

Homburg, Stefan; Richter, Wolfram

Book Part — Digitized Version

Eine effizienzorientierte Reform der GRV

Suggested Citation: Homburg, Stefan; Richter, Wolfram (1990) : Eine effizienzorientierte Reform der GRV, In: Felderer, Bernhard (Ed.): Bevölkerung und Wirtschaft, ISBN 0505-2777, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 183-191

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92906>

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.

Eine effizienzorientierte Reform der GRV

Von *Stefan Homburg*, Dortmund
Wolfram F. Richter, Dortmund

Die Unzufriedenheit mit umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen — wie der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in der Bundesrepublik Deutschland — ist unter Ökonomen weit verbreitet und nimmt, wenn nicht alles täuscht, ständig zu. Insbesondere wird seit den Beiträgen von Martin S. Feldstein¹ oft vermutet, daß ein Umlageverfahren die volkswirtschaftliche Kapitalakkumulation behindert und somit ein Übergang zur Kapitaldeckung angeraten ist. Entsprechend mehren sich die wirtschaftspolitischen Vorschläge zu einer derartigen Reform der Alterssicherung. Ungeklärt ist bei diesen Vorschlägen jedoch, wie die Kosten der Systemumstellung finanziert werden sollen. Eine theoretische Analyse dieses Problems durch Breyer² legt den Schluß nahe, daß die Reform nur durch die *Doppelbelastung* mindestens einer Generation zu bewerkstelligen ist.

In diesem Aufsatz kommen wir zu einer optimistischeren Einschätzung. Wir wollen deutlich machen, daß der Spielraum für erfolgversprechende Reformen nur deshalb verschwindend gering erscheint, weil die Diskussion um die volkswirtschaftlichen Wirkungen eines Umlageverfahrens auf den *Kapitalmarkt* verengt wurde. Entgegen dem ersten Anschein ist es jedoch der *Arbeitsmarkt*, auf dem ein Umlageverfahren unter realistischen Bedingungen Ineffizienzen hervorruft. Eine effizienzorientierte Reform der GRV muß folglich auf eine Entzerrung des Arbeitsmarktes und eine Verminderung dieser „Zusatzlasten“ abzielen. Die Beschleunigung der Kapitalakkumulation zur Altersvorsorge ist weniger aus erbrachten als vielmehr aus verdrängten Faktorleistungen zu finanzieren.

1. Ist die Kapitalallokation bei einem Umlageverfahren ineffizient?

Bezüglich der Wirkungen eines Umlageverfahrens auf die volkswirtschaftliche Kapitalakkumulation hat sich heute unter Ökonomen die folgende herrschende Meinung herausgebildet: Indem das Nettoeinkommen eines Arbeitneh-

¹ *Feldstein*, Martin S. (1974) Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation. *Journal of Political Economy* 82, S. 905-926.

² *Breyer*, Friedrich (1989) On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Schemes. *Diskussionsbeitrag Nr. 139*, Fernuniversität Hagen. Erscheint in: *Journal of Theoretical and Institutional Economics*.

mers durch den Beitrag zur Rentenversicherung gekürzt wird, verringert sich seine *Sparfähigkeit*; und weil ihm andererseits ein Renteneinkommen im Alter in Aussicht gestellt wird, vermindert sich ebenso sein *Sparmotiv*. Weil dies für jeden Versicherungspflichtigen gilt und die Rentenversicherung beim Umlageverfahren alle Einnahmen mehr oder weniger sofort auszahlt, also selbst nicht spart, verringert sich die gesamtwirtschaftliche Ersparnis. Dasselbe gilt für den gesamtwirtschaftlichen Kapitalbestand zumindest dann, wenn der internationale Zinszusammenhang nicht vollkommen ist.

