



**Institut für  
Volkswirtschaftslehre  
und Statistik**

No. 592-00

**Soziale Sicherungssysteme im globalen  
Wettbewerb**

Axel Börsch-Supan und Joachim Winter

**Beiträge zur  
angewandten  
Wirtschaftsforschung**



**Universität Mannheim  
A5, 6  
D-68131 Mannheim**

# Soziale Sicherungssysteme im globalen Wettbewerb

**Axel Börsch-Supan und Joachim Winter**

Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Sonderforschungsbereich 504  
Universität Mannheim

Beitrag für die Autorenkonferenz zum WZB-Jahrbuch 2001  
„Die Soziale Marktwirtschaft in der Neuen Weltwirtschaft“  
Wissenschaftszentrum Berlin, 8./9. Dezember 2000

## **Zusammenfassung**

Drei Entwicklungen werden die Sozialpolitik des neuen Jahrhunderts in Deutschland prägen: die Alterung der Bevölkerung, die zunehmende Mobilität und Farbigkeit der Lebens- und Erwerbshistorien sowie der Wertewandel, der die Sozialleistungen des Staates zunehmend Dienstleistungen gleichstellt. Die von diesen Entwicklungen ausgehenden Herausforderungen müssen vor dem Hintergrund eines zunehmenden globalen Wettbewerbs gesehen werden. Wir zeigen in diesem Beitrag, daß die Globalisierung die Krise des Sozialstaates nicht verursacht hat. Sie wird unsere derzeit noch recht großzügigen Systeme der sozialen Sicherung auch nicht durch „Sozialdumping“ in die Knie zwingen – wenn der Sozialstaat in geeigneter Weise reformiert wird. Darüber hinaus bietet die globale Verflechtung bei einem Übergang zu verstärkter Kapitaldeckung in der Altersvorsorge sogar die Chance, durch die Ausnutzung internationaler Unterschiede in Kapitalnachfrage und -angebot die Belastungen des demographischen Wandels, der eine der größten Bedrohungen unserer sozialen Sicherungssysteme darstellt, abzumildern.

### **Korrespondenzadresse:**

Institut für VWL und Statistik  
Universität Mannheim  
D-68131 Mannheim, Germany  
Fax: +49-621-181-1861  
E-Mail: Axel@Boersch-Supan.de  
winter@uni-mannheim.de

---

Wir danken Alexander Ludwig für seine Assistenz und für wertvolle Hinweise. Finanzielle Unterstützung erhielten wir von der Deutschen Forschungsgemeinschaft durch den Sonderforschungsbereich 504 an der Universität Mannheim.

# Soziale Sicherungssysteme im globalen Wettbewerb

von Axel Börsch-Supan und Joachim Winter

## 1. Einleitung

Für die Entwicklung der sozialen Sicherung im Deutschland des neuen Jahrhunderts sind drei Entwicklungen von entscheidender Bedeutung. Zum ersten wird die Bevölkerung Deutschlands beträchtlich altern. Zum zweiten wird das klassische Lebensmodell des Familienvaters, der als Alleinverdiener in einem einzigen Lebensberuf, den er von der Ausbildung bis zum Renteneintritt ausübt, immer seltener werden – die berufliche Mobilität nimmt zu, die Erwerbshistorien werden farbiger. Zum dritten ist ein fundamentaler Wertewandel zu beobachten: Die sozialen Leistungen des Staates werden zunehmend wie jede andere, vom Markt erbrachte Dienstleistung eingeschätzt, bei der Bezahlung und Gegenleistung stimmen müssen. Diese Entwicklungen sind nicht neu; ihre Konsequenzen machen sich jedoch erst allmählich bemerkbar.

