Felipe Roberto Pizzuti

Lohnkosten, soziale Sicherheit und Arbeitnehmerabfindungsfonds

1. Einführung
2. Kurze Bemerkungen zu einigen makroökonomischen Aspekten
3. Alarmismus und reale Probleme
4. Pay-as-you-go versus Finanzierung
5. Die Entwicklung von Pensionfonds und die mögliche Nutzung der Abfindungen am Ende des Arbeitsverhältnisses (TFR)

* * *

Es bestehen viele wichtige Beziehungen zwischen Lohnkosten, sozialer Sicherung und *Abfindung am Ende des Arbeitsverhältnisses* (*Trattamento di Fine Rapporto* – TFR). Die Entscheidungen, die eine der drei betreffen, können durch diese Beziehungen die allgemeinen, langfristigen Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Italien beeinflussen. Z.B. besteht in der wirtschaftspolitischen Debatte die weit verbreitete Annahme, dass Wirtschaftswachstum und Beschäftigung nur vergrößert werden können, wenn die Rolle der Regierung um ein erkleckliches Maß reduziert wird. Daran ist nichts Neues, und die Tatsache, dass diese Ansicht sich verbreitet, ist eine allgemeine Erscheinung der Ebben und Fluten der Diskussion über die Beziehung zwischen Staat und Markt, die augenblicklich stärker durch den *laissez-faire* - Standpunkt beeinflusst ist.

Um die Beweggründe der verschiedenen Argumente zu beurteilen, ist es jedoch notwendig, die irrationale Beeinflussung durch Moden zu vermeiden und die Effektivität jedes allgemeinen Ansatzes nach seiner Natur und seinen spezifischen Vorschlägen zur Umsetzung zu beurteilen. Was das hier besprochene Thema angeht, wäre der am besten geeignete Weg, die Rolle *der Regierung zu verringern*, die Einführung einer neuen und radikalen Reform der Renten und Pensionen, die darauf abzielen würde, dem staatlichen System der Sozialen Sicherung weitere Beschränkungen aufzuerlegen und statt seiner ein privat finanziertes Renten- und Pensionssystem zu entwickeln, das auch durch Verwendung der Aufwendungen für die Arbeitnehmerabfindungsfonds finanziert werden könnte.[1] Durch die Reduzierung des staatlichen sozialen Sicherungsnetzes und die Beitragssätze zu seiner Finanzierung würden die Arbeitskosten gesenkt und Wirtschaftswachstum und Beschäftigung angekurbelt.

Bevor wir zur Sache kommen, könnte es hilfreich sein, die Grundlagen und Bausteine, auf denen dieser Vorschlag beruht, zu verdeutlichen, wie in den folgenden Punkten zusammengefasst:

[1] Dieser Artikel erschien zunächst in dem englischsprachigen Buch *Reforming Pensions in Europe*. Die Mittel für die Arbeitnehmerabfindungsfonds (TFR) werden aus laufenden Löhnen und Gehältern bereitgestellt. Jeden Monat behalten die Firmen 6,7% der Löhne und Gehälter ein, legen diese Summen in den TFR beiseite und erstatten sie den Arbeitern in ihrer Gesamtheit zurück, wenn diese in Rente gehen oder die Firma verlassen. Die Firmen bezahlen niedrigere Zinssätze, um die Balance der TFR zu nutzen. Kurz gesagt, die TFR sind eine stetige und billige Kapitalquelle für die Firmen.

1. In Italien ist das staatliche Soziale Sicherungssystem angeblich teuer und seine Zukunft ein Grund zur Besorgnis; diese Anomalie sollte beseitigt werden.

2. Eine Absenkung des staatlichen Sozialen Sicherungsnetzes könnte die von Firmen zu zahlenden Beiträge verringern und so die Kosten der Arbeit drosseln. Zusammen mit anderen Maßnahmen, die den Arbeitsmarkt „flexibler" gestalten würden, wäre dies die wichtigste Vorgehensweise, da sie die Investitionen stimulieren, die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und Wachstum und Beschäftigung verbessern würde.

3. Da sie das augenblickliche Organisationsprinzip beibehalten würden, würde die Reduzierung der Beitragssätze zur Sozialversicherung sich nicht in einer gleichzeitigen und entsprechenden Absenkung der Sozialleistungen auswirken; diese würden im Gegenteil langsamer abnehmen, über mehrere Jahrzehnte hinweg. Wenn während der langen Übergangsphase zusätzliche Belastungen des öffentlichen Haushalts nicht akzeptiert werden können oder sollen, könnte es notwendig werden, die Rentenleistungen sofort zu kürzen, auch die, die jetzt schon gezahlt werden.

4. Angesichts der Tatsache, dass die Reformen der 1990er das Ausmaß der Sozialen Sicherungsleistungen durch das staatliche System schon eingeschränkt hatten, würde jede zusätzliche Streichung der Renten- und Pensionsansprüche den Bedarf an einem privaten Renten- und Pensionssystem definitiv erhöhen, weshalb der Staat es unterstützen sollte.

5. BefürworterInnen dieses Vorschlags setzen voraus, dass Beiträge zu privaten Renten- und Pensionsfonds höhere Rendite erbringen würden, so dass durch die Übergang von einem öffentlichen *pay-as-you-go* - Schema zu einem privat finanzierten nicht nur die Arbeitskosten für die Firmen sinken könnten, sondern die Arbeiter sogar von den höheren Markterträgen profitieren könnten.

6. Darüber hinaus sollte ein ergänzendes Pensionssystem der Entwicklung der italienischen Finanzmärkte dienlich sein, und so das Wirtschaftssystem als Ganzes effizienter machen und so sein Wachstum befördern.

7. Um ein komplementäres Pensionssystem zu entwickeln, könnten TFR genutzt werden. Tatsächlich sollten einigen Beobachtern zufolge die TFR abgeschafft werden, da sie eine der Anomalien des italienischen Arbeitsmarkts darstellen. Im Rahmen des hier vertretenen Ansatzes, ist diese Frage jedoch kontrovers, da die Abschaffung dieser wichtigen Finanzquelle von den Firmen nicht gern gesehen wird.

2. Kurze Betrachtungen zu einigen makroökonomischen Aspekten

Der Vorschlag, das soziale Sicherungssystem zu reduzieren, stammt aus einem makroökonomischen Konzept, das die Verbesserung der Angebotsseite für das Wichtigste für Wachstum hält. Jedoch werden nur einige Variablen der Angebotsseite berücksichtigt, insbesondere Arbeitskosten und Flexibilität. Ob angemessene Nachfragebedingungen bestehen, die für das Funktionieren des Marktes ebenso relevant wären, wird nicht gefragt.

Die wirtschaftliche Analyse zeigt, dass im Allgemeinen eine gleich hohe Reduzierung der Regierungseinnahmen und –Ausgaben eine im Ganzen negative Auswirkung auf

die Nachfrage, das BIP und die Arbeitslosigkeit hat (Haavelmos Theorem). Außerdem braucht, während der negative Effekt des Falls der öffentlichen Ausgaben sofort eintritt, der expansive Stimulus der niedrigeren Steuern, insbesondere derer, die die Investitionen steigern sollen, länger und ist unsicherer. Trotzdem wird angenommen, dass im gegenwärtigen Kontext der italienischen Wirtschaft, niedrigere Steuern die Investitionen und die Binnennachfrage so steigern würden, dass jede Kürzung der öffentlichen Ausgaben mehr als ausgeglichen würde.

Obwohl in der Theorie diese Hoffnung Realität werden kann, ist dies keinesfalls sicher. Im Gegenteil, was die empirische Sachlage angeht, suggeriert die italienische Erfahrung das Gegenteil. Während der letzten paar Jahre sind, trotz der besseren Angebotsbedingungen aufgrund niedrigerer Zinsen, günstigen Trends in den Arbeitskosten und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, trotz des Austritts vieler staatlicher Firmen aus profitablen Sektoren, die neuen privaten Investitionen, die nötig wären, um das italienische Produktionssystem zu erneuern und seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, weit unter dem erforderlichen Niveau geblieben.

Der Punkt ist, dass – obwohl die Angebotsseite wichtig ist, in allen ihren Aspekten, nicht nur einigen – die Wirtschaftspolitik in Italien und in Europa die Nachfrageseite lange vernachlässigt hat. Das jedoch bedeutet nicht, dass der Nachfrage spezielle Privilegien zu Ungunsten des Angebots eingeräumt werden sollten. Auch sollten wir aus Keynes' Denken nicht das aussuchen, was unseren augenblicklichen Zwecken dient, wie die Politik das manchmal in der Vergangenheit getan hat. Darüber hinaus sollten wir im Kopf behalten, dass es wenig oder gar keinen Sinn machen, oder sogar kontraproduktiv sein würde, die Nachfrage zu stimulieren, wenn dies keine Auswirkung in Landesteilen mit hoher Arbeitslosigkeit hätte oder der Effekt im Ausland verschleudert würde.

Eine Kooperation zwischen Wirtschaftspolitikern und Marktkräften könnte helfen, diesen Risiken zu begegnen, selbst wenn dies eine Planungsanstrengung erfordern würde, die dem Zeitgeist zuwiderläuft.

Andererseits sollte, um die Angebotsseite zu verbessern, ein Unterschied zwischen meist kurzfristigen Maßnahmen zur Kontrolle der Löhne und anderen innovativen Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit auf einem strukturelleren Niveau verbessern, gemacht werden. Letztere würden die Fähigkeit zur Anwendung neuer Fertigungsprozesse und Funktionieren in „dynamischen" Industrien betreffen, deren qualitative und technologische Merkmale sie vom Wettbewerb der Niedriglohnländer bewahren.

Staatliche Interventionen, die sowohl diese als auch strukturellere Angebotsbedingungen verbessern, sind um so notwendiger, da die Firmen oft vor Investitionen zurückschrecken. Tatsächlich sind die italienischen Firmen nicht scharf auf Innovationen; sie haben sogar schöne Erinnerungen an die Zeit vor der EWU und den wettbewerbfördernden Abwertungen. Daher überrascht es kaum, dass angesichts dieser Geisteshaltung, die Firmen den Wettbewerb in einer Weise angehen, die sie nicht auf das qualitative und technologische Niveau bringt, dass die globalen Märkte von fortschrittlichen Volkswirtschaften fordern. Die Firmen versuchen statt dessen, eine unmögliche Preiswettbewerbsfähigkeit gegenüber den sich entwickelnden Ländern aufrecht zu erhalten, indem sie praktisch versuchen, eine Reduzierung in den Arbeitskosten und in den Regeln für ihre Märkte zu

erreichen. Nebenbei gesagt, ist das nicht nur der falsche Ansatz für langfristiges Wachstum, sondern er ist auch vom Standpunkt des Vergleichs mit anderen OECD-Ländern unangebracht. Tastsächlich sind, neueren OECD und Eurostat - Daten zufolge, Italiens Arbeitskosten pro Stück Output (Lohnstückkosten) weiterhin die niedrigsten in Europa: wenn man Italien als die Basis mit 100 nimmt, liegt Deutschland bei 174, Frankreich bei 142, Belgien hat 136, das Vereinigte Königreich 133, Griechenland 118, Spanien 113 und Holland 105.[2]

Tabelle 1: Arbeitskosten und Produktivität – 2000
Index für Italien = 1,00

	Lohnkosten pro Stunde (a)	BIP – pro Arbeiter (b)	Lohn-stück-kosten	BIP – per capita (b)
Belgien	1,37	1,14	1,36	1,23
Frankreich	1,29	0,99	1,42	1,10
Deutschland	1,44	0,90	1,74	1,18
Griechenland (c)	0,61	0,71	1,18	0,75
Niederlande	1,19	0,88	1,05	1,27
Spanien	0,82	0,83	1,13	0,92
Vereinigtes Königreich	1,05	0,88	1,33	1,15
Italien	1,00	1,00	1,00	1,00
Japan (c)	1,14	0,80	1,72	1,19
USA (c)	0,93		0,97	1,73

Anmerkungen: (a) Industrie und Dienstleistungsbereich.

(b) Auf der Basis der PPP (*Purchasing Power Parity*) berechnet.

(c) Die Arbeitskosten pro Stunde und die Lohnstückkosten für Griechenland, Japan und die US sind für 1999.

Quelle: Auf der Basis von OECD und Eurostat –Data zusammengestellt.

