

Probleme der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen	479
Die UTMS-Lizenzvergabe in Deutschland — Auktionsverfahren unbefriedigend	490

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 30/2000

Berlin

27. Juli 2000

67. Jahrgang

Probleme der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen

Die Bundesregierung plant konkrete Schritte zur längerfristigen Rückführung der Umlagefinanzierung zugunsten eines Aufbaus kapitalgedeckter Vorsorge. Die Reform zielt vor allem auf zwei fundamentale, für alle gegenwärtig noch im Erwerbsalter stehenden Versicherten geltenden, Änderungen ab: Eine längerfristige Senkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und eine Kompensation der entstehenden Lücken durch eine private, freiwillige Altersvorsorge, die mit Mitteln des Bundeshaushalts gefördert wird. Mit diesen Maßnahmen soll den Konsequenzen, die aus der verlängerten Lebenserwartung und dem Geburtenrückgang für die Finanzierung der GRV in den kommenden Jahrzehnten resultieren, begegnet werden. Die Einzelheiten der Reform stehen bisher nicht fest. Der somit noch vorhandene Gestaltungsspielraum sollte auch für strukturelle Reformen genutzt werden, die wegen des Wandels im Erwerbs- und gesellschaftlichen Leben notwendig sind, aber nach wie vor noch nicht in Angriff genommen wurden. Wird das Konzept, wie es jetzt vorliegt, verwirklicht, dürfte dies nicht zuletzt aufgrund der Freiwilligkeit der privaten Zusatzvorsorge ungewollt zu einer noch größeren Einkommensungleichheit und möglicherweise zu Armut im Alter führen.

Konzept der Bundesregierung für eine veränderte Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung

Nach dem Willen der politischen Entscheidungsträger soll die kapitalgedeckte Altersvorsorge ausgeweitet werden, um die gesetzliche Rentenversicherung zu entlasten.¹ Dabei soll durch eine Verlagerung vom Umlageverfahren zu mehr Kapitaldeckungsfinanzierung das Versorgungsniveau, das bisher über die gesetzliche Rentenversicherung abgedeckt wurde, gesenkt werden. Dahinter steht die Überzeugung, dass es auf der Basis einer teilweise kapitalgedeckten Finanzierung leichter sei, die Folgen der verlängerten Lebenserwartung und des Geburtenrückgangs für die Altersvorsorge zu bewältigen als bei der reinen Umlagefinanzierung.

Gegenwärtig ist beabsichtigt, das Sparen von Arbeitnehmern sowie Lohnersatzleistungsbeziehern mit unterdurchschnittlichem und mittlerem Einkommen durch Zulagen aus öffentlichen Mitteln zu fördern. Die Zulage wird nach der Kinderzahl gestaffelt und soll beispielsweise für Paare mit zwei oder mehr Kindern bis zu 1 000 DM im Jahr betragen. Insbesondere für Steuerpflichtige mit höherem Einkommen ist eine Steuerbefreiung der Vorsorgeaufwendungen vorgesehen. Beginnend mit dem Jahre 2001 kann zunächst ein Anteil von 0,5 % des Bruttoverdienstes gespart und gefördert werden, der dann — stufenweise — schließlich bis auf 4 % im Jahre 2008 steigen soll, um einen individuellen Vermögensstock für die kapi-

¹ Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Das Konzept der Rentenreform 2000. Berlin, 11. Juli 2000.

talgedeckte Altersvorsorge aufzubauen. Damit sollen die „zweite“ und „dritte“ Säule der Alterssicherung gestärkt werden (betriebliche und private Vorsorge). Freilich sind die Details der Reform noch keineswegs festgelegt. Die Reformpläne lassen offensichtlich noch Gestaltungsspielraum zu.

Zunächst plante die Bundesregierung², die GRV-Renten der künftig in den Ruhestand eintretenden Versicherten um die Hälfte desjenigen Betrages zu kürzen, der aus dieser Vermögensanlage unter der Annahme einer relativ hohen Rendite erreichbar gewesen wäre — unabhängig von der Tatsache, ob die Versicherten diese Vermögensanlage tatsächlich vorgenommen haben. Mit der stärkeren Betonung der Eigenverantwortung sollte eine Senkung des künftigen Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung begründet werden.

Das Für und Wider einer solchen Koppelung von Renten aus der GRV an eine private Altersvorsorge wurde lebhaft in der Öffentlichkeit diskutiert. Unter dem Einfluss der kritischen Stimmen hat die Bundesregierung nun vor, die Ausgaben der GRV durch einen linearen Ausgleichsfaktor zu begrenzen.

Auffallend ist, dass nur in wenigen Ansatzpunkten — z. B. bei den Hinterbliebenenrenten — an *strukturelle* Reformen gedacht wird. Im Vordergrund stehen vielmehr Maßnahmen zur Senkung des *Rentenniveaus* für diejenigen Versicherten, die vom Jahre 2011 an in den Ruhestand gehen. Der Abschlag bei der gesetzlichen Rente wird die bis 2010 beantragten Renten nicht betreffen. Diese werden jedoch — was inzwischen nahezu vergessen ist — durch die Begrenzung der Rentenanpassung auf die Preissteigerungsrate in den Jahren 2000 und 2001 bereits gesenkt. Die Bundesregierung plant noch Neuregelungen zu weiteren Punkten, z. B. die Fortentwicklung des Sozialhilferechts und die zusätzliche Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung bei der Rente. Die folgenden Überlegungen sollen sich jedoch im Wesentlichen auf die Frage der teilweisen Rückführung des Rentenniveaus in der GRV zugunsten des Ausbaus kapitalgedeckter Altersvorsorge beschränken.

Die Senkung des Rentenniveaus bringt schwerwiegende Probleme mit sich. Um sie zu erkennen, muss man sich die Ziele der sozialen Alterssicherung vor Augen halten.

Ziele der Alterssicherung

Hauptziel der Altersvorsorge ist es, den Lebensunterhalt aller Personen, die aus Alters- oder Invaliditätsgründen am Erwerb von Einkommen gehindert sind, in ausreichendem Maß zu sichern. Dies ist unter Beachtung sonstiger, z. B. wirtschafts- und sozialpolitischer, Ziele zu verwirklichen. In der Diskussion um die Modernisierung des Sozialstaats wird oft vergessen, dass billige Sozial-

politik nicht unbedingt eine gute ist. Vielmehr geht es darum, dass sozialpolitische Ziele mit besseren Instrumenten als bislang erreicht werden.

Aus ökonomischer Sicht sollte der Erwerb von Alterssicherungsansprüchen nicht verzerrend auf die Arbeitsanreize wirken. Einerseits muss auf die Eigenverantwortung gesetzt werden, und andererseits ist aus sozialpolitischer Sicht ein Mindestsicherungsanspruch zu gewährleisten. Die Ausrichtung der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung am Äquivalenzgedanken fördert seit jeher die Eigenverantwortlichkeit. Dies führt dazu, dass es keine Mindestrente gibt und dadurch Sozialhilfeabhängigkeit im Alter entstehen kann.

Die Bemessung des Sicherungsniveaus, das als ausreichend angesehen wird, ist das Ergebnis eines gesellschaftlichen Diskurses. Das Minimum ist das auch ansonsten gültige Fürsorgeniveau, d. h. in Deutschland der Sozialhilfeanspruch. Darüber hinaus ist die gesetzliche Rentenversicherung bisher deshalb auf das Ziel einer Lebensstandardsicherung ausgerichtet, weil alte Menschen meist keine Chance mehr haben, ein zu niedriges Einkommen durch Erwerbsarbeit aufzubessern. Wenn dieses Ziel weiterhin bestehen bleiben soll, dann muss konkret formuliert werden, von welchem Sicherungsniveau an das Ziel „Lebensstandardsicherung“ erfüllt ist. Diese Konkretisierung betrifft zum einen den Prozentsatz, der erreicht werden soll, und zum zweiten die Größe, an der sich eine Höhe der Sicherung orientieren soll. Bisher gilt als Bezugsgröße für die gesetzliche Rentenversicherung das (beitragspflichtige) Erwerbseinkommen.

Heute übernimmt die gesetzliche Rentenversicherung im Wesentlichen für die abhängig Beschäftigten die Sicherung. Die Ansprüche auf eine Rente sind vor allem von der Zahl der Jahre bestimmt, für die Beiträge gezahlt wurden, und von der Höhe des Bruttoeinkommens — bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Das Ausmaß der Sicherung ist gegenwärtig ausgerichtet auf den so genannten Standardrentner, d. h. auf eine Person, die 45 Jahre erwerbstätig war und in diesem Zeitraum jeweils ein Erwerbseinkommen in Höhe des jeweiligen Durchschnitts aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bezogen hat. Das angestrebte Niveau war bisher 70 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens; das entsprechende Bruttorentenniveau beträgt knapp 50 %.

Die tatsächliche Versorgungssituation der Rentner ist mit dem Standardrentenniveau nicht zu erfassen. Entspricht die rentenrechtliche Zeit (Versicherungsjahre) nicht 45 Jahren und wird nicht über den gesamten Erwerbszeitraum jeweils der Durchschnitt verdient, dann

² SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN Koalitionsarbeitsgruppe: Deutschland erneuern — Rentenreform 2000, Gesetzliche Rentenversicherung und kapitalgedeckte Zusatzvorsorge: Der Weg in eine sichere Zukunft. Berlin, 30. Mai 2000.

entspricht die Rente auch nicht der Standardrente. In der Realität kann selbst das Minimalziel — Vermeidung von Armut im Alter — durch die Absicherung in der GRV verfehlt werden.

Gegenwärtig beträgt die monatliche Netto-Standardrente etwa 2020 DM in den alten und 1750 DM in den neuen Bundesländern. Die Streuung der tatsächlichen Zahlbeträge ist je nach Geschlecht der Versicherten, Altersrentenart und Träger (Arbeiterrenten-, Angestellten- und Knappschaftlicher Rentenversicherungsträger) sehr groß. Die niedrigsten durchschnittlichen Altersrenten werden an Frauen gezahlt. Aber auch ein nicht unerheblicher Kreis der Männer erreicht die Standardrente selbst dann nicht, wenn 45 Jahre lang auf der Basis einer Vollzeittätigkeit Beiträge gezahlt wurden, das versicherte Lohnneinkommen aber nur unterdurchschnittlich war.

Im Todesfall hinterlassen verheiratete Versicherte ihren hinterbliebenen Partnern einen Anspruch auf Witwen-/Witwerrente. Auf diese Rente werden eigene Erwerbs- oder Renteneinkünfte angerechnet. Hinter dieser Zuerkennung des Hinterbliebenenanspruchs steht das alte Alleinverdiener-Familienmodell: Der Einkommensbezieher und Ernährer der Familie erhält nach Abschluss der Erwerbsphase Lohnersatzleistungen, der hinterbliebene Partner oder die Partnerin Unterhaltersatzleistungen.

Solange dieses Lebensmodell für weite Kreise der Bevölkerung galt, war die bestehende Form der Alterssicherung zielgerecht. In den letzten Jahrzehnten hat sich jedoch ein Wandel vollzogen. Frauen sind in höherem Maß erwerbstätig. Vor allem die verheirateten vereinbaren immer häufiger Kindererziehung mit Berufstätigkeit. Das Scheidungsrisiko ist höher, Heirat und Kindererziehung sind nicht mehr so eng miteinander verbunden wie früher. Manche heiraten, ohne Kinder bekommen zu wollen. Andere wiederum ziehen Kinder außerhalb der Ehe groß, entweder allein oder in nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften.

Vor dem Hintergrund dieser Veränderungen in den gesellschaftlichen Verhältnissen und Einstellungen, insbesondere in Hinsicht auf die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, ist es ein erklärtes Ziel der Alterssicherungspolitik, in der GRV eine eigenständige — das heißt, einer vom Ehemann und seinem Einkommen unabhängige — Alterssicherung der Frauen zu erreichen.³

Neben diesem Wandel haben sich auch die Bedingungen des Arbeitslebens gewandelt. Es ist heute nicht mehr realistisch, für alle Erwerbstätigen ununterbrochene Erwerbsphasen zu erwarten. Wie die Untersuchung von Biographien der heute noch im Erwerbsalter stehenden Versicherten zeigt, haben auch Männer zunehmend „Lücken“ in ihrem Erwerbsverlauf. Meistens ist dafür Arbeitslosigkeit der Grund, aber auch die Vorstellungen der Menschen über die Gestaltung des Lebens wandeln sich. So

kommt es zu einer freiwilligen Reduktion der Arbeitszeit bzw. Erwerbsunterbrechungen und damit zu Lücken in der Altersvorsorge. Eine nur an durchgängige Erwerbsbiographien gebundene Alterssicherung führt daher zu Versorgungslücken. Die Hinterbliebenenrenten, die auf unvollständigen Erwerbsverläufen basieren, fallen entsprechend niedrig aus.

Ziel einer Reform sollte daher sein, die sich aus dem gesellschaftlichen Wandel ergebenden Probleme dauerhaft zu lösen. Doch die gegenwärtigen Reformbestrebungen sind zu sehr auf den Finanzierungsaspekt ausgerichtet. Zu wenig berücksichtigen sie die strukturellen Veränderungen im Rentenrecht. Dies ist ein schwerwiegender Mangel.

Vor- und Nachteile der verschiedenen Formen der Vorsorge

In der Diskussion herrscht die Ansicht vor, dass die Finanzierungsform der Kapitaldeckung dem Umlageverfahren bei der Bewältigung der langfristig projizierten, demographisch bedingten Finanzierungsengpässe der GRV überlegen sei. Das DIW hat diese These mehrmals in Frage gestellt.⁴ So hat es unter anderem darauf hingewiesen, dass die Leistungen nach dem Kapitaldeckungsverfahren selbst dann nicht hinreichend sicher gegen Veränderungen der Altersstruktur im eigenen Lande „immunisiert“ werden könnten, wenn die Versicherungen Geldkapital im Ausland anlegen. Denn angesichts der hohen realen und monetären (auch Wechselkurs-)Risiken in der Weltwirtschaft kann niemand garantieren, dass man im Ausland dauerhaft jene Renditen erhält, die man im eigenen Land nicht mehr erwirtschaften zu können glaubt. Was würde im Übrigen auf längere Sicht geschehen, wenn zunehmend auch andere Länder „überalterten“ und ebenfalls ihr zur Alterssicherung gebildetes Geldvermögen im Ausland anlegen wollten? Es gäbe immer weniger Länder, die bereit und in der Lage wären, als Schuldner die Gegenposition einzunehmen.

