



HALLESCHER BEITRÄGE ZU DEN  
GESUNDHEITS- UND  
PFLEGEWISSENSCHAFTEN



# Internationale Trends in der Rentenversicherung



*von Wolfgang Scholz*

HERAUSGEBER: JOHANN BEHRENS  
REDAKTION & GESTALTUNG: GERO LANGER

4. JAHRGANG  
ISSN 1610-7268

2

Vor der Veröffentlichung werden Beiträge im üblichen »peer review«-Verfahren auf ihre Publikationswürdigkeit hin begutachtet. Außer der anonymen Beurteilung der Publikationswürdigkeit geben die Gutachtenden in der Regel Anregungen für Verbesserungen an die Autorinnen und Autoren. Die Aufnahme der Anregungen wird nicht in einer zweiten Begutachtungsrunde geprüft. Daher kann nicht notwendigerweise davon ausgegangen werden, daß die publizierten Fassungen allen Anregungen der Gutachtenden entsprechen. Die Verantwortung für die publizierte Fassung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Die Nutzung der Zeitschrift und der in ihr enthaltenen Beiträge ist insoweit frei, als nichtkommerziell handelnden Personen, Firmen, Einrichtungen etc. ein begrenztes Recht auf nichtkommerzielle Nutzung und Vervielfältigung in analoger und digitaler Form eingeräumt wird. Das betrifft das Laden und Speichern auf binäre Datenträger sowie das Ausdrucken und Kopieren auf Papier. Dabei obliegt dem Nutzer stets die vollständige Angabe der Herkunft, bei elektronischer Nutzung auch die Sicherung dieser Bestimmungen.

Es besteht – außer im Rahmen wissenschaftlicher und schulischer Veranstaltungen öffentlicher Träger – kein Recht auf Verbreitung. Es besteht kein Recht zur öffentlichen Wiedergabe. Das Verbot schließt das Bereithalten zum Abruf im Internet, die Verbreitung über Newsgroups und per Mailinglisten ein, soweit dies durch die Redaktion – oder durch den/die Urheber des betreffenden Beitrags – nicht ausdrücklich genehmigt wurde. Darüber hinausgehende Nutzungen und Verwertungen sind ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar.

Eine Produktbezeichnung kann markenrechtlich geschützt sein, auch wenn bei ihrer Verwendung das Zeichen<sup>®</sup> oder ein anderer Hinweis fehlen sollte. Die angegebenen Dosierungen sollten mit den Angaben der Produkthersteller verglichen werden. Für Angaben über Dosierungen und Applikationsformen kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesetzt mit L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X 2<sub>ε</sub> in der Stempel Garamond

Redaktionsschluß: 2. November 2005

#### IMPRESSUM

Die »Halleschen Beiträge zur Gesundheits- und Pflegewissenschaft« werden herausgegeben von Prof. Dr. phil. habil. Johann Behrens  
Redaktion & Gestaltung: Dipl. Pflege- u. Gesundheitswiss. Gero Langer

Kontakt: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg · Medizinische Fakultät · Institut für Gesundheits- und Pflegewissenschaft ·  
German Center for Evidence-based Nursing · Magdeburger Straße 8 · 06112 Halle/Saale · Deutschland

Telefon 0345 – 557 4450 · Fax 0345 – 557 4471 · E-Mail [gero.langer@medizin.uni-halle.de](mailto:gero.langer@medizin.uni-halle.de)

Website <http://www.medizin.uni-halle.de/pflegewissenschaft/index.php?id=341>

ISSN 1610-7268

Alle Rechte vorbehalten.

© Prof. Dr. Johann Behrens, Halle/Saale, Deutschland

## Über den Autor

Wolfgang Scholz arbeitet als Ökonom für die Abteilung Soziale Sicherung des Internationalen Arbeitsamtes in Genf. In dieser Abteilung gibt es eine relativ kleine Gruppe von Aktuarien, Volkswirten, Statistikern und Juristen, die – weltweit – bestehende Rentenversicherungssysteme auf ihre soziale, finanzielle und ökonomische Funktionsfähigkeit und Nachhaltigkeit hin untersucht. Aktuarien und Ökonomen zusammenzubringen, ist wegen des wechselseitigen Unverständnisses bzgl. des jeweiligen Analyseansatzes nicht ohne Risiko. Für Aktuarien ist die Prognose von Rentenfinanzen über 75 Jahre ebenso solide wie die Prognose, dass die Sonne am nächsten Morgen wieder aufgeht. Aktuarien haben sich daran zu gewöhnen, dass man sich die Anfangsbedingungen und -jahre von Langfristprognosen besonders genau anschaut: kleine Variationen können erhebliche Auswirkungen in der langen Frist haben; und Ökonomen haben zu lernen, dass die Langfristprognosen der Aktuarien eigentlich nichts anderes sind als numerische Metaphern des gegenwärtigen (*Ist*)-Zustandes, der gegenwärtigen inneren Struktur der Finanzen von Rentensystemen. Die in diesem Aufsatz vertretenen Inhalte dürfen in keiner Weise als Position oder Stellungnahme des Internationalen Arbeitsamtes / der Internationalen Arbeitsorganisation interpretiert werden, sondern sind allein dem Verfasser geschuldet.



Im folgenden wird strikt Rentenversicherung von Alterssicherung geschieden. Alterssicherung ist, in einem umfassend verstandenen Sinne, gesellschaftliches Kümern um die Alten. Alterssicherung umfasst alle Fragen der sozialen Einbindung der Alten etwa in den kulturellen Bereich bis hin zu den vielfältigen Aspekten, wie das Soziale bewahrt werden kann, wenn es um die allerletzte Lebensspanne geht. Dazu gehören auch die Methoden der Einkommenssicherung im Alter, sie sind aber nur ein Teilbereich.

Der vergleichsweise enge Begriff der Rentenversicherung hat überwiegend etwas mit den Notwendigkeiten hochgradig formaler gesellschaftlicher Organisation bei kapitalistischer Wirtschaftsweise zu tun. In theoretischer Verdichtung dient Rentenversicherung primär drei Zwecken:

- *Erstens* versorgt Rentenversicherung die Alten auf einfache Weise mit Geld. Ob Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren, ob öffentlich oder privat – alle Rentensysteme bewirken Konsumverzicht der Aktiven zum unmittelbaren (Umlage) oder mittelbaren (Kapitaldeckung) Vorteil der Inaktiven. Rentenversicherung ist somit eine praktische Methode, jene, denen in der Marktwirtschaft kein *Primäreinkommen* zusteht, mit *Sekundäreinkommen* zu versorgen und damit den Absatz moderner *Massenproduktion* von Gütern und Diensten auch insoweit zu *garantieren*. Die Betonung liegt dabei auf dem Wort *garantieren*: Durch Beitrags- oder Steuerzahlung werden die Aktiven gezwungen, auf Konsum zu verzichten, damit die alten Inaktiven konsumieren können. Deren Rentenniveau wird gleichzeitig optimiert, sodass die Konsumquote der Inaktiven bei fast 100% liegt. Freiwilliges Vorsorgesparen, die extreme Alternative zur mandatierten Umlage, könnte, müsste aber nicht zum gleichen gesamtwirtschaftlichen Konsumniveau führen. Bei diesem Verfahren wird monetäre Nachfrage ja zunächst auf Sparkonten stillgelegt; es bedarf dann zusätzlicher unternehmerischer Initiative, das stillgelegte Geld – durch Vermittlung der Finanzmärkte – in ökonomisch produktive Investitionen zu verwandeln<sup>1</sup>.
- *Zweitens* ist Rentenversicherung (ebenso wie etwa Altersheime, Pflegestationen und dergleichen Institutionen) notwendig als Ersatz für sich auflösende *Familienstrukturen* unter den genannten Produktionsbedingungen. Erst Rentenversicherung hat es ermöglicht, dass Menschen auch im Alter mit maximaler Autonomie, also ohne Familie im häuslichen Verbund, leben können. Dies wiederum ermöglicht es den Jungen, der von ihnen verlangten oder selbst gewünschten beruflichen und regionalen Flexibilität nachzukommen, ohne sich besondere Sorge um ihre Eltern machen zu müssen. Die *familiäre Funktion des Realeinkommenstransfers* wird durch *gesellschaftlich institutionalisierten Geldtransfer* ersetzt.
- *Drittens* ist Rentenversicherung eine Institution, die den *Produktionsfaktor Arbeit aus dem Produktionsprozess herauskauft*, sobald er unproduktiv geworden ist. Sie trägt dadurch ganz wesentlich dazu bei – ein Effekt, der in der öffentlichen Debatte oft ignoriert wird –, die Produktivität von Arbeit zu maximieren und aufrecht

---

<sup>1</sup>Die Frage, wie die Alten am Konsum der zusätzlichen Produktion beteiligt werden könnten, bliebe dabei zunächst, also für mindestens 1 1/2 bis 2 Generationen, gänzlich unbeantwortet.

zu erhalten. In dieser Funktion unterstützt Rentenversicherung die wirtschaftlichen Angebots- und Wachstumsbedingungen. Andere soziale Sicherungssysteme tun dies zwar auch, etwa die Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die arbeitslose Inaktive teilweise über relativ lange Perioden, oft wiederholt, unterstützt. Aber keine andere Institution organisiert dieses Herauskaufen aus dem Arbeitsmarkt in gleicher Weise definitiv wie Rentenversicherung.

