

Winfried Boecken/Andreas Hänlein/Jürgen Kruse/
Heinz-Dietrich Steinmeyer (Hrsg.)

Öffentliche und private Sicherung gegen soziale Risiken

Colloquium zum 65. Geburtstag
Bernd Baron von Maydells



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Magic Money - Riester's American Dream ?

von Alexander Graser

A.	Zum Hintergrund: Alterssicherung in den USA	163
I.	Das gesetzliche System	163
1.	Das Versicherungssystem	163
2.	Steuerfinanzierte Auffangsysteme	164
II.	Private Formen der Altersvorsorge	165
B.	Zur Zukunft des gesetzlichen Alterssicherungssystems in den USA	166
C.	Zur Reformdiskussion in den USA - Die Hoffnung auf „Magic Money“	167
I.	Handlungsspielräume	167
II.	Lösungsansätze	168
D.	Konkretisierungsmöglichkeiten für Riesters Vorschlag	169
I.	Magic Money?	169
II.	Die Rolle des Staates	170
1.	Wie privat kann obligatorisches Sparen sein?	171
2.	Die staatliche Verantwortung für die Vermögensanlage	172
E.	Fazit	173

Mitte des Jahres 1999 überraschte Bundesarbeitsminister *Walter Riester* mit einem neuen Vorschlag zur Reform der gesetzlichen Alterssicherung. „Privates obligatorisches Sparen zur Ergänzung der gesetzlichen Altersvorsorge“ lautete die neue Lösung. Die Kritiker ließen nicht lange auf sich warten. Private Vorsorge ja, aber warum obligatorisch - so fragte man auf Seiten der Opposition. Und auch in den eigenen Reihen erntete *Riester* keineswegs nur Zuspruch. Allerdings hatte die Kritik dort die umgekehrte Tendenz: Obligatorische Sicherung ja, aber wozu privat?

Schnell galt der Vorschlag als Blindgänger, noch bevor man erfuhr, wie ein solches Modell konkret aussehen könnte. Aber zum Erstaunen vieler ist das Konzept auch nach der Sommerpause noch auf dem Tisch. Und allmählich scheint sogar die Opposition Gefallen daran zu finden¹. Weiterhin unklar ist jedoch, was sich eigentlich genau hinter der Formel des privaten Pflichtensparens verbergen soll².

Anhaltspunkte für eine mögliche Konkretisierung könnte ein Blick ins Ausland liefern, wo solche Modelle schon seit längerem diskutiert, teils sogar schon umgesetzt werden³. Eines der Beispiele hierfür ist Schweden. Die ersten Erfahrungen mit dem dortigen Modell werden in diesem Band im Beitrag von *Köhler* eingehend erörtert⁴. Ein weiteres Beispiel sind die USA, wo zwar bisher noch keine Entscheidung gefallen ist, aber die Diskussionen deutlich weiter gediehen sind als in Deutschland. Der vorliegende Beitrag versucht eine Rezeption der dortigen Reformdebatte mit dem Ziel, einige

- 1 Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 8.11.1999, S. 1 mit der Überschrift: „Nach monatelanger Kritik: Union nähert sich Riesters Rentenpolitik an - CDU-Vize Wulff plädiert für private Alterspflichtvorsorge“. Noch deutlicher ist die inhaltliche Annäherung in der kurz darauf bekanntgegebenen Position der CSU. Das Konzept wurde unter dem Titel „bayerisches Optionsmodell“ bekanntgegeben. Danach sollen die Versicherten ihrer weiterhin in gleichem Umfang bestehenden Versicherungspflicht auch dadurch genügen können, daß sie einen Teil der sonst in die gesetzliche Versicherung zu zahlenden Beiträge privat anlegen; vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 17.11.1999 S. 1. Angesichts dieser inhaltlichen Annäherungen verwundert das kurz darauf angemeldete Gesprächsangebot der Unionsparteien an Minister Riester nicht; vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 23.11.1999 S. 1, 6. Trotz der sich abzeichnenden Konsenses zwischen den beiden großen politischen Lagern sind jedoch auch die Gegenstimmen nicht völlig verstummt; vgl.: hierzu insbesondere das Gutachten des Sachverständigenrates, auszugsweise veröffentlicht in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.11.1999, S. 18; das Gremium spricht sich dort zwar für mehr privates Sparen aus, aber explizit gegen eine Verpflichtung dazu.
- 2 Das BMA beschränkt sich bislang auf vage Andeutungen. Vgl. dazu etwa die Informationsmaterialien „Informationen zur geplanten Rentenstrukturreform“ (Stand September 1999) sowie die letzten beiden einschlägigen Stellungnahmen von Bundesarbeitsminister Riester (vom 24.6.99 - Bundestagsrede - und 28.6.99 - Pressemitteilung). Alle drei Quellen sind im Internet zugänglich unter <http://www.bma.de>
- 3 Einen Überblick über solche Modelle gewährt *Thompson*, Options for Administering Individual Accounts in Social Security, 1999; Nr. 2 in der Reihe „The Retirement Project“ des „Urban Institute“, Washington - erhältlich unter <http://www.urban.org/briefs/2/brief-2.html>; ähnlich auch die Stellungnahme von *Thompson* vor dem Haushaltsausschuß des Kongresses: „Administrative Aspects of Individual Accounts or The Devil is in the Details and He Could Spear You“ - erhältlich unter <http://www.urban.org/TESTIMON/thompson/5-25-99.html>
- 4 Vgl. dazu *Köhler*, Private Altersvorsorge im Rahmen obligatorischer Altersversicherung - das Beispiel Schweden - S. 137 in diesem Band.

Fragen aufzuwerfen, die bei der Konkretisierung des Reformvorschlags auch hierzulande zu beantworten sein werden.

Es folgt zunächst ein knapper Überblick über das System der Alterssicherung in den USA (dazu A), seine Zukunftsperspektiven (dazu B) sowie die konkreten Konzepte zu seiner Reform (dazu C). Vor diesem Hintergrund sollen dann einige Konkretisierungsmöglichkeiten des *Riesterschen* Vorschlags erörtert werden (dazu D).