Alle drei Entwicklungen werden durch die Globalisierung (also durch die zunehmende, weltweite Verflechtung der Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte) akzentuiert. Sind deren Auswirkungen bereits in einer geschlossenen Volkswirtschaft beträchtlich, so entstehen aus der Sicht des Einzelnen durch die Globalisierung noch weit bessere Möglichkeiten, diesen Konsequenzen zu entkommen. Im Extremfall kann ein jeder sich weltweit das angesichts der persönlichen Situation günstigste Preis-Leistungs-Verhältnis aussuchen – nicht nur beim Kauf traditioneller Güter und Dienstleistungen, auch bei der Wahl des sozialen Sicherungssystems. Der globale Wettbewerb läßt auf den Güter-, Kapital-, und Arbeitsmärkten keine Inseln mehr zu, in denen der Preis relativ zur Leistung übermäßig hoch bzw. die Leistung relativ zum Preis übermäßig niedrig ist.

Es mag deshalb nicht überraschen, daß die Meinung weit verbreitet ist, die Krise des Sozialstaates werde durch die Globalisierung geradezu heraufbeschworen: Durch den globalen Wettbewerb würden unsere derzeit noch recht großzügigen sozialen Sicherungssysteme in eine Abwärtsspirale, einen „Run to the Bottom“ gedrängt und durch „Sozialdumping“ in die Knie gezwungen.

Wir teilen diese Meinung nicht – im vorliegenden Beitrag zeigen wir vielmehr auf, daß die Globalisierung keineswegs die Vereinheitlichung der sozialen Sicherungssysteme impliziert (auf welchem Niveau auch immer, und schon gar nicht auf dem niedrigsten). Im

Gegenteil: Unterschiedliche nationale Präferenzen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der sozialen Sicherung können durchaus Bestand haben. Allerdings kommt gerade wegen der Globalisierung der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme eine weit größere Bedeutung zu als in der Vergangenheit. Insbesondere muß die staatlich organisierte soziale Sicherung transparent sein, und sie sollte so wenig wie möglich durch steuerähnliche Abgaben finanziert werden. Wir gehen sogar noch einen Schritt weiter: Die globale Verflechtung, insbesondere der Kapitalmärkte, kann helfen, die Belastungen des auf uns zukommenden demographischen Wandels – eine der Hauptbedrohungen unserer sozialen Sicherungssysteme – aufzufangen. Die wachsende Integration der Märkte im Zuge der Globalisierung ist deshalb nicht eine Bedrohung unseres Sozialsystems, sie bietet vielmehr wichtige Chancen, es zu stabilisieren.

Im vorliegenden Beitrag konzentrieren wir uns auf die Alterssicherung, denn sie ist die quantitativ wichtigste Säule des sozialen Sicherungssystems in Deutschland und umfaßt mit einem Budget von fast 400 Mrd. DM rund ein Drittel aller Sozialausgaben. In der derzeitigen Diskussion des deutschen Gesundheitswesens, der quantitativ zweitwichtigsten Säule, wird allerdings oft übersehen, daß die drei eingangs genannten säkularen Entwicklungen – Bevölkerungsalterung, soziale und berufliche Mobilität und Wertewandel – sehr ähnliche Auswirkungen auf beide Teile des sozialen Sicherungssystems haben werden. Deshalb sind auch die von uns aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten im Prinzip auf das Gesundheitssystem übertragbar; dies gilt insbesondere für unsere Forderung nach mehr Transparenz.

Im folgenden Abschnitt dieses Beitrags geben wir einen Überblick über die Auswirkungen des zunehmenden globalen Wettbewerbs auf die Systeme der sozialen Sicherung in Deutschland, bevor wir uns im Weiteren auf zwei Aspekte konzentrieren, die in der einschlägigen Debatte unserer Ansicht nach bislang vernachlässigt werden. In Abschnitt 3 diskutieren wir, wie die umlagefinanzierte Säule der Altersvorsorge ausgestaltet werden sollte, damit sie den kommenden Herausforderungen durch Wertewandel und Globalisierung gerecht werden kann. Danach wenden wir uns in Abschnitt 4 der kapitalgedeckten Säule der Altersvorsorge zu, für die die zunehmende Verflechtung der Kapitalmärkte von besonderer Bedeutung ist. Abschnitt 5 enthält einige abschließende Bemerkungen.

