

Alterssicherungssysteme in der Krise

Experten diskutieren ökonomische Grundlagen

In vielen industrialisierten Ländern stecken die historisch gewachsenen staatlichen Alterssicherungssysteme in einer Krise. Der Zwang zu Reformen könnte die Chance zu einer grundsätzlichen Überprüfung bieten. Auf Initiative einer Stiftung der Schweizerischen Nationalbank diskutierten internationale führende Ökonomen wirtschaftliche Ansätze dazu.

... pfi. Gerzensee, Anfang Juli

In zahlreichen industrialisierten Staaten stecken die historisch gewachsenen staatlichen Alterssicherungssysteme in einer Krise. Der Anstieg der Lebenserwartung führt, verbunden mit sinkenden Geburtenzahlen, zu einer zunehmenden Überalterung der Gesellschaft. Da herkömmliche staatliche Versicherungssysteme meist *umlagefinanziert* sind, d. h. die laufenden Einnahmen die Ausgaben für die Altersrenten finanzieren, stehen immer mehr Leistungsempfänger immer weniger Beitragszahlern gegenüber. Es entstehen *Finanzierungslücken*, die durch eine Erhöhung der Versicherungsbeiträge, eine Ausweitung der Verschuldung, durch Leistungskürzungen oder durch eine Effizienzverbesserung der Versicherungssysteme geschlossen werden müssen. So oder so besteht ein *Reformbedarf*, der Anlass zu einer grundsätzlichen Überprüfung bestehender Sozialversicherungssysteme sein könnte. Um dazu Anstösse zu geben, versammelte das Studienzentrum Gerzensee – eine Stiftung der Schweizerischen Nationalbank – kürzlich einige renommierte wirtschaftswissenschaftliche Experten.

Braucht es einen Versicherungszwang?

Für den Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften *James Mirrlees* von der University of Cambridge sollte am Anfang einer Analyse die Grundsatzfrage stehen: Wieso und in welchem Ausmass braucht es eine staatlich angeordnete Zwangsversicherung? Eine Antwort darauf sieht *Peter Diamond*, Ökonomie-Professor am renommierten MIT und Berater der amerikanischen Regierung, in der Erfahrung, dass ein bedeutender Teil der Bevölkerung *zuwenig vorausschauend* ist, um in jüngeren Jahren aus eigenem Antrieb genügend für das Alter vorzusorgen. In den Vereinigten Staaten besitze rund die Hälfte der Amerikaner zum Zeitpunkt der Pensionierung überhaupt kein Vermögen. *Anthony Atkinson*, Volkswirtschafts-Professor in Oxford und Berater der Londoner Regierung, sieht dies auch dadurch bestätigt, dass in Grossbritannien, wo die Leistungsansprüche in der staatlichen Versicherung gering sind, *Armut* vor allem zu einem *Ruhestands-Phänomen* geworden ist. Ein sinnvoll ausgestalteter Versicherungszwang verhindere, dass kurzfristig denkende oder einkommensschwächere Leute im Alter zu *Fürsorgefällen* würden. Ein blosser Appell zur individuellen privaten Vorsorge genüge in keiner Weise.

Mirrlees wies auf einen weiteren Grund hin, wieso staatlich verordnete Alterssicherungssysteme volkswirtschaftlich sinnvoll sind: Sie können dafür sorgen, dass die Bevölkerung insgesamt mehr spart. Da die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung von der Ersparnis- und Kapitalbildung abhängig ist, fördert vermehrtes Sparen in seiner Sicht das langfristige Wachstumspotential. Bedingung ist allerdings, dass die Versiche-

rungssysteme nicht umlage-, sondern *kapitaldeckend* finanziert werden, d. h. dass Guthaben angespart und auf dem Kapitalmarkt angelegt werden, mit denen künftige Rentenzahlungen finanziert werden können. Eine solche Kapitalbildung kann auch dazu beitragen, das Überalterungsproblem zu entschärfen.

Öffentliche contra private Träger

Zwar waren sich die Ökonomen weitgehend einig, dass eine *Zwangsversicherung* nötig ist und dass ein zumindest partieller Übergang von einem reinen Umverteilungs- zu einem Kapitaldeckungsverfahren die Effizienz des Systems verbessert. Nicht ableiten lässt sich daraus aber, ob eine Alterssicherung durch *staatliche* oder *private Versicherungsträger* abgedeckt werden sollte.

