

Glismann, Hans H.; Horn, Ernst-Jürgen

Working Paper — Digitized Version

Die Krise des deutschen Systems sozialer Sicherung: I. Die staatliche Alterssicherung

Kiel Working Paper, No. 658

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Glismann, Hans H.; Horn, Ernst-Jürgen (1994) : Die Krise des deutschen Systems sozialer Sicherung: I. Die staatliche Alterssicherung, Kiel Working Paper, No. 658, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47076>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 658

Die Krise des deutschen Systems sozialer Sicherung
I. Die staatliche Alterssicherung*

von

Hans H. Glismann und Ernst-Jürgen Horn

November 1994



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 658

Die Krise des deutschen Systems sozialer Sicherung
I. Die staatliche Alterssicherung*

von

Hans H. Glismann und Ernst-Jürgen Horn

November 1994

572665

* Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

Inhalt

	<u>Seite</u>
Vorwort	II
I. Einleitung.....	1
II. Allgemeines zur deutschen Alterssicherung.....	3
1. Vorbemerkungen.....	3
a. Alterssicherung versus Altersversicherung	3
b. Deckungsverfahren der Alterssicherung.....	4
c. Alterssicherung und das Problem der Bevölkerungsentwicklung	9
2. Geschichtliches zur deutschen Rentenversicherung	12
a. Das Kaiserreich.....	12
b. Weimarer Republik.....	17
c. Bundesrepublik Deutschland.....	20
III. Das gegenwärtige System der staatlichen deutschen Alterssicherung.....	28
1. Modifikationen des 1957er Rentensystems bis 1992.....	28
2. Die Rentenreform von 1992.....	30
IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen.....	37
1. Zusammenfassung.....	37
2. Zu den Nach- und Vorteilen eines staatlichen Zwangs- Alterssicherungssystems	40
3. Erste Schlußfolgerungen	44
Literaturverzeichnis.....	47

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Rentenversicherung nach dem GIA für das Jahr 1891 ...	15
Tabelle 2: Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Angestelltenversicherung nach dem AVG von 1924	18
Tabelle 3: Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Rentenversicherung nach dem AnVNG von 1957 – I: Nullwachstum der Bruttoeinkommen	23
Tabelle 4: Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Rentenversicherung nach dem AnVNG von 1957 – II: Dynamisierung der Ansprüche. – III: Dynamisierung der Einzahlungen.....	25
Tabelle 5: Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten mit durchschnittlichem Arbeitsentgelt in der deutschen Renten- versicherung nach dem RRG 1992.....	36
Tabelle 6: Die Umverteilungsintensität des deutschen Rentensystems in vH: 1891, 1924, 1957 und 1992	38

Vorwort

Dies ist der erste aus einer geplanten Reihe von Beiträgen zum System der sozialen Sicherheit in Deutschland. Wie dieser Beitrag, so sollen auch die nächsten beiden – über die Kranken- und die Arbeitslosenversicherung – im Rahmen der Grundlagenforschung der Arbeitsgruppen "Grundlagen der Struktur- und Wachstumsanalyse" und "Technologie und Wachstum" des Instituts für Weltwirtschaft entstehen.

Daß ein Übermaß an staatlicher Aktivität zu nachhaltigen Störungen im Wirtschaftsablauf eines Landes führt, ist schon seit langem eine mit reichhaltiger Empirie gestützte These. Die im Institut für Weltwirtschaft entstandenen Analysen von Subventionseffekten oder von Eingriffen in die außenwirtschaftlichen Beziehungen; aber auch die Durchleuchtung der Regulierungsdichte in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft belegen dies. Nicht zuletzt haben Studien zu den Determinanten langfristiger Wachstumsschwankungen, die hier und anderswo entstanden, Zusammenhänge zwischen ungewöhnlich hoher staatlicher Absorption und ungewöhnlich tiefen Krisen in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aufgezeigt.

Die vorliegende Arbeit ist zwar nicht mit dem Muster der langen Wellen der wirtschaftlichen Entwicklung befaßt, ist aber dennoch insofern langfristig angelegt, als mehrere Varianten der staatlichen Alterssicherung in Deutschland in den letzten hundert Jahren betrachtet werden. Bei der zentralen These der vorliegenden Arbeit, daß nämlich ein Übermaß an Umverteilung zu einer hochgradigen Gefährdung der Renten in Deutschland führe, handelt es sich somit um ein Anwenden bewährter Thesen und ein Fortführen bisheriger Arbeiten.

Kiel, im November 1994

Hans H. Glismann · Ernst-Jürgen Horn

I. Einleitung*

Das gegenwärtig bestehende deutsche System der Rentenversicherung ist ins Gerede geraten, allerdings nur derjenige Teil, der vom Staat organisiert wird, nicht jedoch die betrieblichen und sonstigen privaten Formen der Altersvorsorge. Die Befürchtungen, daß in absehbarer Zeit zu wenige Beitragszahler für zu viele Rentenempfänger aufkommen müßten, hat zahlreiche Reaktionen hervorgerufen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Renten "sicher" seien, die Befürchtungen also falsch sind. Viele Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler sehen wohl die Gefährdung der künftigen Renten, haben aber probate Lösungsvorschläge. Einer davon lautet, die Zahl der Beitragszahler zu erhöhen – etwa durch Zuzug ausländischer Arbeitskräfte oder durch verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen; so ließe sich der maximale Beitragssatz unter Beibehaltung des gegenwärtigen Systems auf durchschnittlich 25 vH der Bruttoeinkommen in den Jahren nach 2030 begrenzen und müßte nicht auf 35 vH oder mehr steigen (Börsch-Supan 1994). Diese und ähnliche Überlegungen fußen im Kern auf einer schlichten Einnahmen/Ausgaben-Rechnung, der zufolge die durchschnittlichen Einzelbeiträge zur Alterssicherung, multipliziert mit der Anzahl der Beitragsleistenden, dem Produkt aus durchschnittlichen Rentenansprüchen und Anzahl der Rentner entsprechen müssen. So plädieren andere für mehr oder weniger einschneidende Modifizierungen des geltenden Rechtssystems, mit anderen Worten für eine Senkung der Rentenansprüche; dies muß nicht auf eine (niedrige) "Volksrente für alle" hinauslaufen, beinhaltet aber immer eine nachträgliche Änderung zugesagter Zahlungen und damit eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen individuellen Leistungen und späteren Erträgen. Nicht zuletzt gibt es Vorschläge, an der letzten der vier direkten Variablen Korrekturen vorzunehmen, nämlich an der Zahl der berechtigten Rentenempfänger. So ist empfohlen worden, die Lebensarbeitszeit über das 65. (bzw. bei Frauen das 60.) Lebensjahr hinaus zu verlängern oder die Erwerbs- und Berufsunfähigkeit neu zu definieren (d.h. zu erschweren), um die Zahl der Frührentner zu verringern.

Was unter dem Rubrum der Sicherheit der Renten diskutiert wird, ist offenbar die Gewißheit, mit der eine bestimmte Rentenhöhe von den Beitragszahlern erwartet werden kann. Es geht nicht darum, ob überhaupt Renten gezahlt werden können; daß

* Für die kritische Durchsicht des Manuskripts und zahlreiche Anregungen danken wir unseren Kollegen Alfred Boss, Hubertus Müller-Groeling und Axel D. Neu.

der Staat ganz unabhängig von den diskutierten Vorschlägen eine womöglich niedrige Mindestrente an alle Beschäftigten zahlen können wird, ist wohl unstrittig. Bei der Frage der Sicherheit geht es also stets um die Sicherheit einer gewissen Rentenhöhe. Die jüngste Vergangenheit – die grundlegende Rentenreform von 1992 – hat zum Beispiel deutlich gemacht, daß die Höhe der Renten, die prinzipiell im Jahre 1957 beschlossen worden war, nicht länger zu halten war. Das heißt hier: die Rentenansprüche des "Systems 1957" waren unsicher und der Gefährdungsfall wurde spätestens im Jahre 1992 aktenkundig. Es ist zu fragen, ob ähnliche Gefährdungen der Höhe der Renten auch künftig ins Haus stehen. Zu vermuten ist, daß die Renten um so unsicherer werden, je mehr sie als Instrument der Umverteilung genutzt werden; anders gewendet: je mehr das Verhältnis zwischen Beiträgen zur Alterssicherung und (in Form von Renten) zu erwartenden Erträgen gestört ist, desto stärker wird das Gerechtigkeitsempfinden jedes Beitragszahlers verletzt, bis schließlich das System politisch nicht mehr haltbar ist.

Interessanterweise steht ein Vorschlag zur Rentenreform bislang nicht zur Diskussion, nämlich derjenige, die staatliche Rentenversicherung in ein kapitalmarktanaloges Alterssicherungssystem umzuwandeln. Ein solches System hätte a priori so gewichtige Vorteile, daß die Frage nach den offenbar bestehenden Nachteilen dringend einer Antwort bedarf. Die Vorteile eines solchen Alterssicherungssystems – das noch genauer zu spezifizieren sein wird – bestehen darin, daß es nicht auf die Zahl der Beitragszahler oder den Beitragssatz mehr ankommt, ob die Renten künftig "sicher" sind, noch auf die Zahl der Empfänger oder auf die Rentenhöhe. Jeder Bürger hätte die Freiheit, losgelöst von kollektiven Zwängen die Höhe seiner Vorsorgeleistungen und damit seiner Rente selbst zu bestimmen, oder auch festzulegen, wie viel er arbeiten will und wie lange seine Lebensarbeitszeit dauern soll. Die Höhe seiner Rente wäre zudem nicht den Zufällen parlamentarischer Gesetzesarbeit oder den vermeintlichen Sachzwängen, in die Regierungsorgane schon mal geraten, unterworfen.¹ Allerdings mag sich damit schon andeuten, weshalb die staatliche Rentenversicherung schon seit jeher nicht als (kapitalmarktanaloge) Alterssicherung konzipiert ist.

¹ Buchanan (1968, S. 390) identifizierte die "Grillen von Politikern" als Ursache für die schon damals erkennbare Krise des amerikanischen Systems der steuerfinanzierten Alterssicherung: "... he (the young worker) can, in fact, foresee that increasing political gimmickry can produce a collapse of the whole structure."

Um das Verhältnis zwischen Beiträgen und späteren Rentenansprüchen der Beitragszahler in den deutschen staatlichen Zwangsalterssicherungen seit 1889 und darum, was jedes System der Alterssicherung an Umverteilungsmaßnahmen beinhaltete, geht es im folgenden. Am Ausmaß der Umverteilung soll abgelesen werden, wie "sicher" die Höhe der Renten und wie rentabel die Geldanlage im staatlichen Alterssicherungssystem gewesen sind. Nicht zuletzt soll die Alternative der kapitalmarkt-analogen Alterssicherung aufzeigen, daß die Alterssicherung transparent und gerecht und von tagespolitischer Einflußnahme frei sein kann.

II. Allgemeines zur deutschen Alterssicherung

I. Vorbemerkungen

a. Alterssicherung versus Altersversicherung

Versicherungen sind Solidargemeinschaften vieler von einer gleichen Gefahr bedrohter Menschen, die das Risiko der Gefahr gemeinsam tragen. Zu dem Zweck werden von den Mitgliedern der Solidargemeinschaft Versicherungsprämien gezahlt, die auch als Risikoäquivalente angesehen werden. Die Höhe der aufzubringenden Risikoäquivalente ist bei solidarischer Risikoabdeckung geringer als bei individueller Risikovorsorge, da das schadenverursachende Ereignis im individuellen Fall zufällig ist, im kollektiven Fall aber berechenbar: Der Einzelne hat Kosten der Unsicherheit über den Schadenseintritt, das Kollektiv hat durchweg – mit gewissen Variationen – feste Eintrittswahrscheinlichkeiten.

Daraus folgt, daß die Einkommenssicherung im Alter, regelmäßig und für sich genommen, kein Versicherungsfall ist, vielmehr ist es ein Fall der Kapitalansparung. Eine versicherungsrelevante individuelle Unsicherheit besteht bezüglich einer vorzeitigen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit sowie bezüglich des Substanzverzehr nach dem Eintritt in den Ruhestand, da die individuelle Restlebenserwartung unsicher ist. Die Lösung dieser Versicherungsprobleme sind im Abschluß von entsprechenden Versicherungen zu sehen. Diese Versicherungen wären allerdings keine Fälle der Alterssicherung, sondern "Schadensversicherungen", und würden daher relativ niedrige Prämien erfordern. Im theoretisch interessanten Fall der Unsicherheit über die Restlebenserwartung im Alter kann die Lösung entweder darin bestehen, keinen Substanzverzehr zu betreiben, das heißt nur von den Kapitalerträgen zu leben und den Kapitalstock den Erben zu hinterlassen, oder aber den Kapitalstock einer Bank, einer

Versicherung oder einem sonstigen frei zu wählenden Intermediär gegen die Zahlung einer Annuität zu verkaufen.

Mit anderen Worten: Die Bildung einer Rentenanwartschaft ist kein Fall für eine Versicherung, sondern vielmehr ein Problem der Ersparnisbildung.² Lediglich risikobehaftete Phänomene, wie zum Beispiel die Möglichkeit einer vorzeitigen Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit oder eine unerwartet lange Restlebenszeit von Rentnern, müßten durch Versicherungen abgedeckt werden.

b. Deckungsverfahren der Alterssicherung

Die Alterssicherung in der Bundesrepublik und in vielen anderen Ländern arbeitet heute nach dem sogenannten Umlageverfahren: Jede fällige Rente wird durch steuerähnliche Zwangsabgaben von den Erwerbstätigen aufgebracht. In der Bundesrepublik wird zur Beschönigung des Zwangscharakters der Alterssicherung vom "Generationenvertrag", häufig auch von "Solidargemeinschaften", gesprochen. Beides sind Euphemismen, da es keinen solchen Vertrag gibt und da von Solidarität im Grunde nur bei Freiwilligkeit gesprochen werden kann.

Die archaische Form der Alterssicherung bestand darin, Nachkommen zu zeugen und großzuziehen, die später die Versorgung der alten Familienmitglieder besorgten; häufig anzutreffen waren dabei Alterssicherungsverträge zwischen Jungen und Alten, in denen die letzteren ihr Erbe unter der Bedingung weitergaben, daß die ersteren den Unterhalt der Alten trugen. Heute gibt es diese Formen der Alterssicherung – der Intention nach – in vielen Entwicklungsländern; aber auch in der Bundesrepublik sind derartige Überlegungen anzutreffen, wenn zum Beispiel argumentiert wird, daß eine gezielte Immigrationsförderung notwendig sei, um die "Renten zu sichern"; auch die Zahlung von Kindergeld trägt letztlich unter anderem diese archaischen Züge³.

² Daraus folgt, daß jeder Erwerbstätige aufgrund von Kapitalansparung einen ständig steigenden Kapitalstock sein eigen nennt. Im Falle seines Todes – ob vorzeitig oder nach Eintritt in den Ruhestand – würde dieser Kapitalstock, wie jeder andere Vermögensbestand auch, den Erben zufallen (nach Erbschaftssteuer).

³ Es könnte ebenfalls argumentiert werden, daß die Zahlung von Kindergeld dazu dient, die Wehrhaftigkeit des Gemeinwesens zu erhöhen; solche Überlegungen spielen immer mal wieder eine Rolle. Falls das so ist, würde dies weitgehend – auf kollektiver Basis – dem Argument der Alterssicherung entsprechen. ●

Moderne Formen der Alterssicherung sind geldwirtschaftlicher angelegt: Die Bezieher von Einkommen zweigen einen Teil ihrer Einkommen für die Sicherung im Alter ab, transferieren im Regelfall diese Ersparnis an eine Kapitalsammelstelle, die wiederum aus ihrem Portefeuille Altersrenten zahlt. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Verfahren der intertemporalen wie auch der interpersonalen Verteilung von Einkommen denkbar und in der einen oder anderen Form gängige Praxis. Insbesondere wird oft – im deutschen System der Alterssicherung – vom *Kapitaldeckungsverfahren* und vom *Umlageverfahren* gesprochen; Beide Begriffe sind, wie zu zeigen sein wird, schwer zu fassen. Es bietet sich daher an, zunächst die beiden extremen Formen der geldwirtschaftlichen Alterssicherung – der freiheitlich-kapitalistischen und der zwangswirtschaftlich-sozialistischen – zu beschreiben. Das erstere soll als *Kapitalstockverfahren* und das letztere als *Umverteilungsverfahren* bezeichnet werden.

Beim *Kapitalstockverfahren* spart der Einkommensbezieher nach eigenem Gutdünken für das Alter, in Anlageformen seiner Wahl. Die Altersrente besteht dann aus der Verzinsung des Kapitalstocks zuzüglich eines Kapitalverzehrs, der sich unter anderem aus der Risikobereitschaft, den Vererbungspräferenzen und der erwarteten Restlebenszeit ergibt. Der angesparte Kapitalstock ist ein Vermögensteil wie jeder andere, über den frei verfügt werden kann und der nach Abzug etwaiger Erbschaftsteuern an die Erben fällt. Es gibt bei diesem Verfahren keinerlei zeitliche Begrenzungen: ob der Kapitalstockeigner bis an sein Lebensende arbeitet und spart oder ob er etwa im Alter von 40 Jahren seine Rente beziehen möchte, ist ihm selber überlassen; im ersteren Falle käme der Kapitalstock und seine Verzinsung den Erben zugute, im letzteren Fall wäre die Rente – wie die Verzinsung auch – geringer als bei einer längeren vorhergehenden Sparphase.

