

# „Mackenroths Theorem“: Ein Zombie der Rentenpolitik

Düsseldorf, 5. August 2016

Bert Rürup

Wenn die Verfechter der Umlagefinanzierung in der Altersvorsorge nach Argumenten gegen kapitalgedeckte Ergänzungssysteme suchen, greifen sie gerne auf einen alten Bekannten zurück: Gerhard Mackenroth. Eine kleine Auswahl:

- „Denn gerade in der Zeit der Finanzmarktkrise ist das Prinzip nach der Mackenroth-These ...das sicherste Prinzip für die Menschen überhaupt... Jede Art von Kapitaldeckung zeichnet irgendwie ein Luftschloss, aber führt nicht zum Ziel.“ (Hilde Mattheis, SPD)
- „Schon ...Gerhard Mackenroth (hat) festgestellt: Das Geld fließt egal ob in der gesetzlichen Rentenversicherung oder im kapitalgedeckten System immer von der arbeitenden Bevölkerung zu den Ruheständlern“. (Frankfurter Rundschau)
- „Nur die umlagefinanzierte Rente ist krisenfest....“ (Sahra Wagenknecht, Die Linke)

Ohne Zweifel haben die Verfechter der Umlagefinanzierung zurzeit Oberwasser. Doch was steckt eigentlich hinter dem Mackenroth-Theorem? Gerhard Mackenroth, der 1955 verstorbene akademische Wanderer zwischen Ökonomie, Bevölkerungswissenschaft und Soziologie, schrieb: „Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Periode zu Periode, kein "Sparen" im privatwirtschaftlichen Sinne, es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand .... Kapitalansammlungsverfahren und Umlageverfahren sind also der Sache nach gar nicht wesentlich verschieden. Volkswirtschaftlich gibt es immer nur ein Umlageverfahren.“

Es war letztlich dieser dezidierten Aussage Mackenroths zu verdanken, dass die Politik 1957 den Mut fand, unsere heutige umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung einzuführen.

Die erste unter Reichskanzler Bismarck entwickelte und 1891 eingeführte deutsche Rentenversicherung war von der Idee her eine kapitalgedeckte "Sparrente". Dieses System kollabierte in den 1920er Jahren aufgrund der rasant gestiegenen Ausgaben für die Hinterbliebenen der Gefallenen des Ersten Weltkriegs und vor allem als Folge der damaligen Hyperinflation. Weder in der Weimarer Republik, noch im Dritten Reich war dieses System wieder auf eine solide Finanzierungsbasis gestellt worden. Eine grassierende Altersarmut in den jungen Jahren der Bundesrepublik war die Folge.

Erst Mitte der 1950er Jahren kam es unter Konrad Adenauer zu einem rentenpolitischen Neustart. Er setzte - gegen den Willen seines Wirtschaftsministers Ludwig Ehrhard - die umlagefinanzierte "dynamische Rente" durch, deren Höhe sich am Lebensstandard der Erwerbsphase orientieren sollte. Dies war eine richtige und mutige Entscheidung. Und das mit der Einführung eines Umlagesystems stets anfallende Einführungsgeschenk, sprich Leistungen, für die zuvor keine entsprechenden Beiträge gezahlt wurden, bestand in einer Erhöhung der laufenden Altersrenten um durchschnittlich 60 Prozent. Die damalige Altersarmut wurde so auf einen Schlag aus der Welt geschafft.

Zu diesem radikalen Neustart wäre es nicht gekommen, wenn nicht einige Jahre zuvor Gerhard Mackenroth auf einer Sondersitzung des Vereins für Sozialpolitik im Jahr 1952 den Vortrag "Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan" gehalten hätte. Bis dahin galt als ausgemacht, dass Rentensysteme auf dem Kapitaldeckungsverfahren basieren und die fälligen Renten aus den Erträgen und dem Abschmelzen eines zuvor gebildeten Kapitalstocks stammen müssen. Dem widersprach Mackenroth kategorisch mit den oben zitierten Worten. Und es war beeindruckend, dass diese These eine so große politische Durchschlagskraft entfaltete, dass es zu dem Wechsel zur Umlagefinanzierung kommen konnte.