Führt die Gesellschaft also ein Umlageverfahren ein, werden alle folgenden Generationen in zweifacher Weise betroffen: Erstens müssen sie zwangsweise Beiträge in ein System zahlen, das ihnen unter bestimmten Umständen (dazu gleich mehr) eine schlechtere „Verzinsung“ als der Kapitalmarkt bietet. Zweitens wirtschaften sie unproduktiver, sie erhalten einen geringeren Stundenlohn als bei einem Kapitaldeckungsverfahren mit entsprechend höherem Bestand an Produktivkapital. Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, daß die nicht mehr Erwerbstätigen von der Einführung oder Ausweitung dieses Systems profitieren.

Es macht also das Wesen des Umlageverfahrens aus, daß es die Pionergenerationen begünstigt und spätere Generationen möglicherweise benachteiligt. So unumstritten diese Diagnose sein dürfte³, so umstritten sind die daraus zu ziehenden Konsequenzen. Dies gilt selbst für den im weiteren stets angenommenen Fall, daß die interne Rendite des Umlageverfahrens für alle Zukunft hinter einer kapitalmarktmäßigen Verzinsung zurückbleiben sollte. Dabei treffen wir diese Annahme weniger ihrer empirischen Plausibilität wegen; es sollen vielmehr jene Schwierigkeiten in aller Schärfe herausgearbeitet werden, mit denen eine Systemumstellung selbst in dem Fall konfrontiert ist, daß sie für *alle* künftigen Generationen vorteilhaft wäre.

Nehmen wir also an, die interne Rendite des Umlageverfahrens bleibe stets hinter der Kapitalmarktverzinsung zurück. Dem ersten Anschein nach sind die wirtschaftspolitischen Konsequenzen klar: Weil alle künftigen Generationen ein Kapitaldeckungsverfahren bevorzugen werden, kann es nur um die Frage gehen, *wie* die bereits erworbenen Ansprüche im Umlageverfahren abzulösen sind. Und es drängt sich sofort der Gedanke auf, die künftigen Generationen, also die Reformgewinner, zur Finanzierung der Systemumstellung heranzuziehen.

Allerdings sind die Kosten einer solchen Reform bereits heute zu tragen, während die Gewinne erst später anfallen, so daß die Umstellungskosten zum

³ Wer freilich die Existenz eines Vererbungsmotivs à la Barro annimmt, wird anderer Meinung sein. In diesem Fall gehen von der Einführung eines Umlageverfahrens überhaupt keine volkswirtschaftlichen Wirkungen aus, und eine nähere Diskussion des Alterssicherungsproblems erübrigt sich. Vgl. Barro, Robert J. (1974) Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* 82, S. 1096-1117.

Kapitalmarktzins zwischenfinanziert werden müssen. Dieses Problem bleibt auch dann bestehen, wenn infolge der Reform die Kapitalakkumulation angeregt und damit das Einkommen der Folgegenerationen erhöht wird. Jedenfalls hat Breyer überzeugend dargelegt, daß ein Systemwechsel nur zu bewerkstelligen ist, wenn einer oder mehreren Generationen ein Sonderopfer abverlangt wird. Somit induziert das Umlageverfahren entgegen dem ersten Anschein keine ökonomische Ineffizienz auf dem Kapitalmarkt.

2. Die Zusatzlast auf dem Arbeitsmarkt

Ganz anders aber, und dies ist gewissermaßen die Botschaft unseres Aufsatzes, liegen die Dinge auf dem *Arbeitsmarkt*⁴. Hier ergibt sich definitiv eine „Zusatzlast“ bzw. eine Ineffizienz der folgenden Art: Bekanntlich „verzinsen“ sich die Beiträge zum Umlageverfahren mit der Wachstumsrate der Lohnsumme, wenn der Beitragsatz unverändert bleibt. Ist diese Wachstumsrate geringer als der Kapitalmarktzins, so empfinden die Versicherten ihre Beiträge zum Teil als Steuern auf das Arbeitseinkommen, woraus sich erstens die bekannten „disincentives“ und zweitens die sichtbar zunehmenden Ausweichversuche in die Schattenwirtschaft ergeben. Die Zahlungen an die Rentenversicherung lassen sich gedanklich aufspalten in

$$\text{Beitrag} = \text{Äquivalenzbeitrag} + \text{Steuer},$$

wobei der Äquivalenzbeitrag jener Teil der Gesamtzahlung ist, der sich bei gegebener Konstellation von Zins und Wachstumsrate marktmäßig verzinst. Die Ursache der weltweiten Krise umlagefinanzierter Rentensysteme besteht darin, daß der Zins im Vergleich zur Wachstumsrate zugenommen hat und somit ein immer größerer Teil der Rentenversicherungsbeiträge als Steuer empfunden wird. In der Nachkriegszeit hingegen, als die Wachstumsrate erheblich über dem Zins lag, gab es naturgemäß keine nennenswerte Opposition der Zwangsversicherten gegen das System.

