



Ingmar Kumpmann *

Eine Zukunft für die gesetzliche Rentenversicherung

Zusammenfassung

Einige Modelle für ein bedingungsloses Grundeinkommen enthalten die Reduzierung oder Abschaffung der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie begründen dies damit, dass der Staat mit dem Grundeinkommen das Existenzminimum und soziale Teilhabe garantieren sollte, aber eine darüber hinaus gehende Absicherung des jeweiligen Lebensstandards im Alter Privatangelegenheit sei.

Allerdings ist es ein allgemein verbreitetes Bedürfnis, den individuell im Erwerbsleben erreichten Lebensstandard auch im Ruhestand aufrecht zu erhalten. Bei einer privaten Vorsorge wird diese Lebensstandardsicherung mit den Schwankungen und fundamentalen Unsicherheiten der Kapitalmärkte belastet. Im Umlageverfahren kann dieses Ziel mit größerer Sicherheit erreicht werden. Eine umlagefinanzierte Alterssicherung erfordert jedoch ein staatliches Pflichtsystem.

Deshalb brauchen wir auch in einer Gesellschaft mit Grundeinkommen eine umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung.

* Dr. Ingmar Kumpmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Die Meinungen in diesem Beitrag sind nicht notwendigerweise mit der Institutsmeinung des IWH identisch.

Für sehr hilfreiche Kommentare dankt der Verfasser Volker Meinhardt, Robert Ulmer und Herbert Wilkens.



Ingmar Kumpmann

Eine Zukunft für die gesetzliche Rentenversicherung

Die Rentenversicherung steht von verschiedenen Seiten her in der Dauerkritik. Auch von den Anhängern der Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens wollen viele die Rentenversicherung reduzieren oder abschaffen. Sozialversicherung und Grundeinkommen werden manchmal sogar als Gegensätze betrachtet.¹ Demgegenüber soll in diesem Text dafür argumentiert werden, dass wir die Rentenversicherung brauchen – auch dann, wenn das Existenzminimum durch ein bedingungsloses Grundeinkommen garantiert würde.

Das bedingungslose Grundeinkommen – darüber besteht unter seinen Befürwortern Einigkeit – soll die bestehenden sozialen Sicherungssysteme der Existenzsicherung, wie Sozialhilfe oder Hartz IV, ersetzen. Das Existenzminimum soll nicht mehr durch die herkömmlichen bedingten und bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen, sondern durch das bedingungslose Grundeinkommen abgesichert werden. Doch einige der Vorschläge für ein bedingungsloses Grundeinkommen gehen noch weiter: Sie sind mit der Forderung verbunden, auch solche sozialen Sicherungssysteme, die über die Sicherung des Existenzminimums hinausgehen, abzuschaffen. Das würde bedeuten, dass die Sicherung des jeweils individuell erreichten Lebensstandards nach Einführung des Grundeinkommens kein Gegenstand mehr von Sozialpolitik oder staatlicher Aktivität sein würde. Dies betrifft z.B. die Arbeitslosenversicherung, insbesondere aber die gesetzliche Rentenversicherung, deren Aufgabe es ist, nicht nur das Existenzminimum, sondern zusätzlich den in der beruflich aktiven Lebensphase erreichten Lebensstandard im Alter teilweise zu erhalten.

Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass die Garantie der Existenzsicherung als staatliche Aufgabe anzusehen sei und im Grundeinkommen gebündelt werden sollte. Darüber hinausgehende Einkommensunterschiede seien hingegen Privatangelegenheit und keine Staatsaufgabe. Deshalb enthält zum Beispiel der Grundrentenvorschlag des HWWI die Abschaffung der lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente.²

Diese Sichtweise bringt – bezogen auf eine Grundrente als Grundeinkommen im Alter – Götz Werner so auf den Punkt:

Andererseits ist die Funktion einer Grundrente nicht die Sicherung des vorherigen Einkommens- und Lebensstandards. Dafür müsste jeder privat vorsorgen – wobei

¹ Besonders stark bei EICHENHOFER, Eberhard (2007): Sozialversicherung und Grundeinkommen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52/2007, S. 19-24.

² Vgl. STRAUBHAAR, Thomas (2010): Ein Grundeinkommen für alle – ganzheitliche Lösung statt partielles Flickwerk, HWWI Standpunkt 8. Februar 2010, unter: http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Standpunkt_127.pdf.



sich hier versteht, dass es bezüglich erworbener Ansprüche aus dem bisherigen Rentensystem langer – im Einzelfall wohl auch komplizierter – Übergangslösungen bedarf.³

Demgegenüber ist in anderen Konzepten – beispielsweise der BAG Grundeinkommen der Linkspartei oder nunmehr auch der neuen Version des Althaus-Modells – eine weitgehend umlagefinanzierte lebensstandardsichernde Rente ungefähr im heutigen Umfang enthalten.⁴

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass es gute Gründe dafür gibt, dass der Staat auch über das Grundeinkommen hinaus eine gesetzliche Rentenversicherung erhält. Der Kern des Arguments sieht so aus: Die Sicherung des individuell erreichten Lebensstandards im Alter ist ein verbreitetes menschliches Bedürfnis. Dieses Bedürfnis kann im Umlageverfahren besser und vor allem sicherer befriedigt werden als im Kapitaldeckungsverfahren. Weil aber ein Umlageverfahren praktisch nur staatlich organisierbar ist, erfordert die Befriedigung dieses Bedürfnisses ein über das Grundeinkommen hinaus gehendes umlagefinanziertes staatliches Rentensystem.