Mirrlees zeigte sich überzeugt, dass eine Basis-Alterssicherung zu den wenigen Tätigkeiten gehört, die der Staat effizienter anbieten könne als der private Sektor. Diamond sekundierte mit der Feststellung, dass die Kosten bei staatlichen Versicherungen wesentlich geringer seien als bei privaten. *Monika Büttler*, Professorin an der Universität Lausanne, veranschlagte die Verwaltungskosten der AHV auf 0,3% der Beitragseinnahmen gegenüber durchschnittlich 8% bei den privaten Rentenversicherungsträgern. Diamond betonte indessen, dass staatliche Versicherungsträger, um ökonomisch effizient sein zu können, politisch unbeeinflusst marktgerechte Kapitalrenditen erzielen müssen. Da viele Länder die Anlagemöglichkeiten ihrer Sozialversicherungsinstitutionen stark einschränken, sei dies oft nicht der Fall.

Auch wenn staatliche Monopolversicherungen kostengünstiger wirtschaften mögen, wäre der Schluss gefährlich, dass Altersversicherungssysteme nur staatlich angeboten werden sollten. Diamond wies darauf hin, dass Kapitaldeckungsverfahren die Rentenversicherungsträger zu äusserst bedeutenden und mächtigen Investoren machen. Würde in Amerika das Kapital der staatlichen Rentenversicherung in Aktien investiert, gehörten dem Staat rund 4% des landesweiten Aktienkapitals. Die öffentliche Hand würde so *quasi durch die Hintertür* zum Besitzer zahlreicher privater Unternehmen. Dabei bestünde die leidlich bekannte Gefahr der die Effizienz mindernden politischen Einflussnahme. Staatliche Versicherungslösungen haben auch den Nachteil, die individuelle Wahlfreiheit und den innovativen Wettbewerb einzuschränken. Aus ökonomischer Sicht scheint deshalb einiges für die *«schweizerische» Lösung eines Mischsystems* mit staatlichen und privaten Versicherungsträgern zu sprechen.

Kontroverse Umverteilung

Für Monika Bütler ist klar, dass viele ökonomische Reformvorschläge kaum Chancen haben, verwirklicht zu werden, weil nicht Effizienz- aspekte, sondern *Umverteilungswirkungen* die Durchsetzbarkeit von Reformen bestimmen. Alterssicherungssysteme haben in ihrer Summe oft unbestimmte Verteilungswirkungen. Engere Leistungs- als Beitragsbemessungsgrenzen verteilen Gelder von Besserverdienenden zu Minderbemittelten um. Durch progressive direkte Steuern finanzierte Zuschüsse aus der allgemeinen Staatskasse verstärken diese Umverteilung, während eine Finanzierung über Konsumsteuern eher dazu führt, dass Personen mit geringeren Einkommen verhältnismässig mehr beitragen. Erziehungsgutschriften bevorteilen Frauen, und nicht zuletzt verteilen Rentensysteme Wohlstand zwischen den Generationen um. Dabei begünstigen sie meist gegenwärtige Bezüger auf Kosten künftiger Generationen.

Eine Umstellung auf individuell durch Kapital gedeckte Rentenansprüche, die nur von der Höhe der Beitragsleistungen abhängig wären, würde die Renten sicherer machen und eine Umverteilung weitgehend verunmöglichen. Dem hielt James Mirrlees entgegen, dass seiner Ansicht nach gerade die Alterssicherung als Umverteilungsinstrument besonders geeignet ist, da hier nicht das schwankende Jahreseinkommen, sondern das Lebenseinkommen zur Bemessungsgrundlage für den Umverteilungsbeitrag wird. Zudem hätte eine Umverteilung unter nicht mehr arbeitenden Rentnern volkswirtschaftlich weniger verzerrende Wirkungen als unter Erwerbstätigen. Ausser acht liess Mirrless dabei, dass der weltweite Wettbewerbsdruck dem Umverteilungsspielraum Grenzen setzt. Einig waren sich hingegen alle Ökonomen, dass Reformen der Altersversicherung auf einem *langfristig angelegten* gesellschaftlichen Konsens basieren müssen; zur Bekämpfung von konjunkturellen Problemen oder von Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt sind sie ein denkbar ungeeignetes Instrument.