

MAI 2007



Ursula Carpenter

Die sozialen Sicherungssysteme in nahezu allen westlichen Industriestaaten sind ohne einschneidende Reformen nicht zukunftsbeständig. Deshalb suchen die Staaten aus den entsprechenden Erfahrungen vergleichbarer Länder zu lernen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung Washington hat daher eine Reihe von Beiträgen erarbeitet, in denen die verschiedenen Komponenten der sozialen Sicherungssysteme in den Vereinigten Staaten beschrieben und die anstehenden Reformen erläutert werden.

Hiermit soll ein Beitrag zur Reformdebatte in Deutschland geleistet werden.

Dr. Norbert Wagner

*KAS-USA
2005 Mass. Ave, NW
Washington, DC 20036*

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG WASHINGTON, D.C.



Rentenreform in den USA: Politisch im Aus

Als Präsident George W. Bush vor zwei Jahren in seiner "State of the Union"-Ansprache zu Beginn seiner zweiten Amtszeit voller Zuversicht die Reform der "Social Security" zum Kernstück seiner Reformagenda erhob, werteten Beobachter dies als mutigen politischen Schritt. Angesichts des bevorstehenden Eintritts der geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge ("Baby Boomers") ins Rentenalter und der damit einhergehenden Finanzierungsgpässe der amerikanischen Rentenversicherung sah Präsident Bush die Zeit für eine Reform gekommen. Mit großem persönlichen und politischen Einsatz versuchte er, die amerikanischen Wähler von der Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Reform sowie von seinen detaillierten Reformvorschlägen zu überzeugen. Zwei Jahre und eine von den Republikanern verlorene Kongreßwahl später ist das Thema Rentenreform von der politischen Agenda des Weißen Hauses nahezu gänzlich verschwunden. Kaum jemand erwartet, daß Präsident Bush sich in seiner verbleibenden Amtszeit wieder der unpopulären Reform annehmen wird. Dennoch steht das System der amerikanischen Altersvorsorge mittelfristig vor großen Problemen, deren Lösung laut Experten mit jedem Jahr, das ohne Reformmaßnahmen verstreicht, die amerikanischen Steuerzahler und Rentner immer teurer zu stehen kommen wird.

Das amerikanische Rentensystem: "Social Security"

Als Präsident Franklin D. Roosevelt (FDR) am 17. August 1935 das erste umfassende amerikanische Sozialversicherungsgesetz unterzeichnete, schuf er für die amerikanische Gesellschaft die Grundlagen eines "New Deal", eines grundlegenden Neuverständnisses für das Verhältnis zwischen Bürger und Staat, bei dem der Staat zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte auf Bundesebene Verantwortung für die soziale Sicherung seiner Bürger übernahm. Diese bahnbrechende Alternative zu einem bisher von kommunalen Wohlfahrtsinitiativen getragenen System resultierte aus langfristigen Veränderungen der amerikanischen Gesellschaft: der industriellen Revolution, der Verstärkung Amerikas, der Erosion der Großfamilie sowie dem Anstieg der Lebenserwartung. Während ähnliche gesellschaftliche Strömungen in Deutschland und anderen europäischen Ländern bereits Ende des 19. Jahrhunderts zu ersten Sozialgesetzgebungen geführt hatten, kam es in den Vereinigten Staaten erst nach der Weltwirtschaftskrise und den verheerenden sozialen Auswirkungen in den Jahren der "Great Depression" zu den politischen Voraussetzungen, unter denen ein amerikanischer Präsident einen Sozialvertrag nach europäischem Muster in Kraft setzen konnte.