Angesichts dieser Interpretationslage<sup>2</sup> (Box 1) ist es für Ökonomen eher unerheblich, dass Bismarck die Rentenversicherung in die Welt brachte um den Sozialdemokraten den politischen Wind aus den Segeln zu nehmen.

#### Box 1: Renten- und Wachstumsdiskussion I

Aus der Sicht der ökonomischen Wachstumstheorie geht die gegenwärtige weltweite Rentendiskussion im Kern um die Frage, wie die verteilungspolitischen Parameter von Rentenversicherung gesetzt werden müssen, damit ein Gleichgewicht zwischen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage- und Angebotswirkungen von Rentenversicherung so hergestellt werden kann, dass gleichzeitig maximales gesamtwirtschaftliches Wachstum möglich ist. Im Hinblick auf die Nachfrageseite betrifft dies das Verhältnis von Beitragssatz zu Rentenniveau, auf der Angebotsseite im Kern die Frage nach dem richtigen Rentenalter, denn dieses bestimmt, vereinfacht gesagt, ob die Rentenversicherung die richtigen (also unproduktiven) Kandidaten aus dem Produktionsprozess herauskauft. Im Rahmen von teilweise vehement geführten Auseinandersetzungen hat sich inzwischen ausserhalb der wachstumspolitischen Diskussion eine neue Rentenorthodoxie entwickelt. Zum Begriff der neuen Rentenorthodoxie vgl. Müller, Katharina: Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa. <http://www.univie.ac.at> (September 2005)

Auch mag man ruhig spekulieren, dass der Westen nach der Oktoberrevolution von 1917 wohl nicht anders konnte als insgesamt sozialer zu werden. Unabhängig von solchen und ähnlichen Erklärungsversuchen ist evident, dass Rentenversicherung sozusagen mit der Erfindung der Dampfmaschine und der aus ihr folgenden ökonomischen und sozialen Entwicklung bereits vorgegeben war. (Box 2)

---

<sup>2</sup>Es gibt weitere ökonomische Begründungen: ZB liefert Rentenversicherung fast kostenlos, als Koppelprodukt sozusagen, wichtige Informationen über Demographie und Einkommensverteilung, ohne die man sich das Funktionieren moderner Volkswirtschaften und der in ihnen tätigen grossen und mittleren Unternehmen nur schwer vorstellen kann. Solche Informationsbeschaffung könnte natürlich auch anders organisiert werden, aber wenn Rentenversicherung schon mal da ist, dann sollte man die Produktivitätseffekte, die ihrer informatorischen Vernetzung mit der Wirtschaft entstammen, nicht verschweigen.

## Box 2: Dampfmaschine und Rentenversicherung

In jüngster Zeit ist darauf verwiesen worden, dass die ökonomische Verwertung der Dampfmaschine nur zu erklären ist, wenn man berücksichtigt, dass es zZ ihrer Erfindung bereits ein staatliches System privaten Patentschutzes gab. Ohne dies wäre es kaum möglich gewesen, die kritische Masse an Kapitalien anzusammeln, die zur wirtschaftlichen Anwendung der Erfindung notwendig war. Dies kommt zu der von Max Weber angebotenen Erklärung für das Aufkommen des technologischen Zeitalters hinzu. In ähnlicher Weise ist die Wirkung von Rentenversicherung als Produktivitätspeitsche nur vollständig zu erklären, wenn man Rentenansprüche mit einem starken individuellen Rechtsschutz versieht. Gibt man diesen auf, zB durch schlechte Verwaltung (manche bekommen eine Rente, andere nicht) oder gibt man Rentenzahlungen auf andere Weise Lotteriencharakter (zB durch entsprechende öffentliche Diskussion), dann verschwindet auch die strukturierende und ökonomisch disziplinierende Wirkung von Rentenversicherung. Dies ist die Erfahrung in vielen Ländern, wo Rentenversicherung zB immer wieder einmal kurzfristigen politischen Interessen untergeordnet wurde.

Da Rentenversicherung eine notwendige Institution kapitalistischer Produktionsweise ist (Box 3), kann es nicht verwundern, dass sie nach dem 2. Weltkrieg weltumspannend zum integralen und, neben der Krankenversicherung, zentralen Einkommensverteilungsmechanismus des Wohlfahrtsstaates wurde<sup>3</sup>. Die technologisch induzierte Produktivitäts- und Einkommensexplosion liess praktisch alle Staaten des OECD Bereichs – und überwiegend auch des COMECON – in je spezifischer Ausprägung an dieser Politik teilnehmen.

Heute haben praktisch alle Länder eine Rentenversicherung. Man fragt sich natürlich, wie das sein kann, haben doch die meisten Länder, besonders die der dritten Welt (aber nicht nur die) keine breite und tiefe kapitalistische Produktionsbasis, die ja Bedingung für Rentenversicherung ist.

Nun, die meisten Entwicklungsländer haben eine Rentenversicherung aus anderen Gründen – und sind genau deswegen oft in einem desolaten Zustand: teilweise sind diese Rentenversicherungen Ergebnis der Blockkonkurrenz nach dem 2. Weltkrieg; zu einem anderen Teil sind sie Hinterlassenschaft der Kolonialmächte; nur zu einem ganz geringen Teil, und dann auch erst in jüngerer Zeit, sind sie Ergebnis internationaler Entwicklungshilfe.

---

<sup>3</sup> In der Zeit zwischen den beiden Kriegen mussten sich die Volkswirtschaften zunächst von Krieg und Zusammenbruch des Goldstandards erholen. Rivalität zwischen den Nationen, statt Kooperation, trug erheblich dazu bei, dass es nicht schon nach dem 1. Weltkrieg zu einer ähnlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung kam wie nach dem 2. Hitler's Sozialpolitik, mit der er sich nach einer im SPIEGEL vor einigen Monaten verbreiteten These die Zustimmung breiter Bevölkerungsschichten zu seinen Kriegsvorbereitungen erkaufen soll, kann (übrigens ebensowenig wie die Entsprechung im sowjetischen Machtbereich) schon deswegen nicht als wohlfahrtsstaatlich bezeichnet werden, weil der Wohlfahrtsstaat die Befreiung des Individuums betrieb, nicht seine Unterdrückung.

### Box 3: Debatte von Scheinalternativen

Wenn Rentenversicherung integraler Bestandteil kapitalistischen Wirtschaftens ist, so ist dies weder äquivalent mit der Festlegung auf eine spezifische Form der Durchführung von Rentenversicherung noch etwa gleichbedeutend mit der Ansicht, Demographie sei irrelevant. Dennoch hatte Norbert Blüm, ganz Adenauer's Enkel, vollkommen Recht, wenn er, oft dafür geschmäht, behauptete die umlagefinanzierte Rente sei sicher – er hätte der Vollständigkeit halber nur hinzufügen müssen: ... solange unsere Volkswirtschaft kapitalistisch bleibt und solange wir gelegentlich, je nach den anliegenden Notwendigkeiten, reformieren. Es ist die immer wieder einmal gegebene, aber unausweichliche, Reformnotwendigkeit von umlagefinanzierter Rentenversicherung, die von aufgeregt daherinformierenden Schnellwissern dazu benutzt wird, das System selbst in Frage zu stellen. Dies ist übrigens keine deutsche Spezialität.

