

Alterssicherung - Umlageverfahren ohne Alternative?

Werner Tegtmeier

1 Umlagefinanzierung oder Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung - eine wiederaufgelebte Diskussion

1.1 Neuauflage der Kapitaldeckungsdiskussion

Die aktuelle Auseinandersetzung über die Sicherheit der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vor dem Hintergrund der für die kommenden Jahrzehnte absehbaren Bevölkerungsentwicklung hat die Diskussion nach dem optimalen bzw. dem für die GRV adäquaten Finanzierungsverfahren neu belebt. Dabei schien diese Frage seit Mitte der fünfziger Jahre, spätestens aber seit dem Ende der sechziger Jahre als zugunsten des Umlageverfahrens beantwortet. Noch bei der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes 1992 Ende 1989 bestand breiter Konsens, am Umlageverfahren festzuhalten (z.B. Gutachten VDR-Kommission 1987, S. 119ff.; Berthold/Roppel 1983, S. 297ff.; Schmähl 1986, S. 162ff.; ders. 1987, S. 75ff.) und die finanziellen Folgen der zu erwartenden demographischen Entwicklung gleichmäßig auf Rentner, Versicherte und Bund zu verteilen: Dazu wurden mittels eines Selbststeuerungsmechanismus Beitragssatzentwicklung, netto Lohnorientierte Rentenanpassung und Bundeszuschuß so miteinander verknüpft, daß Beitragssatzerhöhungen zu Minderungen der jährlichen Rentenanpassung und zugleich zu entsprechenden Erhöhungen des Bundeszuschusses führen.

1.2 Begriffliche Abgrenzung der unterschiedlichen Finanzierungsformen

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff Kapitaldeckungsverfahren meist synonym für *Anwartschaftsdeckungsverfahren* gebraucht, obwohl ersterer eine

Sammelbezeichnung für alle Finanzierungsverfahren ist, die nach unterschiedlichen versicherungsmathematischen Kriterien eine Deckung von durch Beitragszahlungen erworbenen Ansprüchen und Anwartschaften durch einen Kapitalstock anstreben. Das Anwartschaftsdeckungsverfahren hingegen ist eine konkrete Ausgestaltungsform eines mit Kapitaldeckung arbeitenden Finanzierungssystems.

Im Unterschied zu kapitalgedeckten Finanzierungsformen arbeitet das *Umlageverfahren* ohne Vermögensansammlung. Ist der Deckungsabschnitt, innerhalb dessen ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben erfolgen muß, im Kapitaldeckungsverfahren - gedanklich - unendlich groß, da die bestehenden Ansprüche und Anwartschaften stets durch vorhandenes Vermögen gedeckt sein müssen, so ist der Deckungsabschnitt beim Umlageverfahren - gedanklich - unendlich klein. Die eingehenden Einnahmen eines Deckungsabschnittes, der im Regelfall auf ein Jahr angesetzt wird, werden zur Finanzierung der in diesem Deckungsabschnitt anfallenden Ausgaben herangezogen. Die Funktion von Vermögen beschränkt sich darauf, Schwankungen in der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines Deckungsabschnittes auszugleichen.

Anwartschaftsdeckungsverfahren einerseits und Umlageverfahren andererseits, sind die beiden Extremformen von Finanzierungsverfahren für Alterssicherungssysteme auf Versicherungsbasis. Dazwischen gibt es eine Vielzahl von Finanzierungsformen, die sich durch ein unterschiedliches Ausmaß an Rücklagenbildung unterscheiden. Gemeinsam ist diesen Verfahren, daß die Höhe des für einen definierten Deckungszeitraum geltenden Beitragssatzes so kalkuliert wird, daß die Einnahmen die vorausgerechneten Ausgaben nicht nur - wie im Umlageverfahren - für ein Jahr, sondern für mehrere Jahre decken, womit von der Kapitaldeckung aller Anwartschaften - wie im Anwartschaftsdeckungsverfahren - abgesehen wird. Alternativ kann auch die Deckung des Kapitalwerts von innerhalb eines Deckungsabschnittes zugehenden Renten oder Anwartschaften angestrebt werden. Wegen des Abstellens auf einen mehrjährigen Deckungsabschnitt wird diese Finanzierungsform als *Abschnittsdeckungsverfahren* bezeichnet. Je kürzer die Dauer des Deckungsabschnittes gewählt wird, desto näher ist das Abschnittsdeckungsverfahren dem Umlageverfahren, je länger die Dauer des Deckungsabschnittes, desto näher ist das Abschnittsdeckungsverfahren dem Kapitaldeckungsverfahren.

2 Entwicklung der Finanzierungsverfahren in Lebensversicherung und gesetzlicher Rentenversicherung

2.1 Kapitaldeckung in der Lebensversicherung

Die Finanzierung der Lebensversicherung erfolgt seit ihrer Einführung in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren. Funktionsprinzip des Anwartschaftsdeckungsverfahrens ist es, daß der Wert aller künftigen Beiträge und sonstigen Einnahmen zusammen mit dem vorhandenen Vermögen dem Betrag entspricht, der sich nach der Wahrscheinlichkeitsrechnung aus den künftig zu erwartenden Aufwendungen, errechnet als Kapitalwert der gegenwärtigen und künftigen Verpflichtungen, ergibt (Rische 1990, S. 965f.). Bezogen auf den einzelnen Versicherten bedeutet dies, daß nach dem Grundsatz der Gleichverteilung während der Prämienzeit (Vertragslaufzeit) planmäßig Kapital angesammelt wird.

Die Kapitalansammlung könnte allerdings auch über einen Sparvertrag erfolgen, würde eine Versicherung im Unterschied dazu nicht zusätzlich einen *Risikoausgleich* enthalten. Daraus ergibt sich, daß in einer nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren arbeitenden Versicherung die Beiträge im Unterschied zum Sparvertrag nicht so bemessen werden, daß jeder einzelne Versicherte sein bei Ablauf des Versicherungsvertrages zur Verfügung stehendes Kapital unter Berücksichtigung von Zins und Zinseszins anspart. Stattdessen wird die Beitragshöhe so kalkuliert, daß zusätzlich das für die einzelnen Versicherten naturgemäß unterschiedliche Todesfall- und Erlebensfallrisiko innerhalb der Versichertengemeinschaft durch einen *versicherungsmathematisch* berechneten Risikoausgleich ausgeglichen wird. Deshalb muß innerhalb der Versichertengemeinschaft als Risikokollektiv sichergestellt sein, daß in jedem einzelnen Leistungsfall die vertraglich zugesicherte Leistung erbracht werden kann. Die *individuelle Äquivalenz* erfordert allerdings, daß die zu zahlenden Beiträge dem abzusichernden Risiko entsprechen.

Die *Versicherungsleistung* einer Lebensversicherung setzt sich zusammen aus der vertraglich garantierten Versicherungssumme oder Rente, der eine - im Vergleich zu anderen langfristigen Anlagemöglichkeiten - relativ niedrige, aber über die gesamte Vertragslaufzeit hinweg garantierte Verzinsung (sogenannter Rechnungszins) zugrundeliegt, und aus der Überschußbeteiligung, durch die der Versicherungsnehmer am wirtschaftlichen Erfolg des Versicherungsunternehmens betei-

ligt wird. Im Gegensatz zur garantierten Versicherungssumme ist die Höhe der Überschußbeteiligung erst bei Eintritt des Versicherungsfalls bekannt, nicht aber bei Vertragsabschluß. Die „Rentabilität“ der Lebensversicherung und damit auch das durch ihre Leistungen ermöglichte Absicherungsniveau ist also nicht im voraus bekannt (Wagner 1984, S. 19f.).

Eine *Dynamisierung der Leistungen* einer Lebensversicherung ist nur in sehr beschränktem Umfang möglich. Eine Anpassung des Lebensversicherungsschutzes an einen bis zum Eintritt des Versicherungsfalls steigenden Versorgungsbedarf ist nur über eine entsprechende Anpassung der Anwartschaften im Form höherer Beiträge und/oder durch die Beteiligung des Versicherten an den Überschüssen des Lebensversicherungsunternehmens möglich. Eine Dynamisierung der Leistung während ihrer Laufzeit kann nur bei fortlaufend gezahlten Renten, nicht aber bei Auszahlung der Versicherungssumme bei Ablauf der Vertragsdauer erfolgen. Auch hierfür kann nur eine über die Rentenlaufzeit fortwirkende Überschußbeteiligung verwendet werden.