Grundsätzlich gilt, dass die in einer Periode lebenden Menschen aus der Produktion dieser Periode ernährt werden müssen. Konkret bedeutet dies, dass die Rentner, wenn ihre Zahl wächst, bei gleichem Absicherungsniveau einen größeren Teil des erwirtschafteten Produkts für sich beanspruchen. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Rent-

³ Vgl. die übereinstimmenden Entschließungsanträge von Bundestag und Bundesrat z. B. in: Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 12/837 vom 21. Juni 1991.

⁴ Kapitaldeckung: Kein Wundermittel für die Altersvorsorge. Bearb.: Gert Wagner, Ellen Kirner, Johannes Leinert und Volker Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 46/98, S. 833 ff.; Einstieg in die Teilkapitaldeckung der Altersvorsorge mit Wachstumseinbußen verbunden. Bearb.: Volker Meinhardt, Gert Wagner und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 46/99, S. 823 f.

ner ihre Ausgaben über Kapitalrenditen, die Auflösung ihrer Ersparnisse oder durch Renten, die im Umlageverfahren aufgebracht werden, finanzieren. In jedem Fall entsteht — bei gleichem Absicherungsniveau der Rentner — eine Belastung späterer Generationen. Sie kann allerdings durch Wachstum gemildert werden, weil dann der zu verteilende „Kuchen“ größer ist, und sie kann durch den Export und den späteren Import von Kapital teilweise umgangen werden — wenn es nicht weltweit denselben Alterungs- und Wirtschaftsverlauf gibt.

Die Hoffnung der Befürworter der Kapitaldeckung, dass das reale Wachstum durch die zusätzliche Geldvermögensbildung beschleunigt wird, weil diese wiederum zusätzliche (reale) Investitionen induziert, kann sich allerdings als trügerisch erweisen. Erhöhte Ersparnisse bedeuten zugleich eine Minderung der Konsumgüternachfrage, und Ausfälle der Absatzmöglichkeiten hemmen trotz sinkender Zinsen die Bereitschaft der Unternehmen, die zusätzlich von den privaten Haushalten ersparten monetären Mittel für Investitionen in Anspruch zu nehmen.

Die Entscheidung der Bundesregierung, teilweise zu einer kapitalfundierten Altersvorsorge überzugehen, dürfte unter anderem durch die weit verbreitete Behauptung beeinflusst sein, dass die Kapitalverzinsung längerfristig grundsätzlich höher sei als die „Rendite“, die im Umlageverfahren erzielt werden kann. Träfe dies zu, wäre darin in der Tat ein wesentlicher Vorzug der Kapitaldeckung zu sehen. Allerdings werden in der jüngeren Literatur auch Zweifel an der Richtigkeit der Vergleichsbasis und der generellen Hypothese, dass das Kapitaldeckungsverfahren dem Umlageverfahren in dieser Hinsicht überlegen sei, geäußert.⁵ So zeigen Untersuchungen für die USA, dass die Kapitalrendite längerfristig erheblich schwankt. Bei gleicher Sparquote können sich daher für unterschiedliche Gruppen von Geburtsjahrgängen stark voneinander abweichende Niveaus der daraus resultierenden Altersvorsorge ergeben.⁶

Modellrechnungen zufolge ist die Rendite der umlagefinanzierten Rente aufgrund der deutlichen Alterung der Wohnbevölkerung für den durchschnittlichen Versicherten keinesfalls günstiger als die einer kapitalgedeckten Rente, die gut administriert wird.⁷ Auf den ersten Blick wirkt dies plausibel. Vieles spricht nämlich dafür, dass es für einen Durchschnittsversicherten, der keine besonderen Risiken aufweist, vorteilhaft wäre, wenn er privat vorsorgen könnte. Auch ist nicht zu bezweifeln, dass auf individueller Ebene der Renditevergleich zum deutlichen Nachteil des Umlageverfahrens in der GRV ausfallen kann: Wer in seinem Leben nicht arbeitslos oder vor dem normalen Rentenalter erwerbsunfähig wird, aber in der Lage ist, günstige Anlageformen auf dem Kapitalmarkt zu finden, könnte ohne die Versicherungspflicht in der GRV vermutlich eine höhere Rendite erwirtschaften, als das unter den gegebenen Voraussetzungen der Fall ist.

Diese Argumentation zugunsten des Kapitaldeckungsverfahrens hat aber eine fundamentale Schwäche: Sie berücksichtigt nicht, dass in der GRV eine Umverteilung von Einkommen zwischen Mitgliedern einer Generation stattfindet, bei der z. B. Frührenten aus dem allgemeinen Beitrags- und Steueraufkommen finanziert werden. Es ist zu vermuten, dass in der gegenwärtigen Diskussion viele Stimmen auch deshalb für einen Abbau des Umlageverfahrens in der GRV plädieren, weil die Umverteilungselemente dieses Regelwerks nicht akzeptiert werden.

Was aus individueller Sicht als Nachteil angesehen werden könnte — die Umverteilung zugunsten von Personen, die ohne kostendeckende Beiträge in der GRV Ansprüche erwerben —, ist vor dem Hintergrund sozialpolitischer Ziele als Vorteil des Umlageverfahrens zu betrachten. Mit einer Durchsetzung der Pläne der Bundesregierung, das Rentenniveau zu senken, damit Erwerbsinkommensbezieher weniger in die Rentenkassen einzahlen müssen, als das bei fortgeltender bisheriger Regelung der Fall wäre, würde auch ein Teil der Mittel für die Umverteilung abgebaut werden. Bei einer freiwilligen Kapitaldeckung ist im Rahmen des Alterssicherungssystems ein Solidarausgleich zwischen den Mitgliedern einer Generation kaum möglich.^{8,9}

Die Tatbestände, die gegenwärtig zu Umverteilungselementen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung führen, z.B. die Berücksichtigung beitragsfreier Zeiten und die Hinterbliebenenversorgung, würden bei

⁵ Vgl. Peter R. Orszag and Joseph E. Stiglitz: Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems, presented at the conference on New Ideas About Old Age Security. The World Bank, Washington, D.C., September 14–15, 1999. Im Internet: <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.htm>; vgl. dazu Kapitaldeckung ..., a.a.O. und Einstieg in die Teilkapitaldeckung ..., a.a.O. sowie die dort angegebene Literatur.

⁶ Vgl. Gary Burtless: Social Security Privatization and Financial Market Risk: Lessons from U.S. Financial History. DIW Discussion Paper No. 211, Berlin 2000.

⁷ Vgl. Axel Börsch-Supan: Rentabilitätsvergleiche im Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, Diskussionspapier Nr. 00-27 des SFB 504, Mannheim 2000.

⁸ Wenn bei einer Kapitaldeckung ein „Risikoausgleich“ zwischen Generationen in Form einer „Quersubventionierung“ erfolgen soll, indem junge Versicherte auf einen Teil ihrer Zinserträge verzichten müssen, führt dies zu Problemen. Denn diese „Quersubventionierung“ erfolgt, weil der Versicherungsmarkt unvollkommenheiten aufweist: Die Versicherungsverträge sind intransparent. Für Junge ist der Wechsel der Versicherung teuer, so dass sie die „Umverteilung“ hinnehmen müssen (vgl. dazu Johannes Leinert und Gert Wagner: Ergebnisse der Umfrage zur Nachreservierung bei Umstellung der Rechnungsgrundlagen für private Renten auf die Sterbetafeln DAV 1994 R. In: Der Aktuar, 5 Jg., Heft 1, 1999, S. 16–18).

⁹ Als Beispiel für die Leistungsfähigkeit des Umlageverfahrens sei auf die Eingliederung der „DDR-Renten“ in das bundesrepublikanische Rentensystem verwiesen. Nur im Umlageverfahren konnten die in der DDR erworbenen Ansprüche übernommen bzw. angepasst werden.

Bestehen einer Kapitaldeckung nicht verschwinden, sondern müssten eine staatliche Regulierung der kapitalgedeckten Altersvorsorge sowie Steuererleichterungen und/oder Transferzahlungen nach sich ziehen.¹⁰

In der gegenwärtigen Diskussion wird häufig versäumt, den möglicherweise vorhandenen, aber mit Risiko behafteten Renditevorteil von Kapitalanlagen gegen die bisher jedenfalls gegebene relative Sicherheit der Rentenanwartschaften in der GRV abzuwägen.

Die Umlage ist freilich „politischen Risiken“ ausgesetzt. Für die heute jüngere Generation der Beitragszahler hat die Rückführung des Rentenniveaus zwar vordergründig den Vorteil, dass sie künftig in geringerem Umfang in der Pflicht wäre, für die Ruhestandsbezüge aufzukommen. Darin wird ein Beitrag zur „Generationengerechtigkeit“ gesehen. In den Interesse der Jüngeren, sich von den Verpflichtungen gegenüber den Rentnern zu befreien, ist ein wichtiger Grund für die Attraktivität zu sehen, die dieses Reformvorhaben für die Öffentlichkeit teilweise hat.¹¹ Aber es gibt auch kritische Stimmen innerhalb der jungen Generation.¹² Die Kosten der Unsicherheit über weitere politische Eingriffe in das Rentenrecht werden vermutlich von ihr nun höher eingeschätzt, als das bisher schon der Fall war.

Wenn es dabei bleibt, dass die Bundesregierung die private Altersvorsorge verstärkt, sollte besonderes Gewicht auf die Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung der (geförderten) privaten Altersvorsorge gelegt werden. Denn unabhängig davon, wie die gesetzliche Rentenversicherung sich in den nächsten Jahren im Detail weiterentwickeln wird, dürfte die private Altersvorsorge an Bedeutung gewinnen, und sie sollte deswegen für den Einzelnen möglichst wenig Gefahren enthalten.

Die Bundesregierung sollte im Dialog mit den Anbietern von privaten Altersvorsorgeprodukten (Banken, anderen Finanzintermediären, Versicherungen) Qualitätskriterien für die Altersvorsorge definieren. Gute private Altersvorsorge¹³ sollte durch ein Qualitätssiegel kenntlich sein. Die dafür maßgeblichen Kriterien müssten vom Staat gemeinsam mit den privaten Anbietern entwickelt werden.

Auch muss geprüft werden, wie die Kosten, die bei einem Wechsel des Dienstleisters, der Kapital verwaltet und anlegt, und die bei einem Wechsel zu einer anderen Versicherung entstehen, so begrenzt werden können, dass Wechsel grundsätzlich möglich sind und sich Wettbewerb auf diesen Märkten entwickeln kann. Das ist notwendig, damit die Verwaltungskosten im Zaum gehalten werden können.¹⁴

Insbesondere müsste der Gesetzgeber klären, ob er im Rahmen der geförderten privaten Altersvorsorge weiterhin die sonst in dieser Sparte übliche Ungleichbehandlung von Männern und Frauen hinnehmen will. Aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung müssen Frauen gegen-

wärtig — anders als in der GRV — höhere Beiträge für private Rentenversicherungen zahlen. Wenn der Gesetzgeber dies aus verteilungspolitischen Gründen nicht wünscht, müsste eine entsprechende Regulierung eingeführt werden. Diese wäre sicherlich machbar und in der Praxis umsetzbar, da sich private Rentenversicherungsgesellschaften über entsprechende Rückversicherungsverträge absichern könnten.¹⁵ Freilich tritt das Problem auf, dass Männer auf ausländische Versicherer ausweichen könnten. Deswegen wäre eine entsprechende Harmonisierung in der Europäischen Union sinnvoll.

Senkung des Rentenniveaus problematisch

Die Bundesregierung plant, in der GRV das Rentenniveau für Neurenten vom Jahre 2011 an schrittweise von heute etwa 70 % auf formal 64 % zu senken; da sich allerdings die Bezugsgröße „Nettoeinkommen“ durch die Einbeziehung der privat zu entrichtenden Beiträge ändern soll, ergibt sich auf der Basis des heutigen Berechnungsverfahrens lediglich ein Nettorentenniveau von schätzungsweise 62 % im Jahre 2030.¹⁶ Das bedeutet, dass die betroffenen Renten im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettolohn der Versicherten vermindert werden. Diese Senkung ist als problematisch anzusehen, und zwar aus folgenden Gründen:

¹⁰ Vgl. dazu auch Richard Hauser: Beratung ohne Auftrag zum Abbau des Sozialstaats — Zu den sozialpolitischen Reformvorstellungen des Sachverständigenrates. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 1997, Bd. 42, S. 159–182.

¹¹ Darauf lassen auch die Erfahrungen in Lateinamerika mit dem „Chilenischen Modell“ schließen, wo die Rentenansprüche gekürzt wurden, um die Altersvorsorge von der Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen. Vgl. Manfred Nitsch: Dimensionen von Sozialversicherungsreformen: Lateinamerika, Deutschland und darüber hinaus. In: *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation*, Nr. 36, Dezember 1997, S. 26 f.

¹² Vgl. Gemeinsame Erklärung zur Rentenreform. Vorgestellt auf der Pressekonferenz am 22. Juni 2000 in Berlin. Stellungnahme von Spitzenvertretern und -vertreterinnen von Jugendverbänden (z. B. Bund der Deutschen Katholischen Jugend, Grüne Jugend) und Jugendorganisationen innerhalb größerer gesellschaftlicher Gruppen (z. B. Jusos in der SPD und Gewerkschaften).

¹³ Vgl. dazu auch Jan Walliser: Regulation of Withdrawals in Individual Account Systems, August 1999 (<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/payoutrev.htm>).