Der Zustand der Rentenversicherungen in diesen Ländern ist oft so schlecht, dass ihre gesellschaftliche Bedeutung erheblich relativiert werden muss. (Box 4) Als wesentliche Gründe für das häufige Versagen von Rentenversicherungen in den Entwicklungsländern seien hier die folgenden genannt:

### Box 4: Zum Versagen von Rentensystemen in Entwicklungsländern

Rentensysteme in den Entwicklungsländern erreichen meist nur kleine, oft privilegierte Teile der Gesamtbevölkerung, wie zB die Beamtenschaft, das Militär oder die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, in staatlichen Betrieben und in den outlets internationaler Konzerne. Viele dieser Systeme besitzen eine innere Parameterstruktur, die sie chronisch unterfinanziert sein lässt. Damit ist gemeint, dass diese Systeme gewissermassen so tun, als könnten sie, relativ zum Nationaleinkommen, Renten luxemburgischer Generosität ohne die luxemburgische Wirtschaftskraft generieren. Mit anderen Worten: diese Systeme dienen oft der Loyalitätsbindung zwischen regierenden Eliten und den zum Erhalt der Machtstrukturen notwendigen Gruppen; eine Uebertragung auf die allgemeine Bevölkerung ist daher oft gar nicht gewollt oder in vielen Fällen wegen ihrer systemisch zu hohen Leistungen gar nicht oder nur als Teil weit umfassenderer Reformszenarien denkbar. Manche dieser Systeme versuchen zwar, Vorbilder aus dem OECD Raum zu emulieren, d.h. im Prinzip sich der ganzen Bevölkerung zu öffnen. Sie versagen aber in dieser sozialpolitischen Zielsetzung aus unterschiedlichen Gründen, von denen hier unzureichende Systeme persönlichen Eigentumsschutzes, schlechte Verwaltung, Korruption und Kriege, aber auch Naturkatastrophen, genannt seien.

Entwicklungsländer haben immer junge Bevölkerungen mit oftmals schier unerschöpflichem Arbeitspotential und einer sehr geringen Zahl von zu finanzierenden Alten. Die demographischen Voraussetzungen für Rentenversicherung sind also sehr günstig. Gleichzeitig haben diese Länder aber üblicherweise schlechte Bildungs- und Gesundheitssysteme, verbunden mit Produktionsstrukturen, die sich bei näherem Hinsehen trotz teilweiser Modernität oft als ausgelagerte Fließbänder erweisen. In diesen Ländern ist die durchschnittliche Arbeitsproduktivität so niedrig, dass sie durch den Mechanismus eines Herauskaufens von Arbeitskräften aus dem Erwerbspotential durch die Rentenversicherung nicht oder nur in wirtschaftlich belanglosem Ausmass erhöht würde.

Um signifikante Produktivitätswirkungen zu erzielen, müsste das Rentenalter (mit anschließendem Arbeitsverbot) so stark herabgesetzt werden, dass es zu Verknappungseffekten auf den Arbeitsmärkten käme. Dies ist eine Option, die man allenfalls theoretisch durchspielen kann, da das Rentenalter tatsächlich in vielen Ländern dann wohl unter 30 Jahre gesenkt werden müsste.

In diesen Ländern gibt es auch keine Anreize, Rentenversicherung wegen produktionsbedingt sich auflösender Familienstrukturen auszuweiten. Zwar sind auch in Entwicklungsländern traditionelle Familienstrukturen gefährdet, die Gründe sind aber weit überwiegend nicht produktionsbedingt, sondern AIDS, Kriege, Naturkatastrophen, Unterernährung – nur zT auch „modern life-style“. Wo einzelne Familienmitglieder *beruflich* induzierte, also produktionsbedingte Mobilität zeigen müssen, bleibt Familie wegen ihrer Grösse davon meist unberührt. Wenn Familien dadurch dennoch in Mitleidenschaft gezogen werden, bleibt die Zahl solcher Fälle empirisch vernachlässigbar gering, so dass die „kritische Masse“ für Einführung und dauerhaften Betrieb einer gesellschaftlichen Institution Rentenversicherung fehlt.

Warum dieser Ausflug in die Entwicklungsländer? Der Grund ist, dass nur ganz wenigen Teilnehmern an der *europäischen und speziell der deutschen Rentendiskussion* bewusst ist, wie sehr sie eine Diskussion führen, die in ihren Ursprüngen, zu einem grossen Teil aber auch in ihren Empfehlungen, auf die rentenpolitische Misere in Entwicklungs- und Schwellenländern zurückgeht.

Und das kommt so: Nach der Auflösung der Blöcke setzte sich weltweit ein Konsens darüber durch, dass das Einkommen der Weltbevölkerung am besten durch „marktwirtschaftliche Reformen“ maximiert werden könne. In seinen Details ursprünglich eigentlich erdacht, um das nicht enden wollende wirtschafts- und finanzpolitische Elend speziell in Südamerika zu beenden, wurde der Konsens 1989 von dem amerikanischen Ökonomen John Williamson in 10 Punkten zusammengefasst und ist seither unter dem Namen „Washington Consensus“ *bekannt*. (Box 5)



### Box 5: Der Washington Consensus

Es wird oft vergessen, dass der Washington Consensus von 1989 nicht ohne die Regierungen und Notenbanken der grossen Wirtschaftsnationen zustande gekommen wäre. Die vollständige Liste aller 10 Punkte des Consensus mit Erläuterungen reflektiert einen weitgehend bekannten akademischen und öffentlichen Diskurs, der sich wohl fast völlig mit den damaligen und auch heutigen Vorstellungen von Bundesbank und Bundeswirtschaftsministerium deckt. Beide Institutionen haben zB die Gremien der OECD immer dazu benutzt, ihre Vorstellungen über richtige Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu Hause in den Dokumenten und Veröffentlichungen der jeweiligen Organisation durchzusetzen. Das Arbeitsministerium konnte im Rahmen der Beteiligung allenfalls manche überzogene Spitze wegglatzen. In Washington war dies aber nicht mehr möglich. Auf den periodischen Tagungen von IMF und Weltbank sind die Arbeitsministerien nicht vertreten, über die grosse Richtung von Wachstums- und Entwicklungspolitik wurde also immer ohne Berücksichtigung spezifisch sozialpolitischer Aspekte abgestimmt. John Williamson hat die 10 Punkte später wie folgt zusammengefasst und kommentiert:

1. Fiscal Discipline. This was in the context of a region where almost all the countries had run large deficits that led to balance of payments crises and high inflation that hit mainly the poor because the rich could park their money abroad.
2. Reordering Public Expenditure Priorities. This suggested switching expenditure in a pro-poor way, from things like indiscriminate subsidies to basic health and education.
3. Tax reform. Constructing a tax system that would combine a broad tax base with moderate marginal tax rates.
4. Liberalizing Interest Rates. In retrospect I wish I had formulated this in a broader way as financial liberalization, and stressed that views differed on how fast it should be achieved.
5. A Competitive Exchange Rate. I fear I indulged in wishful thinking in asserting that there was a consensus in favor of ensuring that the exchange rate would be competitive, which implies an intermediate regime; in fact Washington was already beginning to subscribe to the two-corner doctrine.
6. Trade Liberalization. I stated that there was a difference of view about how fast trade should be liberalized.
7. Liberalization of Inward Foreign Direct Investment. I specifically did not include comprehensive capital account liberalization, because that did not command a consensus in Washington.
8. Privatization. This was the one area in which what originated as a neoliberal idea had won broad acceptance. We have since been made very conscious that it matters a lot how privatization is done: it can be a highly corrupt process that transfers assets to a privileged elite for a fraction of their true value, but the evidence is that it brings benefits when done properly.
9. Deregulation. This focused specifically on easing barriers to entry and exit, not on abolishing regulations designed for safety or environmental reasons.
10. Property Rights. This was primarily about providing the informal sector with the ability to gain property rights at acceptable cost.

Vgl: John Williamson, Institute for International Economics, Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies, Washington, DC, November 6, 2002

Er ist aber auch *berücksichtigt*. Denn im Kern wird der Konsens als auf die ökonomischen Probleme aller Länder unterschiedslos anwendbar verstanden, seien diese reich oder arm, entwickelt oder sich entwickelnd. Sein Credo reduziert sich auf die Schlagworte fiskalische Disziplin der öffentlichen Haushalte, Steuerreform, Privatisierung, Deregulierung – und bezieht sich damit selbstverständlich auch auf öffentliche Rentensysteme.

1994 erschien ein Buch der Weltbank, das sich ausschliesslich mit Alterseinkommenssicherung beschäftigte und Reformrezepte propagierte, die sich mit dem Washington Consensus in völligem Einklang befinden. Es trug, in freier Uebersetzung, den Titel *Wie man die Alterungskrise abwendet. Politikempfehlungen, die Renten zu sichern und gleichzeitig wirtschaftliches Wachstum zu promovieren*<sup>4</sup>. (Box 6) Dieses Buch kam sozusagen zur rechten Zeit, denn es stiess in eine weite Lücke rentenpolitischen Beratungsbedarfs besonders in Lateinamerika, in Osteuropa nach dem Fall des eisernen Vorhangs (Box 7), aber auch in Afrika und Asien.