Beim *Umverteilungsverfahren* gibt es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Personen, die sparen, und denen, die Renten beziehen. Typischerweise entrichtet eine große Zahl von Einkommensbeziehern Zwangsabgaben an ein staatliches Institut, das dieses Finanzaufkommen an die Rentenbezieher verteilt. Oft spielen Gerechtigkeitsargumente dergestalt eine Rolle, als diejenigen, die höhere Beiträge gezahlt hatten, auch höhere Renten beziehen sollen; doch ist dies nicht zwangsläufig, letztlich läuft das System in seiner reinen Form auf eine für alle gleich hohe "Volksrente" bei ungleichen Beiträgen hinaus. In diesem Verfahren kommt es sehr darauf an, wieviel gespart wird und wieviele Rentenbezieher in welchem Umfang zu versorgen sind. Ist die Zahl der Rentenbezieher gegeben und sind die Renten in ihrer

durchschnittlichen Höhe weitgehend fixiert – das heißt ist der Ausgabenblock festgelegt – muß das System alle Anpassungslasten auf die aktiven Sparer überwälzen: Sinkt die Zahl der Erwerbstätigen oder sinken die Einkommen, dann müssen die Beiträge steigen oder es muß die Zahl der Neurentner reduziert werden oder es müssen neue Schichten von Beitragszahlern verpflichtet werden⁴. Dieses System kennt keine individuellen Eigentumsrechte an dem gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock, zu vererben gibt es nichts. Es fehlt überdies jede formale oder faktische Bindung des Rentensystems an die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung. Das System verteilt lediglich laufende Einkommen um⁵.

In der sozialpolitischen Diskussion in Deutschland tauchen regelmäßig die Begriffe des Umlageverfahrens und des Kapitaldeckungsverfahrens als "die beiden möglichen Verfahren" (Liefmann-Keil, 1961, S. 63) auf. Zu beachten ist, daß es sich in beiden

⁴ In der Literatur zum Alterssicherungssystem der Bundesrepublik spielten daher auch der Einfluß der Bevölkerungsentwicklung (vgl. unten) und der sogenannte "Alterslastquotient" Meinhold, 1978, S. 7) durchweg eine maßgebliche Rolle.

⁵ Die Auswirkungen des "pay as you go"-Systems der Alterssicherung werden – vor allem in den Vereinigten Staaten – kontrovers diskutiert. Feldstein (1974, 1977) vermutet, daß ein staatliches Umverteilungssystem die gesamtwirtschaftliche Ersparnis verringert, weil durch die Entzugseffekte der Sozialsteuer die private Ersparnis sinkt und weil (zunächst) Vertrauen in staatliche Rentenzusagen besteht und private Vorsorge reduziert wird. Robert J. Barro (1988) dagegen vermutet, daß die gesamtwirtschaftliche Ersparnis in einem solchen System nicht beeinträchtigt wird, da der Beitragszahler sein Sparverhalten am Gegenwartswert aller künftigen Nettoeinnahmen (auch Renteneinnahmen) orientiert, und der wäre gesamtwirtschaftlich unabhängig davon, ob die Rentensicherung durch Umverteilung ("pay as you go") oder durch individuelles Ansparen geschehe. Anders gewendet gebe es ein kompensierendes Verhalten gegen einen Rückgang der Ersparnis in dem Ausmaß, in dem jede Generation mehr für die folgende spart (um zu vererben) und in dem die folgende Generation weniger für die Unterstützung ihrer Eltern aufwendet. Feldstein (1978) betont demgegenüber, daß ein solches kompensierendes Verhalten bei der Ersparnis, wenn es denn ein solches gäbe, kaum zu einem vollständigen Ausgleich führen dürfte. Barro selbst räumt ein, daß es negative "second-order effects" gebe, wie z.B. Allokationsverzerrungen aufgrund der Zwangsbeiträge bei staatlicher Sicherung. Der Streit hierum steht nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit. Doch sei am Rande vermerkt, daß für die künftigen Renten die Entwicklung des Kapitalstocks – das heißt die Umsetzung von Ersparnis in Sach- und Humankapital – mit entscheidend ist. Damit aber ist eine Gleichsätzung von Umverteilungssystem und privater Vorsorge in bezug auf die Kapitalbildung nicht mehr zu halten, selbst ohne die genannten Allokationsverzerrungen. Denn ein reines Umverteilungssystem ohne Kapitalbildung führt beinahe definitionsgemäß zu einem niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock (und damit zu geringerer Arbeitsproduktivität) als ein Kapitalstockverfahren (vgl. auch die ausführliche Diskussion bei Vaubel, 1983).

Fällen um Varianten des (deutschen) staatlichen Zwangssystems der Alterssicherung handelt. Das *Umlageverfahren* stellt "einen bloßen Transfer dar" (Liefmann-Keil, 1961, S. 62) und fällt damit offensichtlich in die Gruppe der soeben beschriebenen Umverteilungsverfahren. Was die praktische Ausgestaltung anlangt, so sieht das deutsche System bislang eine positive Beziehung zwischen Beitragsleistung und Rentenhöhe vor; diese Beziehung ist, von zahlreichen wirtschaftspolitischen Bedingungen abhängig, mal enger und mal weniger eng.

Das *Kapitaldeckungsverfahren* ist ein Verfahren, "bei dem Rücklagen gebildet werden" (Liefmann-Keil, 1961, S. 61). Es besagt, daß die für die Altersvorsorge eingehenden finanziellen Mittel in einen Fonds eingehen, der dann zur Rentenzahlung zur Verfügung steht. Eine kritische Frage dabei ist, wie groß dieser Fonds sein muß. Liefmann-Keil (ebenda, S. 214) merkt an, daß in die Reichsversicherungsordnung (RVO) von 1911 "für die Rentenversicherung (§ 1391) ein Kapitaldeckungsverfahren" vorsah. Legt man statt dessen § 1389 RVO zugrunde⁶, so muß der "Wert aller künftigen Beiträge samt dem Vermögen (der Versicherungsanstalten) den Betrag decken, der nach der Wahrscheinlichkeitsrechnung mit Zins und Zinseszins erforderlich ist, um alle künftigen Aufwendungen der Versicherungsanstalten zu bestreiten". Mit anderen Worten postulierte der Gesetzgeber im Jahre 1911 eine Barwert-Äquivalenz von Einnahmen und Ausgaben. In diesem Sinne wird der Begriff der Kapitaldeckung denn auch in der einschlägigen Literatur verwendet (vgl. etwa Frerich, Frei, 1993, S. 101). Faktisch handelt es sich beim Kapitaldeckungsverfahren also offenbar um ein Umlageverfahren mit besonderen Modalitäten: Das Kapitaldeckungsverfahren vergleicht die Barwerte einer Zeitreihe von Auszahlungen und von Einzahlungen; das reine Umlageverfahren vergleicht die Einzahlungen und die Auszahlungen einer einzigen (nämlich der anstehenden) Periode. Das Kapitaldeckungsverfahren ist somit ein Verfahren zur Deckung von Aufwendungen; terminologisch glücklicher – weil mit einem Kapitalstockverfahren weniger leicht zu verwechseln – wäre die Bezeichnung "Aufwandsdeckungsverfahren" gewesen. Die einzel- oder gesamtwirtschaftliche Bildung eines Kapitalstocks ist mit der Technik der Rücklagenbildung nicht angesprochen.

⁶ § 1391 RVO besagt lediglich, daß "Fehlbeträge oder Überschüsse (der Versicherungsanstalt) durch die neuen Beiträge ausgeglichen werden".

Im Vergleich der beiden Systeme ergibt sich somit, daß das Umlageverfahren eine Spezialform des Kapitaldeckungsverfahrens ist: Im Umlageverfahren findet die "Kapitaldeckung" in der laufenden Periode statt, und nicht unter Berücksichtigung künftiger Zahlungsströme.

Zwei weitere Kriterien zur Beurteilung der staatlichen Alterssicherung sind dasjenige des "moral hazard" und dasjenige der Sicherheit der Renten. Das "moral hazard"-Problem besagt im Bereich der Sozialpolitik, daß es stets auch solche Bürger gibt, die keine persönliche Vorsorge für Not- oder Altersfälle betreiben und sich darauf verlassen, daß die Allgemeinheit sie gegebenenfalls unterstützen werde. Diese Erwartung ist in hochentwickelten Ländern, die durchweg über ein System der Sozialhilfe verfügen, das diejenigen, die nicht in der Lage sind oder waren, Vorsorge zu betreiben, mit allem Notwendigen versorgt, nicht unbegründet. Die oben beschriebenen Trittbrettfahrer des Systems nutzen die Möglichkeit, wie genuin Bedürftige behandelt zu werden, aus. Ein Mittel, um dies zu verhindern, stellt die Mindestsicherung durch Zwangsbeiträge von einem bestimmten Einkommen an dar.⁷

Das Problem des "moral hazard" wird auf den ersten Blick von keinem der genannten Verfahren gelöst. Das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren schaffen ihrerseits – verglichen mit dem Kapitalstocksystem – zusätzliche derartige Probleme: Wenn ohnehin die Alterssicherung eine reine Umverteilung darstellt, gibt es starke Anreize, die eigenen Beiträge so klein wie möglich zu halten; im "Idealfall" entzieht sich ein Erwerbstätiger der Beitragspflicht (z.B. durch langjährige Auslands-tätigkeit oder durch freiwillige Arbeitslosigkeit) und zieht als mindestensanspruchsberechtigter Rentner später Nutzen aus dem Verteilungssystem. Diese zusätzlichen perversen Anreize gibt es im Kapitalstocksystem nicht; vielmehr gibt es positive Anreize aufgrund der direkten Beziehung zwischen der Höhe der Vorsorgeleistungen und der Höhe des eigenen Vermögens. Im Kapitalstockverfahren müssen Hazardeure entweder lebenslang arbeiten, ihren Verwandten oder Freunden zur Last fallen oder auf mildtätige Organisationen vertrauen. Moral hazard entsteht vom Kapitalstockver-

⁷ Der Ausschluß der Trittbrettfahrer von der Armenfürsorge stand in der Tat am Anfang aller staatlichen Alterssicherungssysteme. Daß dieser Gedanke pervertierte, indem nicht nur Mindestsicherung vorgeschrieben wurde, sondern auch der durchschnittliche Beitragszahler und sogar derjenige, der schon aus eigenem Antrieb ein Übermaß an Altersvorsorge anstrebte, vom Zwangssystem erfaßt wurde, soll hier nicht weiter diskutiert werden.

fahren selbst vollkommen losgelöst nur dann, wenn der Staat Hazardeure wie genuin Bedürftige behandelt.

Was die Sicherheit der Renten anlangt, so stellt dies bei funktionierenden Kapitalmärkten und im Kapitalstockverfahren kein Problem dar; auch erwartete oder unerwartete Bevölkerungs- und Erwerbsquotenentwicklungen berühren die Sicherheit der Renten in diesem System weder grundsätzlich noch der Höhe nach (vgl. auch unten, Abschnitt IV.2). Anders ist es bei den Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. Hinreichend abgesichert scheint hier lediglich eine wie auch immer bestimmte Rente; die Höhe der Rente ist auf längere Sicht weder vorhersehbar noch hängt sie von der eigenen Beitragsleistung der künftigen Rentner ab; vielmehr ist sie Ergebnis administrativer und politischer Entscheidungen. Insofern sind "die Renten" im Umlage- wie im Kapitaldeckungsverfahren unsicher.

c. Alterssicherung und Bevölkerungsentwicklung

Dem Kieler Nestor der Theorie der Alterssicherung, Gerhard Mackenroth, zufolge gibt es "volkswirtschaftlich immer nur ein Umlageverfahren" (1957, S. 46). Dies bezeichnete Mackenroth als das "Prinzip der Einheit des Sozialbudgets: Es gibt nur eine Quelle allen Sozialaufwands, das laufende Volkseinkommen".⁸ Er beschreibt damit den wohlbekannten Umstand, daß das Sozialprodukt in jeder Periode und in einer geschlossenen Volkswirtschaft – die also keine Außenwirtschaftsbeziehungen pflegt – nur einmal verzehrt werden kann. Das System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beschreibt definitiv, daß diejenigen, die keinen Beitrag zum Sozialprodukt mehr erbringen – Mackenroth zufolge sind dies die Rentner –, von denen, die einen Beitrag leisten, versorgt werden müssen ("Umlage").⁹

Die Bevölkerungsentwicklung spielt in einem derartigen Umverteilungssystem offenkundig eine maßgebliche Rolle. Bei steigender Bevölkerung (und steigender Anzahl der Erwerbstätigen je Rentner) fällt die Finanzierung der Alterssicherung relativ leicht; die Belastung der Erwerbstätigen mit Sozialabgaben kann gleich bleiben oder gar sinken, ohne die Ansprüche der Rentner zu vermindern. Bei sinkender

⁸ Im Original vor dem Doppelpunkt kursiv (Mackenroth, S. 47).

⁹ Damit ist im Grunde schon geklärt, wo der Fehler im Ansatz Mackenroths liegt: Kapitalerträge, die auch Teil des Sozialprodukts sind, kommen in seiner Betrachtung der Alterssicherung nicht vor.

Bevölkerung (und sinkender Anzahl der Erwerbstätigen je Rentner) fällt die Finanzierung der Alterssicherung relativ schwer; die Abgabenquote kann steigen, ohne daß die Rentner deshalb besser gestellt werden, und so fort. Das letztgenannte Problem wird derzeit in der Bundesrepublik als besonders gravierend angesehen.

Löst man sich von der Sichtweise der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in einer geschlossenen Wirtschaft und betrachtet die Alterssicherung als die Ansparung eines individuellen Kapitalstocks jedes (späteren) Rentners – jeder Bürger optimiert gewissermaßen seine Einkommensverwendung über die erwartete Gesamtlebenszeit –, so sind die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung hingegen von nurmehr geringem Einfluß. Worauf es dann ankommt, sind offenbar die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Kapitalmarktzins. Der Nominalzins eines Landes wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflußt, nicht zuletzt von der nationalen Geldpolitik; im Trend gibt es aber bei freiem Kapitalverkehr unstrittig eine Tendenz zu einer Angleichung der realen Zinsen auf dem Weltkapitalmarkt. Das bedeutet, daß die Realzinsen von der nationalen Bevölkerungsentwicklung weitgehend unabhängig sind¹⁰. Damit sind auch die künftigen Rentenzahlungen im Kapitalstockverfahren von der Entwicklung der Bevölkerung hochgradig unabhängig. Erst wenn gesetzliche Vorschriften andere Verfahren als das Kapitalstockverfahren vorschreiben, tauchen zahlreiche Probleme auf, von denen das Bevölkerungsproblem eines ist.

Für das Rentensystem folgt daraus, daß die Ersparnisse der (späteren) Rentner zur Alterssicherung – wie alle anderen Geldanlagen – jeweils dort angelegt werden, wo sie den höchsten Ertrag bringen. Legen die (späteren) Rentner ihr Geld nicht selber entsprechend an, so werden die Finanzintermediäre das besorgen. Zwar ist nach wie vor die These Mackenroths, soweit sie tautologisch ist, unstrittig, nur ist die Verzinsung des den einzelnen Geldanlegern (Rentnern) gehörenden Kapitalstocks gleichfalls Faktoreinkommen, das heißt Teil des Sozialprodukts, unabhängig davon, ob der Kapitalstock im Inland oder im Ausland aufgebaut worden ist und ob damit der Zinsertrag aus dem Inland oder aus dem Ausland kommt. Damit handelt es sich bei den Renten aus Kapitalanlagen keineswegs um Maßnahmen der Umverteilung, sondern um Leistungseinkommen der Rentner und gegebenenfalls um die Rückzahlung

¹⁰ Derzeit wird als eines der drängendsten Probleme die weltweite Bevölkerungsexplosion angesehen. Sie impliziert, daß die Zins-Lohn-Relation weltweit – verglichen mit einer weniger stark steigenden Weltbevölkerung – steigt. Rentiers, die dem Kapitalmarkt vertrauen, erhalten somit bei gegebenem Kapitalstock höhere Renten.

von Teilen des Sparkapitals. Das bedeutet zugleich, daß ein erheblicher volkswirtschaftlicher Unterschied zwischen dem Kapitalstockverfahren und dem Umverteilungsverfahren besteht. Mackenroth selbst betont, daß aus seiner Interpretation der Alterssicherung im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine organisatorischen Schlüsse zu ziehen seien. Im Verlauf seiner Analyse schlägt er – schon 1957! – eine drastische Vereinfachung der Sozialverwaltung vor und plädiert, immerhin, für den Wettbewerb dezentralisierter Verwaltungseinheiten zum Zwecke der Leistungssteigerung (Mackenroth, S. 70 ff).¹¹

¹¹ Zwar argumentiert Mackenroth im Modell einer geschlossenen Wirtschaft (ohne Außenwirtschaftsbeziehungen). Doch es scheint fraglich, ob die generelle Argumentation Mackenroths in dem von ihm gewählten Rahmen zutrifft. Heute würde ein Ökonom sagen, daß das Kapitalstockverfahren von dem Umverteilungssystem fundamental verschieden ist, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen wird im Kapitalstockverfahren volkswirtschaftliches Anlagevermögen gebildet und im Umverteilungssystem nicht, da letzteres auf Einkommenstransfers (ohne Gegenleistung) beruht; das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird damit beim Kapitalstockverfahren höher sein (vgl. hierzu auch die Barro-Feldstein-Kontroverse über den Zusammenhang zwischen dem System sozialer Sicherung und der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis; Barro, 1988; Feldstein, 1974 und 1977). Zweitens geht es volkswirtschaftlich wie einzelwirtschaftlich um das Problem der Anreize. Im reinen Umlageverfahren besteht keine zwingende Verbindung zwischen der Beitragsleistung zur Alterssicherung der gegenwärtigen Rentner und dem späteren eigenen Rentenanspruch; dies berührt die Zahlungswilligkeit der Erwerbstätigen und läßt im Nebeneffekt demokratische Entscheidungsmechanismen in einer umlagefinanzierten Alterssicherung nicht zu. Hinzu kommt, daß ein individualisiertes Kapitalstockverfahren jedem Bürger ermöglicht, seinen Präferenzen entsprechend Ersparnisse und Ausgaben über seinen Lebenshorizont zu verteilen. Bei einem Umlageverfahren wäre es schon reiner Zufall, wenn die Umlage im Durchschnitt gerade die Höhe hätte, die der Durchschnitt aller Erwerbstätigen für das Alter sparen möchte. Daß der einzelne in seinen Präferenzen vom Durchschnitt regelmäßig abweicht, ist eine Binsenweisheit. Das heißt, daß das reine Umverteilungssystem – anders als das Kapitalstockverfahren – wohl immer eine Beschneidung der Wünsche der Individuen darstellt. Auf die zahlreichen weiteren volkswirtschaftlichen Unterschiede zwischen den beiden Rentensystemen soll hier nicht weiter eingegangen werden.

