auf die Bevölkerungsentwicklung nehmen kann und sollte, also den Geburtenrückgang und die gestiegene durchschnittliche Lebensdauer als exogen zu betrachten hat, stellt sich die Frage nach der Unumstößlichkeit des Umlageverfahrens als Instrument für die Rentenfinanzierung.“ (Fenge, Robert: Effizienz der Alterssicherung, 1997, S. 6). Zur Problematik bezüglich der demographischen Entwicklung siehe: Wissenschaftlicher Beirat a.a.O., S. 12.

<sup>30</sup> Vgl.: <http://www.jura.uni-sb.de>: Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 5 vom 19.01.1999 zum Beschluß des Zweiten Senats vom 10. November 1998. Siehe dazu auch: Kwasniewski, Klaus: Das Familienurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 2, 79. Jahrgang, 1999, S. 68. Zu den wirtschaftspolitischen Folgen des Urteils und der aktuellen Einkommenssituation von Haushalten mit Kindern, siehe: DIW: Entscheidung

die Analysen des Sozio-ökonomischen Panels verdeutlicht, wonach durch die Geburt von Kindern ein weit überdurchschnittliches Armutsrisiko entsteht.<sup>31</sup>

Bei dem auf jeden Fall zu erwartenden Anstieg der Kapitalintensität erscheint eine massive Förderung von Familien mit Kindern somit als eine sehr viel effizientere Lösung als ein noch stärkerer Ausbau des Kapitalstocks. Wieso der „Zug dafür (...) schon abgefahren“ sein soll wäre bei einem Zeithorizont bis zum Jahr 2040 ausführlicher zu begründen.<sup>32</sup> Und für eine grundlegende Korrektur dieser Externalität kann es nie zu spät sein.

#### b) Ausweitung der Lebensarbeitszeit

Nicht diskutiert werden auch andere Möglichkeiten, die Zahl der Erwerbsfähigen in Deutschland zu vergrößern. Relativ einfach ließe sich die Lebensarbeitszeit dadurch erhöhen, daß junge Menschen sehr viel früher als bisher ins Erwerbsleben eintreten. Mit einer Verkürzung der Schulzeit auf zwölf Jahre, einer Abschaffung der Wehrpflicht und des Zivildienstes sowie kürzerer Studienzeiten ließe sich ohne allzu große Schwierigkeiten eine erhebliche Ausweitung der Erwerbstätigenzahl erreichen. Bei 700 000 – 800 000 Menschen pro Altersjahrgang in der Altersklasse 20-30 (im Zeitraum 2020 bis 2040) könnte man durch eine Verkürzung der Ausbildungszeit um ein Jahr eine Ausweitung der Erwerbspersonenpotentials um immerhin rund 2 % erreichen.<sup>33</sup> Zudem würde dadurch das im internationalen Vergleich sehr hohe Alter der deutschen Hochschulabsolventen auf ein wettbewerbsfähiges Niveau reduziert werden.

### **7 Ein Vorschlag am Rande**

Ein nicht zu unterschätzendes Problem des Umlagesystems besteht in seiner starken Abhängigkeit von politischer Einflußnahme. Für kurzfristig denkende Politiker ist es grundsätzlich attraktiv, höhere Leistungen des Rentensystems zu versprechen oder mit dem Rentensystem Probleme auf anderen Feldern zu kaschieren, da sich die Kosten solcher Maßnahmen erst auf längere Sicht in voller Deutlichkeit zeigen.

---

des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der Staatlichen Förderung von Ehe und Familie, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 8, 1999, S. 163 – 178.

<sup>31</sup> Wagner, Gert: Kapital sichert nicht besser, in: Die Zeit, S. 20, 12.11.1998, S. 27.

<sup>32</sup> Sinn, Hans-Werner: Sozialstaat im Wandel, Vortrag während der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Rostock, 1998b, S. 17.

<sup>33</sup> Die Berechnung basiert auf der IAB-Studie zum zukünftigen Erwerbspersonenpotential (Fuchs, Johann / Thon, Manfred: Projektion des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland 1996 – 2040, Bild 1 und Tabellenanhang S. 1ff.) sowie auf Zahlen der Prognos AG (vgl.: VDR: a.a.O., S. 37).

In diesem Punkt ist eine deutliche Parallele zur Geldpolitik zu erkennen. Auch hier besteht die Gefahr, daß ein Kurzfristendenken der Politiker zu suboptimalen Lösungen führt.<sup>34</sup> Die Lösung eines von der Politik unabhängigen Entscheidungsgremiums könnte auch für die Rentenversicherung aufgegriffen werden. Konkret könnte man sich das so vorstellen, daß ein unabhängiger Rentenrat geschaffen wird. Seine Funktion bestünde darin, bei allen Änderungen des Rentenrechts, die zu höheren Leistungen für die Versicherten führen, den Barwert der Belastungen zu ermitteln. Die Politik sollte dann verpflichtet sein, diesen Betrag als Staatsverschuldung aufzunehmen und ihn auf einem gesonderten Konto des Rentenrates zu deponieren. Auf diese Weise würde die implizite Zunahme der Staatsverschuldung in eine explizite umgewandelt werden und so der Öffentlichkeit transparent gemacht.

## **8 Zusammenfassung**

Wenn nun die Probleme und die Scheinprobleme der Alterssicherung in Deutschland zusammenfaßt werden, gibt es ein scheinbares Problem und zwei eindeutige echte Probleme.

- Das Scheinproblem ist die angeblich ungerechte intergenerative Lastenverteilung bzw. konkreter ein Kapitalmangel im Jahr 2040. Mit einer hohen Sparquote sorgen die heute Aktiven massiv dafür, daß es späteren Generationen einmal erheblich besser gehen wird als ihnen selbst – sofern nicht unvorhergesehene Schocks auftreten.
- Das erste große Problem der Alterssicherung in Deutschland besteht darin, daß die gesetzliche Rentenversicherung in den letzten Jahren als eine zusätzliche Einnahmequelle des Staates genutzt wurde. Dadurch ist die Rendite des Umlageverfahrens gesunken und es wurden erhebliche alloкатive Störungen am Arbeitsmarkt ausgelöst. Dieses Problem bedarf jedoch schon heute einer Lösung und wenn diese gefunden wird, sind die dann noch bestehenden Belastungen des Jahres 2040 nur noch von untergeordneter Bedeutung .
- Das zweite große Problem eines jeden außer-familiären Alterssicherungsverfahrens liegt in der Externalität, die auf den individuellen Kosten der Kindererziehung beruht. Eine Gesellschaft, die nicht bereit ist, diese Externalität zu internalisieren, muß sich mit einer abnehmenden Kapitalproduktivität und damit auch relativ geringeren Realeinkommenszuwächsen zufrieden geben.

Die von vielen Ökonomen präferierte Teilkapitaldeckung setzt an dem Scheinproblem an, ohne die beiden echten Probleme lösen zu können. Im Gegenteil sie würde für viele Jahre zu einer noch höheren Abgabenlast, sinkenden Realeinkommen und damit auch zu einer noch geringeren Geburtenrate führen.

---

<sup>34</sup> Zur Diskussion innerhalb der Geldpolitik, siehe: Bofinger, Peter / Reischle, Julian / Schächter, Andrea: Geldpolitik, 1996, S. 119ff.