## **2. Globaler Wettbewerb und soziale Sicherung – ein Überblick**

Unserer Analyse der Auswirkungen des globalen Wettbewerbs auf die Systeme der sozialen Sicherung liegt eine einfache ökonomische Überlegung zugrunde. Auf globalen

Märkten herrscht das Gesetz eines einheitlichen Preises. Güter gleicher Qualität müssen auch den gleichen Preis haben; Arbeit gleicher Produktivität muß den gleichen Lohn verdienen; und Kapital gleichen Risikos muß die gleiche Rendite erwirtschaften. Die Gültigkeit des Gesetzes des einheitlichen Preises bedeutet jedoch nicht, daß die Löhne auf der ganzen Welt gleich sein müssen, da z.B. die Produktivität eines durchschnittlichen deutschen Arbeitnehmers derzeit noch wesentlich höher ist als die beispielsweise eines durchschnittlichen tschechischen Arbeitnehmers. Es bedeutet im übrigen auch nicht, daß die Renditen und Zinsen in allen Ländern gleich sein müssen, da z.B. Anlagen in Südostasien aus vielen Gründen riskanter sind als Anlagen in Deutschland. Angewandt auf die sozialen Sicherungssysteme heißt dies, daß die Globalisierung ein einheitliches Verhältnis von Leistung und Gegenleistung erzwingt, nicht jedoch überall einheitliche Leistungen. Druck auf die sozialen Sicherungssysteme wird erst dann ausgeübt, wenn ein soziales Sicherungssystem bei gleichen Beiträgen niedrigere Leistungen verspricht als ein alternatives System.

Hohe Abgaben für die soziale Sicherung sind also erst dann ein Problem, wenn der Bürger sie nicht zahlen will, weil er keine oder nur eine minderwertige Gegenleistung für sie sieht, denn dann verzerren sie im internationalen Wettbewerb das Lohngefüge. Wenn sich deutsche Arbeitnehmer durch hohe Steuern und Sozialabgaben benachteiligt fühlen, liegt das nicht an dem zunehmend globalen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, sondern an der mangelnden Äquivalenz von Steuern und Sozialabgaben einerseits und deren Gegenleistungen andererseits. Äquivalenz will dabei wohlverstanden sein: In einer humanen Gesellschaft wird darunter immer auch ein sozialer Ausgleich, also eine gewisse Umverteilung fallen. Die Ergebnisse einer aktuellen Befragung von Bürgern in vier Mitgliedsstaaten der Europäischen Union belegen, daß sozialer Ausgleich nach wie vor von breiten Mehrheiten getragen wird (siehe Boeri, Börsch-Supan und Tabellini, 2000); wir kommen darauf noch zurück.

Die zentrale Aufgabe der Sozialpolitik in einer globalisierten Welt ist daher die Wiederherstellung der Balance zwischen Steuern und Sozialabgaben einerseits und den Sozial- und sonstige Staatsleistungen andererseits. Konkret bedeutet dies, daß erstens die staatlich organisierte Altersvorsorge, also die gesetzliche Rentenversicherung, wieder transparent werden muß und daß zweitens die Beitragseinzahlungen auch in Zukunft grosso modo den Auszahlungen entsprechen müssen (letzteres ist derzeit für die jungen Generationen, Jahrgang 1965 und jünger, nicht der Fall). Mit dieser Aufgabe beschäftigt sich Abschnitt 3 des vorliegenden Beitrags.

Ein grundlegendes ökonomisches Argument zeigt, daß die Globalisierung bei diesen Reformaufgaben helfen kann, denn insbesondere die nunmehr globalen Kapitalmärkte eröffnen die Möglichkeit, den Bedrohungen der sozialen Sicherungssysteme auszuweichen. Ökonomisch gesehen bieten die globalen Kapitalmärkte zwei zusätzliche Freiheitsgrade, die unsere gegenwärtigen umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme nicht haben. Zum einen bieten sie intertemporale Flexibilität, so daß Spitzen im intergenerationalen Belastungsgefüge ausgeglichen werden können. Zum zweiten bieten sie internationale Flexibilität, d.h. die Möglichkeit, insbesondere demographische Risiken international zu diversifizieren. Abschnitt 4 dieses Beitrags zeigt, daß dies für alle beteiligten Länder, die schon stark alternden wie auch diejenigen mit noch jüngerer Altersstruktur, von Vorteil ist.