2. Geschichtliches zur deutschen Rentenversicherung

a. Das Kaiserreich

Der historische Überblick soll kurz sein und die Varianten der Alterssicherung vor dem "Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung" (GIA) vom 22.6.1889¹², das am 1.1.1891 in Kraft trat, außer Betracht lassen.

Das GIA sah vor, daß ein bestimmter Personenkreis (in der heutigen Terminologie etwa Arbeiter und "einfache" Angestellte¹³) vom vollendeten 16. Lebensjahr an zu versichern war (§ 1). Nicht versicherungspflichtig waren Angestellte ("Betriebsbeamte") mit Einkommen über 2 000 Mark jährlich sowie Beamte und Selbständige, mit Ausnahmemöglichkeiten.

Für die Beantwortung der zentralen Frage, die an ein System der Alterssicherung zu stellen ist, nämlich ob Beiträge und künftige Rentenzahlungen in einem ökonomischen – d.h. kapitalmarktanalogen – und von sachfremden Erwägungen freien Zusammenhang stehen, gibt das GIA folgende Hinweise¹⁴:

- (1) Die Altersrente war frühestens nach 30 Beitragsjahren fällig (§ 16). Ein Beitragsjahr bestand aus 47 Beitragswochen (§ 17). Das heißt: Es wurden regelmäßig 1 410 Beitragswochen in Anrechnung gebracht.

¹² RGBl. 1889 No. 13, (Nr. 1858) Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung vom 22. 6.1889, S. 97 ff.

¹³ Angestellte mit einem regelmäßigen Jahresgehalt von bis zu 2 000 Mark. Das Pro-Kopf-Einkommen betrug im Jahre 1889 rund 500 Mark (Nettosozialprodukt zu laufenden Marktpreisen pro Kopf der Bevölkerung). Die relativen Größenordnungen deuten darauf hin, daß der pflichtversicherte Kreis bis heute eher ausgeweitet worden ist.

¹⁴ Das GIA enthält gleichzeitig die Regelung vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit (Invalidität). Die "Invalidenrente" – die nicht mit der gleichzeitig bestehenden Rente aus Unfallversicherung zu verwechseln ist – setzte sich aus drei Teilbeträgen zusammen (§ 26 GIA): (1) Der Zuschuß des Reichs betrug – wie bei jeder Rente – 50 Mark. (2) Die Versicherungsanstalt hatte einen Grundbetrag von 60 Mark zu leisten. (3) Die Versicherungsanstalt zahlte eine leistungsbezogene Rente von 2 (Lohnklasse I) bis 13 (Lohnklasse IV) Pfennigen je tatsächlich vollendeter Beitragswoche.

Interessanterweise ergibt sich aus diesen Modalitäten, daß Invalidität in der 1 409. Beitragswoche in der Lohnklasse IV zu einer Invalidenrente von jährlich 293 Mark (= 1 409 · 0,13 + 50 + 60) führte, während nach 1 410 Beitragswochen die Altersrente nur 191 Mark betrug. (Analog betrug in der Lohnklasse I die Invalidenrente 138,18 Mark und die Altersrente 106,40 Mark.)

- (2) Altersrente erhielt, wer das 70. Lebensjahr vollendet hatte¹⁵ (§ 9).
- (3) Jede Altersrente bestand aus zwei Teilen, der eine war aus der Versicherung aufzubringen und von nach der Einkommenshöhe gestaffelten Beiträgen abhängig; vier Lohnklassen (von 300 Mark "Lohnsatz" pro Jahr: Lohnklasse I; bis 960 Mark "Lohnsatz": Lohnklasse IV) wurden gebildet, deren Jahreseinkommen normiert wurden ("Lohnsätze"); die Pflichtversicherten mußten in den ersten 10 Jahren (§ 20) zwischen 14 Pfennig pro Beitragswoche (Lohnklasse I) und 30 Pfennig (Lohnklasse IV) einzahlen (§ 96)¹⁶. Arbeitgeber und Arbeitnehmer hatten jeweils den halben Betrag zu entrichten (§ 19).

Jede Rente – unabhängig von ihrer Höhe – wurde mit einem Reichszuschuß von jährlich absolut (d.h. nicht indexiert) 50 Mark bedacht (§ 26).

- (4) Die Höhe der Altersrente je Versicherten wurde regelmäßig unter Zugrundelegung von 1 410 Beitragswochen ermittelt, indem für jede Beitragswoche in den Lohnklassen I bis IV: 4 Pfennige, 6 Pfennige, 8 und 10 Pfennige angesetzt wurden (noch § 26).

"Zuständig" für die Durchführung der Altersversicherung waren 41 Versicherungen, davon 31 regionale und 10 berufsständische Versicherungsanstalten. Sie waren von den Landesregierungen zu errichten (§ 41 GIA), bedurften der Genehmigung des Bundesrats (§ 42), ihre Vorstände bestanden aus Beamten (§ 46), ihre Ausschüsse waren paritätisch von Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten besetzt (§ 48); ein Staatskommissar sollte in jedem Versicherungsbezirk auf die Wahrung der Interessen der anderen Versicherungsanstalten und des Reichs achten (§ 63), und ein Reichs-Versicherungsamt hatte die Einhaltung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften zu überwachen (§ 131). Eine freie Wahl der Versicherung gab es für die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer nicht.

¹⁵ Es gab Übergangsregelungen für die Jahrgänge, die bei Einführung des Gesetzes älter als 40 Jahre waren. Diese Details sollen im folgenden außer Betracht bleiben.

¹⁶ Abweichungen zwischen Regionen ("Bezirken") waren möglich (§ 98). Nach der ersten Beitragsperiode – d.h. nach 10 Jahren – waren die Versicherungsanstalten gehalten, die Höhe der Beiträge neu zu beschließen (§ 96); dies bedurfte der Genehmigung des Reichs-Versicherungsamtes (§ 96). Die Beitragsperioden sollten nach der ersten (10jährigen) Periode jeweils 5 Jahre dauern.

Auf den ersten Blick hat dieser Prototyp der deutschen Alterssicherung Merkmale von Leistungsbezogenheit: Kalkuliert man ein einfaches Modell der Beitrags- und Rentenhöhe durch, so ergibt sich bei einem angenommenen durchschnittlichen Zinssatz von 4 vH¹⁷ das in **Tabelle 1** ausgewiesene Bild¹⁸. Die aufgrund der in den verschiedenen Lohnklassen über einen Zeitraum von 30 Jahren eingezahlten Beiträge hätten auf dem Kapitalmarkt ungefähr den Betrag ergeben, der jeweils tatsächlich an Rente versprochen wurde.¹⁹ Die tatsächlichen Auszahlungen waren in der Lohnklasse I etwas (rund 10 vH) niedriger und in der Lohnklasse IV etwas (rund 7 vH) höher als kapitalmarktanalog zu erwarten gewesen wäre.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß das erste deutsche System staatlicher Alterssicherung erhebliche Umverteilungselemente enthielt:

- (1) Das Reich zahlte für jede Rente einen Zuschuß aus Steuermitteln in Höhe von 50 Mark (§§ 25 und 26 GIA). Bezogen auf die "kapitalmarktanaloge Rente" entsprach allein dies einem Umverteilungsanteil, der zwischen 42 vH (Lohn-

¹⁷ Der Privatdiskont an der Berliner Börse lag zwischen 2,85 vH (1905) und 5,12 vH (1907). Die Effektivverzinsung der deutschen Reichsanleihen war meist geringfügig höher (vgl. Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich, lfd. Jgg.).

¹⁸ Zu berücksichtigen wäre eigentlich, daß die Rentenversicherung auch für die hinterbliebenen Ehefrauen (Witwen) 50 vH der Rentenansprüche des Mannes weiterzahlte (§ 31 GIA). Dies erhöht den Wert der jährlichen Auszahlungsansprüche. Eine grobe Schätzung des Wertes dieser zusätzlichen Leistungen ist folgende (auf der Grundlage des Statistischen Jahrbuchs für das Deutsche Reich, lfd. Jgg): Die Sterblichkeit der Frauen in der relevanten Altersklasse war um 7,5 vH geringer als die der Männer; die Witwenrente betrug 50 vH der eigentlichen Rente. Die Ehefrauen waren – vergleicht man nur die Zentralwerte der Verteilung der Eheschließungen nach dem Alter im Jahre 1908 – durchschnittlich 3 Jahre jünger als die Männer. Das bedeutet, daß die Rentenansprüche um rund 25 vH höher liegen würden, sofern der durchschnittliche Rentenberechtigte zum Zeitpunkt des Rentenanspruchs verheiratet gewesen wäre. Überschlägig ist zu vermuten, daß etwa 50 vH der männlichen Rentenberechtigten verheiratet waren, was den durchschnittlichen Rentenanspruch wiederum um rund 15 vH heben würde.

Auf der Einzahlungsseite muß allerdings berücksichtigt werden, daß vormals erwerbstätige Frauen bei Eheschließung unter Aufgabe der Erwerbstätigkeit lediglich 50 vH ihrer geleisteten Beiträge erstattet bekommen konnten (sofern sie mindestens 5 Jahre Beiträge geleistet hatten).

¹⁹ Was in Gesetzen an Leistungszulagen enthalten ist, hat erfahrungsgemäß heutzutage lediglich deklamatorischen Charakter; dies dürfte im Bereich der Altersvorsorge besonders ausgeprägt sein. Es kann andererseits vermutet werden, daß die Zusagen früher, so auch im GIA, gehalten wurden, zumindest bis zum 1. Weltkrieg.

Tabelle 1 – Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Rentenversicherung nach dem GIA für das Jahr 1891^a

Zwangsversicherte der	Einzahlungen pro Beitragswoche	Kapitalstock		Auszahlungsanspruch			
		nach 30 Jahren ^b	nach 45 Jahren ^c	pro Beitragswoche	pro Jahr tatsächlich	Kapitalmarktanalog ^d	
						nach 30 Jahren	nach 45 Jahren
Lohnklasse I	14 Pfennige	369 Mark	796 Mark	4 Pfennige	56 Mark	55 Mark	119 Mark
" II	20 "	527 "	1 137 "	6 "	85 "	79 "	169 "
" III	24 "	633 "	1 365 "	8 "	113 "	94 "	203 "
" IV	30 "	791 "	1 707 "	10 "	141 "	118 "	254 "
Durchschnittl. Lohnklasse ^e	22 "	580 "	1 251 "	7 "	99 "	87 "	186 "

^a Gerundete Werte. Ohne Berücksichtigung des Reichszuschusses. Lediglich jährliche Zinsberechnung. Kalkulationszins einheitlich 4 vH. 30 Beitragsjahre zwischen dem 40. und dem 70. Lebensjahr. – ^b Endwertfaktor bei 4 vH und 30 Jahren: 56,085. – ^c Endwertfaktor bei 4 vH und 45 Jahren: 121,029. – ^d Restlebenserwartung eines 70jährigen Mannes: 8 Jahre. Kapitalwiedergewinnungsfaktor bei 4 vH und 8 Jahren: 0,149. Aus Vergleichbarkeitsgründen ohne Berücksichtigung etwaiger Kapitalertragsteuern. – ^e Arithmetisches Mittel.

Quelle: GIA vom 26.6.1889. – Eigene Berechnungen.

klasse IV) und 91 vH (Lohnklasse I) des tatsächlichen Auszahlungsanspruchs lag.

- (2) Die Alterssicherung war mit einer Risikoversicherung gekoppelt: Nach fünf Beitragsjahren (= 235 Beitragswochen; § 16 GIA) wurde bei Eintritt von Erwerbsunfähigkeit eine "Invalidenrente" gezahlt, die aus zwei fixen Teilen bestand (Reichszuschuß: 50 Mark, Sockelbetrag von der Versicherungsanstalt: 60 Mark) und einem variablen Teil (§ 26 GIA).²⁰
- (3) Es wurden im "Normalfall" von den 54 Beitragsjahren (70–16) nur 30 anerkannt (wenn auch die 30 Jahre mit der höchsten Lohnklasse). Das heißt, daß schon ohne Zinsrechnung 44 vH der Beitragsleistungen bei der Rente nicht berücksichtigt wurden.

²⁰ Auf die Höhe des variablen Teils der Invalidenrente soll nicht weiter eingegangen werden. Bemerkenswert ist allerdings, daß die Progression der Invalidenrente von Lohnklasse I bis IV stärker ausgeprägt war als bei der Altersrente [von 2 bis 13 Pfennigen pro Woche statt von 4 bis 10 Pfennigen; vgl. oben, Seite 6 (4)].

Das Ausmaß der Umverteilung ist dabei nicht einfach abzuschätzen. Dies liegt am deutlich sichtbaren Phänomen der kompensierenden Ungleichbehandlung: Der Reichszuschuß und die gleichzeitige Invaliditätsabsicherung begünstigten die Rentiers, während die Kappungsgrenze der anrechenbaren Beitragsjahre sie benachteiligte.

Insgesamt gesehen stellt sich das GIA von 1889/91 damit als eine Mischung aus Kapitalansparungs- und Umverteilungssystem heraus; inwieweit die Zwangsmitgliedschaft der Arbeiter und Angestellten auf mangelnde Akzeptanz in der Erwerbsbevölkerung zurückzuführen war oder als politischer Schachzug anzusehen ist, der der sozialistischen Bewegung das Momentum nehmen sollte, oder ob sie als Ausdruck patriarchalischer Bevormundung gelten kann, muß dabei offenbleiben. Historische Randbedingungen verlieren erst im Zuge vieler Jahre ihre Bedeutung; der Kern von Gesetzestexten schält sich oft erst nach jahrzehntelanger Praxis heraus. Das GIA wurde im Jahre 1911 modifiziert, als unter anderem die Trennung der Alterssicherung von Arbeitern und Angestellten eingeführt wurde: Es blieben für die Arbeiter die bestehenden regionalen und berufsständischen Anstalten, für die Angestellten wurde eine einheitliche Reichsversicherungsanstalt (RfA) eingeführt.

Bemerkenswert sind überdies die Rechnungsvorschriften für die Versicherungsanstalten zur Bildung von "Reservefonds" (§§ 20 f GIA). Das GIA schrieb für jede Versicherungsanstalt einen "Reservefonds" vor, in den ein Teil der Beiträge fließen sollte, bis der Fonds 20 vH des "Kapitalwerths der in dieser Periode der Versicherungsanstalt voraussichtlich zur Last fallenden Renten" betrug. Eine vereinfachende Modellrechnung ergibt, daß dies einer "Deckung" der Rentenauszahlungen von rund zwei Jahren entsprach.²¹ Offen bleibt, wofür der Fonds eingerichtet wurde.²² Wenn

²¹ Annahmen: Durchschnittliche Rentenauszahlung nach Ablauf des 70. Lebensjahrs; 7 Jahre Restlebenserwartung, keine Hinterbliebenenrenten; das System kennt keine Einstiegsprobleme (d.h. es besteht seit hinreichend vielen Jahren); die Zahl der Rentner ist konstant, die Abgänge und die Zugänge der 70jährigen halten sich die Waage. Das bedeutet, daß die Rentenzahlungen – bei Konstanz der Lohnklassen – allein von der Restlebenserwartung abhängen: In jedem Jahr bestehen normiert 7 Rentenansprüche; auf 10 Jahre addiert sind dies 70 Jahresrentenansprüche. Unter Vernachlässigung der Zinsrechnung ergibt sich nach § 21 GIA ein Reservefonds von 20 vH von 70 = 14 Jahresrenten. Da jedes Jahr sieben Renten auszuzahlen sind, errechnet sich eine modellmäßige "Reichweite" des Reservefonds von zwei Jahren.

