

EINE BLAUPAUSE FÜR EINE NACHHALTIGE RENTENREFORM IN DEUTSCHLAND

Axel Börsch-Supan

01-2002

Januar 2002

EINE BLAUPAUSE FÜR EINE NACHHALTIGE RENTENREFORM IN DEUTSCHLAND

Axel Börsch-Supan

MEA, Fakultät für Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim
National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts

**Das englische Original dieses Papiers wurde für die Tagung
„Reforming Old-Age Pension Systems“
der Herbert-Giersch-Stiftung, Magdeburg, Mai 2000, geschrieben**

ZUSAMMENFASSUNG

Auch nach der Rentenreform 2001 wird das Alterseinkommen im wesentlichen von der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Umlageverfahren getragen werden. Die weiterhin unterschätzte Alterung der Bevölkerung und die weiterhin bestehenden Anreizeffekte auf das Arbeitskräfteangebot werden jedoch nach wie vor die gesetzliche Rentenversicherung unter großen Druck setzen.

Dieses Papier vertritt den Standpunkt, dass eine nachhaltige Sanierung der Rentenversicherung nur erreichbar ist, wenn sie auf den folgenden drei sich gegenseitig bedingenden Elementen aufbaut: Erstens eine reformierte umlagefinanzierte Pflichtversicherungssäule, die versicherungsmathematisch angepasst ist, der ein transparentes Kontensystem zugrunde liegt, und die die Beitragssätze auf ihrer jetzigen Höhe einfriert; zweitens eine kapitalgedeckte Säule, die die anstehende Alterslast finanziert und im Stil von Gruppenversicherungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam organisiert wird; drittens erweitert durch Umverteilungselemente, die eine Mindestrente garantieren und die Bildung von Humankapital verstärken, sowie eine einheitliche und in sich konsistente steuerliche Behandlung.

ADRESSE:

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Mannheim Research Institute for the
Economics of Aging
Fakultät für Volkswirtschaftslehre
Universität Mannheim
D-68131 Mannheim
Fax: +49-621-181-1863
E-Mail: axel@boersch-supan.de

Mein Dank gilt Friedrich Breyer, Herbert Giersch, Patrick Minford, Robert Solow und Joachim Winter für ihre hilfreichen Anmerkungen vor, während und nach der Konferenz. Die Übersetzung besorgte Mechthilda Testroet.

EINE BLAUPAUSE FÜR EINE NACHHALTIGE RENTENREFORM IN DEUTSCHLAND

Axel Börsch-Supan

Einführung

Bislang bot das deutsche Rentenversicherungssystem eine hohe und zuverlässige Altersversorgung. Es war das erste formale Rentensystem der Welt, das Bismarck vor fast 120 Jahren entwarf, und es diente weltweit als Modell für viele Sozialversicherungssysteme. Es wurde als einer der Gründe für soziale und politische Stabilität in Deutschland gerühmt, überlebte zwei Weltkriege, die Depression der 30er Jahre und in jüngerer Zeit die Wiedervereinigung.

Die Zeiten haben sich jedoch geändert. Zwar gibt es seit 1992 eine Flut von Reformen, die aber zu keiner Stabilisierung der Beitragssätze, der öffentlichen Unterstützung und der Mitgliedszahlen geführt haben. Fast alle Projektionen weisen Beitragssätze auf, von denen befürchtet wird, dass sie, eine Generation weiter, nicht aufrechterhalten werden können.¹ Dies gilt auch nach der neuerlichen Rentenreform im Jahr 2001.

Dieses Papier vertritt die Ansicht, dass Deutschland eine viel weitreichendere Rentenreform braucht, als sie zur Zeit in den politischen Parteien diskutiert wird. Da die Projektionen, die der Rentenreform 2001 zugrunde liegen, die Entwicklung der Lebenserwartung unter- und die Entwicklung der Erwerbstätigkeit deutlich überschätzen, ist zu erwarten, dass die weitgehend parametrische Reform des derzeitigen Umlagesystems wie schon die früheren Reformen bald nachgebessert werden müssen.

Für eine nachhaltige Rentenreform müssen zwei zentrale Maßnahmen getroffen werden: Erstens muss das Umlagesystem transparenter und fairer gestaltet werden. Es bedarf größerer Transparenz, um politisch tragbar und langfristig reformierbar zu werden, und mehr Fairness, um die derzeitigen Anreize zu neutralisieren, früh in Rente zu gehen. Zweitens ist es unumgänglich, eine ausgewogenere Mischung von Umlagesystem und kapitalgedeckter Altersversorgung in Deutschland einzuführen. Nur ein höheres Niveau der Kapitaldeckung kann die demographische Last verteilen, die negativen Anreizeffekte zur Frührente auf das Arbeitskräf-

teangebot vermindern – und sie wird zudem positive Nebenwirkungen auf die deutsche Gesamtwirtschaft ausüben, in dem sie den deutschen Kapitalmarkt stärker institutionalisiert. Die verteilungspolitischen Implikationen dieser zentralen Reformschritte können durch eine Mindestrentengarantie und eine entschiedenere Förderung der Bildung von Humankapital zusätzlich gesteuert werden.

Viele der Argumente in diesem Papier sind nicht neu. Ganz im Gegenteil, sie wurden in anderen Ländern längst diskutiert und schon vor geraumer Zeit auch umgesetzt – so seit Mitte der 80er Jahre in in unseren beiden Nachbarländern, der Schweiz und den Niederlanden.² Daß die Situation in Deutschland besonders prekär ist, liegt am Ausmaß des demographischen Wandels und der (fast) Ausschließlichkeit des Umlagesystems für das Renteneinkommen des Medianarbeitnehmers.

Wir schlagen in diesem Papier ein konkretes Übergangsmodell vor, das, ausgehend vom jetzigen Umlagesystem, eine ausgewogenere Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Einkommensvorsorge anstrebt. Wir zeigen, dass die Übergangslast relativ leicht zu tragen ist, und dass es sich dabei keinesfalls um eine „Doppelbelastung“ handelt. Die Übergangslast wird dabei nicht durch eine Erhöhung des Staatsdefizits finanziert, was aufgrund des Maastrichter bzw. Amsterdamer Vertrags aus wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Gründen schwierig sein würde.

Im folgenden Abschnitt 1 legen wir die Ursachen der derzeitigen Probleme dar und zeigen, dass parametrische Reformen innerhalb des derzeitigen Systems unhaltbare Beitragssätze nicht verhindern werden. Abschnitt 2 gibt eine kurze Darstellung der theoretischen Problematik: Kann eine höhere Kapitaldeckung überhaupt das Gesamtwohl verbessern? Abschnitt 3 stellt den ersten Teil unseres Reformvorschlags vor, nämlich ein reformiertes Umlagesystem, das sich durch mehr Transparenz und weniger negative Anreizeffekte auszeichnet. Abschnitt 4 simuliert den Übergang zu einem höheren Anteil der kapitalgedeckten Rente am gesamten Renteneinkommen. In Abschnitt 5 wird die Rolle diskutiert, die die Umverteilung in einem Rentensystem spielen kann und sollte. Wir schließen mit einigen Bemerkungen zur Rentenpolitik.

¹ Für eine Zusammenfassung von Meinungsumfragen vgl. DIA (1999). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998) stellt Beitragssatz-Projektionen verschiedener Reformszenarien vor.

² Vgl. die internationalen Erfahrungen, die in DIA (1999) geschildert werden.

1. Die derzeitige Lage

Das deutsche staatliche Rentensystem ist sehr monolithisch aufgebaut. Es schließt fast alle Beschäftigten ein und sorgt innerhalb eines einzigen öffentlichen Umlageverfahrens mit relativ transparenten Regeln für fast das gesamte Renteneinkommen. Eine detaillierte Beschreibung ist nicht Absicht dieses Papiers.

Kurz gesagt: Das System wird durch Beiträge (2000: 19,3% des Bruttoeinkommens) und allgemeine Steuern (2000: etwa 9% des Bruttoeinkommens, darunter der dedizierte Anteil an der Mehrwert- sowie der so genannten Ökosteuer) finanziert, und weist damit insgesamt einem Beitragssatz von etwa 28% des Bruttoeinkommens aus. Es sorgt für eine Rente, die in etwa proportional zum Lebenseinkommen steht. Daher findet im deutschen System in wesentlich geringerem Umfang eine Einkommensumverteilung statt als im US-amerikanischen und den meisten anderen europäischen Rentensystemen. Die derzeitige Durchschnittsrente liegt bei etwa 70% des Durchschnittseinkommens (US Social Security: etwa 50%). Zusätzlich zur Altersrente sorgt das System für eine großzügige Erwerbsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrente. Obwohl das deutsche System verglichen mit anderen europäischen Systemen im Hinblick auf die durchschnittliche Ersatzquote für das gesetzlich vorgeschriebene normale Rentenalter von 65 nicht über dem Durchschnitt liegt, ist das Rentenniveau für den durchschnittlichen Rentner, der mit 59,5 Jahren sehr früh in Rente geht, sehr großzügig. Staatliche Renten machen fast 12% des BIP aus, ein Anteil, der zweieinhalb mal so groß ist wie in den Vereinigten Staaten.³

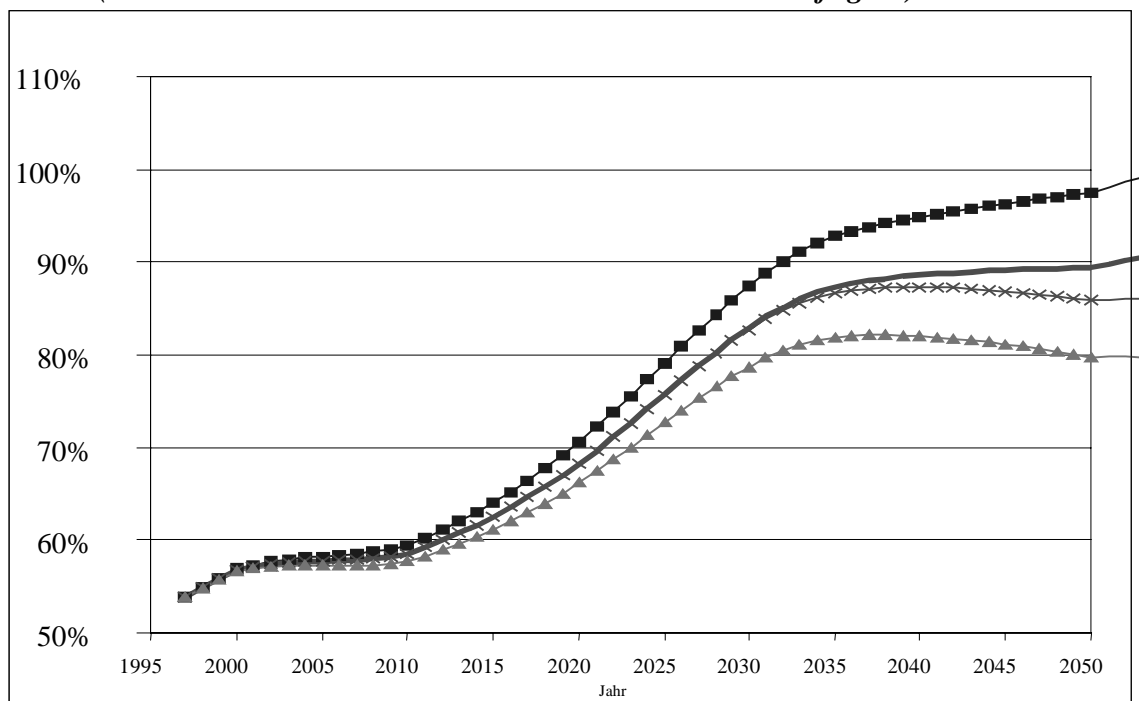
Für die zunehmenden Schwierigkeiten des deutschen gesetzlichen Rentenversicherungssystems gibt es zwei wesentliche Gründe: Die Alterung der Bevölkerung und die Frührente. Wir werden beide getrennt betrachten. Wir werden außerdem erörtern, inwiefern diese Probleme innerhalb des jetzigen Rentensystems gelöst werden können, d.h. durch eine „parametrische“ Reform des Umlageverfahrens.