Der vorliegende Beitrag ist zu sehen als eine Ergänzung zur traditionellen Sichtweise von Systemen der sozialen Sicherung (etwa Sinn, 1995), in deren Mittelpunkt die optimale Allokation von Risiken steht; diese Risikoteilung kann und sollte intra- und intergenerational, aber auch international erfolgen (vgl. Shiller, 1999). Eine wichtige Schlußfolgerung theoretischer Arbeiten ist, daß erst eine staatlich organisierte, umverteilende Pflichtversicherung eine solche Risikoteilung ermöglicht. Eine optimale Risikoallokation ist allerdings wegen unvermeidlicher Anreizprobleme in der Regel nicht zu erreichen (vgl. Drèze, 2000). Ein zentrales Ziel konkreter Reformen muß deshalb sein, bestehende Anreizprobleme zu mindern, so daß zumindest eine *Second-best*-Lösung erreicht werden kann. Dies ist der theoretische Hintergrund der im folgenden Abschnitt geforderten größeren Transparenz der Systeme der sozialen Sicherung.

Eine weitere Schlußfolgerung aus theoretischen Modellen ist, daß aus Gründen der optimalen Risikoallokation eine Kombination von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Komponenten in einem System der Altersvorsorge wünschenswert ist.<sup>1</sup> Die Umlagefinanzierung ermöglicht bestimmte Formen der intergenerationalen Risikoteilung, während nur eine Kapitaldeckung die immer größer werdenden demographischen Risiken abdecken kann. Wir gehen im folgenden von der Zielvorstellung einer Mischfinanzierung aus und untersuchen die Auswirkungen eines Übergangs von einem reinen Umlageverfahren zu einer teilweisen Kapitaldeckung in der Altersvorsorge, wobei wir uns auf konkrete Reformvorschläge für Deutschland beziehen.

---

<sup>1</sup> Dutta, Kapur und Orszag (2000) bestimmen in einem stilisierten Modell die optimale Aufteilung des Altersvorsorgesystems in umlage- und kapitalgedeckte Komponenten.

### **3. Mehr Äquivalenz in der umlagefinanzierten Säule**

Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland übt derzeit erhebliche negative Anreizeffekte aus. Die institutionelle Ausgestaltung der Rentenversicherung beeinflusst das Verhalten der Arbeitnehmer auf eine Art und Weise, die ihnen aus Individual-sicht zwar nützt, dem System als Ganzem aber schadet.<sup>2</sup> Eine offensichtlich als nicht mehr akzeptabel empfundene Divergenz von Leistung und Gegenleistung führt dazu, daß die Versicherten versuchen, aus dem System auszuweichen und damit seinen weiteren Fortbestand gefährden.

Wir diskutieren im folgenden zwei Anreizeffekte sowie Elemente einer Rentenreform, die diese beseitigen oder zumindest deren Auswirkungen abschwächen können. Zum einen ist dies der Anreiz zur Frühpensionierung, der den Rückgang der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer über den generellen Trend hinaus verstärkt hat.<sup>3</sup> Ein wichtiges Reformelement ist daher, das Rentenniveau bei frühem Renteneintritt deutlicher als bisher abzusenken, um eine stärkere Äquivalenz von Leistungen und Gegenleistungen zu erreichen. Der zweite Anreizeffekt betrifft die Beteiligung aller, auch der jüngeren Arbeitnehmer an der Sozialversicherung. Aus Umfragen läßt sich schließen, daß der Versicherungscharakter der Renten, „versicherung“ verloren gegangen ist. Die Beiträge werden nicht mehr als faire Leistung betrachtet, denen die spätere Gegenleistung der Rentenzahlungen gegenübersteht, sondern mehrheitlich als Steuern ohne konkrete Gegenleistung aufgefaßt, so daß sie Ausweichreaktionen verursachen. Das Reformelement, das dieser sich wandelnden Wahrnehmung entgegenwirken kann, ist die Umstellung der gesetzlichen Rentenversicherung auf ein transparentes Kontensystem, in dem die Versicherten regelmäßig über die bereits akkumulierten Beiträge und die dementsprechend zu erwartenden Leistungen informiert werden.