Jede an eine Faktorleistung anknüpfende Steuer verursacht eine „Zusatzlast“ — so auch der Beitrag zur Rentenversicherung, wenn der Zins die Wachstumsrate übersteigt. Diese Zusatzlast äußert sich darin, daß in Ansehung der Steuer (i) manche auf die Aufnahme, Fortsetzung oder Erweiterung eines Arbeitsverhältnisses verzichten, (ii) andere sich der Steuerpflicht durch Abwanderung in die Schattenwirtschaft entziehen und (iii) schließlich bestimmte Tätigkeiten, die bisher von (pflichtversicherten) abhängig Beschäftigten ausgeübt wurden, in die Hände von „Selbständigen“ übergehen. Alle derartigen Reaktionen haben die wichtige Konsequenz, daß sich die Bemessungsgrundlage der Beiträge und

⁴ Vgl. hierzu auch Homburg, Stefan (1989) The Efficiency of Unfunded Pension Schemes. Diskussionspapier, Universität Dortmund. Im Rahmen einer formalen Analyse werden dort die Effizienzeigenschaften des amerikanischen und des deutschen Umlageverfahrens miteinander verglichen, wobei sich Vorteile des deutschen Systems zeigen.

damit, bei gegebenem Beitragssatz, die Summe der Rentenzahlungen verringert. Beitragssatzerhöhungen, wie sie in der jetzigen sog. „Strukturreform“ angelegt sind, sind daher höchst problematisch: Entweder bedeuten sie eine Zunahme des Steueranteils und damit verschärfte Ausweichreaktionen und eine größere Zusatzlast. Oder sie laufen auf einen Anstieg des Äquivalenzbeitrags hinaus — mit der Folge, daß die gesamtwirtschaftliche Ersparnis weiter vermindert wird⁵.

Der Steueranteil der Beiträge zum Umlageverfahren sowie das Ausmaß der daraus resultierenden Verzerrungen lassen sich folgendermaßen abschätzen. Beim Kapitaldeckungsverfahren erhält jeder Versicherte eine Rente von $(1+r) \cdot b$ pro verdieneter Mark, wenn b den Beitragssatz und $(1+r)$ den zusammengefaßten Zins bezeichnet. Weil sich die Beiträge zum Umlageverfahren bei konstantem Beitragssatz virtuell mit der Wachstumsrate der Lohnsumme (g) verzinsen, ergibt sich in diesem System $(1+g) \cdot b$ als Rente. Der Gegenwartswert der Differenz dieser beiden Renten wird vom Individuum als Steuer empfunden, wenn der Zins die Wachstumsrate übersteigt. Er ist gleich

$$\frac{(1+r) \cdot b - (1+g) \cdot b}{1+r} = \frac{r-g}{1+r} \cdot b =: \beta.$$

Nehmen wir eine mittlere Kapitalbindung von 20 Jahren und einen Beitragssatz von 20 % an, dann käme der implizite Steuersatz β auf knapp 9 %, wenn die Lohnsumme mit jährlich 2 % wachsen und der Realzins gleich 5 % sein sollte. Die aufgrund einer solchen impliziten Steuer entgangenen Beitragssatzleistungen sind ein Hinweis auf die entstandenen Effizienzverluste. Wie nun die Optimalsteuertheorie lehrt, steigen die Effizienzverluste (Zusatzlasten) bei elastischem Arbeitsangebot quadratisch mit dem impliziten Steuersatz β an. Würde etwa eine Halbierung des Beitragssatzes b gelingen, so würden die Effizienzverluste auf ein Viertel zurückgehen. Jede effizienzorientierte Reform muß folglich auf eine wirkungsvolle Minimierung von β gerichtet sein⁶.