Die Alterung der Bevölkerung

Die Alterung der Bevölkerung ist in Deutschland besonders schwerwiegend. Nach Bos et al. (1994), wird sich der Anteil der älteren Bevölkerung in Deutschland von 21 Prozent in 1995 auf 36 Prozent im Jahre 2035 erhöhen. Damit wird Deutschland in 2035 unter den Industrieländern den höchsten Anteil älterer Menschen haben. Während die OECD für ihre europäischen Mitgliedsstaaten einen Zuwachs von 20,6 Prozent im Jahr 1990 auf 39,2 Prozent in 2030

projiziert, wird sich der deutsche demographische Altersquotient von 21,7 Prozent in 1990 auf 49,2 Prozent in 2030 weit mehr als verdoppeln.⁴ Wie in den meisten anderen Industriestaaten gibt es zwei Gründe für die Alterung der Bevölkerung. Die Verminderung der Fertilität verlief in Deutschland besonders schnell und intensiv. Sie fiel innerhalb von 10 Jahren von 2,4 auf 1,5, von einem Geburtenhoch auf ein Geburtentief. Zusätzlich hierzu erhöhte sich die Lebenserwartung zwischen 1950 und 1990 um fast 10 Jahre. Dieser Trend hält weiterhin an.

Abbildung 1: Rentnerquotient, 1995-2050
(Anzahl der Rentner in Prozent zur Anzahl der Beschäftigten)



Anmerkung: Die Abbildung zeigt vier Szenarien (von oben nach unten): Starke Alterung und konstante Fertilität, mittlere Alterung und konstante Fertilität, mittlere Alterung und zunehmende Fertilität, schwache Alterung und zunehmende Fertilität. *Quelle:* Birg und Börsch-Supan (1999).

Folglich wird das Verhältnis von Rentnern zu Beschäftigten entsprechend steigen, leicht abgeschwächt nur durch eine Zunahme der Erwerbsquote. Dies wird in Abbildung 1 dargestellt. Bei konstantem gegenwärtigen Rentenniveau folgt aus der Zunahme des Rentnerquotienten eine Steigerung des Beitragssatzes im Umlagesystem. Legt man die mittlere Projektion der Abbildung 1 zugrunde, so würden die Gesamtbeiträge zur Rentenversicherung im Jahre

³ Dies schließt sämtliche staatliche Renteneinkünfte ein.

2035, dem voraussichtlichen Höhepunkt der Verschiebung der Bevölkerungsstruktur, etwa 37 Prozent des Bruttoeinkommens ausmachen, einschließlich der Kofinanzierung durch die indirekten Steuern. Bei dieser Berechnung gehen wir von einer Anpassungen der Erwerbsquote (insbesondere durch ein um etwa 3 Jahre späteres Renteneintrittsalter) und einer leicht verringerten Ersatzquote der neu eintretenden Rentengänge aus. Dennoch scheint dies nur schwer finanzierbar zu sein, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass zudem mit einer Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge und der allgemeinen Steuern, ebenfalls Folgen des demographischen Wandels, zu rechnen ist.

Die Alterung der Bevölkerung ist eine ernst zu nehmende Bedrohung für die Stabilität des deutschen Rentenversicherungssystems. Der Anteil der Sozialbeiträge am Gesamtlohn liegt schon jetzt bei etwa 50 Prozent. Die negativen Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot, an denen der deutsche Arbeitsmarkt schon jetzt leidet, werden dadurch weiter verschärft, denn die meisten Beschäftigten fassen die Rentenbeitragsabzüge als Steuern auf.

Es gibt mittlerweile viele empirische Belege für diese Anreizeffekte. Während die Mitgliedschaft in der deutschen Rentenversicherung für abhängig Beschäftigte Pflicht ist, können die Selbständigen wählen, ob sie der staatlichen Rentenversicherung beitreten oder sich selbst versichern wollen. Daher lässt sich an dieser Gruppe gut die Akzeptanz der staatlichen Rentenversicherung messen. 1985 wählten 62% aller Selbständigen die Mitgliedschaft im staatlichen Rentensystem. 1995 waren es nur 23%. Zudem nahm die Anzahl der Selbständigen stark zu. In vielen Fällen handelte es sich hierbei um Beschäftigte, die selbständig wurden, aber gleichzeitig ihren alten Arbeitgeber als wichtigsten Auftraggeber behielten, um auf diese Weise die Sozialversicherungsabgaben zu vermeiden. Die staatliche Rentenversicherung verlor hierdurch zwischen 1985 und 1995 etwa 6% der Einnahmen. Diese Erfahrungen wurden auch in Ländern wie Großbritannien und Ungarn gemacht, wo es „Austrittsklauseln“ aus der staatlichen Rentenversicherung gibt. Zusätzlich zu diesen offenbarten Präferenzen zeigen auch Meinungsumfragen in Deutschland durchgängig, dass die meisten abhängig Beschäftigten das Gewicht der gesetzlichen Rente deutlich reduzieren würden, wenn sie es nur dürften.⁵

⁴ OECD, nach einer Weltbankprojektion von Bos et al. (1994). Der OECD-Altersquotient bezieht sich auf Personen, die 65 Jahre oder älter sind, zu Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren. Neuere Projektionen, etwa Eurostat oder Birg und Börsch-Supan (1999) nehmen eine höhere Lebenserwartung an, und kommen damit auf noch höhere Altersquotienten.

⁵ Boeri, Börsch-Supan und Tabellini (2000).

Frührente

Ein anderer sehr teurer negativer Anreizeffekt im deutschen Rentenversicherungssystem entsteht durch das Fehlen einer versicherungsmathematisch fairen Anpassung der Rente an das Renteneintrittsalter. Dies führt dazu, dass der Wert der Rentenzahlungen mit dem Renteneintrittsalter sinkt. Zwar bekommen Arbeitnehmer, die später in Rente gehen, eine etwas höhere Rente pro Monat, dies kompensiert aber keineswegs die kürzere Rentenbezugsdauer. Der Verlust ist groß, wenn man ihn mit dem Einkommen vergleicht, das durch zusätzliche Arbeitsjahre verdient werden könnte, und lag in der vergangenen Dekade bei mehr als 50 Prozent des Einkommens.⁶ Er wird auch im Jahre 2004, nach der in Phasen eingeführten Rentenreform von 1992, noch bei zwischen 20 und 30 Prozent liegen. Daher tendieren deutsche Arbeitnehmer dazu, so früh wie möglich in Rente zu gehen.

Dieser Mechanismus wird von Börsch-Supan und Schnabel (1999) ausführlich beschrieben, und die hieraus entstehenden Folgen für die Frührente in mehreren ökonometrischen Analysen geschätzt (Börsch-Supan, 1992; Schmidt, 1995; Siddiqui, 1997; Börsch-Supan, 1998b). Schätzungen für die Verminderung des Durchschnittsrentenalters liegen zwischen 2,5 und 3,5 Jahren. Da die durchschnittliche Lebenserwartung eines Beschäftigten im Alter von 60 Jahren etwa 18 Jahre ist, bedeutet das niedrigere Rentenalter eine Erhöhung der Rentenausgaben um etwa 20 Prozent. Kombiniert mit den großzügigen Regelungen für Erwerbsunfähige, hat es zu dem bereits erwähnten erstaunlich recht niedrigen Rentenalter von 59,5 Jahren geführt. Das ist früher als das gesetzlich frühest mögliche Renteneintrittsalter von 60 Jahren, und mehr als fünf Jahre vor dem so genannten „normalen“ Rentenalter von 65 Jahren.

Können parametrische Änderungen des Umlageverfahrens den Beitragssatz stabilisieren?

Oft wird behauptet, dass eine parametrische Reform genügt, um die Anreize zur Frührente zu beheben und dass keine automatische Verbindung zwischen mangelnder versicherungsmathematischer Fairness und dem Umlageverfahren besteht. Das umlagefinanzierte US-amerikanische Social Security System ist zum Beispiel in etwa versicherungsmathematisch fair, wenn man die Altersspanne von 62 bis 65 Jahre betrachtet. Tatsächlich scheinen die USA allerdings eine seltene Ausnahme zu sein. Anreizeffekte, die denen in Deutschland sehr ähneln, gibt es in fast allen anderen Umlageverfahren in den Industrieländern, wie in Gruber und Wise

⁶ Genauer: Die Änderung im jetzigen verminderten Nettowert der zu erwartenden zukünftigen Rentenzahlungen, wenn der Ruhestand um ein Jahr verschoben wird, geteilt durch das Nettoeinkommen in diesem Jahr.

(1999) gezeigt wurde. Sie sind in den Entwicklungsländern oft noch stärker ausgeprägt (Börsch-Supan, Palacios und Tumbarello, 1999).

Ein möglicher Grund liegt in dem politischen Prozess, der das Umlageverfahren steuert. Versicherungsmathematische Fairness ist nicht leicht zu erzielen, da sie andauernde Anpassungen erfordert, z. B. an die sich ändernde Lebenserwartung. In einem staatlichen Rentensystem, und dies sind notwendigerweise Umlageverfahren, wird eine Anpassung der Beziehung zwischen Renten und Beiträgen politisch entschieden. Viele Studien haben gezeigt, dass dieser politische Entscheidungsprozess in der Regel zu Gunsten der Rentenbezieher und auf Kosten der Beitragszahler ausgeht (Browning, 1975; Verbon, 1988). Dieser Mechanismus erschwert es, versicherungsmathematische Fairness in der Praxis zu erzielen. Es sei angemerkt, dass kapitalgedeckte Renten diese versicherungsmathematische Anpassung aus dem politischen Prozess in die Hand der Versicherungsmathematiker legen, wodurch die Probleme der politischen Entscheidungsprozesse umgangen werden.