Bedauerlich ist allerdings, dass dieses zu einem Teil triviale und zum anderen Teil unzutreffende Theorem nun als vermeintlicher Beleg herangezogen wird, um die Etablierung kapitalgedeckter Ergänzungssysteme als Irrweg hinzustellen und nach Möglichkeit rückabzuwickeln. Es soll die ökonomische Überlegenheit der Umlagefinanzierung und die Sinnlosigkeit kapitalgedeckter Ergänzungssysteme zeigen. Doch genau dies leistet Mackenroths These nicht.

Der Satz, dass "aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss", ist so zutreffend wie banal. Denn jedes Einkommen, seien es Renten, Löhne, Mieten oder Zinsen, welches jemand bezieht, muss stets zur gleichen Zeit von

jemandem bezahlt werden. Beim Umlageverfahren entsprechen die Renten eines Jahres – sieht man von Bundeszuschüssen ab – den aus den Beiträgen der Versicherten gespeisten Ausgaben der Rentenversicherung des gleichen Jahres. Beim Kapitaldeckungsverfahren werden die Altersbezüge von Versicherungen, Fonds oder Banken ausgezahlt und bestehen aus – von diesen Kapitalsammelstellen vereinnahmten – Zinsen, Mieten, Gewinnausschüttungen oder Veräußerungserlösen. Und bei den nach dem "offenen Deckungsplanverfahren" oder "modifizierten Anwartschaftsdeckungsverfahren" arbeitenden berufsständischen Versorgungseinrichtungen der freien Berufe wie der Ärzte, Rechtsanwälte oder Apotheker setzen sich die ausgezahlten Versorgungsleistungen aus einer Mischung aus Kapitalerträgen und Einnahmen aus den laufenden Beitragszahlungen der Versicherten zusammen. Insoweit hatte Mackenroth zweifellos Recht.

Die Aussage, dass Kapitaldeckung und Umlageverfahren nicht wesentlich verschieden seien und es volkswirtschaftlich immer nur ein Umlageverfahren gäbe, ist jedoch unzutreffend. Die Renten aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung werden – wie erwähnt – aus den Beiträgen der obligatorisch oder freiwillig Versicherten dieses Systems finanziert. Sie sind somit Teil der in der nationalen Volkswirtschaft gezahlten Löhne oder Erwerbseinkommen. Die von den Versicherungen, Fonds oder Banken erzielten Vermögenseinkommen stammen dagegen aus der Anlage der Versicherungsprämien in deutsche und ausländische Staatsanleihen sowie aus Gewinnausschüttungen nicht nur in Deutschland tätiger Unternehmen, sondern zu einem beachtlichen Teil auch von Investitionen in anderen Ländern – in Anleihen, Beteiligungen an Unternehmen oder an Fonds. Kurzum, die mit Prämien an ein kapitalgedecktes System erworbenen Ansprüche werden aus völlig anderen Quellen und von einem anderen Personenkreis bedient als die aus den Beiträgen an eine umlagefinanzierte Rentenversicherung gezahlten Ansprüche. Hinzu kommt, dass es sich bei umlagefinanzierten Renten um Transfereinkommen handelt, deren Höhe durch die Politik festgesetzt wird, während es sich bei kapitalgedeckten Renten um eigentumsrechtlich geschützte Markteinkommen handelt, deren Höhe in geringerem Maße von der Politik bestimmt werden kann. In unserer globalisierten Welt mit integrierten Finanzmärkten ist die Mackenroth-These unvollständig und damit letztlich falsch. Und selbst in Volkswirtschaften mit abgeschotteten Finanzmärkten kann das Volkseinkommen, aus dem alles bezahlt werden muss, größer werden, wenn mehr gespart wird. Das wusste auch Mackenroth, denn sonst hätte er sicher nicht geschrieben: „Der Aufbau von Realkapital ist ein Geschenk der Gegenwart an die Zukunft.“