Eine grobe Vorstellung vom *quantitativen* Gewicht der Effizienzgewinne läßt sich gewinnen, indem man auf die folgende Standardformel der Finanztheorie zurückgreift:

$$\text{Zusatzlast} = 0,5 \cdot \varepsilon \cdot (\beta + t)^2 \cdot w \cdot L,$$

wobei ε die kompensierte Elastizität des Arbeitsangebotes, β den oben hergeleiteten impliziten Steuersatz der Alterssicherung und $w \cdot L$ die Summe der

⁵ Dieses doppelte Dilemma wird unserer Meinung nach in der Literatur nicht hinreichend beachtet. Vgl. etwa *Schmähl*, Winfried (1989) Anforderungen an die bestehende Rentenreform. Wirtschaftsdienst, S. 12-15. *Breyer*, Friedrich und Klaus *Spremann* (1989) Übergangsprobleme der Rentenversicherung bei abnehmender Bevölkerung und Noziks Theorie der Gerechtigkeit: In diesem Sammelband.

⁶ Eine Zusatzlast entsteht auch dann, wenn β negativ ist, die Wachstumsrate der Lohnsumme also den Zins übersteigt. Denn aus der Finanztheorie ist bekannt, daß sowohl die Besteuerung als auch die Subventionierung bestimmter Güter eine solche „excess burden“ induziert.

versicherungspflichtigen Einkommen bezeichnet. Schließlich faßt t die sonstige marginale Abgabenbelastung zusammen, bestehend aus der Einkommensteuer sowie den Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Arbeitslosenversicherung, inwieweit letztere als Steuern wahrgenommen werden. Nehmen wir etwa $\beta = 9\%$, $t = 35\%$, $\varepsilon = 1$ und eine Lohnsumme von 1000 Mrd. DM an⁷, so ergibt sich⁸

$$\Delta \text{ Zusatzlast} \approx -36 \text{ Mrd. DM,}$$

also ein Effizienzgewinn von rund 36 Milliarden Mark jährlich, falls β , der implizite Steuersatz der Alterssicherung, auf Null reduziert werden kann. Dieser Geldbetrag steht prinzipiell für den Abbau der im Umlageverfahren enthaltenen impliziten Staatsschuld zur Verfügung.

3. Grundüberlegungen zu einer Reform der GRV

Alle bisherigen Vorschläge zu einer Reform der GRV im Sinne eines zumindest teilweisen Abgangs vom Umlageverfahren sahen sich, sofern sie überhaupt stimmig waren, mit folgendem Problem konfrontiert: Wie in Abschnitt 1 gezeigt wurde, wäre es zwar für spätere Generationen vorteilhaft, wenn ein zusätzlicher Kapitalbestand gebildet würde; aber dieser Vorteil könnte nur um den Preis der *Doppelbelastung* einer Generation erhalten werden, die zur Finanzierung der Rentenausgaben *und* zusätzlich zum Aufbau eines Kapitalbestandes verpflichtet wäre. In diesem Lichte kann es nicht verwundern, wenn sich der Hauptstrom der Politiker von derartigen Vorschlägen ferngehalten hat; denn es ist klar, daß die jeweils Erwerbstätigen, der einflußreichste Teil der Wählerschaft, einer solchen Reform nicht zustimmen.

Grundidee unseres Vorschlages ist deshalb, gleichsam die oben aufgewiesene „Zusatzlast“ als jenen Quell zu instrumentalisieren, aus dem der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren gespeist wird — und nicht das Einkommen der Erwerbstätigen. Die Reformkosten sind also nicht aus erzielten, sondern vielmehr aus verdrängten Leistungseinkommen zu finanzieren, so daß Doppelbelastungen vermieden werden. Bei verständiger Würdigung wäre folglich eine *einstimmige* Zustimmung der Wähler zu erwarten. Ein solche Würdigung setzt jedoch Klarheit darüber voraus, was bei Fortführung des bisherigen Systems, also bei Ablehnung einer grundlegenden Reform geschieht.

