



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Technischer Bericht 30

Zur optimalen Finanzierung von Rentensystemen der sozialen Sicherheit und ihrer Gestaltung

Unterschiedliche Auffassungen über die Gestaltung von Rentensystemen der sozialen Sicherheit und ihre Auswirkungen auf deren Finanzierung

Robert L. Brown

Professor

Fakultät für Statistik und Versicherungsmathematik

University of Waterloo

Vorsitzender

Ausschuss für soziale Sicherheit der Internationalen Vereinigung der Versicherungsmathematiker (IAA)
Kanada

Zur optimalen Finanzierung von Rentensystemen der sozialen Sicherheit und ihrer Gestaltung

Unterschiedliche Auffassungen über die Gestaltung von Rentensystemen der sozialen Sicherheit und ihre Auswirkungen auf deren Finanzierung

Robert L. Brown

Professor

Fakultät für Statistik und Versicherungsmathematik

University of Waterloo

Vorsitzender

**Ausschuss für soziale Sicherheit der Internationalen Vereinigung
der Versicherungsmathematiker (IAA)**

Kanada

Versicherungsmathematisches Fachseminar über die optimale Finanzierung der Rentensysteme der sozialen Sicherheit, Limassol, Zypern, 30.-31. Oktober 2008

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit. Ein Großteil der IVSS-Aktivitäten zur Förderung guter Praxis wird von den zehn Fachausschüssen geleistet, die sich aus engagierten Mitgliedsorganisationen zusammensetzen und von diesen mit Unterstützung des IVSS-Sekretariats geleitet werden.

Dieser Bericht ist erhältlich unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der Herausgeber.

Zusammenfassung

Dieser Beitrag erläutert eine Reihe von Kriterien für die Gestaltung und Finanzierung von Systemen der sozialen Sicherheit. Er führt zu jedem Kriterium die Vor- und Nachteile der jeweiligen Optionen aus.

Die Kriterien sind folgende:

- *Kapitaldeckung versus Umlageverfahren*
- *Freiwillige Versicherung versus Pflichtversicherung*
- *Individualkonten versus Risikoverteilung*
- *staatliche versus private Trägerschaft*
- *Automatische Anpassungsmechanismen (AAM)*

Der Autor hofft, dass diese Erläuterungen die Diskussion über diese wichtigen Auswahlkriterien beleben, was wiederum zu besseren Systemen der sozialen Sicherheit für alle führen wird.

Schlüsselwörter

Gestaltung und Finanzierung der sozialen Sicherheit, Kapitaldeckung, Umlageverfahren, Individualkonten, automatische Anpassungsmechanismen

Einführung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit einer Reihe von Kriterien, die bei der Entscheidung zur Gestaltung und Finanzierung von Systemen der sozialen Sicherheit eine Rolle spielen. Zu jedem Kriterium werden Vor- und Nachteile der verfügbaren Optionen beschrieben und kurz erörtert. Der Beitrag versucht auf diese Weise, den Leser mit einer Reihe von Auswahlkriterien vertraut zu machen, die zu einer optimalen Gestaltung und Finanzierung eines Systems der sozialen Sicherheit führen.

Er versteht sich bewusst als kontrovers, in der Hoffnung, damit eine breite Diskussion über diese wichtigen Fragen auszulösen.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die neuen Systeme mit fiktiven Konten (Festbeitragssysteme, FB) in Schweden, Italien und Polen mit Systemen mit garantierten Leistungen (GL) vergleichbar sind, die auf einer durchschnittlichen beruflichen Karriere basieren, mit jährlichen Anpassungen auf der Grundlage des Wirtschaftswachstums. Wenn ich herabsetzende Bemerkungen über FB-Systeme der sozialen Sicherheit mache, schließe ich daher Schweden, Italien und Polen nicht unbedingt mit ein.

Robert L. Brown

Finanzierung: Kapitaldeckung versus Umlageverfahren

Zunächst sollte man es vermeiden, in eine Diskussion über die Finanzierung der sozialen Sicherheit einzutreten, wenn im vorgegebenen Thema der Veranstaltung das Wort „Kapitaldeckung“ auftaucht. Dies geht sofort auf Kosten der Objektivität. Systeme der sozialen Sicherheit brauchen keine Kapitaldeckung. Sie müssen nur nachhaltig finanziert werden, was eine ganz andere Angelegenheit ist.

Kapitalgedeckte Systeme der sozialen Sicherheit genießen offensichtlich den Vorzug, wenn die Investitionsrendite über der Wachstumsrate des Beitragsaufkommens des Systems der sozialen Sicherheit liegt. Was natürlich auch umgekehrt gilt.