Wir bezweifeln außerdem, dass Parameteränderungen das Umlageverfahren gegen die Alterung der Bevölkerung immunisieren können. Diese Skepsis beruht auf dem schieren Ausmaß der Altersstrukturveränderung, die dazu führen wird, dass sich die Belastung pro Beschäftigten mehr als verdoppeln wird. Wir gehen im folgenden durch die möglichen Einzelmaßnahmen.

Eine Erhöhung des Rentenalters ist die wirksamste aller Maßnahmen, da gleichzeitig sowohl die Anzahl der Beitragszahler erhöht und die Anzahl der Rentenempfänger vermindert wird. Berücksichtigt man die erhöhte Lebenserwartung, erscheint es nur natürlich, den aktiven Teil des Lebens zu verlängern, insbesondere angesichts des in Deutschland so niedrigen Renteneintrittsalters. In der Tat versuchen mehrere Gesetzesänderungen und Durchführungsregeln in der Nachfolge der Reform 1992, das Rentenalter zu ändern. Offizielle Schätzungen gehen von einer hierdurch eingeleiteten Änderung des Rentenalters von etwa 3 Jahren aus.⁷

Doch gibt es wichtige Einschränkungen. Zum einen erzielen gesetzliche Änderungen nicht unbedingt auch Verhaltensänderungen. Obwohl sich die Verminderung des gesetzlichen Frührentenalters beeindruckend schnell durchsetzte (siehe Börsch-Supan und Schnabel, 1998), wird eine Straffung eines Systems zumeist nicht genau so bereitwillig aufgenommen wie die Lockerung eines Systems. Prognos (1998) nimmt an, dass sich ein Drittel der Beschäftigten durch Inanspruchnahme einer Invaliditätsrente dem entziehen werden. Das mag deutlich unter-

schätzt sein, da sich der Behindertenstatus immer wieder als eine Hintertür herausgestellt hat, die nicht leicht zu schließen ist, vgl. etwa die Niederlanden oder die USA. Die hohe Invaliditätsquote vor 1972, als die flexible Altersgrenze eingeführt wurde, weist darauf hin, dass dies auch in Deutschland wieder geschehen könnte. Zweitens, eine Verschiebung des Durchschnittsrentenalters um einige wenige Jahre wird nicht genügen, den Beitragssatz zu stabilisieren. Um die Folgen, die die Alterung der Bevölkerung mit sich bringt, voll aufzufangen, müßte das Durchschnittsrentenalter um etwa 9,5 Jahre auf ein Alter von 69 Jahren erhöht werden.⁸ Das ist eine beträchtliche Verschiebung in ein Alter, in der sich die Sterberate erhöht und die Produktivität abnimmt, und eine Verschiebung, die einen ausreichend flexiblen Arbeitsmarkt voraussetzt, der das zusätzliche Arbeitskräfteangebot absorbiert.

Eine Zunahme der Frauenerwerbsquote ist ein weiterer oft erwähnter Mechanismus, der dabei helfen könnte, die Rentenlast zu verringern. Wieder gibt es Einschränkungen zu beachten. Erstens kann die stärkere Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt nicht einfach per Politikdekret veranlaßt werden, sondern bedarf struktureller Veränderungen im täglichen Leben der Deutschen. Zweitens sind die Auswirkungen für die Rentenfinanzen gering und zeitlich begrenzt. Selbst wenn der Anteil der berufstätigen Frauen innerhalb der nächsten 10 Jahre daselbe Niveau wie das der Männer erreichen sollte, würde der Beitragssatz zur Sozialversicherung dadurch im Jahre 2035 nur um ein Drittel niedriger sein, und die Entlastung wäre zeitlich begrenzt, da die zusätzlichen weiblichen Beschäftigten später selbst Renten beanspruchen werden.

Die Folgen, die sich aus der Alterung der Bevölkerung ergeben, könnten schließlich auch durch den Zuzug jüngerer Gastarbeiter gelindert werden. Dies kann jedoch keine Lösung sein, da die Zahlen kaum stimmen werden. Man mache sich klar, daß, um das Altern der deutschen Bevölkerung voll auszugleichen, zwischen heute und dem Jahr 2035 etwa 800 000 Personen (Arbeitnehmer und ihre Familie) jährlich nach Deutschland immigrieren müßten, wenn man von der typischen Altersstruktur der Einwanderer ausgeht. Das wäre 2,5 Mal soviel wie die durchschnittliche Nettoeinwanderungsquote der letzten 10 Jahre, die pro Kopf der Bevölkerung drei Mal so hoch ist wie in den USA - eine Quote also, die zur Zeit undenkbar ist.

Da es keine einzelne Maßnahme gibt, die den Beitragssatz zum deutschen Umlageverfahren stabilisieren kann, hat man versucht, das bestehende System stückweise zu flicken, wie

⁷ Implizit in Prognos (1998) und Hain und Müller (1998).

an der Reform von 1992, dem Reformversuch 1999 und den vielen zwischenzeitlichen Änderungen zu sehen ist. Zu den Maßnahmen gehört die Senkung des Rentenniveaus durch Minderanrechnung von Ausbildungszeiten, die gestaffelte Erhöhung des zukünftigen Renteneintrittsalters, die Verschärfung der Berechtigung zu Invaliditätsrenten – plus das Hoffen auf eine Zunahme der weiblichen Erwerbstätigkeit und vielleicht, zumeist unausgesprochen, etwas Hilfe durch Immigration. Dieser Politikmix erfordert eine signifikante Absorption zusätzlicher Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt und beinhaltet dennoch einen partiellen Rückzug von früher gegebenen Rentenversprechen ein. Die Senkung des Rentenniveaus und die parallele Erhöhung des Beitragssatzes wird weiter dazu beitragen, das Umlageverfahren noch weniger attraktiv zu machen. Die impliziten Renditen des Umlageverfahrens werden für junge Arbeitnehmer ab etwa dem Jahrgang 1985 negativ sein. Dies wird dazu führen, dass diese verstärkt versuchen, das System zu umgehen. Damit wirken die Stabilisierungsmaßnahmen potentiell kontraproduktiv und destabilisierend, da sie die Beitragsbasis unterminieren, d.h., die Zahl der Beitragszahler verringern.

2. Und wie steht es mit Paretoverbesserungen?

Unsere derzeitige Lage ist also nicht besonders glücklich. Gibt es jedoch eine Möglichkeit, dies zu ändern? Technischer ausgedrückt, können wir eine überhaupt eine Reform entwerfen, die die Wohlfahrt aller verbessert, oder zumindest keinen schlechter stellt? Während Wirtschaftswissenschaftler sich einig sind, dass es notwendig ist, die Anreize zur Frührente zu neutralisieren und ein Rentensystem transparent zu gestalten, damit der Zusammenhang zwischen Rentenhöhe und Beiträgen deutlich wird, dreht sich der Schwerpunkt der theoretischen Diskussion um die Vor- und Nachteile der Kapitaldeckung. Die Frage, ob der Übergang zu einem kapitalgedeckten System paretoverbessernd ist, läßt sich nicht einfach beantworten und soll auch an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Doch ist es angebracht, die wichtigsten theoretischen Punkte kurz darzulegen, bevor wir zu den konkreten Reformvorschlägen übergehen.⁹

Die Debatte wird von zwei extremen Positionen charakterisiert, die beide falsch sind. Einerseits wird behauptet, daß die hohen Kapitalmarktrenditen der letzten zwei Jahrzehnte verglichen mit einer niedrigen oder sogar negativen impliziten Rendite des Umlageverfahrens Beweis für die Überlegenheit eines kapitalgedeckten Systems sind. Dieses Argument in seiner

⁸ Börsch-Supan (1998a), auf einem Modell von Simulationen mit detaillierten demographischen und Arbeitsmarktprojektionen beruhend.

⁹ Für eine tiefgreifende Diskussion siehe Börsch-Supan (1999).

einfachsten Form ist grob falsch, da Risiko, Verwaltungs- und Versicherungskosten außer Acht gelassen werden. Aber selbst wenn diese Elemente vollständig berücksichtigt werden und aufgrund der dynamischen Effizienz der Wirtschaft ein positiver Unterschied in der Rendite bleibt, wird bei einer solchen Argumentation die Übergangbelastung ignoriert. Zwar mag ein kapitalgedecktes Rentensystem effizienter sein als ein Umlageverfahren, doch wird zumindest ein Teil der Übergangsgewinne durch die Rückzahlung der ursprünglichen impliziten Schuld des Umlageverfahrens verloren gehen, weil hierdurch notwendigerweise neue Verzerrungen verursacht werden.

An dieser Stelle der Diskussion kommt es häufig zu einem weiteren Fehlschluß. Breyer (1989), Brunner (1994) und Fenge (1995) nehmen die entgegengesetzte Extremposition ein und behaupten, dass die Beibehaltung des Umlageverfahrens und ein Übergang zu einem voll kapitalgedeckten System gleichwertig sind. Diese Position wurde auch von Sinn (2000) vertreten. Die Argumente der Protagonisten dieser Position gelten jedoch nur in sehr einfachen Ökonomien, die friktionslos sind (z. B. perfekte Kapitalmärkte haben), und wenn die Reform die Produktionstechnologie mit ihrer Gesamtfaktorproduktivität nicht ändert. Schließlich müssen die Renten in dem Sinne „fair“ sein, dass Beiträge und Rentenzahlungen innerhalb jeder Generation streng proportional sind. Wenn Rentenbeiträge aber als reine Steuern verstanden werden (was nach den meisten Meinungsumfragen der Fall zu sein scheint), oder Liquiditäts- oder Diversifizierungseinschränkungen auftreten (Pestieau und Possen, 1998), oder sich Technologieveränderungen abzeichnen, weil insbesondere die Kapitalproduktivität durch die Änderungen des Rentensystems erhöht wird (Corsetti, 1994; Corsetti und Schmidt-Hebbel, 1995; Holzmann, 1997; Börsch-Supan, 1999b), gelten diese Ergebnisse nicht. In all diesen Fällen gibt es Raum für echte Paretoverbesserungen. Selbst wenn solche Nebenwirkungen in einer Übergangsphase zunächst geringfügig („zweiter Ordnung“) sind, erhöhen sie das Niveau des Wirtschaftswachstums und haben daher bedeutende Langzeitwirkungen.