¹⁴ Vgl. dazu: Estelle James, James Smalhout und Dimitri Vittas: Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective, September 1999 (<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/smalhout.htm>).

¹⁵ Vgl. Gert Wagner: Anmerkungen zur Interpretation des Absatzes „Zur Rentnersterblichkeit unter besonderer Berücksichtigung langjährig berufstätiger Frauen und Männer“. In: *Blätter der Deutschen Gesellschaft für Versicherungsmathematik*, 1987, Heft 1, S. 74–78.

¹⁶ In der noch nicht festgelegten Rentenanpassungsformel soll bei der Bestimmung des Nettolohns der potentielle Beitrag für die private Vorsorge berücksichtigt werden. Dadurch sinkt die Rente über den Ausgleichsfaktor hinaus.

1. Der erneute Eingriff in das Rentenrecht dürfte das Vertrauen der Beitragszahler darauf weiter untergraben, dass sich ihre Beiträge rentieren und die zugesagten Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung auch tatsächlich gezahlt werden.
2. Die Senkung des Rentenniveaus birgt die Gefahr, dass Versicherte mit niedrigem Einkommen und/oder lückenhafter Erwerbsbiographie im Alter häufiger als bisher eine Rente in der Nähe der relativen Armutsgrenze erhalten.

Die gegenwärtigen monatlichen Standardrenten von netto 2 020 DM (alte Bundesländer) oder 1 750 DM (neue Bundesländer) erscheinen angesichts der jahrzehntelangen Beitragszahlungen (45 Jahre) nicht zu hoch im Vergleich zur Sozialhilfe, die — inklusive Übernahme der Mietkosten — etwa 1 000 DM für einen Alleinlebenden beträgt. Die Gruppen von Versicherten, die deutlich weniger als der Durchschnitt verdienen, haben entsprechend weniger Rente. Dies betrifft einen immerhin nennenswerten Kreis unter den Männern. So ist auf der Basis der Versicherungsdaten von den Geburtsjahrgängen 1936 bis 1955 bei männlichen einfachen Fachkräften im Angestelltenverhältnis ein Altersruhegeld projiziert worden, das nur etwa 88 % der Standardrente erreicht (Tabelle 1); bei den Angelernten oder Hilfskräften in der Arbeiterrentenversicherung — immerhin rund eine Million Männer — beträgt die entsprechende Relation 83 %.¹⁷

Frauen haben besonders niedrige Renten. Weibliche Versicherte in Westdeutschland, die etwa 30 Jahre lang eine versicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung ausüben, haben im Mittel eine Rente in Höhe von rund 60 % der Standardrente zu erwarten. Dies sind knapp 80 % dessen, was Männer bei entsprechender Versicherungszeit erreichen. Frauen sind heute noch immer viel seltener als Männer durchgängig erwerbstätig und erhalten deshalb im Durchschnitt auch deutlich niedrigere Renten, als das in der oben genannten Relation zum Ausdruck kommt — vor allem deshalb, weil weibliche Versicherte häufig aufgrund von Zeiten der Kindererziehung „lückenhafte“ Erwerbsbiographien aufweisen. Das zeigt in besonderer Schärfe das generelle Problem der erwerbsarbeits- und lohnorientierten Rentenbemessung.

Die Senkung des Rentenniveaus würde nicht nur die Bewertung der versicherten Erwerbsarbeitszeiten betreffen, sondern auch diejenigen Zeiten im Versicherungsverlauf, die ohne eigene Beitragszahlung bei der Rente angerechnet werden, also z. B. Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Invalidität sowie der Kindererziehung.

Der Kreis von Rentnern und Rentnerinnen in der gesetzlichen Rentenversicherung, die von einem Einkommen in der Nähe der relativen Armutsgrenze leben müssen, würde künftig vermutlich größer. Das widerspricht dem Ziel, in der Sozialversicherung einen Lebensstandard deutlich oberhalb der Sozialhilfegrenze zu gewähr-

leisten. Gravierend ist allerdings, dass damit die Legitimation des gesamten Systems untergraben wird, weil derjenige, der erwarten kann, dass seine Rente unterhalb des ihm ohnehin zustehenden Sozialhilfeanspruchs liegt, nicht einsehen wird, dass er Rentenbeiträge zahlen soll. Es ist bisher nicht abzusehen, auf welche Weise bei Versicherten in den unteren Gruppen der Einkommenshierarchie eine ausreichende private Altersvorsorge erreicht werden soll.

Kompensation der Versorgungslücken durch freiwillige Altersvorsorge?

Die Bundesregierung setzt darauf, dass die Senkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Erträge zusätzlicher individueller Altersvorsorge kompensiert wird. Ursprünglich hatte das zuständige Bundesministerium auch eine obligatorische private Vorsorge vorgeschlagen. Nun soll das mithilfe von Maßnahmen zur Förderung von Kapitalanlagen zum Zweck der Altersvorsorge auf freiwilliger Basis erreicht werden. Ob dies gelingt, ist fraglich.

Da bereits heute in erheblichem Umfang gespart wird, um im Alter nicht allein auf die GRV-Renten angewiesen zu sein, ist damit zu rechnen, dass die bisherigen Anlageformen durch die geförderten teilweise ersetzt werden, also eine Umschichtung der Mittel erfolgt.¹⁸ Denn bei einer zusätzlichen Ersparnisbildung würde die gesamte Belastung der privaten Haushalte durch den GRV-Beitrag und den privaten Vorsorgeaufwand steigen. In der Übergangsperiode müssen die Beiträge zur kapitalgedeckten Rente zusätzlich zur Befriedigung der bisherigen Altansprüche in der GRV aufgewendet werden, denn die Senkung des Rentenniveaus wirkt sich erst viel später auf den Beitragssatz aus. Zudem soll der Beitrag zur privaten Vorsorge ohne Arbeitgeberbeteiligung erfolgen, d. h. der private Vorsorgebeitrag geht voll zulasten des verfügbaren Einkommens der Arbeitnehmer. Dies kann zwar zu hohen Lohnforderungen der Gewerkschaften führen, in-

¹⁷ Vgl. Tabelle 1 mit Daten für das Jahr 1996. Die Nettostandardrente betrug 1996 in den alten Bundesländern 1 937 DM monatlich.

¹⁸ Vgl. Sönke Jens, Oliver Lang, Katharina Spieß: Wirkungen staatlicher Sparförderung. Gutachten des Europäischen Zentrums für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung, Prognos, Basel, Oktober 1998. Die Ergebnisse dieser Untersuchung (vgl. a.a.O., S. 142 ff.) lassen auf Folgendes schließen: Es gehen weder von Sparanreizen der staatlichen Sparförderung, noch von einer Rücknahme dieser Sparanreize merkliche Effekte auf die Struktur der Geldvermögensbildung der anspruchsberechtigten Haushalte aus. Der Staat kann mit der Förderung bestimmter Sparformen nicht sehr viel erreichen. Insofern ist es wenig sinnvoll, bestimmte Anlageformen auch im Sinne einer Altersvorsorge zu fördern, da die Anlageentscheidung von einer Vielzahl anderer Faktoren, wie der Absicherung im Familienverband, Erbschaftsmotiven u. ä., abhängt.

Tabelle 1

Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936 bis 1955 mit Anwartschaft auf / Bezug
einer Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) 1996
Anzahl (hochgerechnet) und auf das Alter von 65 Jahren projizierte¹⁾ Alterseinkommen

	Männer				Frauen			
	Personen		Projizierter Monatsbetrag (DM)		Personen		Projizierter Monatsbetrag (DM)	
	in 1 000	in %	Zahlbetrag GRV-Rente	Persönl. Netto-Alters-einkommen	in 1 000	in %	Zahlbetrag GRV-Rente	Persönl. Netto-Alters-einkommen
Alte Bundesländer								
Insgesamt	7 312	100,0	1 939	2 618	7 054	100,0	964	1 245
darunter								
... mit GRV-Vers. Jahren ²⁾								
von 1 bis unter 5 Jahren	-	-	-	-	-	-	-	-
von 5 bis unter 15 Jahren	332	4,5	273	2 741	330	4,7	197	689
von 15 bis unter 25 Jahren	458	6,3	644	1 948	1 306	18,5	343	536
von 25 bis unter 35 Jahren	490	6,7	1 079	1 794	1 240	17,6	591	787
von 35 bis unter 45 Jahren	1 428	19,5	1 768	2 350	1 820	25,8	1 085	1 368
von 45 und mehr Jahren	4 603	63,0	2 332	2 847	2 359	33,4	1 519	1 862
... mit ausschließlich GRV-Vollzeit-Erwerbsjahren ²⁾								
Insgesamt	7 235	98,9	1 946	2 617	2 192	31,1	483	708
darunter								
von 25 bis unter 35 Jahren	772	10,6	1 490	1 980	128	1,8	1 162	1 303
von 35 bis unter 45 Jahren	2 359	32,3	2 141	2 716	24	0,3	/	/
von 45 und mehr Jahren	2 851	39,0	2 458	2 993	-	-	-	-
... mit aktueller/letzter berufl. Stellung 1996 als								
Arbeiter insgesamt	3 861	52,8	1 946	2 267	2 478	35,1	756	946
Angelernt, Hilfskraft	1 043	14,3	1 608	1 849	1 900	26,9	766	946
Facharbeiter, Geselle	2 596	35,5	2 060	2 409	567	8,0	722	940
Meister, Polier	223	3,0	2 196	2 562	11	0,1	/	/
Angestellte insgesamt	2 451	33,5	2 418	3 260	4 092	58,0	1 141	1 428
Angelernt, Hilfskraft	31	0,4	1 352*	1 699*	260	3,7	783	953
Einfache Fachkraft	166	2,3	1 711	2 044	1 067	15,1	825	1 034
Mittlere Position	1 008	13,8	2 375	2 971	2 144	30,4	1 210	1 510
Gehobene Position	608	8,3	2 335	3 407	435	6,2	1 514	1 858
Leitende Position	639	8,7	2 608	3 967	186	2,6	1 795	2 413
Neue Bundesländer								
Insgesamt	2 072	100,0	1 424	1 668	2 080	100,0	1 113	1 322
darunter								
... mit GRV-Vers. Jahren ²⁾								
von 1 bis unter 5 Jahren	-	-	-	-	-	-	-	-
von 5 bis unter 15 Jahren	2	0,1	/	/	1	0,0	/	/
von 15 bis unter 25 Jahren	44	2,1	516	1 684	46	2,2	439	1 299
von 25 bis unter 35 Jahren	97	4,7	869	1 631	173	8,3	622	750
von 35 bis unter 45 Jahren	534	25,8	1 246	1 490	618	29,7	980	1 159
von 45 und mehr Jahren	1 395	67,3	1 561	1 736	1 243	59,8	1 272	1 482
... mit ausschließlich GRV-Vollzeit-Erwerbsjahren ²⁾								
Insgesamt	2 069	99,9	1 424	1 668	423	20,3	879	1 132
darunter								
von 25 bis unter 35 Jahren	283	13,7	1 097	1 466	205	9,8	986	1 102
von 35 bis unter 45 Jahren	962	46,4	1 457	1 631	62	3,0	1 132	1 713
von 45 und mehr Jahren	684	33,0	1 654	-	-	-	-	-
... mit aktueller/letzter berufl. Stellung 1996 als								
Arbeiter insgesamt	1 146	55,3	1 455	1 585	686	33,0	991	1 179
Angelernt, Hilfskraft	172	8,3	1 307	1 415	303	14,6	939	1 188
Facharbeiter, Geselle	887	42,8	1 472	1 607	375	18,0	1 033	1 174
Meister, Polier	87	4,2	1 569	1 698	8	0,4	/	/
Angestellte insgesamt	734	35,4	1 491	1 744	1 305	62,7	1 198	1 384
Angelernt, Hilfskraft	8	0,4	/	/	57	2,8	950	1 130
Einfache Fachkraft	86	4,2	1 364	1 524	400	19,2	1 029	1 146
Mittlere Position	321	15,5	1 444	1 617	647	31,1	1 254	1 452
Gehobene Position	136	6,6	1 566	1 925	126	6,0	1 395	1 662
Leitende Position	182	8,8	1 587	1 951	74	3,6	1 485	1 795

Zeichenerklärung: -: Nicht besetzt; /: Kein Nachweis, da der Wert auf Grund zu geringer Zellenbesetzung statistisch nicht hinreichend gesichert ist; *: Wert statistisch nur schwach gesichert. ¹⁾ Projektion auf der Basis der 1996 geltenden gesetzlichen Regelungen und Einkommensgrößen des Jahres 1996. — ²⁾ Summe der Monate der jeweiligen Kategorie mindestens 1 Jahr vom 14. bis 65. Lebensjahr.

Quelle: Klaus Kortmann und Christof Schatz: Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID' 96). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter. Herausgegeben vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. München 1999 (Daten: CD ROM).

wieweit diese durchgesetzt werden, ist aber völlig offen — heute mehr denn je.

Versicherte mit sehr niedrigem Einkommen dürften die vorgesehenen Maßnahmen zur Sparförderung eher selten in Anspruch nehmen, weil sie das verfügbare Einkommen für den laufenden Lebensunterhalt verwenden wollen oder müssen.¹⁹ Die Spartätigkeit ist generell positiv abhängig von der Höhe des Einkommens. Deshalb ist zu vermuten, dass die finanziell besser gestellten Versicherten die geplante Sparförderung eher in Anspruch nehmen als die Niedrigeinkommensbezieher. Das würde die Verteilung der Alterseinkommen in dieser Gruppe nicht in der gewünschten Weise verändern.