Der so genannte Sozialbeitragskeil im industriellen Sektor (berechnet, indem die Kosten der Arbeit, einschließlich Einkommenssteuern und allen Kosten für die soziale Sicherung, durch die Nettolöhne- oder Gehälter dividiert werden) ist in Italien gleich 1,89, in Frankreich 1,93 und in Deutschland 2,08.[3]

In Großbritannien, wo dieses Verhältnis bedeutend niedriger ist (1,44), sind die Arbeitskosten absolut immer noch 10% höher als in Italien; offensichtlich ist der Nettolohn der lohnabhängigen ArbeiterInnen und Angestellten in diesem Land höher als der ihrer italienischen (und französischen und deutschen) KollegInnen. Jedoch müssen sich die BritInnen mit diesem Überschuss auf dem offenen Markt (d.h. mit höheren Verwaltungs- und Risikokosten) dieselben Sozialen Sicherungsleistungen

[2] Dr. Francesca Corezzi hat bei der Zusammenstellung von Tabelle 1 und 2 mitgewirkt. Für ähnliche Daten für die vergangenen Jahre vgl. Delli Gatti, De Novellis, Forti und Padoan (1998).
[3] Für ähnliche Daten für die vergangenen Jahre, jedoch aufgrund unterschiedlicher statistischer Information erhalten, vergleiche Onofri (1999).

einkaufen gehen, die Beschäftigte auf dem Kontinent von öffentlichen Institutionen ohne zusätzliche Kosten erhalten.

Daher ist die Anklage gegen die andere angebliche italienische Anomalie, die Struktur der Löhne und ihre Beziehungen zum System der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats, unbegründet.

Was die Herunterskalierung des Wohlfahrtsstaats betrifft, in seiner liberalsten Auslegung, wie sie vom augenblicklichen laissez-faire- Klimat erlaubt ist, wäre dies ein sozial schmerzhafter, jedoch unvermeidlicher Prozess, um sich so an die Internationalisierung der Wirtschaft anzupassen.

Tabelle 2: Steuer- und Sozialbeitragskeil im produzierenden Gewerbe – 1999 (1) (Einkommenssteuern und Sozialbeiträge als %-Satz der Kosten der Arbeit (Angaben in €)

	Italien	***Frank-reich***	***Deutschland***
A. Jährliches Einkommen, Netto	14.238	15.028	18.068
B. Einkommenssteuern	4.009	2.965	6.591
C. Arbeitnehmerbeiträge	1.847	2.786	6.457
D. Jährliche Bruttolöhne (A+B+C)	20.093	20.779	31.115
E. Arbeitgeberbeiträge	6.848	8.151	6.457
F. Per capita Arbeitskosten (D+E)	26.941	28.930	37.572
% -Anteil am Bruttolohn der	63,2	66,9	62,7
– Arbeitnehmerbeiträge	9,2	13,4	20,8
– Arbeitgeberbeiträge	34,1	39,2	20,8
– Steuern	20,0	14,3	21,2
% -Anteil an den Arbeitskosten der	47,2	48,1	51,9
– Arbeitnehmerbeiträge	6,9	9,6	17,2
– Arbeitgeberbeiträge	25,4	28,2	17,2
– Steuern	14,9	10,2	17,5
Arbeitskosten/Nettolohn	1,89	1,93	2,08

Anmerkung: Diese Tabelle spiegelt die Bedingungen eines/r durchschnittlichen ArbeiterIn/Angestellten im produzierenden Gewerbe wider. Die Daten beziehen sich auf ein Individuum ohne Kinder und mit einem dem Durchschnitt im produzierenden Sektor entsprechenden Lohn

Source: OECD (2001), *Taxing wages 1999-2000* (Die Löhne besteuern 1999-2000).

Es ist wichtig zu wiederholen, dass diese Positionen, so sehr sie auch der Binsenweisheit, die in die letzten 10 Jahre an Boden gewonnen hat, entsprechen mögen, nicht von bewährten wirtschaftlichen Theorien oder ziemlich sicheren und unanfechtbaren, in empirischen Untersuchungen hervorgebrachten Belegen unterstützt werden.

Im Gegenteil besteht in der theoretischen und empirischen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ziemlich weitreichendes Einvernehmen über die Idee, dass die wachsende Globalisierung der Märkte, trotz ihres zweifellosen wirtschaftlichen Potentials, auf uns zurückfallen könnte wie ein Bumerang, wenn nicht die sozialen Ungleichgewichte und die verschiedenartigen Marktversagen durch öffentliche Institutionen bekämpft werden, insbesondere durch die im sozialen Bereich tätigen.

Indem das Gleichgewicht zwischen individuellen und öffentlichen Entscheidungen, das sogar nach laissez-faire-Standards optimal ist, geändert wird, macht die supranationale Ausdehnung von Märkten es notwendig, eine ebenso mächtige Gegenaktion in Gestalt nationaler und supranationaler Institutionen zu haben, besonders derer, die im Sozialsektor operieren.

Die so genannten „Herausforderungen" der Globalisierung erfordern nicht eine Reduzierung, sondern eine qualitative Anpassung der wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen, die durch diese Institutionen durchgeführt werden, und insbesondere durch den Wohlfahrtsstaat, der nicht als Luxusgut betrachtet werden sollte, sondern als fundamentaler produktiver Input struktureller Natur.[4]

3. Alarmismus und reale Probleme

Während der 1990er war Italien eines der wenigen Länder, an dessen Sozialversicherungssystem Strukturreformen durchgeführt wurden.[5] Die Hauptziele, die durch die zu verschiedenen Zeiten während der Periode eingeführten Maßnahmen verfolgt wurden, waren: Verbesserung der finanziellen Stabilität des obligatorischen öffentlichen Systems, ein rationelleres Verhältnis zwischen Leistungen und Beiträgen, sowohl in Fairness- als auch in versicherungsstatistischer Hinsicht, die Entwicklung eines privat finanzierten Systems.

Trotz der Hindernisse, die das bedeutende Altern der Bevölkerung und ein Konjunkturzyklus, der den negativen Auswirkungen der Sparpolitik im Vorfeld der Euroeinführung ausgesetzt war, darstellten, waren die durch die Sozialversicherungsreform erreichten Resultate grundsätzlich auf der Grundlinie der Reformziele. Dennoch sollte es nicht überraschen, dass die Neuorganisation des Sozialversicherungssystems wachsende Probleme der sozialen Verträglichkeit aufwirft.

Was die finanzielle Stabilität des obligatorischen Sozialversicherungssystems anging, stabilisierten sich die Ausgaben als Prozentsatz des BIP während der 90er und kehrten sich im Trend um: von einem Maximum von 13,9% im Jahre 1997 sanken sie auf 13,5% im Jahre 2000 (Ministero del Lavoro…2001).

Im Jahre 2000 lag die Differenz zwischen Sozialversicherungsleistungen und -Beiträgen bei negativen 29.672 Milliarden Lit. (ca. 15,3 Milliarden €); jedoch beliefen sich in demselben Jahr die persönlichen Einkommenssteuern (*Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche,* IRPEF), die von Leistungsempfängern durch die

[4] Für eine Detailanalyse dieses Aspektes durch den Autor, vergleiche Pizzuti (1999b) und die darin enthaltene Bibliographie. Insbesondere vergleiche Atkinson (1995a und 1995b), Fitoussi (1995), Garrett und Mitchell (1996), Rodrik (1997a und 1997b) und Wilensky (1993).
[5] Vgl. Pizzuti (1996a).

Sozialversicherungsbehörden erhoben wurden, auf ungefähr 40.000 Billion Lit. (ca. 20,4 Milliarden €), so dass die von der Regierung tatsächlich gezahlten Leistungen um 10.000 Milliarden Lit. (ca. 5,1 Milliarden €) weniger hoch als die eingesammelten Beiträge und Einkommenssteuern waren.

Der Bericht der ministeriellen Kommission, die eingesetzt wurde, um die Wirkung der Reform, angestrengt durch das Gesetz 335/1995, und Folgemaßnahmen zu überprüfen – die so genannte Brambilla - Kommission –, stellte fest, dass die tatsächlichen Einsparungen durch die Reform sämtliche Erwartungen in den Schatten stellten: es kam heraus, dass die Fiskalbilanzen für die Periode 1996-2000, die sich nach Plan auf einer Nettobasis um 52.928 Milliarden Lit. (ca. 27,34 Milliarden €) hatten verbessern sollen, dieses Ziel um 5.600 Milliarden Lit. (ca. 2,9 Milliarden €) übertroffen hatten, d.h. um mehr als 10%.[6]

Hinsichtlich der Rationalisierungsziele waren die versicherungsstatistische Balance und die Standardisierung der Unterstützungen nach Kategorie und individuellem Niveau zunächst durch die so genannte Amato-Reform von 1992 verfolgt worden, die die Berechnung der Renten und Pensionen nicht länger an die in späteren Berufsjahren erzielten Löhne und Gehälter, sondern an die der ganzen Lebensarbeitszeit geknüpft hatte. Schließlich gab der Übergang zum individuellen Beitragssystem (Leistungen sind eng an die persönlichen Einzahlungen gebunden), das durch die so genannte Dini-Reform 1995 eingeführt wurde, der Schaffung einer versicherungsstatistischen Balance zwischen individuellen Leistungen und Beiträgen einen weiteren Impuls. Typischerweise variierten vor 1992 die Zinserträge auf die Beiträge je nach Renteneintritt, von 1,9% bis 4,6% für ArbeiterInnen und Angestellte im Privatsektor, von 2,3% bis 4,6% für ArbeiterInnen und Angestellte im öffentlichen Dienst und von 4,1% bis 6,3% für Selbständige. Sobald das Beitragssystem voll operationell ist, werden die Erträge für alle männlichen angestellten Erwerbstätigen bei 1%, bei 1,65% für alle weiblichen angestellten Erwerbstätigen, bei 1,17% für alle selbständigen Männer und ungefähr bei 1,83% für selbständige Frauen liegen.

Die Daten zeigen, dass die Standardisierung der Erträge mit einer bedeutenden Reduzierung der gezahlten Renten und Pensionen einherging, mit anderen Worten einer Reduzierung der Rentendeckung durch das obligatorische öffentliche System. Wenn man einige typische Situationen von RentnerInnen mit einer Beitragsperiode von 35 Jahren vergleicht, ist die Ablösungsrate zwischen der ersten jährlichen Rentenhöhe und dem letzten Jahreslohn- oder Gehalt 67,3% vor 1992 für einen Arbeiter oder Angestellten im Privatsektor, 77,1% für einen Ministerialangestellten und 64,1% für Selbständige. Mit dem Beitragssystem, immer noch auf der Basis einer 35-Jahre-langen Beitragsperiode, ist die Ablösungsrate für alle Angestellten und Arbeiter 51,7% bei einem Renteneintrittsalter von 58 Jahren, 58,6% bei 62 und 65,2% bei 65, für Selbständige fielen die entsprechenden Raten auf 31,3%, 35,5% und 39,5%.

In den auf die Dini-Reform folgenden Jahren begann eine neue Kategorie von Erwerbstätigen ins Rampenlicht zu treten, „HeimarbeiterInnen“ mit „untypischen“ Verträgen und niedrigeren Beiträgen als denen für reguläre Angestellte. Diese Erwerbstätigen zählen ungefähr zwei Millionen, und ihr Beitragssatz für

[6] Commissione Ministeriale (Ministerialrat) zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetz 335/95 und Folgemaßnahmen.

Rentenzwecke ist 13,5%, und es wird erwartet, dass er sich alle zwei Jahre um 1% steigern wird, bis zu 19% in 2014. Wenn man ein Arbeitsleben von 25, 30 oder 35 Jahren und einen Beitrag auf maximaler Höhe annimmt, würde die Ablösungsrate im Alter von 57 und 65 Jahren jeweils von 22 bis 29%, 26% bis 34% und 30% bis 40% betragen. Wenn man eine „gemischte Karriere" annimmt, mit den ersten zehn Jahren als „Heimwerker" und den nächsten 15, 20 oder 25 Jahren als regulär Angestellte(r), würde die Ablösungsrate sich jeweils zwischen 31% bis 41%, 38% bis 50% und 45% bis 58% bewegen.[7]

Befürchtungen, was die finanzielle Stabilität der augenblicklichen Organisation des italienischen Rentensystems anging, werden oft mit der angeblich besseren Situation in anderen Ländern begründet. In internationalen Vergleichen wird auf Eurostat-Daten zurückgegriffen, die die italienische „Anomalie" signalisieren.