Über die quantitativen Auswirkungen dieser Effekte „zweiter Ordnung“ gibt es in Deutschland wenig empirische Ergebnisse. Ein Papier, das sich ebenfalls mit dieser Thematik auseinandersetzt, untersucht Ineffizienzen des Kapitalmarktes im deutschen System der Eigentümerkontrolle, die durch einen Mangel an institutionellen Anlegern in Deutschland verstärkt werden.¹⁰ Die deutsche Kapitalproduktivität ist relativ niedrig, selbst wenn man die hohe Kapitalintensität berücksichtigt, was auf X-Ineffizienzen im Einsatz physischen Kapitals

hinweist, die mit einem Mangel an Eigentümerkontrolle verbunden zu sein scheinen.¹¹ Ein Übergang zu einem höheren Anteil an Kapitaldeckung könnte die Rolle der institutionellen Anleger stärken, den Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt steigern, und somit höhere Kapitalproduktivität erzielen, bei gleichzeitiger Erhaltung (oder Verbesserung) der Arbeitsproduktivität.

In der Debatte über die Möglichkeiten eines paretoverbessernden Übergangs pendelt sich die Waagschale irgendwo zwischen „unentschieden“ und „dafür“ ein; es findet sich dagegen kaum ein wissenschaftliches Argument für ein „dagegen“. Dies spricht für die Kapitaldeckung in einem größeren Umfang, als sie augenblicklich in Deutschland genutzt wird. Während die öffentliche Debatte in Deutschland viele Gründe vorbringt, beim Niveau der Kapitaldeckung Vorsicht walten zu lassen, gibt es wenige Gründe, es bei der im internationalen Kontext extremen fast ausschließlichen Umlagefinanzierung zu belassen.

Tatsächlich steigert eine erhöhte Kapitaldeckung das Kapitalmarktrisiko, während das Umlageverfahren eine automatische Versicherung gegen einen säkularen Kapitalmarktzusammenbruch hat. Da Deutschland die katastrophalen Folgen von Hyperinflation und Weltwirtschaftskrise auf dramatische Art erlebt hat, scheinen die Deutschen Kapitalmarktrisiken besonders ablehnend gegenüber zu stehen. Eine höhere Kapitaldeckung vermindert jedoch auch Risiken, was oft ignoriert wird. Dies betrifft insbesondere die politischen Risiken, denen das staatliche Umlageverfahren ausgesetzt ist und die meist unterschätzt werden. Sozialleistungen wurden in den letzten Jahren in allen wichtigen EU-Ländern Hand in Hand mit Verschiebungen der politischen Konstellation nach oben und unten verändert, wie in vielen institutionellen Vergleichen aufgezeigt wird.¹² Politische Risiken zeigen sich besonders deutlich, wenn Anpassungen an die Inflation im Ermessensverfahren festgelegt werden, denen jedesmal politische Überlegungen unterliegen, wie Vorteile für die eigene Partei herausgeschunden werden können. Schließlich sei angemerkt, dass ein gemischtes System geringere Risiken birgt als ein vollständig auf Kapitaldeckung oder vollständig auf dem Umlageverfahren basierendes System, solange Kapitalmarkt- und politische Risiken nicht perfekt korrelieren. Die Diversifikation in einem Mischsystem verringert das Gesamtrisiko.

¹⁰ Börsch-Supan und Winter (2000).

¹¹ McKinsey Global Institute (1996, 1997).

¹² Gruber und Wise (1999), DIA (1999).

Da die Deutschen anscheinend gewillt sind, sich zu einem hohen Preis gegen säkuläre Kapitalmarktrisiken zu versichern, d.h., relativ niedrige Renditen für einen großen umlagefinanzierten Anteil in Kauf zu nehmen, schlagen wir im folgenden ein Mischsystem vor, das aus einem reformierten Umlageverfahren besteht, das auf seinem jetzigen Beitragssatz eingefroren wird, und einer kapitalgedeckten Säule, die mit dem demographischen Wandel automatisch wächst. Wir stellen zunächst diese beiden Elemente unter reinen Versicherungsaspekten dar und diskutieren anschließend einige Aspekte der Umverteilung.

3. Ein faires und transparentes Umlageverfahren

Drei Hauptprobleme plagen derzeit die Säule des Umlageverfahrens. Erstens werden die negativen Lohnnebenkosteneffekte schmerzlich fühlbar werden, wenn sich die Alterung der Bevölkerung beschleunigt und die Beitragssätze immer weiter steigen. Daher schlagen wir vor, den Beitragssatz des Umlageverfahrens auf dem derzeitigen Niveau einzufrieren. Zweitens gibt es im Umlageverfahren starke Anreizeffekte früh in Rente zu gehen, wodurch das Finanzierungsproblem in Zeiten gestiegener Lebenserwartung noch verstärkt wird. Daher schlagen wir vor, versicherungsmathematisch korrekte, d.h. deutlich höhere Abschläge bei frühem Renteneintrittsalter einzuführen. Drittens unterliegt das System politisch Hin- und Herschieberei, die die Zusammenhänge zwischen Rentenzahlungen und Beiträgen verschleiert und dazu beiträgt, dass Beitragszahlungen als Besteuerung empfunden werden. Daher schlagen wir ein transparentes Kontensystem vor, in dem die bisher geleisteten Beiträge und die zu erwartenden Rentenzahlungen klar dargestellt werden.

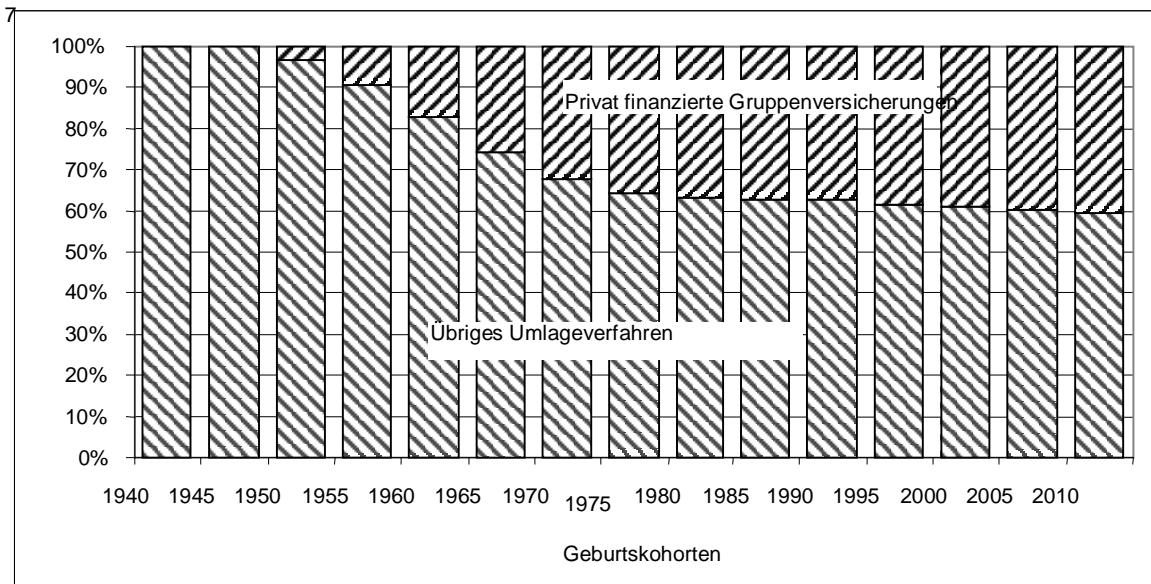
Das Einfrieren des Umlageverfahrens

Der demographische Wandel in Deutschland wird erst ab dem nächsten Jahrzehnt voll einsetzen, siehe Abbildung 1. Das bedeutet, dass bei sofortigem Handeln noch Zeit bleibt, in der Mittel angespart werden können, um die Beitragslast zu mildern, wenn sich die Verschiebung der Bevölkerungsstruktur beschleunigt. Der wichtigste Grund, den Beitrag einzufrieren, ist es, dadurch einen natürlichen, einigermaßen transparenten und politikfesten Mechanismus für einen Übergang zu mehr Eigenvorsorge zu schaffen.

Das Einfrieren des Beitragssatzes impliziert ein vermindertes staatliches Rentenbudget pro Rentner, wenn sich der Altersquotient erhöht. Die dadurch entstehende „Rentenlücke“ zwischen dem angestrebten und dem staatlich abgedeckten Rentenniveau wird denn durch die neue kapitalgedeckte Säule gefüllt. Diese neue Säule wird im nächsten Abschnitt erläutert. Wie

groß diese Lücke sein wird, hängt von den tatsächlichen demographischen Änderungen und letztendlichen Anpassungen des Arbeitsmarktes ab. Durch sie wird bestimmt, in welchem Verhältnis die beiden Säulen, Umlageverfahren und Kapitaldeckung, zum Renteneinkommen beitragen. Abbildung 2 zeigt die erwartete Entwicklung nach den oben erwähnten Projektionen.

Abbildung 2: Mischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, nach Geburtskohorten



Versicherungsmathematische Abschläge nach Renteneintrittsalter

Der zweite Schritt ist, die Abschläge, die das Rentenniveau an das Renteneintrittsalter anpassen, versicherungsmathematisch fair zu gestalten, so dass der Gesamtwert aller Rentenzahlungen vom Rentenalter unabhängig ist. Bis 1992 war die Rentenhöhe proportional zur Anzahl der Beitragsjahre, daher implizierte die Verschiebung des Ruhestandes um ein Jahr nach 40 Beitragsjahren eine Steigerung der Rentenhöhe um 2,5%, was erheblich niedriger ist als die versicherungsmathematische Anpassung, die im Alter von 65 Jahren und einer Verzinsung von 3% zwischen 7 und 8 Prozent liegt. Seit der Rentenreform von 1992 gibt es immerhin Abschläge von 3,6% pro Jahr, die bis zum Jahr 2004 eingeführt sein werden -- aber dies ist erst die Hälfte des versicherungsmathematisch nötigen Niveaus.

Obwohl die Anzeffekte versicherungsmathematisch unfairer Anpassungen unumstritten sind (siehe den Band von Gruber und Wise, 1999), sind sie politisch deswegen kontrovers, da - nach weit verbreiteter Meinung - die Reduzierung des Rentenalters zur Verminderung der Arbeitslosigkeit beiträgt. Dieses Papier ist nicht der Ort für eine Diskussion des zugrunde liegenden Irrtums. Die empirischen Studien, die nach den Arbeiten von Layard, Nickell

und Jackman (1991) entstanden sind, geben statt dessen Belege für eine *negative* Korrelation zwischen Rentenalter und Arbeitslosigkeit.