Wenn also eine zusätzliche Ersparnis für alle Gruppen von Versicherten im Hinblick auf eine Kompensation der reduzierten gesetzlichen Rente und auf eine Entlastung zu späteren Zeiten angestrebt wird, dann muss die Kapitalansammlung obligatorisch sein.²⁰

Mit den Plänen zur freiwilligen kapitalgedeckten Altersvorsorge wird das Ziel, eine eigenständige — das heißt, eine vom Ehemann und seinem Einkommen unabhängige — Alterssicherung von Frauen auszubauen, nur unzureichend berücksichtigt. Sind weibliche Versicherte verheiratet, haben sie im Vergleich zu allen Frauen in der GRV deutlich unterdurchschnittliche eigene Versichertenrenten. Diese auf die traditionelle Arbeitsteilung in der Ehe zurückzuführenden Versorgungslücken werden offenbar auch nicht durch freiwillige Vermögensanlagen der Paare für eine eigenständige, kapitalgedeckte Alterssicherung der Ehefrau aufgefüllt. Ergebnisse der Analyse einer großen Stichprobe unter GRV-Versicherten weisen darauf hin, dass im Mittel Ehefrauen seltener und in geringerem Umfang in der Form privater Renten- oder Lebensversicherungen vorsorgen als Ehemänner (Tabelle 2). Es ist bisher nicht abzusehen, auf welche Weise die Bundesregierung erreichen will, dass ein angemessener Teil der kapitalgedeckten Altersvorsorge von verheirateten erwerbstätigen Männer den nicht erwerbstätigen Ehefrauen als eigenständiger Anspruch zugeschrieben wird.

Ergänzende Reformschritte

Um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen auch bei der Konzeption der Alterssicherung zu berücksichtigen, wären folgende Maßnahmen sinnvoll:²¹

- Die Einbeziehung der gesamten Bevölkerung in die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung (solidarische Finanzierung),
- Die Pflicht zur Zahlung eines Mindestbeitrags an die GRV sowie — falls hier das Rentenniveau gesenkt werden soll — für die private Zusatzrente.

Die Gewährung einer Mindestsicherung ist ein weitgehend akzeptiertes Ziel. Heute wird diese durch die Sozial-

hilfe gewährleistet. Jedoch wäre eine Mindestsicherung vorzuziehen, die im Rahmen einer Sozialversicherung durch Mindestbeiträge zu finanzieren ist, um bei der Alterssicherung von vornherein einen ununterbrochenen Versicherungsverlauf entstehen zu lassen. Eine solche verpflichtende Mindestbeitragszahlung bindet das Ziel der Armutsvermeidung im Alter auch bei Lücken im Erwerbsverlauf in die Sozialversicherung ein.

Eine Verpflichtung zur Zahlung eines Mindestbeitrages verändert auch die Grundlage, auf der bisher eine Hinterbliebenenrente an Witwen/Witwer gewährt wurde. Hat jede Person einen eigenen, vollständigen Versicherungsverlauf und damit eine Mindestsicherung, dann lässt sich der Unterhaltsanspruch eines überlebenden Ehepartners aus den von dem Ehepaar gemeinsam aufgebauten Anwartschaften, beispielsweise durch ein Renten-Splitting, abdecken.

Über den Schritt zur Mindestsicherung von nicht oder eingeschränkt erwerbstätigen Ehepartnern hinaus ist eine Reform der Hinterbliebenenversorgung dringend erforderlich. Für die heute jungen, erst in die Ehe eintretenden Paare sollte das nicht mehr zeitgemäße System der Witwenrenten umgestellt werden. Dabei ist durchaus zu erwägen, zumindest einen Teil des Hinterbliebenenrisikos der individuellen Vorsorge zu überlassen; sie müsste allerdings bis zu einer bestimmten Grenze verpflichtend sein.²²

Wenn weiterhin eine Lebensstandardsicherung im Alter angestrebt wird, dann ist eine Loslösung vom Erwerbseinkommen als Bemessungsgrundlage sinnvoll. In zunehmendem Maß wird das Einkommen neben dem Verdienst aus Erwerbstätigkeit durch Kapitalerträge bestimmt, insofern sollten diese Erträge auch für die Finanzierung der Mindestbeiträge genutzt werden.

Der Anstieg der Ausgaben in der GRV könnte bis zu der vorhersehbaren, demographisch bedingten starken Belastung auch dadurch gebremst werden, dass schon

¹⁹ Beispielsweise zeigte eine Untersuchung auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels, dass Alleinerziehende mit jüngeren Kindern eine Sparquote von annähernd null hatten. Vgl. Ellen Kirner und Johannes Schwarze: Zur Einkommenssituation und Einkommensverwendung von Familien mit jüngeren Kindern. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2. 1996, S. 205 f.

²⁰ Vgl. zur Diskussion der damit verbundenen Probleme Kai A. Konrad und Gert G. Wagner: Reform of the public pension system in Germany. DIW Discussion Paper No. 200, Berlin 2000.

²¹ An dieser Stelle können nicht alle gegenwärtig diskutierten Fragen einer Rentenreform behandelt werden. Beispielsweise sind die Regeln für die Neugestaltung der Rentenformel nach wie vor problematisch. Vgl. dazu Stefan Voigt und Gert Wagner: Zur Logik der Rentenanpassung — ein konstitutionenökonomischer Vorschlag, DIW Diskussionspapier Nr. 195, Berlin 2000.

²² Vgl. Eine stärker beitragsbezogene Finanzierung der Witwenrenten könnte die Alterssicherung längerfristig entlasten. Bearb.: Ellen Kirner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 29/96, S. 481 ff.

Tabelle 2

Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936 bis 1955 mit Anwartschaft auf / Bezug
einer Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) 1996
Anzahl (hochgerechnet) und auf das Alter von 65 Jahren projizierte¹⁾ Alterseinkommen nach Familienstand 1996

	Insge- samt	Männer					Frauen				
		Insge- samt	Verhei- ratete	Alleinstehende			Insge- samt	Verhei- ratete	Alleinstehende		
				Geschie- dene	Verwit- wete	Ledige			Geschie- dene	Verwit- wete	Ledige
Alte Bundesländer											
A. Personen insgesamt in 1 000	14 366	7 312	5 712	656	105	838	7 054	5 384	752	482	435
Eigene GRV monatl. Zahlbetrag											
Anteile in % der Summe A	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 bis unter 500 DM	17,6	6,5	6,0	6,7	4,7	10,3	29,2	33,2	10,1	34,1	6,9
500 bis unter 1 000 DM	18,8	9,4	8,2	16,0	2,5	13,4	28,6	31,1	22,1	21,4	16,5
1 000 bis unter 1 500 DM	17,4	12,0	9,7	21,5	5,9	20,8	22,9	21,8	30,2	32,0	14,1
1 500 bis unter 2 000 DM	14,8	18,0	17,7	17,9	19,7	19,9	11,5	9,5	22,2	8,4	22,2
2 000 bis unter 3 000 DM	26,6	45,4	48,3	37,5	58,4	30,1	7,1	4,2	14,3	4,1	33,2
3 000 DM und mehr	4,7	8,7	10,1	0,4	8,7	5,4	0,7	0,2	1,1	-	7,1
Betrag je Bezieher/in in DM	1 460	1 939	2 015	1 627	2 084	1 644	964	856	1 339	907	1 716
Netto-Alterseinkommen der Person											
Anteile in % der Summe A	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 bis unter 500 DM	12,2	1,4	0,7	2,3	2,2	5,2	23,5	29,2	8,6	0,6	3,6
500 bis unter 1 000 DM	14,3	5,2	3,7	14,5	2,5	8,6	23,7	27,6	15,4	7,4	7,7
1 000 bis unter 1 500 DM	14,6	8,9	7,2	14,2	3,4	17,4	20,4	19,9	23,3	22,6	19,5
1 500 bis unter 2 000 DM	13,7	13,5	12,3	20,6	7,7	16,4	14,0	12,6	22,3	18,5	11,6
2 000 bis unter 3 000 DM	26,8	39,3	40,3	36,1	57,8	33,1	13,9	8,6	21,7	40,1	37,4
3 000 DM und mehr	18,4	31,7	35,9	12,4	26,4	19,3	4,5	2,1	8,6	10,7	20,1
Betrag je Bezieher/in in DM	1 944	2 618	2 751	2 058	2 643	2 148	1 245	1 036	1 676	2 034	2 221
B. Eigene Rente aus Lebens- und/ oder privater Rentenversicherung											
Bezieher/innen in 1 000	7 225	4 711	3 668	312	56	476	2 814	2 005	332	203	274
Anteile in % der Summe A	52,4	64,4	67,7	47,5	53,2	56,7	39,9	37,2	44,1	42,2	63,0
Anteile in % der Summe B	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 bis unter 500 DM	80,3	74,8	75,4	72,2	74,5	71,3	89,6	91,5	81,4	87,4	86,6
500 bis unter 1 000 DM	12,8	15,9	15,2	19,1	14,9	19,8	7,5	6,0	14,3	9,6	8,3
1 000 bis unter 1 500 DM	3,9	5,1	4,9	5,0	4,3	6,9	1,9	1,7	2,0	1,6	3,9
1 500 DM und mehr	3,0	4,2	4,5	3,7	6,4	2,0	1,0	0,8	2,2	1,4	1,3
Betrag je Bezieher/in in DM	351	419	421	430	353	407	237	213	333	233	294
Neue Bundesländer											
A. Personen insgesamt in 1 000	4 153	2 072	1 685	201	35	151	2 080	1 629	232	120	99
Eigene GRV monatl. Zahlbetrag											
Anteile in % der Summe A	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 bis unter 500 DM	2,8	1,5	0,8	6,0	-	3,1	4,1	3,9	6,8	1,7	4,0
500 bis unter 1 000 DM	22,0	12,6	11,8	16,6	9,0	16,6	31,3	33,1	24,7	31,5	18,5
1 000 bis unter 1 500 DM	46,9	40,8	40,6	42,4	37,4	42,3	53,0	52,2	54,1	60,2	55,3
1 500 bis unter 2 000 DM	25,8	40,7	41,9	32,6	51,3	35,9	10,9	10,3	12,9	6,6	22,2
2 000 bis unter 3 000 DM	2,4	4,3	4,7	2,4	2,3	2,1	0,6	0,6	1,4	-	-
3 000 DM und mehr	0,0	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Betrag je Bezieher/in in DM	1 268	1 424	1 445	1 298	1 453	1 345	1 113	1 105	1 123	1 101	1 230
Netto-Alterseinkommen der Person											
Anteile in % der Summe A	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 bis unter 500 DM	1,6	0,6	0,1	4,6	-	0,9	2,6	2,4	5,1	-	2,5
500 bis unter 1 000 DM	16,4	7,5	6,5	12,4	4,6	13,4	25,3	28,2	21,8	-	17,0
1 000 bis unter 1 500 DM	37,6	32,2	32,0	36,1	14,5	34,1	42,9	44,4	47,5	12,3	45,2
1 500 bis unter 2 000 DM	31,7	42,1	42,9	32,8	65,0	40,4	21,3	18,1	18,2	63,7	28,3
2 000 bis unter 3 000 DM	10,4	14,3	15,1	11,2	11,4	10,0	6,6	5,6	5,7	22,0	7,1
3 000 DM und mehr	2,3	3,2	3,4	2,9	4,5	1,2	1,3	1,3	1,8	2,0	-
Betrag je Bezieher/in in DM	1 495	1 668	1 694	1 531	1 852	1 509	1 322	1 271	1 306	2 011	1 359
B. Eigene Rente aus Lebens- und/ oder privater Rentenversicherung											
Bezieher/innen in 1 000	2 291	1 214	1 032	99	16	67	1 077	843	122	64	48
Anteile in % der Summe A	55,2	58,6	61,3	49,3	46,7	44,2	51,8	51,7	52,8	52,8	48,4
Anteile in % der Summe B	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 bis unter 500 DM	92,8	89,4	90,2	85,5	90,4	83,3	96,6	96,3	98,6	96,2	97,0
500 bis unter 1 000 DM	5,2	7,3	6,7	9,1	-	16,7	2,7	3,1	1,4	-	3,0
1 000 bis unter 1 500 DM	1,1	1,8	1,9	2,3	-	-	0,3	0,4	-	-	-
1 500 DM und mehr	1,0	1,5	1,3	3,2	9,6	0,0	0,4	0,3	0,0	3,8	0,0
Betrag je Bezieher/in in DM	207	246	238	325	334	231	163	148	135	438	135
Zeichenerklärung: -: Nicht besetzt.											
1) Projektion auf der Basis der 1996 geltenden gesetzlichen Regelungen und Einkommensgrößen des Jahres 1996.											
Quelle: Klaus Kortmann und Christof Schatz: Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID' 96). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter. Herausgegeben vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. München 1999 (Daten: CD ROM).											

bald die Beitragsbemessungsgrenze gesenkt wird. Die damit verbundenen Beitragsausfälle fielen dann allerdings sofort an, während die Entlastung erst nach langer Zeit vollständig wirksam wäre. Dem stünden jedoch die zusätzlichen Einnahmen gegenüber, die eine allgemeine Versicherungspflicht mit sich brächte. Freilich muss auch die Frage bedacht werden, ob der GRV durch die Senkung der Beitragsbemessungsgrenze per saldo Mittel für die intragenerative Umverteilung entzogen werden. Sozialpolitisch negativ zu beurteilende Effekte dürften jedoch — wenn überhaupt — allenfalls minimal auftreten, da Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen im Mittel zwar seltener arbeitslos oder vorzeitig erwerbsunfähig werden, aber eine höhere Lebenserwartung haben.

Fazit

Allein durch Umstellung des Finanzierungsverfahrens lassen sich die demographisch bedingten Probleme der Alterssicherung nicht lösen. Die Chancen, die Altersvorsorge dadurch rentabler zu machen, dass sie auf das Fundament der Geldvermögensbildung gestellt wird, müssen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene per se als gering angesehen werden. So ist zum einen ungewiss, inwieweit die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens zu einer Erhöhung der Ersparnis führt. Zum anderen ist es angesichts der starken Einbindung des deutschen in den internationalen Kapitalmarkt fraglich, ob eine Zunahme der Spartätigkeit in Deutschland überhaupt zu einer nennenswerten Zinssenkung beiträgt. Sehr wahrscheinlich ist hingegen, dass die mit der relativen Verminderung der Konsumgüternachfrage einhergehende Verschlechterung der Absatzerwartungen einen dämpfenden Effekt auf die Investitionstätigkeit ausüben würde. Die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens müsste deshalb durch wachstumsfördernde Maßnahmen flankiert werden.