Die Wachstumsrate des Beitragsaufkommens eines Systems der sozialen Sicherheit wiederum hängt von verschiedenen Variablen ab. Ein zentraler Faktor ist die Wachstumsrate der Beschäftigten. Diese ergibt sich aus einer wachsenden Bevölkerung (durch steigende Geburtenrate oder stärkere Einwanderung) oder einer höheren Erwerbstätigenquote. Das Beitragsaufkommen wird in der Regel auch zunehmen, wenn es ein reales Lohnwachstum gibt, das sich gewöhnlich auf Produktivitätssteigerungen stützt.

Wie schon oft betont wurde, ist ein kapitalgedecktes System der sozialen Sicherheit im Prinzip nicht sicherer oder berechenbarer (d.h. weniger volatil) als ein System im Umlageverfahren.

Systeme der sozialen Sicherheit sind effektive Mittel zur Verteilung von Gütern und Dienstleistungen zwischen Arbeitnehmer und Rentnern. Wenn ein System der sozialen Sicherheit im Umlageverfahren einen zehnpromzentigen Beitragssatz hat, hat der Arbeitnehmer de facto zugestimmt, dass seine Produktionsleistung von Montagmorgen an die Rentner des Landes für deren Konsum transferiert wird.

Beruhet das System auf Kapitaldeckung, ist der Transfer komplexer, verläuft aber entsprechend. Der Arbeitnehmer nimmt 10 Prozent seines Lohns (die 10 Prozent des Wertes des hergestellten Produkts darstellen) und versucht, Vermögensanlagen zu erwerben. Solche Vermögensanlagen können von den Rentnern stammen (die sie in ihrem Arbeitsleben ansammelten). Bei ihrem Verkauf erhält der Rentner Geld und verwendet dieses dann zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen. Das Endergebnis entspricht dem eines Systems im Umlageverfahren.

Natürlich stellen sich bei der Finanzierung am Rande noch andere Fragen. Führt die Finanzierungsmethode zu einem rascheren Wirtschaftswachstum? Hilft ein kapitalgedecktes System beim Aufbau eines guten Bankensystems oder einer soliden Aktienmarktstruktur? Dies sind interessante Fragen, aber die Antworten fallen sehr unterschiedlich aus (d.h. es gibt hier keinen Konsens).

Freiwillige versus Pflichtversicherung

Die meisten nationalen Systeme der sozialen Sicherheit erwecken zunächst den Eindruck, Pflichtversicherungssysteme zu sein. Es gibt allerdings eine Reihe von Möglichkeiten, dieses Merkmal zu relativieren.

So werden in einigen Systemen erst dann Beiträge verlangt, wenn der Lohn des Arbeitnehmers eine bestimmte Höhe erreicht. Dies kann Arbeitnehmer (und ihre Arbeitgeber) ermutigen, in die Bargeldwirtschaft auszuweichen. Dieser Trend wird noch verstärkt, wenn das System eine garantierte Mindestleistung oder erhebliche Leistungen für sehr kurze Mitgliedschaften vorsieht.

Andere Systeme sehen „Ausfallzeiten“ wegen Militärdienst, Invalidität, Kinderbetreuung etc. ohne entsprechende Abzüge bei den letztlich gezahlten Leistungen vor. Solche Merkmale setzen für die Arbeitnehmer nur negative Anreize.

Ich sage dies, weil ich ein Pflichtversicherungssystem für überlegen halte, da es die negative Risikoauslese verhindert.

In einem neueren Beitrag verweisen James et al. (2008) auf die Vorteile, die ein System bringt, das nicht von negativer Risikoauslese betroffen ist. Ihren Berechnungen zufolge kostet ein staatliches Pflichtversicherungssystem, das die gleichen Leistungen wie das Rentensystem Kanadas anbietet, zwischen 8 und 9,5 Prozent des für die Rente maßgeblichen Einkommens (wie es vom Rentensystem Kanadas festlegt wird). Die Schwankung zwischen 8 und 9,5 Prozent ergibt sich aus der Abhängigkeit von der *Asset Liability Matching Strategie*. Ähnliche Leistungen in einem freiwilligen privaten Leibrentensystem würden Beiträge in Höhe von 11 bis 12,5 Prozent erfordern. Die Kosten in privaten Systemen liegen aufgrund der hohen privaten Verwaltungskosten und der Kosten der negativen Risikoauslese (wobei die beiden Faktoren sich zu etwa je fünfzig Prozent auswirken) höher als in den staatlichen Pflichtversicherungen. In einem privaten System muss es auch eine Gewinnspanne geben.

