

Vier Säulen der Altersvorsorge

Migration keine Lösung des Überalterungsproblems

Der Rentneranteil an der aktiven Bevölkerung wird sich in den nächsten 50 Jahren im OECD-Raum voraussichtlich verdoppeln. Dem herkömmlichen System der sozialen Sicherung im Alter droht daher der Kollaps. Als Gegenmassnahmen schlagen Ökonomen die Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation älterer Personen und die strikte Ausrichtung der sozialen Sicherung auf die Armutsbekämpfung vor.

dei. Kiel, 23. Juni

Die Zahlen sind eindrücklich genug: Die Lebenserwartung wird sich in den OECD-Ländern in den nächsten 50 Jahren um 4,5 auf 82 Jahre erhöhen, während sich die Geburtenrate bei 1,7 einpendeln wird – deutlich unterhalb der Zahl von 2,1, die eine stabile Bevölkerungszahl garantierte. Diese Kombination von geringerer Reproduktion und höherer Lebenserwartung wird zu einer *deutlichen Erhöhung* des Durchschnittsalters führen. Durch diese Entwicklungen geraten die sozialen Sicherungssysteme unter starken Druck. Simulationen der OECD zeigen, dass bei einer Fortschreibung der heutigen Politik und der geschilderten demographischen Trends die altersrelevanten Staatsausgaben in 50 Jahren relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 7 Prozentpunkte höher liegen dürften. Ohne Politikwechsel ist diese Entwicklung mit einer markanten Ausdehnung der Staatsschuld verbunden. Einfache Rezepte hatten die versammelten Finanzwissenschaftler an einer Konferenz über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Alterung am Kieler Institut für Weltwirtschaft denn auch nicht zur Hand.

Unklare Auswirkungen

Die Ökonomen waren sich immerhin darin einig, dass mit zusätzlicher *Migration* die Finanzierungsprobleme der Altersversicherung nicht zu lösen sind. Um das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbstätigen in Europa auf dem Niveau des Jahres 2000 halten zu können, müsste sich nämlich die europäische Bevölkerung bis ins Jahr 2050 von heute 400 Mio. auf 1,2 Mrd. Individuen erhöhen. Dass Migration dieses demographische Problem nicht nachhaltig zu lösen vermag, liegt ganz einfach darin, dass auch Immigranten zu Pensionären werden und dass sich ihr Reproduktionsverhalten bereits nach einer Generation demjenigen des Gastlandes anpasst, wie das Beispiel der türkischen Einwanderer in Deutschland eindrücklich belegt.

Wie schwierig es nur schon ist, die Effekte der Alterung auf gesamtwirtschaftliche Grössen abzuschätzen, verdeutlichen folgende Überlegungen. Durch die erwartete relative Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung steigt die Knappheit des Faktors Arbeit relativ zum Faktor Kapital. Ceteris paribus führt dies zu einer Zunahme der Löhne und einer Abnahme der Realzinsen. Falls aber die Altersvorsorge durch Lohnprozente finanziert wird, müssten die *Lohnsteuern* substanzial erhöht werden, um ein bestimmtes Renten-

einkommen zu garantieren. Höhere Steuern verteuern freilich den Faktor Arbeit, so dass schliesslich die Reallöhne sinken – die *Umkehrung* des ursprünglichen Resultates. Die Mehrheit der Ökonomen geht davon aus, dass die Alterung der Bevölkerung mit einer Reduktion des Pro-Kopf-Einkommens einhergeht, da die gesamtwirtschaftliche Sparquote sinkt, wenn die relativ grössere Rentnerpopulation ihre Ersparnisse aufzehrt. Allerdings kann dieser Effekt teilweise dadurch aufgefangen werden, dass durch die Verknappung des Faktors Arbeit der Anreiz zur Humankapitalbildung steigt. Und nimmt der Humankapitalstock in einer Volkswirtschaft zu, kann auf einen höheren Wachstumspfad mit steigenden Pro-Kopf-Einkommen eingeschwenkt werden.