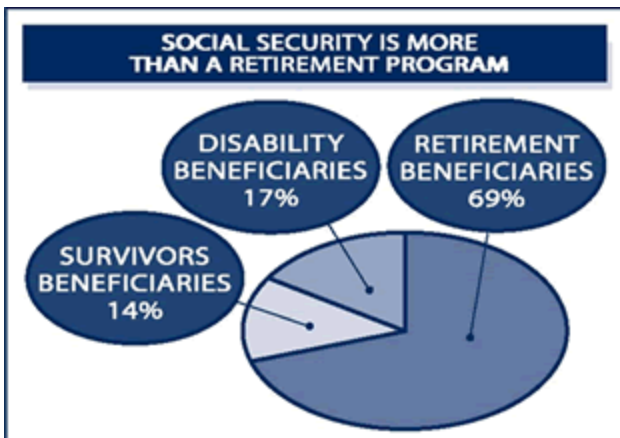
Seitdem gab es immer wieder Modifizierungen der "Social Security". Ab 1939 umfaßte das System neben der Altersfürsorge und Arbeitsunfähigkeitsversicherung auch eine Hinterbliebenenfürsorge. Präsident Harry Truman verabschiedete 1950 eine Ergänzung,

die das Rentenwachstum an die Inflationsrate anpaßte. Präsident Lyndon Johnson führte 1965 eine staatliche Krankenversicherung für alle Senioren ab 65 Jahren ein (Medicare) und Präsident Richard Nixon verabschiedete ein Gesetz, das ab 1975 die automatische Anpassung der Renten an die Inflationsrate vorsah. Angesichts des dramatischen Anstiegs der Zahl der Rentenempfänger und absehbarer Finanzierungsprobleme berief Präsident Ronald Reagan 1981 eine Rentenreformkommission ein. Die sog. Greenspan-Kommission unterbreitete 1983 Reformvorschläge, die u.a. eine progressive Rentensteuer sowie die Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre vorsah. Als im Jahr 2001 der Rentenaufsichtsrat die Prognose aufstellte, daß das Rentenversicherungssystem nur noch bis 2038 solvent sei, forderte Präsident George Bush eine neue Kommission auf, Reformvorschläge zur langfristigen finanziellen Sicherung der Rentensicherung unter Einbeziehung von privaten Konten, die freiwilligen individuellen Leistungen beruhen, zu entwickeln. Aufgrund der Terroranschläge im September 2001 konnten die Empfehlungen der Moynihan-Kommission in der ersten Amtszeit von Präsident Bush nicht zur obersten politischen Priorität werden. Bereits im Dezember 2004 rief Präsident Bush jedoch den Kongreß dazu auf, verstärkt auf eine baldige Lösung des Rentenproblems hinzuwirken. In seiner State of the Union-Ansprache Anfang Februar 2005 bezeichnete George Bush die Rentenreform als ein zentrales Thema seiner zweiten Amtszeit, und er begann eine landesweite Aufklärungskampagne "60 cities in 60 days" zur Rentenreform.

In seiner State of the Union-Ansprache Anfang Februar 2005 bezeichnete George Bush die Rentenreform als ein zentrales Thema seiner zweiten Amtszeit.

Wie funktioniert das System?

Das amerikanische "Social Security"-System umfaßt heute eine gesetzliche Renten- und Invaliditätssicherung sowie eine Hinterbliebenenvorsorge (Old Age, Survivors and Disability Insurance – OASDI). Das System ist universell (umfaßt alle Erwerbstätigen)



und ist beitrags- und umlagefinanziert ("pay-as-you go"). Arbeitnehmer und Arbeitgeber entrichten jeweils einen Pflichtbeitrag (payroll tax) in Höhe von 6,2% des Bruttoeinkommens für die OASDI. Selbständige zahlen den Gesamtbeitrag von 12,4%. Die Lohnsteuerbeiträge sind gesetzlich festgelegt und beziehen sich auf eine Einkommensbasis ("earnings base") bis zu einer jährlich an die steigenden

Durchschnittslöhne angepaßten Höchstgrenze. Die Beitragsbemessungshöchstgrenze liegt für das Jahr 2007 bei \$97.500.