2.2 Von der angestrebten Kapitaldeckung zum Umlageverfahren in der GRV

2.2.1 *Anlehnung der Finanzierung der GRV am Vorbild der Lebensversicherung (1889 bis 1956)*

Bei Einführung der GRV in Deutschland im Jahr 1889 war die private Lebensversicherung Vorbild für die Ausgestaltung dieser neuen Form einer gesetzlichen und zugleich obligatorischen Alterssicherung. Allerdings wies die GRV seit ihrer Errichtung bis heute fortgeltende prinzipielle Unterschiede zur Lebensversicherung auf, die zu keiner Zeit mehr als eine grobe Annäherung an die Grundprinzipien der Lebensversicherung zuließen. Diese Unterschiede zwischen GRV und Lebensversicherung sind:

- *Versicherungspflicht kraft Gesetz im Gegensatz zu individuellem Vertragsabschluß*: In der GRV unterliegen Personen, die die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllen, automatisch der Versicherungspflicht. Im Gegensatz zur Lebensversicherung ist also kein Vertragsabschluß und damit keine gegenseitige Willenserklärung zwischen Antragsteller und Versicherungsunternehmen nötig, der Umfang der Versicherung unterliegt folglich nicht der freien Ausgestaltung und es besteht auch kein Entscheidungsspielraum für den Versiche-

- rungsträger, einen Antragsteller abzulehnen oder anzunehmen (Risikoselektion).
- *Einkommensabhängige Beiträge im Gegensatz zur risikoabhängigen Beiträgen*: Als Konsequenz der fehlenden Risikoselektion sind die Pflichtbeiträge in der GRV einkommens- und nicht risikoabhängig. Damit trägt jeder Versicherte entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (bis zur Höhe der geltenden Beitragsbemessungsgrenze) zur Finanzierung der GRV bei, nicht aber entsprechend seinem persönlichen Risiko, wie in der Lebensversicherung. Dadurch wird ein über den versicherungsmathematischen Risikoausgleich hinausgehender sozialer Ausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft ermöglicht.
 - *Mischfinanzierung aus Beiträgen und staatlichen Zuschüssen im Gegensatz zur ausschließlichen Beitragsfinanzierung*: Einzige Einnahmequelle der Lebensversicherung sind Beiträge und Vermögenserträge. Die GRV hingegen konnte seit ihrer Einführung niemals - sieht man von der Anfangsphase der 1913 gegründeten Rentenversicherung der Angestellten ab - eine ausschließlich Finanzierung über Beiträge, sondern stets auch eine - wenn auch im Zeitablauf in unterschiedlicher Form und unterschiedlicher Höhe sowie mit unterschiedlichen Begründungen - ergänzende Finanzierung durch Zuschüsse des Staates.

Existenz und Begründung staatlicher Zuschüsse zur GRV waren der offensichtliche Unterschied zur Lebensversicherung und deshalb sowohl - zumindest während der ersten Jahrzehnte der Entwicklungsgeschichte der GRV - umstritten als auch für die weitere Entwicklung der GRV von besonderer Bedeutung (Kreikebohm 1995, S. 480ff.; Liebing 1966, S. 73f.). Eine wesentliche Begründung für den Staatszuschuß war bei Einführung der GRV, daß eine nach versicherungsmathematischen Grundsätzen arbeitende Versicherung nicht für alle als schutzbedürftig angesehenen Arbeiter - und später auch Angestellte - eine angemessene Absicherung zu tragbaren Beitragssätzen hätte ermöglichen können. Weitere Abweichungen zur Lebensversicherung waren insbesondere die Anerkennung der Notwendigkeit von über einen versicherungsmathematischen Risikoausgleich hinausgehende Maßnahmen des sozialen Ausgleichs innerhalb der Versichertengemeinschaft, aber auch Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit (Rehabilitationsmaßnahmen), um vorzeitige Invalidität und damit vorzeitigen Rentenbezug zu verhindern.

Als Finanzierungsverfahren - nachfolgend zur Vereinfachung nur für die Rentenversicherung der Arbeiter dargestellt - wurde 1889 das Anwartschaftsdeckungsverfahren wegen der Notwendigkeit einer sehr hohen Kapitalbildung abgelehnt (Mörschel 1990, S. 658ff.; Thullen 1980, S. 97ff.). Deshalb sollte für einen ersten zehnjährigen Deckungsabschnitt bei konstanter Beitragshöhe der Kapitalwert der laufenden Renten am Ende des Deckungsabschnitts durch Vermögenswerte gedeckt sein und zusätzlich ein Reservefonds in Höhe von 20 % der voraussichtlichen Rentenlast in diesem Deckungsabschnitt angesammelt werden. 1899 wurde jedoch bereits ein neues und mit Einführung der Reichsversicherungsordnung im Jahr 1911 inhaltlich präzisiertes Finanzierungsverfahren eingeführt. Auf die Festlegung von Deckungsabschnitten wurde nun verzichtet und stattdessen ein dauerhaft gleicher Beitragssatz - bei konstantem Leistungsrecht - angestrebt. Nach diesem sogenannten „*Prinzip der allgemeinen Durchschnittsprämie*“ wurde kein zu einem bestimmten Zeitpunkt erforderlicher Kapitalstock festgesetzt, sondern nur gefordert, daß sich die Höhe des konstanten Beitragssatzes aus einem im voraus berechneten Bedarf ergibt. Eine Kapitaldeckung des Barwerts der Anwartschaften der Versicherten, wie es das Anwartschaftsdeckungsverfahren erfordert hätte, gab es jedoch nicht.

Bereits zu Beginn der Inflationsphase im Jahr 1921 wurden die Vorschriften zur Beitragsfestsetzung wieder gestrichen. Das bis zum Ende des Ersten Weltkriegs angesammelte beträchtliche und fast ausschließlich in Wertpapieren und Darlehen angelegte Vermögen ging im Verlauf der Hyperinflation bis zum Jahr 1923 vollständig verloren. Die Wiedereinführung der allgemeinen Durchschnittsprämie hätte wegen der erforderlichen Beitragserhöhung die Wirtschaftskraft der Weimarer Republik überfordert. Unausweichliche Konsequenz war die Anwendung des Umlageverfahrens, wenn auch mit relativ hoher Rücklage. Ende 1933 kam es allerdings per Gesetz wieder zur Einführung der allgemeinen Durchschnittsprämie, die erforderliche Festsetzung des Beitragssatzes unterblieb jedoch bis 1945. Stattdessen beließ man es bei einer Vermögensansammlung, die dadurch zustande kam, daß einerseits die in der Weltwirtschaftskrise Anfang der dreißiger Jahre über Notverordnungen durchgeführten drastischen Leistungskürzungen erst während der Kriegsjahre allmählich wieder rückgängig gemacht wurden und andererseits die bis zum Kriegsbeginn fortschreitende wirtschaftliche Erholung die Beitragseinnahmen anwachsen ließ.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatte die GRV zum zweiten Mal in ihrer Geschichte ihre Vermögenswerte weitestgehend verloren. Trotzdem wurden die Rentenzahlungen nach Kriegsende nur für wenige Wochen unterbrochen und

seither im Umlageverfahren finanziert. Dabei blieb es bis 1956, obwohl das Gesetz weiterhin die allgemeine Durchschnittsprämie vorschrieb.

2.2.2 Schrittweiser Übergang zum Umlageverfahren in der GRV (seit 1957)

Mit dem nach 1948 einsetzenden „Wirtschaftswunder“ verbesserte sich die finanzielle Situation der Rentenversicherung zusehends, so daß auch wieder Überschüsse erzielt wurden. In zunehmendem Maße stellte sich allerdings die Frage, ob diese zum Vermögensaufbau oder aber - neben Zuschüssen des Bundes - zur Finanzierung der angesichts der wirtschaftlichen Not der Rentner unausweichlichen Rentenerhöhungen verwendet werden sollten.

Die grundlegende Rentenreform des Jahres 1957 führte zu einer weitgehenden Neukonzeption von Leistungs- und Finanzierungsrecht der GRV. Die Einführung der dynamischen Rente erzwang eine Annäherung an das Umlageverfahren, womit auf der Finanzierungsseite nun auch im Gesetz zumindest teilweise nachvollzogen wurde, was in der Praxis bereits über lange Zeit hinweg funktioniert hatte.