#### Box 6: Alterung kein Hauptproblem der Weltbevölkerung

Entgegen inzwischen weitverbreiteten Vorstellungen ist die Weltbevölkerung gegenwärtig jung und nicht alt. Das Durchschnittsalter beträgt 27 Jahre (Median), der Anteil der über 64jährigen an der Weltbevölkerung beträgt gerade mal 7 Prozent und er wird sich bis 2050 allenfalls verdoppeln. Die Welt hat ein Bildungsproblem, ein Beschäftigungsproblem, ein Gesundheitsproblem, sie hat Umweltprobleme – sie hat in den nächsten hundert Jahren absehbar kein Alterungsproblem. Da die Welt kein Alterungsproblem hat, ist das vorhandene Problem, die vergleichsweise wenigen Alten mit ausreichendem Einkommen auszustatten, in vielen Entwicklungsländern der Welt eine über Umlageverfahren aus dem Stand im Prinzip lösbare Aufgabe. Was meist fehlt ist die Tat. Genau hier hätte die Weltbank im Konzert mit anderen ihre Kompetenz einbringen müssen. Stattdessen hat sie ganz erheblich dazu beigetragen ihre eigene und vieler Regierungen wertvolle Zeit bei der Umsetzung renten- und entwicklungspolitisch fragwürdiger Rezepte zu vergeuden.

#### Box 7: Osteuropäische Rentensysteme in der Krise

Umlagefinanzierte Rentensysteme trugen ganz erheblich dazu bei, die wirtschaftliche Transition Osteuropas in der ersten Hälfte der 1990er Jahre – aber auch noch heute – sozial abzufedern. Natürlich waren sie nicht in der Lage höhere Renten zu zahlen als unter den hyperinflationären Bedingungen eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs auf breiter Front erwartet werden kann. Rentenversicherungen, gleich welcher Konstruktion, sind unter den Einflüssen von inflationary flares von über 1000 Prozent nicht in der Lage, Todesfälle von Rentnern durch Erfrieren zu verhindern, die durch die plötzliche Freigabe von Energiepreisen mitten im Winter hervorgerufen werden.

Bei der Verbreitung ihrer Empfehlungen ging die Weltbank ausserordentlich effizient vor: Sie verband ihre traditionelle ökonomische Kompetenz mit neuer, selbsterklärter Kompetenz im rentenpolitischen – und garnierte das alles mit dem Einfluss, der sich

<sup>4</sup>Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. A World Bank Policy Research Report. The International Bank for Reconstruction / The World Bank 1994.

aus ihrer finanziellen Ausstattung ergibt. Das Geschick der Bank bestand darin, dass sie eine Lösungsstrategie anzubieten in der Lage schien, die insinuierte, Alterseinkommenssicherung sei für alle Beteiligten, also Finanzminister, Beitragszahler und Rentner, mehr oder weniger kostenlos zu haben.

Das Alterssicherungskonzept der Weltbank ist, zusammengefasst, ein Dreisäulenmodell bestehend aus

1. einer *Grundsicherung* (umlagefinanziert aus niedrigen Beitragssätzen oder aus Steuern),
2. einer *obligatorischen kapitalgedeckten Säule*, von *privaten Unternehmen* im Wettbewerb angeboten und
3. einer *steuerbegünstigten Säule*, die freiwillige, Spar- oder Versicherungsverträge umfasst.

Dieses Konzept klingt in deutschen Ohren zunächst einmal unverdächtig, ist bei genauerem Hinsehen aber von erheblicher sozialpolitischer Brisanz, da die kapitalgedeckte zweite Säule in der Vorstellung der Bank das Hauptgewicht der Einkommenssicherung im Alter übernehmen soll. Es ist sozusagen identisch mit »weg von Bismarck, stattdessen Grundrente plus Riester obligatorisch für alle«.

Das Konzept machte in den 1990er Jahren vor dem Hintergrund boomender Kapitalmärkte weltweit furore. Seine Einführung wurde insbesondere in Lateinamerika und in den Transitionsländern Osteuropas und Zentralasiens betrieben; unabhängig von der Weltbank war in Grossbritannien das bis dato bestehende, ganz gut funktionierende öffentliche Rentensystem bereits in den 80er Jahren radikal privatisiert worden. Die Zögerlichkeit der Bundesregierung, aber auch anderer westeuropäischer Regierungen, das Konzept umzusetzen, hat erheblich dazu beigetragen, dass Deutschland von nationalen und internationalen Medien teilweise genüsslich als „Zeitlupenland“ oder „Altes Europa“ apostrophiert werden konnte.

Wenn man verstehen will, warum das Weltbankkonzept zunächst einmal so erfolgreich war, muss man es bis auf seinen nackten Kern entkleiden. Dann lautet die Argumentation wie folgt:

Gesamtwirtschaftliches Wachstum bleibt aus, wenn Realkapital fehlt. (Das ist richtig.) Man beschaffe also Finanzkapital durch staatlich verordnetes Altersvorsorgesparen. (Das kann man machen.) Das steigende Angebot an Finanzkapital erzeugt steigende Nachfrage nach Realkapital. (Das ist allerdings mehr als fraglich<sup>5</sup>.) Dadurch kommt ein

---

<sup>5</sup>Die Erfahrung zeigt, dass die Finanzmärkte sich ganz überwiegend als Folge unternehmerischen Handelns entwickelt haben und nicht Voraussetzung dafür waren. Natürlich kann man sich wirtschaftliche Entwicklung heute nicht mehr ohne Finanzmärkte vorstellen, aber bei der Beurteilung ihrer operativen Bedeutung kommt es darauf an, wer Investitionen tatsächlich anstösst. Dies ist nicht der Finanzsektor; er dient lediglich als Intermediator zwischen „surplus-units“ und „deficit-units“. Diese seine Funktion wird durch viele Beispiele bis in unsere Tage belegt: Die Hanse benötigte neue Finanzinstrumente zur Effizienzsteigerung, d.h. zur *Erleichterung* des Tauschs zwischen Käufern und Verkäufern. Ähnliches gilt für den *trafic triangulaire* über den Atlantik im 17., 18., und 19. Jahrhundert. Der Aufstieg des Finanzsektors ist durch die Industrielle Revolution zu erklären, nicht diese durch ihn. Unternehmer

gesamtwirtschaftlicher Wachstumsprozess zustande, der dem ganzen Land und seinen Handelspartnern dient. Auf wunderbare Weise dient derselbe Sparprozess aber auch den Renteninteressen der Bevölkerung, denn das angesparte Finanzkapital wird im Rentenalter ausgezahlt und kann für den Konsum verwendet werden, der mit Hilfe des inzwischen – wie genial! – aufgebauten Realkapitalstocks produziert wird.

Diese Argumentationskette erschien einleuchtend, insbesondere weil sie so einfach war, und musste daher in vielen kapitalschwachen Ländern auf offene Ohren stossen. Rentenversicherung ist ja, hat man sie einmal verstanden, konzeptionell eine ziemlich einfache Angelegenheit. So musste bei vielen Entscheidungsträgern der falsche Eindruck entstehen, ihnen stünde ein überschaubares und sicher handhabbares Instrument zur Verfügung, mit dessen Hilfe sie langfristig erfolgreiche Wirtschaftspolitik sicherstellen könnten. Man glaubte tatsächlich, der Schwanz Rentenversicherung könne mit dem Hund Volkswirtschaft wackeln. (Box 8)

#### Box 8: Verlorene Zeit durch Rentendebatte

Die rentenpolitische Debatte in den europäischen Industrieländern (einschliesslich Transitionsländer), die ja die einzigen Länder sind, die ein demographisch induziertes Rentenproblem haben, hat über einen Zeitraum von ungefähr 10 bis 15 Jahren – in unterschiedlicher Intensität, in Deutschland und in den Transitionsländern aber besonders – von den eigentlichen Handlungsfeldern abgelenkt, durch die zusätzliches gesamtwirtschaftliches Wachstum erzeugt werden kann: Dies sind Investitionen in Schulen und Universitäten, sind erhebliche Verbesserungen der Lern-, Lehr- und Forschungsbedingungen, sind Intensivierung und Extensivierung der beruflichen Bildung, ist eine deutliche Ausweitung der Technologieförderung, sind Verbesserung der Arbeitsbedingungen und schliesslich, längst überfällig, die Herstellung hoher Qualität in der öffentlichen Infrastruktur. Wer sich stattdessen prädominant mit wachstumspolitischen Nebenaspekten beschäftigt, und Rentenversicherung ist ein solcher ebenso wie die herumirrende Suche nach dem richtigen Einkommensspitzensteuersatz, der darf sich nicht wundern, wenn das Schiff plötzlich im Schlick feststeckt, Wachstum ausbleibt und so erst recht ein Rentenproblem entsteht.