A. Zum Hintergrund: Alterssicherung in den USA⁵

Auch in den USA ergänzen sich gesetzliche (dazu unten 1) und private Alterssicherung (dazu unten 2). Dabei spielen private Formen - insbesondere die betriebliche Vorsorge - eine größere Rolle als hierzulande, während das gesetzliche System primär auf Mindestsicherung abzielt.

1. Das gesetzliche System

Den Grundpfeiler der Alterssicherung bildet die Mitte der dreißiger Jahre begründete gesetzliche Rentenversicherung, in die inzwischen nahezu alle Erwerbstätigen integriert sind (dazu 1.). Als Auffangnetz fungiert eine steuerfinanzierte gesetzliche Mindestsicherung (dazu 2.).

1. Das Versicherungssystem

Die gesetzliche Rentenversicherung ist obligatorisch, personell nahezu umfassend⁶, beitrags- und umlagefinanziert. Neben Altersrenten sind auch Invaliden- und Hinterbliebenenrenten in das System integriert. Eng verknüpft hiermit ist „*Medicare*“, eine gesetzliche Krankenversicherung für Rentner, deren obligatorischer Teil allerdings primär stationäre Leistungen abdeckt⁷. Die genannten Versicherungszweige sind vom Bund geregelt und zentral verwaltet.

- 5 Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf eine grobe Skizze des Systems. Für eine ausführlichere Darstellung in deutscher Sprache und aus neuerer Zeit vgl. *Schwarze*, Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, S. 127 ff. in: Hauser (Hrsg.), Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Berlin 1999; daneben auch *Graser*, Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA, in: Reinhard (Hrsg.), Demographische Herausforderung und Alterssicherung im Rechtsvergleich (im Druck).
- 6 1996 schätzte man, daß 96% der Erwerbstätigen erfaßt waren. So Committee on Ways and Means, U.S House of Representatives, Overview of Entitlement Programs - 1998 Green Book - Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee of Ways and Means, 105th Congress, 2^d Session, Washington 1998 (im folgenden kurz: Green Book 1998), S. 7. Ein Sondersystem besteht für die Beschäftigten privater Eisenbahnen; Dagegen werden Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, bisher die größte Gruppe außerhalb des Systems, seit einigen Jahren schrittweise in das allgemeine System integriert.
- 7 Für andere Leistungen wird eine freiwillige staatliche Zusatzversicherung angeboten, zum ganzen vgl. Green Book 1998 S. 102 ff. Demnächst sollen auch Medikamente vom obligatorischen Teil erfaßt werden, vgl. dazu die Meldung in der Süddeutschen Zeitung, 28.6.1999, S. 22.

Das gesetzliche Rentenalter liegt bei 65 Jahren. Es wird zurzeit schrittweise angehoben, so daß es im Jahr 2005 bei 66, im Jahr 2022 bei 67 Jahren liegen wird⁸. Gegen eine entsprechende Kürzung des Rentenanspruchs ist Vorruhestand möglich und in der Praxis die Regel⁹. Das Mindestalter hierfür beträgt 62 Jahre.

Die Beiträge werden für alle genannten Sicherungszweige gemeinsam erhoben. Sie sind im Regelfall der abhängigen Beschäftigung zu gleichen Teilen von Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufzubringen. Selbständige sind im Ergebnis gleichgestellt¹⁰. Der Beitragsatz für Hinterbliebenen- und Alterssicherung wird nicht getrennt ausgewiesen. Er beträgt knapp 11% des Lohnes bei einer Bemessungsgrenze von ca. \$ 70 000¹¹. Dem Volumen nach spielt die gesetzliche Rentenversicherung in den USA also eine deutlich geringere Rolle als hierzulande.

Die Leistungen werden nach einer stark degressiven Formel berechnet¹². Zur Illustration zwei Zahlenbeispiele:

- Die Ersatzquote bei kontinuierlichen Erwerbslebenslauf und einem Verdienst auf der Bemessungsgrenze liegt bei 25%; dagegen beträgt die Quote bei einem Verdienst von 45% des Durchschnittseinkommens knapp 60%¹³.
- Die durchschnittliche Rente eines alleinstehenden Rentners¹⁴ liegt nur knapp ein Viertel über der offiziellen Armutsgrenze¹⁵ (die ihrerseits im internationalen Vergleich relativ niedrig festgesetzt ist¹⁶).

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Relativ zum Beitragsaufkommen ist die gesetzliche Rentenversicherung zwar stark umverteilend. Aber weil das Beitragsaufkommen vergleichsweise gering ist, wird, absolut betrachtet, wenig umverteilt.

2. Steuerfinanzierte Auffangsysteme¹⁷

Die USA haben kein personell umfassendes, der deutschen Sozialhilfe vergleichbares Mindestsicherungssystem. Vielmehr gibt es eine Reihe von staatlichen Basisleistungen,

die jeweils einen bestimmten Bedarf decken sollen - so zum Beispiel Lebensmittelmarken (Food Stamps), Mietbeihilfen (Housing Assistance) und auch gewisse medizinische Basisleistungen (Medicaid). Diese Leistungen sind jedoch teils nur einem begrenzten Empfängerkreis zugänglich (so Medicaid), teils handelt es sich um „freiwillige“ Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht (so meist die Housing Assistance). Personen im Rentenalter sind insofern günstiger gestellt, als sie zu den wenigen Gruppen gehören, denen eine Mindestleistung garantiert ist, die nicht auf die Deckung eines einzelnen Bedarfs beschränkt ist (*Supplemental Security Income - SSI*). Überdies gehören sie automatisch zu den Begünstigten der medizinischen Grundversorgung.

Allerdings sind auch die SSI-Leistungen eher knapp bemessen. Ein alleinstehender Empfänger erhielt im Jahr 1997 knapp \$ 500¹⁸. Das waren rund drei Viertel der Armutsgrenze¹⁹. Die Gliedstaaten können diese Leistungen noch aufstocken²⁰.