Ein ähnlicher Effekt tritt ein, falls das heute gebräuchliche Umlageverfahren durch das *Kapitaldeckungsverfahren* abgelöst wird. Die damit einhergehende verstärkte Kapitalakkumulation wird sich langfristig ebenfalls in einer Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen niederschlagen. Die Anpassungskosten auf dem Weg zu diesem neuen Gleichgewicht sind allerdings gewaltig, hat doch bei einer schnellen Anpassung die gegenwärtige erwerbstätige Generation *nicht nur* Ersparnisse für ihre Altersvorsorge zu bilden, sondern gleichzeitig für die heutige Rentnergeneration aufzukommen. Ein Umbau der Altersvorsorge sollte deshalb aus theoretischer Sicht graduell erfolgen. Die oben erwähnte Geschwindigkeit der demographischen Veränderung führt allerdings eindrücklich vor Augen, dass mit der Einleitung eines Umbaus nicht mehr zugewartet werden sollte.

Erhöhen der Partizipationsrate

Die Erhöhung der Partizipationsrate *älterer Personen* wird als ein Rezept gesehen, die Anpassungskosten zu verringern. Das durchschnittliche Rentenalter in der OECD hat sich seit 1960 von 65 auf 62 Jahre für Männer und auf 60 Jahre für Frauen reduziert. Zurzeit übt weniger als die Hälfte der Bevölkerung zwischen 55 und 64 eine Erwerbstätigkeit aus (eine Ausnahme bildet hier *die Schweiz*, wo deutlich über 70% dieser Altersklasse im Erwerbsleben stehen). Diese Entwicklung wurde durch die arbeitsmarktpolitische Forcierung der (*Früh-*)*Pensionierung* hervorgerufen. Freilich reduziert diese Massnahme gleichzeitig die *Steuerbasis*, die zur Finanzierung von Altersrenten herangezogen werden kann. Dies wiederum erhöht die Steuerbelastung der jüngeren Generation und senkt – auf Grund der höheren Lohnkosten – deren Beschäftigungschancen. Der Finanzwissenschaftler *Lars Bovenberg* schlägt zur

Erhöhung der Partizipationsrate eine Indexierung des Rentenalters mit der Lebenserwartung vor. Dies hätte zur Folge, dass auch ältere Arbeitnehmer dafür besorgt sein müssten, ihr Wissen durch lebenslanges Lernen auf dem aktuellen Stand zu halten. Die Erwerbstätigkeit bildet nach diesem Vorschlag bei einer immer länger lebenden und gesünderen Bevölkerung sozusagen die *vierte Säule* der Altersvorsorge.

Funktionale Entflechtung

Ganz in der Tradition Tinbergens, wonach mit einem Instrument nicht mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt werden sollten, plädierten die Ökonomen für eine *strikte Trennung* verschiedener Funktionen der Altersvorsorge. Es wird ein Modell favorisiert, das – neben der vorher erwähnten Erwerbsarbeit – auf drei Pfeilern beruht. Als erste Säule obliegt der öffentlich finanzierten Sozialversicherung die *Existenzsicherung*. Entgegen der heutigen Ausgestaltung sollte aber die Finanzierung auf eine breitere Steuerbasis gestellt werden, um den Faktor Arbeit zu entlasten. Die zweite Säule deckt durch die Ausrichtung von Annuitäten das *Risiko* ab, «zu lange» zu leben und plötzlich ohne ausreichende Ressourcen dazustehen, die ein Leben über dem Existenzminimum ermöglichen. Die dritte Säule bilden schliesslich freiwillige, steuerprivilegierte *Ersparnisse*. Nach Ansicht von Bovenberg sollten diese nicht nur zur Deckung von Risiken im Alter herangezogen werden können, sondern ganz allgemein Risiken abdecken, die durch Arbeitslosigkeit oder eine Entwertung des Humankapitals auf Grund des rasanten technischen Fortschritts verursacht werden.