²² Jede kapitalmarktanaloge Alterssicherung hätte – wenn die hier nicht zu diskutierende Übergangsphase abgeschlossen war – einen geldnahen Kapitalstock bilden müssen, des-

er eine Reserve für Notfälle sein sollte und nicht für den Normalfall der Rentenzahlung, kann dies eigentlich nur auf die Invalidenrenten gezielt haben, die ein genuines Versicherungselement darstellten. Doch dies kommt nicht im Gesetzestext zum Ausdruck.

b. Weimarer Republik

Nicht nur in den Jahren nach 1891, sondern auch in der Geschichte der sogenannten "Weimarer Republik" erfuhr die Alterssicherung zahlreiche gesetzliche Änderungen. So wurde nach der Inflationsphase 1922/23 die Alterssicherung auf neue, nämlich Goldmark-Fundamente gestellt. Hier sei, um einen Vergleich zwischen Einzahlungen und Rentenansprüchen entsprechend der Modellrechnung für das GIA anzustellen, das Angestelltenversicherungsgesetz²³ (im folgenden AVG) vom 31.5.1924 zitiert. Tabelle 2 enthält die der Tabelle 1 entsprechenden Berechnungen für das AVG für die Zeit der Mindestwartezeit von diesmal 10 Jahren (120 Beitragsmonate, § 53 AVG), und von 30 Jahren, um die Berechnungen für das GIA von der Beitragsdauer her vergleichbarer zu machen,²⁴ sowie von 45 Jahren, um die Vergleichbarkeit auf der Basis der jeweiligen vollen Lebensarbeitszeit herzustellen.

Das AVG sah Monatsbeiträge zwischen 1,50 Goldmark und 12 Goldmark pro Monat vor (§ 172 AVG), je nachdem, in welcher Gehaltsklasse die Versicherten waren (§ 171 AVG). Dies entsprach – auf die jeweiligen Obergrenzen der Gehaltsklassen A bis E bezogen – einem "Beitragsatz" von stets 3 vH (in Gehaltsklasse E, die theoretisch bis 420 Goldmark reichte, lag dieser Satz unwesentlich unter 3 vH).

sen Höhe nicht nur stets hätte ausreichen müssen, die bestehenden Rentenauszahlungen zu bestreiten, sondern dessen Fristenstruktur der Geldanlagen weitgehend der Fristenstruktur der Rentenansprüche hätte entsprechen müssen. Mit anderen Worten: Die Alterssicherungsanstalt hätte die eingegangenen Beiträge sicher, verzinslich und zu einem Teil – der den aktuellen Auszahlungen entsprach – geldnah anlegen müssen. Jede andere Verwendung der Beiträge wäre ein Mißbrauch gewesen.

²³ Angestelltenversicherungsgesetz vom 31.5.1924. RGBl. Jahrgang 1924, Teil I, Nr. 39, S. 563 ff.

²⁴ Auf die zahllosen Änderungen im Vergleich zu den für das GIA dargestellten Regeln soll nicht weiter eingegangen werden. So wurde die Altersgrenze auf 65 Jahre reduziert (schon 1911), die Wartezeit auf 10 Jahre etc. Die Einkommensgrenze betrug bei Angestellten im Jahre 1924: 4 000 Goldmark pro Jahr (bis 1918: 5 000 Mark), bei einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von gut 1 000 Mark.

Tabelle 2 – Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Angestelltenversicherung nach dem AVG von 1924^a (in Goldmark)

Versicherter der	Einzahlungen pro Monat	Kapitalstock nach			Auszahlungsanspruch					
					nach 10 Jahren		nach 30 Jahren		nach 45 Jahren	
		10 Jahren ^b	30 Jahren ^c	45 Jahren ^d	tatsächlich	kapitalmarkt-analog ^e	tatsächlich	kapitalmarkt-analog ^e	tatsächlich	kapitalmarkt-analog ^e
Gehaltsklasse A	1,50	216	1 010	2 179	378	25	414	115	441	248
" B	3,00	432	2 019	4 357	396	49	468	230	522	497
" C	6,00	864	4 038	8 714	432	98	576	460	683	993
" D	9,00	1 297	6 057	13 071	468	148	684	690	846	1 490
" E	12,00	1 729	8 076	17 428	504	197	792	921	1 008	1 987
Durchschnitt der Gehaltsklassen ^f	6,30	908	4 240	9 150	436	103	587	483	700	1 043

^a Gerundete Werte. Lediglich jährliche Zinsberechnung. Kalkulationszins einheitlich 4 vH. Zu den Modellannahmen vgl. auch Tabelle 1 und die Fußnoten 1 und 2 dortselbst. — ^b Endwertfaktor: 12,006. — ^c Endwertfaktor: 56,085. — ^d Endwertfaktor: 121,029. — ^e Unterstelltes Alter beim Eintritt in den vorzeitigen Ruhestand: 65 Jahre; Restlebenserwartung (männl.): 11 Jahre. Kapitalwiedergewinnungsfaktor: 0,114. Aus Vergleichbarkeitsgründen ohne Berücksichtigung etwaiger Kapitalertragsteuern. — ^f Arithmetisches Mittel.

Quelle: AVG vom 31.5.1924. — Statistisches Bundesamt (1957). — Eigene Berechnungen.

Die Leistungen der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte (RfA) bestanden aus einem "Grundbetrag" von 360 Reichsmark pro Jahr und einem "Steigerungsbetrag" von 10 vH aller Beiträge nach dem 1.1.1924 (§ 56 AVG).²⁵

Tabelle 2 – die auf § 56 AVG basiert – macht deutlich, daß das AVG von 1924 nur in Ausnahmefällen eine Alterssicherung im Sinne einer verzinslichen Kapitalanlage bot. Die Anreize für die Versicherten, lediglich für die Dauer der Mindestwartezeit Beiträge zu zahlen, waren außerordentlich hoch: Das RfA versah in diesem Fall einer 10jährigen Beitragszeit die Ruhestandsgehälter mit einer Prämie, die zwischen 156 vH (Gehaltsklasse E) und 1 412 vH (Gehaltsklasse A) lag; selbstverständlich konnten nur Arbeitnehmer, die mit 65 Jahren insgesamt 10 Jahre AVG-versicherungspflichtig gewesen waren, hiervon Gebrauch machen. Die hohen Prämien beruhten wesentlich auf der Sockelrente von 360 Goldmark; dieser Sockel war, anders als noch im GIA, von der RfA und nicht vom Reich zu zahlen. Betrachtet man die längerfristigen systeminhärenten Aspekte des AVG insgesamt, so zeigt sich folgendes:²⁶

- Im Durchschnitt wurden diejenigen Zwangsversicherten, die besonders fleißig und versicherungstreu waren, am stärksten vom System der Alterssicherung bestraft: Nach 30 Beitragsjahren erhielt der "durchschnittliche Versicherte"²⁷ eine Ruhegehaltssubvention von rund 22 vH; wer 45 Jahre arbeitete und damit 15 Jahre länger Beiträge zahlte, verlor – durchschnittlich – wieder ein Drittel des ökonomischen Wertes seiner Beiträge.
- Es sind gehaltsklassenspezifische "Schwellenwerte" zwischen Subventionierung und Besteuerung der Beitragszahler festzustellen, die abhängig von der Zahl der Beitragsjahre sind: Nach 30 Beitragsjahren erhielt lediglich der Versicherte der Gehaltsklasse D eine Rente in Höhe der seinen Beiträgen entsprechenden Annuität (684 Goldmark bei einem "Anspruch" von 690 Goldmark); Gehaltsklasse E

²⁵ Das AVG wurde verschiedentlich geändert, so zum Beispiel 1926, als der Grundbetrag auf 480 Reichsmark und der Steigerungsbetrag auf 15 vH erhöht wurde. 1928 wurde die Obergrenze der Beitragspflicht bei Einkommen von 8 400 Reichsmark jährlich festgelegt, und es wurden zwei zusätzliche Gehaltsklassen (G und H) eingeführt. In dieser Arbeit soll, um die Dinge überschaubar zu halten, lediglich die Struktur des jeweiligen Einführungsjahres berücksichtigt werden.

²⁶ Es gelten die gleichen Einschränkungen, die schon bei der Analyse des GIA gemacht wurden (insbesondere bezüglich der Hinterbliebenen- und Invalidenrenten).

²⁷ Unterstellt ist eine Gleichverteilung der Versicherten über die Gehaltsklassen.

trug schon zur Subventionierung ganz anderer Gehaltsklassen – nämlich A, B und C – bei.

Nach 45 Beitragsjahren lag dieser Schwellenwert bei Gehaltsklasse B (522 Reichsmark Auszahlung bei einer Kapitalmarktrente von 497 Reichsmark). Gehaltsklassen C bis E subventionierten die Reichsversicherung mit bis zu 50 vH Ruhegehaltsansprüchen (in Gehaltsklasse E).²⁸

Vergleicht man das AVG von 1924 mit dem GIA von 1889, das auch für Angestellte galt, so zeigt sich vor allem, daß das Ausmaß der Umverteilung zugenommen hat und daß die Umverteilung im AVG ausschließlich RfA-intern erfolgte, während im GIA das Reich einen Teil der offenbar so gewollten Umverteilung in Form des Reichszuschusses übernahm. Zwei weitere Punkte sind bemerkenswert: Zum einen strafte das GIA die langjährigen Beitragszahler über alle Lohnklassen hinweg und in ungefähr gleichem Umfang. Zum anderen gab es im GIA keine so ausgeprägte Diskriminierung der Bezieher höherer Einkommen.

c. Bundesrepublik Deutschland

Anders als in den beiden diskutierten Perioden deutscher Rentengeschichte soll im Falle der Bundesrepublik nicht nur der Kern westdeutscher Gesetzgebung zur Alterssicherung dargestellt werden,²⁹ sondern außerdem die Entwicklung bis zum aktuellen Rand.

Die Rentenreform von 1957

Kern der westdeutschen Alterssicherung war im Wahljahr 1957 das "Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter vom 23. Februar 1957"

²⁸ Das System der Alterssicherung hat auf derartige Unzulänglichkeiten durchaus reagiert. Die schon oben erwähnte Modifizierung des AVG im Jahre 1926 (Erhöhung des Grundbetrags auf 480 Mark und des Steigerungsbetrags auf 1 vH) führte zum Beispiel nach 45 Beitragsjahren zu einer tatsächlich auszuzahlenden Rente von 1452 Goldmark in Gehaltsklasse E; das entsprach einer zwangsweisen Kürzung um 27 vH (statt vorher 49 vH). Der Schwellenwert wurde nach dieser Gesetzesänderung in Gehaltsklasse C (vorher: B) verschoben (966 Mark Anzahlung bei einem kapitalmarktanalogen Anspruch von 993 Mark).

²⁹ Bemerkenswerterweise wird in einem bekannten 800 Seiten starken Handbuch zur Geschichte der Sozialversicherung der Bundesrepublik die Reform der Arbeiter- und Angestelltenversicherung von 1957 auf insgesamt nur drei Seiten abgehandelt.

(ArVNG) vom 26.2.1957 und das "Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten vom 23. Februar 1957" (AnVNG), ebenfalls vom 26.2.1957.³⁰ Der Einfachheit halber soll lediglich auf das AnVNG eingegangen werden.

Das AnVNG nennt neben der Alters"ver"sicherung einige weitere Aufgaben des Gesetzes. So sollen mit dem Aufkommen aus Beiträgen unter anderem die "Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Versicherten", Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Hinterbliebenenrenten und "Maßnahmen zur Hebung der gesundheitlichen Verhältnisse" finanziert werden. Im folgenden wird auf diese Vielfalt nicht weiter eingegangen. Vielmehr soll wiederum der durchgehend gesunde, arbeitende und beitragszahlende Versicherte im Mittelpunkt stehen, seine Beiträge und seine tatsächlichen wie kapitalmarktanalogen Rentenansprüche; auf Sonderregelungen – wie frühzeitige Verrentung – wird nicht eingegangen. Altersruhegeldansprüche hatte, wie im AVG von 1924, wer das 65. Lebensjahr vollendet hatte und wer die Wartezeit von jetzt 15 Jahren (180 Beitragsmonate) erfüllt hatte (§ 25 AnVNG).³¹

Betrachtet man den Rentenanspruch des "Durchschnittsverdieners", so läßt sich das Altersruhegeldsystem wie folgt darstellen: Das Altersruhegeld wird berechnet, indem pro Versicherungsjahr 1,5 vH addiert wird (§ 31 AnVNG). Die sich so ergebende Summe – bei 40 Versicherungsjahren also 60 vH – ergibt den Prozentsatz eines Geldbetrags, den der Versicherte an jährlichem Altersruhegeld bekam; entsprach im Beispiel dieser Geldbetrag dem Durchschnittseinkommen³² in allen Beitragsjahren,

³⁰ Veröffentlicht im BGBl, Jg. 1957, Teil I, Nr. 4, S. 45–131.

³¹ Bei der Analyse des AnVNG ist zu berücksichtigen, daß dieses Gesetz, anders als noch das GIA und das AVG, für den betroffenen Bürger kaum mehr zu verstehen ist. Die Interpretation muß sich daher in hohem Maße auf sekundäre Statistiken stützen.

³² Lag das Einkommen des Beitragszahlers in einem Jahr über (unter) dem Durchschnittseinkommen, so stieg (sank) sein Anspruch auf Altersruhegeld im gleichen prozentualen Umfang. Stark vereinfacht hatte die Rentenformel folgendes Aussehen:

$$\text{Rentenanspruch}_h^{j+1} = \left(\frac{1}{3} \sum_{z=1}^3 DE_{j-z} \right) \cdot \left(0,015 \cdot \sum_t^n \frac{E_t}{DE_t} \right)$$

wobei t = Beitragsjahr (= 1 bis n)
 DE = Durchschnittseinkommen
 E = Einkommen
 h = Beitragszahler

j = Kalenderjahr vor dem Jahr, für das der Rentenanspruch berechnet wird
 n = Anzahl der Beitragsjahre
 z = 1, 2, 3.

so erhielt der Betroffene 60 vH des "Durchschnittseinkommens". Letzteres wiederum – und das ist wichtig – war nicht das tatsächliche Durchschnittseinkommen aller Beitragsjahre, sondern dasjenige der letzten 3 Jahre vor dem Kalenderjahr vor dem "Versicherungsfall" ("Allgemeine Bemessungsgrundlage", § 32 AnVNG); dies wurde zu Recht als "dynamische Rente" bezeichnet.

Die Beiträge in die Angestelltenversicherung betragen 14 vH des Bruttoarbeitsentgelts der Zwangsversicherten (§ 112 AnVNG), wovon der Arbeitgeber die Hälfte bezahlen mußte. Nicht zwangsversichert waren jene Arbeitnehmer, deren Einkommen höher war als eine "Beitragsbemessungsgrenze", die im Jahre 1957 bei 9 000 DM Bruttoarbeitsentgelt pro Jahr lag.³³ Einen Zuschuß zur Alterssicherung leistete der Bund nicht (§ 116 AnVNG); der im Gesetz genannte Zuschuß des Bundes von knapp 0,7 Mrd. DM sollte nur für die sonstigen Leistungen der BfA gelten.

Um mit Hilfe der **Tabelle 3** das Ausmaß der Umverteilung im Rahmen des Angestelltenversicherungsgesetzes feststellen zu können, wurden fünf fiktive Beitragsklassen gebildet, die sich an den insgesamt 16 Beitragsklassen orientieren, die das Gesetz für selbstzahlende Pflichtversicherte vorsah (§ 114 Abs. I AnVNG).³⁴ Der Anteil der Beiträge an den Einkommen war in allen Beitragsklassen dem Gesetz entsprechend gleich. Unter der modellhaften Bedingung konstanter Beiträge und konstanter Einkommen im Zeitablauf lagen die Rentenzahlungen nach 10, 30 und 45 Jahren für alle Beitragsklassen unter dem, was der Kapitalmarkt an Renten gebracht hätte. Wie schon in der Zeit der Weimarer Republik, gab es eine erhebliche Umverteilung von den langjährigen Beitragszahlern zu denjenigen, die kürzere Zwangsgliedschaften aufwiesen: Nach 45 Jahren regelmäßiger Beitragszahlungen erhielten

³³ Die runde Zahl von 9 000 DM ergibt sich aus der Regel des § 112 Abs. 2, Satz 1, derzufolge die jährliche Beitragsbemessungsgrenze durch 600 teilbar sein muß.

Das Pro-Kopf-Einkommen lag 1957 bei knapp 4 000 DM. Der Kreis der Pflichtversicherten war damit offensichtlich erheblich enger gesteckt als in den Jahren 1889 und 1924: Es lag beim 2,25fachen des Pro-Kopf-Einkommens (1889: 4fachen; 1924: 5fachen). Anzumerken ist, daß bekanntlich die Ungleichheit der Einkommensverteilung über Jahrzehnte wirtschaftlichen Wachstums abnimmt und im Falle Deutschlands abgenommen hat.

³⁴ Es sind dies die Beitragsklassen II, V, VIII, XI und XV.

Tabelle 3 – Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Rentenversicherung nach dem AnVNG von 1957^a (in DM) – I: Nullwachstum der Bruttoeinkommen

Versicherte entsprechend der	Einzahlungen pro Beitrags- monat	Kapitalstock nach			I: Auszahlungsanspruch pro Jahr bei statischer Betrachtung ^a					
		10 Jahren ^b	30 Jahren ^c	45 Jahren ^d	nach 10 Jahren		nach 30 Jahren		nach 45 Jahren	
					tatsächlich	kapital- markt- analog ^f	tatsächlich	kapital- markt- analog ^f	tatsächlich	kapital- markt- analog ^f
Beitragsklasse II	7,00	1 009	4 711	10 166	90	95	270	446	405	962
" V	28,00	4 034	18 845	40 666	360	382	1 080	1 784	1 620	3 849
" VIII	49,00	7 060	32 978	71 165	630	668	1 890	3 121	2 835	6 737
" XI	70,00	10 085	47 111	101 664	900	955	2 700	4 460	4 050	9 624
" XV	98,00	14 119	65 956	142 330	1 260	1 337	3 780	6 244	5 670	13 474
Durchschnitt ^g	50,40	7 261	33 920	73 198	648	687	1 944	3 211	2 916	6 929

^a Gerundete Werte. Jährliche Zinsberechnung. Kalkulationszins einheitlich 4 vH. — ^b 10 anrechnungsfähige Beitragsjahre zwischen dem 55. und 65. Lebensjahr. Endwertfaktor bei 4 vH und 10 Jahren: 12,006. — ^c 30 anrechnungsfähige Beitragsjahre zwischen dem 35. und 65. Lebensjahr. Endwertfaktor: 56,085. — ^d 45 anrechnungsfähige Beitragsjahre zwischen dem 20. und 65. Lebensjahr. Endwertfaktor: 121,029 — ^e Konstanz der Bemessungsgrundlage über den gesamten Zeitraum. — ^f Restlebenserwartung (männl.): 14 Jahre. Kapitalwiedergewinnungsfaktor bei 4 vH: 0,094669. Aus Vergleichbarkeitsgründen ohne Berücksichtigung etwaiger Kapitalertragsteuern. — ^g Einfache arithmetische Mittel.