Die Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden in einen Rentenfonds, die sog. "social security trust funds", eingezahlt und vom U.S.-Finanzministerium verwaltet. Die Beitragszahlungen und andere Einkommen werden

in diesen Finanzkonten deponiert, und aus ihnen werden die Auszahlungen an "social security"-Empfänger abgeführt. Der einzige Zweck, für den dieser Fonds benutzt werden darf, ist für Empfängerleistungen und Verwaltungskosten. Gelder, die in einem gegebenen Jahr nicht für Leistungen oder Verwaltungskosten ausgegeben werden, werden gemäß dem Gesetz in von der amerikanischen Regierung garantierten Sonderpfandbriefe investiert, für die der "social security"-Fonds den gängigen Marktzinssatz erhält. Wenn die Pfandbriefe fällig werden oder für Empfängerleistungen benötigt werden, werden sie vom Finanzministerium eingelöst. Im Jahr 2005 kamen 85% des "social security"-Fonds aus Lohnsteuerbeiträgen. Der Rest stammte aus Zinsgewinnen (13%) und Steuerzahlungen auf ausgezahlte Empfängerleistungen (2%).

Fast die gesamte erwerbstätige Bevölkerung (einschließlich der Selbständigen) ist in OASDI versichert. 90% aller Personen über 65 Jahre empfangen Leistungen aus "Social Security". Für ca. 21% der US-Bevölkerung über 65 Jahre sind die "Social Security"-Leistungen die Haupteinkommensquelle (bei Alleinstehenden liegt der Prozentsatz bei 43%). Die OASDI ist die erste Ebene der Alterssicherung in den USA und dient vor allem der Armutsvermeidung. Ihrem Charakter nach ist sie weniger eine Versicherung als ein leicht progressiv gestaltetes staatliches Grundsicherungssystem. Der Anteil des Einkommens, der durch die Rente ersetzt wird, ist für Geringverdiener höher als für Besserverdienende. Im Jahr 2004 lagen die Rentenbezüge für Geringverdiener durchschnittlich bei ca. 56% ihres ursprünglichen Nettoeinkommens, für Durchschnittsverdiener bei ca. 41%, bei Spitzenverdienern bei ca. 30%. Langzeitprognosen der Regierung gehen für Rentenempfänger ab dem Jahr 2030 (Renteneintrittsalter 67 Jahre) von einer Einkommensersatzrate von 55% bei Geringverdienern, 41% bei Durchschnittsverdienern und 27% bei Spitzenverdienern aus. Im Jahr 2006 bezog ein Geringverdiener schätzungsweise eine monatliche Rente von ca. \$814 verglichen mit ca. \$1.340 für Durchschnittsverdiener und ca. \$2.000 für Spitzenverdiener.

Das reguläre Rentenalter ("full retirement age") in den USA ist 65 Jahre für die Amerikaner, die vor 1938 geboren wurden. Für danach geborene Jahrgänge steigt das Rentenalter stufenweise an. Für die ab 1960 geborenen Amerikaner beträgt das reguläre Rentenalter 67. Eine Inanspruchnahme der Rente ist für Amerikaner grundsätzlich ab dem Alter von 62 Jahren möglich, allerdings mit entsprechenden Abzügen. Für Amerikaner mit Rentenanspruch ab 67 Jahren, betragen die Abzüge beim Renteneintritt mit 62 Jahren ca. 30%, mit 63 Jahren ca. 25%, mit 64 Jahren ca. 20%, mit 65 Jahren ca. 13,3% und mit 66 Jahren ca. 6,7%. Darüber hinaus können Amerikaner ihren Eintritt ins Rentenalter auch über ihr reguläres Rentenalter hinauszögern. Bei verzögertem Renteneintritt bis zum Alter von maximal 70 Jahren erhält der Leistungsempfänger stufenweise erhöhte Rentenbezüge (delayed retirement credit).