Dem Abrücken vom Prinzip der Durchschnittsprämie lag nicht allein die Einsicht zugrunde, daß dessen Anforderungen in der Vergangenheit wegen der Vernichtung des angesammelten Kapitals Anfang der zwanziger und Mitte der vierziger Jahre nicht erfüllt werden konnten. Zumindest ebenso wichtig war die Einschätzung, daß dies auch für die Zukunft nicht zu erwarten war und darüber hinaus auch gar nicht erstrebenswert erschien. Die Anwendung des Prinzips der Durchschnittsprämie erforderte nämlich ein im Zeitablauf konstantes, d.h. statisches Leistungsrecht, was sich bereits in der Vergangenheit angesichts wandelnder Anforderungen als Illusion herausgestellt hatte. Und für die Zukunft war es ja gerade das große Reformziel, die bisherige statische Rente durch eine dynamische Rente zu ersetzen. Die theoretisch denkbare Anpassung von Anwartschaften während der Versicherungsdauer und von Renten während ihrer Bezugsdauer wäre in dem bisherigen Finanzierungsverfahren nur über eine Überschußbeteiligung möglich gewesen. Dafür fehlte jedoch der Kapitalstock und die entsprechenden Zinserträge. Angesichts schnell steigender Löhne der Versicherten in der sich stürmisch entwickelnden Nachkriegswirtschaft konnte unter diesen Bedingungen eine fortlaufende Vergrößerung des Rückstands der Renten nur durch fallweise, unsystematische und mit dem Prinzip der allgemeinen Durchschnittsprämie unvereinbare Rentenerhöhungen verhindert werden. Im Umlageverfahren hingegen waren durch die Koppelung von Beitragseinnahmen und Ren-

tenhöhe an die Entgelte der Versicherten regelmäßige und systemkonforme Rentenerhöhungen möglich.

Erleichtert wurde die Entscheidung für eine Abkehr vom Kapitaldeckungsgedanken aber auch durch die wenige Jahre zuvor aufgestellte sogenannte Mackenroth-These (Mackenroth 1952, S. 39ff.). Auf deren Basis gewann die Erkenntnis mehr und mehr an Verbreitung, daß es keine volkswirtschaftliche Parallele in Form der GRV zur privatwirtschaftlichen Versicherung in Form der Lebensversicherung geben könne. Für eine Volkswirtschaft gelte, so Mackenroths These, daß aller Sozialaufwand immer nur aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden könne. Folglich könnten sich nur Individuen versicherungsmathematisch gegen Risiken absichern, nicht aber eine Volkswirtschaft im Ganzen.

Trotz aller Argumente erschien jedoch der unmittelbare Umstieg zum Umlageverfahren als zu gewagt. Deshalb wurde in Form des Abschnittsdeckungsverfahrens ein Mittelweg eingeschlagen, der eine deutliche Reduzierung des erforderlichen und nunmehr als Rücklage bezeichneten Vermögens ermöglichte. Danach sollte für einen zehnjährigen Deckungsabschnitt ein einheitlicher Beitragssatz in einer Höhe festgesetzt werden, daß die Beitragseinnahmen zusammen mit dem Bundeszuschuß und den sonstigen Einnahmen einschließlich Zinsen nicht nur die im Verlauf des Deckungsabschnittes anfallenden Ausgaben decken, sondern darüber hinaus noch eine Rücklage verbleiben, die der Jahresausgabe im letzten Jahr des Deckungsabschnittes entsprechen sollte.

Der erste Deckungsabschnitt erstreckte sich über die Jahre 1957 bis 1966. Die konzeptionellen Mängel des Abschnittsdeckungsverfahrens zeigten sich aber bereits am Ende des ersten Deckungsabschnittes, das mit der ersten Nachkriegsrezession der Jahre 1966/67 zusammenfiel. Die Funktion der Rücklage war 1957 nicht geklärt worden, die gesetzliche Regelung beschränkte sich auf die Vorgabe der erforderlichen Höhe und damit auf das bloße Vorhandensein. Obwohl die Rentenversicherung 1966 das gesetzliche Rücklagensoll erfüllte, zeigte sich, daß sie „... in Wahrheit funktionslos“ (Zöllner 1980, S. 202) war. Als die konjunkturelle Entwicklung zum ersten Mal seit 1957 eine Inanspruchnahme der Rücklage erforderlich machte, zeigte sich, daß das Vermögen im Bedarfsfall gar nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung stand: Um zu verhindern, daß es auf einem nervös reagierenden Kapitalmarkt zu Kurseinbrüchen kommt, konnten die vorhandenen Wertpapiere nicht schnell genug oder aber nicht zum unterstellten Wert veräußert werden.

Ein weiterer Grund für die Ablösung des Abschnittsdeckungsverfahrens war die Beitragssatzfestsetzung für den Deckungsabschnitt der Jahre 1967 bis 1976. Um für den gesamten Abschnitt einen einheitlichen Beitragssatz festzusetzen, hätte nach den Vorausberechnungen der bis zum Jahresende 1966 geltenden Beitragssatzes von 14 % um bis zu vier Prozentpunkte zum Jahresanfang 1967 angehoben werden müssen. Grund für diese Beitragserhöhung war die für Mitte der siebziger Jahr absehbare Verschlechterung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern (seinerzeit als „Rentenberg“ bezeichnet), weil die stark besetzten Geburtsjahrgänge vor 1914 das Rentenalter erreichten, während sich auf der Seite der Beitragszahler die Geburtenausfälle während des Ersten Weltkriegs, der Weltwirtschaftskrise und Mitte der vierziger Jahre auswirkten. Der drastische Beitragssatzanstieg wäre nicht nur zur Finanzierung des zu erwartenden Anstiegs der Rentenausgaben erforderlich gewesen, sondern wegen der Koppelung der Rücklage an die Rentenausgaben auch für die entsprechende Erhöhung der Rücklage. In den ersten Jahren des Deckungsabschnitts hätte in erheblichem Umfang Vermögen aufgebaut werden müssen, das dann in den letzten Jahren wieder bis auf eine Jahresausgabe hätte abgebaut werden müssen.

Der für unausweichlich angesehene Beitragssatzanstieg sollte auf das zur Finanzierung der Renten unbedingt erforderliche Ausmaß beschränkt werden und zudem nicht in einem Schritt erfolgen, sondern auf mehrere Jahre verteilt werden. Ergebnis dieser Überlegungen war 1969 der Übergang auf das reine Umlageverfahren. Die Rücklage wurde auf drei Monatsausgaben zum Ende des Kalenderjahres begrenzt und erhielt die eindeutig formulierte Aufgabe, kurzfristige Einnahmen- und Ausgabenschwankungen auszugleichen, was das Erfordernis einer liquiden Anlage bedingte. Darüber hinausgehende Überschüsse oder Defizite sollten durch entsprechende Veränderungen des Beitragssatzes verhindert werden. Konsequenterweise wurde die Rücklage deshalb 1977 in Schwankungsreserve umbenannt. Seit 1992 beläuft sich die Höhe der Schwankungsreserve aufgrund einer Änderung durch das Rentenreformgesetz 1992 statt auf drei nur noch auf eine Monatsausgabe (Müller 1993, S. 375ff.).

3 Diskussion über die künftige Finanzierung der GRV vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung

3.1 Demographische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Alterssicherung

3.1.1 Ursachen und Ausmaß der demographischen Veränderungen

Hintergrund der wiederaufgelebten Diskussion um das adäquate Finanzierungssystem der GRV ist, wie eingangs erwähnt, die für die kommenden Jahrzehnte absehbare demographische Entwicklung. Alle vorliegenden, bis in die Jahre 2030 bis 2040 reichenden Modellrechnungen stimmen darin überein, daß die Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten zugleich schrumpfen und altern wird (Birg 1995, S. 597ff.; Tegtmeier 1996, S. 195ff.). Verantwortlich dafür sind zwei Faktoren:

- Die *Geburtenrate* ist seit Anfang der siebziger Jahre drastisch gesunken, das für eine langfristig konstante Bevölkerungsgröße erforderliche Niveau der sogenannten Nettoreproduktionsrate wird seit 1975 im Durchschnitt um etwa ein Drittel unterschritten. Damit fällt jede Generation um ein Drittel kleiner aus als die vorangegangene.
- Die *durchschnittliche Lebenserwartung* ist zugleich deutlich angestiegen, was bedeutet, daß immer mehr Menschen ein immer höheres Alter erreichen. Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts hatten Neugeborene eine durchschnittliche Lebenserwartung von 37 Jahren, heute hingegen von über 70 Jahren. Erreichten von 100 neugeborenen Jungen Anfang dieses Jahrhunderts 44 das Alter von 60 Jahren und 9 das Alter von 80 Jahren, so waren es 1990 bereits 84, die 60 Jahre, und 34, die sogar 80 Jahre alt wurden. Bei Frauen schritt die Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung noch deutlicher voran, heute erreichen bereits 92 von 100 neugeborenen Mädchen das Alter von 60 Jahren und 60 das Alter von 80 Jahren (Roloff 1996, S. 5f.).