#### **3.1 Anreize zur Frühverrentung**

Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung ist in der OECD nicht das krasseste, aber ein deutliches Beispiel für bezüglich des Renteneintrittsalters versicherungsmathematisch

---

<sup>2</sup> Eine ausführliche Diskussion des deutschen Rentenversicherungssystems und der von ihm ausgehenden Anreizwirkungen findet sich bei Börsch-Supan (2000a,b).

<sup>3</sup> Weiter unten stellen wir eine Reihe von empirischen Untersuchungen vor, die dies belegen.

unfaire Renten (Gruber und Wise, 1999).<sup>4</sup> Die mittleren Barwerte der Rentenauszahlungen, diskontiert und gewichtet mit der Erlebenswahrscheinlichkeit, sind in Deutschland nicht unabhängig vom Renteneintrittsalter. Frührenter erhalten im Barwert eine deutlich höhere Rentenzahlung, während Spätrentner für die kürzeren Laufzeiten nicht ausreichend kompensiert werden. Dies entspricht einer Subventionierung der Frührentner durch Spätrentner.

Die Rentenreform von 1992 wird ab dem Jahr 2004 dem Anreiz zur Frühverrentung zwar die Spitze nehmen, ihn jedoch nicht eliminieren. In der seit 1972 gültigen Regelung gibt es bei früherer Pensionierung (d.h. im Alter von 60 Jahren bei Frauen und von 63 Jahren bei Männern mit 35 Jahren Beitragszeit) überhaupt keinen Abschlag. Durch die Berechnung nach Beitragsjahren erhöht sich die jährliche Rente um etwa 2,5%, wenn ein Arbeitnehmer ein Jahr länger arbeitet. Dies wird aber dadurch weit mehr als zunichte gemacht, daß diese höhere Rente ein Jahr kürzer bezogen wird; dies entspricht einer um etwa 6% kürzeren Bezugsdauer (bei einer durchschnittlichen Rentenbezugsdauer von 17 Jahren). Der Barwert der Rente sinkt also mit einer Verschiebung des Renteneintrittsalters. Setzt man diesen Verlust in Relation zu dem Einkommen, das ein Arbeitnehmer im Durchschnitt in diesem zusätzlichen Jahr verdienen könnte, so erhält man eine implizite Steuer, die das Rentensystem den Spätrentnern aufbürdet. Diese impliziten Steuersätze liegen bei über 50% nach alter Rentenregelung und werden immer noch ca. 25% betragen, wenn im Jahre 2004 die Regelungen der Rentenreform von 1992 vollständig eingeführt worden sind.

Wenn ein Arbeitnehmer diesen Sachverhalt kennt, wird er versuchen, zum gesetzlich frühestmöglichen Zeitpunkt in Rente zu gehen.<sup>5</sup> Breyer (2000) verdeutlicht, daß es immer dann zu Verwerfungen bei intertemporalen Entscheidungen kommt, wenn die implizite Verzinsung im Umlageverfahren nicht der expliziten Verzinsung auf dem Kapitalmarkt entspricht; genau dies ist während des demographischen Wandels der Fall. Wird die implizite Rendite des Umlageverfahrens negativ, weil die (negative) Wachstumsrate der Erwerbstätigen den Produktivitätsfortschritt überkompensiert, kommt es folglich zu vollends fehlgerichteten intertemporalen Anreizen.