Für die *Entwicklungsländer*, aber auch viele der osteuropäischen Transitionsländer war das Konzept als Wachstumskonzept überwiegend fragwürdig, weil ihnen im Kern die kritische Masse an Unternehmern fehlt, die wirtschaftliches Wachstum generieren. Diese Unternehmer fehlen, weil sichere Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln fehlen. Das Fehlen dieser Rahmenbedingungen hat mit schwachen Rechtssystemen, fehlenden sicheren Eigentumsrechten, mit schlechten Bildungssystemen und vielen anderen fehlenden Voraussetzungen zu tun. Zu diesen gehören *auch* fehlende Finanzmärkte, sie sind aber nur ein Faktor unter vielen.

---

haben nach dem zweiten Weltkrieg wieder investiert, nicht etwa weil ihnen von den Banken Finanzmittel angeboten wurden, sondern weil sie den Bedarf für ihre Produkte erkannten. Dazu griffen sie überwiegend auf billige Eigenmittel zurück, so wie dies weltweit auch heute bei über 70 Prozent aller Realinvestitionen getan wird, und nur die fehlende Spitze wurde, wie heute noch, über die teuren Finanzmärkte finanziert. See: Cichon, Michael, Wolfgang Scholz, et.al.: Financing Social Protection. Quantitative methods in social protection series. ILO/ISSA. Geneva 2004. p. 337

Für die *entwickelten* Länder war dieses Konzept als Wachstumskonzept fragwürdig, da es sich bei ihnen um unternehmerische Gesellschaften handelt, die sich ihre Finanzmärkte längst geschaffen hatten und diese auch kontinuierlich entsprechend den unternehmerischen Investitionsbedürfnissen weiterentwickeln. Mit anderen Worten: In den entwickelten Ländern müssen die rentenpolitischen Vorschläge der Weltbank überwiegend anders motiviert, nämlich als Teil der Finanzmarkteuphorie der 1990er Jahre gesehen werden, in der das inflationäre Wachstum der Börsenindizes allzu leicht mit gesamtwirtschaftlichem Wachstum verwechselt wurde. (Box 9)

#### Box 9: Renten- und Wachstumsdiskussion II

Wachstumspolitisch war die Diskussion um die Verbesserung / Einrichtung von Finanzmärkten in den entwickelten Ländern, durch Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule, auch deswegen überflüssig, da diese Märkte als Sektor selbst kaum zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beitragen, vielmehr nur als Mittler zwischen Überschuss- und Defizit-Einheiten auftreten, und dabei sozusagen als Schmiermittel für die wachstumspolitischen Akteure fungieren. Das ist für Wachstum notwendig, Wachstum selbst ist das aber noch nicht. Dafür müssen alle: Unternehmen, Konsumenten, Staat und das Ausland sorgen. Dies wird auch durch die Weltbank bestätigt. In ihren eigenen Analysen der Reformpolitik in Lateinamerika betont sie, dass von den durchgeführten Rentenreformen, so wie intendiert, die Finanzmärkte erheblich profitiert hätten: Mehr Kapital zur Investitionsfinanzierung sei vorhanden, die Finanzmärkte funktionierten besser als vorher oder sie seien überhaupt erst geschaffen worden. Die Neigung aller Marktteilnehmer, Inflation zu akzeptieren, sei gebrochen und weitgehend ersetzt durch den Willen zu Preisstabilität. Gesamtwirtschaftliche Wachstumswirkungen sind hieraus nicht zu erkennen.

*Sozialpolitisch*, d.h. im Hinblick auf die Sicherung von Alterseinkommen, hat die Umsetzung der Weltbankkonzeption bislang überall dort in Europa, wo sie – teils mehr, teils weniger – erfolgte, lediglich ein allmähliches aber deutliches Absinken der künftigen Niveaus *öffentlich* finanzierter Renten bewirkt. D.h. von Sicherung der Renten kann zwar fiskalpolitisch mit einiger Berechtigung gesprochen werden, nicht aber aus der Sicht künftiger Rentner; dies ist beispielsweise der Fall in Polen, Ungarn, Bulgarien und in den baltischen Staaten, aber auch in Schweden, Italien und Deutschland. Das perspektivisch dramatische Absinken der öffentlichen Leistungen ist somit so gut wie sicher; ob die Auflösung noch anzusammelnder privater Ersparnisse diese Einkommensverluste künftig sozialpolitisch ausreichend kompensieren kann, steht in den Sternen. In vielen Ländern (zB Polen und Ungarn, auch in Deutschland) gibt es kaum offizielle Stellungnahmen zu den durch die Reformen zu erwartende Einkommensverteilung innerhalb der Rentnerhaushalte.

Hier wird geradezu unverantwortlich der Kopf in den Sand gesteckt. Fachleute vermuten jedenfalls mit guten Gründen, dass der finanzielle Druck auf die öffentlichen Sozialhilfesysteme erheblich zunehmen, und damit – gesamtfiskalisch gesehen – einen grossen Teil der erwarteten Einsparungen in den öffentlichen Systemen wieder zunichte machen wird.

Unter Kennern der Thematik zeichnet sich weltweit inzwischen mehr oder weniger Einigkeit darüber ab, dass das Weltbankkonzept, jedenfalls als globale Medizin, gescheitert ist:

- *Erstens*, so räumt die Bank inzwischen selbst ein, wurde die Sicherung von Alterseinkommen von den Konzeptionären des Reformdesigns als Nebenprodukt einer primär ökonomischen Agenda begriffen. (Box 9) So konnte es dazu kommen, dass die vielen Einwände und Verbesserungsvorschläge von gutmeinenden Experten sozialer Sicherung für irrelevant gehalten und daher ignoriert wurden.
- *Zweitens* glaubte die Bank leichtfertig daran, *Wettbewerb* könne die sogenannten *Verwaltungskosten* privatisierter Rentenversicherungen *niedrig halten*. Das Gegenteil ist passiert. Sehr viele Beitragszahler in Lateinamerika sahen sich gesetzlich in private Systeme gezwungen, in denen nicht selten über 50 Prozent der eingezahlten Beiträge für Verwaltungskosten draufgehen, Kosten, die ja nichts anderes darstellen als das Einkommen der Betreiber der Systeme. Es stellt sich inzwischen heraus, dass die Rente aus der zweiten Säule, eigentlich gedacht als Haupteinnahmequelle im Alter, insbesondere für Geringverdiener, trotz langjähriger Beitragszahlung unzureichend bleiben wird. Nun glaube man nicht, hierbei handele es sich sozusagen um ein typisch südamerikanisches Korruptionsphänomen. Nein, Kennern erscheinen solche Zahlen zwar durchaus jenseits des Erträglichen, sie gehören aber zum normalen Erfahrungsspektrum. So stellt zB die von der britischen Regierung eingesetzte *Pension Commission* fest, dass die Gebühren der privaten Anbieter von Alterssicherungsprodukten in Grossbritannien regelmässig 20 bis 30 Prozent der in individuellen Rentenkonten angesparten Beträge auffressen. Die Situation mag in Deutschland vielleicht günstiger sein, genaues weiss man aber nicht. (Box 10)
- *Drittens*: Ein wichtiges Argument zur Einführung der mandatierten zweiten Säule in Lateinamerika war, dass dies zur ökonomischen und damit *politischen Stabilität* beitragen würde. Was aber, wenn selbsternannte Eliten, wie in Argentinien, dennoch nicht daran gehindert werden können, ihr eigenes Land im wörtlichen Sinne auszubeuten und, wieder einmal, den kleinen Mann die Zeche zahlen zu lassen? Die Vorgänge in Argentinien haben das Weltbankkonzept zur Alterssicherung nach eigener Einschätzung auf dem lateinamerikanischen Kontinent so unglaublich gemacht, dass es sich davon für mindestens eine Generation nicht erholen dürfte. Welche weiteren Gründe auch immer es gegeben haben mag und noch gibt, sehr viele Beitragszahler in Lateinamerika haben jede legale und illegale Möglichkeit genutzt, die mandatierte zweite Säule zu verlassen.
- *Viertens*: Die Hoffnung der Bank, dass sich wegen der spezifischen individuellen Anreizstruktur ihres Konzepts der *Versicherungsgrad* erhöhen würde, hat sich – trotz Mandatierung der Systeme – bei weitem nicht erfüllt. Manche Finanzminister Lateinamerikas befürchten inzwischen, dass sie ausser den vergangenen und künftigen öffentlichen Finanzierungskosten des Weltbankkonzepts in kommenden Jahren viel Geld einnehmen müssen, um es zur Bekämpfung der absehbar sich ausweitenden Altersarmut ausgeben zu können.