⁷ Über ε gibt es für die Bundesrepublik Deutschland keine verwertbaren Informationen, vgl. *Wiegard*, Wolfgang (1987) Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter? Wirtschaftsdienst, S. 239-246. In bezug auf die USA hingegen werden Werte um Eins als nicht unrealistisch angesehen, so *Hausman*, Jerry A. (1981) Labor Supply. In: *Aaron*, H. J. und J. A. *Pechman* (Hrsg.) How Taxes Affect Economic Behaviour, Washington, D. C., S. 27-83.

⁸ Es sei noch einmal betont, daß die Annahme $\varepsilon = 1$ sich auf die *kompensierte* Elastizität bezieht. Sie stünde folglich nicht im Widerspruch zur etwaigen Beobachtung eines vollkommen lohnunelastischen Arbeitsangebotes, da es im letzteren Fall auf die *unkompensierte* Elastizität ankommt.

Noch immer wird im System der GRV an der Lohnersatzfunktion der Rente oder technischer: an einer Fixierung des Rentenniveaus festgehalten, welches als Verhältnis des durchschnittlichen Renteneinkommens zum durchschnittlichen Arbeitseinkommen definiert ist. Alle Prognosen, die über das von der Bundesregierung bevorzugte Jahr 2010 hinausreichen, zeigen, daß dieses Prinzip aufgrund der demographischen Entwicklung nur bei extremen Beitragssatzsteigerungen durchzuhalten ist. Wenn jedoch im Jahre 2030 die Wachstumsrate nachhaltig unter dem Zins und der Beitragssatz deutlich oberhalb von 30 % liegt, der auf diese 30 % entfallende Steueranteil zuzüglich der übrigen Sozialabgaben und der Einkommensteuer mithin die anfängliche Marginalbelastung der Einkommen bilden — dann erscheint die Aufrechterhaltung eines konstanten Rentenniveaus als illusorisch.

Es ist deshalb dringend angeraten, sich auf die Politik eines konstanten Beitragssatzes zu verständigen. Nicht immer wird gesehen, daß hiermit zwar das wie oben definierte Rentenniveau sinkt, die reale Pro-Kopf-Rente jedoch weiter steigt. Denn die reale „Verzinsung“ der Beiträge zum Umlageverfahren bleibt positiv, sofern der technische Fortschritt betragsmäßig größer ist als die Bevölkerungsschrumpfung. Bei Ansatz realistischer Größen von 3 % für den technischen Fortschritt und -1% als maximaler Rate des Bevölkerungsrückgangs wird diese Bedingung auch in Zukunft erfüllt sein.

Der konstante Beitragssatz soll als Ausgangspunkt für den Reformvorschlag des nächsten Abschnitts dienen. Das Prinzip eines konstanten Rentenniveaus ist nicht durchzuhalten, schon jetzt glaubt niemand an seine Durchhaltbarkeit, und auch aus Sicht jener, die im Jahre 2030 Rentner sind, ist es nicht wünschenswert. Denn aufgrund der notwendigen Beitragssatzsteigerungen beinhaltet es die akute Gefahr, daß sich von Hayeks Vision bewahrheitet und die jüngeren Erwerbstätigen sich dem System mit Gewalt verweigern.

4. Wirtschaftspolitische Folgerungen

Unser Vorschlag beruht auf der Einschätzung, daß die Beiträge zum Umlageverfahren zunehmend als Steuern empfunden werden und als solche eine Zusatzlast auf dem Arbeitsmarkt hervorrufen. Vor diesem Hintergrund muß eine effizienzorientierte Reform zweierlei leisten: Sie muß einerseits die Verzerrungen des Arbeitsmarktes abbauen und gleichzeitig die freigesetzten Effizienzgewinne für eine Beschleunigung der Kapitalakkumulation verfügbar machen.