---

<sup>4</sup> Renten werden bezüglich des Renteneintrittsalters als "versicherungsmathematisch fair" bezeichnet, wenn sich die durch eine Verschiebung des Renteneintritts auf ein späteres Alter zusätzlich entrichteten Beiträge so in höheren Rentenzahlung niederschlagen, als ob sie sich mit der Kapitalmarktrendite verzinst hätten.

<sup>5</sup> Es sei denn, die Arbeit macht ihm so viel Freude, daß er dafür zu zahlen bereit ist.

Die einschlägige empirische Literatur zeigt, daß sich diese theoretisch ableitbaren Anreizeffekte auch in beobachtbaren Verhaltensänderungen niederschlagen. Empirische Untersuchungen in 11 Ländern ergeben eine enge Korrelation zwischen der impliziten Subvention der Frührentner und dem Anteil der Erwerbstätigen, der früh in Rente geht (Gruber und Wise, 1999). Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 1 dargestellt: Je höher die von der Ausgestaltung des Rentensystems ausgehende implizite Subvention eines früheren Renteneintritts ist, desto früher gehen die Arbeitnehmer in den Ruhestand.

### *ABBILDUNG 1*

Aus der internationalen Querschnittskorrelation in Abbildung 1 kann man nicht zwingend auf Kausalität schließen. Eine Kausalwirkung von den institutionellen Anreizen auf das Verhalten der Versicherten wird jedoch durch formale ökonometrische Analysen nach der Methodologie von Stock und Wise (1980) bestätigt, für Deutschland etwa von Schmidt (1995), Siddiqui (1997), Riphahn und Schmidt (1997) und Börsch-Supan (2000b). Die Größenordnung der Verhaltensreaktion auf institutionelle Anreizeffekte wird von allen diesen Arbeiten sehr robust geschätzt, obwohl sie auf verschiedenen Daten beruhen: nationale Zeitreihen, Querschnitts- sowie Paneldaten. Die Größenordnung der geschätzten Reaktion impliziert für Deutschland, daß die versicherungsmathematisch zu niedrigen Abschläge der flexiblen Altersgrenze das mittlere Pensionierungsalter um mindestens zwei Jahre verringert haben.

Eine Reform der umlagefinanzierten Säule mit dem Ziel versicherungsmathematisch fairer Zu- und Abschläge bei später bzw. früher Verrentung hat daher bereits eine wichtige Entlastungswirkung: ein um zwei Jahre verschobener mittlerer Renteneintritt entlastet das Budget der gesetzlichen Rentenversicherung um etwa 12%.

### **3.2 Anreizeffekte der als Steuern empfundenen Rentenbeiträge**

Negative mikroökonomische Anreize gehen auch von den Beitragszahlungen selbst aus. In dem Maß, indem die Rentenbeiträge nicht als Versicherungsprämien, sondern als Steuern angesehen werden, gibt es Wohlfahrtsverluste durch Arbeitsangebotsrücknahme bzw. durch Verlagerung in den nicht sozialversicherungspflichtigen Bereich des Arbeitsmarktes. Für die Beurteilung dieser empirischen Frage ist das tatsächliche Verhalten der Arbeitnehmer relevant, nicht ökonomische Rationalitätspostulate.

Die Ergebnisse von sozialwissenschaftlichen Umfragen unter jungen Arbeitnehmern in Deutschland zeigen – anhand von Fragen des Typs „Erwarten Sie, daß Sie Ihren Sozialversicherungsbeiträgen entsprechende Leistungen erhalten werden?“ –, daß nur wenige an eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen glauben, während eine Mehrheit die Sozialversicherungsbeiträge überwiegend als Steuern auffaßt.<sup>6</sup> Eine kürzlich in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien durchgeführte Parallelumfrage bestätigt diese Ergebnisse (Boeri, Börsch-Supan und Tabellini, 2000). Besonders aufschlußreich ist in allen vier Ländern der Wille einer Mehrheit der Befragten, den offenbar als Steuer aufgefaßten Teil der Beiträge zum Umlageverfahren durch gleich hohe Versicherungsbeiträge ersetzen zu wollen.