Quelle: AnVNG von 1957. — Eigene Berechnungen.

die Rentner nur 42 vH ihrer kapitalisierten Einzahlungen zurück; nach 30 Jahren waren es immerhin noch 61 vH gewesen und nach 10 Jahren sogar rund 94 vH.³⁵ Anders gewendet lag der "Schwellenzins" – bei der die kapitalmarktanaloge Auszahlung das gleiche (niedrige) Niveau erreicht wie die tatsächliche Rentenleistung – für alle drei Fristen unter dem Kalkulationszins von 4 vH. Wer 45 Jahre lang Beiträge entrichtete, erhielt von der Versicherungsanstalt eine durchschnittliche Verzinsung von 1,35 vH (bei 30 Jahren: 1,9 vH); wer nur 10 Jahre lang Beiträge entrichtete, erhielt mit 3,5 vH fast den hier verwendeten Kalkulationszins.

Das Rentensystem von 1957 war allerdings nicht auf Nullwachstum angelegt, weder bei den Ansprüchen der Mitglieder noch bei den Beitragsleistungen; beide waren vielmehr in vH von laufenden Einkommen definiert.³⁶ Den dynamischen Aspekt versucht die Modellrechnung in **Tabelle 4** einzufangen. Teil II zeigt im Vergleich mit **Tabelle 3**, zu welchen Ansprüchen allein die Dynamisierung der Rentenleistungen geführt hat, wenn man die Einkommensentwicklung der Bundesrepublik zugrunde legt:

- der tatsächliche Rentenanspruch war, nimmt man die ausgewiesenen Durchschnitte, nach Dynamisierung zwischen zweieinhalbfach und 16mal so hoch wie im statischen Modell;
- eine private Alterssicherung hätte, entsprechend den Beitragszahlungen und dem angenommenen Zinssatz von 4 vH, erheblich weniger ausgezahlt als es der gesetzlichen Dynamisierung entsprochen hätte.

Dieser offensichtlichen Inkompatibilität zwischen (statischen) Beiträgen und (dynamischen) Ansprüchen entsprach der Gesetzgeber mit einer Dynamisierung der Beitragszahlungen, die am laufenden Einkommen ausgerichtet wurde. Abschnitt III in **Tabelle 4** beschreibt die kapitalmarktanalogen Rentenansprüche aufgrund der Bei-

³⁵ Die Ergebnisse hängen unter anderem davon ab, welcher Kalkulationszins angelegt wird. Für den – nicht existenten – Fall, daß der Zins Null ist, ergäbe sich ein Auszahlungsanspruch, der über alle Fristen (und in allen Beitragsklassen) unter dem tatsächlichen Anspruch liegen würde.

³⁶ Wie sich später herausstellte, waren sowohl der Beitragssatz als auch der relative Rentenanspruch für die Rentenberechnung in dem Sinne "dynamisch", als ersterer im Zeitablauf immer höher festgesetzt wurde, während letzterer im Zeitablauf eher sank.

Tabelle 4 – Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten in der deutschen Rentenversicherung nach dem AnVNG von 1957* (in DM) – II: Dynamisierung der Ansprüche. – III: Dynamisierung der Einzahlungen

Versicherte entsprechend der	II: Tatsächliche Auszahlungsansprüche bei Rentenbeginn pro Jahr bei dynamisierten Ansprüchen ^b			III: Auszahlungsansprüche pro Jahr bei dynamisierten Ansprüchen und Einzahlungen ^f					
	nach 10 Jahren ^c	nach 30 Jahren ^d	nach 45 Jahren ^e	Kapitalstock bei dynamisierten Einzahlungen ^g			kapitalmarktanaloger Auszahlungs- anspruch ^h		
				nach 10 Jahren	nach 30 Jahren	nach 45 Jahren (in 1000 DM)	nach 10 Jahren	nach 30 Jahren	nach 45 Jahren
Beitragsklasse II	177	1 809	4 702	1 500	15 477	48,08	161	1 665	5 173
" V	708	7 236	18 807	6 000	61 906	192,32	646	6 660	20 691
" VIII	1 238	12 653	32 912	10 500	108 336	336,56	1 130	11 656	36 209
" XI	1 769	18 080	47 017	15 000	154 766	480,80	1 610	16 651	51 727
" XV	2 476	25 306	65 823	21 000	216 672	673,12	2 260	23 311	72 418
Durchschnitt ⁱ	1274	13 017	33 852	10 800	111 431	346,18	1 161	11 989	37 244
Nachrichtlich: Das "Modell 1957"	1 034	9 948	35 762	10 217	98 911	353,41	1 099	10 641	38 022

^a Vgl. Anmerkungen zu Tabelle 3. Die ersten fünf Spalten der Tabelle 3 bleiben unverändert. — ^b Die kapitalmarktanaloge Ansprüche bleiben unverändert (vgl. Tabelle 3). Die Dynamisierung erfolgt anhand der jeweiligen "Allgemeinen Bemessungsgrundlage". Beitragsbeginn ist jeweils im Jahre 1957. — ^c Rentenbeginn 1967 — ^d Rentenbeginn 1987. — ^e Rentenbeginn 2002. Die Allgemeine Bemessungsgrundlage wurde von 1991 an mit jahresdurchschnittlich 3,84 vH fortgeschrieben (das entspricht der jahresdurchschnittlichen Änderung zwischen 1980 und 1991). — ^f Restlebenserwartung (männl.): 14 Jahre. — ^g Durchschnittlicher Kapitalmarktzins in allen drei Perioden: 6,0 vH. Jahresdurchschnittliche Beitragsänderung in Periode I: 7,3 vH; in Periode II: +6,9 vH; in Periode III: +5,9 vH. Periode III wurde zwischen 1991 und 2002 hochgerechnet mit den Änderungsraten zwischen 1980 und 1991. — ^h Kapitalwiedergewinnungsfaktor bei 14 Jahren und 6 vH: 0,107585. Aus Vergleichbarkeitsgründen ohne Berücksichtigung etwaiger Kapitalertragsteuern. — ⁱ Einfache arithmetische Mittel. — ^j Anfänglicher Jahresbeitrag 604,80 DM wie im Falle des ausgewiesenen Durchschnitts.

Quelle: AnVNG von 1957. — Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode (1993). — Statistisches Bundesamt (1994). — Eigene Berechnungen.

tragsdynamisierung.³⁷ Es zeigt sich, daß die Gewinner der Zwangsversicherung alle Rentenbezieher waren, insbesondere aber diejenigen, deren Beitragszeiten deutlich unterhalb der 45 Jahre der Zwangsmitgliedschaft lagen: Nach 10 Jahren Beitragsdauer erhielt der "durchschnittliche" Rentner über 55 vH mehr als der Kapitalmarkt ihm zugestanden hätte; nach 30 Jahren waren es noch 54 vH, während ein Rentner mit 45 Beitragsjahren immerhin noch 34 vH mehr bekam, als ihm "zugestanden" hätte.

Diese Ergebnisse sind allerdings eine Mischung aus Modellrechnung und tatsächlicher Entwicklung von Einkommen und Zinsen. Das bedeutet, daß mit der partiellen Berücksichtigung der wirklichen Entwicklungen systemfremde Überlegungen zum Tragen kommen. "Systemfremde" Überlegungen deshalb, weil die Sozialpolitiker des Jahres 1957 – hätten sie in die Zukunft schauen können – andere institutionelle Regelungen getroffen hätten. Daher ist in der letzten Zeile von Tabelle 4 (kursiv) errechnet worden, was als langfristiges Gleichgewichtsmodell hinter dem System von 1957 zu stehen scheint. Es wird hier als "Modell 57" gekennzeichnet. Unterstellt ist, daß

- die allgemeine Bemessungsgrundlage mit jahresdurchschnittlich 6 vH steigt und damit die jährlichen Beiträge ebenfalls um 6 vH (bei einer gegebenen relativen Einkommensposition des Beitragszahlers);
- der Kalkulationszins wieder 6 vH ist.

Ergebnis des "Modells 57" ist zunächst, daß in jedem Falle rund 154 vH der kapitalmarktanalogen Ansprüche ausgezahlt wurden. Damit stellte die Dynamisierung während der Rentenzeit die Rentner erheblich besser, als der Kapitalmarkt es getan hätte. Dies machte das "Modell 57" schon bei konstanter Bevölkerungszahl und Altersstruktur auf Dauer untragbar, viel mehr noch bei schrumpfender Bevölkerung und/oder bei einer Verschlechterung der Altersstruktur. Zur Einhaltung der versprochenen Rentenleistungen bedurfte es auf Dauer einer steigenden Zahl von Beitragszahlern. Dies machte das "Modell 57" im Grunde zu einem Kettenbrief-Modell. Wie bei

³⁷ Als Kalkulationszins wurde – anders als in den bisher vorgestellten Modellen der Vorperioden – ein Zins von 6 vH gewählt. Dies entsprach in etwa dem langjährigen Durchschnitt der Anleihezinsen der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik ab 1957. Für die Beitragsentwicklung wurde der Einfachheit halber ein stetiger Anstieg zugrundegelegt, der die tatsächliche Entwicklung über die betrachteten Fristen abbildet.

den – wegen ihres betrügerischen Grundgedankens anrühigen – Kettenbriefen, bricht das System zusammen, wenn nicht hinreichend viele neue Teilnehmer in das Spiel einsteigen. Eine ständige Erhöhung des Beitragssatzes war unausweichlich.

Neben dieser Fundamentalschwäche der AnVNG litt aber das Rentensystem von 1957 noch an weiteren Schwächen; diese Schwächen beziehen sich sämtlich auf Erb-lasten wie auf systeminhärente Umverteilungspotentiale. Denn:

- (1) Der Einstieg in das System von 1957 belohnte auf einige Jahrzehnte hinaus diejenigen alten und neuen Rentenbezieher, die keine Beiträge gemäß dem neuen System geleistet hatten ("Erblast").³⁸
- (2) Die Höhe des Beitragssatzes – d.h. insoweit auch: die absolute Höhe der Beiträge – hat grundsätzlich (vgl. auch Fn. 32) keinen Einfluß auf die Höhe der Rentenansprüche dieser Beitragszahler. Ein Beitragssatz von zum Beispiel 18 vH der beitragspflichtigen Einkommen führt zu keinem anderen Rentenanspruch als, zum Beispiel, ein Beitragssatz von 10 vH.
- (3) Wie schon in den zuvor dargestellten Rentensystemen von 1889 und 1924 handelt es sich im Kern nicht um ein kapitalmarktanaloges Ansparen, sondern um eine Umverteilung von Beitragszahlern zu Rentenempfängern. Damit wurden demographische wie auch andere Kostenstrukturprobleme zu Problemen der "Sicherheit der Renten", die sich zunehmend verschärfen sollten.
- (4) Zuletzt genannt, doch sicher nicht das unwichtigste Moment im Umverteilungspotential ist das Anknüpfen der Rentenansprüche an den Anstieg der Bruttolöhne. Dieses Bruttolohnprinzip bewirkt bei einer relativen marginalen Gesamtsteuerbelastung der Einkommen von größer als Eins, daß die Renten und die Beiträge schneller steigen als die netto verfügbaren Einkommen der Beitragszahler, zumal dann, wenn die Renten faktisch steuerfrei sind. Auf sehr lange Sicht würde unter realistischen Bedingungen das Einkommen aus der Rente höher sein als das verfügbare Einkommen der arbeitenden beitragszahlenden Bevölkerung.

³⁸ Die große Rolle, die die anstehende Bundestagswahl von 1957 für das Zustandekommen des Rentensystems von 1957 hatte, ist mehrfach in der Literatur diskutiert worden (Vaubel, 1991).

Alle diese Strukturschwächen führten dazu, daß in den folgenden Jahrzehnten ständig Änderungen an den Eckpfeilern des Rentensystems vorgenommen wurden. Diese Änderungen entfernten das Rentensystem zunehmend vom Typ "Modell 57" und machten es für die Beitragszahler wie auch für die sonstigen Akteure immer undurchschaubarer und unberechenbarer.

III. Das gegenwärtige System der deutschen Alterssicherung

1. Modifikationen des 1957er Rentensystems bis 1992

Stellt man lediglich auf die Änderungen im Rentensystem ab, die den zitierten "normalen" (gesunden, arbeitsfähigen, beitragszahlenden) Arbeitnehmer – beziehungsweise später: Rentner – angehen, so waren die ersten Änderungen diejenigen in den Beitragssätzen: von 14 vH der Bruttolöhne und -gehälter im Jahre 1957 auf 15 vH im Jahre 1967, 16 vH im Jahre 1969 und dann stufenweise auf 18 vH ab 1.1.1972. In den achtziger Jahren stiegen die Beitragssätze auf über 18 vH (1985: 18,7 vH; bis Ende 1986: 19,2 vH), um bis 1993 auf 17,5 vH zurückzugehen und 1994 wieder auf 19,2 vH zu steigen.³⁹ Mit diesen Änderungen der Beitragssätze war keine Änderung in den Rentenansprüchen gekoppelt; die Rentenformel von 1957 wurde im Kern nicht angetastet.

Nicht nur die Beitragssätze, sondern auch andere Eckpfeiler des Systems von 1957 waren nicht von Dauer (vgl. auch Frerich, Frey 1993):

³⁹ Es scheint in den Augen des Gesetzgebers substitutionale Beziehungen zwischen den Beitragssätzen zur Rentenversicherung und denjenigen anderer Zwangsversicherungen gegeben zu haben. Zum Beispiel wurde im Zweiten Haushaltsstrukturgesetz vom 22.12.1981 der Beitragssatz für die Bundesanstalt für Arbeit erhöht – von 3 vH auf 4 vH der Bruttoeinkommen – und derjenige der Rentenversicherung gesenkt (von 18,5 vH auf 18 vH). Gegenwärtig (im Juli 1994) ist die vorübergehende Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf 18,6 vH ab 1995 beschlossen. Im Austausch dafür erhält die Rentenversicherung zusätzlich 8,5 Mrd. DM von der Arbeitslosenversicherung. Dies wurde dadurch erreicht, daß die Arbeitslosenversicherung ihre Beiträge zur Rentenversicherung statt wie bisher am tatsächlichen Arbeitslosentransfer an einem höheren Betrag (nämlich 80 vH des früheren Bruttoentgelts) orientieren muß. Wie auch immer es zu der Festlegung der 80 vH gekommen sein mag, allein die Beitragssenkung in der Rentenversicherung beschert den Rentnern für sich genommen eine deutliche Erhöhung der Renten im Jahr 1996 (vgl. die Formel auf Seite 31).

- Im Jahre 1967 wurden alle Angestellten (alle, "die gegen Arbeitsentgelt ... beschäftigt sind"; in der Fassung von § 1 des RRG 1992), unabhängig von der Einkommenshöhe, versicherungspflichtig.
- Im Jahre 1969 wurde das System auf das "reine" Umlageverfahren mit Rücklagen in Höhe von nurmehr drei Monatsausgaben umgestellt.
- Im Jahre 1972 wurde die flexible Altersgrenze eingeführt. Außerdem wurden Mindestrenten beschlossen [Hochrechnungen hatten ergeben, daß die Rentenversicherungen auf lange Sicht erhebliche Überschüsse erzielen würden (Zöllner, 1981, S. 161)]: Wer vor 1973 mindestens 25 Jahre Beiträge gezahlt hatte, wurde so gestellt, als ob er stets – in diesen mindestens 25 Jahren – nicht weniger als 75 vH des Durchschnittsbeitrags aller Versicherten geleistet hätte. Außerdem wurden nicht-versicherungspflichtige Gruppen mit hohen "Renditeversprechen" in die gesetzliche Rentenversicherung gelockt.
- In den Jahren nach 1972 gab es zahlreiche Leistungseinschränkungen der Rentenversicherungen (vgl. die laufenden Rentenanpassungsgesetze)⁴⁰. Eine davon bestand darin, daß ab 1983 ein jährlich zunehmender Teil der bislang direkten Krankenversicherungsbeiträge der Rentenversicherung von den jeweiligen Rentnern übernommen werden mußte.
- Im Jahre 1984 wurde das Postulat der "gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Einkommen" in die Reichsversicherungsordnung aufgenommen; schon im Zeitraum 1978 bis 1981 schon war die Rentenformel insoweit ausgesetzt, als der Anstieg der Allgemeinen Bemessungsgrundlage unterhalb der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoeinkommen angesiedelt wurde. Berechnet man die Entwicklung der Allgemeinen Bemessungsgrundlage und vergleicht dies mit der Entwicklung der Nettoeinkommen, so zeigt sich, daß zwischen 1957 und 1991 das Verhältnis zwischen durchschnittlicher Rentenhöhe und durchschnittli-

⁴⁰ Einige Beispiele: Die 20. und 21. Rentenanpassungsgesetze (RAG) aus Mitte 1977 brachten eine Verschiebung der Rentenanpassungstermine (von Mitte 1978 auf Anfang 1979) sowie eine Änderung in der Berechnung der allgemeinen Bemessungsgrundlage (das Jahr 1974, in dem hohe Lohnsteigerungen verzeichnet wurden, wurde für die Rentenberechnung außer acht gelassen); die Rentenanpassung der Jahre 1979 bis 1981 wurde auf +4,5 vH bzw. +4,0 vH begrenzt. Seit 1979 wurde der Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage faktisch von Jahr zu Jahr "feingesteuert". Zu weiteren Einzelheiten vgl. Frerich, Frey, a.a.O., S. 228 ff.

chem Nettoarbeitseinkommen nur von 66,7 vH auf 68,4 vH stieg; im Jahre 1977, d.h. vor der faktischen Abkehr von der alten Rentenformel, hatte dieses "Nettorentenniveau" seinen Höhepunkt mit 73,2 vH erreicht.