Eine ideale, freilich nur im Modell praktikable Reform sähe daher folgendermaßen aus: Alle bisher vom Arbeitseinkommen erhobenen Beiträge würden an einem Stichtag in pauschalierte Zahlungsverpflichtungen umgewandelt, und zwar für die jetzige wie auch alle zukünftigen Generationen. Jeder Erwerbstätige müßte jene X DM, die er zum Stichtag nach altem Recht zu zahlen hätte, unabhängig von seiner persönlichen weiteren Einkommensentwicklung an die Rentenversicherung überweisen. Die Einnahmen der GRV und auch die Renten

blieben damit unverändert. Aufgrund der Anreizwirkungen, die mit der Senkung des oben beschriebenen impliziten Steuersatzes auf das Arbeitseinkommen verbunden sind, käme es jedoch zu einer Erhöhung der Lohnsumme, und Ersparnis und Kapitalakkumulation würden zunehmen. Alle derzeit und in Zukunft Lebenden würden von einer solchen Maßnahme profitieren. Das Einkommenswachstum würde darüber hinaus einen Spielraum schaffen, um Ansprüche auf Rentenleistungen in dem Maße zu kürzen, wie die Leistungsempfänger von der Entzerrung des Arbeitsmarktes profitieren.

Ein „Haken“ unseres theoretischen Reformmodells liegt in der zeitlichen Dimension, die man für die Umstellung ins Auge fassen muß. Gemäß der obigen Überschlagsrechnung stehen selbst bei vollständiger Pauschalierung der Beiträge nur Effizienzgewinne in einer Größenordnung von 36 Mrd. DM jährlich zur Verfügung; und nur in diesem Umfang kann ein pareto-kompatibler Abbau der erworbenen Ansprüche voranschreiten. Folglich ist ein Zeitraum von mindestens einem halben Jahrhundert ins Auge zu fassen. — Nun ist es undenkbar, die Rentenbeiträge nach altem Recht über solche Fristen hinweg zu schätzen und zu pauschalieren; man denke nur an jene Menschen, die zum Zeitpunkt der Reform noch keiner versicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen. Deshalb erscheint es vorteilhafter, die Reform planmäßig in mehreren Schritten zu vollziehen, wobei allerdings nicht länger Effizienzgewinne im oben genannten Ausmaß verfügbar sind. Zusammengefaßt setzt die völlige Liquidierung des Umlageverfahrens einen Zeithorizont von mehreren Generationen voraus, und es müßte in empirischen Arbeiten zuvor ermittelt werden, welcher genaue Zeitraum als Planungsgrundlage dienen kann. Die nachstehend genannte Spanne von 100 Jahren hat mehr illustrativen Charakter und sollte nicht als konkreter Vorschlag mißdeutet werden. Es geht uns mehr um die prinzipiellen Aspekte, die bei einer Systemumstellung bedacht sein wollen.

Der erste Reformschritt gilt einer Verständigung auf die Politik eines konstanten Beitragssatzes. Nehmen wir entsprechend an, im Jahre Null der Reform werde der Beitragssatz zur GRV auf ein Ausgangsniveau von etwa 20 % fixiert. Von nun an bestimmen die Beitragseinnahmen die Höhe der Rentenleistungen. In 5-Jahresschritten wird der Beitragssatz um jeweils einen Prozentpunkt abgebaut, so daß er nach 100 Jahren auf Null gesunken ist. Wer also im Jahre 5 nach der Reform beschäftigt ist, führt 19 % seines beitragspflichtigen Einkommens an die Rentenversicherung ab, im Jahre 10 zahlt er 18 % usw. Damit den Bestandsrentnern aber kein Nachteil entsteht, zahlt er zusätzlich *fixe* Beiträge von $x\%$ seines *anfänglichen* Einkommens im Jahre 5, $2x\%$ im Jahre 10 usw., wobei x ein Wert zwischen Null und Eins ist. Diese Komponente seiner Rentenbeiträge ist insofern *fix*, als sie in den Folgejahren zwar entsprechend der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage fortgeschrieben wird, aber unabhängig ist von Veränderungen seines persönlichen Einkommens. Im Umfang der *fixen* Komponente findet die gewollte Entkopplung von Arbeitsleistung und Beitragsverpflichtung statt. Die im Jahre 5 *neu* in den Arbeitsmarkt