Kriterien für die Zuständigkeit des Staates

In manchen Argumentationen zum Grundeinkommen ist die deutliche Unterscheidung zwischen staatlich geregelterm und privatem Bereich wichtig. Während demnach der Staat eine Existenzgarantie geben soll, gelten die am Markt zu Stande gekommenen Einkommensverhältnisse als Privatangelegenheit, die den Staat nichts angehen. Eine solche Sichtweise übersieht, dass auch die Entscheidung für die Marktwirtschaft keine private, sondern eine gesellschaftliche Entscheidung ist. Die am Markt zu Stande gekommenen Einkommensunterschiede zuzulassen, ist auch Ergebnis einer gesellschaftlichen Übereinkunft und keineswegs einfach Privatsache. Die Übereinkunft bezieht ihre Rechtfertigung aus der Vermutung, dass Einkommensunterschiede am Markt eine Anreizfunktion erfüllen. Sie sollen dazu motivieren, mit Arbeit, unternehmerischer Initiative, Wissen und mit Kapital Beiträge zur Wertschöpfung zu

³ WERNER, Götz (2008): Zwischenbilanz zum Grundeinkommen, unter: http://www.unternimm-die-zukunft.de/Ausgewaehlte_Texte/Zwischenbilanz-zum-Grundeinkommen.pdf, S. 13.

⁴ Vgl. WOLF, Stefan (2010): Konzept der BAG Grundeinkommen in und bei der Partei Die Linke für ein Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) in Existenz und Teilhabe sichernder Höhe, unter: <http://www.die-linke-grundeinkommen.de/WordPress/wp-content/uploads/2010/04/10 - 04 - 08 BGE-Konzept2010 Endfassung.pdf>, S. 6; ALTHAUS, Dieter / BINKERT, Hermann (2010): Solidarisches Bürgergeld. Den Menschen trauen – Freiheit nachhaltig und ganzheitlich sichern. Norderstedt, S. 61 ff. Eine teilweise lebensstandardsichernde Rente bis zum doppelten Betrag des Grundeinkommens ist vorgesehen in der Grundeinkommensversicherung nach Opielka und dem früheren Althaus-Modell. Vgl. OPIELKA, Michael (2004): Grundeinkommensversicherung – Schweizer Erfahrungen, deutsche Perspektiven?, in: Sozialer Fortschritt 53, Heft 5, S. 114-126; OPIELKA, Michael; STRENGMANN-KUHN, Wolfgang (2007): Das solidarische Bürgergeld – finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts, in: Michael Borchard (Hrsg.): Das Solidarische Bürgergeld, Analysen einer Reformidee, Stuttgart, S. 13-141, dort S. 60.



leisten. Diese motivierenden Effekte sind die ökonomischen Argumente für die durch den Markt bedingten Einkommensunterschiede. Insoweit diese motivierenden Effekte gar nicht eintreten oder anderen verteilungspolitischen Zielen Vorrang eingeräumt wird, hat der Markt als Mechanismus der Einkommensverteilung zurückzutreten.

Der oben genannten Position liegt oft die Haltung zu Grunde, wonach der Staat (neben der Setzung der rechtlichen Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Lebens) die Existenzsicherung garantieren soll, alle darüber hinaus gehenden Einkommensfragen aber den privaten Akteuren zu überlassen sind. Nach dieser Herangehensweise sollte Existenznotwendigkeit ein Kriterium für staatliche Zuständigkeit sein. Immerhin ist die Existenzsicherung notwendige Voraussetzung, um andere Rechte überhaupt wahrnehmen zu können. Somit wäre die Existenzgarantie durch ein bedingungsloses Grundeinkommen ähnlich wie die bürgerlichen Menschenrechte eine staatlich zu garantierende Voraussetzung eines selbstbestimmten Lebens. Bedürfnisse, die darüber hinaus gehen, seien hingegen eine private Angelegenheit und grundsätzlich privat und auf den privatwirtschaftlichen Märkten zu befriedigen.

Dem gegenüber lässt sich argumentieren, dass die Frage der Existenznotwendigkeit kein Kriterium dafür sein sollte, welche Aufgaben dem Staat und welche dem Markt zuzuweisen sind. Stattdessen sollte sich diese Aufgabenzuweisung daran orientieren, welche Institution eine Aufgabe erfolgreicher erledigen kann. So finden wir den Staat sinnvollerweise in vielen Bereichen, in denen zwar private Güter bereitgestellt werden, aber der Staat dies effizienter kann als Privatanbieter auf einem Wettbewerbsmarkt. Beispiele sind die Müllbeseitigung, der Bahnverkehr oder die Wasserversorgung, also die Bereiche, die man in der Theorie der öffentlichen Finanzen traditionell als „natürliche Monopole“ bezeichnet. Umgekehrt sollten lebensnotwendige Funktionen der privaten Initiative überlassen werden, wenn sich herausstellt, dass sie privat besser erfüllt werden können als durch staatliche Einflussnahme. Die Herstellung und der Vertrieb von Lebensmitteln könnten in Deutschland Beispiele für eine erfolgreiche private Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern sein. Das heißt: Nicht Existenznotwendigkeit, sondern die Frage der Eignung einer Institution zur Lösung einer Aufgabe sollte das Kriterium dafür sein, ob etwas staatlich oder privat geleistet werden sollte.