Basierend auf Daten für 1999, den letzten verfügbaren, deckt ein Vergleich mit dem europäischen Durchschnitt auf, dass Italiens Sozialausgaben als Prozentsatz des BIP 2,3% niedriger sind (25, 3% im Vergleich zu 27,6%), während die Ausgaben für die soziale Sicherung 3,5% höher sind (15,6% versus 12,1%).[8]

Diese Daten kommen jedoch mit einer Einschränkung. Zunächst einmal berechnet Eurostat die italienischen Ausgaben für die Soziale Sicherung unter Einbeziehung der Arbeitnehmerabfindungszahlungen, die nicht mit den Rentenzahlungen verglichen werden können. Diese Abfindungszahlungen belaufen sich auf 1,8% des BIP, was die Hälfte der „Anomalie" erklärt.

Zweitens, wie schon erwähnt wurde, werden die italienischen Sozialversicherungsleistungen brutto, vor Steuerzahlungen erfasst, die sich 1999 auf ungefähr 40.000 Milliarden Lit. (ungefähr 20,4 Milliarden €) oder zwei Prozent des BIP beliefen. Für andere europäische Länder, Deutschland z.B., wird die entsprechende Zahl nach Steuern angegeben; daher ist im Vergleich die italienische Zahl (die brutto angegeben ist) um die zwei BIP-Prozentpunkte überbewertet, die Quellensteuern darstellen. Für eine/n typischen RentnerIn, verheiratet mit einem Einkommen von 10.000 €, beträgt die Quellensteuer 15% in Italien, 2% in Frankreich und 1% in Großbritannien. [9]

Diese Überbewertung (im Vergleich zu den wichtigen Ländern) und die von den Arbeitnehmerabfindungszahlungen herrührende kommt voll für die italienische „Anomalie" auf; so zum Beispiel sind die Sozialversicherungskosten als Prozentsatz des BIP in Deutschland – die den Eurostat-Data (für 1999) zufolge 3% niedriger als in Italien sind – in Wirklichkeit höher . Darüber hinaus hat Deutschland kein öffentliches Rentensystem für Selbständige, aber der Staat bietet verschiedene Steuerabschreibungsmöglichkeiten, um diese Erwerbstätigen dazu zu bringen, eine private Rentenversicherung abzuschließen; das sind Steuerausgaben, die von

[7] Vergleiche Inpdap (2001). Für diese Ergebnisse vor und nach der Reform, was Ertragsraten auf Beiträge, Ablösungsraten für reguläre ArbeiterInnen und Angestellte und Ablösungsraten für „HeimarbeiterInnen" angeht, wird angenommen, dass die Reallöhne um 2% pro Jahr steigen; in dem so definierten Beitragssystem wird auch eine 1,5% Kapitalertragsrate angenommen.
[8] Europäische Kommission (2001).
[9] Vergleiche Inpdap (2001).

Eurostat nicht erfasst werden und zur Unterschätzung der deutschen Zahlen beitragen.

Die Einkommensunterstützungsfunktionen, die in anderen Ländern von der Arbeitslosenversicherung oder öffentlichen Wohnungssubventionen wahrgenommen werden, werden in Italien von Frührenteprogrammen oder Rentenaufschlagsminima erfüllt. Immer noch mit Hinblick auf die verschiedenen Methoden für die Erfassung von Sozialausgaben, ist es wichtig zu unterstreichen, dass die „Gesamtkosten sowohl für Alters-, Witwer/n- und Behindertenrenten als auch für die Arbeitslosenversicherung die Diskrepanz zwischen Italien und den anderen europäischen Ländern grundsätzlich wettmachen; tatsächlich rangieren sie von 17,8% in Italien, über 16,9% in Deutschland, 17,3% in Frankreich bis zu 17,9% im Vereinigten Königreich."[10]

Im internationalen Vergleich werden diese Kosten normalerweise vom öffentlichen Rentensystem getragen. Jedoch ist es mit Hinblick auf die makroökonomische Wichtigkeit laufender Zahlungen an Rentner nicht wichtig, ob diese Rentenleistungen von einem öffentlichen System oder einem privaten Schema erbracht werden. Andererseits können, während in Italien das öffentliche Rentensystem für fast alle gezahlten Prämien aufkommt, in anderen Ländern private Pensionen einen bedeutenden Anteil der Gesamtsumme abdecken. Den Vergleich auf die staatlichen Systeme zu beschränken, führt dazu, Italiens Sozialversicherungsleistungen zu hoch zu veranschlagen. In Großbritannien werden persönliche Pensionen, die von privaten Versicherungsgesellschaften sowohl an angestellte als auch an selbständig Beschäftigte gezahlt werden, die sich auf fast 3% des BIP belaufen, nicht mit in die von Eurostat erfassten Zahlen aufgenommen.[11]

Eine vergleichende Studie zukünftiger Rentenzahlungen durch die Europäische Kommission[12] nach der Dini-Reform 1995 (d.h. vor den weiteren in Italien durchgeführten Herunterskalierungen) zeigte schon 1996, dass die Steigerungsrate der italienischen Rentenzahlungen unter den niedrigsten in Europa lag. Das wurde durch weitere Untersuchungen bestätigt.

Unter den meistzitierten Vorhersagen zeigen die des italienischen Obersten Staatlichen Rechnungshof (*Ragioneria Generale dello Stato* – RGS)[13], die auch in

---

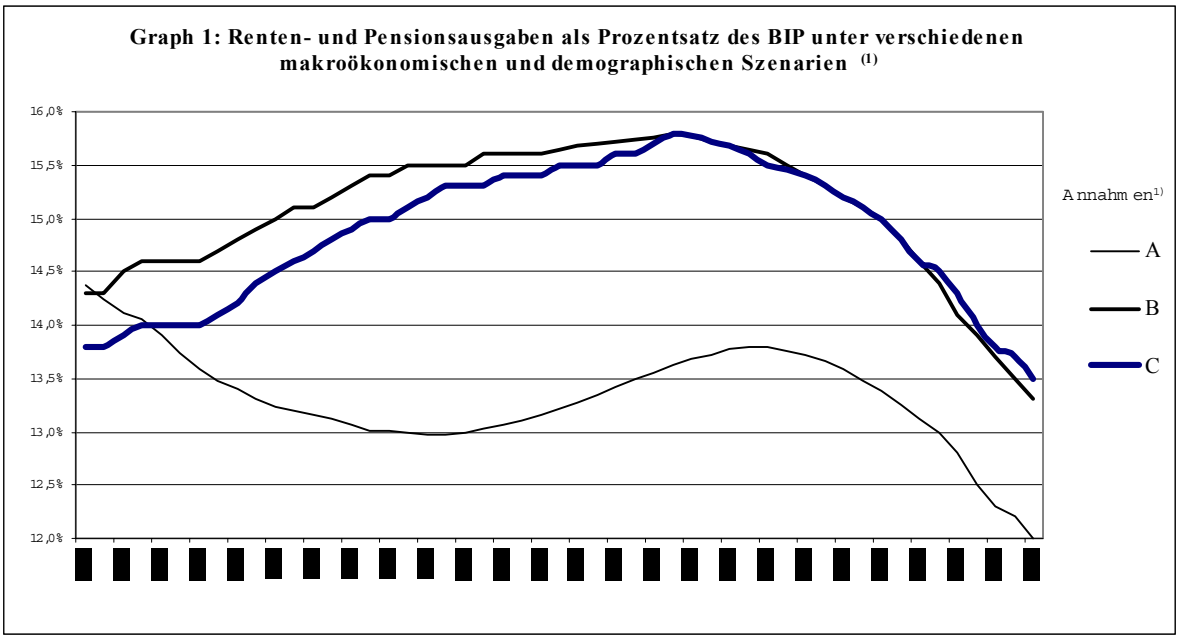
[10] Inpdap (2001), S. 116.
[11] Vergleiche Inpdap (2001).
[12] Europäische Kommission (1996).
[13] Die Regierung hat das RGS-Modell im Januar 1998 als offizielle Vorhersage für den Konvergenzplan für die Europäische Währungsunion verwendet [vergleiche Ministero del Tesoro (Schatz-, Haushalts und Wirtschaftsplanungsministerium (1998), insbesondere Graph 19. Zu den RGS-Modell-Spezifizierungen, vergleiche Schatzministerium – Oberster Staatlicher Rechnungshof (1996) und (1997)].
1999 bestätigten neue Projektionen, die mit dem aktualisierten RGS-Modell (Kurve B, Graph 1) berechnet wurden, obwohl die makroökonomischen Vorhersagen anders aussahen (vergleiche Tabelle 1, Szenario B) grundsätzlich den Trend der Rentenausgaben-BIP-Vorhersage von 1998 [vergleiche Ministero del Tesoro (Schatzministerium)- Oberster Staatlicher Rechnungshof (1999)].
Im Jahr 2000 wurde das RGS-Modell weiter aktualisiert und für zwei Voraussagen genutzt, die in den 2001-2004 Wirtschafts- und Finanzplan (DPEF) [vergleiche Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidenz des Ministerrats) (2000)] aufgenommen wurden. Eine der zwei Vorhersagen aus dem Jahr 2000 bestätigte die von 1998 und 1999; die andere

offiziellen Politikvorlagen verwendet werden, dass über das nächste halbe Jahrhundert die Rentenausgaben als Anteil des BIP in Italien nach und nach bis zu einem Gipfelpunkt von 15,8% in 2031 steigen werden, um dann im Rest der Periode auf ein Niveau unter dem jetzigen zurückzufallen.[14]

Graph 1: Renten- und Pensionsausgaben als Prozentsatz des BIP unter verschiedenen makroökonomischen und demographischen Szenarien

---

Vorhersage, unter Berücksichtigung der schnelleren Wachstumsrate, die im DPEF für die Periode 2001-2004 angesagt war, betonte einen niedrigeren Trend für das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis, der dem für die ersten fünf Jahre in Graph 1, Kurve A widergespiegelten sehr ähnlich war.
In der Periode Juni-September 2001 aktualisierte der RGS wiederum seine Vorhersagen und berücksichtigte die konsolidierten Ausgabedaten für 1999, die bestehenden institutionellen und politischen Rahmenbedingungen in der Periode, in der der 2002-2005 DPEF konzipiert wurde, die Überprüfung der tatsächlichen Daten für 2000 und die Vorhersagen für 2002 und die neue demographische Voraussagen mit 2000 als Basisjahr durch das Italienische Statistische Institut (ISTAT). Die letzteren waren auf die „zentrale" Annahme gegründet, dass – im Vergleich zur vorhergehenden Projektion von 1997 – die Erhöhung der Lebenserwartung bei Geburt für beide Geschlechter um mehr als drei Jahre nach oben revidiert ist und im Jahre 2050 81,4 für Männer und 88,1 für Frauen betragen wird und auch auf neue Annahmen, wonach die Zahl der ImmigrantInnen sich mehr oder weniger verdoppeln wird und 120.000 pro Jahr erreichen und die erwartete Fruchtbarkeitsrate für die ganze 2000-2050 Periode etwas niedriger sein wird (von 1,26 auf 1,42 anstatt 1,31 auf 1,46) als erwartet. Die makroökonomischen Annahmen bleiben grundsätzlich dieselben. Der neue Trend des Rentenausgaben-zu-BIP-Verhältnisses ist das in Kurve C in Graph 1 gezeigte, und die zugrunde liegenden Annahmen sind in Szenario 3, Tabelle 3, zusammengefasst.
[14] Diese und die folgenden Daten, die Kurve C in Graph 1 betreffen, beziehen sich auf die letzte vom RGS 2001 ausgearbeitete Vorhersage, die der aktualisierten in der vorigen Fußnote entspricht. Im Vergleich zu der durch Kurve B angezeigten, die der Projektion von 1999 entspricht, ist die Form von Kurve C im ersten Teil der betrachteten Periode ähnlich und buchstäblich die gleiche in der zweiten; die Unterschiede in der ersten liegen daran, dass das Ausgangsverhältnis zwischen Pensionen oder Renten und BIP 13,8% statt 14,4% ist, da während der Periode zwischen den beiden Voraussagen das Verhältnis im Vergleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt sogar gefallen ist. Das tatsächliche Verhältnis für 2000 und die vorläufige Zahl für 2001 waren niedriger als die, die von den mit diesem Modell ausgearbeiteten Projektionen in den vorhergehenden Jahren angezeigt waren. Die geänderten demographischen Annahmen führten zu keiner Veränderung im erwarteten Trend des Verhältnisses, und zwar „aufgrund des bemerkenswerten ausgleichenden Effekts einer niedrigeren Sterblichkeit und höheren Einwanderungsströmen" [vergleiche Ministero dell'Economia i delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen – RGS) (2001, S. 7). Die neue Kurve C ist niedriger als Kurve B in der ersten Strecke, aber steigt auf den Gipfelwert von 15,8%, der auch 2031 erreicht wird, um dann einer sehr ähnlichen abfallenden Kurve zu folgen.