Läßt man Zuwanderungen außer Betracht, die in einem nach heutigen Vorstellungen kaum vorstellbaren Ausmaß erforderlich wären, um eine nachhaltige Veränderung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung bewirken zu können (Schulz 1995; Hof 1996, insbes. S. 31ff.), dann wird sich die Bevölkerungsstruktur im Vergleich zur Gegenwart verschieben: immer weniger junge Menschen im E-

werbsalter werden immer mehr älteren Menschen im Ruhestandsalter gegenüberstehen. Überträgt man die Erwerbsbeteiligung des Jahres 1993 (rund 42 % der Bevölkerung waren erwerbstätig) auf das Jahr 2040, dann werden nicht mehr 100 Erwerbstätigen im Alter zwischen zwanzig und sechzig Jahren 48 Nicht-mehr-Erwerbstätige im Alter von 60 und mehr Jahren gegenüberstehen, sondern 83 (Roloff 1996, S. 7f.). Allerdings handelt es sich hierbei um Modellrechnungen, die auf vereinfachenden Annahmen beruhen und bestenfalls auf Tendenzen möglicher zukünftiger Entwicklungen hinweisen. So ist beispielsweise aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre davon auszugehen, daß die Erwerbsbeteiligung aufgrund einer weiteren Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen auch in Zukunft weiter ansteigen wird. Ferner muß das für die Ermittlung des künftigen Verhältnisses von Erwerbstätigen und Nicht-mehr-Erwerbstätigen entscheidende „Grenzalter“ oberhalb der gegenwärtig gebräuchlichen 60 Jahre - auf die Ursachen wird nachfolgend noch eingegangen - angesetzt werden.

3.1.2 Demographische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Für die Höhe des Beitragssatzes zur GRV ist die Zahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten bzw. deren Anteil an der Erwerbsbevölkerung einerseits und die Zahl der Rentenbezieher bzw. deren Anteil an den älteren Menschen andererseits verantwortlich. Dieses Verhältnis wird nicht allein von den demographischen Strukturen und Entwicklungen bestimmt.

So hängt die Zahl der Beitragszahler nicht ausschließlich von der Altersstruktur ab, denn diese ist nur für die Größe des Erwerbspersonenpotentials relevant, nicht aber für dessen Ausschöpfung. Wirtschaftliche Entwicklung und Erwerbsbeteiligung entscheiden über das Beschäftigungsniveau und damit auch über die Zahl der Beitragszahler. Ebenso wird die Zahl der Rentenbezieher nicht allein von der Zahl der sechzigjährigen und älteren Menschen bestimmt, weil nicht alle Sechzigjährigen und Älteren Rentenbezieher sind. So ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten der Anteil der Rentner an den sechzigjährigen und älteren Menschen über das demographisch bedingte Ausmaß hinaus angestiegen, weil die Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung von einer Absenkung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters auf mittlerweile unter 60 Jahre begleitet war. Das zu erwartende weitere Ansteigen der durchschnittlichen Lebenserwartung wird zu einem zusätzlichen Anstieg der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer führen, sofern und soweit durch einen Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalter kein Aus-

gleich geschaffen wird. Deshalb hat sich der Gesetzgeber entschieden, den vorzeitigen, d.h. vor Vollendung des 65. Lebensjahres beginnenden Altersrentenbezug zu erschweren. Dazu werden die vorgezogenen Altersgrenzen von 60 und 63 Jahren schrittweise auf das 65. Lebensjahr (die sogenannte Regelaltersgrenze) angehoben. Ab Beginn der Anhebung, der für die einzelnen Altersrenten gestaffelt zwischen dem Jahresbeginn 1997 und 2000 einsetzt und zwischen dem Jahresende 2001 bzw. 2004 abgeschlossen sein wird, kann eine vorgezogene Altersrente nur noch unter Inkaufnahme von versicherungsmathematischen Abschlägen bezogen werden. Dadurch werden die finanziellen Folgen der verlängerten Rentenlaufzeiten weitgehend ausgeglichen. Die Altersgrenze von 65 Jahren wird somit wieder zu dem, was sie nach ihrer Bezeichnung sein soll: zur Regelaltersgrenze. Allein bei der Altersgrenze für Schwerbehinderte ist aus Gründen des sozialen Ausgleichs lediglich eine Anhebung der Altersgrenze auf das 63. Lebensjahr vorgesehen.

Trotz dieser - und einer Vielzahl bereits verabschiedeter oder für die Zukunft noch möglicher - Maßnahmen des Gesetzgebers zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs in der GRV muß jedoch davon ausgegangen werden, daß die demographische Entwicklung zu steigenden Finanzierungslasten für die Alterssicherung führen wird. Zur Bewältigung dieser Finanzierungslasten sieht der Gesetzentwurf für die Rentenreform 1999 die Einführung eines demographischen Faktors in die mit dem Rentenreformgesetz 1992 geschaffene Rentenformel vor.

Der Demografiefaktor soll sicherstellen, daß die aus der gestiegenen Lebenserwartung resultierenden Mehrbelastungen auf die heutigen Rentner und heutigen Beitragszahler und späteren Rentner angemessen aufgeteilt werden. Das sogenannte Eckrentenniveau weist künftig ein Niveau von 64 % statt der bisherigen 70 % auf.

3.2 Kapitaldeckung als Ausweg? Die Argumentation der Befürworter einer Kapitaldeckung

3.2.1 *Kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme sind unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung*

Ausgangspunkt der Befürworter einer Kapitaldeckung ist deren Grundüberzeugung, daß sich die demographisch bedingten finanziellen Mehrbelastungen im Wege der Kapitaldeckung mit einer geringeren Beitragsbelastung als im bestehenden Umlageverfahren bewältigen lassen würden. Begründet wird dies damit, daß im

Umlageverfahren parallel zu den langfristig steigenden Rentenausgaben auch die Einnahmen der Rentenversicherung ansteigen müßten. Da aber immer weniger Beitragszahler zur Verfügung stünden, müsse folglich der Beitragssatz drastisch angehoben werden. Ein nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren finanziertes Alterssicherungssystem hingegen sei von der Bevölkerungsentwicklung unabhängig, da die späteren Rentenansprüche von jedem Versicherten - bzw. jeder Alterskohorte - während der Erwerbsphase angespart und damit vorfinanziert würden.

Die grundlegende Frage ist also, ob ein Alterssicherungssystem nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren, das laufende Rentenleistungen gewährt, wirklich unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung sein kann. Dies würde erfordern, daß sich weder die Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung noch die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung in Form höherer Beiträge und/oder niedrigerer Leistungen niederschlägt.

Das Anwartschaftsdeckungsverfahren erfordert, daß allen Leistungsverpflichtungen ein zu ihrer Erfüllung erforderlicher Kapitalstock gegenübersteht. Die Leistungsverpflichtung einer Lebensversicherung beschränkt sich jedoch - worauf eingangs hingewiesen wurde - auf die garantierte und relativ niedrige Vertragsleistung, nicht jedoch auf die Überschußbeteiligung. Steigt die durchschnittliche Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer, ist ein höheres Kapital zur Erfüllung des monatlichen Rentenanspruchs erforderlich. Dem kann entweder in vollem Ausmaß durch eine Korrektur der versicherungsmathematischen Beitragskalkulation Rechnung getragen werden oder, wenn dies nicht oder nicht in vollem Umfang geschieht, durch einen Ausgleich in Form einer entsprechenden Verwendung der Überschußbeteiligung. Im ersten Fall führt eine ansteigende Lebenserwartung also zu entsprechend erhöhten Beiträgen. Im zweiten Fall, der realistischer ist, da nicht davon ausgegangen werden kann, daß die künftige Entwicklung der Lebenserwartung über vier oder fünf Jahrzehnte bereits bei Vertragsabschluß richtig vorausgeschätzt werden kann, bleiben zwar die Beiträge während der Vertragslaufzeit unverändert, dafür fällt aber die Leistung geringer aus, da sie über einen längeren Zeitraum als in der versicherungsmathematischen Kalkulation unterstellt, verteilt werden muß. Dieser Zusammenhang zwischen Lebenserwartung und Beitrags- bzw. Leistungskalkulation veranlaßt bereits heute Lebensversicherungsunternehmen, nach Eintritt des Versicherungsfalles monatliche Rentenzahlungen um bis zu 10 % und mehr zu kürzen oder zumindest entsprechende Überlegungen anzustellen (Walker 1996). Aus dem gleichen Grund ist eine Erhöhung der Beiträge und damit der Versicherungssumme bei neu abzuschließenden Lebensversi-

cherungsverträgen um 10 bis 15 % feststellbar (Institut der Deutschen Wirtschaft 1995, S. 5).

Neben der Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung ist die Leistungsfähigkeit eines nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren finanzierten Alterssicherungssystem auch vom Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsbeziehern und damit von der Altersstruktur einer Bevölkerung abhängig. Dies gilt zumindest dann, wenn der abgesicherte Personenkreis mit der Gesamtbevölkerung annäherungsweise deckungsgleich ist und deshalb eine wachsende Altenlast nicht - wie dies bei Lebensversicherungsunternehmen mit begrenztem Personenkreis üblich ist - durch eine Ausweitung des „Neukundengeschäfts“ ausgeglichen werden kann (Petersen 1981, S. 53f.; Rürup 1996, S. 23ff.).