Natürlich ist es in vielen Fällen umstritten, ob eine wichtige Aufgabe besser staatlich oder privat erledigt werden kann. Unter der Dominanz wirtschaftsliberaler Ansätze wurden in den vergangenen Jahren private und wettbewerbliche Lösungen in Bereichen gesucht, die früher als natürliche Monopole galten, z.B. bei der Stromversorgung, der Telekommunikation und der Post. Ob dies erfolgreich war und zu einer verbesserten Bedürfnisbefriedigung beitrug, ist umstritten. Umgekehrt wird angesichts der Finanzkrise mehr staatlicher Eingriff im Bankensektor gefordert. Man kann unterschiedlicher Meinung sein, ob die Versorgung mit Brot bei privaten



Bäckereien in besseren Händen ist als in staatlichen, aber das Kriterium sollte die Zweckmäßigkeit und der Erfolg bei der Versorgung der Bevölkerung mit Backwaren sein und nicht die Frage, ob die Aufgabe existenznotwendig ist. In diesem Text wird argumentiert, dass es ein Bedürfnis nach stabiler Altersvorsorge gibt, das besser vom Staat als von privaten Akteuren am Markt befriedigt werden kann.

Worin besteht dieses Bedürfnis konkret? Menschen, die mit fortgeschrittenem Alter aus dem Erwerbsleben ausscheiden, möchten nicht einen plötzlichen massiven Einkommenseinbruch erleben. Dass Armut immer auch etwas Relatives ist, wird heute allgemein anerkannt, wenn etwa in Armutsdefinitionen die Armutsschwelle prozentual zum Durchschnitts- oder Medianeinkommen der Gesellschaft ausgedrückt wird. Ähnlich wird bei Eintritt des Ruhestandes ein Zurückfallen auf das Niveau der Mindestsicherung – sei es im heutigen System, sei es mit Grundeinkommen – subjektiv als Verarmung empfunden. Die Menschen haben also das Bedürfnis, ihren individuell erreichten Lebensstandard auch nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben mindestens teilweise zu erhalten.

Die Befriedigung dieses Bedürfnisses kann der Staat besser leisten als dies private Wettbewerbsmärkte können, weil auf der Basis eines *Umlageverfahrens* die Alterssicherung stabiler und krisenfester gestaltet werden kann als auf der Basis privater Kapitalanlage. Ein Umlageverfahren zur Alterssicherung lässt sich gesamtgesellschaftlich aber praktisch nur als staatliches Pflichtsystem einrichten.

Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren

Beim Umlageverfahren zahlt die heute aktive junge Generation Beiträge, aus denen die heutigen Renten finanziert werden. Als Gegenleistung erhalten die Beitragszahler einen eigentumsrechtlich geschützten Anspruch auf Renten („Rentenanwartschaften“), die später von den dann Jungen mit ihren Beiträgen zu zahlen sind. Indem zuerst die Beiträge und später die Renten an das Erwerbseinkommen gekoppelt sind, erfüllt das System die Aufgabe, den individuellen Lebensstandard wenigstens teilweise auch im Ruhestand zu erhalten.

Die Alternative zum Umlageverfahren ist das *Kapitaldeckungsverfahren*. Bei diesem werden während der aktiven Lebensphase Ersparnisse gebildet, die – verzinst – dann im Alter zur Sicherung des Lebensstandards zur Verfügung stehen. Anders als das Umlageverfahren ist das Kapitaldeckungsverfahren auch in Form freiwilliger privater Vorsorge organisierbar.

Es dürfte unstrittig sein, dass für die tatsächliche Alterssicherung immer Mischsysteme aus Umlage und Kapitaldeckung bestehen. Denn zum einen ist auch in einem überwiegend durch das Umlageverfahren geprägten System die Bildung privater Ersparnisse als ergänzende Altersvorsorge natürlich erlaubt und verbreitet. Außerdem braucht die umlagefinanzierte Rentenversicherung selbst einen kleinen Kapitalstock



als Reserve, um jahreszeitlich und konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen abfedern zu können. Zum anderen muss bei Dominanz des Kapitaldeckungsverfahrens das Existenzminimum derjenigen Menschen, deren Ersparnisbildung unzureichend war, durch ein steuerfinanziertes, also umlagefinanziertes, System abgedeckt werden. Indem viele Grundeinkommensbefürworter vorschlagen, die über das Grundeinkommen hinausgehende Lebensstandardsicherung zu privatisieren, wollen sie für diese das Kapitaldeckungsverfahren anwenden.

Oft wird kritisiert, das Umlageverfahren sei eine Art Kettenbriefsystem, in dem künftige junge Generationen heute schon verpflichtet werden, für künftige Rentner zu zahlen, während beim Kapitaldeckungsverfahren Eigenvorsorge betrieben werde. Dem ist zu entgegnen, dass in jedem Alterssicherungssystem der Lebensstandard der Ruheständler unter Beteiligung der jeweils aktiven jungen Generation erzeugt und aufgebracht werden muss. In beiden Verfahren beruhen die Rentenansprüche nicht darauf, dass Waren für das Alter eingelagert werden, sondern auf der Definition von *Rechtsansprüchen*. Im Umlageverfahren sind dies die durch Beiträge begründeten Rentenanwartschaften, im Kapitaldeckungsverfahren die Eigentumstitel an Vermögensgegenständen. In beiden Systemen besteht die Vorsorge darin, durch Einzahlungen während der aktiven Lebensphase Rechtsansprüche auf Alterseinkommen zu erwerben. Diese Rechtsansprüche müssen in beiden Systemen durch die dann junge Generation erfüllt werden, die gerade dafür ihrerseits Rechtsansprüche auf spätere Alterseinkommen erwirbt. So wie im Umlageverfahren die Rentner darauf angewiesen sind, dass junge Beitragszahler ihre Rente finanzieren, sind im Kapitaldeckungsverfahren die Ruheständler darauf angewiesen, dass genügend junge Leute da sind, die ihnen ihre angesparten Vermögensgegenstände (z.B. Wertpapiere) abkaufen.⁵ Letztlich ist beides Ausdruck der Erkenntnis Mackenroths, dass „aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss.“⁶