### Box 10: Deutsche Sozialverwaltung arbeitet effizient

Die deutsche öffentliche Rentenverwaltung – aber auch die deutsche Krankenversicherungsverwaltung – arbeitet im internationalen Vergleich öffentlicher Institutionen, aber auch im Vergleich zur Privatwirtschaft, ausgesprochen sparsam, effizient und sozial effektiv! Dennoch gelingt es den privaten Finanzdienstleistern immer wieder, den Eindruck zu erwecken, als könnten sie es günstiger.

Die aus der lateinamerikanischen Erfahrung zu ziehende Schlussfolgerung ist, dass das Konzept offenbar keine praktische Lösung des also fortbestehenden Problems bedeutet, *sowohl* Renten zu akzeptablen Kosten zu finanzieren *als auch* gleichzeitig angemessene Rentenniveaus zu sichern. Die Quadratur des Kreises bleibt. Diese Schlussfolgerung muss sich in anderen Regionen der Welt erst noch Bahn brechen: (Box 11)

### Box 11: Die Vorwürfe an den Alten

Wenn heute Konrad Adenauer gelegentlich vorgeworfen wird, er hätte uns 1957 mit der Einführung der dynamischen umlagefinanzierten Rente die Suppe eingebrockt, die wir jetzt auszulöffeln hätten, so offenbaren die Kritiker lediglich, dass sie ihre demographischen Lektionen gelernt haben, was zweifellos zu begrüßen ist. Indem sie aber insinuierten, Adenauer hätte mehr als eine scheinbare Wahl gehabt, es gäbe also eine gegen Demographie immune Methode des Einkommenstransfers, so täuschen sie nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch sich selbst. Alle internationalen Akteure, die sich mehr oder weniger intensiv mit dem Thema Finanzierung der Alterssicherung auseinandersetzen – also im wesentlichen Weltbank, IMF, ISSA und ILO –, sind sich nach Jahren heftigen Wortgestöbers inzwischen einig, dass die langfristige innere Dynamik von Rentenversicherung, ob umlagefinanziert oder kapitalgedeckt, in jedem Fall den gleichen Makro-Effekten demographischen Strukturwandels ausgesetzt ist (lediglich die mikro-sozialen Ergebnisse unterscheiden sich möglicherweise erheblich). Wenn sich in der Politikberatung dennoch eine neue Orthodoxie durchgesetzt zu haben scheint, die auf private Vorsorge und Kapitaldeckung baut, so hat dies im je konkreten Fall mit sehr unterschiedlichen Motiven zu tun, nicht aber mit der Fähigkeit, die Demographie aushebeln zu können.

In *Osteuropa und Zentralasien* ist das Scheitern noch nicht so offensichtlich, da es von den allgemeinen wirtschaftlichen Problemen überlagert wird; es wird aber auch dort über kurz oder lang offenbar werden. In manchen Ländern wird, wenn alles gut geht, eine überproportionale Ausweitung der Sozialhilfehaushalte künftig nicht zu vermeiden sein. Andernfalls wird die Altersarmut dramatisch zunehmen.

Für *Grossbritannien* erwartet die bereits genannte Regierungskommission, dass mindestens 75 Prozent derjenigen, die in private Anlageprodukte investiert haben, nicht genug Rücklagen haben werden, um sich damit im Alter eine angemessene Rente kaufen zu können<sup>6</sup>. Wie die NY Times kolportiert, wird die Situation inzwischen als so schlecht

<sup>6</sup>»At least 75 per cent of those with private investment accounts will not have enough savings to provide adequate pensions.« Zitiert nach Paul Krugman: Social Security: lessons from the British, The New York Times, 15 Januar 2005

eingeschätzt, dass sogar die *Confederation of British Industry* eine Anhebung der Mindestrenten fordert, selbst wenn dies nur über eine Anhebung der Steuern möglich sein sollte. Grossbritannien steht absehbar vor der nächsten Rentenreform.

Die von Präsident Bush zu Beginn seiner zweiten Amtsperiode vorgeschlagene langfristige Minimalisierung der staatlichen Rentenversicherung der *USA* zugunsten einer kapitalgedeckten privaten zweiten Säule wird nicht zustandekommen. Seine Absicht wurde von der Öffentlichkeit, wohl nicht ganz falsch, als Versuch verstanden, ohne rentenpolitische Not die Interessen der Finanzindustrie zu bedienen.

Was in *Asien* passieren wird, bleibt abzuwarten. Hier treffen mehr schlecht als recht funktionierende, aus sozialistischer Zeit herübergerettete Umlagesysteme mit seit langem bestehenden öffentlichen Sparsystemen in Form sogenannter *provident funds* zusammen, was vermuten lassen könnte, dass das Weltbankmodell (zunächst) eine gewisse Zukunft hat<sup>7</sup>. Angesichts nach wie vor grosser Unterbeschäftigung und immer noch ausgeprägter informeller Strukturen wird es in *Asien* trotzdem wohl noch lange dauern, bis sich der Gedanke auf breiter Front durchsetzt, dass Rentenversicherung notwendig ist, um den Bedingungen kapitalistischer Produktion und damit einhergehenden Veränderungen in den Familienstrukturen gerecht zu werden. Auch glauben viele Regierungen infolge der raschen Erholung nach der 1997er Krise an eine inhärente Stabilität ihrer Oekonomien und Gesellschaften, die sie rentenpolitisch zögerlich sein lässt. Schliesslich werden bei sozialpolitischen Reformvorstössen, etwa der ILO, immer auch Befürchtungen geäussert, sie dienten den Industrienationen lediglich als Trojanisches Pferd, dazu benutzt, bestehende Kostenvorteile auf den Weltgütermärkten möglichst schnell zu beseitigen.

Viele derjenigen, die in den vergangenen Jahren über Rentenpolitik nachgedacht haben, stehen also in gewisser Weise konzeptionell wieder am Anfang. Viel Lärm also um nichts? Nicht ganz. Zunächst ist festzuhalten, dass wohl die meisten derjenigen, die sich aus der Privatisierung bzw. Individualisierung von Alterssicherung sozusagen anstrengungsloses Alterseinkommen aus boomenden Kapitalmärkten erhofft hatten, inzwischen ernüchtert sind. Daneben scheint aber auch wichtig zu sein, dass nun wohl allen Beteiligten, Beitrags- und Steuerzahlern wie auch den Leistungsbeziehern klar ist, dass die bestehenden öffentlichen Systeme, in der Vergangenheit leichtfertig als altbacken verunglimpft, relativ einfach reformierbar sind aber auch reformiert werden müssen.

Dies ist nicht nur für die entwickelten sondern auch für die Entwicklungsländer richtig, dort aber von besonderen Bedingungen abhängig. Die Antwort auf die Frage nach der künftigen Rolle von Rentenversicherung ist in diesen Ländern eng mit der Frage verbunden, wie sich das relative Verhältnis von formellem zu informellem Sektor entwickeln wird. Dehnt sich der informelle Sektor weiter aus, was in vielen Entwicklungsländern

---

<sup>7</sup> Viele asiatische Regierungen wurden durch die Finanzkrise von 1997 gezwungen, systematisch über Sozialpolitikkonzepte nachzudenken. Vgl. Scholz, Wolfgang: Economic Crisis, Employment and Social Protection in South East Asia. In: German Association for Asian Studies (Ed.): ASIEN. Deutsche Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur. Nr. 70/January 1999. Vereinzelt sind inzwischen erhebliche Fortschritte zu beobachten, zB in Thailand. China versucht auch aus Gründen der Staatsraison, ähnlich wie Bismarck, sein umlagefinanziertes Rentensystem zu bewahren und marktwirtschaftlich anzufüttern, hat dabei aber nach wie vor mit all den Problemen eines gesteuerten Übergangs von der Staats- zur Marktwirtschaft zu kämpfen.



zu beobachten ist, werden die existierenden staatlich organisierten Rentensysteme wohl eher eine Marginalisierungstendenz aufweisen. Die Weltbevölkerung wächst in den nächsten 50 Jahren von jetzt 6 auf dann 9 Milliarden Menschen. Die zusätzlichen 3 Milliarden wachsen fast alle ausserhalb des OECD-Bereichs zu. Allein um das zusätzliche Arbeitskräftepotential aufzufangen, d.h. ohne die bestehende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu ändern, braucht die Welt jedes Jahr zusätzlich etwa 30 bis 50 Millionen Arbeitsplätze in den Ländern ausserhalb der OECD. Selbst wenn diese tatsächlich geschaffen würden, wäre nicht damit zu rechnen, dass dies alles Rentenbeitragszahler sein könnten. In vielen dieser Länder, besonders in Afrika, wird man rentenpolitisch daher andere Wege gehen müssen, will man einen zufriedenstellenden Absicherungsgrad der Bevölkerung erreichen.