Ein transparentes Kontensystem

Der dritte wichtige Schritt des ersten Reformteils ist, das Umlageverfahren als ein System transparenter Konten („notional accounts“) einzurichten, die, wie in Schweden, vierteljährlich den Beitragszahlern zugehen. Während hierdurch nur die Präsentation des Systems geändert wird und nicht die ihm zugrunde liegenden ökonomischen Mechanismen, handelt es sich durchaus um einen wichtigen Schritt, da er die Verbindung zwischen Beiträgen und Rentenzahlungen verdeutlicht und politische „Tricks“ am System erschwert.

Zudem ist ein solches Kontensystem ein wichtiges Instrument, den Arbeitnehmern aufzuzeigen, wie viel Eigenvorsorge sie leisten müssen. Sie zeigen eindeutig die Folgen eines Einfrierens des Beitragsatzes auf und definieren so die Summe, die zur kapitalgedeckten Säule beigetragen werden muss. Daher kann dieser Reformvorschlag auf die Einrichtung eines Kontensystems nicht verzichten.

Die „Flickschusterei“ am System wurde in den letzten Jahren in Deutschland zur Methode. Beispielsweise wurde das Rentenniveau durch eine Neudefinition von Beitragsjahren mehr oder weniger stillschweigend reduziert. Solche „verwaltungstechnischen Anpassungen“ kommen früher oder später ans Licht und haben dazu beigetragen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Rentensystem noch weiter zu verringern. Wenn Beschäftigte vierteljährliche Abrechnungen erhalten, werden solche stillschweigenden „verwaltungstechnischen“ Änderungen des Rentenniveaus sofort offengelegt – dies zwingt die Politik zu offenen Strategien. Nur so lässt sich das Vertrauen in unser Rentensystem wieder stabilisieren.

4. Übergang zu einem teilkapitalgedeckten Rentensystem

Im folgenden soll gezeigt werden, dass die Übergangskosten zu einem System, das zu einem Teil kapitalgedeckt ist, der den Risikopräferenzen der deutschen Öffentlichkeit angepasst ist, relativ gering sind, selbst wenn sie von einer einzigen Generation geleistet werden müssen. Dieser Übergang benutzt daher keine Schuldenfinanzierung („recognition bonds“ oder ähnliche Mittel), um die Übergangskosten über mehrere Generationen zu verteilen, vgl. Feldstein und Samwick (1998). Übergangskosten fallen für die Geburtsjahrgänge an, die in etwa zwischen 1948 und 1960 geboren wurden. Sie betragen etwa 3 % des Bruttoeinkommens eines durchschnittlichen Arbeitnehmers. Das ist bedeutend weniger als die Steigerung des Beitrags-

satzes, wenn das derzeitige Umlageverfahren beibehalten würde, vgl. Abschnitt 2. Geburtsjahrgänge, die nach 1961 geboren wurden, werden dann Übergangsgewinne erreichen können, da diese Jahrgänge erheblich geringere Beitragssätze zahlen müssen.

Ein wichtiger Faktor im Design von Übergangsmodellen ist die intertemporale Zuweisung der Übergangsbelastung. Eine einfache Verschiebung der hohen Last, die sich beim Festhalten am Umlageverfahren um das Jahr 2035 einstellen würde, auf frühere Jahre ist genauso unattraktiv wie eine sich lange hinziehende Zuweisung der Last über mehrere Generationen, weil hierfür ein teurer Schuldendienst nötig wäre.¹³ Außerdem ist die Übergangslast besonders groß, wenn der Kapitalstock in kurzer Zeit akkumuliert werden muss. Hieraus ergibt sich, dass die Übergangslast nicht konstant sein sollte, sondern sowohl kalenderzeitlich als auch zwischen den Geburtsjahrgängen variieren sollte. Ferner muss eine Vorlaufzeit zwischen der Ankündigung der Reform und ihrem eigentlichen Beginn stattfinden. Um diese Ziele zu erreichen, benutzen wir den im letzten Abschnitt vorgeschlagen Einfriermechanismus und beginnen mit dem Einfrieren des Beitragssatzes zum Umlageverfahren sieben Jahre nach seiner Ankündigung.

Wir nehmen an, dass die Rentenlücke vollständig gefüllt wird, das heißt, dass die Summe zukünftiger verminderter Renten nach dem Umlageverfahren und neuer kapitalgedeckter Renten den derzeitigen staatlichen Renten mit einer Rentenniveau von 70,5% entsprechen wird. Zentral für das Verständnis von Mehrsäulenmodellen ist, dass es auf diese Gesamtersatzleistung ankommt, nicht allein auf das Rentenniveau der umlagefinanzierten Säule, wie es in der öffentlichen Diskussion oft geschieht.

In Abbildung 2 wurde die Übergangsphase bereits dargestellt. Die kapitalgedeckte Rente wird letztendlich etwa ein Drittel des formalen Renteneinkommens stellen, während die übrigen zwei Drittel aus finanzierten Umlageverfahren stammen. Rechnet man die schon bestehenden anderen Quellen des Ruhestandseinkommens hinzu, so wird das Verhältnis zwischen umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Ruhestandseinkünften etwa dem derzeitigen Verhältnis in den Niederlanden und der Schweiz ähneln.

Die private kapitalgedeckte Säule baut auf einer Gruppenlebensversicherung auf.¹⁴ Diese Versicherung deckt alle drei biometrischen Risiken ab (Langlebigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Überleben) und wird an dem Zeitpunkt des Renteneintritts als Leibrente gezahlt. Der

¹³ Die Verträge von Maastricht und Amsterdam setzten enge Grenzen für eine Schuldenfinanzierung, obwohl es nicht ganz eindeutig ist, ob diese Grenzen auch dann zutreffen, wenn bereits bestehende implizite Staatsschulden explizit gemacht werden.

Einfachheit halber betrachten wir einen standardisierten Lebenslauf, in dem die Erwerbstätigkeit im Alter von 20 Jahren beginnt und zunächst mit 60 Jahren endet, wobei das Modell eine allmähliche Erhöhung des Rentenalters um 3 Jahre bis zum Jahr 2035 einschließt. Wir wenden die mittlere Variante der Projektionen zukünftiger Lebenserwartungen die bereits der Abbildung 1 zugrunde lagen. Die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsunfähigkeit im Alter steigt ab dem Alter von 45 Jahren so an, dass sie im Mittel 15 Prozent beträgt. Hinterbliebenenrenten werden gemäss den heutigen durchschnittlichen Wahrscheinlichkeiten gezahlt; allerdings ist dies wohl eine Überschätzung, da eine zunehmende Zahl von Frauen Renten aus eigenen Ansprüchen erwerben werden. Dies wird durch einen Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung gemäß Abbildung 1 modelliert.

Das Renten- oder Versicherungsunternehmen investiert das akkumulierte Kapital in den Markt, unter Nutzung einer weiten Bandbreite von Aktien, Anleihen, Direktplazierung und Immobilien, wodurch eine durchschnittliche Bruttorendite von 6,5% erzielt wird. Das ist die Durchschnittsrendite der Branche zwischen 1980 und 1995. Wir ziehen Verwaltungskosten von 6% der Beiträge ab, was dem Durchschnitt für Gruppenlebensversicherungen entspricht.¹⁵ Hier kommt die Bedeutung der Gruppenversicherung zum Tragen: Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass individuelle Versicherungen oft mit höheren Verwaltungskosten belastet sind. Gruppenversicherungen und eine universelle Streuung der Kapitaldeckung, unterstützt durch den Mechanismus der nominellen Abrechnungen, beschränken außerdem die Kosten einer Antiselektion im Altersrentenmarkt auf ein Minimum. Wir schlagen nicht vor, zusätzliche Anreize oder Pflichtbeiträge, einzuführen, sondern eine widerspruchsfreie Besteuerung aller Rentenzahlungen in Verbindung mit steuerlicher Abzugsfähigkeit für alle Beiträge zur Rentenversicherung.

Hieraus ergibt sich eine Nettorendite für den Versicherten von real 4,5%. Wir nehmen an, dass sich diese Rendite als Folge der Bevölkerungsalterung auf 4,2% im Jahr 2035 vermindern, und danach konstant bleiben wird. Diese Schätzung beruht auf einem sich überschneidenden Generationsmodell, das die Folgen der Bevölkerungsalterung und den Informationsrückfluss eines teil-kapitalgedeckten Rentensystems auf die Kapitalintensität und die Rendite

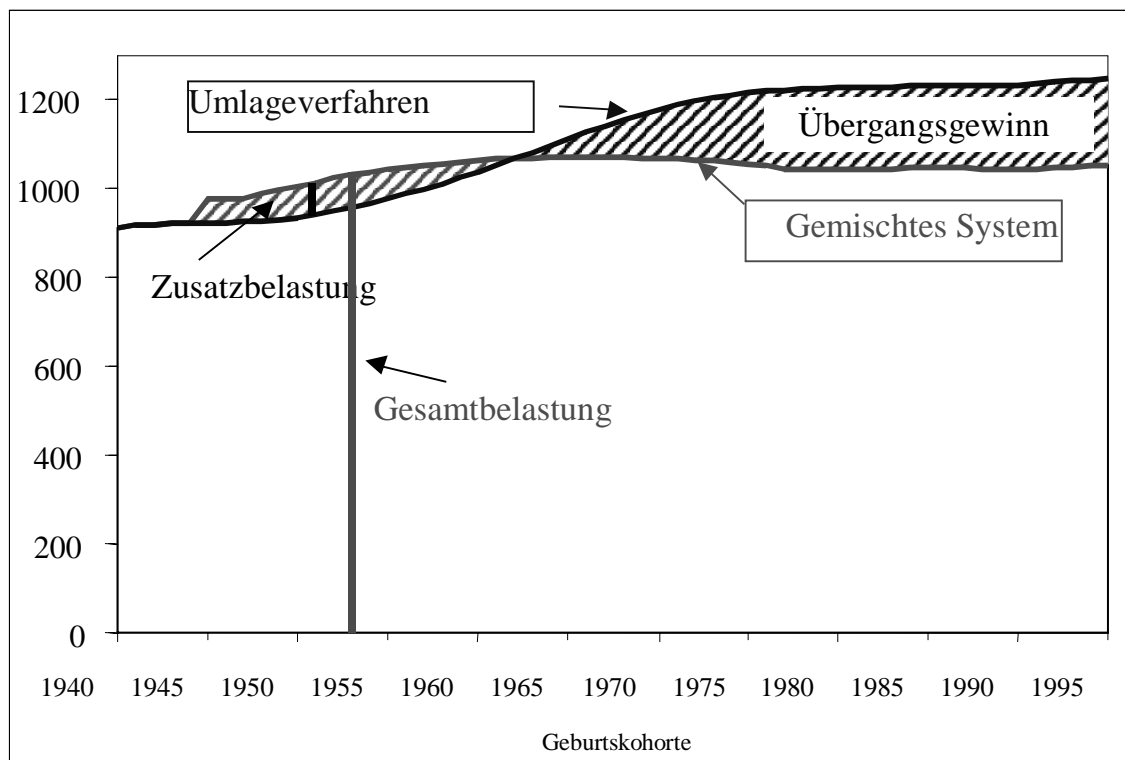
¹⁴ Für Details zu diesem und verwandten Übergangsmodellen vgl. Birg und Börsch-Supan (1999).