Damit war die Handhabung der Alterssicherung à la 1957 mehr und mehr zu einer ad hoc-Steuerung übergegangen, die weder den Versicherten noch den Rentnern, und auch nicht den Parlamentariern, Zukunftssicherheit gaben. Die gesamte Rentendiskussion in den 1980er Jahren lief ganz offensichtlich auf eine grundsätzliche Neuorientierung des Systems der Alterssicherung hinaus.

2. Die Rentenreform von 1992

Der Kern des Rentenreformgesetzes 1992 – RRG 1992 – vom 18.12.1989 (BGB I, 28.12.1989, S. 2261) besteht im grundsätzlichen Übergang vom "Bruttoprinzip" zum "Nettoprinzip" bei der Feststellung des Rentenanspruchs und der Fortschreibung der Rentenzahlungen. Das Rentenrecht von 1957 hatte sich noch an das Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer angelehnt (vgl. Fn. 32, S. 21, *DE*); die wesentliche Änderung bestand im Jahre 1992 darin, das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer in die Rentenberechnung einzuführen. Da die Belastung der Arbeitnehmer mit Steuern und Sozialabgaben sich zwischen 1957 und 1991 fast verdoppelt hatte [von 14,1 vH des Bruttoentgelts auf 28,1 vH; ohne Berücksichtigung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung (vgl. Bundesregierung 1993, Übersicht I, 12)], bedeutete dies, daß nach der alten Rentenformel die Einkommensposition der Rentner sich gegenüber den produktiv Beschäftigten ebenso verbesserte wie die Position des Staatshaushalts insgesamt. Um diese Entwicklung zumindest bei den Rentenbeziehern zu stoppen, wurden ab 1992 die Renten an die Entwicklung der Nettoeinkommen gekoppelt. Bemerkenswert erscheint zunächst, daß damit die Beitragszahlungen zur Rentenversicherung wie zuvor an die Bruttolohn- und -gehaltssumme geknüpft blieben, die Rentenzahlungen jedoch dem Nettoprinzip folgten.⁴¹

⁴¹ Der Gesetzgeber bringt dies nur sehr undeutlich zum Ausdruck. Das Bruttoprinzip bei den Sozialabgaben ist zwar direkt im Gesetz genannt (§ 158, I RRG), das Nettoprinzip bei den Rentenzahlungen wird jedoch verdeckt: Es gibt offenbar weiterhin die Bruttolohn- und -gehaltssumme (§ 68, I, Punkt 1) bei der Berechnung des Rentenwertes; doch wird der Bruttolohn- und -gehaltssummenfaktor multipliziert mit dem Faktor der "Belastung bei Arbeitsentgelten und Renten" (vgl. ausführlicher die folgende Darstellung).

Zu Beginn der Darstellung des geltenden Rentenrechts muß gesagt werden, daß der seit 1889 bestehende Trend zur gesetzgeberischen Komplizierung der Alterssicherung mit dem RRG 1992 seinen (bisherigen) Höhepunkt erreichte⁴². Das umfangreiche Gesetz – 320 Paragraphen und 9 Anlagen auf insgesamt 93 DIN A4 Seiten – ermöglicht vermutlich nur noch Eingeweihten Zugang zu den Rentenberechnungen. Im folgenden wird versucht, alles was unnötig kompliziert erscheint, auf seinen Kern zurückzuführen.

An die Stelle der Allgemeinen Bemessungsgrundlage im alten System tritt in dem neuen System von 1992 der "aktuelle Rentenwert" als Bemessungsgrundlage. Um den Monatsbetrag der Rente zu errechnen, werden dieser "aktuelle Rentenwert" (der in den alten Bundesländern zum 1. Juli eines jeden Jahres durch einen "neuen aktuellen Rentenwert" ersetzt wird), der "Rentenartfaktor" und die "persönlichen Entgeltpunkte" (unter Berücksichtigung des "Zugangsfaktors"⁴³) miteinander malgenommen (§ 64 RRG). Die Jahresrente für das Jahr t wird nach also dem RRG 1992 aufgrund folgender Formel errechnet:

$$[1] \quad \text{Rentenanspruch}_t = 12 \cdot ZF \cdot \sum_b PEP_b \cdot RAF \cdot AR_t$$

Es bezeichnen:

t = Jahr der Rentenzahlung

ZF = Zugangsfaktor (für einen 65jährigen = 1)

b = Beitragsjahre 1, 2, ..., 45

PEP = Persönlicher Entgeltpunkt = $\frac{\text{Beitragsbemessungsgrundlage im Jahre } b}{\text{Durchschnittsentgelt im Jahre } b}$

RAF = Rentenartfaktor (für Altersrente = 1)

AR = Aktueller Rentenwert (vgl. Text; wird zum 1.7. jeden Jahres aktualisiert).

Beim Übergang auf die neue Rentenformel blieben bestehende Rentenansprüche zunächst gewahrt: Der Rentenanspruch für Dezember 1991 war nach dem alten und

⁴² Der Gesetzgeber hat es damit auch in diesem Fall vermieden, die zum Teil deutlichen Ermahnungen der Sozialversicherungsexperten, das Sozialrecht einfach und überschaubar zu gestalten, zu berücksichtigen. Vgl. insbesondere Liefmann-Kcil (1961, 1967).

⁴³ Dieser Zugangsfaktor (§ 77 RRG 1992) korrigiert die Summe der "Entgeltpunkte" nach dem Alter der Versicherten bei Rentenbeginn. Er ist 1,0 bei Rentenbeginn mit Vollenendung des 65. Lebensjahres. Bei früherem Beginn der Rente ist der Faktor um 0,003 pro Kalendermonat niedriger als 1,0, also um 0,036 pro Kalenderjahr. Bei späterem Rentenbeginn gibt es einen Zuschlag zu 1,0 von 0,005 pro Kalendermonat.

dem neuen System gleich hoch.⁴⁴ Einschneidende Änderungen gegenüber dem alten System ergeben sich jedoch aus den Regeln für die Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts nach dem Nettoprinzip (§ 68 RRG 1992). Dieser Teil der neuen Rentenformel läßt sich wie folgt darstellen:⁴⁵

$$[2] \quad AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \left(\frac{\left(\frac{NE}{BE} \right)_{t-1}}{\left(\frac{NE}{BE} \right)_{t-2}} \cdot \frac{\left(\frac{NR}{BR} \right)_{t-2}}{\left(\frac{NR}{BR} \right)_{t-1}} \right)$$

Es bezeichnen:

AR = aktueller Rentenwert

BE = Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer

NE = Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer

NR = Nettorente (nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben) je Rentner

BR = Bruttorente je Rentner⁴⁶

t = aktuelles Jahr

t-1 = Vorjahr

t-2 = Vorvorjahr

⁴⁴ Aus dem Rentenanspruch, der sich für den Monat Dezember 1991 nach dem alten System für ein Kalenderjahr Beitragszahlung auf das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt ergibt, wird der erste aktuelle Rentenwert errechnet, der vom 1.1.1992 bis zum 30.6.1992 gilt. Der Rentenartfaktor für eine Altersrente beträgt 1,0 (und für, zum Beispiel, eine Vollwaisenrente 0,2; § 67 RRG). Bemessen sich die für ein Kalenderjahr lang gezahlten Beiträge nach dem Durchschnittsentgelt, so wird ein Entgeltpunkt zugeteilt, für 45 Beitragsjahre ergeben sich entsprechend 45 Entgeltpunkte. 67,5 vH der allgemeinen Bemessungsgrundlage von 1991 sind, auf den Monat umgerechnet, gleich dem 45fachen des aktuellen Rentenwertes, was den nahtlosen Übergang in das neue System gewährleistet.

⁴⁵ Nach § 68 wird der "Belastungsfaktor" ermittelt, "indem die Verhältniswerte

1. aus der Nettoquote für das Arbeitsentgelt des vergangenen Kalenderjahres zur Nettoquote für das Arbeitsentgelt des vorvergangenen Kalenderjahres und
2. aus der Rentennettoquote des vorvergangenen Kalenderjahres zur Rentennettoquote des vergangenen Kalenderjahres

miteinander vervielfältigt werden ...".

⁴⁶ Der Gesetzgeber spricht von der "zugrundeliegenden Bruttostandardrente". Sie wird definiert als "Regelaltersrente aus der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten mit 45 Entgeltpunkten". Es soll hier nicht der Begriff der "Regelaltersrente" weiter diskutiert werden. Der Gesetzgeber bezeichnet zudem die Nettorente in der obigen Formel als "verfügbare Standardrente", die wiederum zu definieren ist.

Die Umstellung vom Brutto- auf das Nettoprinzip ist, wie die Beibehaltung des Bruttolohnanstiegs in der Formel veranschaulicht, nicht konsequent betrieben worden. Im Ergebnis ist es auch nicht ganz gelungen: Denn das Produkt aus den relativen Nettoquoten der Bezieher von Leistungseinkommen und den relativen Nettoquoten der Rentner kann größer als 1 sein; in den Fällen, in denen das aber so ist, geht mit der Umstellung auf das Nettoprinzip ein überproportionaler Rentenanstieg einher und nicht, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, eine Verminderung des Rentenanspruchs.⁴⁷ Das Produkt der relativen Nettoquoten ist nämlich stets dann größer als 1, wenn

- (1) die Abgabenlast (Steuern und Sozialabgaben) beim Bezieher durchschnittlicher Leistungseinkommen in einem Jahr unverändert bleibt und bei den Empfängern von Renteneinkommen steigt;
- (2) bei gleicher Höhe der Rentennettoquote und der Nettoquote für Leistungseinkommen die Abgabenlast der Rentner prozentual stärker steigt;
- (3) die Rentenquote niedriger ist als die Nettoquote der Leistungseinkommen und die Abgabenlast für Rentner wie Arbeitnehmer gleichermaßen steigt;
- (4) eine Senkung der Abgabenlast für die Bezieher von Leistungseinkommen (in Prozentpunkten gemessen) bei unveränderten relativen Nettoquoten stattfindet;
- (5) bei gleicher Höhe von Rentennettoquoten und Nettoquoten für Leistungseinkommen die Abgabenlast der letzteren prozentual stärker steigt;
- (6) die Rentenquote niedriger ist als die Nettoquote der Leistungseinkommen und die Abgabenlast für Rentner wie Arbeitnehmer (in Prozentpunkten gemessen) gleichermaßen sinkt;
- (7) die Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer – wegen der im deutschen Steuersystem eingebauten Progression – stärker sinken als die Nettoeinkommen. Dieser Fall ähnelt zwar rechnerisch demjenigen der Reduzierung der Abgabenlast, doch ist der Ausgangspunkt eine Einkommensenkung und nicht die Steuersenkung.

⁴⁷ "Überproportional" soll hier besagen, daß der jährliche Rentenanstieg höher ausfallen kann, als es nach dem überkommenen "Bruttoprinzip" zu erwarten gewesen wäre.

Nicht alle diese Fälle sind realistisch. Eine solche kombinatorische Betrachtung wirft jedoch ein Licht auf die Fragilität des Systems.

Vereinfacht ausgedrückt mindert eine zunehmende Abgabenquote bei den Arbeitsentgelten der Beitragszahler für sich genommen den aktuellen Rentenwert, eine zunehmende Abgabenquote bei den Renten (hier gelten als Abgaben die Beitragsanteile der Rentner zur Krankenversicherung und ein durchschnittlicher Steuersatz auf Renten) erhöht für sich genommen den aktuellen Rentenwert. Eine Erhöhung des Beitragssatzes, wie sie aufgrund der absehbaren demographischen Entwicklung künftig unabweisbar sein dürfte (Sozialbeirat, 1993), mindert somit im Regelfall nicht nur die laufenden Renten, sondern auch die künftigen Rentenansprüche der beitragszahlenden Erwerbstätigen. Anders gewendet: Je stärker der Beitragssatz steigt – und mit ihm steigen auch die zu zahlenden absoluten Beträge –, um so niedriger fällt die "Gegenleistung" in Form künftiger Rentenansprüche aus. Im Rentenmodell 1957 war der Rentenanspruch – auf den ersten Blick nicht ganz so schwer verständlich, wenn auch gleichfalls schwer einsehbar – unabhängig von der Höhe des Beitragssatzes.

Trotz seiner formalen Kompliziertheit kann das im RRG 1992 niedergelegte System daraufhin untersucht werden, ob es leistungsgerecht angelegt ist oder ob es – und in welchem Ausmaß – auf die Umverteilung von Einkommen setzt. Betrachtet wird wieder nur das Verhältnis zwischen geleisteten Beiträgen und Ansprüchen auf Altersrente,⁴⁸ und zwar für einen männlichen Erwerbstätigen,

- der nach Vollendung des 65. Lebensjahres Rente bezieht,
- der 10, 30 oder 45 Jahre lang Beiträge auf das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt der Zwangsmitglieder geleistet hat, und

⁴⁸ Wie schon die Rentensysteme, die im GIA von 1889, im AVG von 1924 und im AnVNG von 1957 niedergelegt wurden, so soll auch das RRG neben der Alterssicherung noch zwei weitere Hauptfunktionen erfüllen, nämlich: die Hinterbliebenensicherung und die Sicherung gegen vorzeitige Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit.

Es wurde oben gezeigt, daß nur die beiden letzteren Funktionen im ökonomischen Sinn eine Versicherung gegen Risiken beinhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in beiden Fällen das Hauptrisiko "Arbeitsunfall" seit jeher eigenständig abgesichert wird. Auf die heutigen Verrechnungsmodalitäten zwischen Rentenansprüchen aus der Rentenversicherung und aus der Berufsunfallversicherung soll hier nicht näher eingegangen werden. Beide Anspruchsarten sind unabhängig voneinander und bestanden ursprünglich auch unabhängig nebeneinander.

- der für die Dauer der durchschnittlichen Restlebenserwartung nach der amtlichen Sterbetafel (1988/89 für die alten Bundesländer: 14,2 Jahre) Rente bezieht.

Tabelle 5 beschreibt die Rentenzahlungen und das, was der Kapitalmarkt den Rentnern geboten hätte, entsprechend den obigen Berechnungen für die Jahre 1889, 1924 und 1957. Es wurden vier Varianten durchgerechnet; die ersten beiden unterstellen – nicht ganz realistisch –, daß die Bruttoeinkommen je Beschäftigten über die nächsten 45 Jahre unverändert auf dem Ausgangsniveau von 1996⁴⁹ bleiben werden. Dabei wurde sowohl ein "Sparstrumpfmodell" (keine Verzinsung) als auch ein "mündelsicheres Modell" (4 vH-Zins) betrachtet. Realitätsnäher dürfte das "Status-Quo-Modell"⁵⁰ (mittlere Variante der erwarteten Einkommensentwicklung) sein, obwohl es mit konstanter relativer Belastung der Arbeitnehmer mit Steuern und Abgaben rechnet. Das "Alternativmodell" ist unseres Erachtens noch ein wenig plausibler, da es mit variabler Belastungsquote arbeitet und zudem einen jährlichen Anstieg der Bruttoeinkommen von 5 vH vorsieht (die nominalen Bruttoeinkommen stiegen in der Vergangenheit im Durchschnitt sogar deutlich stärker). Es zeigt sich, daß alle durchgerechneten Alternativen den treuen Zwangsversicherten erheblich schlechter stellen als es der Kapitalmarkt getan hätte. Wenn beispielsweise die gesetzliche Rentenversicherung das ihr zufließende Geld "mündelsicher" anlegen würde, und dies zu einem Nominalzins von nur 4 vH, bekäme der spätere Rentner fast das Fünffache dessen an Altersgeld, was er tatsächlich erhält (Fall I, b in Tabelle 5). Ein Vergleich der Modelle zeigt, daß die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht einmal ausreichen, um in einer Welt ohne Zinsen und Wachstum mit dem Sparstrumpf des Beitragszahlers zu konkurrieren. Am günstigsten sind die Leistungen der Rentenversicherungen im Status-Quo-Modell zu bewerten. Der Beitragszahler erzielt nach 45 Jahren rund 43 vH seines kapitalmarktanalogen Anspruchs. Im Alternativmodell erhält der Beitragszahler nach 45 Jahren rund 35 vH seiner kapitalmarktanalogen Ansprüche.

Das System begünstigt zudem – wie vor ihm die Rentensysteme von 1889, 1924 und 1957 – ausnahmslos diejenigen Zwangsversicherten, die unter Einhaltung der Wartezeit für relativ kurze Zeit Beiträge leisteten.