II. Private Formen der Altersvorsorge

Sowohl betriebliches als auch individuelles Sparen werden steuerlich gefördert. Zumal das gesetzliche System - wie gesehen - primär dem Ziel der Basisicherung dient, spielen diese privaten Formen der Altersvorsorge in den USA eine große Rolle. Auch dazu einige Zahlen:

- Das Einkommen von Haushalten, deren Hauptverdiener das gesetzliche Rentenalter von fünfundsiebzehn Jahren erreicht hat, setzt sich im Durchschnitt wie folgt zusammen:²¹
- Lediglich rund 35% stammen aus der gesetzlichen Rente, ebensoviel aus Erwerbseinkommen, während Einkünfte aus Betriebsrenten knapp 15% und aus Kapitalanlagen gut 10% ausmachen. Erst unter den 75-jährigen Hauptverdienern beträgt die gesetzliche Rente immerhin die Hälfte des Haushaltseinkommens, während die anderen Einkommensquellen jeweils bei etwas mehr als 15% liegen. Die Betonung liegt allerdings auf „im Durchschnitt“: 16% der Haushalte, deren Hauptverdiener über 65 ist, haben nur Einkünfte aus der gesetzlichen Rente²².
- Ein ähnliches Bild bietet sich bei den Betriebsrenten: 1994 bezogen nur 35% der im Ruhestand befindlichen Arbeitnehmer über 62 eine solche Rente. Es ist allerdings eine Steigerung dieser Rate abzusehen. Zum gleichen Zeitpunkt waren 45% der Arbeitnehmer in ihrem aktuellen Arbeitsverhältnis von einer Betriebsrentenvereinbarung erfaßt²³.

18 So Green Book 1998, S. 227.

19 Vgl. Green Book 1998, S. 266, 954.

20 Nur acht Gliedstaaten nehmen derzeit keine freiwilligen Aufstockungen vor; Green Book 1998, S. 281. Allerdings entfielen von den knapp \$ 29 Milliarden, auf die sich die Kosten dieses Programms 1998 beliefen, nur auf \$ 3,5 Milliarden auf die Gliedstaaten; vgl. Green Book 1998, S. 313 f.

21 Zu den Zahlen vgl. *Diamond/Gruber*, Social Security and Retirement in the US, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, Working Paper 6097, 1997, dortige Graphik 11.

22 So *Diamond/Gruber*, S. 1; ähnliche Daten finden sich auch im Report des „1994-95 Advisory Council on Social Security - Technical Panel on Trends and Issues in Retirement Savings“, S. 51 - der Report ist erhältlich über die folgende Internet-Adresse: <http://www.ssa.gov/policy/adccouncil/>

23 So zu den Zahlen Advisory Council, Technical Panel, S. 70; seit Anfang der achtziger Jahre war allerdings kein wesentlicher Anstieg der aktuell von einer Betriebsrentenvereinbarung erfaßten Arbeitsverhältnisse mehr zu verzeichnen.

8 Green Book 1998 S. 16 f.

9 1995 entschieden sich fast sechzig Prozent für einen Rentenbezug ab 62, so Green Book 1998 S. 21

10 Sie müssen den gesamten Beitrag zahlen, können aber den Arbeitgeberanteil steuerlich geltend machen.

11 So Green Book 1998, S. 3.

12 Einzelheiten vgl. Green Book.

13 Green Book 1998, S. 26 f.

14 So Green Book 1998, S. 3, sie lag 1996 bei \$ 9 000 jährlich.

15 Die Armutsgrenze lag 1996 bei \$ 7 300 jährlich.

16 Die Armutsgrenze wird nicht in Abhängigkeit von Durchschnittseinkommen bemessen, sondern aufbauend auf den Kosten einer Basisernährung, nämlich als Dreifaches des dafür nötigen Betrages (allerdings werden die Ernährungs-kosten hierfür nicht jährlich neubemessen, sondern die alten Zahlen lediglich um die Preissteigerung bereinigt.) Für Einzelheiten vgl. Green Book S. 1297 f. Diese Grenze liegt deutlich niedriger als bei den sonst im internationalen Vergleich gebräuchlichen Berechnungsverfahren, wie ein Vergleich der hier verwendeten amerikanischen Daten mit denen anderer Studien ergibt; vgl. dazu etwa *Schwarze*, a.a.O. S. 153.

17 Ausführlicher zum Verhältnis von Alters- und Mindestsicherung in den USA *Graser*, Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA, in Reinhard (Hrsg.): *Demographische Herausforderung und Alterssicherung im Rechtsvergleich* (im Druck).

- Der wichtigste Posten individueller Vermögensbildung ist Wohnungseigentum. Drei Viertel aller Haushalte, deren Hauptverdiener zwischen 45 und 69 Jahre alt ist, gehört das Haus oder die Wohnung, die sie bewohnen²⁴:

B. Zur Zukunft des gesetzlichen Alterssicherungssystems in den USA

Bisher genoß das System der gesetzlichen Alterssicherung in den USA ein so hohes Ansehen, daß „social security“ zum Synonym für dieses spezielle Sicherungssystem geworden ist. Die momentane Lage könnte zudem kaum besser sein. Eine Arbeitslosenquote von etwas über 4%²⁵, eine Geburtenrate von ca. 2²⁶ - allenfalls die steigende Lebenserwartung²⁷ könnte das Bild ein wenig trüben. Aber die sanfte Anhebung des Rentenalters ist ja schon beschlossen. Überdies platzt die staatliche Rentenkasse derzeit aus allen Nähten. Die jährlichen Einnahmen übersteigen die Ausgaben um mehr als die Hälfte²⁸. Zu schön um wahr zu sein?

Vermutlich - warum sonst würden die Amerikaner über eine Reform ihres Systems nachdenken? Bei näherem Hinsehen besteht auch in den USA Reformbedarf, denn

- die demographische Entwicklung ist trotz der genannten Daten problematisch: Noch gehören die extrem geburtenstarken Jahrgänge der zwei Nachkriegsjahrzehnte (mit Raten bis zu 3,6)²⁹ zu den Beitragszahlern. Was aber, wenn sie in Rente gehen und von den geburtenschwächeren Jahrgängen finanziert werden müssen? Man rechnet damit, daß sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern von derzeit 3 zu 1 ab dem Jahr 2030 auf 3 zu 2 verschoben haben wird³⁰.
- die Rentenkasse verbucht zwar derzeit Überschüsse - aber sie *verbucht* sie nur. Tatsächlich werden die Überschüsse jedes Jahr ausgegeben, denn sie sind nur buchungstechnisch getrennt vom allgemeinen Bundeshaushalt³¹.
- Altersarmut bleibt ein Problem: Ein Viertel der Amerikaner im Rentenalter lebt nahe der - wie gesagt: niedrigen - Armutsgrenze, ca. 13% sogar darunter. Besonders betroffen sind traditionell benachteiligte Bevölkerungsgruppen: 57% der alleinstehenden schwarzen Frauen über 65 leben unter dieser Grenze³².