Kommen wir zu der Frage ob es Rentenversicherung in Deutschland und Europa auch in 50 Jahren noch geben wird. Nach den Eingangsbemerkungen: In den OECD Ländern sowie denen, die zu ihnen aufschliessen, – Ja! –, denn Kapitalismus braucht Rentenversicherung. (Box 12)

#### Box 12: Renten- und Wachstumsdiskussion III

Über Sinn und Unsinn der deutschen Rentenreformdebatte lässt sich viel sagen. Für die hiesigen Unternehmer ist sie jedenfalls das klare Signal, ihre heimischen Produktionsplanungen (und heimischen Investitionen) zu drosseln, da ihren Kunden zu verstärktem Sparen aufgerufen sind. Wer spart, kauft nicht. Die Unternehmer konnten auch nicht zu zusätzlichem Investieren dadurch angeregt werden, dass ihnen die Finanzmärkte mittlerweile Geld zu so günstigen Konditionen wie nie anzubieten in der Lage sind. Sie schwimmen im Geld und begründen neue Produktion absatznah im Ausland statt im Inland.

Sieht Rentenversicherung dann aber auch noch so aus wie heute? Schwer zu sagen. Vermutlich wird sich Rentenversicherung in Europa und in Japan wohl sehr verändern. Ironischerweise sieht es im Moment so aus als wäre die US-amerikanische staatliche Rentenversicherung die einzige im OECD Kontext, die eine realistische Chance auf langfristiges Überleben hat, *ohne* dass die gegenwärtigen Regeln signifikant verändert werden müssten. Europa könnte sich in einer ähnlich günstigen Lage befinden, hätte es sich schon längst zu einer *xenophobie-freien* rationalen Einwanderungspolitik durchgerungen und diese mit effektiver aber auch intelligenter Wachstumspolitik kombiniert<sup>8</sup>. Da Europa (wie Japan) dies nicht, jedenfalls – wie die Dinge liegen – nicht ausreichend tut, sieht es sich aus verteilungspolitischen Gründen, d.h. um die künftigen Beitragsahler nicht zu überlasten, gezwungen, sich in der Rentenpolitik (aber nicht nur da) sozusagen nach unten anzupassen. Europa verliert in den nächsten 50 Jahren aus demographischen Gründen knapp 100 Millionen Personen im Erwerbspotential, davon ungefähr 50 Millionen westlich der Oder und gut 45 Millionen östlich davon.

<sup>8</sup> Cichon, Michael, Rüdiger Knop und Florian Léger: White or Prosperous: How much migration does the ageing European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century? Paper presented at the 4<sup>th</sup> International Research Conference on Social Security, »Social security in a long-life society«, Antwerp, Belgium, May 2003.

Vor diesem Hintergrund haben sich die meisten europäischen Regierungen perspektivisch längst auf eine drastische Einschränkung der Leistungen aus öffentlichen Rentenversicherungen verständigt, und dies überwiegend bereits gesetzlich fixiert: Aus Systemen der *Konsumniveausicherung* im Alter werden künftig Systeme der *Armutsvermeidung*. Im Kern wird künftig nicht mehr das Konsumniveau während der aktiven Zeit Massstab für die Rentenhöhe sein, sondern der Warenkorb eines Sozialhilfe empfangenden Rentnerhaushalts. Technisch werden die dafür notwendigen Anpassungen dadurch vorgenommen, dass die Rentenformel oder die Rentenanpassungsformel oder beide entsprechend verändert werden („*Nachhaltigkeitsfaktor*“ u.a.m.). Diesen Leistungseinschränkungen kann für den einzelnen Rentenempfänger nur durch Heraufsetzung des tatsächlichen Rentenalters entgegengewirkt werden. Das tatsächliche Rentenalter kann man anheben, indem Ausnahmeregelungen, die einen früheren Rentenbezug zulassen, aufgehoben oder durch Rentenabschläge möglichst unattraktiv gemacht werden. Bei durchaus unterschiedlicher Intensität haben Reformen dieses Zuschnitts in Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern stattgefunden; viel radikaler waren sie in Osteuropa, was nur zu einem Teil damit zu tun hat, dass die demographischen Probleme dort viel ausgeprägter sind als in anderen Teilen der Welt.

Hinsichtlich ihrer Legitimation sieht sich diese Politik mit zwei zeitlich aufeinander folgenden Grundproblemen konfrontiert, für die sie bislang keine oder nur unzulängliche Antworten hat.

Das erste Problem ist das des Arbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer. Mit der Anhebung des Rentenalters sollen die Rentenkassen entlastet werden, was auch so stattfinden wird. Aber, wenn die Altersgrenzenanhebung nicht mit einer entsprechenden Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer verbunden ist, dann entsteht zwischen unverändertem Austritt aus dem Arbeitsmarkt und Eintritt in die Rente eine zeitliche Lücke, während der Einkommen aus anderen Quellen bezogen werden muss. Dies können familieninterne Transfers sein, oder es müssen andere Sozialkassen einspringen, wie Sozialhilfe, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. In Westeuropa dürfte bei den Mittelschichten zZ noch genügend Vermögensmasse vorhanden sein, deren Auflösung spürbar helfen kann, eine solche Lücke zu überbrücken; in Osteuropa ist diese Möglichkeit faktisch weitgehend versperrt. Tatsächlich kann eine Politik der Anhebung des Rentenalters nur bei ausreichendem Wachstum die gewünschten Einsparungen in den nationalen Sozialbudgets erzielen, also bei Wachstumsraten, die die nötige Anzahl von zusätzlichen Arbeitsplätzen erzeugen. Solange Unternehmen und Staat keinen Bedarf an zusätzlicher Beschäftigung haben, und diesen haben sie nicht wenn es kein Wachstum gibt, solange helfen alle Modellprojekte, hilft alle Seelenmassage nichts, eine ausreichende Anzahl von Arbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmer zu schaffen und zu halten. Unter Stagnationsbedingungen können dies die Unternehmen in ihrer Gesamtheit aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht; unter ausreichendem Wachstum schaffen sie die gewünschten Arbeitsplätze automatisch.

Das zweite Grundproblem der gegenwärtigen europäischen Rentenpolitik ist sozusagen die Systemfrage. Wenn man die Rentenniveaus öffentlicher Kassen so stark wie bisher absehbar zurückfährt, dann stellt sich jedenfalls für die beitragsfinanzierten öffentlichen Rentenversicherungen die Frage nach der Berechtigung ihres Fortbestandes.

Zurückfahren des Rentenniveaus bedeutet nämlich, dass es eine rasch zunehmende Zahl von Rentnern geben wird, die gleichzeitig Sozialhilfe beziehen. Mit anderen Worten, der Steuerzahler wird neben dem Beitragszahler einen zunehmenden Teil der Alterseinkünfte tragen. Was aber wichtiger ist, es wird sozusagen systemimmanent eine zunehmende Zahl von Rentnern produziert, die absolut den gleichen Rentenbetrag – bestehend aus der beitragsfinanzierten zu niedrigen Rente und dem steuerfinanzierten Sozialhilfeausgleich – beziehen. In der Terminologie von Norbert Blüm: Das auf individuellen Rechtsansprüchen beruhende System würde immer mehr in eines der gesellschaftlichen Barmherzigkeit überführt. Es ist der nicht gewünschte Marsch in die Einheitsrente, der die Politik nach Auswegen suchen lässt. „*Riester*“ ist hierauf eine nur teilweise richtige Antwort, da intransparent.

Wenn man die langfristig absehbare Einheitsrente nicht im bestehenden System sondern durch systemergänzende Kapitaldeckung abwenden will, so wird der Weg an einem möglichst staatsfernen aber dennoch öffentlich mandatierten System nicht vorbeigehen: In diesem Fall würde eine zentrale Institution die Beitragseinnahmen der zweiten Säule einziehen und sie im Sinne einer Risikostreuung nach festzusetzenden Regeln auf unterschiedliche Finanzplätze national und international verteilen. Ein solches System könnte man prinzipiell entweder als reines Sparsystem (DC), aber auch als Rentensystem, d.h. unter Anwendung einer expliziten Rentenformel (DB), ausgestalten. Das müsste vor der Implementierung eines solchen Systems sorgfältig geprüft werden, da es sich in jedem Fall um eine fundamentale Weichenstellung handeln würde.