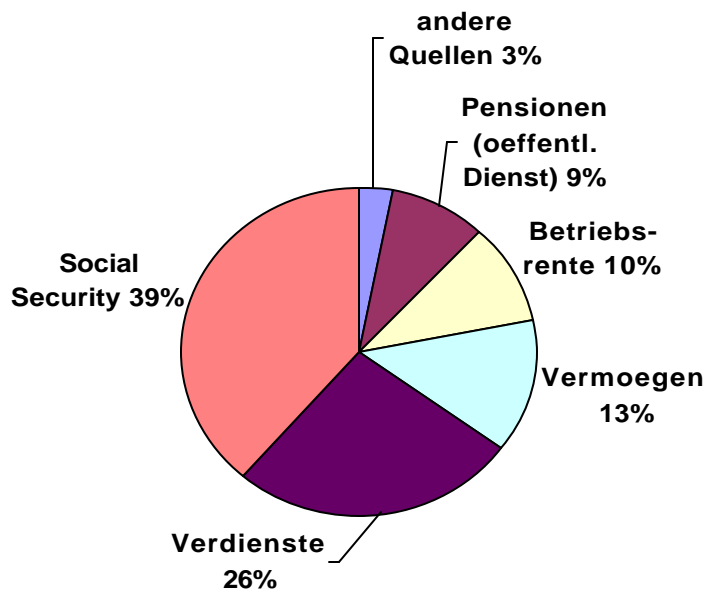
90% aller Personen über 65 Jahre empfangen Leistungen aus "Social Security".

Für die ab 1960 geborenen Amerikaner beträgt das reguläre Rentenalter 67.

Das Alterseinkommen der Amerikaner

Gegenwärtig sind 96% der 163 Millionen amerikanischen Arbeitnehmer durch die Altersvorsorge der "Social Security" abgedeckt. 41% des Einkommens der US-Senioren kamen im Dezember 2006 aus "Social Security"-Leistungen. Das traditionelle Muster-

Einkommensquellen US-Senioren 2004



modell der amerikanischen Altersversorgung geht von einem Drei-Säulen-System (three-legged stool) aus und beruht auf den Standbeinen der "Social Security", Betriebsrenten und Ersparnissen. Ein Querschnitt der Quellen des amerikanischen Volkseinkommens für Senioren zeigt jedoch, daß Amerikaner im Alter zum Großteil auf Einkommen aus "Social Security" angewiesen sind. Immer weniger Unternehmen bieten

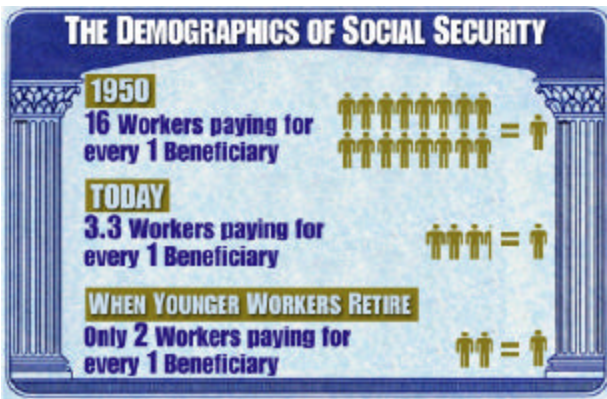
Im Alter sind Amerikaner zum Großteil auf Einkommen aus "Social Security" angewiesen.

ihren Angestellten eine Betriebsrente ("defined benefits plan") an. Während vor etwa 30 Jahren noch ca. 45% der amerikanischen Arbeitnehmer Anspruch auf eine Betriebsrente hatten, sind dies heute laut Gewerkschaftsstatistiken nur noch weniger als 20%. Seit Anfang der siebziger Jahre haben amerikanische Arbeitgeber verstärkt das Modell der Betriebsrente mit freiwilligen betrieblich bezuschuften Arbeitnehmersparplänen ("defined contribution plans") ersetzt. Im Jahr 2002 nahm fast jeder dritte amerikanische Arbeitnehmer an betrieblichen Alterssparplänen teil. Fast ein Drittel der US-Arbeitnehmer haben keine ersparten Rücklagen für ihre Altersversorgung.