¹⁵ Die Verwaltung von Einzelversicherungen ist teurer. Daher wählen wir Gruppenversicherungen, die für einzelne Arbeitnehmergruppen, wie in den Niederlanden, oder in leicht abgeänderter Form, im Stil von US 401(k) Versicherungen verwaltet werden.

simuliert.¹⁶ Wir stellen gleichfalls Simulationen mit einer etwas höheren (5,5%) und einer bedeutend niedrigeren realen Rendite vor (3,0%).

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Gesamtbeiträge nach dem vorgeschlagenen Mischungsverhältnis und nach dem derzeitigen reinen Umlageverfahren. Für jede Geburtskohorte vergleicht sie die Gesamtbeiträge im Übergangsszenario (Beiträge zum verbleibenden Umlageverfahren plus Beiträge zur privaten Rentenversicherung) mit den Beiträgen in einem weitergeführten Umlageverfahren. Es ist wichtig festzuhalten, dass wir Situationen mit gleichem Konsum- und Freizeitverhalten in der Rentenphase vergleichen, weil beide Szenarios auf identischen Renteneinkommen und identischem Rentenalter beruhen.

**Abbildung 3: Gesamtbeiträge im Übergangsmodell und im weitergeführten Umlageverfahren
(DM/ Monat zum Durchschnittslohn)**



Anmerkung: 1000 DM sind etwa 500 US-\$ zu PPP. Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999).

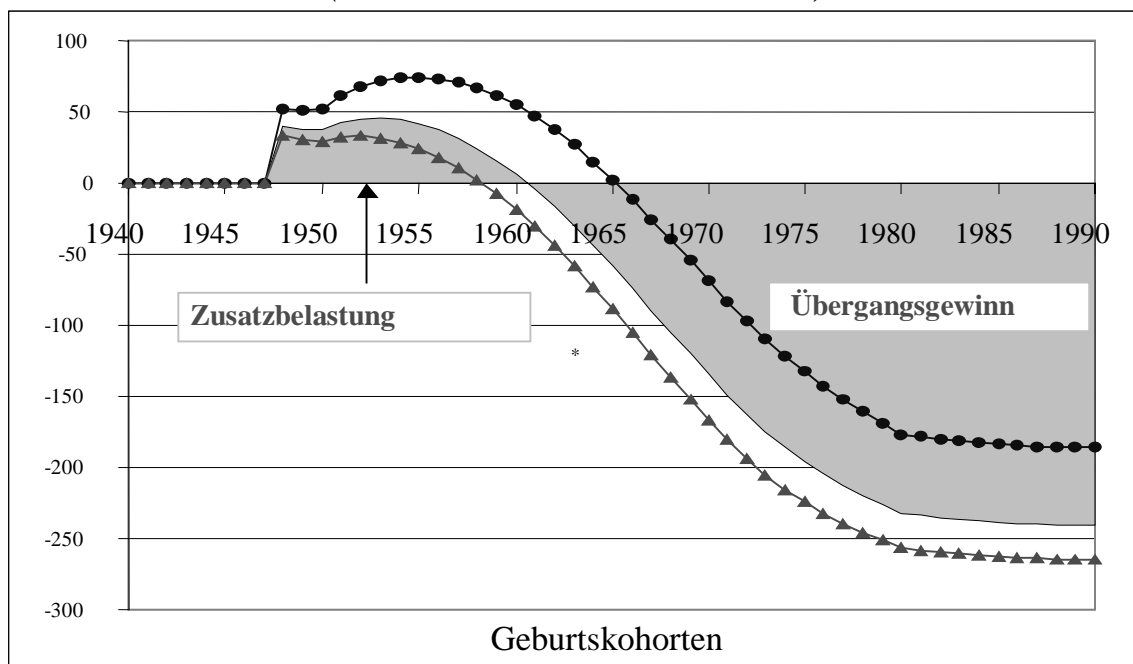
Die Übergangsphase gleicht die Steigerung des gesamten Beitragssatzes im Verhältnis zum Umlageverfahren aus, und verhindert, dass der Gesamtbeitragssatz die Spitzenbelastung

¹⁶ Siehe Birg und Börsch-Supan (1999) und Börsch-Supan, Heiß und Winter (2000).

des Umlageverfahrens nach dem Jahr 2035 erreicht, ohne die Höhe der Renten zu verändern. Für Kohorten, die nach ungefähr 1970 geboren wurden, resultiert die Übergangsphase in bedeutend niedrigeren Gesamtbeiträgen als nach dem Umlageverfahren.

Abbildung 4 zeigt die zeitweilige Übergangsbelastung und die langfristige Entlastung nach Kohorte ausführlicher. Es werden drei Renditen dargestellt.

Abbildung 4: Übergangsbelastung und langfristige Entlastung (DM/ Monat zum Durchschnittslohn)



Anmerkung: 100 DM entsprechen etwa 50 US-\$ zu PPP. Die Abbildung zeigt drei Renditen (schattiertes Feld: 4,5%, blaue Punkte: 3,0%, grüne Dreiecke: 5,5%). Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999).

Der Übergang bringt durchschnittliche Übergangskosten von etwa DM 45 (Euro 25) pro Monat mit sich für Kohorten, die zwischen 1950 und 1955 geboren wurden, standardisiert für einen Arbeitnehmer mit einem Durchschnittseinkommen. Dies entspricht etwa 1,1% des Bruttoeinkommens. Langfristige Gewinne laufen für die Kohorten ab 1961 auf und werden bei etwa DM 250 (Euro 130) pro Monat liegen. Diese Einsparung deckt sich mit mehr als einem Viertel der derzeitigen Gesamtbeiträge, die im Jahre 2000 bei durchschnittlich DM 950 (Euro 500) pro Monat lagen.

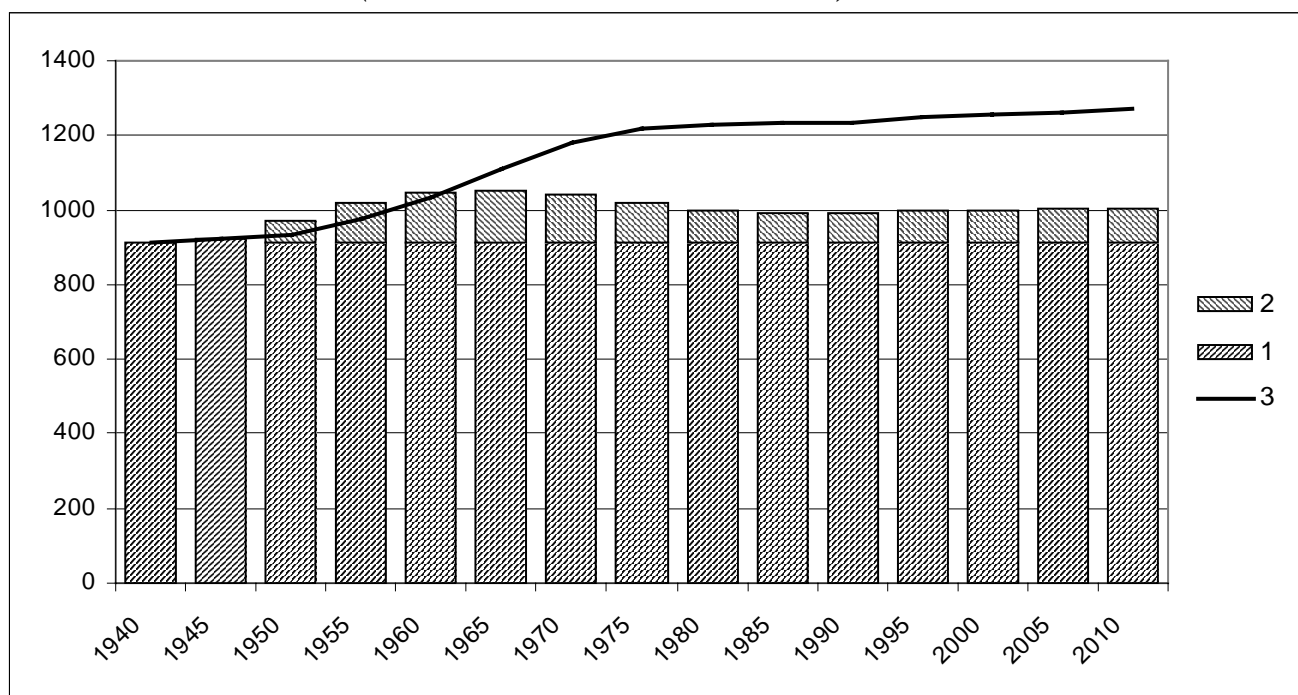
Eine Übergangsbelastung von 1,1% des Bruttoeinkommens (oder etwa 2,2% des Nettoeinkommens) ist signifikant. Sie ist jedoch alles andere als eine „Doppelbelastung“ im wörtlichen Sinne. Abbildung 3 stellt dies auf sehr anschauliche Weise dar. Außerdem sollte man sich erinnern, dass kürzliche Steueränderungen, u.a. aufgrund der Wiedervereinigung,

ähnliche Größenordnungen erreichen. Wir folgern, dass ein Übergang zu einer gleichgewichtigen Arbeitsteilung zwischen umlage- und privat finanzierter Altersvorsorge innerhalb der Grenzen der historischen Steueränderungen machbar ist.

Diese Simulationen hängen natürlich sehr von der angenommenen Rendite ab. Abbildung 4 spielt Varianten durch: Eine Verminderung der realen Rendite von 4,5% auf 3,0% erhöht die maximale Übergangsbelastung von DM 45 auf DM 75 pro Monat, verschiebt den Deckungszeitpunkt um etwa 4 Jahre auf die Kohorte von 1965 und vermindert die langfristige Entlastung von etwa DM 240 auf DM 180 pro Monat. Man beachte, dass es trotzdem eine bedeutende Reduktion des Beitragssatzes verglichen mit der Beibehaltung des jetzigen Umlageverfahrens ist. Eine höhere reale Rendite, hier 5,5%, wird diesen Gewinn steigern und die Übergangsbelastung verringern.