Die beiden Verfahren garantieren also gleichermaßen Rechtsansprüche auf Anteile des zu Zeiten des eigenen Ruhestands erzeugten gesellschaftlichen Wohlstandes. Was sie

⁵ Aus diesem Grund ist das Kapitaldeckungsverfahren genauso wie das Umlageverfahren anfällig für die Folgen des demografischen Wandels: Wenn immer mehr alte Menschen ihre Vermögensgegenstände an immer weniger junge Menschen verkaufen möchten, dann droht ein Preisverfall dieser für den Ruhestand aufgebauten Vermögensbestände. Vgl. WAGNER, Gert; MEINHARDT, Volker; LEINERT, Johannes; KIRNER, Ellen (1998): Kapitaldeckung: Kein Wundermittel für die Altersvorsorge, Wochenbericht des DIW 46/1998, S. 833-840. Das Argument geht zurück auf MANKIW, N. Gregory; WEIL, David N. (1989): The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market, in: *Regional Science and Urban Economics* 19, S. 235-258.

⁶ MACKENROTH, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Gerhardt ALBRECHT (Hrsg.): *Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West. Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik (sic), Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin 1952*, Berlin, S. 39-76, dort Seite 41.



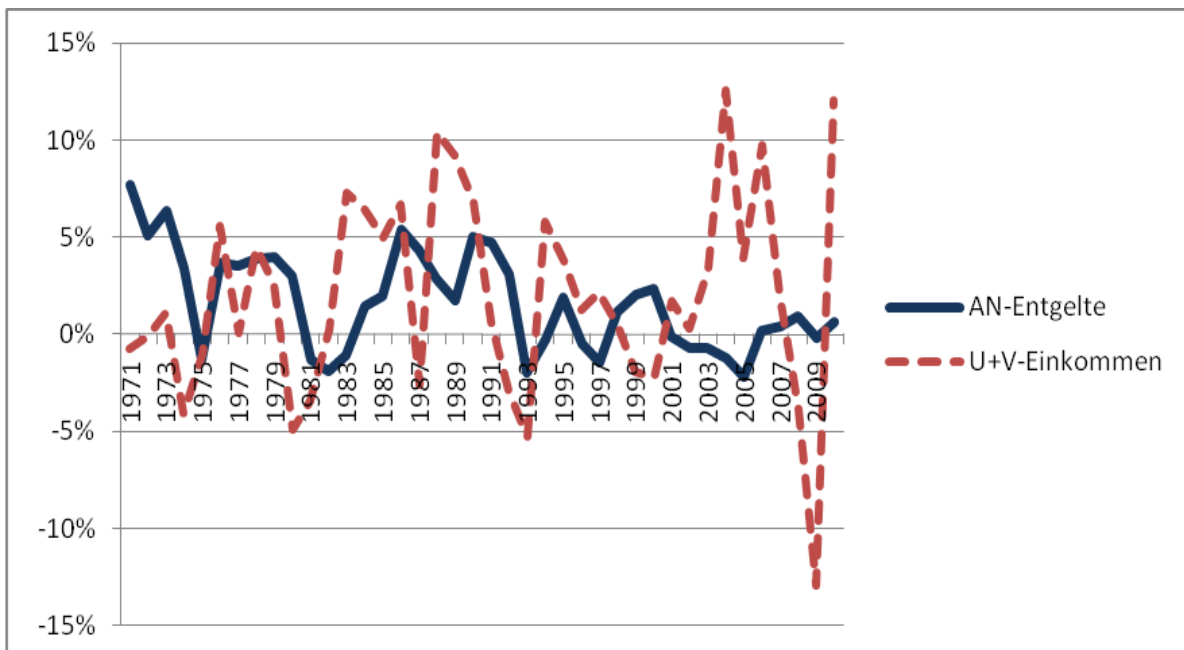
unterscheidet, ist die Art dieser Rechtsansprüche und deren Anfälligkeit für Störungen.

Größere Einkommensschwankungen beim Kapitaldeckungsverfahren

Beim Kapitaldeckungsverfahren hängen die Ansprüche auf Alterseinkommen an den Kapitaleinkommen der Volkswirtschaft, während beim Umlageverfahren (jedenfalls in Deutschland) die Renten an die Arbeitseinkommen gekoppelt sind. In der Abbildung 1 ist zu erkennen, dass im Laufe der Konjunkturzyklen der letzten Jahrzehnte die Kapitaleinkommen deutlich stärkere Schwankungen aufwiesen als die Lohn-einkommen. Mehrfach sanken die Kapitaleinkommen real um bis zu 5 Prozent, was dann meist im folgenden Wirtschaftsaufschwung durch umso stärkere Zuwächse ausgeglichen wurde. In der Finanzkrise 2009 sanken sie sogar um 13 Prozent. Dem gegenüber wiesen die Lohneinkommen eine stetigere Entwicklung auf. In schlechten Zeiten lagen die realen Rückgänge bei maximal 2 Prozent.

Wenn Menschen älter werden, geht ihre Arbeitskraft, nicht jedoch ihr Kapital in den Ruhestand. Die Rente ist Lohnersatz, nicht Ersatz für Kapitaleinkommen. Wünschen sich die Menschen für ihre Rente eine ähnlich stetige Entwicklung wie für ihr vorangegangenes Arbeitseinkommen, das diese ja ersetzen soll, dann gelingt dies durch die Ankopplung der Rente an das Arbeitseinkommen.

Abbildung 1: Änderungsraten der Arbeitnehmerentgelte (AN-Entgelte) und der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (U+V-Einkommen), bereinigt um den Verbraucherpreisindex, in Deutschland (bis 1991 Westdeutschland)



Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 18 und Internetseite destatis.de; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, Tabelle 83; Daten für 2010: Prognose aus der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute Herbst 2010. Eigene Berechnungen.