Weißes Haus: "System nicht zukunftsfähig"

In seiner Reforminitiative der amerikanischen Altersversicherung plädierte Präsident George Bush für Sofortmaßnahmen zur Rentensicherung für künftige Generationen. Als eines der Hauptargumente führte Bush auf, daß das "Social Security"-System nicht mehr den Anforderungen des 21. Jahrhunderts entspreche. Heute sind mehr als 60% der Frauen im Arbeitsmarkt tätig und ihre Lebenserwartung beträgt 77 Jahre. Das 1935 etablierte System versprach niedrigere Leistungen, die Lebenserwartung war geringer, es gab mehr Erwerbstätige pro Rentner und weniger Rentner bezogen Leistungen aus dem System.

Bei Einführung des Rentensystems unterstützten 40 Erwerbstätige einen Rentner und die meisten Menschen lebten nicht lange genug, um jemals Leistungen zu beziehen. Die Demographie hat sich inzwischen dramatisch geändert: Menschen leben länger und haben weniger Kinder. 1950 unterstützten noch 16 Erwerbstätige einen Rentenempfänger. Heute unterstützen 3,3 Erwerbstätige einen Leistungsempfänger. Laut Prognosen werden lediglich 2 Erwerbstätige einen Rentner unterstützen, wenn die jüngsten Erwerbstätigen von heute 65 Jahre alt sein werden.



In den nächsten Jahrzehnten werden die auszahlenden "Social Security"-Leistungen dramatisch ansteigen, da sie an die Wachstumsrate der Gehälter (wage indexing) – und nicht an die Inflationsrate (price indexing) – gebunden sind. Diese 1977 eingeführte Leistungsformel führt dazu, daß die 20-Jährigen von heute Leistungsanstiege erwarten, die 40% höher

sind als die Rentenbezüge von heute. Dieses Versprechen wäre jedoch mit dem gegenwärtigen System finanziell nicht haltbar. Der Renteneintritt der Baby Boomers verstärkt das Problem. In den kommenden Jahren beginnen die ersten "Boomers" ihren Eintritt in den Ruhestand und werden somit das System zusätzlich belasten. Im Jahr 2031 wird es fast zweimal so viele amerikanische Senioren geben wie heute, d.h. ein Anstieg von 37 Millionen im Jahr 2005 auf 71 Millionen.

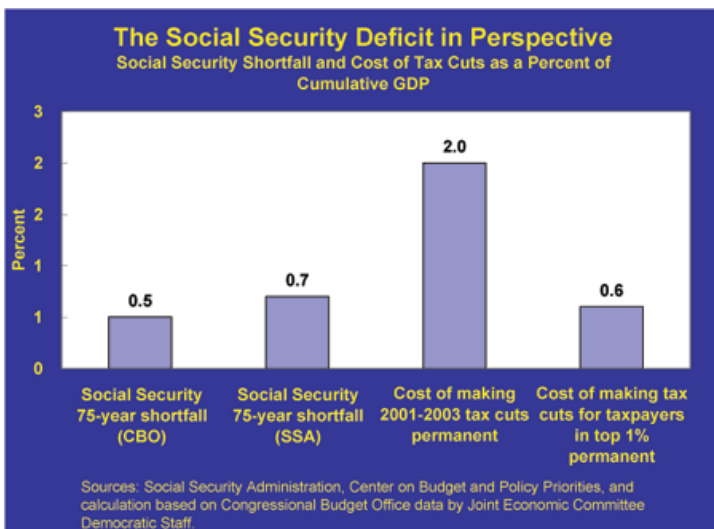
Vor diesem Hintergrund gehen die Prognosen des Weißen Hauses davon aus, daß das Rentensystem von heute dem Bankrott entgegen steuert. Im Jahr 2018 wird das System mehr auszahlen als es einnimmt, und in jedem Jahr danach wird die Lücke größer werden. Jüngste Kalkulationen projizieren, daß der Rentenfonds im Jahr 2040 ausgeschöpft und zahlungsunfähig sein wird. Falls nichts zur Rettung des Systems unternommen wird, wird die einzige Lösung in drastischen Steuererhöhungen, massiver Neuverschuldung und gravierenden Leistungskürzungen der Altersvorsorge und anderer staatlich finanzierter Programme bestehen. Je länger die Reform hinausgeschoben wird, desto einschneidender und teurer werden die Änderungen sein. Jedes "Wartejahr" kostet zusätzlich \$600 Milliarden. Heute muß ein 30-jähriger Erwerbstätiger bei Renteneintritt mit Leistungskürzungen in Höhe von 27% rechnen. Die Leistungskürzungen werden ohne eine Rentenreform noch drastischer.