A: Unser Szenario (2,4% durchschnittliches BIP-Wachstum für die gesamte Periode).
B: RGS-Szenario, Vorhersage 1999 (1,5% durchschnittliche BIP-Wachstumsrate für die gesamte Periode), für das 2-Prozent-BIP-Wachstum in der Periode 2001-05 berichtigt.
C: RGS-Szenario und aktualisierte Vorhersage von 2001 (1,5% durchschnittliches BIP-Wachstum für die ganze Periode) unter Berücksichtigung der tatsächlichen und vorläufigen Renten/Pensions-BIP-Ratio für 2000 und 2001.

Der Trend zeigt einen „Buckel“, der an seinem Gipfelpunkt einen Anstieg von dem gegenwärtigen Wert von 1,4 oder 2% des BIP anzeigt (vergleiche jeweils Kurven B und C in Graph 1).

Diese Rentenvoraussagen folgten aus der Annahme von demographischen und makroökonomischen Szenarien für die nächsten 50 Jahre, die – im Ganzen – mit einer fast konstanten Wachstumsrate des realen BIP von 1,5 Prozent per annum für die gesamte Periode übereinstimmen (vergleiche Tabelle 3, Szenarien B und C).

Tabelle 3: Von den drei Vorhersageszenarien gemachte Annahmen zur Anwendung des RGS -Modells in der 2000-2050 Periode

	Szenario A (unsere Annahme)	*Szenario B* (RGS-Annahmen – 1999)	*Szenario C* (RGS-Annahme 2001)
Legale Rahmenbedingungen	Gesetz 449/97	Gesetz 449/97	Gesetz 449/97
Demographische Rahmenbedingungen	1997 ISTAT Vorhersageszenario mit 150.000 ImmigrantInnen pro Jahr 2015	1997 ISTAT Vorhersageszenario Mit 50/60.000 ImmigrantInnen pro Jahr	2000 ISTAT Vorhersageszenario mit 120.000 ImmigrantInnen pro Jahr
Makroökonomische Rahmenbedingungen			

Durchschnittliche Aktivitätsquote	von anfänglichen 56,4% bis 68% im Jahre 2015 und die darauf folgende Periode	von anfänglichen 57,4% über 62% in 2020 bis 67% 2050	Progressives Wachstum von 57% 2000 bis 69% 2050
Durchschnittliche Arbeitslosenquote	von anfangs 11,4% bis 5% im Jahre 2015 und darauf folgende Periode	von anfangs 12,3% herunter auf 10,3% in 2003, 5% in 2045 und 4% in 2050	progressives Sinken von 10,6% im Jahr 2000 bis 4,5% im Jahre 2050
Produktivitätswachstumsrate			
1998-2000	1,5-2,0%	Bis 2003 ca. 1,5%	von 1,1% in 2001 bis 1,6% in 2020
2001-2005	2,0-2,5%		
2006-2015	2,5%	zwischen 2004 und 2020 Anstiege von 1,5% bis 2%	von 1,6% bis 1,9% in der Periode 2020-2030
2016-2025	2,5%		
2026-2045	2,5%	zwischen 2021 und 2050 2%	2% in der nächsten Periode
Durchschnittliche BIP Wachstumsrate für die ganze Periode, in Übereinstimmung mit den anderen Annahmen	2,4%	1,5%	1,5%

Insbesondere, im Falle von Szenario C, das für die neuesten RGS-Projektionen genutzt wurde und in den DPEF 2002-2005 aufgenommen wurde:

- was die Demographie angeht, wird das zentrale ISTAT-Szenario angenommen: für die nächsten 50 Jahre sagt dieses ein Sinken der italienischen Bevölkerung um 5,5 Millionen voraus, einen Fall um 10 Millionen in der Bevölkerungsgruppe im arbeitsfähigen Alter und einen 138%-igen Anstieg in der Abhängigkeitsquote von BürgerInnen im Seniorenalter. In der Zwischenzeit wird erwartet, dass jedes Jahr ungefähr 120.000 ImmigrantInnen ins Land kommen;

- für die Wirtschaft wird angenommen, dass die durchschnittliche wirtschaftliche Aktivität progressiv aber bescheiden ansteigt, von den augenblicklichen 57% bis 62% 2010, um bis 2050, nach zwei Jahrzehnten der Stabilität, auf 69% zu steigen; es wird erwartet, dass die Arbeitslosenquote langsam sinkt: herunter auf 8% im Jahre 2020, 7% 2030, 5,5% 2040 und 4% 2050. Die Produktivität wird bis 2010 um 1,1%, bis 2020 auf 1,6% und 1,9% im Jahr 2030 steigen, um sich bei 2% im Jahr 2040 einzupendeln.[15]

[15] Wie schon angemerkt wurde, sind in dieser RGS -Voraussage, die 2001 aktualisiert wurde, die makroökonomischen Annahmen grundsätzlichen unverändert gegenüber den in den Projektionen von 2000 angenommenen; jedoch sollte man die Aufmerksamkeit auf die erwartete niedrigere Produktivitätssteigerung lenken, die immer noch ein 2%-Niveau erreicht, aber erst 2040 (statt 2025) und dies von einem niedrigeren Ausgangswert, 1,1% statt 1,5% ausgehend. Die zugrunde liegende Wachstumsrate für das BIP ist auf den niedrigen durchschnittlichen Wert von 1,5% per annum für die ganze Periode festgelegt.

Dieses Entwicklungsszenario, das auf einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 1,5% pro Jahr beruht, kann sicherlich unter die plausiblen aufgenommen werden, obwohl es schwerlich als optimistisch angesehen werden kann.

Betrachten wir einen günstigeren, jedoch nicht übermäßig günstigen Trend in den wirtschaftlichen und demographischen Variablen, der folgendes vorsieht (vergleiche Tabelle 3, Szenario A):

- 150.000 ImmigrantInnen pro Jahr (was nur ¾ des Sinkens der lokalen Erwerbsbevölkerung wettmachen würde);
- einen nicht höheren, jedoch schnelleren Anstieg des durchschnittlichen Aktivitätsniveaus, die im Jahr 2015 68% erreichen würde (dabei unter dem augenblicklichen Durchschnitt für die OECD-Länder bleiben würde);
- eine niedrigere Reduzierung, jedoch über eine kürzere Zeitspanne (15 Jahre) der Arbeitslosenquote bis herunter auf 5% (das gleiche Niveau, das Italien in den frühen 1980ern hatte),
- eine progressiv schnellere Produktivitätssteigerung, bis herauf zu 2,5% im Jahre 2005, um sich dort zu stabilisieren (in den letzten drei Jahrzehnten stieg Italiens Produktivitätsrate um ein durchschnittliches Maß von 2,4% pro Jahr).

Im Ganzen sollte, auf der Grundlage dieser Annahmen, das durchschnittliche BIP-Wachstum im nächsten halben Jahrhundert 2,4% betragen und während dieser Periode zwischen 1,7% und 3,3% schwanken.

Angesichts dieses anderen wirtschaftlichen und demographischen Kontexts, sollte die Rentenausgaben-BIP-Quote zunächst kurzzeitig bis zu einem Minimum von 13% in der Fünfjahrperiode 2015-2020 fallen, um dann wiederum auf 13,8% im Jahr 2035 zu klettern und dann wieder auf 13% im Jahr 2045 zu sinken. Das heißt, nicht nur würde der „Buckel“ verschwinden, sondern er würde sogar durch ein „Tal“ ersetzt werden.

Natürlich würde, wenn man ein pessimistischeres Szenario annähme, das z.B. eine progressive Absenkung der BIP-Wachstumsraten nach sich ziehen würde, bis nahe ans Nullwachstum, das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis sogar noch höher steigen, in diesem Fall jedoch würden andere soziale und wirtschaftliche Probleme die Pensions- und Rentenfragen überschatten.

Im Jahre 2000 stellte der RGS zusätzlich zu den in den DPEF 2001-2004 aufgenommenen andere Projektionen vor, die auf Szenarien beruhen, die sowohl mit tatsächlichen höheren Wachstumsraten, verglichen mit den projizierten, und mit den Rahmenrichtlinien des Lissabon-Gipfels der Europäischen Union vereinbar sind, die so erreichten Projektionen zeigen den „Buckel“ nicht und zeigen faktisch einen flachen Trend des Pensionsausgaben-BIP-Verhältnisses.[16]

Obwohl all diese Einschränkungen einerseits helfen könnten, Licht auf eine Debatte zu werfen, die durch Missverständnisse in die Irre geleitet worden ist, sollten sie nicht so interpretiert werden, als bestünde ein Mangel an Problemen in diesem Bereich.

[16] Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2000).

Das Altern der Bevölkerung ist ein Problem, mit dem Rentensysteme – und sozioökonomische Systeme im Allgemeinen – ringen müssen; die Tatsache, dass eine größere Zahl an älteren Bürgern von einer schrumpfenden Anzahl von jüngeren Leuten unterstützt werden muss, von denen ein guter Teil noch nicht einmal erwerbstätig sein könnte, kann nicht übersehen werden.

Das Problem besteht in allen entwickelten Ländern, besonders in Italien, das durch einen der eindrucksvollsten demographischen Alterungsprozess geprägt ist. Jedoch, während sie die Pensionen, die bis dahin gezahlt worden waren, bedeutend reduzierten, berücksichtigten die drei zwischen 1992 und 1997 eingeführten Reformen bis zu einem gewissen Grad die demographischen Trends, indem sie durch Anreize das Herausschieben des Renteneintrittsalters förderten.[17]

Die Voraussagen vor der 1995-Reform signalisierten einen Anstieg in der Rentenausgaben-BIP-Rate auf 23%, ein viel höheres Niveau als die 15,8%-Voraussage des RGS, der ein pessimistischeres Szenario als das mit den „Lissabon-Zielen“ übereinstimmende angenommen hatte.

Die Reformen der 1990 sehen eine lange Übergangsphase voraus: dies war ein Preis, den die Befürworter eines schnelleren Übergangs unter den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern der Periode zu zahlen bereit waren, da sie ihn als notwendig erachteten, um den Konsens der Sozialpartner zu sichern.

Jedenfalls brauchen ihrer Natur nach Pensionssysteme mehrere Jahrzehnte, um Veränderungen voll durchzusetzen. Veränderung kann nur graduell stattfinden, da die Andeutungen eines kraftvolleren Vorgehens gefährlich sein könnten. Beleg dafür ist, dass die Einnahmen, die durch die 1997 verabschiedeten Rentenkürzungsmaßnahmen erwirtschaftet worden waren, zu einem großen Teil durch die Kosten der Frührenteneintritte ausgeglichen wurden, die durch die lange Debatte vor diesen Maßnahmen ausgelöst wurden.

Der Prozess der Abschaffung der Senioritätspensionen, die durch die Reformen der 1990er vorgezeichnet worden war, hätte schneller gehen können; dieser Kommentar, der nur zu Argumentationszwecken gemacht wird, da die verschiedenen im Voraus veranschlagten Ziele näher rücken, sollte im Lichte der andauernden Frühverrentungsanträge der Firmen und in jedem Fall der „Veralterung“ der jungen ArbeiterInnen und Angestellten gesehen werden. Letztere wird durch die Einführung neuer Produktionstechniken und die Unfähigkeit des Produktions- und Sozialsystems verursacht, die Fähigkeiten der ArbeiterInnen und Angestellten auf den neuesten Stand zu bringen.[18]

Die 18-Jahres“schwelle“, die ArbeiterInnen und Angestellte, die für Renten unter dem verdienstbezogenen System qualifizieren, von denen scheidet, auf die das „pro-rata“-System zutrifft, die ihre Rechtfertigung aus der Notwendigkeit zog, älteren ArbeiterInnen und Angestellten zu helfen, sich an die durch die Dini-Reform festgelegten niedrigeren Rentenniveaus zu gewöhnen und einem Finanzierungsplan für eine zusätzliche Rente beizutreten, ist bis zu diesem Zeitpunkt eine Lücke, die gestopft werden müsste.