Bei vorsichtiger Bewertung sollte man den Ausbau der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge deswegen in erster Linie als eine Maßnahme zur besseren Risikostreuung aus individueller Sicht ansehen, aber betonen, dass die Stärkung der Kapitaldeckung die künftige Belastung für die Altersvorsorge insgesamt nicht unbedingt mindert.

Ohne obligatorische Zusatzvorsorge ist eine allgemeine Senkung des Niveaus der Renten in der GRV nicht ratsam. Denn die GRV enthält keine Mindestsicherung, und es würde sich so die Gefahr vergrößern, dass Versicherte mit niedrigem Einkommen trotz langjähriger Beitragszeiten unzureichende Alterseinkommen erhalten. Eine gezielte staatliche Sparförderung könnte dieses Risiko vermindern, aber nicht beseitigen, und dies auch nur dann, wenn der Staat hohe Beträge für Zulagen an Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen aufwenden würde. Sol-

len darüber hinaus die bisher in der Sozialversicherung verfolgten verteilungspolitischen Ziele nicht aufgegeben werden, insbesondere Vermeidung von Armut und „Lebensstandardsicherung“, müsste auch die private kapitalgedeckte Vorsorge — soweit sie die Senkung des Rentenniveaus in der GRV kompensieren soll — obligatorisch sein. Es bliebe also bei den Zwangsabgaben für die Altersvorsorge, die in der Übergangszeit höher wären als ohne die Reform. Es ist umstritten, wie die Belastung in der Phase danach ausfällt. Das hängt in erster Linie vom Renditeverlauf ab.

Das Ziel, durch mehr kapitalgedeckte Eigenvorsorge die unterschiedlichen Risiken der Renditeentwicklung in der GRV einerseits und bei privater Alterssicherung andererseits zu „diversifizieren“, könnte auch durch andere Maßnahmen als die pauschal wirkende Senkung des Rentenniveaus verfolgt werden. Beispielsweise ließe sich der Spielraum für die private Altersvorsorge über eine Senkung der Beitragsbemessungsgrenze erweitern, was längerfristig zugleich die Ausgabenentwicklung in der GRV bremsen würde. Freilich würden die Geringverdiener dann auch nicht von den Möglichkeiten der Risikodiversifizierung profitieren.

Die Bundesregierung darf gegenüber denen, die aufgrund der Förderung erstmals beginnen, auf private Altersvorsorge zu setzen, nicht verschweigen, dass diesen Chancen auch Risiken gegenüberstehen. Die Kapitalrendite schwankt stark: In Zukunft kann es deswegen einzelne Kohorten von Rentnern geben, deren Erwartungen im Hinblick auf eine hohe kapitalgedeckte Zusatzrente enttäuscht werden.

Mit der Einführung einer Versicherungspflicht einschließlich einer Mindestbeitragszahlung würde die Eigenverantwortung gestärkt. Dies verbessert auch die Voraussetzungen für eine Reform der Witwen/Witwer-Versorgung. Um die GRV längerfristig zu entlasten, könnte durchaus daran gedacht werden, einen Teil der Hinterbliebenenvorsorge für heute noch junge Paare auf die Basis einer privaten, kapitalfundierten Pflichtversicherung zu stellen. Inwieweit solche Maßnahmen mit einer auf untere Einkommensgruppen begrenzten Förderung der privaten Altersvorsorge verbunden werden sollten, um auch für sie die Möglichkeit zu vergrößern, ihre Altersseinkommen aufzubessern, wäre zu prüfen.

Die staatliche Förderung der privaten Vorsorge sollte auf jeden Fall den verteilungspolitischen Zielen nicht widersprechen. Die jetzt vorgesehene Beschränkung der Förderung auf den Kreis rentenversicherungspflichtiger Arbeitnehmer wäre unter diesen Gesichtspunkten ebenso problematisch wie eine an der Kinderzahl anknüpfende Zusatzförderung, die nicht auch das Haushaltseinkommen in Betracht zieht.

Da allein aufgrund der Diskussion der objektiv vorhandenen Unsicherheiten der Altersvorsorge die private Vor-

sorge zunehmen wird, müssen die konkreten Rahmenbedingungen und gegebenenfalls die staatlichen Regulierungen für private Altersvorsorge diskutiert und konkretisiert werden.

Am wichtigsten ist es jedoch, die realen Bedingungen dafür zu verbessern, dass künftig trotz der höheren Lebenserwartung angemessene Alterseinkommen gezahlt werden können. Dazu gehört neben einer gezielten Zu-

wanderungspolitik und einer Erhöhung des tatsächlichen Rentenzugangsalters insbesondere, dass Männer und Frauen, die erwerbswillig sind, auch einen Arbeitsplatz finden. Schließlich geht es darum, die Lebensbedingungen der Kinder zu verbessern. Dies gehört zu den Voraussetzungen dafür, dass auf lange Sicht das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Ruheständlern wieder günstiger wird.

Die UMTS-Lizenzvergabe in Deutschland — Auktionsverfahren unbefriedigend

Vom 31. Juli 2000 an findet die Versteigerung der deutschen Lizenzen für den neuen Mobilfunkstandard UMTS statt.¹ Die Auktion der britischen Lizenzen hatte im März dieses Jahres mit 75 Mrd. DM unerwartet hohe Erlöse erbracht. Angesichts des deutlich größeren Marktpotentials wurden daraufhin für Deutschland Beträge von bis zu 120 Mrd. DM für möglich gehalten.

Die Mobilfunkmärkte entwickeln sich derzeit sehr dynamisch. Zu hohe Lizenzgebühren für UMTS würden jedoch die Preise für die breitbandigen Mobilfunkdienste unnötig verteuern und damit die Verbreitung dieser neuen Technologie behindern, was technologie- und standortpolitisch nachteilig für Deutschland und Europa wäre. Mittlerweile scheint sich aber die Einschätzung durchzusetzen, dass mit Lizenzeinnahmen in Größenordnungen wie in Großbritannien nicht zu rechnen ist. Tatsächlich ist die Zahl der Bieter um die deutschen UMTS-Lizenzen bereits gesunken und gegenwärtig zeichnet sich eine Konstellation ab, die sogar die vom Finanzministerium geschätzten 20 Mrd. DM fraglich erscheinen läßt.

Unterschiedliche Lizenzierungsverfahren in Europa

Die Liberalisierung hat die Telekommunikationsmärkte internationalisiert. Bisher national orientierte Anbieter schließen sich zu multinationalen oder gar globalen Unternehmen zusammen.² Auf den Mobilfunkmärkten konkurrieren Universaldienste-Anbieter wie die Deutsche Telekom³ mit reinen Mobiltelekommunikationsdienstleistern wie Vodafone-AirTouch. Welches der gewählten Geschäftsmodelle langfristig die besseren Entwicklungschancen eröffnet, ist derzeit schwer einzuschätzen.⁴

Die Einführung des einheitlichen GSM-Mobilfunkstandards vom Beginn der neunziger Jahre an hat die Position Europas als Technologieführer bei der Mobiltelefonie wesentlich gefördert.⁵ Hinsichtlich der Frequenzvergabe bei den UMTS-Lizenzen gibt es keine harmonisierten Regeln innerhalb Europas. Einige Länder führen Ausschreibungsverfahren durch, so genannte Schönheitswettbewerbe (Spanien, Frankreich und die skandinavischen Länder). Sie vergeben die Lizenzen teilweise kostenlos oder zu vergleichsweise geringen Lizenzgebühren an nationale Telefonunternehmen (z. B. in Finnland kostenlos und in Spanien für weniger als 250 Mill. DM je Lizenz). Frankreich vergibt seine vier Lizenzen für jeweils etwa 10 Mrd. DM an nationale Anbieter. Andere Länder wie Großbritannien, Deutschland, Österreich, die Schweiz und die Niederlande haben sich für Auktionsverfahren entschieden, die auch ausländischen Unternehmen oder multinationalen Bietergemeinschaften offen stehen. In Großbritannien wurden die Lizenzen im März für durchschnittlich 15 Mrd. DM je Lizenz versteigert.

Aus dem Nebeneinander von hohen Auktionserlösen, z. B. in Großbritannien, und niedrigen Lizenzgebühren in anderen Ländern ergeben sich für international agieren-

de Mobiltelefonnetzbetreiber Wettbewerbsverzerrungen. Daher sollten Regelungen getroffen werden, die eine größere Chancengleichheit der Bieter beim Zutritt auf nationale Märkte gewährleisten. Vor diesem Hintergrund wäre die EU-Telekommunikationsrichtlinie zu überprüfen. Längerfristig wäre zu überlegen, wettbewerbsneutrale und einheitliche Vergabepraktiken innerhalb Europas oder sogar darüber hinaus im Rahmen der OECD oder von WTO-Regelungen einzuführen, die dem internationalen Charakter der Telekommunikationsmärkte besser gerecht werden.

¹ UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) ist der zukünftige Mobilfunkstandard der 3. Generation, der ab 2001 in Japan und 2002 in Deutschland und Europa den bisherigen GSM-Standard ablösen soll. Er erlaubt Datenübertragungsraten von bis zu 2 MBit/s. Damit können Bilder annähernd mit Fernsehqualität übertragen werden, so dass Multimediaanwendungen über einen mobilen Internetzugang möglich sind.

² Vgl. hierzu Klare Vorgabe, Wettlauf der europäischen Mobilfunkgiganten: Wer entwickelt die erste Weltmarke? In: Wirtschaftswoche 24/2000, S. 78–86.

³ Die Deutsche Telekom plant jedoch ebenfalls, den Mobilfunkbereich durch einen Börsengang im Herbst 2000 auszugliedern. Sie will aber offenbar die Kontrolle in Form einer Mehrheitsbeteiligung an T-Mobil behalten.

⁴ Viag Interkom bietet mit ihrem Genion-Dienst ein Produkt, bei dem Mobiltelefone sowohl für Fest- wie auch für Mobiltelefonnetzverbindungen je nach Aufenthaltsort verwendet werden können. Mithin wird eine klare Trennung zwischen Festnetz und Mobilfunknetzen aufgrund einer Bündelung des Dienstangebots auf Dauer kaum aufrechtzuerhalten sein.

⁵ Dies hatte positive Rückwirkungen auf die europäischen Gerätehersteller wie Nokia, Ericsson, Alcatel oder Siemens. Sie können erfolgreich mit amerikanischen Unternehmen wie Motorola oder japanischen Anbietern wie Sony auf dem rasch wachsenden Weltmarkt konkurrieren. In den USA ist die parallele Einführung des GSM-Standards neben dem bisherigen geplant. Aufgrund dieser Entwicklungen könnte UMTS als geplanter globaler Standard auf kurze Sicht an Bedeutung verlieren, da GSM diese Funktion rascher und in einer größeren Zahl von Ländern und auch kostengünstiger übernimmt, insbesondere in Entwicklungsländern.

Gefahr überhöhter Lizenzgebühren bei Auktionsverfahren

Auktionen bieten auf den ersten Blick im Vergleich zu Ausschreibungsverfahren wesentliche Vorteile. Dadurch wird ein „Schönheitswettbewerb“ vermieden, der durch Intransparenz und Unsicherheit bei der Entscheidungsfindung geprägt ist — wegen der oftmals langwierigen Bewertungsverfahren, aufgrund nicht eindeutiger Entscheidungskriterien und der damit verbundenen Möglichkeit des Lobbying oder der Bevorzugung nationaler Bewerber, schließlich auf Grund von rechtlichen Schritten ausgeschlossener Bewerber. Auktionen bieten demgegenüber ein transparenteres Verfahren. Das Regelwerk ist allen Beteiligten vorher bekannt, und es gelten klare Zuteilungsregeln.⁶

Auktionen werden in der Theorie als ideale Methoden zur Ermittlung von Marktgleichgewichtspreisen angesehen. Dies gilt jedoch nur für den Fall sich rational verhaltender Wirtschaftssubjekte und vollständiger sowie symmetrischer Informationen. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass Absprachen zwischen den Bietern ausgeschlossen sind. Dies ist allerdings bei engen Oligopolen wie den Mobilkommunikationsmärkten kaum zu gewährleisten, zumal formale Verbote nur schwer durchzusetzen sind. Häufig werden keine nachweisbaren Absprachen getroffen, sondern über entsprechende Verlautbarungen Signale gesetzt, die tendenziell zu einem abgestimmten Verhalten führen. Unzulässige Preisabsprachen im Einzelfall zu beweisen, fällt dem Auktionator sehr schwer; dies ist aus anderen Kartellrechtsverfahren hinlänglich bekannt.⁷

Spieltheoretische Analysen von Auktionen zeigen zwar, dass alle vier klassischen Auktionstypen (first-price, englische, second-price und holländische Auktion) zum gleichen Ergebnis führen.⁸ Empirische Studien und Laborexperimente zu Auktionen ergeben jedoch deutliche Abhängigkeiten der Auktionsergebnisse vom Auktionsdesign.⁹ Ein häufig zu beobachtendes Phänomen ist der Fluch des Gewinners (winner's curse).¹⁰ So hatten bei der Versteigerung von Offshore-Lizenzen für Ölfelder in den USA die Auktionsgewinner in der Regel Gebote abgegeben, die sich später nicht erwirtschaften ließen. Eine mögliche Ursache für ein solches Ergebnis kann in der unvollkommenen und meist asymmetrischen Verteilung der Informationen hinsichtlich potentiell erzielter Erträge gesehen werden. Ein hohes Gebot eines Bieters kann von Konkurrenten dahingehend interpretiert werden, dass dieser über bessere Informationen verfügt.