Größere Störungsanfälligkeit des Kapitaldeckungsverfahrens

Doch beim Kapitaldeckungsverfahren drohen nicht nur stärkere Schwankungen prinzipiell garantierter Einkommensströme, es weist auch ein höheres Risiko des Totalverlustes auf.⁷ Das Kapitaldeckungsverfahren schafft Ansprüche auf Alterseinkommen in Gestalt von Vermögensgegenständen, die real oder verbrieft vorhanden sind. Es setzt deshalb voraus, dass nicht nur der Erwerb bzw. Verkauf dieser Vermögensgegenstände rechtlich geschützt wird, sondern auch deren dauerhafter Bestand. Das Kapitaldeckungsverfahren ist darauf angewiesen, dass die Ersparnisse jahrzehntelang ununterbrochen gegen Schwund oder fremden Zugriff geschützt werden. Der Kapitalstock für das Alter darf zwischen Einzahlung und dem planmäßigen Abbau im Ruhestand bis zum Lebensende nicht unkalkuliert verlorengelassen. Sonst würde das Ziel der Vorsorge verfehlt. Dies macht das Kapitaldeckungsverfahren in hohem Maße anfällig für politische und ökonomische Krisen und Umwälzungen. Die jüngste Finanzkrise ist ein Beispiel dafür, wie Kapitalbestände durch ökonomische Wirren entwertet werden können. Aber auch politische Risiken sind zu beachten. So können die Rahmenbedingungen für die Unternehmenstätigkeit geändert werden und dadurch auch die Rentabilität des Kapitals, mithin die Höhe der möglichen Rente. Auch ist nicht auszuschließen, dass eine Regierung mit weniger Respekt vor erworbenen Ansprüchen auf den Kapitalstock der Alterssicherung zugreifen will, insbesondere wenn akute Krisen oder außergewöhnliche Belastungen zu bewältigen sind. Ist aber der mühsam angesparte Kapitalstock einmal weg, dann kann er nicht ohne weiteres ersetzt werden. Selbst wenn hinterher das Eigentum wieder geschützt wird, wäre dies vergebens, wenn die angesparten Kapitalbestände einfach nicht mehr vorhanden sind. Das bedeutet, das Kapitaldeckungsverfahren funktioniert nur dann, wenn die angesparten Vorsorgebeträge zwischen Einzahlung und Ruhestand (und auch danach bis zum Lebensende) ununterbrochen geschützt werden. Schon eine einmalige vorübergehende Störung mit Kapitalverlust zerstört die Funktionsfähigkeit des Systems.

Auch das Umlageverfahren ist darauf angewiesen, dass die mit den eingezahlten Beiträgen erworbenen Rentenansprüche geschützt und respektiert werden. Allerdings scheitert das System nur dann, wenn eine Umwälzung von Dauer ist. Werden die Rentenansprüche aus dem Umlageverfahren vorübergehend nicht respektiert, ist dies in diesem Moment zwar ein gravierendes Problem. Aber sobald die erworbenen Rentenansprüche wieder anerkannt werden, ist das System wieder funktionstüchtig. Eine vorübergehende Störung kann das System verkräften. Nur eine dauerhafte Negierung der Rentenansprüche führt dazu, dass das System scheitert.

Die Erfahrung zeigt, dass auf lange Zeiträume betrachtet vorübergehende Störungen sehr wahrscheinlich sind, während eine dauerhafte Leugnung von erworbenen

⁷ Dem steht die Hoffnung auf Kursgewinne gegenüber. Insgesamt macht beides die Alterssicherung unberechenbarer und schwankungsanfälliger.



Rentenanwartschaften unwahrscheinlich ist. So gab es in der Vergangenheit wiederholt politische Umwälzungen und ökonomische Krisen mit zerstörerischen Folgen für vorhandene Kapitalbestände. Aber nach jeder Krise kehrte man zu einem System zurück, bei dem durch Einzahlungen erworbene Ansprüche wieder grundsätzlich respektiert wurden.

Die Tatsache, dass das Umlageverfahren sofort funktionstüchtig ist, sobald Rentenanwartschaften respektiert werden, führte dazu, dass das Umlageverfahren gerade in solchen Situationen eingeführt wurde, in denen Ansprüche aus dem Kapitaldeckungsverfahren wegen Kapitalverlust nicht mehr erfüllt werden konnten. Die Geschichte der deutschen Rentenversicherung im 20. Jahrhundert bietet dafür Beispiele. Die Rentenversicherung war ursprünglich kapitalgedeckt. Im Zuge der großen Inflation bis 1923 ging jedoch das Vermögen der kapitalgedeckten Rentenversicherung zu einem großen Teil verloren, sodass im Anschluss das Umlageverfahren angewendet werden musste, um die erworbenen Rentenanwartschaften zu erfüllen. Zwar erfolgte in den dreißiger Jahren wieder der Aufbau eines Kapitalstocks. Als dieser jedoch am Ende des Zweiten Weltkriegs erneut vernichtet war, konnten wieder nur durch Anwendung des Umlageverfahrens die Rentenzahlungen fortgesetzt werden.⁸ Auch in anderen Ländern war die Einführung umlagefinanzierter Alterssicherungsmodelle die notwendige Antwort auf das Scheitern kapitalgedeckter Systeme angesichts von Finanzkrisen und anderen Umwälzungen: In den USA wurde die umlagefinanzierte „Social Security“ im Rahmen des New Deal 1935 als Reaktion auf die Große Depression eingeführt. Wenn eine vorübergehende Krise zum Zusammenbruch des Kapitaldeckungsverfahrens führte, lag der Ausweg im Umstieg auf das robustere Umlageverfahren.