[17] Zu diesem Thema vergleiche Aprile und De Persio (1997).
[18] Zu diesen Aspekten vergleiche Gallino (2001).

Ein ernstes Problem bei der Finanzierung von Rentensystemen, das aber nicht oft genug erwähnt wird, sind niedrigere Wachstumsraten und höhere Arbeitslosigkeit. Bei der Beurteilung des Trends des Rentenausgaben-BIP-Verhältnisses, wird sich meist darauf konzentriert, den Zähler zu reduzieren, wobei außer Acht gelassen wird, dass scharfe wirtschaftspolitische Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels ergriffen werden, auch negative Konsequenzen für den Nenner, d.h. das BIP, haben können und diese in Italien im letzten Jahrzehnt auch hatten, und das BIP offensichtlich auch aus vielen anderen Gründen, neben der Finanzierung der Renten und Pensionen, ansteigen sollte.

Auch die Auswahl der verschiedenen möglichen Szenarien, die für die Rentenvorhersagen genutzt werden können, ist nicht ohne Konsequenzen für das tatsächliche Resultat, da Annahmen leicht selbsterfüllend werden können. Tatsächlich würden, wenn der Vorzug einem *worst-case scenario* (schlechtmöglichsten Fall) gegeben wird, unter dem das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis den größten Anstieg durchmacht, die Politikempfehlungen restriktiv sein, und wenn diese Politik wirksam wäre, würden ihre Auswirkungen das BIP-Wachstum drosseln oder sein Wachstum verringern. Also würde das wirtschaftliche Wachstum gedämpft werden und, wenn die Rentenkosten unverändert blieben oder nur geringfügig sänken, würde das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis ansteigen. In diesem Fall würde die Voraussetzung des worst-case-Szenarios eine *self-fulfilling prophecy* (selbsterfüllende Prophezeiung) werden. Dasselbe kann über die Annahme eines optimistischen Szenarios gesagt werden.[19]

Über das letzte Jahrzehnt hinweg ist die tatsächliche Unzulänglichkeit der Dini-Reform langsam zu Tage getreten, aber die Debatte hat das nicht richtig zur Kenntnis genommen. Das besorgniserregendste Versagen des Rentensystems, so wie in der augenblicklichen Gesetzgebung verankert, ist seine Unfähigkeit, der wachsenden Anzahl von Erwerbstätigen mit irregulären Erwerbsbiographien, die in den Rahmen der Verträge (HeimarbeiterInnen, Teilzeitangestellte etc.) fallen, die die meisten neuen Beschäftigungsverhältnisse regeln, adäquate Deckung zu sichern.

Die Entwicklung fondsfinanzierter Rentenschemata wird nicht hinreichend sein, diesen ArbeiterInnen und Angestellten eine Rente zu sichern, wie wir im nächsten Abschnitt sehen werden.

Um mit diesen Problemen fertig zu werden, bevor sie eine soziale, wirtschaftliche und politische Notlage werden, könnte eine Alternative sein, die Basis zur Finanzierung der Renten auszudehnen. Schritte in diese Richtung könnten im Rahmen des augenblicklichen öffentlichen Rentensystems ergriffen werden, indem ein Unterschied zwischen dem Beitragssatz und dem Satz, zu dem Renten berechnet werden, gemacht wird (das hat es schon möglich gemacht, das Verhältnis von Beiträgen zu Leistungen zwischen verschiedenen Arbeiterkategorien verschieden zu gestalten) oder indem die niedrigeren Beitragssätze (im Vergleich zu der für die Berechnung genutzten) mit arbiträren Beiträgen aufgestockt werden. Diese Alternative muss jedoch besonders aufmerksam gehandhabt werden, um nicht die Segmentierung des Arbeitsmarkts je nach den Beitragskosten der neuen ArbeiterInnen und Angestellten zu erhöhen; außerdem muss die allgemeine

[19] Für eine detaillierte Analyse dieser Themen durch den Autor, vergleiche Pizzuti (1999c).

Anwendung reduziert sein, um nicht in einem bedeutenden Maß die Konsistenz der Pensionsraten und das Verhältnis der Versicherungsgerechtigkeit zwischen den Positionen der einzelnen ArbeiterInnen und Angestellten zu ändern und auch nicht das allgemeine Finanzgleichgewicht, das aus den Leistungsausgängen und Beitragseingängen des Produktionssystems resultiert.

Es ist klar, dass wenn die Kosten des Auffüllens der Lücke der bestehenden Beitragssätze durch die arbiträren Beiträge für die neuen Kategorien der „flexiblen" Arbeiter, für die Beiträge weniger kosten, mit Steuergeldern finanziert werden, der Druck steigen würde – nicht nur für neue Arbeiter, sondern auch für die schon fest angestellten - „reguläre" Verträge mit „atypischen" zu ersetzen; die Auswirkungen würden vernichtend sein, sowohl was die sozioökonomische Balance der Marktwirtschaft und den gegenwärtigen Aufbau des Wohlfahrtsstaat anginge, als auch für den öffentlichen Haushalt. Darüber hinaus sind manche dieser Risiken von derselben Sorte wie die des in der Einleitung zusammengefassten Vorschlags, der in diesem Essay kritisiert wird. Die Begründung für die empfohlene Maßnahme ist von ganz anderer Natur und beruht auf der Überzeugung, dass das Rentensystem, da es die Kontinuität der Einkommen für die Erwerbstätigen sichern soll, im Wesentlichen durch das Produktionssystem, in dem die Erwerbstätigen operieren, finanziert werden sollte; Einkommenssicherheit für Erwerbstätige in ihrem hohen Alter oder im Fall von Behinderung, ist Teil des Anstellungsvertrags.

Im Fall der neuen Kategorie von ArbeiterInnen und Angestellten wird argumentiert, dass ihre größere Flexibilität und die niedrigen Beitragssätze nützliche, vielleicht notwendige Faktoren sind, um das italienische Produktivsystem wettbewerbsfähig zu halten. Ob man diese Ansichten teilt oder nicht, oder einfach die Tatsache akzeptiert, dass diese neue Kategorie nun einmal da ist und bleiben wird, kann die Notwendigkeit, ihnen ein hinreichendes Einkommen im Alter zu gewähren, nicht von der Einsicht ablenken, dass es ihr spezielles Anstellungsverhältnis ist, dass das Hindernis für die Finanzierung einer hinreichenden Rentendeckung im Rahmen des bestehenden Systems darstellt; dieses Bedürfnis kann nicht nur unter Berücksichtigung ihrer Verdienste befriedigt und finanziert werden, sondern erfordert ein Maß an Beteiligung für alle Parteien, die aus dieser vertraglichen Besonderheit Nutzen ziehen – einschließlich der Gemeinschaft als Ganzer.[20]

4. Pay-as-you-go versus Finanzierung

Um auf den ursprünglichen Vorschlag zurückzukommen, wäre einer seiner Hauptvorzüge der Übergang von einem *pay-as-you-go* zu einem fondsfinanzierten Rentensystem. Dies jedoch ist ein sehr zweifelhafter Vorzug, da weder die wirtschaftliche Literatur noch die Erfahrung den fondsbasierten Systemen größere

[20] Der arbiträre Beitrag könnte auch mit Hinblick auf andere spezifische Ziele festgesetzt werden. Zum Beispiel würde die Definition eines Zeitlimits für die zusätzliche Beitragszahlungsperiode durch den Staat die akzeptable Länge der Zeit „signalisieren", für die ein atypischer Arbeitsvertrag innerhalb einer Erwerbskarriere gehalten werden sollte, damit er unterstützt werden kann; angesichts der weiten Spanne „atypischer" Verträge könnte das Zeitlimit und das Ausmaß des Zuschusses nach Arbeitstyp variieren, je nachdem wie vereinbar die Arbeit mit dieser Art Anstellungsverhältnis ist oder ob sie unterstützt werden soll; unter Berücksichtigung der Einschränkungen durch die europäische Gesetzgebung könnte der arbiträre Beitrag auch nach Industrie- oder Regionalzielvorgaben angepasst werden.

Wirksamkeit und Effizienz zugestehen als den pay-as-you-go-Systemen, wenn es um die hinreichende Rentenabdeckung der Mehrzahl der Erwerbstätigen in einem Land geht. Insbesondere gibt es keine Belege, um die Auffassung zu unterstützen, dass die Probleme, die mit der demographischen Veralterung aufkommen, für pay-as-you-go Rentensysteme ein größeres Problem darstellen.

Außerdem ist die Idee, dass der Übergang von einem pay-as-you-go-System zu einem fondsbasierten System offensichtlich wäre und im allgemeinen Interesse läge, absolut grundlos.

Um diese äußerst komplexen Erörterungen[21] zusammenfassen, sollte zunächst einmal festgehalten werden, dass egal welche Finanzierungsmethode gewählt wird – fondsbasiert oder pay-as-you-go, öffentlich oder privat – die Finanzsysteme immer die laufende Produktion umverteilen, nämlich einen Teil den PensionärInnen zusprechen.

Wenn die demographischen Entwicklungen die potentielle Produktion verringern und die Zahl der Bürger im Seniorenalter erhöhen und wenn gleichzeitig das wirtschaftliche System unfähig ist, alle verfügbaren Mittel aufzuwenden, werden, wenn alle anderen Bedingungen die gleichen sind, die Lasten der Rententransfers immer auf den Schultern der ProduzentInnen liegen, unabhängig von der jeweiligen Finanzierungsmethode.

Andererseits könnte gesagt werden, dass ein fondsbasiertes System ein größeres Maß an Einsparungen und schnellere Wachstumsraten begünstigt, so dass – angesichts höherer Produktion – die Umverteilung zu Gunsten der PensionärInnen weniger konfliktbeladen sein würde. Jedoch kann keine zeitbeständige Wirtschaftstheorie gegen jeden Zweifel beweisen, dass fondsbasierte Systeme mehr Einsparungen in einem Wirtschaftssystem hervorbringen, noch ist bewiesen worden, dass ein größeres Maß an Einsparungen immer der Propeller für Wirtschaftswachstum sein wird. Tatsächlich zeigt Italiens wirtschaftliche Situation nach der Einführung der restriktiven Politik für den Eintritt in die Europäische Währungsunion genau, dass eines der Haupthindernisse für eine höhere Wachstumsrate ein Mangel an Nachfrage, nicht an Ersparnissen ist.

Jedenfalls gibt es keine empirische Grundlage zur Extrapolation und Projizierung in die Zukunft, die die Idee belegen würde, dass langfristig die finanziellen Erträge eines fondsbasierten Systems definitiv höher wären als die BIP-Wachstumsraten, die durch die Erträge eines pay-as-you-go-Systems erreicht würden.

Andererseits würden wir, wenn solche höheren Erträge auf lange Sicht konstant wären, einen Anstieg in den Kapitalrenditen als Anteil des BIP erleben, ein Umstand, der soziale und wirtschaftliche Probleme verursachen könnte. Darüber hinaus gäbe es, wenn dies geschehen sollte, ironischerweise ein höheres Rentenausgaben-BIP-Verhältnis, das doch die Kritiker des öffentlichen Systems gerade reduzieren wollen.

Wenn gesagt wird, dass durch die Entwicklung eines fondsbasierten Systems, die Arbeiter an Termin-Kapitalmärkten teilhaben könnten, heißt das, dass sie einen

[21] Zu einer Analyse der pay-as-you-go-Systems im Vergleich zu fondsbasierten Systemen vergleiche Pizzuti (1995 und 1996b).

kleinen Teil des größeren Anteils der durch aktive ArbeiterInnen und Angestellte produzierten Produktion erwerben würden, der für Gewinne und Renten bestimmt ist, der damit von laufenden Löhnen und Gehältern abgezogen ist. Das heißt, man sagt im Grunde, dass sogar ArbeiterInnen und kleine Angestellte an dem wirtschaftlichen Mehrwert, den sie erwirtschaftet haben, teilhaben dürfen, aber in einem ganz anderen Maße als die EmpfängerInnen anderer Sorten von Einkommen.

Mit Hinblick auf die angeblichen Meriten von fondsbasierten Systeme sprechen Orszag und Stiglitz (2001) von „Mythen" und unterstreichen damit ihren Mangel an analytischer Substanz. Sicher ist, dass die privaten Fondssysteme höhere Managementkosten aufweisen und Rentenleistungen den Extravaganzen der Finanzmärkte unterwerfen.