Da alle Rentenanwartschaften Ansprüche sind, deren Bedienung in der Zukunft erwirtschaftet werden müssen, sind sie zwingend mit Unsicherheit behaftet. Bei umlagefinanzierten Renten sind es die Lohnsummenrisiken, die aus der Arbeitsmarktentwicklung und der demografischen Entwicklung resultieren. Bei den kapitalgedeckten Renten sind es die Kapitalmarkt- und Wechselkursrisiken. In welchem Maße diese Risiken auf die Zahlbeiträge der Renten durchschlagen, hängt aber in hohem Maße von der Intensität und Intelligenz der staatlichen Regulierungen ab. So spielen in unserem Umlagesystem die diversen steuerfinanzierten dynamisierten Bundeszuschüsse und Bundesbeiträge, die Bundesgarantie zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit oder die Garantie zum Ausschluss von nominalen Rentenkürzungen wichtige Rollen. Bei den kapitalgedeckten Renten sind es Anlagevorschriften, Sicherungssysteme von Lebensversicherungen wie Protector, die Arbeitgeberhaftung oder der Pensionsversicherungsverein, durch den Betriebsrenten im Fall einer Insolvenz des Arbeitgebers garantiert werden.

Fakt ist: Keines der beiden Finanzierungsprinzipien ist ökonomisch a priori oder auf Dauer überlegen. Beide Formen haben spezifische Vor- und Nachteile, wobei ein sehr großer Vorzug des Umlageverfahrens ist, dass unmittelbar nach Einführung Leistungen an die erste Rentnergeneration gezahlt werden können, auch wenn diese Mitglieder dafür keine Beiträge gezahlt haben. Und es besteht zudem kein Zweifel, dass die derzeitige Niedrigzinsphase die Attraktivität der Kapitaldeckung verringert. Genauso wenig kann man allerdings davon ausgehen, dass die daraus resultierende renditemäßige Überlegenheit des Umlagesystems von Dauer sein wird.

Die britischen Ökonomen Dutta, Kapur und Orszag haben im Jahr 2000 gezeigt, dass unter risikodiversifizierenden Gesichtspunkten einem mischfinanzierten Alterssicherungssystem der Vorzug zu geben ist – sowohl gegenüber einem reinen Umlagesystem als auch einem rein kapitalgedeckten System. Vor diesem Hintergrund zeigt ein Blick auf die rentenpolitische Weltkarte, dass es nur in sechs Staaten rein kapitalgedeckte staatliche Alterssicherungssysteme gibt. In der großen Mehrheit der Länder sind Systeme etabliert, die aus einer Mischung aus Umlagefinanzierung und steigenden Anteilen kapitalgedeckter Formen bestehen. Und das liegt sicher nicht an dem mangelnden ökonomischen Wissen in diesen Staaten.

Die Bundesrepublik hat die Einführung unserer gesetzlichen Rentenversicherung Mackenroths Satz zu verdanken – dies aber nicht, weil es sich um eine echte

wissenschaftliche Innovation handelte, sondern weil Mitte der 1950er Jahre der Problemdruck hoch und das Geld zur Anschubfinanzierung da war – nämlich die in den Jahren 1953 bis 1957 angesammelten Kassenüberschüsse des Bundeshaushalts aus nicht verbrauchten Geldern zum Aufbau der Bundeswehr. Die Rentenreform 1957 war – nach der Bismarckschen Invaliden- und Altersversicherung – ohne Zweifel der wichtigste Entwicklungsschritt der deutschen Rentenpolitik. Zur Beantwortung der sich in der aktuellen Rentendiskussion stellenden Fragen wie der angemessenen Höhe des Rentenniveaus, der hinnehmbaren Obergrenze des Beitragssatzes, einer Erhöhung der Armutsfestigkeit, einer Ausweitung des Versichertenkreises sowie der Art und Höhe der kapitalgedeckten privaten oder betrieblichen Ergänzungssysteme kann aber Mackenroths Theorem definitiv nichts beitragen.