Gleichen Beitragseinnahmen und Zinserträge die Rentenzahlungen aus, entspricht das Anwartschaftsdeckungsverfahren per saldo einem Umlageverfahren mit konstant hohem Kapitalstock. Die absehbare Verschiebung der Bevölkerungsstruktur führt zu einer Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Leistungsbeziehern; ebenso wie im Umlageverfahren erhöhen sich auch hier die Leistungsausgaben. Steigen Zinserträge und Beitragszahlungen je Versichertem entsprechend der Zuwachsrate der Leistungsausgaben an, ergeben sich wiederum keine Unterschiede zum Umlageverfahren, der Kapitalstock bleibt konstant. Da im Anwartschaftsdeckungsverfahren die Beitragskalkulation aber nicht von den aktuellen Ausgaben abhängig ist, kann mit zunehmender Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsbeziehern nicht mit einem entsprechenden Wachstum der Einnahmen gerechnet werden. Die Rentenzahlungen können mittel- bis langfristig nur durch einen Kapitalabbau finanziert werden. Während im Umlageverfahren erhöhte Beiträge zu einer erhöhten „Sparquote“ der Erwerbstätigen in Form eines entsprechenden Konsumverzichts führen, hat im Anwartschaftsdeckungsverfahren die erforderliche Auflösung von Deckungskapital die gleiche Konsequenz. Kapital kann nur dann ohne Wertverlust für Rentenzahlungen verflüssigt werden, wenn sich die Bereitschaft einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung, Immobilien, Wertpapiere u.ä. zu kaufen, entsprechend erhöht. Geschieht dies nicht, kommt es zu einem die Preise bzw. Kurse senkenden Überangebot mit der Folge, daß die Verkaufserlöse nicht zur Finanzierung der Leistungsverpflichtungen ausreichen.

Das Anwartschaftsdeckungsverfahren reagiert also sowohl auf eine Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung als auch auf einer Verschiebung der Altersstruktur und ist damit ebenso wie das Umlageverfahren von der Bevölkerungsentwicklung abhängig. Im Umlageverfahren werden allenfalls die volkswirt-

schaftlichen Konsequenzen eines Alterungsprozesses der Bevölkerung deutlicher sichtbar. Aber auch das Anwartschaftsdeckungsverfahren ist kein „Finanzierungstrick“ zur Überwindung ökonomischer Gesetzmäßigkeiten: Demographisch bedingt ansteigende Lasten führen in einem näherungsweise die gesamte Bevölkerung umfassenden Alterssicherungssystem, egal wie es finanzierungstechnisch ausgestaltet ist, zu erhöhten Ausgaben, die aus dem in jeder Periode neu zu erwirtschaftenden Sozialprodukt finanziert werden müssen.

3.2.2 Kapitaldeckung in der Alterssicherung erhöht die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und dadurch die Tragbarkeit demographischer Alterslasten

Eine zentrales Argument der Befürworter einer Kapitaldeckung lautet, daß über ein Ansparen von Kapital für die Alterssicherung der Volkswirtschaft mehr Kapital zur Verfügung stünde, als bei Anwendung des Umlageverfahrens. Mit steigendem Kapitalangebot erhöhe sich auch die volkswirtschaftliche Produktivität und folglich das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Nicht nur die Volkswirtschaft könne damit eventuell erhöhte demographische Finanzierungslasten tragen, sondern aufgrund eines gestiegenen Wohlstands auch der einzelne eine verstärkte Eigenvorsorge übernehmen. Dies entlaste die GRV zusätzlich.

Eine Erhöhung des Kapitalangebots kann jedoch nicht generell mit einer Erhöhung von Produktivität und Wachstum gleichgesetzt werden. Die Höhe des Wirtschaftswachstums - dies belegt die gegenwärtige konjunkturelle Situation eindeutig - ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Auch müßte zunächst einmal geprüft werden, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen die erhöhte Ersparnis auf den Konsum hat und welche Investitionsentscheidungen die institutionellen Anleger treffen. Die einfache Gleichung, „mehr Kapital = mehr Wachstum“, wird also der Realität nicht gerecht.

3.2.3 Eine kapitalgedeckte Alterssicherung ist rentabler

Unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung wird von Befürwortern der Kapitaldeckung unterstellt, daß diese Finanzierungsform eine „rentablere“ Alterssicherung ermögele (z.B. Glismann und Horn 1996; Kotsch 1996, S. 319ff.; Sachverständigenrat 1996, Ziffern 404ff.). Begründet wird dieses Argument meist mit Renditevergleichen von Lebensversicherung und GRV, die angeblich belegen könnten, daß die Lebensversicherung bereits heute eine gleich hohe Rente mit ge-

ringerer Beitragsleistung als in der GRV oder bei gleicher Beitragsleistung eine höhere Rente als die GRV ermögli­che und dieser Unterschied in Zukunft aufgrund der demographischen Entwicklung noch deutlicher zugunsten der Lebensversicherung ausfallen würde.

Vergleichsrechnungen zur Rentabilität von Lebensversicherung und GRV können jedoch nur dann zu sinnvollen und belastbaren Ergebnissen führen, wenn die Leistungsspektren beider Alterssicherungssysteme miteinander vergleichbar sind. Diese Voraussetzung ist in der Realität jedoch nicht gegeben. Für die von der GRV gewährten Rehabilitationsmaßnahmen und die Übernahme des hälftigen Beitrags für die Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner (worin die beitragsfreie Mitversicherung eines nicht versicherungspflichtigen Ehegatten eingeschlossen ist) gibt es in der Lebensversicherung ebenso wenig eine Entsprechung, wie für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten und Anrechnungszeiten, also von Zeiten, für die keine oder keine vollwertigen Beiträge gezahlt werden. Betrachtet man nur die Ausgaben der GRV in den alten Bundesländern, dann summierten sich allein die Ausgaben für Rehabilitationsmaßnahmen sowie die Beitragsanteile für Kranken- und Pflegeversicherung im Jahr 1995 auf über 23 Mrd. DM, dies waren 8,3 % der Gesamtausgaben der GRV in diesem Jahr. Ferner muß ein solcher Vergleich die von der GRV entsprechend der Einkommensentwicklung gewährleistete Dynamisierung der Anwartschaften während der Versicherungsdauer und der Rente während der Bezugsdauer enthalten sowie eine vergleichbare Absicherung des Hinterbliebenen- und Invaliditätsrisikos.

Legt man dieses Leistungsspektrum der GRV im Rahmen einer Modellrechnung auch für die Lebensversicherung zugrunde und vergleicht man auf dieser Basis die Rente aus der GRV mit der monatlichen Leistung, die aus der Zahlung der GRV-Beiträge (einschließlich anteiligem Arbeitgeberanteil) an eine Lebensversicherung resultieren würden, dann ergeben sich deutliche Vorteile für die GRV. Ein 60jähriger, der zum Jahresanfang 1995 nach 40 Versicherungsjahren, in denen er jeweils das Durchschnittsentgelt erzielt hatte, in den Ruhestand ging, erhielt eine GRV-Rente von 2.213 DM, davon verblieben ihm nach Abzug seines Beitrags für Kranken- und Pflegeversicherung 1.917 DM als verfügbare Rente. Hätte dieser Rentner seine Beiträge über 40 Jahre hinweg in eine Lebensversicherung einbezahlt, wäre zum Rentenbeginn ein Kapital von 350.000 DM angespart worden. Unterstellt man, daß die erzielbare Verzinsung des angesparten Kapitals die jährlichen Anpassungssätze in der GRV zwischen 2 und 4 Prozentpunkte übersteigt, dann wäre aber ein Kapital zwischen 491.000 DM und 392.000 DM erforderlich gewesen, um daraus eine Monatsrente von 2.213 DM finanzieren zu können

(BMA 1995, S. 56ff.). Dabei muß allerdings noch berücksichtigt werden, daß dem Privatrentner wegen der von ihm allein zu tragenden Beiträge für die private Kranken- und Pflegeversicherung im Monat vermutlich weniger als die verfügbare GRV-Rente in Höhe von 1.917 DM zur Verfügung gestanden hätte. Zumindest wäre dies dann der Fall gewesen, wenn der Privatrentner zusätzlich noch für seinen Ehepartner ohne eigenes Einkommen Beiträge an die private Kranken- und Pflegeversicherung bezahlen müßte.