Es kommt zu negativer Risikoauslese, weil die potenziellen Leibrentenempfänger mehr über ihren Gesundheitszustand wissen als die Versicherungsgesellschaft. Wenn diese ihre Prämien an der durchschnittlichen Lebenserwartung der Bevölkerung ausrichtet, werden Personen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung keine vollen Annuitäten erhalten und die durchschnittliche Lebenserwartung nach oben drücken. Letztlich bedeutet dies, dass die Versicherungsgesellschaft ihre Prämien auf die Annahme einer sehr hohen Lebenserwartung stützt und nur Personen mit besonders langer Lebensdauer beim Erwerb der Leibrente den wahren Marktwert erzielen.

Individualkonten versus Risikoverteilung

Die Hauptaufgabe von Systemen der sozialen Sicherheit zur Einkommenssicherung ist es zu verhindern, dass die Rentner im Alter in Armut leben. Das System sollte daher so gestaltet werden, dass es dieses Risiko so weit wie möglich verringert und Einkommenssicherheit bietet.

Die Risiken für die Einkommenssicherheit im Ruhestand sind folgende: Investitions- und Investitionskostenrisiken, Zinsfuß-, Inflations- und Langlebigkeitsrisiken.

In jeder dieser vier Kategorien erzielten risikoverteilende Systeme bessere Ergebnisse als Individualkonten, einige durch die effektive Anwendung des Gesetzes der großen Zahlen, andere durch Größenvorteile.

In einem risikoverteilenden System der sozialen Sicherheit teilen alle Mitglieder (es kann die gesamte Arbeitnehmerschaft sein) diese Risiken. In einem Individualkontensystem trägt der Einzelne all diese Risiken allein.

Zudem kann ein großer risikoverteilender Fonds sich ein hoch qualifiziertes Investitionsmanagement zu niedrigen Einheitskosten leisten. Solche großen Fonds können sich auch an privaten Anlagen beteiligen, die den meisten Investitionsfonds nicht offenstehen.

Diese Faktoren sind von großer Bedeutung. In einem neueren Beitrag veranschaulicht Ambachtsheer (2008) dies auf folgende Weise. Im Laufe einer 40-jährigen Berufslaufbahn entwickelt sich Ihr Lohn von CAD 35 000¹ zu CAD 65 000. Sie wollen eine 60-prozentige Ersatzquote gegenüber Ihrem letzten Gehalt (CAD-39 000) erzielen. Sie erhalten CAD 25 000 aus der sozialen Sicherheit (vergleichbar für Kanada und die Vereinigten Staaten), sodass Sie noch jährlich indexierte CAD 14 000 brauchen.

Unter der Annahme, dass Sie 20 Jahre lang real $i = 4$ Prozent verdienen und danach 3 Prozent, müssen Sie im Laufe des Lebens 6 Prozent Ihres Gehalts als Beitrag zahlen, um dieses Ziel zu erreichen. Wenn Ihr System gut verwaltet wird (wie dies von einem großen risikoverteilenden System zu erwarten ist), das jährlich ein Prozent zusätzlich erwirtschaftet, fällt der sechsprozentige Beitragssatz auf 4 bis 5 Prozent. Wenn Sie es hingegen mit Verwaltungsgebühren von zwei Prozent zu tun haben (d.h., Ihre Renditen belaufen sich auf zwei bzw. real ein Prozent), steigt der erforderliche Beitragssatz auf 10 Prozent.

Wenn sich zudem die Inflation auf zwei Prozent jährlich beläuft, haben Sie keinerlei Nettogewinn bezüglich der Kaufkraft erzielt.

¹ CAD = kanadische Dollar.

Wir wissen, dass der Einzelne, der für die Verwaltung seiner eigenen kapitalbildenden Konten zuständig ist, dies konservativ tut und niedrigere Renditen erzielt. Er ist zudem mit Verwaltungskosten konfrontiert, welche die Nettorendite um bis zu drei Prozent verringern können.

Schließlich muss der einzelne Arbeitnehmer entweder seinen Ruhestand selbst gestalten oder eine individuelle Leibrente erwerben. Wir haben bereits auf die höheren Kosten hingewiesen, die mit einem solchen Erwerb im Privatsektor aufgrund der höheren Verwaltungskosten und der negativen Risikoauslese verbunden sind. Das einzige Szenario, das Sie noch schlechter stellt, bestünde darin, Ihr Konto und Ihr Lebenserwartungsrisiko selbst zu verwalten.

In einem Land, in dem Einkommenssicherheit im Alter durch eine Kombination aus staatlichen und privaten Systemen erreicht wird, bietet ein rein kapitalgedecktes System der sozialen Sicherheit mit Individualkonten zudem keine Diversifizierung, da die meisten der von Privaten erbrachten Leistungen auf festgesetzten Beiträgen und reiner Kapitaldeckung basieren.

Kurz gesagt: Es gibt nichts, was für Individualkonten als vorzuziehendes Gestaltungselement in einem System der sozialen Sicherheit spricht.