Bei der UMTS-Auktion in Großbritannien hat es vermutlich eine derartige Fehlbewertung gegeben. Hinzu kommt, dass es sich die auf den Mobilfunkmärkten bereits etablierten Anbieter nicht leisten können, keine Lizenz für den zukünftigen Standard zu erwerben — die Kapitalmärkte würden dies mit einer deutlichen Herunterstufung

des Marktwertes bestrafen. Die Unternehmen sind daher bereit, auch sehr hohe Lizenzgebühren zu akzeptieren, was bei starker Konkurrenz von bisher marktfremden Anbietern zu überschießenden Auktionspreisen führen kann.

Konsequenzen für die Diffusion von UMTS-Diensten

Die Mobiltelefonie war in den letzten Jahren einer der dynamischen Wachstumsmärkte im Bereich der Telekommunikation. Waren zu Beginn der neunziger Jahre weltweit nur 11 Mill. Mobiltelefone im Einsatz, so hat sich deren Zahl bis 1997 auf 208 Mill. erhöht (Tabelle 1). In Deutschland gab es im Mai 2000 über 28 Mill. Mobiltelefonkunden, was mehr als einer Verdreifachung gegenüber 1997 entspricht.

Ein besonders bedeutsamer Faktor für die Diffusionsgeschwindigkeit und -breite neuer Informationstechnologien und darauf bezogener Dienste sind die Telekommunikationskosten. Für die Mobiltelefonie zeigte sich in der Vergangenheit, dass ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Verbreitungsgrad der Mobiltelefone und den

⁶ Trotzdem kann es zu Rechtsstreitigkeiten über das Auktionsdesign kommen. In den Niederlanden hat bereits der gescheiterte Bieter, Versatel Telecom International, mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gedroht, da das Auktionsdesign die bisherigen Netzbetreiber begünstige. Vgl. hierzu die Meldung Dutch Mobile License Bids Will Likely Shrink in Number. In: Wall Street Journal Europe, 7./8. Juli 2000.

⁷ Vgl. hierzu z.B. Marc S. Robinson: Collusion and the Choice of Auction. In: Rand Journal of Economics (16) 1985, S. 141–145.

⁸ Vgl. hierzu z.B. Eric Rasmusen: Games and Information. An Introduction to Game Theory. Cambridge, Mass. 1989, S. 245–258. First-price auctions sind Auktionen, bei denen im Rahmen einer Ausschreibung jeder Bieter nur ein Angebot abgeben kann. Das Höchstgebot erhält dann den Zuschlag. Bei einer englischen Auktion wird von einem Mindestgebot ausgegangen und die Gebote sukzessive erhöht. Der Auktionsprozess endet, wenn das letzte Höchstgebot nicht mehr überboten wird. Die holländische Auktion kehrt den Prozess der englischen Auktion um. Von einem Höchstgebot startend senkt der Auktionator solange den Auktionspreis, bis ein erstes Gebot vorliegt. Die second-price-Auktion versucht, das Risiko irrationalen Überbietens zu reduzieren, in dem der Bieter mit dem zweithöchsten Gebot den Zuschlag erhält, vgl. hierzu William Vickery: Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. In: Journal of Finance (16) 1961, S. 8–37. Bei vollkommener Information der Bieter über die Marktverhältnisse führen alle Auktionsverfahren zum gleichen Marktgleichgewichtsauktionspreis (Äquivalenztheorem). Der Gleichgewichtszustand wird auch als nicht-kooperatives Nash-Gleichgewicht auf Auktionsmärkten bezeichnet.

⁹ John H. Kagel: Auctions: A Survey of Experimental Research. In: The Handbook of Experimental Economics. Eds. J. H. Kagel, A. E. Roth. Princeton, New Jersey 1995, S. 501–585. Keines der vier klassischen Verfahren liefert Ergebnisse, die bei common-value (kollektiven Bewertungen) Auktionen den Marktgleichgewichtswert erreichen, auch wenn dieser als Lösung aus der Spieltheorie bekannt ist.

¹⁰ Vgl. hierzu E. Capen, R. Clapp, W. Campbell: Competitive Bidding in High-Risk Situations. In: Journal of Petroleum Technology (23) 1971, S. 641–653.

Tabelle 1

Vertragskunden bei Mobiltelefonen weltweit 1990–1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992–1997
	in 1 000 Personen								1992 = 1 ¹⁾
Deutschland	273	532	975	1 768	2 466	3 733	5 782	8 176	8,4
Großbritannien	1 114	1 260	1 597	2 216	3 940	5 670	6 817	8 344	5,2
Frankreich	283	375	437	467	803	1 440	2 440	5 755	13,2
Italien	266	568	783	1 207	2 240	3 925	6 413	11 734	15,0
Spanien	55	108	180	257	412	929	2 997	4 330	24,1
Westeuropa ²⁾	3 386	4 614	6 182	8 858	14 476	23 208	36 483	54 894	8,9
Osteuropa ³⁾	34	58	92	157	384	818	1 697	3 648	39,7
Europa ⁴⁾	3 420	4 671	6 273	9 015	14 860	24 026	38 180	58 543	9,3
USA	5 283	7 557	11 033	14 712	22 550	31 400	44 043	55 312	5,0
Japan	868	1 378	1 713	2 131	4 331	10 204	20 877	38 253	22,3
OECD-Länder	10 508	15 092	21 075	28 874	46 422	72 798	114 028	170 182	8,1
Übrige Welt	673	1 169	2 129	5 245	8 950	17 784	30 187	37 758	17,7
Welt	11 181	16 261	23 204	34 119	55 372	90 582	144 215	207 940	9,0
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %								Veränderung ⁵⁾
Deutschland	-	94,9	83,3	81,3	39,5	51,4	54,9	41,4	53,0
Großbritannien	-	13,1	26,7	38,8	77,8	43,9	20,2	22,4	39,2
Frankreich	-	32,5	16,5	6,9	71,9	79,3	69,4	135,9	67,5
Italien	-	113,5	37,9	54,2	85,6	75,2	63,4	83,0	71,8
Spanien	-	96,4	66,7	42,8	60,3	125,5	222,6	44,5	88,9
Westeuropa	-	36,3	34,0	43,3	63,4	60,3	57,2	50,5	54,8
Osteuropa	-	70,6	58,6	70,7	144,6	113,0	107,5	115,0	108,8
Europa	-	36,6	34,3	43,7	64,8	61,7	58,9	53,3	56,3
USA	-	43,0	46,0	33,3	53,3	39,2	40,3	25,6	38,0
Japan	-	58,8	24,3	24,4	103,2	135,6	104,6	83,2	86,1
OECD-Länder	-	43,6	39,6	37,0	60,8	56,8	56,6	49,2	51,9
Übrige Welt	-	73,7	82,1	146,4	70,6	98,7	69,7	25,1	77,7
Welt	-	45,4	42,7	47,0	62,3	63,6	59,2	44,2	55,1
	Struktur in %								
Deutschland	2,4	3,3	4,2	5,2	4,5	4,1	4,0	3,9	
Großbritannien	10,0	7,7	6,9	6,5	7,1	6,3	4,7	4,0	
Frankreich	2,5	2,3	1,9	1,4	1,5	1,6	1,7	2,8	
Italien	2,4	3,5	3,4	3,5	4,0	4,3	4,4	5,6	
Spanien	0,5	0,7	0,8	0,8	0,7	1,0	2,1	2,1	
Westeuropa	30,3	28,4	26,6	26,0	26,1	25,6	25,3	26,4	
Osteuropa	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	1,2	1,8	
Europa	30,6	28,7	27,0	26,4	26,8	26,5	26,5	28,2	
USA	47,2	46,5	47,5	43,1	40,7	34,7	30,5	26,6	
Japan	7,8	8,5	7,4	6,2	7,8	11,3	14,5	18,4	
OECD-Länder	94,0	92,8	90,8	84,6	83,8	80,4	79,1	81,8	
Übrige Welt	6,0	7,2	9,2	15,4	16,2	19,6	20,9	18,2	
Welt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

¹⁾ Indexwert für 1997 mit 1992 als Basisjahr. — ²⁾ EU-Länder sowie Island, Norwegen und die Schweiz. — ³⁾ Polen, Tschechien, Ungarn, Türkei. — ⁴⁾ West- und Osteuropa in der vorliegenden Abgrenzung. — ⁵⁾ Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate in %.

Quelle: OECD, Communication Outlook 1999.

Einnahmen je Kunden (und damit den Nutzungspreisen) bestand.

Wie die Abbildung 1 zeigt, waren in Deutschland und Frankreich die Erlöse je Mobiltelefonkunden im Vergleich zu fast allen anderen OECD-Ländern sehr hoch. Frankreich nahm in dieser Hinsicht im Jahre 1995 noch eine

Spitzenposition unter den G7-Staaten ein; im Jahre 1997 hat sich Japan an die erste Stelle geschoben. Betrachtet man dagegen die Verbreitung der Mobiltelefonie (Abbildung 2), so zeigt sich, dass diese in Ländern mit geringen Erlösen je Kunden in der Regel deutlich höher liegt. Ein Streudiagramm (Abbildung 3) zeigt den vermuteten nega-

tiven Zusammenhang zwischen Verbreitung und Erlösen je Kunden. Werden die Fälle Japan, Mexiko und Türkei herausgelassen, erhält man bei einer ökonometrischen Parameterschätzung auch deutlich signifikante Ergebnisse.

Zu hohe Lizenzkosten, die in die Nutzungspreise eingehen, können die breite Anwendung in einem Land verzögern. Eine verlangsamte Diffusion mobiler Breitbandtelekommunikationsdienste könnte auch den bisher bestehenden Vorsprung Europas gegenüber den USA und Japan bei den Mobilfunk-Technologien gefährden. Außerdem entstehen Nachteile für diejenigen Industrien und Dienstleistungen, für deren Expansion die Nutzung mobiler Breitbandkommunikation wichtig ist.

Unsicheres Marktpotential für UMTS-Dienste

Für mäßige Belastungen durch Lizenzgebühren sprechen auch die unsicheren Marktpotentiale für UMTS-Dienste, denen hohe Investitionskosten gegenüber stehen. Der Aufbau von flächendeckenden Mobilfunknet-

Abbildung 1

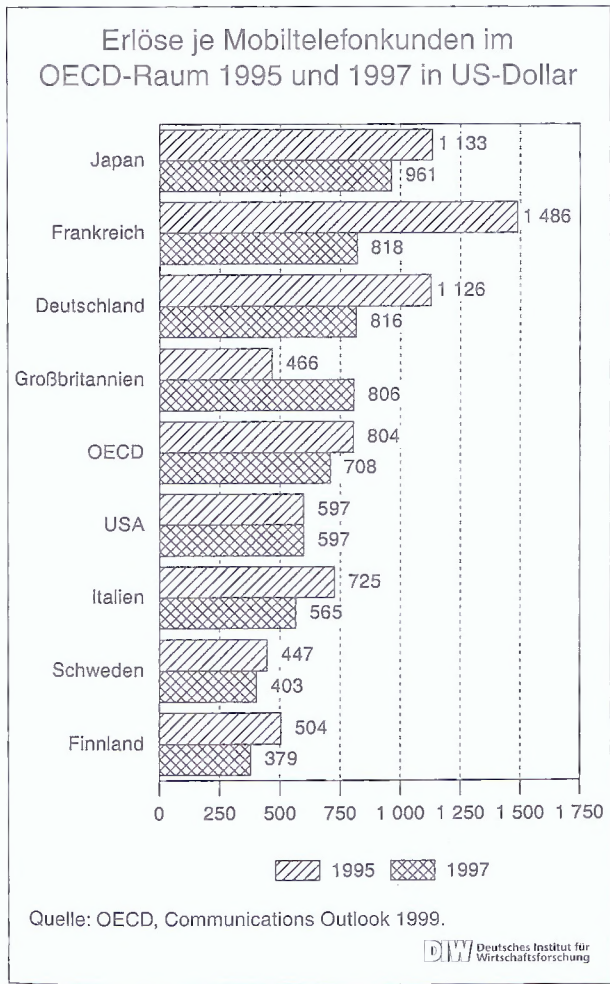
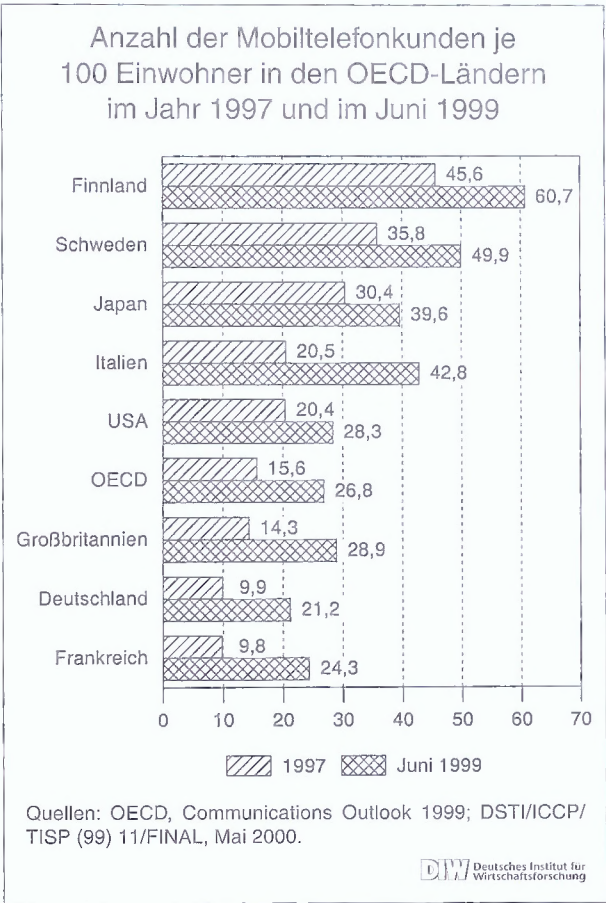