Abbildung 5 zeigt die Abhängigkeit der Kohorten vom Übergangsszenario der Sparbeiträge. Im Gegensatz zu derzeitigen Regierungsvorschlägen oder dem schwedischen Modell, legt das Einfrierungsmodell höhere Sparbeiträge für die Kohorten um 1965 zugrunde, als für frühere oder spätere Kohorten. Die frühen Kohorten müssen eine kleinere Lücke füllen, während die späteren Kohorten mehr Zeit haben, die Nutzen aus dem Zinseszinses zu ziehen.

Abbildung 5: Übergangsbelastung und langfristige Entlastung (DM/Monat zum Durchschnittslohn)

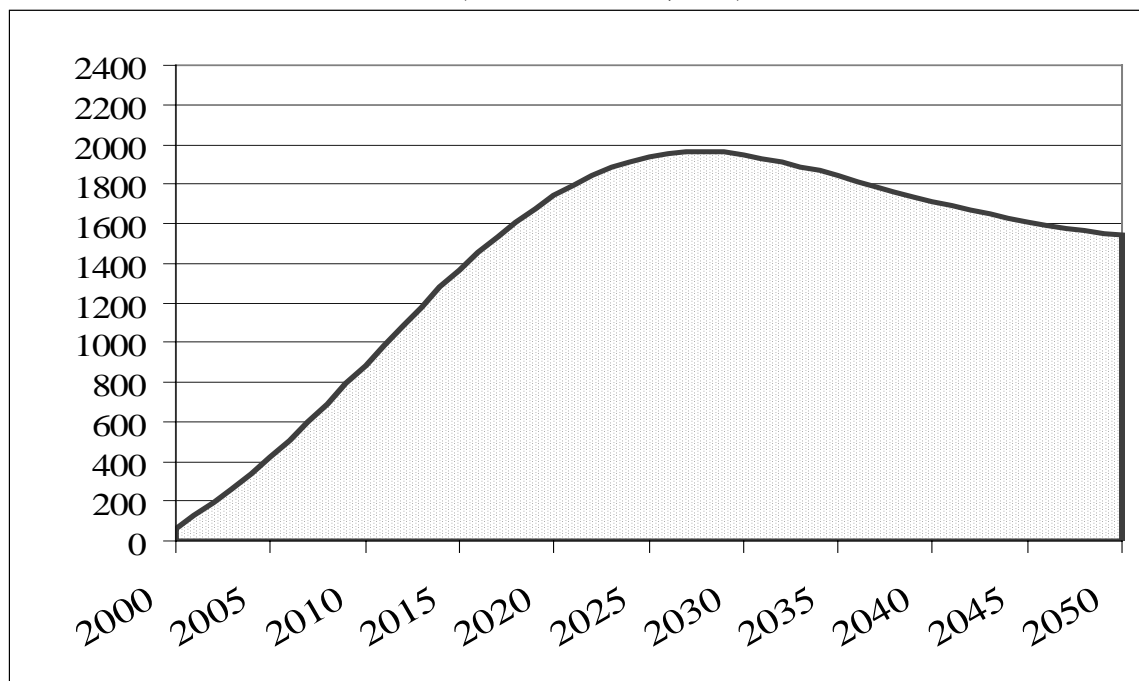


Anmerkung: 1000 DM entsprechen etwa 500 US-\$ zu PPP. Die Abbildung zeigt Umlage (1) und Sparbeiträge (2) zum gemischten System und den Umlagebeitrag zum alten reinen Umlageverfahren (3). Ersatzquote auf 70,5% festgelegt. Reale Rendite ist 4,5%. Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999).

Die implizierte Sparquote (das heißt, Beiträge zu neuen Pensionsfonds) für die 1965 Kohorte beträgt etwa 3,2%. Wenn die Renditen niedriger ausfallen, muss diese Quote erhöht werden. Sie wird 4,7% bei einer realen Rendite von 3% erreichen, aber nur bei 2,5% liegen, wenn die Rendite 5,5% beträgt.

Der Übergang zu größerer Kapitaldeckung wird bedeutende Ersparnisse schaffen, um die Einkommensversorgung im Alter zu sichern. Abbildung 6 zeigt die akkumulierten Beiträge an private Pensionsfonds im Übergangsmodell bei einer angenommenen Rendite von 4,5%.

**Abbildung 6: Akkumulierte Beiträge zu privaten Pensionsfonds, 2000-2050
(Milliarden DM, real)**



Anmerkung: 1000 DM entsprechen etwa 500 US-\$ zu PPP. Das BIP von 1998 in Deutschland lag bei etwa 3750 Milliarden DM. *Quelle:* Birg und Börsch-Supan (1999) und Börsch-Supan, Heiß und Winter (2000).

Es wird sich jedoch nicht bei all diesen Ersparnissen um neue Ersparnisse handeln, da aller Wahrscheinlichkeit nach einige andere Ersparnisse verdrängt werden. Birg und Börsch-Supan (1999) haben den Umfang dieser Substitution, unter Zugrundelegung desselben sich überschneidenden Generationsmodells, das benutzt wurde, um die Reaktion der Rendite auf die Alterung der Bevölkerung und die Kapitalakkumulation zu prognostizieren, geschätzt. Diese Schätzungen weisen auf eine Substitution von etwa einem Drittel hin, damit verbleiben zwei Drittel Neuersparnis. Wendet man dies auf die 1965er Kohorte an, so wird sich die gesamte

Haushalts-Sparquote von etwa 12,1% (1998) auf 14,2% erhöhen, das liegt völlig im Rahmen historischer Präzedenz für deutsche Haushalts-Sparquoten.

Der Kurvenverlauf in Abbildung 6 impliziert Folgendes: Erstens der Umfang akkumulierter neuer Ersparnisse kann relativ zum derzeitigen Kapitalstock bewältigt werden. Der langfristige Wert (Jahr 2050) repräsentiert etwa 10% des jetzigen Bruttosachvermögens, und etwa 16% des Bruttosachvermögens im Produktionssektor. Er entspricht in etwa dem heutigen Wert von Lebensversicherungspolice und Berufsrenten.

Zweitens geht der Akkumulierungsprozess langsam vor sich und spiegelt dadurch das Szenario des Einfrierens (Einfriermodell) wider. Was aber noch wichtiger ist, es gibt kein plötzliches Abnehmen des Kapitalstocks um das Jahr 2030, wenn die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Der wichtigste Grund hierfür ist, dass sich die Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge über etwa 10 Jahren hinzieht, während dieser Zeit ist die neue Säule noch nicht fällig. Die Zunahme von neuen Versicherungen wird daher einen wesentlichen Anteil der Entsparungen der in den Ruhestand getretenen geburtenstarken Jahrgänge wettmachen. Hierdurch kann außerdem zum Teil erklärt werden, warum demographische Änderungen so wenig Einfluss auf die Renditen haben, wie weiter oben erläutert.

5. Umverteilung

Die Diskussion in den vorherigen Abschnitten konzentrierte sich auf den Versicherungsaspekt der Rentenversicherung für den Durchschnittsarbeitnehmer. Die Sozialversicherungen sind jedoch nicht nur Versicherungen, sondern erfüllen auch wichtige soziale Aufgaben. Zwei wichtige Aspekte der Verteilung wurden dabei aber außer Acht gelassen. Erstens wird die Verminderung des Umlageanteils auf zwei Drittel des gegenwärtigen Niveaus dazu führen, dass das Renteneinkommen unter die Sozialhilfegrenze fällt, wenn Arbeitnehmer weniger als 85% ihres durchschnittlichen Lebenseinkommens bekommen und es unterlassen, private Versicherungen abzuschließen. Zweitens leiden Rentensysteme an externen Effekten, in diesem Fall daran, dass Kinderarme von Kinderreichen subventioniert werden. Familien mit Kindern „produzieren“ Humankapital, das zukünftige Lohnzahlungen ermöglicht, die zum Umlageverfahren beitragen, und zukünftiges Kapitaleinkommen, das dazu benutzt werden kann, kapitalgedeckte Renten zu finanzieren. Da Rentner dieselbe Rente bekommen, unabhängig, inwieweit sie zur Bildung von Humankapital beitragen, kann es, hart formuliert, zu Trittbrettfahrertum kommen. Wir beschäftigen uns mit diesen beiden Überlegungen separat.

Es lässt sich darüber streiten, ob Einkommensumverteilung ein Teil des Rentensystems sein sollte. Deutschland hat ein Sozialhilfesystem, das für alle ein Grundeinkommen garantiert, auch im Alter. Eine enge Kopplung zwischen Beiträgen und Rentenzahlungen, durch die Beiträge weniger als Steuern empfunden würden, spricht für eine Trennung von Mindestrente und Rentenversicherung, und ein Belassen der Sozialhilfe als de facto Mindestrente. Die Stigmawirkung der Sozialhilfe spricht aber für das Gegenteil. Auch Steueraspekte des fiskalischen Föderalismus sprechen für eine Intergration der Sozialhilfeaufstockung für Rentner in das Rentensystem: Sozialhilfe wird in Deutschland durch die Gemeinden gezahlt, während Renten durch die Landesversicherungsanstalten, die dem Bund unterstehen, ausgezahlt werden. Jede Rentenänderung hat also derzeit Umverteilungswirkungen zwischen Bund und Gemeinden, die den politischen Prozess komplizierter machen.

Auch über die Umverteilung zwischen Familien mit Kindern und ohne Kinder innerhalb des Rentensystems lässt sich streiten, da sich das Problem des Trittbrettfahrens nicht auf das Rentensystem beschränkt. Es wirkt sich jedoch auf Renten besonders stark aus. Man könnte sagen, dass moderne Gesellschaften vergessen haben, dass wir nach wie vor Kinder brauchen, um im Alter überleben zu können. Die Einführung eines kompensierenden Mechanismus in das Rentensystem würde dann zumindest dabei helfen, die externen Effekte zu mindern, die durch die Wahl der Kinderzahl verursacht werden. Hierbei ist ein gemischtes Rentensystem ein hilfreiches Mittel. Wenn die Ersatzquote des Umlagesystems mit der Anzahl der Kinder gekoppelt wird, indem, sagen wir, ein bedeutender Teil der Schul- und Ausbildungszeit der Kinder als Versicherungsjahre für einen oder beide Elternteile angerechnet werden, würde die Rentenlücke für Familien mit Kindern kleiner sein als für solche ohne Kinder.¹⁷ Auf diese Weise werden Familien ohne Kinder mehr Realkapital anlegen, während Familien mit Kindern in Humankapital investieren.¹⁸ Dies ist eine vernünftige Arbeitsteilung in einer Gesellschaft, die sowohl mehr Human- als auch mehr Realkapital braucht, um das jetzige Konsumniveau in einer zukünftigen deutschen Wirtschaft zu erhalten – denn diese wird eine erheblich geringere Anzahl an Arbeitnehmern haben.