Prognosen des Weißen Hauses gehen davon aus, daß das Rentensystem von heute dem Bankrott entgegen steuert. [...] Je länger die Reform hinausgeschoben wird, desto einschneidender und teurer werden die Änderungen sein.

Reformaussichten

Im Zentrum von Präsident Bushs Kampagne zur Reform der "Social Security" steht das Konzept der privaten Rentenkonto (später umbenannt in "persönliche Rentenkonto"), das es den Erwerbstätigen ermöglichen soll, über einen Teil ihrer Renten-

steuern selbst "Kontrolle" auszuüben. Das Bush-Modell würde es dem Arbeitnehmer erlauben, freiwillig bis zu 4% aus ihren Rentenbeiträgen (12,4%) auf schrittweise eingeführte Privatkonten einzuzahlen. Die Auswahl und Verwaltung dieser Privatkonten würden dem gegenwärtigen Rentensystem des öffentlichen Dienstes gleichen. Einzahlungen würden in eine Mischung aus Pfandbriefen und Aktien investiert werden. Erst nach Eintritt in den Ruhestand hätte der Erwerbstätige Zugang zu diesen Konten. Allerdings könnten sie nicht auf einen Schlag geleert werden, sondern würden über einen Zeitraum hinweg als Zusatzleistung zu den traditionellen "Social Security"-Leistungen ausgezahlt. Ein weiterer Reformvorschlag des Präsidenten ist eine progressive Gestaltung der Rentenwachstumsrate, bei der Renten von Niedrigverdienern schneller wachsen als die der besser verdienenden Erwerbstätigen ("progressive indexing"). Politisch gesehen reiht sich das Modell der privaten Rentenkonten in das Konzept der "Eigentümer-Gesellschaft" ("ownership society") ein, das in der Amtszeit von George W. Bush insbesondere in Form von Steuersenkungen eine zentrale Rolle spielt.



und älteste Sozialprogramm der Vereinigten Staaten aushöhlen. Außerdem bestreiten die Demokraten, daß das "Social Security"-System bereits im Jahr 2040 ins Defizit geraten werde. Laut Kalkulationen des *Congressional Budget Office* sei das Rentensystem bis 2052 solvent, und die für die nächsten 75 Jahre prognostizierten Defizite seien geringer als die Defizite, die in den vergangenen Jahrzehnten durch geringe Beitragsanpassungen gedeckt wurden. Angesichts der Steuerkürzungen von Präsident Bush warf die Opposition dem Weißen Haus vor, die Zukunftsfähigkeit des Rentensystems zu einer Krise hochstilisiert zu haben. Sie rief das Weiße Haus dazu auf, zu einer "verantwortungsvollen" Lösung beizutragen, die zur nachhaltigen Stärkung der "Social Security" führen sollte.