Mehr Ersparnisse und Investitionen im Kapitaldeckungsverfahren?

Befürworter des kapitalgedeckten Systems versprechen sich davon eine Erhöhung der Ersparnisbildung und infolgedessen höhere Investitionen. Allerdings findet eine höhere Ersparnisbildung nur einmalig statt, nämlich bei der Errichtung des kapitalgedeckten Systems. Dann wird der Kapitalstock für die Alterssicherung aufgebaut. Ist das kapitalgedeckte System in Gang gekommen, dann ist die Ersparnisbildung nicht mehr größer als im Falle eines Umlageverfahrens. Denn dann spart zwar auch die junge Generation mehr, dafür löst aber jeweils die ältere Generation ihre Ersparnisse auf. Anders gesagt: In einem laufenden Kapitaldeckungsverfahren verkaufen jeweils die Alten ihre Vermögensgegenstände an die Jungen. Der Vermögensstock wird so von Generation zu Generation weitergereicht ohne grundsätzlich stärker zu wachsen als es bei einem Umlageverfahren der Fall wäre. Eine höhere Ersparnisbildung tritt somit potenziell nur einmalig bei Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens auf.

⁸ Vgl. TEGTMEIER, Werner (1998): Alterssicherung – Umlageverfahren ohne Alternative?, in: Heinz W. GALLER, Gert WAGNER (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung. Festschrift für Hans-Jürgen Krupp. S. 420-446, dort S. 425.



Würde man jedoch das wichtigste System der Alterssicherung von dem heutigen Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren umstellen, dann müsste die heutige aktive Generation nicht nur den Kapitalstock für den eigenen Ruhestand aufbauen, sondern zusätzlich noch die Renten der heutigen Ruheständler bezahlen. Eine solche Doppelbelastung einer Generation ist weder moralisch vertretbar noch dürfte sie verfassungsrechtlich zulässig oder politisch umsetzbar sein. Allenfalls könnte dieser Vorgang zeitlich gestreckt auf weniger schmerzhaft Weise realisiert werden. Diese Doppelbelastung würde jedoch die Hoffnung auf eine höhere Ersparnisbildung bei der Einführung des kapitalgedeckten Systems vermindern. Denn durch die doppelte Belastung der jungen Generation sinkt gerade in der Umstellungsphase deren Sparfähigkeit und Sparbereitschaft.⁹

Wenn die erste Generation dennoch bei Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens ihre Ersparnis erhöhen wollte, könnte dies gesamtwirtschaftlich scheitern. Denn eine erhöhte Sparneigung kann im ersten Schritt bedeuten, dass die Konsumnachfrage sinkt, infolgedessen die Produktion gedrosselt wird und das Volkseinkommen schrumpft oder schwächer wächst, sodass im Ergebnis die Möglichkeiten zu sparen geringer ausfallen.¹⁰ Dieses sogenannte Sparparadoxon kann relevant sein in Zeiten, in denen das Wirtschaftswachstum weniger durch Kapazitätsengpässe als durch mangelnde Konsumgüternachfrage gebremst wird. Es besteht eben keine Garantie, dass eine erhöhte Ersparnisbildung durch Vermittlung des Bankensektors in höhere Investitionen umgesetzt wird. Denn dazu sind zusätzlich vielversprechende Investitionsmöglichkeiten nötig. Diese könnten aber gerade dann fehlen, wenn die Konsumnachfrage aufgrund höherer Sparneigung niedriger ausfällt.

Somit bestehen Zweifel, dass das Kapitaldeckungsverfahren volkswirtschaftlich überhaupt zu einer höheren Ersparnisbildung führt und weitere Zweifel, dass es auf diese Weise zusätzliches Wirtschaftswachstum hervorbringt.

Gesetzliche Rentenversicherung: Umlageverfahren mit Freiheiten zur zusätzlichen Privatvorsorge

Der Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens liegt in seiner Freiwilligkeit. Das Kapitaldeckungsverfahren lässt sich privat und freiwillig organisieren. Das Umlageverfahren ist hingegen – wie oben erörtert – praktisch nur als staatliches Pflichtsystem möglich. Da aber die Erwerbstätigen eine wenigstens teilweise Erhaltung ihres Lebensstandards im Alter wünschen, erscheint die Freiheitseinschränkung durch ein umlagefinanziertes Pflichtsystem gering und vertretbar zu sein, insbesondere, wenn dieses System keinen

⁹ Vgl. SCHMÄHL, Winfried (1998): Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen?, in: Wirtschaftsdienst 78, Heft 5, S. 264-267, dort S. 265.

¹⁰ Das Argument geht zurück auf KEYNES, John Maynard (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money, London.



vollständigen, sondern nur einen teilweisen Lohnersatz bietet und daneben individuell gestaltbare Freiräume für private Vorsorge lässt. Die heutige gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ist ein umlagefinanziertes staatliches Pflichtsystem, das im Alter ein Einkommen in Höhe von etwa zwei Dritteln des vorangegangenen Netto-Arbeitseinkommens sichert.

Die freiwillige kapitalgedeckte Privatvorsorge wird neben der gesetzlichen Rente immer eine Rolle spielen. Betriebsrenten und private Vorsorgepläne stellen ergänzende Möglichkeiten der Alterssicherung dar. Zusätzlich können risikofreudige Anleger auch auf unsicheren Märkten investieren. Ein Grundstock der Lebensstandardsicherung im Alter sollte jedoch von den damit verbundenen Risiken möglichst frei sein. Dieser Grundstock wird durch die gesetzliche Rentenversicherung bereitgestellt.