So erlebte der italienische Kapitalmarkt im Jahr 2001 eine Schwankung im MIB 30-Index von einem Maximum von 45.242 (im Januar) zu einem Minimum von 23.541 (im September) einen 48%igen Fall; der NUMTEL-Index fiel von einem Maximum von 5.388 auf ein Minimum von 1.392 (um 74% nach unten). Die großen Zahl an Bankrotten, mit der die Geschichte privater Rentensysteme gepflastert ist, die letzte die von Enron, liefert verschiedene Beispiele von Marktversagen, einschließlich des bedeutenden Risikos Rentenfonds privaten Managern anzuvertrauen.[22]

Es ist kein Zufall, dass sogar Modigliani (vergleiche Ceprini und Modigliani (1998)), der Nobelpreisgewinner, in seinem kontroversen und radikalen Vorschlag, das pay-as-you-go-System komplett zu ersetzen,[23] das neue fondsbasierte System durch den Staat verwaltet sehen will, um die Verwaltungskosten und die Unsicherheit der Erträge zu reduzieren. Selbst Antonio Fazio, der Gouverneur der Banca d'Italia, bemerkt fortwährend, dass die finanzielle Instabilität gefährlich angestiegen sei, insbesondere was die Preise auf Aktienmärkten anginge, die im Vergleich zur Leistung der realen Wirtschaft unangemessen seien.[24]

Mit besonderem Augenmerk auf die italienische Situation sollte man, bei der Beurteilung der positiven Rolle, die die Entwicklung eines privaten Fondssystems auf die Finanzmärkte haben könnte, anmerken, dass die fehlende Breite und Tiefe der Finanzmärkte weniger einen Mangel an Nachfrage für Aktien als eine Abneigung der Firmen sie anzubieten widerspiegelt. Diese Abneigung erklärt sich hauptsächlich aus der kleinen Größe der meisten italienischen Firmen als auch aus ihrem Unwillen, die

[22] Enron, der US Energiegigant, der noch vor zwei Jahren die siebtgrößte Firma der Welt war, mit einer Marktkapitalisierung von 77 Milliarden $, ließ 11.000 Leute ohne Pension, nachdem das Geld in ihren Plänen in Aktien investiert worden war, deren Preis von 83 $ auf 67 Cents gefallen war.

[23] Ceprini und Modigliani (1998) entwerfen ein System, das einerseits die Erträge von Marktrisiken unterworfenen Investitionen nutzt und andererseits den Staat für die Garantie dieser Erträge verantwortlich macht. Jedoch wird, wenn dieser Aspekt aufgenommen wird, der den Sinn – oder Abwesenheit eines solchen – der Überantwortung eines bedeutenden Anteils von Rentenleistungen an die Marktunsicherheit deutlich macht, fragt man sich, ob das von Ceprini und Modigliani vorgeschlagene System tatsächlich ein fondsbasiertes oder in Wirklichkeit ein verschleiertes pay-as-you-go-System ist, das jedoch den Staat verpflichtet, einen Ertrag auf Rentenbeiträge nicht auf der Grundlage von BIP-Wachstumsraten sondern immer zu einem bedeutend höheren Satz zu erbringen.

[24] Vergleiche z.B. Banca d'Italia (2001 und 2002) „Schlussbemerkungen"' für 2000 und 2001.

Kontrollen ihrer Konten über sich ergehen zu lassen, die eine Notierung an der Börse erfordern würde.

Angesichts dieses speziellen Merkmals des italienischen Finanz- und Produktionssystems würde eine zu schnelle Entwicklung eines fondsbasierten Rentensystems unweigerlich dazu führen, dass ein großer Teil der ihm anvertrauten Ersparnisse ins Ausland kanalisiert würde, auf Märkte mit größeren Möglichkeiten. Dies würde sich in einem niedrigeren Niveau der den mittleren und kleinen italienischen Firmen zur Verfügung stehenden Ressourcen auswirken, das es diesem sehr wichtigen Bestandteil des Produktionssystems des Landes noch schwerer als im Augenblick machen würde, seine finanziellen Bedürfnisse zu befriedigen.

5. Die Entwicklung der Pensionsfonds und die mögliche Nutzung von TFR

In den neueren Debatten und kürzlich in den Plänen der Berlusconi-Regierung, die in dem Entwurf des Ermächtigungsgesetzes zur Sozialen Sicherung (Disegno *di legge Delega sulla Previdenza* – ital. Abkürzung DdLDP) überkreuzte sich das Doppelziel der Reduzierung der Arbeitskosten und der Schrumpfung der Größe des öffentlichen Rentensystems mit dem Vorschlag, der selbst mit diesen Ziel nichts zu tun hatte, die TFR zur Finanzierung des neuen fondsbasierten Rentenschemas zu nutzen.

In dieser neuen Version kann der allgemeine Plan so zusammengefasst werden. Durch eine neue Rentenreform würden die von Firmen zu zahlenden Beiträge niedriger. Die Leistungen könnten von dieser Beitragssenkung unbeeinträchtigt bleiben, wie vom DdLDP vorgesehen; in diesem Falle würde jedoch, neben der unausweichlichen Reduzierung der laufenden Einnahmen, ein strukturelles Ungleichgewicht ausgelöst: sobald das neue Regime voll wirksam wäre, würden ungefähr ein Sechstel aller Rentenleistungen, die angestellten ArbeiterInnen gezahlt werden, nicht durch die versicherungsstatistisch entsprechenden Beitragseinnahmen finanziert werden.

Die niedrigeren Beiträge würden, obwohl ihnen immer noch die versicherungsstatistisch entsprechende Reduzierung der Pensionsleistungen an zukünftige RentnerInnen folgen würden, außerdem noch in einen substantiellen Fehlbetrag der laufenden Einnahmen für das Pensionssystem resultieren. Wenn diese Reduzierung nur auf neu angestellte ArbeiterInnen angewandt wird (wie das DdLDP vorsieht), würde der Einkommensverlust anfangs klein sein, aber er würde progressiv (im Falle einer 5%igen Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, wie vom DdLDP vorgesehen) auf 0,8-1% des BIP ansteigen und über die Zeit hinweg akkumuliert werden. Die notwendige Periode für die Absenkung, die auf alle Erwerbstätigen angewandt werden soll, könnte sogar noch kürzer eine als der natürliche Zyklus des Generationenwechsels, wenn man den neuen Anreiz für Firmen in Betracht zieht, „alte“ vollen Beitrag zahlende Arbeiter mit „neuen“ niedrigeren Beitrag zahlenden zu ersetzen.

Um das Absinken der öffentlichen Rentenabdeckung auszugleichen, das durch die Reform 1995 verfügte, insbesondere mit Hinblick auf die Arbeiter mit atypischen Verträgen, als auch das zusätzliche Schrumpfen durch die unvermeidliche Anpassung nach unten der Leistungen aufgrund der heutigen Beitragssenkungen, würden private Rentenschemata gefördert werden, durch Steuervergünstigen und

durch Rückgriff auf die TFR als einer Finanzquelle für die neuen Pensionsfonds. Beitritt zu den neuen fondsbasierten Rentenplänen und die Nutzung der TFR zu diesem Zweck sollte irgendwie zur Pflicht gemacht werden.[25]

Im Ganzen könnte die durchschnittliche Rentendeckung noch nicht einmal absinken, aber die Mischung aus öffentlichen und privaten Pensionen würde geändert, wobei die letzteren bedeutend ansteigen würden. In Übereinstimmung mit der marktzentrierten Begründung, könnte sich die Rentendeckung für die, die willens und natürlich auch in der Lage wären, mehr finanzielle Mittel in private Pensionspläne zu stecken, sogar verbessern; jene jedoch mit weniger Weitsicht oder weniger verfügbaren finanziellen Ressourcen würden schlechter dran sein.

In jedem Fall würden, unter Annahme derselben Rentenabdeckung, die Arbeiter ihre Ablösungszahlungen verlieren; tatsächlich würden unter den Finanzarrangements des neuen Pensionssystems (und des Arbeitsmarkts), Ablösungszahlungen genutzt werden, um die niedrigeren Beiträge der Firmen auszugleichen.

In der letzten Legislaturperiode war der dargestellte Vorschlag, die TFR zu nutzen, um zusätzliche Pensionsschemata zu finanzieren, Teil der Verhandlungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern und wurde auch in Gesetzentwürfen festgelegt. Jedoch wurden diese Ansätze ernstlich durch den Unwillen der Confindustria, der Hauptarbeitgebervereinigung, behindert die Kontrolle über die TFR zu verlieren (die durch die Erstattung der überschüssigen Zinszahlungen durch Unternehmen für auf dem freien Markt geborgte Ersatzfonds ausgeglichen worden wäre), in Abwesenheit einer gleichzeitigen Durchsetzung einer weitreichenden Renten- und Arbeitsmarktreform, wie der oben zusammengefassten, d.h. die auf die Reduzierung der Beiträge und der Arbeitskosten basiert wäre; das war in den Verhandlungen angesprochen worden, aber sollte zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

Obwohl sie weitgehend unbemerkt blieben, waren bedeutende Maßnahmen zur Ingangsetzung einer bedeutenden Rentenreform schon in der letzten Legislaturperiode ergriffen worden, mit dem Legislativdekret 47/2000, das die durch das Finanzministerium vorgeschlagene und angewandte Steuerpflicht durchsetzte. Durch Annahme des Prinzips der Steuerneutralität standardisierte das Legislativdekret 47/2000 die Anreize für Pensionszwecke zu sparen, und zwar ohne irgendeinen Unterschied zwischen den Pensionsprodukten (Berufsfonds nur für bestimmte Kategorien als auch offenen und individuellen Plänen) oder nach Einkommensquellen (Gehältern, Gewinnen und Renten/Pensionen). Dieser besondere Aufbau verändert den Grundansatz des italienischen Rentensystems, das im Einklang mit der Verfassung (Artikel 38) darauf angelegt war, Rentenleistungen nicht den EmpfängerInnen jeder Art von Einkommen, sondern speziell den nicht mehr aktiven ArbeiterInnen und kleinen Angestellten zu verschaffen.

Von der Verfassung einmal abgesehen, ist es klar, dass Rentenansprüche in strukturell verschiedenen Weisen variieren, je nach der Einkommensquelle der Individuen. Rente ist ihrer Definition nach eine Periode, die Individuen betrifft, die

[25] Der DdLDP der Regierung sieht neue Steuereinreize für den Beitritt zu einem Pensionsfonds und auch die Nutzung von TFR als Finanzierungsquelle vor. Ähnliche Maßnahmen waren von Regierungen auch in vergangenen Legislaturperioden diskutiert und vorgeschlagen worden, aber wurden nie durchgesetzt.

nicht mehr arbeiten können, sei es aus Alters- oder aus Gesundheitsgründen; Senioritäts-, Behinderten- und Witwen- und Waisenrenten stellen eine Form von Einkommen dar, das Einkommen aus Arbeitstätigkeiten ersetzt. Tatsächlich besteht keine Notwendigkeit für Rentenversicherung für EinkommensempfängerInnen aus Quellen, die nicht arbeitsgebunden sind, da ihre Einkommen sich nicht im Maße ihres Älterwerdens ändern. Indem er EmpfängerInnen von Einkommen aus anderen als Arbeitsquellen zum Sparen animiert, geht der Staat Kosten ein und belastet die Gemeinschaft damit, obwohl kein mit den Renten verknüpfter sozialer Bedarf dafür besteht, sondern nur die generische Notwendigkeit, Sparen als solches zu stimulieren, ganz abgesehen von seinen Zwecken als Pensionsrücklage. Es ist ebenso klar, dass für die EmpfängerInnen verschiedener Arten von Einkommen (Anstellung, Selbständigkeit, Beruf), das Problem Einkommenskontinuität mit fortschreitendem Alter auf verschiedene Weise und in jeweils bestimmten Maßen aufkommt.

Wenn man also dem Steuerneutralitätsprinzip folgt, unterstützt der Staat auf dieselbe Weise BeitragszahlerInnen, die verschiedene Pensionsansprüche haben als auch solche, die überhaupt keinen Rentenbedarf haben. Tatsächlich wird die durch das Legislativdekret 47/2000 eingeführte distributive Inkonsistenz durch die Tatsache verstärkt, dass die Steueranreize für Rentenprodukte so angelegt und berechnet sind, dass sie hauptsächlich für Individuen mit hohen Einkommen vorteilhaft sind. Tatsächlich sind Zahlungen für jede Form von Versicherung von dem persönlichen steuerpflichtigen Einkommen bis zu einem Maximum absetzbar, das von ungefähr 2.550 € bis 5.100 € angestiegen ist und zwischen 6 und 12% des Gesamteinkommens liegt. Es ist offensichtlich, dass nur Individuen mit hohen Einkommen sich leisten können, Versicherungsprämien von bis zu 5.1000 € zu zahlen und eine Steuervergünstigung auf diese Summe zu erhalten, die darüber hinaus proportional zu ihrem höheren Marginalsteuersatz ist.