Im Unterschied zu Vergleichsrechnungen für die Vergangenheit ist ein seriöser Vergleich der künftigen Entwicklung von GRV-Renten und Leistungen der Lebensversicherung nur mit großen Vorbehalten möglich (Eitenmüller 1996, S. 784ff.). Hierzu muß für die wichtigsten Einflußgrößen, nämlich für die GRV die Entwicklung des Beitragssatzes, die Dynamik der Lohnentwicklung sowie die sich daraus ergebende Höhe der Rentenanpassungen und für die Lebensversicherung die erreichbare Effektivverzinsung, Annahmen über einen Zeitraum von vierzig und mehr Jahren unterstellt werden. Die Wahl der Annahmen bestimmt das Ergebnis.

3.3 Argumente gegen eine Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung

3.3.1 *Größe des erforderlichen Kapitalstocks und volkswirtschaftliche Grenzen*

Eine nach den Vorgaben des Anwartschaftsdeckungsverfahrens volle Kapitaldeckung der GRV würde heute einen Kapitalstock erfordern, der das derzeitige Produktivkapital der deutschen Volkswirtschaft bei weitem übersteigen würde.

Seriöse Schätzungen (so z.B. Heubeck 1995, S. 575ff.) gehen davon aus, daß für eine Altersversorgung in Höhe von 70 % der versicherten Löhne und Gehälter bei vollständiger Deckung ein Kapital benötigt würde, das sich auf etwa das zehnbis zwölfwache der versicherten Löhne beläuft. Geht man für Deutschland von einer versicherten Bruttolohnsumme von 1,3 Billionen DM aus, dann würde sich der erforderliche Kapitalstock auf etwa 13 Billionen DM belaufen. Andere Autoren kommen zu vergleichbaren Ergebnissen (z.B. Grohmann 1987). Der Zeitwert des in Deutschland in Form von Maschinen und Betriebsgebäuden vorhandenen Produktivvermögens beträgt hingegen nur rund 4 Billionen DM.

Entscheidend für die Berechnung der Größe des für eine volle Deckung aller Ansprüche und Anwartschaften erforderlichen Kapitalstocks ist die Höhe des un-

terstellten Zinssatzes. Die Befürworter einer Kapitaldeckung gehen davon aus, daß die für die Vergangenheit - also unter den Bedingungen des heutigen Alterssicherungssystems - ermittelten empirischen Daten über Zinssätze auch unter den Bedingungen eines vollständig kapitalgedeckten Alterssicherungssystems für die Zukunft fortgeschrieben werden könnten. Die in diesem Falle erforderliche zusätzliche Kapitalbildung würde eine Erhöhung der volkswirtschaftlichen Ersparnis oder doch zumindest eine Veränderung des bisherigen Sparverhaltens und damit auch der Investitionsentscheidungen bedeuten. Wenn eine erhöhte volkswirtschaftliche Ersparnis zinssatzsenkende Effekt hätte - wofür das ökonomische Gesetz von Angebot und Nachfrage spricht - dann würde zumindest die Überschüßbeteiligung sinken, eventuell müßte sogar der garantierte Rechnungszins abgesenkt werden.

Diese quantitativen Veränderungen würden auch von qualitativen Veränderungen begleitet werden, die durch Investitions- und Konsumententscheidungen verursacht werden. Im Vergleich zu den status-quo-Bedingungen würde sich die volkswirtschaftliche Kapitalstruktur verändern, wenn wenige institutionelle Kapitalanleger über einen erheblichen Anteil des volkswirtschaftlichen Kapitals verfügen und aufgrund ihrer gemeinsamen Aufgabenstellung, Altersvorsorgekapital sicher und zinsbringend anzulegen oder möglichst gewinnbringend aufzulösen, alleamt ähnliche Anlage- und Investitionsentscheidungen treffen. Dies käme faktisch einer Investitionslenkung gleich. Damit stellt sich die Frage, ob es unter Wettbewerbs- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten mit der Konzeption einer Sozialen Marktwirtschaft noch vereinbar wäre, wenn wenige institutionelle Anleger faktisch über das gesamte volkswirtschaftliche Produktivkapital disponieren könnten.

Zur Entkräftung dieser Argumente wird von den Befürwortern der Kapitaldeckung stets angeführt, das Kapital könne zu einem nennenswerten Teil im Ausland angelegt werden, wodurch sich negative Auswirkungen auf Investitionsstruktur, Zinsen und Preise im Inland vermeiden ließen. Damit wird allerdings negiert, daß Auslandsanlagen einer Vielzahl von Risiken unterliegen, denen Inlandsanlagen nicht ausgesetzt sind. Die für die Alterssicherung erforderliche langfristig sichere Anlage wird durch das von wirtschaftlicher und auch politischer Entwicklung des potentiellen Anlagelandes abhängigen Währungsrisikos erschwert. Betrachtet man allein die Entwicklung und die zwischenzeitlichen Schwankungen des Wechselkurses von Dollar und DM im Zeitaufbau, allein vom August 1996 bis August 1997 veränderte sich der DM-Dollar-Wechselkurs von 1,4828 auf 1,8819, mithin eine Wertänderung von 25 % binnen Jahresfrist, dann wird deutlich, welche Dimension Wechselkursveränderungen für große im Ausland angelegte Vermögenswerte im

Zeitablauf haben können. Auch kann nicht übersehen werden, daß es die Sicherung des Deckungskapitals zwingend erforderlich macht, bei Verfall der Währung des Anlagelandes das dort angelegte Kapital umgehend abziehen. Die Währungskrise im Anlageland würde dadurch noch verschärft. Welche katastrophalen Folgen dies für das betroffene Land, insbesondere wenn es sich um ein Entwicklungsland handelt, haben kann, hat sich Anfang 1995 gezeigt, als Pensionsfonds aus den USA überhastet ihr in Mexiko angelegtes Kapital abzogen und ein Crash nur durch eine binnen weniger Tage erfolgte 50 Milliarden Dollar Intervention verhindert werden konnte (Hirsch 1997, S. 15). Die im Sommer 1997 sichtbar gewordene Währungskrise in Südostasien (besonders Thailand) illustriert erneut die Problematik. Will man die Risiken der Auslandsanlage auf das unausweichliche Minimum begrenzen, dann reduziert sich die Zahl der potentiellen Anlageländer auf vergleichsweise wenige Staaten. Diese stehen jedoch alle vor vergleichbaren demographischen Problemen wie Deutschland.

3.3.2 Übergangsphase führt zu Mehrfachbelastung und damit zur Überlastung der aktiven Generation

Die bestehende und umlagefinanzierte Rentenversicherung mit ihren durch Beitragszahlungen erworbenen Ansprüchen und Anwartschaften kann nicht von heute auf morgen durch ein kapitalgedecktes System ersetzt werden. Auch wenn nach einer Umstellung des Finanzierungsverfahrens die umlagefinanzierte GRV „geschlossen“ werden würde, es dort ab einem Stichtag also keinen Neuzugang an Versicherten und keinen Erwerb von Anwartschaften mehr gäbe, müßten die vor dem Stichtag erworbenen Ansprüche und Anwartschaften erfüllt werden, da diese dem grundgesetzlichen Eigentumsschutz unterliegen. Realistischerweise muß hier von einem Übergangszeitraum von vierzig bis fünfzig Jahren, gerechnet ab einem Stichtag, ausgegangen werden.

Während dieser langen Phase müßten die Versicherten aber nicht nur Beiträge oder Steuern für die Abwicklung der in der umlagefinanzierten GRV entstandenen Anwartschaften und Ansprüche aufbringen, sondern zusätzlich einen Kapitalstock für ihre eigene Alterssicherung aufbauen. Wird die Kapitaldeckung innerhalb der GRV durchgeführt und das Absicherungsniveau zur Begrenzung des Kapitalstocks im Vergleich zum heutigen Rentenniveau deutlich abgesenkt, dann muß die aktive Generation zusätzlich auch noch Beiträge zum Aufbau einer ergänzenden Vorsorge aufbringen.

4 Konsequenzen für eine zukunftsgerechte Ausgestaltung des Alterssicherungssystems

4.1 Denkbare Formen einer Kapitaldeckung in Alterssicherungssystemen

Eine objektive Auseinandersetzung mit Forderungen nach einer Kapitaldeckung in der Alterssicherung setzt zunächst voraus zu klären, in welchem Umfang und für welche Alterssicherungssysteme Kapitaldeckung angestrebt wird.