C. Zur Reformdiskussion in den USA - Die Hoffnung auf „Magic Money“

Es verwundert daher nicht, daß die Reformdebatte seit Jahren in vollem Gange ist. Prägend für die Diskussion war ein Bericht, den der *Advisory Council on Social Security*, ein vom Gesetzgeber in regelmäßigen Abständen einberufenes Expertengremium, Anfang 1997 vorlegte³³. Schon damals konnten sich die Experten nicht auf ein einziges Reform-Modell einigen. Statt dessen stellten sie drei alternative Konzepte vor³⁴. Seither hat sich die Anzahl der konkreten Vorschläge vervielfacht, und auch Präsident *Clinton* hat sich Anfang 1999 mit einem eigenen Vorschlag in die Diskussion eingeschaltet³⁵. Es hieß, er wolle eine grundlegende Rentenreform noch in seiner Amtszeit auf den Weg bringen³⁶. Ende 1999 sieht es allerdings nicht danach aus, als wäre eine Einigung in Sicht³⁷.

Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den verschiedenen Konzepten ist an dieser Stelle weder möglich noch nötig³⁸. Vielmehr mag eine knappe Skizze dessen genügen, was aus Perspektive der hiesigen Diskussion um privates Pflichtsparen von Interesse sein könnte.

I. Handlungsspielräume

Die Spielräume für eine Reform sind begrenzt. Leistungskürzungen sind kaum möglich, weil nach unten nicht mehr viel Raum ist³⁹. Sie würden das Armutsproblem verschärfen und müßten zudem teilweise von der steuerfinanzierten Mindestsicherung kompensiert werden. Auf der anderen Seite wären Beitragssteigerungen kaum durchzusetzen, denn bereits jetzt gelten die „Renditen“, welche die öffentliche Alterssicherung den jüngeren Generationen in Aussicht stellt, als miserabel. In der Tat hat sich die Lage in dieser Hinsicht deutlich verschlechtert. Beispielsweise mußte, wer 1980 das Renten-

- 33 In seinem Abschlußbericht unter dem Titel „Findings, Recommendations and Statements“; erhältlich über Internet unter ><http://www.ssa.gov/policy/advisory/findings.htm>< - (im folgenden kurz: *Advisory Council, Recommendations*).
- 34 Ein Überblick über die damals vorgeschlagenen drei Optionen findet sich bei *Graser*, Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA, in: Reinhard (Hrsg.), *Demographische Herausforderung und Alterssicherung im Rechtsvergleich* (im Druck).
- 35 Auch dazu vgl. *Graser*, Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA, in: Reinhard (Hrsg.): *Demographische Herausforderung und Alterssicherung im Rechtsvergleich* (in Druck); eine Stellungnahme zu diesem Vorhaben findet sich bei *Steuerte*, *The Administrations USA Account Proposal*, erhältlich über die homepage des Urban Institute <http://www.urban.org>; Teil I unter <http://www.urban.org/tax/05-24-99.htm>; Teil II unter <http://www.urban.org/tax/05-31-99.htm>; Teil III unter <http://www.urban.org/tax/06-07-99.htm>
- 36 So damals *Kaps*, *Rente aus Staatskapital*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9.2.1999, S. 17.
- 37 So konnte zuletzt *Aaron*, *The Great Pretenders*, *The Washington Post* vom 8.11.1999, feststellen: „Despite two years of more or less serious debate on Social Security reform, that subject is off the congressional agenda.“
- 38 Einen guten Überblick gewähren *Aaron/Shoven*, *Should the United States Privatize Social Security?* Cambridge MA 1998. Es handelt sich dabei um die Dokumentation eines Symposiums, in dessen Zentrum ein Streitgespräch zweier führender Experten steht. Beide setzten sich in ihren Beiträgen eingehend mit den verschiedenen, zur Diskussion stehenden Konzepten auseinander.
- 39 So auch *Aaron*, in: *Aaron/Shoven* S. 81.

24 So zu den Zahlen *Advisory Council, Technical Panel*, S. 75.

25 Im Oktober 1999 betrug sie 4,1%. Aktuelle Daten lassen sich über die homepage des U.S. Department of Labor abrufen <http://www.dol.gov>

26 *Green Book* 1998, S. 22 f.

27 Ebda. Seit 1940 ist die Lebenserwartung für Männer von 61 auf heute 73 Jahre, für Frauen von 66 auf fast 80 Jahre gestiegen. Bis 2075 erwarten die offiziellen Prognosen einen weiteren Anstieg für Männer auf 79, für Frauen auf gut 84 Jahre.

28 *Green Book* 1998, S. 62 f.

29 So die Zahl von 1960; vgl. *Green Book* 1998, S. 22 f.

30 So *Steuerte*: *The Challenge of Social Security Reform: Private Market Options*; erhältlich über Internet: >http://www.urban.org/socsecurity/steuerle_b.html< - Die gleiche Tendenz weisen die Zahlen von *Diamond/Gruber*, a.a.O., S. 1 aus. Allerdings nehmen sie nicht die Beitragszahler, sondern die gesamte Bevölkerung der Altersgruppe zwischen 20 und 64 als Bezugsgruppe für den Rentneranteil. Das Verhältnis im Jahr 2030 läge danach bei 36%.