Obwohl sie private Pensionsprodukte für eine viel niedrigere Summe als 5.100 € kaufen könnten, würden Individuen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen eine proportional niedrigere Vergünstigung erhalten, d.h. ihrem niedrigerem Marginalsteuersatz entsprechend. Dazu kommt, dass ArbeiterInnen und Angestellte, die einen Teil oder ihre ganze Ablösungssumme behalten wollen, ohne diese in einen Pensionsfonds einzuzahlen, für dieses verschobene Gehalt höhere Steuern zahlen werden, da es aus steuerlicher Sicht als eine Form von Rente gesehen wird, aber ohne die den privaten Pensionsfonds zugestandenen Vergünstigungen. Andererseits setzt das Legislativdekret 47/2000 auf die durch die höhere Besteuerung der TFR erwirtschafteten höheren Einnahmen, um den großzügigen Steuerkredit für die wettzumachen, die am besten in der Lage wären, private Pensionspläne ganz auszuschöpfen.

Diese Kritik bedeutet jedoch nicht, dass die Einführung eines fondsbasierten Systems unrichtig wäre; statt dessen soll sie dazu dienen, den exzessiven Enthusiasmus einiger, einschließlich zweifelsohne einiger maßgeblicher Interessen, zu dämpfen, die denken, dass ein fondsbasiertes System eine viel größere Rolle spielen könnte, was aber im augenblicklichen italienischen Sozialversicherungssystem und wirtschaftlichen Kontext unangesagt oder kontraproduktiv wäre, sowohl was die Arbeit des Pensionsystems anginge als auch den Zusammenhang zwischen letzterem und der Binnenwirtschaft insgesamt.

Das Ziel, zusätzliche soziale Sicherung zu entwickeln, sollte im Licht einer Menge allgemeiner und spezifischer Gegebenheiten betrachtet werden, insbesondere die Geschwindigkeit und die Größe des erwarteten Resultats sollte nicht vernachlässigt werden.

Um die wünschenswerte Quantität und die Prozeduren einer weiteren Verschiebung von Mitteln von den TFR zu ergänzenden Pensionen zu beurteilen, ist es wichtig, die neuere Entwicklung der Pensionsfonds und die Wirksamkeit der Anreize, die sie unterstützen, zu analysieren.

Die Analyse der Daten zur Entwicklung von Renten und Pensionen, die von COVIP[26] herausgegeben worden sind, und der Vergleich mit Ländern, in denen Pensionsfonds eine längere Geschichte haben, rechtfertigen nicht die Unzufriedenheit, die oft mit unserer jüngsten Erfahrung ausgesprochen wird; oder zumindest kann die Unzufriedenheit nicht allein einem angeblichen Mangel an Wirksamkeit der Anreize, die es seit 1999 gegeben hat, oder der partiellen Nutzung von TFR als Finanzierungsinstrument, zugeschrieben werden.

Ende 1999 gab es 33 so genannte „geschlossene Pensionsfonds“[27] , die von Covip eine Lizenz erhalten hatten, mit ungefähr 700.000 eingeschriebenen Mitgliedern; außer diesen gab es 88 so genannte „offene Pensionsfonds“.[28]

Ende 2001 war die Zahl der geschlossenen Pensionsfonds auf 41 mit mehr als einer Million Mitglieder gestiegen; von diesen hatten nur 27 (31 Ende Januar 2002) ihre volle Operationslizenz erhalten.[29] Es gab 102 offene Pensionsfonds mit 285.000 eingeschriebenen Mitgliedern; von diesen hatten 94 eine volle Lizenz.[30]

Insgesamt gingen die neuen Pensionsfonds von 121 Ende 1999 hoch auf 143 Ende 2001, mit ungefähr 1,3 Millionen eingeschriebenen Mitgliedern. Wenn man die 577 berücksichtigt, die vor der Einführung des neuen Gesetzes von 1992 existierten, gibt es momentan 720 Pensionsfonds mit ungefähr 2 Millionen eingeschriebenen Mitgliedern. Ende 2000 hatten die Aktiva der neuen Pensionsfonds, die dazu dienen werden, um Pensionsleistungen zu erbringen, eine Gesamtsumme von 3.338 Millionen € (2.270 Mio. € für geschlossene Pensionsfonds und 1.068 Mio. € für offene) erreicht, einschließlich der von bereits bestehenden Fonds verwalteten € 28.190 Mio.

Ende 2000 wurde die Zielmitgliedschaft für Pensionsfonds für Angestellte mit voller Lizenz auf 2,354 Millionen ArbeiterInnen und Angestellte erhöht; die durchschnittliche Mitgliedschaftsquote war 32,6%, mit einem Maximum von 76,4% für Firmen- und Firmengruppen; die geschlossenen Pensionsfonds der Berufszweige zeigen

[26] Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (Covip), die Körperschaft, die Rentenfonds überwacht, (2001) und (2002).
[27] Beschäftigungspläne von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, offen nur für spezifische Kategorien von ArbeiterInnen und Angestellten je nach Firma, Region oder Berufszweig.
[28] Persönliche Pläne, von Finanzdienstleistungsfirmen erstellt, die nicht jedem, der einem geschlossenen Pensionsfonds beitreten kann, offen stehen.
[29] Ende 2001 gab es 23 geschlossene Pensionsfonds mit voller Lizenz, im Vergleich mit den 12, die 2000 angefangen hatten, Beiträge zu sammeln.
[30] Ende 2000 hatten 70 von 84 offenen Pensionsfonds mit voller Genehmigung schon angefangen zu operieren.

niedrigere Mitgliedschaftsquoten an. Ende 2001 fiel die durchschnittliche Mitgliedschaftsquote auf 15,4%; das war, weil Genehmigungen an Fonds mit hohen Mitgliedschaftszielen ausgegeben wurden, was die Zahl der potentiellen Mitglieder in geschlossenen Pensionsfonds mit voller Lizenz auf 5,827 Millionen anschwellen ließ (um 130% höher als im vergangenen Jahr).

In europäischen Ländern, wo es viele Pensionsfonds gibt, die für Jahrzehnte bestanden haben, variieren Mitgliedschaftsquoten zwischen 30% und 50%.

Aus diesen Daten geht hervor, dass viele Fonds in den paar Jahren nach der 1995-Reform gegründet wurden, aber dass nur einige von ihnen es schafften, eine Lizenz von Covip bekommen. Jedoch waren, sobald diese Hürden genommen waren, die Pensionsfonds fähig, Mitgliedschaftsquoten zu erreichen, deren Aufbau in anderen Ländern Jahrzehnte gedauert hatte.

Also scheinen die Probleme, die die Pensionsfonds bis jetzt haben, nicht so sehr ein Mangel an Steueranreizen oder die partielle Nutzung der TFR zu sein, sondern eine Kombination aus Managementunzulänglichkeiten innerhalb des Fonds, schwierigen Prozeduren und langwierigen Bewerbungsvorgängen bei den Aufsichts- und Regulierungsbehörden zu sein. Wie aus einer MEFOP-Untersuchung[31] hervorgeht, sind geschlossene Pensionsfonds drei Jahre nach dem Geschäftsgründungsmemorandum voll operationell.

Es besteht das Problem, dass sich wenig junge Leute in die Pensionsfonds einschreiben; dieses Phänomen liegt hauptsächlich daran, dass bei kürzlich eingestellten ArbeiterInnen und Angestellten Anstellungsverträge wie Zeitarbeit oder Ausbildungsverträge stark vertreten sind, die sich nicht automatisch in langfristige Anstellungsverträge verwandeln und keine TFR-Zahlungen vorsehen.

Offensichtlich begünstigt die augenblickliche Situation der Finanzmärkte neue Einschreibungen in Pensionsfonds nicht. 2001 zeigten geschlossene Pensionsfonds insgesamt einen negativen Ertrag (minus 0,5%). Für offene Pensionsfonds stand der durchschnittliche Gesamtertrag von Aktienunterfonds bei negativen 10%, während Bondsunterfonds einen positiven Ertrag brachten (plus 2,4%); der durchschnittliche Ertrag aller Unterfonds (Gesamtindex) belief sich negative 5,6%.[32]

Diese Hindernisse können nicht durch die Anbietung größerer Steueranreize überwunden werden; andererseits sollte angemerkt werden, dass für die kleine Gruppe der neu angestellten ArbeiterInnen und Angestellten, deren Verträge TFR-Zahlungen vorsehen, das Gesetz es vorschreibt, dass die TFR bei Beitritt zu einem Pensionsfonds voll genutzt werden.

Ein anderes Hindernis, dass der Einschreibung in einen Pensionsfonds im Wege steht, insbesondere bei jungen Leuten, könnte Kurzsichtigkeit sein, oder Mangel an Einsicht in die Notwendigkeit, für das Alter vorzusorgen. Manchmal wird dieses Argument verwendet, um mehr oder weniger Zwangsmethoden zu rechtfertigen, damit ArbeiterInnen und Angestellte in Pensionsfonds eintreten. Jedoch berücksichtigt diese Sicht nicht, dass die Rentenversicherung hinreichend durch die

[31] Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione. Mefop (2000) – eine Firma für die Entwicklung des Markts für Pensionsfonds.
[32] Vergleiche Covip (2002).

Pflicht zur Einschreibung in das öffentliche Sozialversicherungssystem garantiert ist. Darüber hinaus weitere Rentenversicherungen einzuführen, die durch Rückgriff auf private Fonds erfüllt werden sollen, könnte nicht ganz verstanden werden.

Die Beiträge zu bestehenden Pensionsfonds von ArbeiterInnen, Angestellten und Arbeitgebern belaufen sich auf ungefähr 1% des Bruttolohns; der genutzte Anteil der TFR beträgt im Durchschnitt 2%. Die Frage ist, ob es wünschenswert wäre, diese Prozentzahlen zu erhöhen, um wie viel und wie, und ob durch Anreize oder durch verpflichtende Regeln.

Es gibt zwei Hauptalternativen, dieses Problem zu lösen: eine ruft nach dem Staat, weiterhin seine gegenwärtige Rolle zu spielen und konzentriert sich auf das öffentliche Rentensystem, die andere ist radikaler und konsistent mit einer marktbasierten Rationalität und ihrer Anwendung auch im sozialen Bereich.

Grundsätzlich impliziert die erste Alternative einen Anreiz, zum Teil auf die TFR oder andere Sparmittel zurückzugreifen, ohne die laufenden an das öffentliche Rentensystem gezahlten Beitragssätze zu ändern; die zusätzlichen Zahlungen würden ausreichend sein, zusätzliche Leistungen durch das neue Pensionssystem zu ermöglichen, die hinreichend wären, um das Absinken der Deckung durch das öffentliche System aufgrund der Reformen der 90er auszugleichen.

Die zweite Alternative wäre, schnell alle TFR oder eine ähnliche Masse anderer finanziellen Ressourcen in die Pensionskassen umzuleiten und dazu auch die Mittel, die durch eine merkliche Verringerung der laufenden Beitragssätze zustande kommen, zu nutzen. Die schnelle Entwicklung der Pensionsfonds wäre ein Werkzeug, weitere und tiefe Einschnitte im öffentlichen Rentensystem, das durch die niedrigeren Beiträge festgelegt wäre, auszugleichen. Wie schon gesehen wurde, ist von einem makroökonomischen Standpunkt her das andere Ziel, das diese Alternative charakterisiert, die Reduzierung der Arbeitskosten.

In der ersten Alternative betreffen die Probleme die Wahl des Ausmaßes (das immer begrenzt ist), des Zeitrahmens und der Wege, um optimalen Transfer der TFR oder anderer finanziellen Ressourcen zu den Pensionsfonds zu erreichen. Diese Entscheidungen sollten auch die Notwendigkeit berücksichtigen, die laufenden Funktionen der TFR nicht zu untergraben, die ihrer Natur nach den ArbeiterInnen und Angestellten soziale Sicherheit geben und den Firmen Kredit und auch als ein kontrazyklisches Werkzeug zur Glättung scharfer sozioökonomischer Veränderungen im ganzen System dienen.