Bereits zu Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Bush herrschte in republikanischen Kreisen Skepsis, ob es Präsident Bush gelingen würde, sein oberstes innenpolitisches Ziel zu erreichen. Konfrontiert mit der Ungewißheit, ob die Rentenre-

Im Zentrum von Präsident Bushs Kampagne zur Reform der "Social Security" steht das Konzept der privaten Rentenkonten.

Sowohl bei den Demokraten als auch Gewerkschaften und Senioren stieß die Reformkampagne Präsident Bushs auf wenig Gegenliebe. Die Bush-These, daß das Rentensystem in einer Krise stecke, wurde in Kritikerkreisen allgemein als Übertreibung abgelehnt. Statt dessen warf man dem Präsidenten vor, er wolle mit seiner Reforminitiative das größte

Angesichts der Steuerkürzungen von Präsident Bush warf die Opposition dem Weißen Haus vor, die Zukunftsfähigkeit des Rentensystems zu einer Krise hochstilisiert zu haben.

form des Präsidenten im Senat die erforderliche Mehrheit erhalten würde und angesichts der damals bevorstehenden Zwischenwahlen des Kongresses im November 2006 erlahmte bereits im zweiten Halbjahr 2005 der Reformschwung. Selbst zum Höhepunkt seiner landesweiten Kampagne zur Rentenreform fanden Präsident Bushs Reformpläne bei der Mehrheit der Amerikaner wenig Anklang. Angesichts der in den darauffolgenden Monaten deutlich sinkenden Zustimmungsraten für den Präsidenten, einer durch verschiedene Unternehmensskandale verunsicherten Bevölkerung und des Machtverlusts der Republikaner im Kongreß, sind die Aussichten für eine Verabschiedung der "Social Security"-Reform zwei Jahre nach Präsident Bushs Reforminitiative nahezu Null. Die jüngste Absicht von Präsident Bush, einen Verfechter der Privatkonten zum stellvertretenden Leiter der *Social Security Administration* zu benennen, stieß beim demokratischen Vorsitzenden des Finanzausschusses im Senat auf völliges Unverständnis: "Die Aussichten für eine echte Rentenreform haben gerade einen Tiefpunkt erreicht", sagte Senator Max Baucus. Diesen Pessimismus teilte die Parlamentszeitschrift *Congressional Quarterly Today*, die kürzlich die Bush-Reformpläne als "komatos" bezeichnete.

Inzwischen zeigen sich selbst hochrangige Vertreter der Bush-Regierung skeptisch. Während US-Finanzminister Henry Paulson in seiner ersten öffentlichen Grundsatzrede nach seinem Amtsantritt die steigenden Sozialversicherungskosten noch als "das größte wirtschaftliche Problem unseres Landes" bezeichnete und dessen Lösung als Hauptgrund dafür angab, dass er das Ministeramt angenommen hatte, kommentierte Paulson in diesen Tagen die Erfolgsaussichten der avisierten Reform mit den Worten: "Sie (die Reform) wird nie tot sein bis sie endlich durchgeführt wird, weil sie so wichtig ist." Falls ihm jedoch diese Reform nicht gelingen sollte, hoffe er, zumindest einen Grundstein für die Reform der nachfolgenden Regierung gelegt zu haben. Haushaltspolitische Experten aus dem Think Tank *Center on the Budget and Policy Priorities* bezweifeln jedoch, daß Präsident Bush noch das für die Rentenreform nötige politische Kapital hat. Für eine derartige Reform, so Robert Greenstein, die Empfängerleistungen kürzen und Steuern erhöhen würde, "braucht man einen Präsidenten mit viel politischem Kapital. Herr Bush hat nicht viel Kapital übrig."

Haushaltspolitische Experten bezweifeln, daß Präsident Bush noch das für die Rentenreform nötige politische Kapital hat.



Konrad
Adenauer
Stiftung

2005 MASSACHUSETTS AVE. NW
WASHINGTON, D.C. 20036
PHONE: 001-202-464-5840
FAX: 001-202-464-5848
WWW.KASUSA.ORG