31 Näher dazu *Green Book* 1998, S. 73 ff.

32 Zu den Zahlen vgl. *Advisory Council, Technical Panel* S. 84 f. - ähnliche Daten aus neuerer Zeit finden sich bei *Aaron*, in: *Aaron/Shoven* S. 82.

alter erreichte und zeitlebens ein Einkommen in Höhe der Bemessungsgrenze bezogen hatte, lediglich drei Jahre lang die gesetzliche Rente beziehen, bis er seine Beiträge vollständig und verzinst zurückbekommen hatte. Heute sind es etwas mehr als zwanzig Jahre, im Jahr 2025 über fünfzig⁴⁰. Die Ursachen hierfür liegen teils in der demographischen Entwicklung, teils darin, daß in früheren Jahren die Rendite durch die kontinuierliche Ausweitung des Versichertenkreises erheblich verbessert wurde.

II. Lösungsansätze

Wenn die Leistungen also nicht sinken, die Beiträge nicht steigen dürfen, wie sollen dann künftig weniger Erwerbstätige mehr Rentner finanzieren? Mehr Kapitaldeckung, so die nahezu einhellige Antwort. Nur - woher soll das Geld dafür kommen?

Zunächst liegt es nahe, die derzeitigen Überschüsse in der staatlichen Rentenkasse zu nutzen, um *wirkliche* Rücklagen zu bilden⁴¹. Damit ließen sich die drohenden Engpässe zumindest hinausschieben. An derartigen Absichtserklärungen mangelt es nicht, weder auf Seiten der *Republikaner* noch auf Seiten der *Demokraten*. Aber bekanntlich fällt das Sparen auch in fetten Jahren schwer - umso mehr, wenn die dürrer noch weit sind, die haushaltsrechtlichen Bindungen überdies lax sind und wie in den USA alle *zwei* Jahre auf Bundesebene gewählt wird. „Unvorhergesehene“ Belastungen können die zuvor gelobte Haushaltsdisziplin schnell vergessen machen - so geschehen beispielsweise jüngst beim Kosovo-Konflikt im Frühjahr 1999.

Umso attraktiver wird vor diesem Hintergrund ein weiterer Ansatz, wie eine stärkere Kapitaldeckung allmählich zu erreichen sein könnte. Danach sollen die höheren Renditen, die private Anlagen bisher boten, genutzt werden, um Löchern im öffentlichen System vorzubeugen. Bei höherer Verzinsung bedürfte es geringerer Rücklagen, um die Zukunft des Rentensystems zu sichern. „*Magic Money*“⁴², so nennen die Kritiker diese Strategie spöttisch und erinnern daran, daß die höheren Erträge auf dem Aktienmarkt nicht umsonst zu haben seien, sondern nur um den Preis höherer Risiken⁴³. Trotzdem setzen derzeit praktisch alle zur Diskussion stehenden Reformkonzepte darauf, die besseren Erträge privater Anlagen für das gesetzliche System nutzbar zu machen. In der konkreten Umsetzung unterscheiden sie sich allerdings erheblich.

Den geringsten Eingriff ins bestehende System würde es bedeuten, wenn die derzeitigen Überschüsse in der Rentenkasse vom Staat selbst am privaten Markt investiert würden⁴⁴. Dazu bedürfte es einer Lockerung der bestehenden haushaltsrechtlichen Bindungen⁴⁵ - und der Disziplin der Gesetzgebers, wie gesagt.

Die alternativen Vorschläge sehen ein obligatorisches, aber privates Sparen auf individuellen Rentenkonten vor. Unterschieden werden zwei Ansätze,

- erstens die sog. „*add-ons*“, nach denen *zusätzlich* zu den bisherigen Beiträgen⁴⁶
- zweitens die sog. „*carve-outs*“⁴⁷, nach denen *anstelle* eines Teils der bisherigen Beiträge⁴⁸

ein Prozentsatz vom Lohn einbehalten und am privaten Anlagenmarkt investiert würde. Nach manchen Vorschlägen sollen darüber hinaus die aktuellen Überschüsse in der staatlichen Rentenkasse dazu verwendet werden, dieses private Sparen zu subventionieren. So sieht es insbesondere auch der erwähnte Vorschlag *Clintons* vor. Danach soll die Subvention insbesondere den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommen, die von den bisherigen steuerlichen Vergünstigungen für private Vorsorge kaum profitieren⁴⁹.

D. Konkretisierungsmöglichkeiten für Riesters Vorschlag

Zurück zur eingangs referierten Diskussion um „privates Pflichtsparen“ in Deutschland. Offensichtlich ist die Ausgangslage hier eine andere. Das gesetzliche Alterssicherungssystem dient nicht vornehmlich der Mindestsicherung, sondern trägt in deutlich höherem Ausmaß als sein US-amerikanisches Pendant dem Ziel Rechnung, den individuellen Lebensstandard zu wahren. Der Reformdruck ist hierzulande höher, teils wegen der niedrigeren Geburtenrate, vor allem aber wegen der erheblich schlechteren Arbeitsmarktsituation. Deswegen sind auch die Risiken und Chancen, die mit der Einführung eines Modells obligatorischen privaten Sparens in Deutschland verbunden wären, nicht identisch mit jenen in den USA. Dennoch kann die dortige Diskussion Aufschluß darüber geben, welche Schwierigkeiten bei einem solchen Schritt zu überwinden wären.

I. *Magic Money*?

Daß höhere Renditen mit höheren Risiken einhergehen, ist eine Binsenweisheit. Erwähnung verdient sie allenfalls deswegen, weil dieser Aspekt jedenfalls in der politischen Auseinandersetzung in den USA allzu sehr in den Hintergrund rückt. Aber in der US-amerikanischen Literatur wird auch noch auf eine Reihe weiterer Gefahren hingewiesen, die mit der obligatorischen Einbeziehung privater Anlagen in die gesetzliche Altersvorsorge verbunden wären.

So ist wird erstens davor gewarnt, die Renditen privater Anlagen zu überschätzen. Eine solche Tendenz wird den Modellrechnungen der Exekutive in den USA immer wie-

40 Green Book 1998, S. 96.

41 So der - im Effekt gleich - Staatsverschuldung abzubauen.

42 In den Worten von *Steuerle*, The Challenge of Social Security Reform: Private Market Options“ (erhältlich über Internet: >http://www.urban.org/socsecurity/steuerle_b.html<): „...the war over individual accounts versus trust fund saving has fed the political appetite for magic money. Some advocates on both sides of this debate are now turning to the stock market for help.“

43 So auch die Stellungnahme von *Barro*, in: Aaron/Shoven S. 118.

44 Ein Beispiel für einen solchen Vorschlag ist die erste vom Advisory Council vorgeschlagene Option; vgl. Advisory Council Recommendations S. 12 f.