⁴⁹ 1996 wurde gewählt, weil die Einführung der Pflegeversicherung in den Jahren vor 1995/1996 einen Bruch in der Berechnung des "Aktuellen Rentenwerts" darstellt.

⁵⁰ Sozialbeirat des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Gutachten 1993).

Tabelle 5 – Einzahlungen und Auszahlungsansprüche eines Zwangsversicherten mit durchschnittlichem Arbeitsentgelt in der deutschen Rentenversicherung nach dem RRG 1992 (in DM)^a

	Anfanglicher Jahresbeitrag ^b	Kapitalstock ^c in 1 000 DM nach			Auszahlungsanspruch pro Jahr nach					
					10 Jahren		30 Jahren		45 Jahren	
		10 Jahren ^d	30 Jahren ^e	45 Jahren ^f	tatsächlich	kapitalmarkt-analog ^g	tatsächlich	kapitalmarkt-analog ^g	tatsächlich	kapitalmarkt-analog ^g
I. Nullwachstum der Bruttoeinkommen, konstante Belastungsquote										
a. Kalkulationszins 0 vH ("Sparstrumpfmodell")	10 651	107	320	479	5 611	7 100	16 834	21 301	25 250	31 952
b. Kalkulationszins 4 vH ("Mündelsicheres Modell")	10 651	128	597	1 289	5 611	11 501	16 834	53 725	25 250	115 937
II. "Status-Quo-Modell": Anstieg der Bruttoeinkommen um 4 vH pro Jahr, konstante Belastungsquote – Kalkulationszins 6 vH	10 651	165	1 331	4 219	8 306 ^h 10 627 ⁱ	17 031	54 598 ^h 69 856 ⁱ	137 082	147 492 ^h 188 711 ⁱ	434 449
III. "Alternativmodell" ^j : Anstieg der Bruttoeinkommen um 5 vH pro Jahr, steigende Belastungsquote – Kalkulationszins 6vH	9 958	169	1 643	5 952	8 507 ^h 11 059 ⁱ	17 402	58 659 ^h 76 259 ⁱ	169 168	164 252 ^h 213 533 ⁱ	612 854

^a Als Anfangsjahr der Modellrechnungen wurde wegen der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung das Jahr 1996 gewählt (geschätzter aktueller Rentenwert 46,76). Konstante Beitragsätze vorausgesetzt, wird die Pflegeversicherung von da ab die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes der Rentenformel gemäß nicht mehr beeinflussen. — ^b 20 vH des geschätzten durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts im Jahr 1996; 20 vH entspricht dem (gerundeten) arithmetischen Mittel der vom Sozialbeirat (1993) vorhergesagten Beitragsätze von 1996–2007 in der mittleren Variante (20,9 vH im Jahre 2007). — ^c Jährliche Zinsberechnung. — ^d 10 Beitragsjahre zwischen dem 55. und 65. Lebensjahr. — ^e 30 Beitragsjahre zwischen dem 35. und 65. Lebensjahr. — ^f 45 Beitragsjahre zwischen dem 20. und 65. Lebensjahr. — ^g Restlebenserwartung (Männer): 15 Jahre; Zahlung der Rente als Annuität. Aus Vergleichbarkeitsgründen ohne Berücksichtigung etwaiger Kapitalertragsteuern. — ^h Erste Jahresrente ab 1. Juli des ersten Rentenjahres. — ⁱ Rentenerhöhung um 4 vH pro Jahr; rechnerische Annuität für die dynamische Rente über 15 Jahre. — ^j Die Belastung der Arbeitnehmerereinkommen steigt um 0,8 vH pro Jahr. Errechnet unter der Annahme, daß (1) die steuerlichen Sonderausgaben des Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung entsprechen werden, (2) die Steuerquote um 0,2 Prozentpunkte jährlich steigen wird, (3) die Entwicklung der Einkommen und Belastungen nach 1996 für 45 Jahre ...?.. ansteigen wird und daß (4) die Rentenversicherungsbeiträge von 18,7 vH auf 30,0 vH, die Krankenversicherungsbeiträge von 13,0 vH auf 16,5 vH, die Arbeitslosenversicherung bei 6,5 vH bleibt, der Pflegeversicherungssatz von 1,7 vH auf 3,0 vH und die Einkommensteuerbelastung von 16,6 vH auf 26,0 vH zwischen 1996 (= Beispiel) und 2041 (Endjahr bei 45jähriger Beitragszahlung, alles in vH des Bruttoeinkommens) steigen wird.

Quelle: RRG 1992. — Sozialbeirat (1993). — Eigene Berechnungen.

Zu bemerken bleibt, daß das "Modell 1992" ohne Berücksichtigung der Risiken durchgerechnet wurde, die sich aus dem Transfer an die Rentner der neuen Bundesländer ergeben. Diese Rentner hätten durchweg einen kapitalmarktanalogen Rentenanspruch, der wohl nur einen Bruchteil dessen ausgemacht hätte, was ihnen jetzt als gesetzlicher Rentenanspruch zufließt. Das ist allerdings kein Problem der Alterssicherung, sondern eines der Allgemeinheit; es müßte daher auf dem Wege der Steuerfinanzierung bewältigt werden.⁵¹

IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Zusammenfassung

Das Ziel der Arbeit war es, durch einen Vergleich der Leistungen der staatlichen Alterssicherung mit Zwangsmitgliedschaft und der Leistungen einer privaten Alterssicherung durch Ansparen auf die Sicherheit der Renten zu schließen. Es hat sich gezeigt, daß die Zwangssicherungssysteme seit 1891 durchweg auch als Instrumente der Einkommensumverteilung genutzt wurden. Die Eckpunkte der verschiedenen Arten der Umverteilung in den einzelnen Systemen der letzten 100 Jahre zeigt **Tabelle 6**.⁵² Bemerkenswert erscheint, daß

- der "verdeckte Steueranteil" im Jahr 1992 am größten war. Noch im Jahr 1957 hatte die Rentenversicherung in umgekehrter Richtung umverteilt, nämlich vom Steuerzahler an den Rentner;

⁵¹ Aus dieser Ungleichbehandlung von Rentenanwartschaften zwischen den Bürgern der neuen und denen der alten Bundesländer folgt, daß auch der zu versteuernde Ertragsanteil unterschiedlich sein müßte. Der jährlich festgelegte – und auch heute weitgehend fiktive – "Ertragsanteil" der Renten wäre nämlich in den neuen Bundesländern sehr niedrig (d.h. nahe bei Null) anzusetzen; in den alten Bundesländern ist, wie gezeigt wurde, der Ertrag gewissermaßen vor Steuererhebung schon erheblich reduziert.

Ein weiteres Kuriosum ergibt sich aus der Rentenformel des RRG 1992: Die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern weisen durchweg eine größere Anzahl von Beitragsjahren auf. Nach Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern wird dann – wenn keine Änderungen beschlossen werden – der durchschnittliche Rentner eine höhere Rente erhalten als der durchschnittliche Rentner in den alten Bundesländern. Außerdem müßte er – da es sich um Transfers und nicht um Erträge handelt – eigentlich auf seine höhere Rente keine Steuer zahlen.

⁵² Aufgrund unterschiedlicher Basen ist die Umverteilungsintensität jeder einzelnen Umverteilungsart nur im Zeitablauf vergleichbar; ein Vergleich zwischen den Umverteilungsarten ist nicht sinnvoll.

Tabelle 6 – Die Umverteilungsintensität des deutschen Rentensystems in vH: 1891, 1924, 1957 und 1992^a

Umverteilungsart	GIA 1891	AVG 1924	AnVNG 1957	RRG 1992
1. Einkommensabhängige Umverteilung ^d ("von reich an arm")	-15,2 ^b	250,5 ^b	0	50 ^k
2. Umverteilung nach Beitragszeiten ^e ("von lang an kurz")	113,8 ^{b,e,i}	81,1 ⁱ 530,7 ^j	19,5 ⁱ 20,7 ^j	29,4 ⁱ 82,4 ^j
3. Umverteilung an den Staat ^f ("verdeckter Steueranteil")	46,8 ^{b,f} 19,9 ^{c,g}	32,9 ^f	-33,6 ^f	73,2 ^f

^a Bezogen auf den durchschnittlichen jeweiligen Beitragszahler und Rentempfänger; ohne Berücksichtigung von Witwen-, Waisen- und Invalidenrenten. – ^b Ohne Reichszuschuß. – ^c Mit Reichszuschuß. –

$$d \text{ UVE} = 100 \cdot \frac{\frac{ALKI^I}{KAP_{45}^I} - \frac{ALKI^{IV}}{KAP_{45}^{IV}}}{\frac{ALKI^{IV}}{KAP_{45}^{IV}}}$$

mit UVE = Einkommensabhängige Umverteilung
 $ALKI^I$ = Rentenanspruch der niedrigsten Lohnklasse
 $ALKI^{IV}$ = Rentenanspruch der höchsten Lohnklasse
 KAP_{45}^I = Kapitalmarktanaloger Anspruch nach 45 Jahren (Lohnklassen I bzw. IV).

$$e \text{ UVZ} = 100 \cdot \frac{\frac{ALKI^D}{KAP_{30}^D} - \frac{ALKI^D}{KAP_{45}^D}}{\frac{ALKI^D}{KAP_{45}^D}}$$

mit UVZ = Umverteilung nach Beitragszeiten
 $ALKI^D$ = Rentenanspruch der "durchschnittlichen" Lohnklasse
 $30 \}$
 $45 \}$ = Beitragsjahre.

$$f \text{ UVS} = \left(1 - \frac{ALKI^D}{KAP_{45}^D} \right) \cdot 100$$

mit UVS = Verdeckter Steueranteil.

$$g \text{ UVS} = \left(1 - \frac{ALKI^D + 50}{KAP_{45}^D} \right) \cdot 100$$

(Wie UVS in Fußnote f, jedoch mit Reichszuschuß.)

^b Wie Fußnote d, jedoch statt Lohnklasse I: Gehaltsklasse A und statt Lohnklasse IV: Gehaltsklasse E. – ⁱ "Lange" Beitragszeit: 45 Jahre; "kurze" Beitragszeit: 30 Jahre. – ^j Wie Fußnote i, jedoch "kurze" Beitragszeit: 10 Jahre. – ^k Vgl. § 262 RRG. Die Angabe gilt für Beitragszahler, die bis zu 50 vH der Durchschnittseinkommen im Durchschnitt der Beitragsjahre verdienen; der gegenwärtig bestehende geringfügige Unterschied in der Höhe und Entwicklung des Belastungsfaktors wurde vernachlässigt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach den Tabellen 1 bis 5.

– im Jahr 1957 keine nachträgliche Korrektur der Einkommensverteilung zwischen (finanziell) leistungsfähigen und weniger leistungsfähigen Beitragszahlern stattfand; das System von 1891 war in dieser Hinsicht sogar regressiv angelegt;

- das System von 1924 am "ungerechtesten" war: Es diente – gewollt oder ungewollt – der Diskriminierung relativ hoher Beitragsleistungen und relativ großer Beitragstreue;
- alle betrachteten Systeme langjährige treue Beitragszahler benachteiligten, und dies umso stärker, je kürzer die Beitragsdauer der Bevorzugten war (Ausnahme: 1891, als diejenigen, die weniger als 30 Beitragsjahre aufwiesen, keine Ansprüche erwarben).

Hinzuzufügen bleibt, daß das Verstehen der Gesetzestexte für den jeweiligen Durchschnittsbürger immer schwieriger gestaltet wurde, ohne daß dies auf materielle Ursachen zurückgeführt werden könnte. Mit anderen Worten: Am Text der Rentengesetze gemessen wies das Kaiserreich mit Abstand die größte Bürgernähe auf.

2. Zu den Nach- und Vorteilen eines staatlichen Zwangs-Alterssicherungssystems

Die nachteiligen Folgen eines sozialistischen Ansatzes der Alterssicherung sind an den verschiedenen Modellen der Alterssicherung in Deutschland zwischen 1889 und 1992 abzulesen. Sie bestehen bis heute vor allem darin, daß

- dem betroffenen Bürger die Wahlfreiheit für die Gestaltung eines wichtigen Bereichs seines Lebens genommen ist;
- der Wettbewerb bezüglich der Verwendung der Zwangsabgaben für die Alterssicherung ausgeschaltet ist; auch Erfahrungen in anderen Bereichen und anderswo zeigen, daß Märkte, auf denen der Wettbewerb eingeschränkt oder gar ausgeschaltet ist, besonders teuer produzieren;
- eine Zwei-Klassen-Gesellschaft geformt wird: Die einen sind im Zwangssystem gefangen, ein verbleibender kleinerer Teil – die Wohlhabenden, Gutverdienenden und Leistungsfähigeren – sind vom Zwang befreit;
- die Höhe der Beiträge, wie auch die Höhe der Renten, dem ständigen Zugriff der politischen Instanzen ausgesetzt ist;
- eine Umverteilung innerhalb der Gruppe der Zwangsversicherten stattfindet zugunsten derjenigen, die geringe Beiträge zahlen, und zwangsläufig deren Leistungsbereitschaft mindert wie auch die Leistungsbereitschaft der Nettozahler;

- die Finanzierung der Alterssicherung im Umlageverfahren in Zeiten rückläufiger wirtschaftlicher Aktivitäten Zwänge eigener Art schafft; dies gilt auch für Zeiten, in denen zu wenige potentielle Beitragszahler ins Erwerbsleben eintreten. Es sind dies Zeiten von Brüchen des "Generationenvertrags" insofern, als Rentenzusagen und Berechnungsmodalitäten zurückgenommen, Beitragssätze erhöht und künftig zu erwartende Renten gesenkt werden; auch ist die schlichte Bindung der Rentenhöhe an die Zahl der Beitragszahler zu kurz gedacht, wie die Diskussionen um die Einwanderer, die Geburtenraten oder die "Doppelverdiener" zeigen;
- die Zwangsabgaben zur Alterssicherung – wie in der Bundesrepublik – als Lohnbestandteil in die Kostenrechnung der Betriebe eingehen. Unter sonst gleichen Bedingungen bringt jede Beitragsänderung eine Anpassung im Ausmaß der Arbeitslosigkeit hervor (die hinwiederum mit den Beitragssätzen der Alterssicherung rückgekoppelt ist).

Der Charme der kapitalistischen Alterssicherung liegt im Vermeiden dieser Nachteile und im Grunde auch darin, daß sie eher in das Bild von einer "freiheitlich-demokratischen Grundordnung" paßt.⁵³

Die eingangs gestellte Frage nach den Vorteilen, die ein staatliches System der Altersrenten, zudem eines mit Zwangsmitgliedschaft, bietet, stellt sich heute – unter der Herrschaft des RRG 1992 – dringender den je. Denn noch nie seit 1891 hat der Staat dem Beitragszahler so viel weggenommen wie heute. Gleichzeitig hat er – ver-

⁵³ Spätestens seit Gordon Tullocks theoretischer Analyse von Zöllen, Monopolen und Diebstahl (1967) hat Umverteilung für viele Wirtschaftswissenschaftler – diejenigen, die weniger an den Kriterien des Rechts oder der Moral orientiert sind als Juristen oder Theologen – Hautgout. Sie sehen keinen grundlegenden ökonomischen Unterschied zwischen Umverteilung und Diebstahl. Doch gibt es Nuancen. Der Unterschied zwischen staatlich verordneter Umverteilung und etwa dem Ladendiebstahl besteht weniger in der relativen Bedeutungslosigkeit des letzteren als vielmehr darin, daß erstere bei den Verantwortlichen straffrei bleibt und zudem mit Gewalt durchgesetzt werden kann. Tullock schlug im Jahr 1966/67 einen Solidarpakt zwischen (organisiertem) Verbrechen und der Staatsgewalt vor und zeigte, wie auf diese Weise alle profitieren könnten. Ein solcher Solidarpakt ist zwischen den Beitragszahlern und dem Staat als Verantwortlichem für die (organisierte) Umverteilung nur vorstellbar, wenn politisch Verantwortliche, die sich persönlich Vorteile von der Umverteilung versprechen, kompensiert werden können. Letzteres wiederum würde wohl nur sinnvoll sein, wenn bei den Verantwortlichen Unrechtsbewußtsein bestände. Dies dürfte schwerlich der Fall sein. Vielmehr werden die politisch Verantwortlichen vermutlich von einem tiefen Gefühl der Legitimität und der Folgerichtigkeit ihrer Aktionen beherrscht.

glichen mit dem System von 1957 – die Umverteilung von denen, die hohe Beiträge zahlen, zu denen, die niedrige Beiträge zahlen, verschärft. Ebenfalls deutlich angezogen wurde die Umverteilungsschraube zum Nachteil derjenigen, die relativ lange Zeit Beitragszahler waren zugunsten derjenigen, die nur relativ kurze Zeit in das System integriert waren.

Zwei Argumentationsstränge sind in bezug auf die Vorteilhaftigkeit eines staatlichen Zwangssystems der Alterssicherung zu unterscheiden. Der eine betrifft den Umstand, daß der Staat die Altersvorsorge betreiben müsse und der andere die Notwendigkeit einer Zwangsmitgliedschaft.