Die Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung hat sich angesichts der Finanzkrise in besonderem Maße erwiesen. Gemessen daran, dass die Bestände an Finanzkapital zur Altersvorsorge der kapitalgedeckten Systeme weltweit um 20 bis 25 Prozent geschrumpft sind mit entsprechenden Folgen für die daraus zu finanzierenden Renten¹¹, erschien die Diskussion über eine (schließlich von der Politik abgelehnte) 2-prozentige Senkung der gesetzlichen Renten in Deutschland als Ausdruck von Stabilität. Diese Stabilität ist für die Lebensstandardsicherung im Alter notwendig, denn bei der Alterssicherung steht weniger eine hohe Rendite als vielmehr die Sicherheit im Mittelpunkt. Zusätzlich hat sie auch für die Volkswirtschaft einen stabilisierenden Effekt: Sie verstetigt die Einkommenserwartungen und macht die Kaufkraft eines großen Teils der Bevölkerung unabhängig von den Turbulenzen der Kapitalmärkte. Beides sorgt für eine gleichmäßigere Entwicklung der privaten Konsumausgaben. Die gesetzliche Rentenversicherung sollte deshalb auch in einer Gesellschaft mit Grundeinkommen beibehalten werden.

Offene Fragen und Aufgaben bei Einführung eines Grundeinkommens

Diese Grundsatzentscheidung zugunsten der gesetzlichen Rentenversicherung lässt viele Fragen offen, die hier nur kurz genannt, aber nicht beantwortet werden sollen: Auf wen soll sich die Versicherungspflicht erstrecken? Sollen auch Selbstständige und Freiberufler verpflichtet werden sich zu versichern? Ist die Existenz getrennter Alterssicherungssysteme für Beamte und für Angestellte sinnvoll? Zu welchem Anteil soll das vorangegangene Arbeitseinkommen versichert werden? Soll dieser Anteil sinken, wenn im Zuge des demografischen Wandels der Bevölkerungsanteil der Ruheständler ständig zunimmt? Wie sind Ausbildungszeiten, Zeiten der Erwerbslosigkeit oder Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung zu berücksichtigen? Zu welchem Anteil soll der Staat die Rentenversicherung aus Steuermitteln

¹¹ Vgl. ANTOLIN, Pablo; STEWART, Fiona (2009): Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis, in: Financial Market Trends No. 96 2009/1, unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/45/43294808.pdf>



bezuschussen? In welchem Umfang sind Reserven für schlechte Zeiten zu bilden? Welche Bedeutung können Hinterbliebenenrenten noch haben, wenn mit einem Grundeinkommen die soziale Absicherung radikal individualisiert wird? Sollen die Rentenversicherungsbeiträge oder besser die Renten besteuert werden? Sollen die Renten immer entsprechend der jährlichen Lohnentwicklung angepasst werden oder ist es sinnvoller, dass sich die Rentenerhöhungen an der längerfristigen Lohnentwicklung orientieren? Lässt sich die jährliche Rentenanpassung durch eine transparente Formel für einen langen Zeitraum festlegen? Oder wird die jährliche Rentenanpassung immer eine politische Entscheidung sein, mit der Jahr für Jahr Wohlstandszuwächse (oder -rückgänge) zwischen den Generationen aufgeteilt werden? Diese Fragen zeigen, dass auch innerhalb einer Grundsatzentscheidung zugunsten der gesetzlichen Rentenversicherung viel Klärungsbedarf und Gestaltungsspielraum besteht.

Mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens würde sich zusätzlich die Herausforderung ergeben, dieses mit der gesetzlichen Rentenversicherung konsistent zu verbinden. Denn das bedingungslose Grundeinkommen würde die Existenzsicherung voll übernehmen, eine Funktion, die heute bei den meisten älteren Menschen durch die Rente erfüllt wird. Zwei mögliche Lösungen zur Kombination von Grundeinkommen und umlagefinanzierter Rente sind denkbar.¹²

Die erste Lösung bestünde darin, dass das Grundeinkommen hinsichtlich der Existenzsicherung die Rente ersetzt. Das Grundeinkommen wird zu der im Alter dominierenden Einkommensquelle. Die Rentenversicherung würde sich dadurch auf die Rolle einer das Grundeinkommen ergänzenden Aufstockung beschränken. Infolgedessen wären die Renten und die Rentenversicherungsbeiträge deutlich niedriger, die Steuern zur Finanzierung des Grundeinkommens alter Menschen dagegen entsprechend höher. Abbildung 2A zeigt, wie sich unter dieser Bedingung das Alterseinkommen in Abhängigkeit von den Beiträgen zur Rentenversicherung zusammensetzt.

Die zweite Lösung wäre, die gesetzliche Rente grundsätzlich so zu lassen, wie sie heute ist, und das Grundeinkommen als negative Einkommensteuer bei zu niedrigen Renten zu ergänzen, genauso wie dies für Erwerbseinkommen diskutiert wird. Das bedeutet, dass nur bei fehlenden Rentenansprüchen das volle Grundeinkommen gezahlt wird und mit zunehmenden Rentenansprüchen das Grundeinkommen immer niedriger ausfällt. Dies wäre gleichbedeutend mit einem System, in dem ein bedingungsloses Grundeinkommen an alle ausgezahlt wird, aber gleichzeitig die Renten stärker besteuert werden und bei dem Steuern und Grundeinkommen miteinander verrechnet werden. Abbildung 2B zeigt, wie sich unter dieser Bedingung das Alterseinkommen in Abhängigkeit von den Beiträgen zur Rentenversicherung zusammensetzt.

¹² Vgl. STRENGMANN-KUHN, Wolfgang (2008): Altersarmut in Deutschland – empirische Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, in: Deutsche Rentenversicherung 1/2008, S. 120-133, dort S. 129 f.