- *Wird eine Voll- oder eine Teilkapitaldeckung angestrebt?* Setzt man volle Kapitaldeckung mit dem Anwartschaftsdeckungsverfahren gleich, dann kann sich eine Teildeckung sowohl auf die versicherungsmathematische Deckung eines - frei wählbaren - Prozentsatzes der Ansprüche und Anwartschaften durch einen Kapitalstock beziehen, als auch auf den Aufbau einer nach Jahresausgaben bemessenen Rücklage. Es handelt sich dann um Varianten des Abschnittsdeckungsverfahrens.
- *Für welche Alterssicherungssysteme soll die Kapitaldeckung gelten?* Denkbar ist, die GRV selbst auf Kapitaldeckung umzustellen oder aber die umlagefinanzierte GRV durch kapitalgedeckte Formen der privaten Vorsorge in Form der Lebensversicherung oder Pensionsfonds zu ersetzen.
- *Sind Kombinationen aus umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen möglich und sinnvoll?* Bleibt die umlagefinanzierte GRV erhalten, kann eine ergänzende Absicherung auf obligatorischer oder auf freiwilliger Basis nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren hinzukommen. Für die ergänzende Alterssicherung gilt dann eine Vollkapitaldeckung, für das Alterssicherungssystem insgesamt, also unter Einbezug der GRV, ergibt sich eine Teilkapitaldeckung. Die Kombination aus obligatorischer umlagefinanzierter Absicherung durch die GRV und freiwilliger bzw. betrieblicher ergänzender Absicherung auf Kapitaldeckungsbasis entspricht dem heutigen Alterssicherungssystem in Deutschland (sogenannte „Drei-Säulen-Theorie“ der Alterssicherung).

4.2 Funktionsgerechte Kombination von Umlage und Kapitaldeckung in der Alterssicherung

Dem mit der „Drei-Säulen-Theorie“ beschriebenen gegliederten Alterssicherungssystem in Deutschland liegt für die einzelnen Alterssicherungssysteme eine eindeutige Aufgabenteilung zugrunde, aus der sich auch unterschiedliche Finanzierungsformen ergeben. Die GRV als erste Säule ist das Regelsicherungssystem für den bei weitem überwiegenden Teil der Bevölkerung und ermöglicht eine beitragsorientierte und damit vorleistungsabhängige Alterssicherung. Zur Vollsicherung im Alter, die eine uneingeschränkte Aufrechterhaltung des vor Ruhestandsbeginn erreichten Lebensstandards ermöglicht, muß die Regelsicherung durch Leistungen aus den die „zweite Säule“ bildenden Zusatzsicherungssystemen der betrieblichen Altersversorgung und/oder der die „dritte Säule“ bildenden privaten Altersvorsorge ergänzt werden.

Für ein Regelalterssicherungssystem wie die GRV, das etwa 90 Prozent der Bevölkerung absichert und dessen Leistungsrecht eine Dynamisierung von Anwartschaften und Renten entsprechend der Entwicklung der verfügbaren Entgelte der Versicherten beinhaltet, gibt es keine sinnvolle Alternative zum Umlageverfahren. Kapitalbildung zum Zweck der Alterssicherung hingegen ist das adäquate Finanzierungsinstrument für die private Vorsorge und einige Formen der betrieblichen Alterssicherung. So kommt der Sozialbeirat in seinem Gutachten zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichtes 1997 zu dem Ergebnis, daß es bei realistischer Betrachtung nicht um ein „Entweder-Oder“ geht. „Dies würde weder der bestehenden Ausgangssituation noch den Anforderungen der Zukunft Rechnung tragen. So sieht der Sozialbeirat sowohl für die gesetzliche Rentenversicherung als auch für das beamtenrechtliche Versorgungssystem keine realistische Alternative zum Umlageverfahren. Für ergänzende und zusätzliche Formen der Alterssicherung im Privatsektor dagegen sind kapitalfundierte Finanzierungsverfahren geeignet.“

Private Vorsorge erfolgt entweder in Form von Sachkapitalbildung - insbesondere Immobilienvermögen - oder in Form des Ansparens - insbesondere durch das Anwartschaftsdeckungsverfahren bei Abschluß von Lebensversicherungsverträgen.

Innerhalb des Alterssicherungssystems kann über das Gewicht der einzelnen „Säulen“ und damit auch über das Verhältnis von durch Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren zu finanzierende Leistungen diskutiert werden. Anteilsverschiebungen hin zu mehr privater Vorsorge sind möglich. Ausgestaltung und Zielsetzung

jeder einzelnen der „drei Säulen“ darf dabei allerdings nicht in Frage gestellt werden.

5 Fazit

5.1 Keine Alternative zum Umlageverfahren in der GRV

Wägt man die Argumente für und gegen eine Kapitaldeckung der GRV nüchtern gegeneinander ab, so ergibt sich daraus keine Begründung, die Entwicklung des Finanzierungsverfahrens der GRV von der - ursprünglich angestrebten, aber niemals erreichten - Kapitaldeckung über das Abschnittsdeckungsverfahren zum Umlageverfahren wieder umzukehren. Das Anwartschaftsdeckungsverfahren könnte im Vergleich zum Umlageverfahren keine Entlastung bei den anstehenden demographischen Belastungen bewirken, und die volkswirtschaftlichen Konsequenzen seiner Anwendung wären unkalkulierbar.

Zumindest diese Argumente werden von den Befürwortern einer Kapitaldeckung der GRV negiert oder zumindest relativiert. Allerdings führt die Frage, wie die Mehrfachbelastung während der Umstellung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden könnte, bei den meisten Befürwortern zu dem, wenn auch widerstrebend eingeräumten Zugeständnis, daß eine Vollkapitaldeckung unrealistisch ist. Als Ausweg wird deshalb vorgeschlagen, zumindest in begrenztem Umfang in den kommenden Jahrzehnten Kapital im Rahmen eines Abschnittsdeckungsverfahrens anzusammeln. Dazu soll für einen fünf oder gar sechs Jahrzehnte umfassenden Deckungsabschnitt ein einheitlicher Beitragssatz so festgesetzt werden, daß zunächst hohe Überschüsse erzielt werden. Die daraus aufgebaute Rücklage soll dann, wenn demographisch bedingt die Zahl der Rentenbezieher zunimmt, zur Verhinderung eines Beitragssatzanstiegs wieder aufgelöst werden.

Eine langfristige Beitragssatzstabilisierung durch Kapitalauf- und späteren -abbau kann jedoch nur dann gelingen, wenn die demographische Belastung sich auf einen relativ kurzen Zeitraum erstreckt, dessen Ende absehbar ist. Ein „Belastungsberg“, auf den wieder ein „Tal“ folgt, kann eventuell durch Vermögensauflösung „untertunnelt“ werden. Diese Voraussetzung erfüllt die absehbare demographische Entwicklung jedoch nicht. Alle vorliegenden Szenarien gehen davon aus,

daß die für die Bevölkerungsentwicklung verantwortlichen Faktoren langfristig wirksam bleiben werden. Weder kann für die ferne Zukunft ein Ansteigen der Geburtenrate auf ein zur Bestandserhaltung der Bevölkerung erforderliches Ausmaß unterstellt werden, noch eine konstante oder gar rückläufige Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung oder eine die Geburten- bzw. Sterblichkeitsentwicklung kompensierende Zuwanderung. Werden diese Annahmen von der künftigen Entwicklung bestätigt, dann führt dies zu einem dauerhaften Schrumpfungs- und Alterungsprozeß der Bevölkerung. Die sich daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen für die Alterssicherung beschränken sich deshalb nicht auf ein oder zwei Jahrzehnte, die Belastung gleicht eher einem „Hochplateau“, als einem „Berg“, der sich „untertunneln“ ließe.

Allerdings wird der Anstieg auf dieses „Hochplateau“ sehr steil verlaufen, da der Übergang von einer relativ hohen zu einer relativ geringen Geburtenrate nicht allmählich, sondern abrupt innerhalb weniger Jahre erfolgt ist. Zwischen 2030 und 2040 werden die letzten starken Jahrgänge der „Baby-Boom“-Generation aus den sechziger Jahren das Rentenalter erreicht haben, während sich bei den dann im Erwerbsleben stehenden Jahrgängen der drastische Geburtenrückgang, der sogenannte „Pillenknicke“ ab 1970 bemerkbar macht.

5.2 Verantwortung der Politik für die Alterssicherung

Die Tatsache, daß es zur Umlagefinanzierung für die GRV als Regelsicherung keine sinnvolle Alternative gibt, darf nicht als Rechtfertigung dafür dienen, der weiteren Entwicklung der Finanzperspektiven der GRV mit Tatenlosigkeit oder gar Fatalismus entgegen zu sehen. Ein ungebremster Anstieg der Beitragssätze kann wegen der dadurch verursachten steigenden Kostenbelastung des Faktors Arbeit - Stichwort „Begrenzung der Lohnnebenkosten“ - nicht zugelassen werden. Daraus ergibt sich die unausweichliche Notwendigkeit, Fehlentwicklungen, wie beispielsweise die sogenannte Frühverrentungspraxis zu Lasten der Sozialversicherung konsequent zu korrigieren. Alterssicherung ist auf Langfristigkeit und damit auf Kalkulierbarkeit angewiesen, um das Vertrauen der Versicherten zu erhalten. Anpassungen an veränderte Erfordernisse können folglich nur mit längerfristigen Übergangsregelungen vorgenommen und müssen deshalb frühzeitig eingeleitet werden. Insbesondere aber dürfen der GRV keine zusätzlichen Belastungen - egal mit welcher Begründung - auferlegt werden, ohne daß gleichzeitig für eine entsprechende Finanzierung gesorgt wird. Es sollte hierbei die Stärkung der Beitragsori-

entierung der Rente im Vordergrund stehen, um all jenen den Weg zu verstellen, die gern gesamtgesellschaftliche Aufgaben auf die Sozialversicherung verladen, um anschließend berechtigt den Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung zu beklagen.