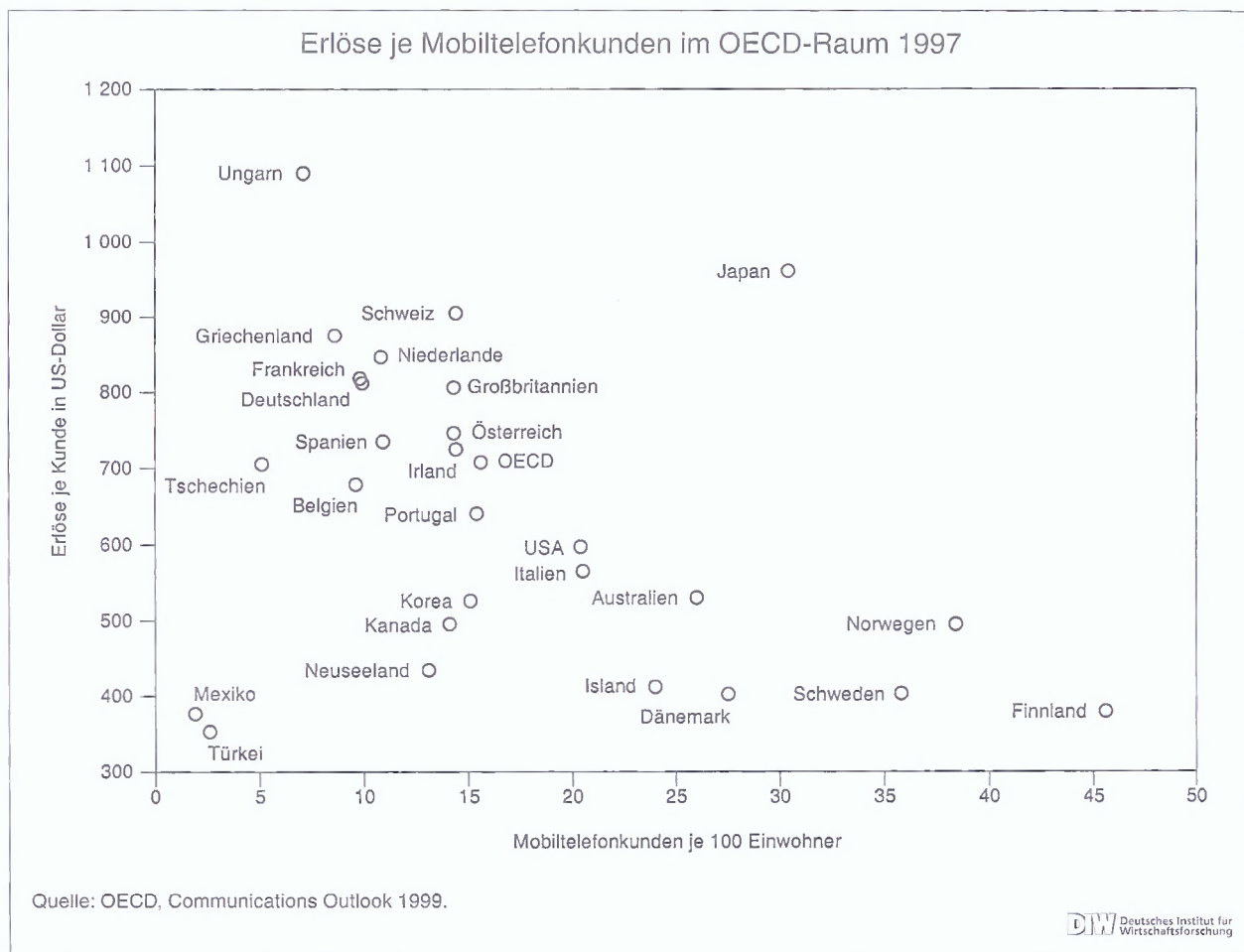
Abbildung 2



zen erfordert umfangreiche Investitionen. Aufgrund von positiven Netzwerkexternalitäten besitzen große flächendeckende Netze für die Nutzer wesentliche Vorteile, ferner können die Anbieter eine deutliche Kostendegression realisieren, da die zusätzlichen Betriebskosten für einen neuen Teilnehmer bis zum Erreichen der Kapazitätsgrenze relativ gering sind. Dies führt dazu, dass trotz ausreichender Frequenzen nur wenige finanzstarke und technisch kompetente Unternehmen parallele Mobilfunknetzwerke flächendeckend bereitstellen und wirtschaftlich betreiben können. Der Markt für Mobilkommunikationsnetze bleibt somit ein enges Oligopol.¹¹ Eine Segmentierung in regionale Märkte oder funktionale Ebenen (Netzebenen) könnte jedoch den Marktzugang kleiner und leistungsfähiger Unternehmen erleichtern und so den Wettbewerb auf den Teilmärkten intensivieren.

¹¹ In oligopolistischen Märkten kann, aber muss keineswegs ein funktionsfähiger Wettbewerb entstehen, so dass eine Marktbeobachtung und -kontrolle durch staatliche Regulierungsinstitutionen weiterhin erforderlich ist. Vgl. hierzu auch Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz. Baden-Baden 2000.

Abbildung 3



Den deutschen Mobiltelefonmarkt teilen sich bisher vier Unternehmen (Abbildung 4): Deutsche Telekom mit dem D1-Netz (T-Mobil), Mannesmann Mobilfunk (nach der Übernahme durch Vodafone AirTouch) mit dem D2-Netz, E-Plus (im Besitz der niederländischen KPN) und Viag Interkom. Viag Interkom hat bisher auf einen eigenen flächendeckenden Netzaufbau verzichtet; das Unternehmen hat stattdessen ein Kooperationsabkommen mit der Deutschen Telekom abgeschlossen, deren D1-Netz sie teilweise mit nutzt.

Durch neue Dienste wie SMS¹², E-Mail sowie WAP¹³ für Internet-Zugang und E-Commerce (Stichwort: Mobil-/M-Commerce) werden die Nutzungsmöglichkeiten von Mobiltelefonen deutlich ausgeweitet. Weitere Anwendungen sind Radioempfang, Spiele, Abspielen von Musikfiles im MP3-Format sowie Telekommunikation zwischen Notebook-Computern und den Mobilfunknetzen. Gegenwärtig wird das GSM-Netz auf den GPRS-Standard (General Packet Radio System) aufgerüstet, der deutlich datenintensivere Anwendungen erlaubt.¹⁴

Der Investitionsaufwand für den Aufbau eines UMTS-Mobilfunknetzes wird von der Deutschen Telekom auf 7,5

bis 8 Mrd. DM geschätzt und ist damit wesentlich höher als die Kosten für die Aufrüstung des GSM-Netzes.¹⁵ Neue Mobilfunknetzbetreiber müssen sogar mit etwa 10 Mrd. DM rechnen.

Die UMTS-Auktion in Großbritannien mit dreizehn Bietern für fünf Lizenzen war die erste ihrer Art und fand zu einem Zeitpunkt statt, zu dem sich die Internet- und „New

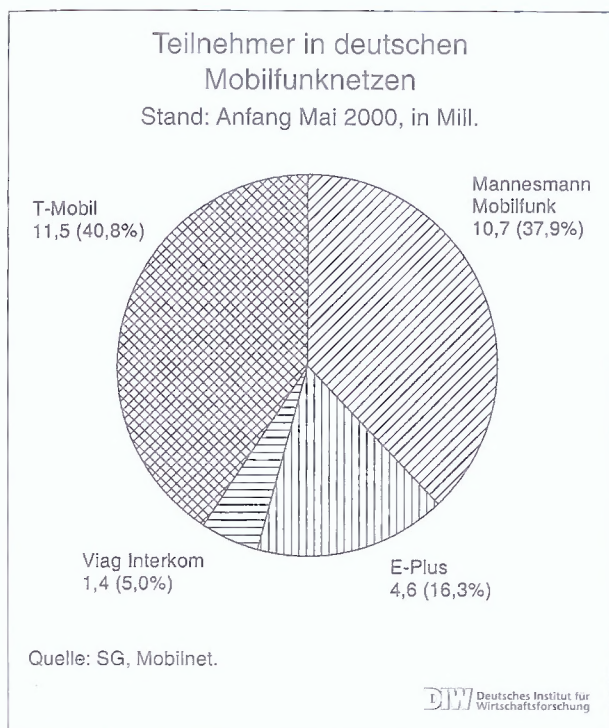
¹² Short Messaging System ermöglicht den Versand und Empfang von Kurznachrichten über das Handy. Anfang 2000 wurden allein über das D1-Netz monatlich 330 Mill. Nachrichten versandt.

¹³ Wireless Application Protocol ermöglicht den Internet-Zugang über ein hierfür geeignetes Handy. Dabei müssen jedoch spezielle Formate eingehalten werden, so dass nur bestimmte Websites abgerufen werden können.

¹⁴ Durch diese Technik läßt sich die Übertragungskapazität von bisher 9,6 kBit/s auf bis zu 115 kBit/s anheben. Zugleich wird die Verbindung über eine Paketvermittlung (wie im Internet üblich) und nicht mehr über eine Leitungsvermittlung realisiert. Damit wird die Mobilkommunikation insbesondere hinsichtlich der Nutzung des Internets wesentlich in seiner Übertragungsgeschwindigkeit und Dienstqualität erhöht (Standleistungsqualität — es entfällt der zeitaufwendige Einwahlvorgang).

¹⁵ Für das GPRS-Dienstangebot rechnet die Deutsche Telekom nur mit rund 300 Mill. DM Investitionskosten.

Abbildung 4



Economy“-Euphorie auf dem Höhepunkt befand. Wie an den Kursentwicklungen der Telekommunikationsunternehmen sowie von NASDAQ und NEMAX erkennbar ist, werden die Wachstumschancen und Ertragserwartungen auf den betreffenden Märkten in den letzten Monaten insgesamt deutlich niedriger eingeschätzt. Aber auch erste Zahlen über die Entwicklung der WAP-Nutzung deuten auf ein zurzeit geringes Interesse an datenintensiven Mobilfunkanwendungen hin. Nach Auskunft der Deutschen Telekom gibt es derzeit rund 250 000 WAP-Nutzer in Deutschland, dies entspricht einem Anteil an der Gesamtzahl aller Mobilfunkteilnehmer von 1,9 %. In Japan, wo die Firma DoCoMo mit dem multimediafähigen Mobilfunkkommunikationsdienst i-mode bereits seit zwei Jahren am Markt ist, beträgt der Anteil der Nutzer nur 4 %. Diese Zahlen legen nahe, dass es in Deutschland nicht zu einer explosionsartigen Nachfrage nach UMTS-Mobilkommunikationsdiensten kommen wird.

Für die derzeit und wohl auch noch für längere Zeit dominierende Mobiltelefonie wird UMTS nicht gebraucht. Der breitbandige Dienst ist voraussichtlich auch mittelfristig, d. h. nach 2005, noch keineswegs flächendeckend verfügbar. So verlangt die für das Vergabeverfahren zuständige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) von den Lizenznehmern lediglich eine 50 %-Flächenabdeckung bis zum Jahre 2005.¹⁶ Dies wird zwangsläufig einen Dual-Mode-Betrieb ähnlich wie bei den D- und E-Netzen erforderlich machen. Sobald ein zukünftiger UMTS-Nutzer den UMTS-Bereich verlässt,

muss er auf schmalbandigere Dienste wie GSM bzw. GPRS umsteigen. Des Weiteren sind UMTS-Dienste nur zwischen UMTS-Stellen möglich. Eine Kommunikation zwischen einem GSM- oder GPRS-Netzteilnehmer und einem UMTS-Teilnehmer kann nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners stattfinden. Auch dies mindert den Nutzwert des breitbandigen Systems.

Zudem ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren das Festnetz auch weiterhin der Schrittmacher für neue Dienste und höhere Übertragungsraten sein dürfte. Die Deutsche Telekom hat bereits mit dem Aufbau eines breitbandigen Dienstes (T-DSL) über ihr Telefonnetz begonnen. Andere Anbieter betreiben den Ausbau von breitbandigen Festnetzdiensten über TV-Kabel, über Satelliten (Sky-TDSL) und über das Stromnetz. Die sich dort bildenden Preise sind als Richtwerte für die Nutzung von mobilen UMTS-Diensten mit einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund gilt grundsätzlich: Je preissensitiver die Mobilfunknutzer hinsichtlich der Relation von Dienstqualität zu Nutzungspreis sind, desto schwieriger wird es, den neuen Dienst wirtschaftlich erfolgreich gegen die bisherigen Angebote durchzusetzen, zumal wenn letztere in der Nutzungsqualität ebenfalls verbessert werden. Das Scheitern von weltweiten Satellitentelefonssystemen wie Iridium und vermutlich auch Globalstar¹⁷ ist darauf zurückzuführen, dass es eine zu geringe Zahl von Kunden gibt, die den Aufpreis für den neuen Service zu zahlen bereit sind.

Bisher fehlt es vor allem an Anwendungen, die viele Nutzer überzeugen und die Zahlungsbereitschaft für ein neues, aber auch teureres Angebot wecken. Die infrage kommenden Dienste wie Filme, Musik, etc. dürften künftig über das Festnetz zu deutlich günstigeren Übertragungskosten oder sogar kostenlos verfügbar sein (Finanzierung über Werbeeinblendungen). Abzuwarten bleibt, ob der Zusatznutzen, diese Dienste mobil wahrzunehmen, im Massengeschäft ausreicht, um dabei deutlich höhere Entgelte als im Festnetz verlangen zu können. Derzeit ist der mobile Internetzugang über WAP zehnmal teurer als im Festnetz. Fraglich ist auch, ob Anbieter von Internet-Diensten in großer Zahl kostspielige Aufrüstungen ihrer Websites für einen UMTS-Internet-Dienst durchführen. Es dürfte also keineswegs ein leichtes Geschäft für die UMTS-Lizenznehmer werden, rasch die Lizenz- und Investitionskosten zu amortisieren.¹⁸

¹⁶ Um Lizenznehmern einen Zugang zur Gesamtfläche in Deutschland zu bieten, wird ihnen neben der UMTS-Lizenz zusätzlich eine kostenlose GSM-Lizenz erteilt.