Die gleiche Schlußfolgerung kann auch aus dem tatsächlichen Verhalten der Versicherungsnehmer gezogen werden, jedenfalls insoweit, als sie auch tatsächlich „mit den Füßen“ wählen können und bei einer von ihnen als „unfair“ empfundenen Versicherung in eine andere ausweichen können. Dies ist in der deutschen Zwangsrentenversicherung natürlich nur bedingt möglich. Die wesentliche Ausweichreaktion kann hier nur durch einen Ausstieg aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt erfolgen. Der Anstieg der geringfügig Beschäftigten und der (Schein-)Selbständigen seit Mitte der 80er Jahre wurde von Schnabel (1999) dokumentiert, während über Schwarzmarkttransaktionen naturgemäß weniger bekannt ist. Jedoch ist die von Schneider und Ernste (2000) gemessene Erhöhung des Schwarzmarktanteils in Deutschland aufschlußreich.

Die Frage nach Kausalität und Höhe des Effektes ist schwerer zu beantworten, da es naturgemäß problematisch ist, Gründe für die Flucht in den nicht sozialversicherungspflichtigen Bereich des Arbeitsmarktes zu erfragen. Deutschland bietet allerdings bei den freiwillig in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Erwerbstätigen einen Sektor, in dem die Präferenzen offenbart werden können. In diesem Sektor findet die obige These eine deutliche empirische Bestätigung: Zahlten 1982 noch etwa 90% der männlichen Selbständigen über das Minimum hinaus in die gesetzliche Rentenversicherung ein, waren es 1997 nur noch 16% (vgl. Abbildung 2). Eine ähnliche Entwicklung ist unter den weiblichen Selbständigen zu beobachten. Schnabel (1999) untermauert den Zusammenhang dieser Entwicklung mit den

---

<sup>6</sup> Eine Zusammenstellung von Umfragen dieser Art in Deutschland und anderen Ländern findet sich in DIA (1999).

von der Ausgestaltung der Rentenversicherungssystems ausgehenden Anreizeffekten ökonomisch.<sup>7</sup>

## *ABBILDUNG 2*

Was ist die wirtschaftspolitische Konsequenz? Auch hier helfen Umfrageergebnisse: Zwar ist, wie bereits erwähnt, die Auffassung weit verbreitet, daß das Umlageverfahren eher ein Besteuerungs- als ein Versicherungsmechanismus sei. Gleichzeitig ist jedoch das Verständnis, wie ein Umlageverfahren funktioniert, in den vier in der Befragung von Boeri, Börsch-Supan und Tabellini (2000) untersuchten Ländern äußerst mangelhaft. Ein transparentes Kontensystem, wie es in Schweden und Italien eingeführt wurde und aus dem deutlich wird, daß zusätzliche Beiträge auch die erwarteten Rentenzahlungen erhöhen, kann dafür sorgen, daß der Schleier der gesetzlichen Rentenversicherung weitgehend gelüftet wird. Damit können die negativen Anreizwirkungen deutlich gemindert werden, selbst wenn das Kontensystem an sich an den eigentlichen ökonomischen Parametern der umlagefinanzierten Rentenversicherung zunächst überhaupt nichts ändert (vgl. Disney, 1999).<sup>8</sup>

### **3.3 Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen**

Beide in diesem Abschnitt diskutierten Reformelemente – die Herstellung versicherungsmathematischer Äquivalenz der Rentenleistungen bei unterschiedlichem Renteneintrittsalter und die im Kontensystem verankerte Transparenz von Leistungen und Gegenleistungen – sind automatisch in den typischen privaten kapitalgedeckten Altersvorsorgesystemen eingebaut. Der Wettbewerb auf dem Markt für Kapitallebensversicherungen würde Abweichungen vom Äquivalenzprinzip gar nicht zulassen – die benachteiligten Kunden würden zur Konkurrenz abwandern.

---

<sup>7</sup> Auch die “opting-out” Regelungen in Großbritannien und Ungarn bieten empirische Belege im Sinne derartiger offener Präferenzen, vgl. Disney (1996) bzw. Palacios und Rocha (1998).