Für ein Alterssicherungssystem mit der quantitativen und qualitativen Bedeutung der GRV trägt die Politik ein hohes Maß an Verantwortung. Daraus folgt aber auch, daß die Ursache politischer Eingriffe in das Rentenrecht nicht - wie von Befürwortern einer Kapitaldeckung behauptet - allein im Umlageverfahren begründet liegt. Das Anwartschaftsdeckungsverfahren sichert keine „versicherungsmathematische Abschottung“ gegen äußere Einflüsse, es entzieht ein den Großteil der Bevölkerung umfassendes Alterssicherungssystem weder dem Einfluß noch der Verantwortung der Politik. Dafür spricht nicht nur das Scheitern einer Kapitaldeckung der GRV in der Vergangenheit und die auch durch das Anwartschaftsdeckungsverfahren nicht zu beseitigende Abhängigkeit der Alterssicherung von der demographischen Entwicklung. Sowohl die Entwicklung der GRV als auch die Entwicklung der Lebensversicherung bis in die fünfziger Jahre hat gezeigt, daß auch auf Kapitaldeckung ausgerichtete Formen der Alterssicherung dem Einfluß wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen unterliegen. Gerade Deckungskapital ist in höchstem Maße auf die Stabilität dieser Rahmenbedingungen angewiesen.

Die Alterssicherung einer Gesellschaft ist im übrigen mehr als nur ein ökonomischer und finanztechnischer Regelkreis. Ihre Organisation, ihre Inhalte sagen auch etwas über die Kohäsion von Gesellschaften aus. Das solidarische füreinander Einstehen wird auch in Zukunft unverzichtbar sein (Strohm/Krupp 1996, S. 1).

Bei allen Aufgeregtheiten und interessengeleiteten Standpunkten einer Reformdiskussion fällt auf, daß in diesem Kontext zwei Aspekte vergleichsweise unscharf oder unterbelichtet behandelt werden:

- Hat sich die GRV auf ihre Kernfunktion „Alter“ zu konzentrieren oder gehören hierzu auch gesamtgesellschaftliche Aufgaben bis hin zum Familienleistungsausgleich?
- Erfährt der überkommene Finanzierungsmechanismus noch zutreffend die Wertschöpfung und den Wertschöpfungszuwachs einer Volkswirtschaft oder sind hier nachhaltige Veränderungen zu beobachten? Immerhin fällt auf, daß seit 1960 das reale BIP mit Ausnahme von vier Jahren ständig gewachsen ist, aber offenbar nicht im gleichen Trend sozialversicherungsrelevant geworden ist.

Beide Aspekte und die alles dominierende Frage, mit welchem Erfolg es gelingt, einen höheren Beschäftigungsstand der Volkswirtschaft zu realisieren, werden mindestens ebenso bestimmend sein für die Diskussion um Finanzierung und Finanzierbarkeit sozialer Sicherung, wie die aus der demographischen Entwicklung resultierenden Herausforderungen. Bezüglich der Finanzierungstechnik der Alterssicherung spricht in Deutschland vieles dafür „die historisch gewachsene Arbeitsteilung zwischen Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren aufrechtzuerhalten“, schreibt Hans-Jürgen Krupp (1997, S. 298). Er hat recht.

Literatur

- Berthold, N. und U. Roppel (1983), Gesetzliche Rentenversicherung und demographische Schwankungen, in: *Wirtschaftsdienst*.
- Birg, H. (1995), Globale und nationale demographische Entwicklung und Wanderungen als Rahmenbedingungen für die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995), *Argumente zur Sicherheit der Renten*, Bonn.
- Eitenmüller, S. (1996), Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung - Kapitalmarkt-analoge Renditeberechnungen für die nahe und ferne Zukunft, in: *Deutsche Rentenversicherung*.
- Glismann, H. H. und E.-J. Horn (1996), Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung, *Kieler Arbeitspapiere*, Institut für Weltwirtschaft der Universität Kiel, Kiel.
- Grohmann, H. (1987), Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Deckungskapitals - Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse, in: B. Felderer (Hrsg.), *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren*, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F. Bd. 163, Berlin.
- Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (1987), *Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung*, VDR-Schriftenreihe.
- Heubeck, K. (1995), Zur Lage und Entwicklung der Altersversorgung in Europa, in: *Zeitschrift für Versicherungswissenschaft*.
- Hof, B. (1996), Szenarien künftiger Zuwanderungen und ihre Auswirkungen auf Bevölkerungsstruktur, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* Nr. 227, Köln.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (1995), Private Rentenversicherung: Längeres Leben erhöht Risiken, in: *iwd* 22.

- Kotsch, H. (1996), Umlage versus Kapitaldeckung: Welches soziale Sicherungssystem gewährleistet eine effizientere Diversifikation der versicherten Risiken? Eine finanztheoretische Analyse, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*.
- Kreikebohm, R. (1995), Die Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Rentenversicherung in der historischen Entwicklung, in: *Zeitschrift für Sozialreform*.
- Krupp, H.-J. (1997), Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 5.
- Liebing, E. (1966), 75 Jahre Landesversicherungsanstalten, in: *Deutsche Rentenversicherung* 1966.
- Mackenroth, G. (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F. Bd. 4, Berlin.
- Mörschel, R. (1990), Die Finanzierungsverfahren in der Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Deutsche Rentenversicherung*.
- Müller, H.-W. (1993), Zur Rentenfinanzierung bei konjunktureller Talfahrt, in: *Deutsche Rentenversicherung*.
- Hirsch, M. (1997), Looking Upward, in: *Newsweek*, 23. Juni 1997.
- Petersen, H.-G. (1981), *Sicherheit der Renten? Die Zukunft der Altersvorsorge*, Würzburg-Wien.
- Rische, H. (1990), Die Finanzierung der Rentenversicherung, in: F. Ruland (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Frankfurt am Main.
- Rolf, G. und G. Wagner (1996), Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stand und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*.
- Roloff, J. (1996), Alternde Gesellschaft in Deutschland. Eine bevölkerungsstatistische Analyse, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*.
- Rürup, B. (1996), *Der demographische Wandel in Deutschland: Wirtschaftliche und gesellschaftliche Konsequenzen und politische Optionen*, Schwalbacher Gespräche 1995, Schwalbach.
- Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), *Jahresgutachten 1996/1997: Reformen voranbringen*, Baden-Baden.
- Schmähl, W. (1986), Strukturreform der Rentenversicherung - Konzept und Wirkungen - Versuch einer Zwischenbilanz, in: *Die Angestelltenversicherung*.
- Schmähl, W. (1987), Alternativen der Rentenfinanzierung - Lohnbezogene Beiträge, Wertschöpfungsabgaben, Steuern - Grundsätzliches und Aktuelles, in: *Die Angestelltenversicherung*.
- Schulz, Erika (1995), Alternde Gesellschaft. Zur Bedeutung von Zuwanderungen für die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland, in: *DIW-Wochenbericht* 62(31).
- Strohm, Th. und H.-J. Krupp (1996), Thesen zur Reform und Konsolidierung des Sozialstaats, in: *epd-Dokumentation* Nr. 37.
- Tegtmeier, W. (1996), Zukunft des Sozialstaats, in: B. v. Maydell, F. Ruland (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2. Aufl., Neuwied-Berlin.
- Thullen, P. (1980), Die Finanzierungsverfahren der sozialen Rentenversicherung aus alter und neuer Sicht, in: *Zeitschrift für Versicherungswissenschaft*.

- Wagner, G. (1984), *Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Frankfurt am Main und New York.
- Walker, B. (1996), Privatrenten vor schmerzhafter Kürzung. Versicherer reagieren auf höhere Lebenserwartung und sinkende Überschüsse, in: *Stuttgarter Nachrichten* vom 13.12.1996.
- Zöllner, D. (1980), Die Funktionserfüllung der gesetzlichen Alterssicherung im Rückblick, in: K. Schenke, W. Schmähl (Hrsg.), *Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik*, Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag, Köln u.a..