45 Ausführlich dazu *Aaron*, in: Aaron/Shoven S. 97 ff., insbesondere S. 99.

46 Ein Beispiel für einen solchen Vorschlag ist die zweite vom Advisory Council vorgeschlagene Option; vgl. Advisory Council Recommendations S. 14 f.

47 Zu den Bezeichnungen vgl. *Steuerle*, The Administrations USA Account Proposal - Part One: Genesis, erhältlich über die homepage des Urban Institute <http://www.urban.org/tax/05-24-99.htm>

48 Ein Beispiel für einen solchen Vorschlag ist die zweite vom Advisory Council vorgeschlagene Option; vgl. Advisory Council Recommendations S. 15 ff.

49 Näher zur bisherigen Benachteiligung ärmerer Schichten sowie zum Vorschlag Präsident Clintons vgl. *Graser*, Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA, in: Reinhard (Hrsg.): Demographische Herausforderung und Alterssicherung im Rechtsvergleich (im Druck).

der nachgesagt⁵⁰. Zu den Ursachen eventueller Fehleinschätzungen könnte zum Beispiel gehören, daß nicht berücksichtigt wird, daß die Rendite privater Anlagen schon deswegen sinken müßte, weil mit der Reform eine steigende Nachfrage einherginge. Auch gehen die Meinungen darüber auseinander, ob und wie sich die Entwicklung des privaten Anlagemarktes überhaupt langfristig vorhersagen lasse. Schließlich wird noch eingewandt, daß keineswegs sichergestellt sei, daß die Kosten der Vermögensverwaltung auf dem privaten Markt niedriger lägen als bei entsprechender staatlicher Verwaltung. Schließlich fallen im öffentlichen Bereich sowohl Profiterwartungen der Verwaltenden als auch Werbekosten weg⁵¹.

Zweitens wird auf die erheblichen Schwankungen speziell von Aktienanlagen hingewiesen. Dabei geht es nicht allein um die individuellen Unterschiede zwischen „glücklicher und unglücklicher“ Anlage⁵². Auch und gerade der Zeitpunkt des Erreichens des Rentenalters kann eine große Rolle spielen. Das verdeutlicht eine Studie, welche die Situation von Arbeitnehmern verschiedener Jahrgänge simuliert, die bei standardisiertem Erwerbsleben jährlich 6% ihres Lohnes in ein Aktienpaket mit der durchschnittlichen Rendite des jeweiligen Jahres investieren und das Vermögen bei Erreichen des Rentenalters in eine Rente umwandeln. Vergleicht man die Ersatzquoten, welche die Arbeitnehmer mit dieser Form der Vorsorge erreicht hätten, so ergeben sich frappante Schwankungen: Für jene, die 1969 das Rentenalter erreichten, hätte sie bei 104% gelegen, sechs Jahre später dagegen nur noch bei 39%⁵³.

Solche Schwankungen sind umso leichter zu ertragen, je geringer die Rolle ist, die ein System diesen Anlageformen einräumt. Bei den „*carve-out*“-Lösungen in den USA wären sie demnach äußerst problematisch, weil sie die Betroffenen unter die Armutsgrenze zu drücken drohen. In Deutschland bestünde diese Gefahr offensichtlich nicht. Dennoch ist fraglich, ob solche weitgehend zufälligen Schwankungen im individuellen Leistungsniveau hingenommen werden könnten, zumal in einem *obligatorischen* System.

II. Die Rolle des Staates

Damit fällt der Blick auf die zentrale Frage, die bei der Konkretisierung des *Riester*-schen Vorschlags zu beantworten wäre. Welche Rolle soll der Staat spielen? Nun mangelt es nicht an möglichen Antworten hierauf. Das Problem liegt darin, daß für jedes konkrete Modell erklärt werden müßte, warum seine Ziele gerade in der Mischform des privaten Pflichtsparens am besten zu erreichen sein sollen.

50 Ausführlich hierzu in jüngster Zeit *Diamond*, What Stock Market Returns to Expect for the Future?, Center for Retirement Research at Boston College, September 1999, Nr. 2 - zu beziehen über <http://www.bc.edu/crr>

51 Ausführlich zu den kostensteigernden Faktoren privater Verwaltung *Aaron*, in: *Aaron/Shoven* S. 70 ff.

52 Zu diesem Aspekt „interpersonaler“ Schwankungen *Aaron*, in: *Aaron/Shoven* S. 65.

53 Näher zu den „intertemporalen“ Schwankungen einschließlich einer ausführlicheren Darstellung der erwähnten Studie vgl. *Aaron*, in: *Aaron/Shoven* S. 62 ff.

1. Wie privat kann obligatorisches Sparen sein?

Offensichtlich kann sich der Gesetzgeber nicht darauf beschränken, lediglich eine Norm zu erlassen, die den einzelnen dazu verpflichtet, einen bestimmten Anteil seiner Einkünfte zu sparen. Vielmehr wird es einer ausführlichen staatlichen Reglementierung bedürfen. Das läßt sich an mehreren Beispielen verdeutlichen.

So müßte, damit das Geld im Alter auch verfügbar ist, grundsätzlich sichergestellt werden, daß der Sparer seine Reserven nicht zwischendurch angreifen kann. Allerdings wären wohl Ausnahmeregelungen nötig, beispielsweise um zu ermöglichen, daß die Ersparnisse zum Ablösen von Schulden auch schon vor dem Rentenalter verwendet werden können.