Schlussfolgerungen

¹⁷ Das jetzige System rechnet drei Jahre für die Erziehung eines Kindes an. Tatsächlich sind die Karriereunterbrechungen von Frauen viel länger. Diese Jahre werden außerdem am Durchschnittseinkommen gemessen, nicht am tatsächlichen Einkommen der Mutter.

¹⁸ Sinn (2000).

Die Diskussion der Rentenreform in Deutschland konzentriert sich immer noch auf das Nachbessern des derzeitigen Umlageverfahrens, stützt sich auf die Hoffnung, dass das bewährte alte System es noch einmal schaffen wird und verbirgt oder verdrängt dabei das wahre Ausmaß des demographischen Wandels. Umfragen zeigen, dass den meisten Bürgern bewusst ist, dass eine Krise bevorsteht, aber ihr Umfang wird unterschätzt.¹⁹ Die vorgeschlagene Einführung einer kleinen kapitalgedeckten Säule wird nicht sehr wirkungsvoll sein, da die meisten Haushalte schon jetzt Berufsrenten und/oder Lebensversicherungen haben. Wird Wohneigentum anerkannt, werden die Mitnahmeeffekte vollends überwiegen.

Die wichtigste Reformmaßnahme ist daher eine offene Darlegung, wie sich die Renten des Umlageverfahrens zukünftig entwickeln werden. Dies wird erst dann anschaulich – und führt zu der allseits gewünschten stärkeren Eigenvorsorge – wenn es für jeden Einzelnen erfahrbar ist. Deshalb empfiehlt dieses Papier als ersten Schritt die Einführung eines transparenten Kontensystems für das Umlageverfahren.

Dieses Papier zeigt ferner, dass eine weitaus mutigere Reform als die Reform 2001, nämlich ein allmählicher Übergang vom Umlage- auf ein teilkapitalgedecktes System, machbar und gut finanzierbar ist. Unsere Simulationsanalyse konzentrierte sich auf das Niveau der Übergangsbelastung und zeigte, dass die zusätzliche Last recht niedrig gehalten werden kann, weil der Renditenunterschied zwischen Umlage- und kapitalgedecktem System angesichts des demographischen Wandels relativ groß ist. Unser Übergangsmodell sorgt dafür, dass Ersatzquote und Rentenzugangsalter (d.h., Konsum- und Freizeitnutzen) im Verhältnis zum Umlageverfahren konstant bleiben, und die jetzigen großzügigen Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten beibehalten werden. Außerdem werden die Verwaltungskosten niedrig gehalten, verglichen mit dem britischen System der Einzelversicherungen. Dies wird dadurch erreicht, dass das zentrale Kapitalmarktinstrument eine fondsgebundene, von den Arbeitgebern gebündelte Gruppenlebensversicherung ist, die nach Renteneintritt, bei Invalidität und für Hinterbliebene eine Leibrente zahlt.

Ein allmählicher Übergang zu einem teilkapitalgedeckten System eröffnet zwei zusätzliche Möglichkeiten der Flexibilität. Die erste ermöglicht größere intertemporale Flexibilität durch den Sparmechanismus. Dieser verteilt die Hauptlast um das Jahr 2035 und reduziert den langfristigen Beitragssatz wesentlich. Das teilkapitalgedeckte System ermöglicht ferner inter-

¹⁹ Boeri, Börsch-Supan und Tabellini (2001).

nationale Flexibilität durch den Kapitalmarkt, wodurch die Folgen der Bevölkerungsalterung auf dem deutschen Kapitalmarkt gedämpft werden.

Die makroökonomischen Nebenwirkungen einer solchen Reform sind subtiler als oft behauptet wird. Die Übergangskosten verschlingen einen Großteil des scheinbar großen Rentenunterschieds zwischen dem Umlageverfahren und einem *de novo* kapitalgedeckten System – nicht jedoch den ganzen. Positive makroökonomische Wirkungen werden durch Änderungen der Arbeits- und Kapitalproduktivität herbeigeführt. Wie in Abschnitt 2 betont wurde, sind diese Wirkungen zwar indirekt, haben aber als Änderungen der Wachstumsraten große langfristige Folgen.

Zum Abschluss schließlich eine Bemerkung zum Zeitpunkt einer Reform. Für sie gibt es nur noch eine enge Zeitspanne. Abbildung 7 zeigt die Gesamtbeiträge in drei Szenarien: Weitergeführtes Umlageverfahren, einen Übergang zu 50% Kapitaldeckung und dieselbe Übergangsphase um 10 Jahre verzögert. Sie zeigt klar: Eine nachhaltige Rentenreform muss bald stattfinden, so dass die Vorteile der Reform entstehen können, bevor der Höhepunkt des Alterungsprozesses der Bevölkerung erreicht wird. Sollte sie weiter verschoben werden, wie es derzeit geschieht, fällt der Höhepunkt der Alterslast mit der maximalen Übergangsbelastung zusammen, eine nur schwer erträgliche Situation.

Literaturverzeichnis

- Birg, H., und A. Börsch-Supan (1999), *Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung*, GDV: Berlin.
- Bos, E., Vu, M.T., Massiah, E., und Bulatao, R. (1994), *World Population Projections, 1994-95*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/Die Weltbank.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan und G. Tabellini (2000), "The Willingness to Reform Pensions and Unemployment Insurance: A Survey in Four European Countries", mimeo, Bocconi Universität, Mailand, und Universität Mannheim.
- Börsch-Supan, A. (1992). 'Population Aging, Social Security Design, and Early Retirement.' *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 148.
- Börsch-Supan, A. (1998a). 'Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse.' In: H. Siebert (ed.) *Redesigning Social Security*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Börsch-Supan, A. (1998b). 'Incentive Effects of Social Security on Labor Force Participation: Evidence in Germany and Across Europe.' *Journal of Public Economics*.
- Börsch-Supan, A. (1998c). 'Capital Productivity and the Nature of Competition.' *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics 1998*, 205-244.
- Börsch-Supan, A. (1999a). 'A Model under Siege: A Case Study of the German Retirement Insurance System.' *The Economic Journal*, Vol. 110 No. 461, F24-45.
- Börsch-Supan, A. (1999b). 'Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der deutschen Rentenversicherung.' *Finanzarchiv*, Band 55, Heft 3, S. 400-428.
- Börsch-Supan, A., R. Palacios und P. Tumbarella (1999). 'Pension Systems in the Middle East and North Africa: A Window of Opportunity', Die Weltbank.
- Börsch-Supan, A., und R. Schnabel (1998). 'Social Security and Declining Labor Force Participation in Germany.' *American Economic Review* 88.2, 173-178.
- Börsch-Supan, A., und R. Schnabel (1999). 'Social Security and Retirement in Germany' In: Gruber, J., und D. Wise, *International Comparison of Social Security Systems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Börsch-Supan, A. und J. K. Winter (1999). 'Pension Reform, Savings Behavior and Corporate Governance'. Erscheint in *Economic Policy*, Herbst 2001.
- Börsch-Supan, A., F. Heiß und J. K. Winter (2000). 'Pension Reform, Capital Markets, and the Rate of Return', Arbeitspapier zum Workshop "Reforming Old-Age Pension Systems", Herbert-Giersch-Stiftung, Magdeburg, 26. -26. Mai 2000.
- Breyer, F. (1989). 'On the Intergenerational Pareto-Efficiency of Pay-As-You-Go Financed Pension Systems', *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-58.
- Browning, E.K. (1975). 'Why the Social Insurance Budget is Too Large in a Democracy', *Economic Inquiry* 13, 373-388.
- Brunner, J. (1994), Redistribution and the Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 511-523.

- Bundesministerium des Inneren (BMI, 1996). *‘Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2040’*. Bonn: Bundespresseamt.
- Corsetti, G. (1994), An Endogenous Growth Model of Social Security and the Size of the Informal Sector, *Revista Analisis Economico* 9.1.
- Corsetti, G. und K. Schmidt-Hebbel (1995), Pension Reform and Growth. Die Weltbank.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA, 1998). *‘Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen’*. Frankfurt: DIA.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA, 1999). *Reformerfahrungen im Ausland: Ein systematischer Vergleich von sechs Ländern*. Köln: DIA.
- Feldstein, M., und Samwick, A. (1998). ‘The Transition Path to Privatizing Social Security.’ In Feldstein (1998).
- Feldstein, M. (1998). *‘Privatizing Social Security’*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fenge, R. (1995), Pareto-Efficiency of the Pay-As-You-Go Pension System with Intergenerational Fairness, *Finanzarchiv* 52, 357-63.
- Gruber, J., und D. Wise (1999). eds., *International Comparison of Social Security Systems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hain, W., und H.-W. Müller (1998). ‘Demographische Komponente, zusätzlicher Bundeszuschuß, Verstetigung des Beitragssatzes und finanzielle Auswirkungen des RRG 1999’. *Deutsche Rentenversicherung* 1-2/1998.
- Holzmann, R. (1997), Pension Reform, Financial Market Development and Endogenous Growth: Preliminary Evidence from Chile, IMF Staff Papers.
- James, E., D. Vittas und J. Smalhout (1999), ‘Administrative Costs of Individual Account Systems: How to Keep Them Low’, Die Weltbank.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD, 1998). *‘Family Resources During Retirement’*. Paris: OECD.
- Pestieau, P., und U. Possen (1997), Investing Social Security in the Equity Market: Does it Make a Difference? Unpublished Discussion Paper, Universität Liege.
- Prognos (1995). *‘Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen’*. Basel: Prognos.
- Prognos (1998). *‘Auswirkung veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland’*, Basel: Prognos.
- Schmidt, P. (1995). *‘Die Wahl des Rentenalters – Theoretische und empirische Analyse des Rentenzugangsverhaltens in West- und Ostdeutschland’*. Frankfurt: Lang.
- Schnabel, R. (1998). ‘Kapitalmarktrenditen und die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung.’ Arbeitspapier, Universität Mannheim.
- Siddiqui, S. (1997), The Pension Incentive to Retire: Empirical Evidence for West Germany, *Journal of Population Economics* 10(4), 463-86.
- Sinn, H.-W. (2000), Why a Funded System is Needed und Why it is not Needed, *International Tax and Public Finance*, in Kürze erscheinend.
- Verbon (1988), *The Evolution of Public Pension Schemes*, Berlin: Springer.

Walliser, J. (1997), Social Security Reform and the Cost of Private Annuities, vervielfältigt durch das Congressional Budget Office, Washington, D.C.

Walliser, J. und J. Winter (1999), Tax incentives, bequest motives and the demand for life insurance: Evidence from Germany. Diskussionspapier No. 99-28, Sonderforschungsbereich 504, Universität Mannheim.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), Grundlegende Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten vom Februar 1998, Bonn.