Abbildung 2A: Zusammensetzung der Alterseinkommen in Abhängigkeit von eingezahlten Rentenbeiträgen bei einer das Grundeinkommen aufstockenden Rente

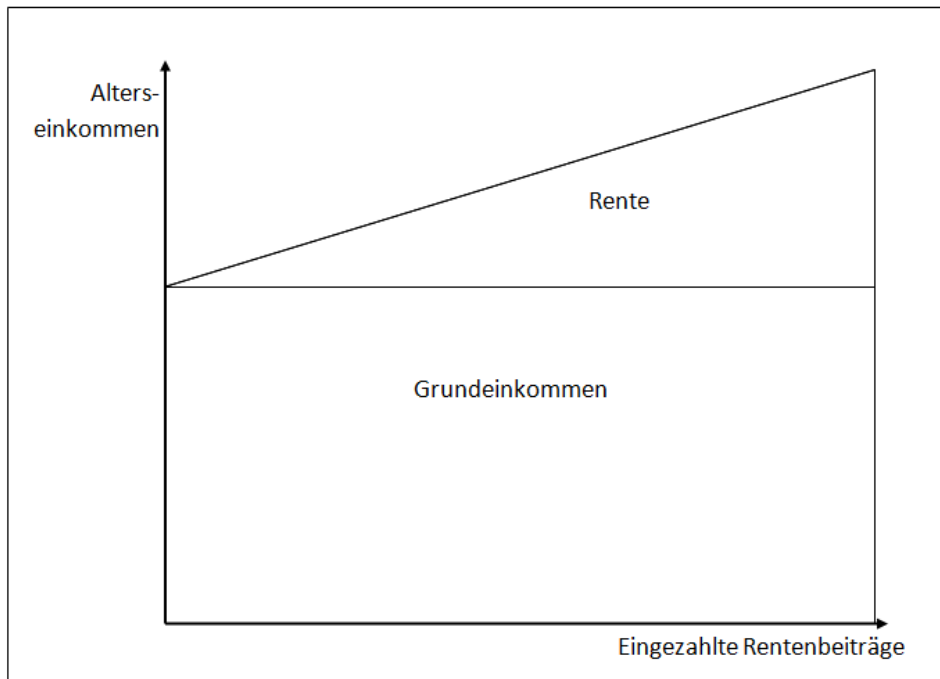
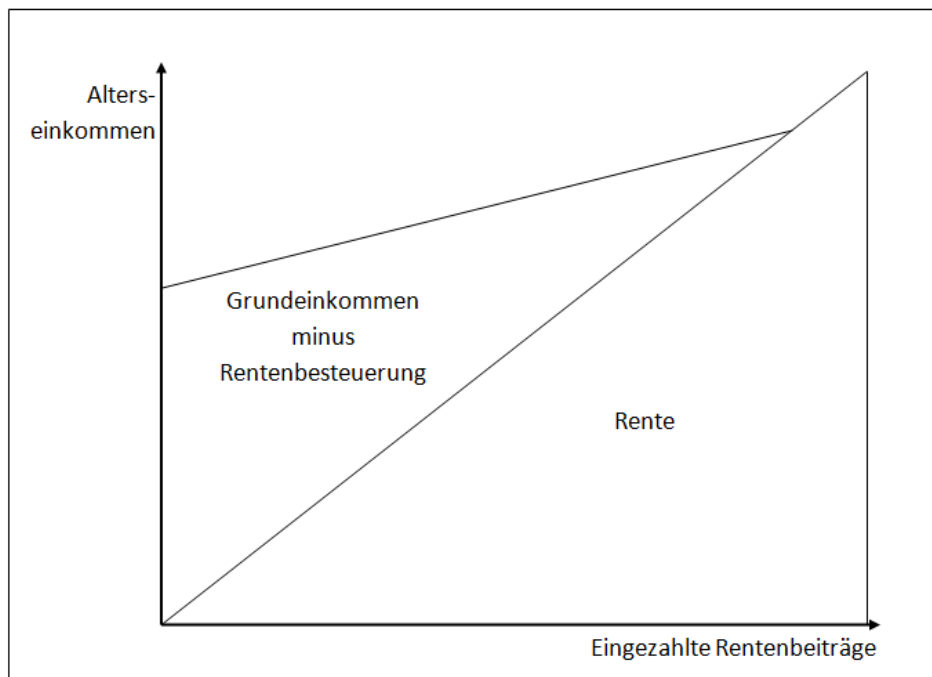


Abbildung 2B: Zusammensetzung der Alterseinkommen in Abhängigkeit von eingezahlten Rentenbeiträgen bei einem Grundeinkommen als negative Einkommensteuer auf die Rente



Beide Lösungsansätze garantieren eine stimmige Kombination aus Grundeinkommen und Rente, in der die Existenzsicherung durch das Grundeinkommen garantiert wird, während alle eingezahlten Rentenversicherungsbeiträge darüber hinaus zur



Aufstockung des Alterseinkommens führen und somit der Sicherung des Lebensstandards dienen.

Auch im System der Alterssicherung sind also Anpassungen erforderlich, wenn ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt werden soll. Diese Anpassungen werden nicht aufwändiger sein als die Zusammenfügung mit anderen Einkommensarten oder mit dem Steuersystem. Das Grundeinkommen und die gesetzliche Rentenversicherung sind keine Gegensätze. Gerade angesichts der Unsicherheiten auf den Kapitalmärkten, die uns die Finanzkrise von Neuem ins Bewusstsein gebracht hat, ist die umlagefinanzierte Rentenversicherung zur Absicherung des Lebensstandards im Ruhestand auch in einer Gesellschaft mit Grundeinkommen sinnvoll und notwendig.

Dezember 2010