Ferner müßte geklärt werden, was mit den Ersparnissen geschehen soll, wenn das Rentenalter erreicht ist, insbesondere ob verhindert werden soll, daß das angesparte Vermögen auf einmal ausgegeben werden kann. Nun könnte man zunächst zweifeln, ob insoweit überhaupt öffentliche Interessen betroffen sind, die eine staatliche Reglementierung rechtfertigen würden. Schließlich handelt es sich um Ersparnisse *zusätzlich* zur gesetzlichen Altersversicherung. Deswegen wird selbst derjenige, der diese Ersparnisse sofort „verbraucht“, regelmäßig nicht der Sozialhilfe zur Last fallen. Wenn aber das zusätzliche Sparen *obligatorisch* sein soll, dann muß ein öffentliches Interesse an dieser zusätzlichen Absicherung angenommen werden. Dahinter dürfte das Ziel stehen, den Lebensstandard im Alter zu wahren. Diesem Ziel wäre am besten gedient, wenn die Ersparnisse als Rente ausgezahlt bzw. in eine solche umgewandelt werden müßten. Zwar könnte man erwägen, ob man nicht dennoch von einer gesetzlichen Verpflichtung zur Umwandlung in eine Rente Abstand nehmen sollte, weil sie - verglichen mit gänzlich privaten Vorsorgeformen - für den einzelnen eine erhebliche Beschränkung bedeuten würde. Das wird zum einen deutlich, wenn man sich Fall eines unheilbar Kranken mit nur noch geringer Lebenserwartung vor Augen führt. Zum anderen könnte die Erwartung bestehen, daß als „privat“ deklarierte Ersparnisse übertragbar, insbesondere vererbbar sein sollten. Sähe man jedoch aus diesen Erwägungen von einer Pflicht zur Umwandlung in eine Rente ab, stünde man vor neuen Problemen. So wird in den USA darauf hingewiesen, daß solche Rentenanrangements auf dem privaten Markt zumindest bisher nur relativ teuer zu haben seien⁵⁴. Teils führt man das auf die hohen Verwaltungskosten und Gewinnerwartungen der privaten Anbieter zurück, teils auf die aus Sicht der Anbieter ungünstige Risikoselektion⁵⁵. Schreibt man also die Umwandlung in eine Rente nicht zwingend vor, so droht diese Option auf den privaten Markt nur zu ungünstigen Bedingungen angeboten und deswegen selten gewählt zu werden. Wenn aber die Umwandlung in eine Rente nicht wenigstens der praktische Regelfall wäre, so ließe auch sich die Sparpflicht nur schwer mit dem Ziel rechtfertigen, ein verlässliches Einkommen im Alter zu sichern. Im Ergebnis spräche deswegen viel dafür, auch die Umwandlung in eine Rente vorzuschreiben.

54 So *Aaron*, in: *Aaron/Shoven* S. 66 f.

55 Ungünstig ist die Risikoselektion, weil es - wie gesagt - primär die gesunden Rentner sind, die an solchen Arrangements interessiert sind.

Auch müßte geregelt werden, welche Anlageformen überhaupt anerkannt werden - vom heimischen Sparstrumpf bis zum hoch spekulativen Aktienfonds. Das wird zunächst eine Reihe von schwierigen Grenzziehungen erfordern. Genügt man der Sparpflicht zum Beispiel, indem man ein Eigenheim erwirbt mit dem Ziel, im Alter miettfrei zu wohnen?⁵⁶ Und wie steht es mit Investitionen in die Gründung eines eigenen kleinen Unternehmens? Je größer die Auswahl von zugelassenen Anlageformen, desto größer wohl auch der Verwaltungsaufwand, den zum einen die Anerkennung der einzelnen Sparformen, zum anderen die Kontrolle von Wechseln zwischen den Sparformen erfordern wird. Aber es sind nicht nur solche „technischen“ Probleme, die es zu bewältigen gilt. Vielmehr droht der Gesetzgeber in eine Zwickmühle zu geraten. Läßt er nur „sichere“ Anlageformen zu, so stellt sich angesichts der zu erwartenden niedrigen Erträge die Frage, wozu das Pflichtsparen überhaupt private Züge trage. Je riskanter jedoch die Anlageformen, die er zuläßt, umso eher kann es im Einzelfall zum Verlust des Ersparnisses kommen. Wenn aber ohnehin in Kauf genommen wird, daß der Sparer im Alter ohne die Früchte dieser zusätzlichen Sicherung dasteht, dann ist kaum zu erklären, warum er ursprünglich zur Vorsorge gezwungen wurde.

Man müßte wohl mit einer vermittelnden Lösung rechnen, bei der es eine - vermutlich nicht allzu große - Anzahl staatlich zugelassener Sparformen mit unterschiedlichem Risiko gäbe, aus welcher der einzelne Sparer dann auszuwählen hätte. Damit wird jedoch ein weiteres Problem deutlich. Wären wirklich alle, die dann zum Sparen verpflichtet wären, auch in der Lage, kompetent über ihre Vermögensanlage zu entscheiden? Vielleicht könnte sich aufgrund der neuen Regelung eine solche Kompetenz auf lange Sicht entwickeln.⁵⁷ Derzeit jedoch scheint die Vision eines Volkes von Finanzexperten eher fernliegend. Es müßte deswegen - wie im schwedischen Modell vorgesehen⁵⁸ - eine Anlageform bestimmt werden, in die „von Amts wegen“ investiert würde, wenn der einzelne nicht selber entscheiden kann oder will.

2. Die staatliche Verantwortung für die Vermögensanlage

Bislang kann zwar nur gemutmaßt werden, welche konkrete Gestalt das private Pflichtsparen annehmen könnte. Aber - wie gesehen - läßt sich immerhin vorhersagen, daß der Staat in vielfältiger Weise Einfluß nehmen wird auf dieses Sparen.

Das Risiko der Vermögensanlagen wird dennoch grundsätzlich der Sparer tragen sollen. Andernfalls könnte kaum von *privatem* Sparen gesprochen werden. Auf den ersten Blick wäre gegen eine solche Risikoverteilung auch nichts einzuwenden. Denn solange es sich bloß um eine Ergänzung des weiterbestehenden gesetzlichen Versicherungssystems handelt, genügt der Gesetzgeber seiner sozialstaatlichen Verpflichtung ohne weiteres.

56 Zu diesem Beispiel vgl. den eingangs zitierten Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 8.11.1999, S. 1; nach diesem Bericht tritt der ehemalige Gesundheitsminister Seehofer für die Berücksichtigung dieser Form der Vorsorge ein - verweist aber im übrigen auf die großen „technischen“ Schwierigkeiten, das Konzept umzusetzen.