In der zweiten Alternative würde die Abschaffung der TFR und/oder eine substantielle Reduzierung in den von Firmen gezahlten Beitragssätzen bedeutende Umverteilungseffekte und eine starke Einschränkung des Wohlfahrtsstaates hervorrufen; der Verlust der TFR für die ArbeiterInnen und Angestellte und/oder die Reduzierung der durch die Firmen zu zahlenden Beiträge würde de facto ohne jedes *quid pro quo* stattfinden, da die Entwicklung eines privaten Pensionssystem das öffentliche nicht ergänzen, sondern ersetzen würde.

Jedoch würde es auch Probleme für das Finanz- und Produktionssystem geben; wie oben bereits angemerkt, würde eine schnelle und andauernde Entwicklung privater Pensionsfonds einen Ausfluss von Ersparnissen nach sich ziehen, die ausländischen

Märkten zu Gute kommen würden, zu Lasten kleiner und mittlerer italienischer Unternehmen, dem Großteil des italienischen Produktivsystems, aufgrund der dadurch verursachten Reduzierung der schon begrenzten finanziellen Ressourcen.

Um zusammenzufassen, wenn ein privat finanziertes System, das auch die TFR nutzt, sich über eine gewisse Schwelle hinaus entwickeln sollte, zum Schaden des öffentlichen pay-as-you-go-Systems, mit dem Ziel die von den Firmen zu zahlenden Beiträge zu reduzieren, würde sich eine Verzerrung des augenblicklichen sozialen und wirtschaftlichen Systems ergeben. Dies könnte negative Konsequenzen nicht nur für den Grad und die Sicherheit der Rentenabdeckung, sondern auch für die Einkommensverteilung, für die Fähigkeit der effektiven Nachfrage das wirtschaftliche Wachstum zu unterstützen und, allgemeiner, für das strukturelle Funktionieren des Produktions- und Finanzsystems haben.

Wie die wettbewerbfördernden Abwertungen, bevor Italien der Europäischen Währungsunion beitrat, würde die Reduzierung in den Arbeitskosten die Gewinne nur zeitweilig hochtreiben. Währenddessen würde der Mangel an effektiver Binnennachfrage ernster werden, die Lösung für die strukturellen Probleme des italienischen Produktionssystems würde vertagt und das Sich Sträuben der italienischen Firmen, innovative Investitionen durchzuführen, würde sich verstärken.

Übersetzt von Carla Krüger,
9.4.04

BIBLIOGRAPHIE

Aprile, R. and P. De Persio (1997), 'Evoluzione della spesa pensionistica: scomposizione degli effetti imputabili al quadro demografico, macroeconomico e normativo istituzionale' (Entwicklung der Rentenausgaben: Zusammensetzung des Effekts zerlegt in den demographischen Rahmen, die makroökonomische Lage und den institutionellen Rahmen), Paper auf der *Giornata di studio della popolazione* (Tagung zur Bevölkerungsstatistik), organisiert durch die Italian Statistical Society, 6.-7. Januar .

Atkinson, A. B. (1995a), 'Is the Welfare State necessarily an Obstacle to Economic Growth*?'* (Ist der Wohlfahrtsstaat tatsächlich ein Hindernis für das Wirtschaftswachstum?), *European Economic Review*, 39.

Atkinson A. B. (1995b), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State* (Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates) , Vortrag am Centre for Economic Studies, Universität München.

Banca d'Italia (2000), *Assemblea generale ordinaria dei* p*artecipanti* (Reguläre Aktionärsversammlung), Annual Report, Schlussbemerkungen.

Banca d'Italia (2001), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti* (Reguläre Aktionärsversammlung), Jahresbericht, Schlussbemerkungen.

Ceprini, M. and F. Modigliani, (1998), 'Social Security: una proposta per l'Italia' (Soziale Sicherung: Ein Vorschlag für Italien), *Economia Italiana*, 2, May- August.

Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione (Covip) (2001), *2000 Annual* Report (Jahresbericht 2001), Juni.

Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione (Covip) (2002), *I fondi pensione. Principali aspetti quantitativi* (Die Pensionsfonds. Wichtigste quantitative Aspekte), Aktualisiert zum 31. Dezember, 2001, Februar.

Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n° 335/95 e successivi provvedimenti (2001), Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità (Überprüfung der Sozialen Sicherung und des Sinns des Gesetzes 335/95 und seiner Durchführung, unter der Optik der Effizienz, der Nachhaltigkeit und der Gerechtigkeit), Rom.

Delli Gatti, D., F. De Novellis, A. Forti and P. Padoan (1998), 'La competitività dell'Italia' (Die italienische Wettbewerbsfähigkeit*), CER-IRS, Competitività e regolazione*, Bologna: Il Mulino.

European Commission (1996), *Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World* (Alternde Bevölkerung und Rentenausgabenvoraussagen), Brüssel.

European Commission (2000), *Eurostat. Social protection expenditure and* receipt (Eurostat. Sozialversicherungsausgaben und Einnahmen). 1980 – 1998.

European Commission (2001), *Eurostat. Social protection expenditure and receipts* (Eurostat. Sozialversicherungsausgaben- und Einnahmen). 1980 – 1999.

Fitoussi, J. P. (1995), 'Ridurre o eliminare lo stato assistenziale? Competitività e coesione sociale' (Den Beistandsstaat reduzieren oder ganz beseitigen? Wettbewerb und sozialer Zusammenhalt), in Baldassarri, M., L. Paganetto, E.S. Phelps (eds), *Equità, efficienza e crescita* (Gerechtigkeit, Effizienz und Wachstum), Rome: SIPI.

Gallino, L. (2001), *Il costo umano della flessibilità* (Die menschlichen Kosten der Flexibilität), Editori Laterza.

Garret, G. and D. Mitchell (1996), *Globalization and the Welfare State: Income Transfer in the Industrial Democracies, 1966-1990* (Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat: Einkommenstransfers in den Industriestaaten-Demokratien, 1966-1990), Paper auf dem Annual Meeting der American Political Science Association, San Francisco, 28. August – 1. September, 1996.

Inpdap (2001), *2001 Annual Report on the Welfare State* (Jährlicher Bericht über den Wohlfahrtsstaat 2001), Rom.

Mefop (2000), 'Fondi pensione: che cosa ne pensano gli italiani' (Pensionfonds: eine denkbare Sache für Italien?), *Mimeo*, März.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (2001), *Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio* (Finanzielle Entwicklung des obligatorischen Rentensystems) , Rom.

Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato (1996)*, Tendenze demografiche e spesa pensionistica: alcuni possibili scenari* (Demographische Tendenzen und Rentenausgaben: einige mögliche Szenarien), Monograph no. 9, Rom.

Ministero del Tesoro – Ragioneria Generale dello Stato (1997), *Sanità, scuola e pensioni* (Gesundheit, Schule und Renten), Monograph no. 13, Rom.

Ministero del Tesoro (1998), *Italy's Convergence Towards EMU* (Die italienische Vorbereitung auf die EWU), Mimeo.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - Ragioneria Generale dello Stato (1999), *Aggiornamento del modello di previsione del sistema pensionistico della RGS: le previsioni '99* (Aktualisierung des Modells für die Vorhersage des Pensionswesen der RGS: die Voraussagen 1999) , Rom.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2000), *Le tendenze di medio – lungo periodo del sistema pensionistico italiano: le previsioni elaborate con il metodo della RGS aggiornato al 2000* (Die mittel- und langfristigen Tendenzen des italienischen Rentensystems: die mit der Hilfe des RGS ausgearbeiteten Vorhersagen, aktualisiert im Jahre 2000), Rom, November.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2001), *Le tendenze di medio – lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario previsioni elaborate con i modelli del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2001*(Mittel- und langfristige Tendenzen des Renten- und des Gesundheitswesens, erstellt mit der Hilfe des Modells der Abteilung Oberster Staatlicher Rechnungshof, aktualisiert im Jahre 2001), Monograph Nr. 3, Rome, Dezember.

Onofri, P., *Globalizzazione e strumenti delle politiche sociali in Europa (*Globalisierung und Instrumente der Sozialpolitik in Europa) , in Pizzuti F. R. (ed) (1999a).

Orszag, P. R. and J.E. Stiglitz (2001), *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* (Rentenreform neu gedacht: Zehn Mythen über Sozialversicherungssysteme), in Holzmann, R., J.E. Stiglitz (eds), *New Ideas About Old Age* Security (Neue Ideen über Altersrenten)*,* Washington:The World Bank.

Pizzuti, F.R.(1995), 'Economia e politica della previdenza sociale' (Wirtschaft und Politik der sozialen Vorsorge), in Castellino, O. (ed), *Le pensioni difficili* (Die schwierige Rente), Bologna: il Mulino.

Pizzuti, F.R.(1996), Pension Reforming and Economic Policy Constraints; Brief notes on the Italian Case, in Pensions in the European Union - Adapting to Economic and Social Change (Rentenreform und wirtschaftspolitische Zwänge; Kurze Anmerkungen zum italienischen Fall, in Pensionen in der Europäischen Union – Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderung), 13-14. Juni 1996, Münster Conference Proceedings, Köln, GVG, 1996. Eine ganz ähnliche Version dieses Papiers ist: 'Pension Reforming and Economic Policy Constraints in Italy' (Reform der Renten und wirtschaftspolitische Sachzwänge in Italien), Labour, 1**,** 1998. Pizzuti, F.R.(1996), Notes on a Political Economy Approach to Pension Financing, in Pensions in the European Union - Adapting to Economic and Social Change (Notizen zu einem politökonomischen Ansatz zur Rentenfinanzierung – Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderung), 13-14 June 1996, Münster Conference Proceedings, Köln, GVG, 1996. Dieses Referat wurde wiederveröffentlicht unter dem Titel: 'A Political Economy Approach to Pension Financing' (Ein politökonomischer Ansatz zur Rentenfinanzierung) In: Hughes, G. and J. Stewart (eds): Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change (Pensionen in der Europäischen Union: Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderung), Boston: Kluwer Acedemic Publishers, 2000. Eine ähnliche Version dieses Artikels auf Französich ist: 'Les techniques de financement des retraites: notes sur un approche fondée sur l'économie politique' (Die Techniken der Rentenfinanzierung : Anmerkungen zu einem auf die Wirtschaftspolitik gegründeten Ansatz), in E. Reynaud (ed), Les retraites dans l'Union Européenne (Die Renten und Pensionen in der EU) Paris: L'Harmattan, 1998.

Pizzuti, F. R. (ed) (1999a), *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale* (Globalisierung, Institutionenen und sozialer Zusammenhalt), Rom: Donzelli editore.

Pizzuti, F. R. (1999b), 'Globalizzazione, welfare state e dumping sociale' (Globalisierung, Wohlfahrtsstaat und Sozialdumping), in Pizzuti, F. R. (ed) (1999a). Englische Version: 'Globalization, Welfare State and Social Dumping' (Globalisierung, Wohlfahrtsstaat und Sozialdumping)*,* in Franzini, M and F. R. Pizzuti (eds), *Globalization, Institutions and Social Cohesion* (Globalisierung, Institutionen und soziale Kohäsion), Heidelberg: Springer-Verlag, 2000.

Pizzuti, F. R. (1999c), 'Trasferimenti intergenerazionali, previsioni pensionistiche e politica economica' (Intergenerationelle Transfers, Rentenvorhersagen und Wirtschaftspolitik), in Acocella, N., G.M. Rey, M. Tiberi, *Saggi in onore di Federico Caffè* (Essays zu Ehren von Frederico Caffè, Milan: Franco Angeli.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000), *Documento di Programmazione Economico-Finanziario* (Dokumente der Wirtschafts- und Finanzplanung)*. Per gli anni 2001-2004* (Für 2001-2004), Rom.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2001), *Documento di Programmazione Economico-Finanziario* (Dokumente der Wirtschafts- und Finanzplanung)*. Per gli anni 2002-2005* (Für 2002-2005), Rom.

Rodrik, D. (1997a), 'The "Paradoxes" of the Succesful State' (Die Paradoxe des erfolgreichen Staats), in *European Economic Review*, April, 41, 3-5.

Rodrik, D. (1997b), *Has Globalization Gone Too Far?* (Ist die Globalisierung zu weit gegangen?), Institute for International Economics, Washington, D.C.
Wilensky, H. (1993), 'Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici' (Nationalstaat, Sozialpolitik und Wirtschaftsentwicklung) , in Ferrera, M., *Stato sociale e mercato* (Sozialstaat und Markt), Turin: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.