Eintretenden zahlen nur 19 % und später 18 % plus $x\%$ fix usw., die im Jahre 10 erstmals Erwerbstätigen zahlen 18 % und später 17 % plus $x\%$ fix usw. Auf diese Weise wird das Umlageverfahren im Laufe von 100 Jahren schrittweise abgebaut. Denn die letzten Beitragszahler sind jene, die im Jahre 95 erstmals in den Arbeitsmarkt eintreten. Sie zahlen anfangs 1 % Beiträge und fünf Jahre später nur noch $x\%$ fix.

Warum liegt der fixe Satz „ x “ zwischen Null und Eins? Würde man ihn auf Null setzen, so wären die Bestandsrentner benachteiligt, wenn die Bemessungsgrundlage unelastisch auf die Beitragssatzverminderung reagiert. Mit $x = 1\%$ des Anfangseinkommens entstünde den heutigen Rentnern jedoch ein unbillig erscheinender Vorteil, weil mit zunehmender Lohnsumme auch die Rentenzahlungen steigen würden — und zwar stärker als bei einer Fortführung des jetzigen Systems mit konstantem Beitragssatz. Durch eine geeignete Wahl des „ x “ lassen sich die aus der Steuersenkung resultierenden Effizienzvorteile beliebig zwischen den Generationen aufteilen.

Insgesamt also wird der steuerliche Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen durch Beitragssatzsenkungen schrittweise verringert, ohne daß den Bestandsrentnern hieraus ein Nachteil erwächst; sie werden durch eine pauschalierte Zahlungsverpflichtung der Erwerbstätigen entschädigt, die *keine* Steuer auf das Arbeitseinkommen ist. Damit ergibt sich eine Zunahme des (offiziellen) Arbeitsangebotes und der Lohnsumme. Die Beitragslast der Erwerbstätigen wird insgesamt verringert, und zusätzlich profitieren sie vom Effizienzgewinn, der mit der Pauschalierung verbunden ist. Deshalb werden sie den geringeren eigenen Rentenanspruch in Kauf nehmen und durch eine höhere Ersparnis Vorsorge treffen, womit wiederum Akkumulation und Arbeitsproduktivität zunehmen. Die späteren Generationen schließlich werden mit einem geringeren Beitrag und somit einer geringeren impliziten Steuer auf das Arbeitseinkommen belastet.

5. Zusammenfassung

Wir haben eine effizienzorientierte Reform der GRV vorgeschlagen, die auf der Überlegung beruht, daß Zusatzlasten auf dem Arbeitsmarkt und nicht Verzerrungen auf dem Kapitalmarkt Ursache für die Ineffizienz des bestehenden Alterssicherungssystems sind. „Ineffizienz“ in diesem Sinn bedeutet, daß es prinzipiell Möglichkeiten gibt, alle besser und keinen schlechter zu stellen. Nach unserer Überzeugung gibt es hierbei verschiedene gangbare Wege, von denen nur einer beispielhaft skizziert werden sollte.

Kern des Vorschlags ist eine schrittweise Senkung der auf das Arbeitseinkommen bezogenen Beitragssätze über einen Zeitraum von 100 Jahren. Durch die Entzerrung des Arbeitsmarktes werden Beschäftigungseffekte freigesetzt, die die Lohnsumme steigen lassen. Dadurch wird zum einen der Schwund der Beitragseinnahmen der GRV gebremst, zum anderen werden Sparfähigkeit und

Sparmotiv der Erwerbstätigen gestärkt, so daß der Kapitalbestand und damit die Arbeitsproduktivität schneller wachsen. Auf diese Weise lassen sich gleichsam jene Effizienzvorteile, die aus der Verringerung des zum Teil als Steuer empfundenen Beitragsniveaus erwachsen, zum Nutzen aller betroffenen Generationen in Kapital umwandeln.