Staatlich versus privat

In welchem Umfang sollte Einkommenssicherheit im Alter vom Staat erbracht werden, und welcher Teil sollte der privaten/individuellen Initiative überlassen bleiben?

Die Antwort auf diese Frage hängt sicher von den Umständen vor Ort ab. So ist z.B. zu bezweifeln, dass die skandinavischen Länder jemals die niedrigen Ersatzquoten der sozialen Sicherheit in den Vereinigten Staaten haben werden (und umgekehrt).

Zudem ist die Diskussion über das, was staatlich und was privat ist, oft unscharf. Wenn für privates Rentensparen messbare Steueranreize gesetzt werden (wie dies in den meisten Ländern der Fall ist), kommt dies nicht einer staatlichen Beteiligung gleich? Viele dieser Steueranreize haben zudem eine regressive Wirkung. Dieser Aspekt wird in der allgemeinen Diskussion über diese Fragen oft übergangen.

Ein Gestaltungselement, dem alle Versicherungsmathematiker zustimmen sollten, beruht darauf, dass eine Mischung aus staatlichen und privaten Elementen auch zu einer Diversifizierung der Gestaltung der Systeme und Finanzierungsmethoden führen sollte. Es gibt Zeiten, in denen Systeme mit garantierten Leistungen überlegen sind, aber auch solche, in denen Systeme mit festgesetzten Beiträgen glänzen. Es gibt Zeiten, in denen die Kapitaldeckung Vorteile bringt und solche, in denen das Umlageverfahren eindeutig überlegen ist. So sollte aufgrund der Vorteile einer Diversifizierung eine Mischung der gestalterischen Elemente stattfinden.

Robert L. Brown

Alle privaten individuellen Sparformen (und Individualkonten der sozialen Sicherheit) basieren definitionsgemäß auf voller Kapitaldeckung und festgesetzten Beiträgen.

Private vom Arbeitgeber getragene Betriebsrentensysteme können entweder auf GL oder FB beruhen, sollten aber zu jedem Zeitpunkt voll kapitalgedeckt sein, da der Träger jederzeit wirtschaftlich untergehen kann.

In vielen Ländern, insbesondere in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich, sind die vom Arbeitgeber getragenen Rentensysteme in den letzten 20 Jahren zunehmend von GL zu FB übergegangen. So haben sich in diesen Ländern *alle* privaten Rententräger für die Option Kapitaldeckung und FB entschieden.

Daher sollte man dem nicht noch ein voll kapitalgedecktes System der sozialen Sicherheit mit FB hinzufügen. Dies widerspräche jeder ökonomischen Logik bezüglich der Vorteile einer Diversifizierung.

Dementsprechend wäre ein teilweise kapitalgedecktes System der sozialen Sicherheit oder eines im Umlageverfahren mit GL vorzuziehen.

Automatische Ausgleichsmechanismen

Viele Systeme der sozialen Sicherheit auf dieser Welt (z.B. Kanada, Brasilien, Schweden, Deutschland und Japan) haben automatische Ausgleichsmechanismen in ihren Systemen eingeführt. Diese erlauben es, ein System wieder tragfähig zu machen, wenn externe Kräfte das Gleichgewicht zwischen Beiträgen und Leistungen gefährden.

Es scheint ratsam, dass solche AAM auf diese Ungleichgewichte reagieren, indem sie die Belastung möglichst gleich zwischen Arbeitnehmern und Rentnern aufteilen. Nur eines der oben genannten Systeme tut dies gegenwärtig (Kanada), und es lässt sich nachweisen, dass sogar der kanadische AAM unter „normalen“ Umständen die Rentner härter trifft als die Arbeitnehmer.

Dies dürfte nicht die richtige Lösung sein, da die Rentner gewöhnlich keine Möglichkeit haben, auf verringerte Leistungen und einen niedrigeren Lebensstandard zu reagieren.

Schlussfolgerung

Dieser Beitrag hat eine Reihe von Kriterien bei der Gestaltung und Finanzierung von Systemen der sozialen Sicherheit erörtert. Er hat zu jedem Kriterium die Vor- und Nachteile der jeweiligen Optionen aufgeführt. Der Autor hofft, dass dieser Beitrag die Diskussion über diese wichtigen Kriterien anregt, was letztlich zu besseren Systemen der sozialen Sicherheit für alle führen wird.

Literaturverzeichnis

Ambachtsheer, K. 2008. *The Canada Supplementary Pension Plan (CSPP): Towards an adequate, affordable pension for all Canadians* (Commentary, Nr. 265). Toronto, C.D. Howe Institute. <http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_265.pdf> (eingesehen am 21.05.2009).

James, S.; et al. 2008. *The fair value of the Canada Pension Plan: The role of risk and cost structure* (2. Ausg.). Toronto, Canada Pension Plan Investment Board.