Die Zuständigkeit des Staates wird vielfach damit begründet, daß nur der Staat die Sicherheit der Renten garantieren könne. Hierbei gibt es drei Kernargumente:

- (1) Der Staat kann auch über Krisen- und Katastrophenfälle hinweg eine jeweils angemessene Versorgung sicherstellen. Nimmt man die Erfahrungen der letzten – an Krisen und Katastrophenfällen sicherlich nicht armen – 100 Jahre, so bestanden die Katastrophen vor allem aus Kriegen und Kriegsfolgejahren. Kleinere Krisen, wie die Ölpreis- und Ölversorgungskrisen der 1970er Jahre und größere Krisen, wie die Weltwirtschaftskrise gegen Ende des Jahres 1929 runden das Bild in dieser Hinsicht ab.
- (2) Der Staat kann während und nach Phasen hoher Inflation ein ausreichendes reales Rentenniveau garantieren. Von besonderer Bedeutung waren gerade in Deutschland die Hyperinflation zu Beginn der 1920er Jahre und die lange Zeit zurückgestaute Inflation während des Zweiten Weltkriegs und danach. Am Ende stand jeweils eine einschneidende Währungsreform mit einem weitgehenden Verlust privater geldnaher Ersparnisse.
- (3) Bei privaten Versicherungen besteht theoretisch stets das Risiko eines Totalverlustes der Ersparnisse, wenn nämlich eine solche Versicherung – betrügerisch oder aufgrund heftigen Wettbewerbs – zusammenbricht. Fallierende private Versicherungen sind allerdings nicht gerade ein typisches Erscheinungsbild. Dies mag daran liegen, daß Versicherungen dazu neigen, Rückversicherungen abzuschließen, ihr Geld in "mündelsicheren" Anlagen anzulegen und überhaupt ein Portfolio-Management zu betreiben, das auf Risikostreuung angelegt ist; auch die vielfältigen gesetzlichen Kontrollen und Aufsichtsämter mögen ebenso eine Rolle spielen wie die Vorschriften der Strafgesetzbücher.

Alle diese Argumente stützen sich auf den Umstand, daß nur der Staat imstande ist, gegebenenfalls unter Anwendung von Zwang, laufende Steuereinnahmen zur Rentenzahlung zu verwenden. Zweifellos ist dies für die künftigen (und gegenwärtigen) Bezieher von Altersgeld ein außerordentlich beruhigender Umstand. Doch ist zu fragen, inwieweit derartige Risiken zu vermeiden sind und ob private Versicherungen oder andere Kapitalmarktinstitutionen eine solche Absicherung nicht billiger zustande brächten.

Nimmt man wieder das Beispiel Deutschland, so sind die ganz großen Katastrophen dieses Jahrhunderts, wie Kriege, klare Fälle von Staatsversagen. Das gleiche läßt sich für die Zeiten hoher Inflation behaupten, da die Geldpolitik in den Händen des Staates lag und dieser deshalb Inflation verhindern konnte. Das Rentensicherungsargument besagt in derartigen Fällen, daß nur der Staat Sicherheit vor den Folgen von Katastrophen bietet, die er selbst herbeiführt. Hier wäre die Einführung von Regeln zu erwägen, die dem Staat eine Art Verschuldungshaftung auferlegen.

Ein gravierendes Problem sind sicherlich Phänomene wie die Weltwirtschaftskrise sowie Katastrophenfälle, die nicht der eigene Staat herbeiführt, sondern andere Staaten. Hier ist zu fragen, ob die Garantie des Staates, die Renten "sicher" zu halten, nicht unabhängig von der Eigentumsform der Institution der Alterssicherung gehalten werden kann: Auch privaten Vorsorgeunternehmen könnte der Staat in solchen eng definierten Fällen den Rückgriff auf den Steuerzahler zusagen.

Schließlich ist der oben erwähnte zweite Argumentationsstrang zu nennen, nämlich die Zwangsmitgliedschaft in der (staatlichen) Alterssicherung. Der Zwang wird damit begründet, daß "moral hazards" der Versicherten ausgeschlossen werden müßten und daß dies nur funktionieren würde, wenn alle Versicherten gewissermaßen unter Vormundschaft des Staates gestellt würden. Allerdings ist, wie oben ausgeführt wurde, "moral hazard" kein notwendiges Korrelat einer Alterssicherung: Das Kapitalstockverfahren weist z.B. kein Merkmal von "moral hazard" auf. Vielmehr kommt es zu der Gefahr des "moral hazard" bei einigen (und vermutlich wenigen), weil der Staat eine Minimalsicherung auch für nicht genuin Bedürftige bereitstellt. Das ist kein Problem der Alterssicherung, sondern der Sozialhilfe. Bei den diskutierten bestehenden Umverteilungsmechanismen kann aber auf Zwang objektiv nicht verzichtet werden. Welcher Beitragszahler würde freiwillig ein Rentensystem akzeptieren, das – wie das RRG 1992 – über 70 vH schlechter arbeitet als der Kapitalmarkt?

Welcher Beitragszahler würde länger als 10 Jahre freiwillig Beiträge in die Alterssicherung zahlen, wenn eine lange Mitgliedschaft ökonomisch unter Strafe steht?

Andere Faktoren sind ebenfalls bedeutsam und zielen in die gleiche Richtung. Breyer und von der Schulenburg (1989, S. 126 ff) zum Beispiel zeigen, daß unter bestimmten Bedingungen – wie schrumpfender Bevölkerung oder ungleicher Verteilung der Nachkommen auf die Familien – eine mehrheitliche Zustimmung zu einer umlagefinanzierten Rentenversicherung nicht erwartet werden kann.

Insgesamt sind Zwangsbeiträge zur Alterssicherung nichts anderes als eine, wenn auch zweckgebundene, Steuer. Die vielen ad-hoc-Änderungen im Gefolge des Rentensystems von 1957 veranschaulichen dies nur zu deutlich. Es böte sich an, der amerikanischen Terminologie zu entsprechen und statt von Sozialabgaben von der Sozialsicherungssteuer ("social security tax") zu sprechen. Dies würde auch den Umstand treffen, daß nicht auszuschließen ist, daß ein Teil der Bevölkerung in der Tat nicht selbstverantwortlich Vorsorge für das Alter tragen würde.

3. Erste Schlußfolgerungen

Die These vom Zusammenhang zwischen Umverteilungsintensität der Alterssicherung und der Sicherheit der Renten wird durch die seit 1891 in Deutschland praktizierten Systeme der Alterssicherung und die Entwicklung der Renten nicht falsifiziert. Daß für die Sicherheit der Renten das Ausmaß an Umverteilung wichtig ist, zeigte zuletzt das "Modell 57", das fraglos zusammengebrochen ist. Die zunehmende Subventionierung der Rentenbezieher durch die Beitragszahler war politisch nicht haltbar. Das "Modell 92" verteilt gewissermaßen im umgekehrter Richtung um: Die Beitragszahler werden später als Rentenbezieher im Durchschnitt erheblich weniger erhalten als eine alternative Sparanlage ihrer Beiträge gebracht hätte; zudem werden sie drastisch schlechter gestellt als die Rentner des "Modells 57". Das kann als eine Stabilisierung bezeichnen, wer den Übergang zum Nettoprinzip bei den Rentenanpassungen und die Rücknahme der Versprechungen des "Modells 57" für einzig relevant hält.

Doch scheint dies zu kurz gedacht. Denn nach wie vor wird in großem Maße umverteilt. Und nach wie vor ist das System anfällig gegenüber Veränderungen der Erwerbsquote und damit unter anderem gegenüber der Bevölkerungsentwicklung. Hinzu kommt, daß Umverteilungsintensität und Veränderungen der Erwerbsquote – zum Guten oder zum Schlechten – positiv korreliert sind und sich regelmäßig auf-

schaukeln. In Anbetracht der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung liegt hier eine große Gefahr für die Sicherheit der Renten im "Modell 92".

Akzeptiert man einmal das Ergebnis der obigen Berechnungen, so ist die Frage, wie das System der Alterssicherung in ein für die Beitragszahler wie für die Steuerzahler gerechteres System überführt werden kann. Gerecht wäre fraglos ein System, bei dem die in Tabelle 6 ausgewiesene Umverteilungsintensität jeweils bei Null läge. Außerdem könnte man "perverse" und/oder "willkürliche und kuriose" Verteilungswirkungen zu vermeiden suchen. [Vaubel (1990) zählt zu den ersteren die Anrechnung von Schul- und Hochschulausbildungszeiten und zu den letzteren die Diskriminierung schwacher Jahrgänge durch das Umlageverfahren sowie die Begünstigung der berufstätigen Frauen zu Lasten der berufstätigen Männer.]

Diese Forderungen sind leicht gestellt. Doch mag es sein wie bei den seit einigen Jahren versuchten Reformen in (vormals) sozialistischen Ländern: Wie alles besser zu machen wäre, sind wohlfeile Ratschläge. Die Beharrungskräfte alter – im Falle der Alterssicherung über 100 Jahre alter – Strukturen sind beträchtlich. Man hat sich daran gewöhnt, die Alterssicherung im Kern als eine staatliche Aufgabe zu sehen und stellt nicht einmal die Frage nach den Erträgen und Kosten im einzelnen oder nach der Sinnhaftigkeit des Gesamtsystems.

Ein erster Schritt in die richtige Richtung könnte darin bestehen, Bilanzklarheit herzustellen. So könnten

- die grundverschiedenen Leistungssysteme der Sicherung und der Versicherung strikt voneinander getrennt werden. Die Alterssicherung und die Hinterbliebenensicherung von Rentnern wäre kapitalmarktanalog durch Ansparen und Verzinsung des Angesparten zu bewerkstelligen. Die Versicherungsleistungen (zum Beispiel für Fälle vorzeitiger Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit), die mit der Abdeckung von Risiken zu tun haben, wären unabhängig davon zu halten und risikoadäquat zu handhaben.⁵⁴

⁵⁴ Die Versicherungsleistung könnte z. B. bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit darin bestehen, den bei der Alterssicherungsinstitution bis dahin angesammelten individuellen Kapitalstock so aufzufüllen, daß er jeweils die Höhe erreicht, die er nach 45 vollen Beitragsjahren gehabt hätte. Zahllose Varianten sind denkbar. Bei dieser Handhabung entspräche das Verfahren später wieder dem der normalen Alterssicherung.

- die Institutionen der Alterssicherung verpflichtet werden, jedem Beitragszahler jedes Jahr einen aktuellen Bericht über seinen Status – seine Leistungen und die künftigen Gegenleistungen der Alterssicherungsinstitution bei normalem Verlauf – zu erstatten. Dies würde auch dazu dienen, an die Stelle unverständlicher Regulierungen in Gesetzestexten einen jeweils verantwortlichen Interpreten zu setzen, der für seine in Zahlen geronnenen Interpretationen auch haftbar wäre.

Da es sich beim Alterssicherungssystem und beim Versicherungssystem bei vorzeitiger Erwerbs- und Berufsunfähigkeit um einen der wichtigsten Bereiche im Leben eines Menschen handelt, ist es unerlässlich, systematische Vorsorge gegen den Mißbrauch von Beiträgen einzubauen. Da keine besonderen Interpretationskünste notwendig sind, um die gegenwärtigen Fehlleistungen im Rentensystem dem staatlichen Sicherungsmonopol für die Zwangsmitglieder anzulasten, sollte dem Bürger die Wahl gelassen werden, was für eine Institution er für seine Alterssicherung und Erwerbsunfähigkeitsversicherung wählt; gegebenenfalls könnte er auch mehrere, in- oder ausländische, Institutionen bemühen. Wichtig scheint dabei, daß die Ansprüche grundsätzlich marktgängig sein sollten, also z.B. auf Erben oder zwischen Institutionen übertragbar gestaltet werden müssen. Was den Zwang zum Abschluß einer Alterssicherung anlangt, so kann er vorläufig bestehen bleiben, ohne daß die systematische Effizienzsteigerung durch den Wettbewerb zwischen den vielen Alterssicherungsunternehmen und den vielen Versicherungsunternehmen geringer würde. Für die ganz Armen, deren Beitragsleistungen zu gering oder nicht vorhanden sind, stünde ohnehin die Allgemeinheit, etwa über die Sozialhilfe, in der Pflicht.

All dies impliziert, daß das gegenwärtig praktizierte Umlageverfahren abgelöst wird von einem Kapitalstockverfahren. Damit sind erhebliche Übergangsprobleme verbunden. Denn die im bisherigen Umlageverfahren erworbenen Rentenansprüche müssen dann abgegolten werden; erst die neu entstehenden Ansprüche stünden in Form eines individuell zurechenbaren Kapitalstocks zur Verfügung. Für die Umstellungen, die zum Teil seit längerem in der Wirtschaftswissenschaft diskutiert werden (Buchanan, 1968; Vaubel, 1983; Boss, 1983, insbesondere S. 289 f.), bieten sich unterschiedliche Wege an: Dazu gehören (1) die Rücknahme von überzogenen Leistungsversprechen aus der Vergangenheit, (2) eine höhere Belastung der berufstätigen Generation im Übergang, (3) ein paralleles privates Kapitalstocksystem der Alterssicherung, in das die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge – nach freier Entscheidung des Beitragszahlers – alternativ eingezahlt werden können und (4) die Ablösung der in der Vergangenheit bis heute aufgelaufenen "unsichtbaren Staats-

schuld" durch echte Staatsschuld, das heißt durch Kreditfinanzierung der bestehenden Rentenansprüche bis zum Abschluß der Übergangszeit.

Literaturverzeichnis

- Angestelltenversicherungsgesetz vom 31.5.1924. RGBl. Jahrgang 1924, Teil I, Nr. 39.
- Barro, Robert J., *The Ricardian Approach to Budget Deficits*. Kieler Vorträge, Neue Folge, Nr. 113. Tübingen 1988.
- Börsch-Supan, Axel H., "Migration, Social Security Systems, and Public Finance". In: Horst Siebert (Ed.), *Migration – A Challenge for Europe*. Symposium 1993, Tübingen 1994.
- Boss, Alfred, "Reform der Alterssicherung". In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart 1983, S. 278–296.
- , "Soziale Sicherungssysteme – Reform überfällig!" In: Norbert Walter (Hrsg.), *Weniger Staat – mehr Markt: Wege aus der Krise*. München 1993, S. 31–57.
- Breyer, Friedrich, "Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht". In: *Finanzarchiv*, N.F. Band 48, Heft 1, 1990, S. 127–142.
- , J.-Matthias Graf von der Schulenburg, "Umlagefinanzierte Rentenversicherung bei abnehmender Bevölkerung unter den Bedingungen eines demokratischen Wahlmechanismus". In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 8. Band, Tübingen 1989, S. 126–139.
- Buchanan, James M., "Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform". *National Tax Journal*, Vol. 21, 1968, S. 386–395.
- Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 1993). Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1993. Drucksache des Deutschen Bundestages 1215470 vom 21.7.1993.
- Felderer, Bernhard (Hrsg.), *Public Pension Economics*. Journal of Economics, Supplementum 7, Wien, New York 1993.
- Feldstein, Martin S., "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation". In: *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1974, S. 905–926.
- , "Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life Cycle Model". In: Martin Feldstein, Robert Inman (Eds.), *The Economics of Public Services*. London 1977, S. 174–205.

- Feldstein, Martin S., "Reply". In: Robert J. Barro, *The Impact of Social Security on Private Savings: Evidence from the U.S. Time Series*. American Enterprise Institute Studies, 199, Washington 1978, S. 37–47.
- Ferich, Johannes, Martin Frey, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. Band 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches. München und Wien 1993.
- , —, Band 3: *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*. München und Wien 1993.
- Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung vom 22. Juni 1889. RGBl. 1889, Nr. 13 (Nr. 1858).
- Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten (Angestelltenversicherungs-Neuordnungsgesetz – AnVNG) vom 23. Februar 1957. BGBl, Jahrgang 1957, Teil I, Nr. 4.
- Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 RRG 1992) vom 18.12.1989. BGBl, Jahrgang 1989, Teil I, Nr. 60.
- Heubeck, Georg, Klaus Heubeck, "Rentenreform: Abschied von Illusionen". In: Hans D. Barbier (Hrsg.), *Die Moral des Marktes – Wirtschaftspolitik in einer offenen Welt*. Wiesbaden 1990, S. 97–107.
- Kaiserliches Statistisches Amt, *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*. Berlin, lfd. Jgg.
- Liefmann-Keil, Elisabeth, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961.
- , *Gegenwart und Zukunft der sozialen Altersvorsorge*. Göttingen 1967.
- Mackenroth, Gerhard, "Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan". In: Erich Boettcher, *Sozialplan und Sozialreform*. Tübingen 1957.
- Meinhold, Helmut, *Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit*. Kieler Vorträge, Neue Folge, Nr. 86. Tübingen 1978.
- Neu, Axel, Gert Elstermann, "Flexibility of Retirement Age in the Federal Republic of Germany". In: OECD (Hrsg.), *Flexibility of Retirement Age*, Paris 1970, S. 143–224.
- Statistisches Bundesamt, *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen*. lfd. Jgg.
- , *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. lfd. Jgg.
- Statistisches Reichsamt, *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*. Berlin, lfd. Jgg.

-
- Tullock, Gordon, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft". In: *The Western Economic Journal*, Salt Lake City 1966/67, Vol. 5.
- Vaubel, Roland, "Reforming Social Security for Old Age". In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy*. Tübingen 1983, S. 173–190.
- , *Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform. Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung (SGE)*, Band 5, Baden-Baden 1990.
- , "Der Mißbrauch der Sozialpolitik in Deutschland: Historischer Überblick und politisch-ökonomische Erklärung". In: *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin 1991, S. 173–201.
- Wagner, Gert, *Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine theoretische und empirische Analyse zum Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung*. Frankfurt/Main 1984.
- Zöllner, Detlev, "Länderbericht Deutschland". In: P.A. Köhler und H.F. Zacher, *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin 1981, S. 45–180.