¹⁷ Vgl. hierzu Noch einmal nachlegen. Dem Satellitenfunknetz Globalstar droht das Geld auszugehen. In: Wirtschaftswoche Nr. 26, vom 22. Juni 2000, S. 95.

¹⁸ Vgl. hierzu die Forrester-Studie mit dem Titel „Highspeed Hurdles“ sowie den Pressebericht in Computerwoche 15/2000: „Die mobile Datenübertragung kommt nur langsam auf Touren, Analysten zweifeln an baldigem Daten-Temporäus“, S. 39.

Nur niedrige Auktionserlöse in Deutschland zu erwarten

Zur UMTS-Auktion in Deutschland mussten sich Interessenten bei der RegTP registrieren lassen.¹⁹ Bis Ende März wurden elf Bieter zur Auktion zugelassen. Inzwischen ist die offizielle Zahl der Bieter von elf auf sieben geschrumpft. Teilweise haben sich ehemals konkurrierende Unternehmen zu Bietergemeinschaften zusammen gefunden. Die Versteigerung erfolgt vom 31. Juli 2000 an in der Form einer englischen Auktion.

Das verfügbare Frequenzspektrum für UMTS wurde in zwölf Teillizenzen unterteilt, wobei zwei Teillizenzen als Mindestgröße angesehen werden. Um starke Ungleichgewichte zu verhindern, ist die Maximalgröße auf drei Teillizenzen für einen Lizenznehmer beschränkt. Daraus folgt eine Mindestzahl von vier²⁰ und eine Maximalzahl von sechs Lizenznehmern. Alle Teillizenzen werden in einer Parallelauktion simultan versteigert. Die Zuteilung der Teillizenzen erfolgt erst dann, wenn für alle Teillizenzen den Bedingungen entsprechende Gebote vorliegen.²¹

Bei der Einschätzung des Vergabeverfahrens für UMTS ist auch die aktuelle Marktaufteilung für Mobilkommunikation zu berücksichtigen: Jeder der beiden großen Netzanbieter (D1 und D2) verfügt gegenwärtig über rund 40 % des Marktes und kann nur drei Teillizenzen für UMTS erwerben; er ist also auf 25 % des Frequenzspektrums beschränkt. Die kleinen Anbieter wie E-Plus oder Viag Interkom erwerben mit der Minimalzahl von zwei Teillizenzen 16,6 % des Frequenzspektrums — und damit mehr als ihren derzeitigen Marktanteil. Daher sind für sie die Anreize zum Erwerb einer dritten Teillizenz nur gering, denn ein zügiger Einstieg in den neuen Mobilfunkmarkt setzt neben dem Aufbau eines eigenen Netzes ein Vertriebssystem voraus. Erfahrungsgemäß sind eigene Stammkunden für ein neues Produkt zu wesentlich niedrigeren Vertriebskosten zu gewinnen als die Kunden von Konkurrenten. Wenn zudem die Zahl der Neukunden aufgrund von Marktsättigung beschränkt ist, ergeben sich für Netzbetreiber mit einer großen Stammkundschaft erhebliche Wettbewerbsvorteile. Neu in den Markt eintretende Anbieter müssen sich erst einen Kundenstamm aufbauen und haben zudem höhere Investitionskosten für den Netzaufbau.

Diese Überlegungen sprechen dafür, dass kein intensiver Bieterwettbewerb um die deutschen UMTS-Lizenzen stattfinden wird. Bei dem im Verhältnis zur Zahl der Lizenzen kleinen Kreis von Bieter ist zudem der Anreiz zu abgestimmtem Verhalten (Kollusion) hoch. Berücksichtigt man, dass das Mindestgebot für eine Teillizenz nur 200 Mill. DM beträgt, könnte das Ergebnis der Auktion für den Bundesfinanzminister enttäuschend ausfallen. Selbst die bereits für den Bundeshaushalt 2001 eingeplanten 20 Mrd. DM könnten nicht erreicht werden. Auf eine solche Entwicklung deutet das soeben abgeschlossene Auk-

tionsverfahren für die fünf UMTS-Lizenzen in den Niederlanden hin: Ging man dort vorab von Auktionserlösen in Größenordnungen von 8 bis 12 Mrd. DM aus, endete die Versteigerung am 24. Juli 2000 nach über 300 Runden erst bei insgesamt gut 5,3 Mrd. DM.²²

Veränderte Zahlungsmodalitäten bei künftigen Auktionsverfahren sinnvoll

Hohe Lizenzgebühren, ob sie sich aus Auktionen ergeben oder festgelegt werden, verschärfen die Investitionsrisiken und schränken den Wettbewerb von vornherein auf die etablierten Investoren ein, die im Ernstfall auch zweistellige Milliardenbeträge mobilisieren können. Da selbst große Mobilfunknetzanbieter derartige Summen nicht aus ihrem Cashflow finanzieren können, müssen sie sich meist am Kapitalmarkt verschulden oder Beteiligungen veräußern.²³

Geht man davon aus, dass der Staat risikorobuster ist und niedrigere Liquiditätskosten hat als jedes private Wirtschaftssubjekt, so sind hohe Einmalzahlungen nicht sinnvoll. In den USA hat die FCC (Federal Communication Commission) wesentlich flexiblere Formen der Zahlungsmodalitäten bei Frequenzauktionen eingesetzt.²⁴ Denkbar wäre, eine laufende Lizenzabgabe zu erheben. Damit mindert der Staat die Liquiditätserfordernisse in der Anfangsphase der Investition und damit auch die Marktzutrittsbarrieren.

Auf diese Weise könnte man hohe Einnahmen aus der Lizenzvergabe auf zwei Instrumente verteilen: Lizenzgebühr bzw. Versteigerungserlös und Lizenzabgabe. Je höher die Abgabe, desto geringer werden die Versteigerungserlöse für die Lizenzen ausfallen. Die Abgabe müsste Bestandteil der Lizenz sein und vor der Vergabe festgelegt werden — auch um finanzverfassungsrechtliche Komplikationen zu umgehen (Gesetzgebungskompetenz für Steuern). Insbesondere könnte die Lizenzab-

¹⁹ Vgl. hierzu Pressemitteilung der RegTP vom 31. Mai 2000, <http://www.regtp.de/aktuelles/pm/01773/index.htm>

²⁰ Die aktuelle Zahl der GSM-Lizenznehmer in Deutschland mag hierfür eine Orientierung dargestellt haben. Falls UMTS sich mit seiner Einführung ab dem Jahr 2002 gegenüber den beiden anderen Mobilfunkstandards durchsetzen sollte, würden die bisherigen Lizenznehmer von GSM oder GPRS langfristig vom Mobilfunkmarkt verdrängt werden. Von daher besteht für alle bereits existierenden Netzbetreiber ein starker Anreiz, sich langfristig ihre Marktstellung durch den Erwerb einer UMTS-Lizenz zu sichern.

²¹ Zur Kritik am deutschen Verfahren vgl. Philippe Jehiel, Benny Moldovanu: A Critique of the Planned Rules for the German UMTS/IMT-2000 License Auctions. Universität Mannheim, 22. März 2000.

²² Endergebnis der niederländischen UMTS-Auktion unter <http://www.biedingenumts.nl/index.html>

²³ Die Deutsche Telekom platzierte im Juni eine Anleihe von rund 14 Mrd. US-Dollar, die auch zur Finanzierung des Erwerbs von UMTS-Lizenzen dienen sollen.

²⁴ Vgl.: <http://www.fcc.gov/wtb/auctions/>

gabe nach dem Cashflow-Verfahren erhoben werden. Damit würde sie allein den Gewinn aus dem Mobilfunkgeschäft belasten, soweit dieser einen vorher festgelegten Kalkulationszinsfuß übersteigt (Kasten). Eine solche Lizenzabgabe würde nach Abschluss des Vergabeverfahrens die Preispolitik der Anbieter kaum beeinflussen — im Gegensatz zu Umsatzabgaben, die wie eine spezielle Verbrauchsteuer wirken.

Fazit

Die Frequenzvergabe sollte nicht vorrangig unter fiskalischen Gesichtspunkten vorgenommen werden. Überhöhte Lizenzgebühren sind wirtschafts- und technologiepolitisch bedenklich, da sie die Verbreitung von innovati-

ven Technologien wie dem UMTS-Mobilfunk behindern. Ferner sollten einheitliche Vergabepraktiken zumindest innerhalb Europas angestrebt werden, um Zugangsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen für Anbieter zu vermeiden, die auf mehreren nationalen Märkten präsent sind.

Ein effizientes Vergabeverfahren für die Lizenzen ist bisher nicht gefunden worden. Der „Schönheitswettbewerb“, wie er in einer Reihe von europäischen Ländern durchgeführt wird, schafft ein hohes Maß an Intransparenz, Unsicherheit und die Gefahr wettbewerbswidriger Einflüsse durch Lobbying oder Förderung nationaler Anbieter. Andererseits ist auch gegenüber Auktionen Skepsis angebracht: Entweder droht ein übertriebener Bieterwettbewerb, bei denen der ökonomische Wert der Lizen-

Cashflow-Besteuerung

Bemessungsgrundlage der so genannten *Cashflow-Steuer* sind die *realwirtschaftlichen Zahlungsströme* eines Investitionsprojektes (Einzahlungen abzüglich Auszahlungen), während die herkömmliche Unternehmensbesteuerung auf dem Gewinn basiert (im Sinne von periodengerecht abgegrenzten Erträgen abzüglich Aufwendungen).¹

Die Cashflow-Steuer belastet lediglich den *Kapitalwert* einer Investition. D.h., die kalkulatorische Verzinsung der Investition bleibt steuerfrei, belastet wird allein die *ökonomische Rente*, also der Teil der Rendite, der die kalkulatorische Verzinsung übersteigt.

Mit einer Cashflow-Steuer kann man also gezielt Übergewinne bzw. Renteneinkommen abschöpfen. Einsatzmöglichkeiten bestehen bisher vor allem bei der Besteuerung von Rohstoffrenten.

Nach diesem Konzept könnte eine Lizenzabgabe im Rahmen des Vergabeverfahrens von Mobilfunk-Frequenzen erhoben werden. Im Einzelnen wäre folgende Gestaltung denkbar:

- Abgabepflichtig wäre der *realwirtschaftliche Cashflow* des Lizenzinhabers aus dem Mobilfunkgeschäft, also der Saldo aus sämtlichen Ein- und Auszahlungen, die auf die Investitionen sowie den laufenden Betrieb dieses Geschäftsfeldes entfallen. Nicht zu berücksichtigen sind Finanzierungstransaktionen, also Zahlungen im Zusammenhang mit der Aufnahme bzw. Rückzahlung von Verbindlichkeiten und Eigenkapital, gezahlte und empfangene Zinsen sowie Gewinnausschüttungen.
- In der Anfangsphase der Investition entstehen Auszahlungsüberschüsse, da die Investitionsausgaben (einschließlich der sofort zu zahlenden Lizenzgebüh-

ren) die Einnahmen aus dem laufenden Geschäft erheblich übersteigen werden. Hierfür, sowie für Auszahlungsüberschüsse, die in späteren Perioden anfallen, gilt ein *zeitlich unbegrenzter und verzinslicher Verlustvortrag*: Die Auszahlungsüberschüsse werden jährlich aufgezinst, kumuliert und mit späteren Einzahlungsüberschüssen verrechnet.

- Dazu muss ein geeigneter *Kalkulationszinssatz* festgelegt werden. Dieser kann sich an den durchschnittlichen Finanzierungskosten der Investoren oder auch an standardisierten Kapitalmarktsätzen orientieren, etwa den aktuellen Geld- und Kapitalmarktrenditen für bestimmte Laufzeiten; ergänzend können Risikozuschläge vorgesehen werden.

Dies würde bedeuten, dass die Abgabe erst einsetzt, wenn sich die Investition amortisiert hat und eine interne Rendite in Höhe des Kalkulationszinssatzes erzielt. Darüber hinaus anfallende Einzahlungsüberschüsse, die dann ein ökonomisches Renteneinkommen darstellen, werden belastet.

Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man in jeder Periode die interne Rendite des betreffenden Investitionsprojektes berechnet und ab Überschreiten des festgelegten Kalkulationszinsfußes die Einzahlungsüberschüsse besteuert („rate-of-return system“). Danach lassen sich Überschüsse auch in Abhängigkeit von der Höhe der Rendite progressiv besteuern.

¹ Vgl. Stefan Bach: Der Cash-Flow als Bemessungsgrundlage der Unternehmensbesteuerung. In: C. Smekal (Hrsg.): Einkommen versus Konsum. Ansatzpunkte zur Steuerreformdiskussion. Heidelberg 1999, S. 85–122.

zen überschätzt wird — so geschehen in Großbritannien —, oder aber es kommt je nach Auktionsdesign, Bieterzahl oder Marktverhältnissen zu Problemen mit strategischem Verhalten der Bieter untereinander.

Für künftige Frequenzauktionen wäre es wünschenswert, statt der sofortigen Einmalzahlung flexiblere Zahlungsmodalitäten zu entwickeln. Zu erwägen wäre insbesondere eine laufende Lizenzabgabe. Dies würde die hohe

Liquiditätsbelastung der Lizenznehmer verringern. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Lizenzvergabe regional oder funktional (nach Netzebenen) zu segmentieren, wie dies in den USA beim Mobilfunk teilweise geschehen ist. Dies würde — bei Gewährleistung der Interoperabilität der Teilnehmer — den Marktzutritt kleinerer Anbieter erheblich erleichtern und damit die Wettbewerbsintensität erhöhen.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw.de>
Präsident: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Gustav A. Horn, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.
Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Probleme der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen
Bearbeitet von Ellen Kirner, Volker Meinhardt und Gert G. Wagner.

Die UMTS-Lizenzvergabe in Deutschland – Auktionsverfahren unbefriedigend
Bearbeitet von Stefan Bach und Georg Erber.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.
Satz: Pinkuin Satz und Datentechnik, Berlin

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Straße 172, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—,
zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304

— Einer Teilaufgabe sind drei Prospekte des Verlages Duncker & Humblot beigelegt —