57 Darauf setzen in den USA viele ihre Hoffnung, vgl. etwa *Shoven*, in: Aaron/Shoven, S. 18.

58 Vgl. dazu *Köhler*, sub III 1.

Bei näherem Hinsehen jedoch ergeben sich durchaus Einwände. Denn je größer die Rolle des Staates, umso problematischer wird es, wenn allein der einzelne die Verantwortung tragen soll. Am deutlichsten wird das Problem, wenn man das Beispiel des staatlichen „Auffangfonds“ betrachtet, in den immer dann von Amts wegen zu investieren wäre, wenn der Sparer keine eigene Anlageentscheidung trifft. Müßte nicht der Staat haften, wenn Fehler bei der Verwaltung dieser Anlage gemacht werden? Und auch auf den anderen Feldern staatlicher Einflußnahme können Fehler auftreten, so zum Beispiel bei der Entscheidung über die Anerkennung einer bestimmten Anlageform als eine der zulässigen Arten, der Sparpflicht zu genügen.

Dabei sind überdies unterschiedliche Arten von „Fehlern“ denkbar. Es braucht sich keineswegs stets um falsche Prognosen der Rentabilität oder Sicherheit einer bestimmten Anlage zu handeln. Möglich wäre zum Beispiel auch, daß der Staat *gezielt* andere als Rentabilitäts- oder Sicherheitsaspekte in Erwägung zieht, wenn er über die Anerkennung einer Sparform oder über die eigene Vermögensverwaltung entscheidet. So könnte er beispielsweise versucht sein, mit den erheblichen Vermögensmassen, die sich durch das Pflichtsparen ansammeln werden, den nationalen Arbeitsmarkt zu stützen und deswegen bevorzugt in heimische Unternehmen zu investieren - selbst wenn eine rein profitorientierte Anlagestrategie vielleicht anderes gebieten würde. So berechtigt dieses Anliegen politisch auch scheinen mag, der einzelne *private* Sparer könnte durchaus Einwände erheben.

Und auch damit wäre das Konfliktpotential noch nicht erschöpft, das in diesen staatlichen Einflußnahmen schlummert. Auch die umgekehrte Konstellation ist denkbar, nämlich daß vom Staat, eben weil er Einfluß nimmt, eine moralisch verantwortliche Einflußnahme gefordert würde. Konkret könnte dies bedeuten, daß gerade nicht allein profitorientiert angelegt würde, sondern beispielsweise auf die ökologische Vertretbarkeit der Mittelverwendung geachtet werde.

E. Fazit

Im vorangegangenen wurden einige der Schwierigkeiten angesprochen, auf die man bei der Konkretisierung des Vorschlags von Bundesarbeitsminister *Riester* stoßen würde. Zunächst dürften die Erträge privater Anlagen weniger sicher und überdies Schwankungen unterworfen sein. Dabei ist unklar, ob der private Markt die ihm zugewiesene Vermögensverwaltung tatsächlich kostengünstiger leisten kann. Ferner hat sich gezeigt, daß der Vorschlag eine detaillierte Ausgestaltung durch den Gesetzgeber und einen wöglich hohen Verwaltungsaufwand erfordern würde. Je stärker diese staatliche Einflußnahme ist, umso größer müßte auch die Reichweite staatlicher Verantwortlichkeit für die Anlagen sein, und zwar in ökonomischer wie in politischer Hinsicht.

Ob man diese Schwierigkeiten als Einwände gegen die private oder die obligatorische Komponente des Vorschlags auffaßt, hängt vom Blickwinkel ab. Wer die Aufgabe des Staates bei der Altersvorsorge ohnehin nur in der Gewährleistung einer Grundsicherung sieht, wird sich gegen die *obligatorische* Natur des neuen Konzepts wenden. Risiko, Ertragsschwankungen und die mangelnde Kompetenz mancher Sparer sind dann keine Argumente dagegen, dem privaten Sparen eine größere Rolle zuzumessen, sondern gegen

den staatlichen Zwang dazu. Wer dagegen über die Gewährleistung einer Grundsicherung hinaus für ein umfassenderes staatliches Rentenversicherungssystem eintritt, der wird dieselben Schwierigkeiten des *Riester'schen* Vorschlags zur Grundlage der entgegengesetzten Kritik machen und sich gegen die *privaten* Elemente wehren. Konkret hieße dies, daß die Pflicht zur Altersvorsorge in gleichem Umfang wie bisher akzeptiert würde. Aber die partielle Einbeziehung privater Anlagen würde abgelehnt, weil sie riskant, schwankend und für viele undurchsichtig sind.

Wenn der Vorschlag des privaten Pflichtsparens weiterverfolgt werden sollte, so wären beide bislang offenen Flanken zu schließen. Es müßte gezeigt werden, warum es nicht besser wäre, konsequent entweder auf Eigenvorsorge zu setzen oder aber beim derzeitigen staatlichen System zu bleiben. Rechtfertigungen für das neue Hybrid sind jedenfalls bisher kaum ersichtlich. Man darf hoffen, daß mehr dahinter steckt als bloß der Traum von der wundersamen Geldvermehrung am Aktienmarkt.

Formen der Privatisierung sozialer Sicherheit: Pluralismus in der Alterssicherung auf italienisch

von Eva-Maria Hohnerlein

A. Einkommenssicherung im Alter innerhalb und außerhalb der gesetzlichen Rentenpflichtversicherung	176
I. Ergänzende Altersvorsorge durch betriebliche und kategorielle Systeme	178
II. Unspezifische Formen der Alterssicherung	179
1. TFR	179
2. Individuelle private Vorsorge	180
III. Erwerbstätigkeit als weitere Säule?	181
B. Strukturelle Neuorientierungen im Zuge der Rentenreformen 1992-1997	181
I. Reformtendenzen in der Altersvorsorge	181
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben	184
III. Kapitalfundierte Zusatzrenten nach D.lgs. 124/1993	186
IV. Privatisierung der Versicherungsträger	189
C. Reformvorschläge jenseits der bestehenden Strukturen	190