Immerhin entstünde unter einer solchen *clearing-house* Lösung eine erhebliche Macht der Beitragszahler als Investoren auf den Finanzmärkten, was angesichts des internationalen Konzentrationsprozesses in diesem Bereich mehr als wünschenswert wäre; auch könnte Transparenz über die Verwendung der Beiträge (wo und nach welchen Regeln werden sie investiert) weitestgehend hergestellt werden, was zB bei Riester nicht der Fall ist.

Auch ein kapitalgedeckter Ansatz ist nicht ohne Probleme<sup>9</sup>, so ist zB die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass angesammelte Reserven gegebenenfalls zur Sanierung von öffentlichen Haushalten benutzt werden. Dies könnte bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung einer kapitalgedeckten Säule durch direkten Zugriff, bei privatrechtlicher Ausgestaltung etwa durch Substanzbesteuerung passieren. Man kann zur Abwehr solcher Zugriffe zwar Sicherungen einbauen (zB verfassungsrechtliche Hürden) aber letztlich beruht der Wert von Finanzrücklagen immer auf langfristiger gesellschaftlicher Stabilität und dem langfristigen Konsens, sie nicht anderen Verwendungen zuzuführen.

*Sozialpolitisch* würden mit einem solchen Ansatz jedenfalls neue Wege gegangen, insbesondere dann, wenn man die zweite Säule als reines Sparsystem ausgestalten würde. Die Beitragszahler wären dann im Moment des ersten Rentenbezugs praktisch ungeschützt der prinzipiellen Volatilität der Finanzmärkte ausgesetzt: befinden diese sich gerade in einem Hoch, gibt es eine hohe Rente, sind sie in einem Tief, gibt's nur eine niedrige Rente.

---

<sup>9</sup> Scholz, Wolfgang: Alterssicherung und Kapitaldeckung. In: Betriebliche Altersversorgung BetrAV 7 / 2000.

Die Fachliteratur ist voll von einschlägigen Berechnungen<sup>10</sup>. Will man solch potentiell extreme Ungleichbehandlungen zeitlich benachbarter Rentnerkohorten vermeiden, so könnte man dies nur durch Rückbesinnung auf ein System mit expliziter Rentenformel (etwa so wie in der Schweiz) oder durch explizite Staatsgarantien erreichen. Ausreichende Renten könnten auch in einem kapitalgedeckten System nur durch ausreichend hohe und langjährig ohne Unterbrechung gezahlte Beiträge erreicht werden. (Die sich abzeichnende Altersarmut in Grossbritannien ist u.a. durch zu niedrige Beitragszahlungen zu erklären.) Die Beiträge für Basisrente und Rente aus der zweiten Säule zusammen wären ihrer Höhe nach durchaus mit den gegenwärtig unter status-quo Annahmen vorausgeschätzten gesetzlichen Beiträgen in Deutschland vergleichbar, wollte man neben einem akzeptablen Gesamtrentenniveau auch, wie sich das gehört, Hinterbliebenen- und Behindertenrenten sowie Rehabilitationsmassnahmen finanzieren.

Der Kreis schliesst sich. Wenn nicht alles täuscht, ist der Trend zur Teilprivatisierung von Altersvorsorge in Deutschland und Europa, zu einer neuen Mischung von öffentlicher und privater Vorsorge, nicht mehr aufzuhalten. Tatsächlich, je länger man darüber rätsonniert – was nicht die Aufgabe dieser Abhandlung ist – umso mehr ist man auch in der Lage, systematische sozial-ordnungspolitische Gründe zu finden, die unter den gegebenen Umständen für eine solche *veränderte Sozialordnung* sprechen. Wenn diese sozusagen eine neue gleichgewichtige Akzeptanz in der deutschen und europäischen Gesellschaft findet – warum nicht.

Wenn allerdings insinuiert wird, diese neue Ordnung sei *sui generis* in der Lage, höhere und sicherere Alterseinkommen bereitzustellen als die bisherige Sozialordnung, so ist zu hoffen, dass dieser Aufsatz Hinweise für ein kritisches Nachdenken über diese populäre These geben konnte. (Box 13)

---

<sup>10</sup> Rieckhoff, Christian: Chancen und Risiken einer Altersversorgung mit Aktienfonds. In: Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeit und Soziales. 11 / 2004. Siehe auch: Center for Retirement Research at Boston College. <http://www.bc.edu/centers/crr/> (September 2005)

### Box 13: Zur Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation

Die ILO hat das Weltbankkonzept immer für im Ansatz falsch gehalten. Ihre Möglichkeiten dagegenzuhalten, waren aber immer begrenzt. Drei Gründe. Zum einen standen lange Zeit die Kapitalmärkte gegen die Verteidiger der Umlagefinanzierung. Diese liefen sogar Gefahr, als Arbeiterverräter beschimpft zu werden, wenn sie vor leichtfertiger Extrapolation hoher und andauernder Renditen warnten. Sie konnten dem Glamour boomender Kapitalmärkte ja im Grunde auch nichts anderes entgegensetzen als die Praxistauglichkeit bestehender umlagebasierter Gesetzes- und Verwaltungssysteme. Zweitens lag es daran, dass sich die ILO-Praxis internationaler Beratung stark von derjenigen der Weltbank unterscheidet: Weltbankdelegationen sind in den Reformländern üblicherweise mit Geld dahergekommen, die ILO nie; es handelt sich dabei zwar um rückzahlbare Kredite, aber der Finanzminister eines finanzschwachen zB südosteuropäischen Landes nimmt natürlich den Scheck über 300MioUS\$ für die Modernisierung der Infrastruktur seiner maroden Sozialversicherung, selbst wenn er den nur unter der Bedingung kriegt, dann auch eine von der Bank gewollte systemische Rentenreform durchzuführen. Da lächelt der nur müde, wenn die ILO ihm bedeutet, er mache einen grossen sozialpolitischen Fehler. Drittens sprach gegen die ILO, dass sie sich mit der Weltbank oft einig war in der Analyse des status-quo vieler bestehender staatlicher Umlagesysteme. Die ILO zog daraus aber überwiegend den Schluss, bestehende Systeme in sich zu reformieren, was politisch oft schwierig, intellektuell aber eher langweilig ist. Der von der Bank angebotene Neuanfang wurde von vielen Regierungen als der attraktivere empfunden. Wenn man schon mal bis zum Hals in der Jauche steckte, dann wollte man zur Säuberung lieber eine volle Dusche als eine laue Handwaschung.

Das einzig Sichere an der Zukunft ist bekanntlich ihre Unsicherheit. Zur Zeit kommt der private Sektor, speziell die Finanzindustrie, ja durchaus kraftstrotzend daher. Aber so, wie man nur lange genug warten musste, bis ein Wirbelsturm den lausigen Zustand der Infrastruktur einer Supermacht aufzeigte, so wird die genannte Industrie eines Morgens mit heruntergelassenen Hosen vor ihrem schlaftrunken-erstaunten Publikum stehen und nicht länger verbergen können auf welch dürren Beinen sie steht.

Es ist zu erwarten, dass Europa, und ganz speziell Deutschland, spätestens dann zur sozial- und rentenpolitischen Rationalität zurückfindet, wenn sich das Ende des demographischen Uebergangs ankündigt. Das werden die allermeisten von uns nicht mehr erleben. Wir sind Teil dieses Uebergangs. Aber unsere Enkel, spätestens unsere Urenkel haben gute Chancen, wieder in ausbalancierten demographischen Verhältnissen zu leben.

“Das System der sozialen Sicherung ... hat sowohl die Weimarer Republik als auch Hitlers Diktatur überdauert. Es hat wirtschaftliche Niedergänge und Depressionen erlebt. ... Dennoch ist es leistungs- und zahlungsfähig geblieben. Es ist deshalb nicht überraschend, dass nach dem ... Ende des Zweiten Weltkriegs das System der sozialen Sicherung im Westen Deutschlands ... im

Prinzip wieder so aussah, wie es .. [ursprünglich] ... errichtet und ... fortgeführt worden war.”<sup>11</sup>

Diesem Zitat von Norbert Blüm ist hinzuzufügen, dass auch die deutsche Wiedervereinigung hieran nichts Prinzipielles geändert hat. Dass nun ausgerechnet demographische Prognosen in der Lage sein sollten, eben dieses – einen Systemwechsel – zu bewirken – das glaube, wer will.

---

<sup>11</sup> Blüm, Norbert: Einführung. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Übersicht über das Sozialrecht. Bonn 1994. (Eigenverlag)