<sup>8</sup> Es genügt nicht, daß man sich prinzipiell jederzeit von einem Mitarbeiter der Landesversicherungsanstalten über die Höhe der Einzahlungen informieren und über die erwartete Rentenhöhe beraten lassen kann. Erst eine regelmäßige und häufige automatische Benachrichtigung zeigt z.B. die Konsequenzen der immer wieder geänderten rentenrechtlichen Regelungen auf. Auch die derzeit im Gespräch stehende, aber erst in drei Jahren greifende jährliche Information hilft nicht, die Wirkungen der aktuellen Reformanstrengungen einzuschätzen.

Diese Resistenz gegen schädliche Anreizmechanismen legt insgesamt eine stärkere Kapitaldeckung der Altersvorsorge nahe. Eine völlige Abkehr vom Umlageverfahren in der Altersvorsorge ist jedoch weder politisch möglich noch wünschenswert, da ein Mischsystem auf die vielfältigen Risiken der Zukunft besser reagieren kann als sowohl ein reines Umlageverfahren als auch ein reines Kapitaldeckungsverfahren. Solange die Kapitalmarktrisiken des Kapitaldeckungsverfahrens nicht perfekt mit den politischen und demographischen Risiken des Umlageverfahrens korreliert sind, ist ein Mischverfahren im Sinne des Mehrsäulenmodells günstiger als einseitige Finanzierungsformen (vgl. Shiller, 1999).

Derzeit ist die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland jedoch ein Monolith. Die gesetzliche Rentenversicherung und ihre Schwestersysteme (von der Sozialhilfeaufstockung im Alter bis zur Beamtenversorgung) finanzieren ca. 85% des deutschen Alterseinkommens; die gesetzliche Krankenversicherung deckt ca. 92% aller Patienten mit einem einheitlichen Leistungsspektrum ab; Pflegeversicherung, Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung sind ebenfalls im wesentlichen umlagefinanzierte Zwangsversicherungen. Keine ausschließliche, aber eine stärkere Kapitaldeckung würde die angesprochenen Anreizeffekte mindern und für mehr Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung sorgen.

Dies bringt uns schließlich zurück zu den Auswirkungen der Globalisierung auf die Systeme der sozialen Sicherung. Wenn sich im Zuge der Globalisierung die Faktormobilität erhöht, so ist eine umverteilende Sozialversicherung, auch wenn sie wegen besserer Risikoallokation aus Wohlfahrtssicht wünschenswert wäre, deutlich schwerer umzusetzen, weil die stärker belasteten Produktionsfaktoren, also beispielsweise hochqualifizierte Arbeitnehmer, leichter abwandern können (eine theoretische Analyse findet sich bei Wildasin, 1995; siehe auch Drèze, 2000). Innerhalb der EU halten wir diese Gefahr für durchaus realistisch. Soll eine solche „Abstimmung mit den Füßen“, die den deutschen Sozialstaat letztlich zerstören würde, verhindert werden, so muß die Wirtschafts- und Sozialpolitik sich auf ein von den Bürgern akzeptiertes Maß an Umverteilung beschränken und die Systeme der sozialen Sicherung entsprechend ausgestalten. Die in diesem Abschnitt aufgezeigten Reformvorschläge sind deshalb von entscheidender Bedeutung, um die Systeme der sozialen Sicherung in Deutschland globalisierungsfest zu machen.

#### **4. Kapitaldeckung und die Chancen der Globalisierung**

In diesem zweiten Teil des Beitrags gehen wir einen Schritt weiter und argumentieren, daß der Mechanismus der Kapitaldeckung erlaubt, die Globalisierung zu einer Stabilisierung

unserer sozialen Sicherungssysteme auszunutzen. Der tiefere ökonomische Grund für diese Chance liegt darin, daß die Globalisierung uns eine Diversifizierung des demographischen Risikos und eine bessere makroökonomische Aufgabenteilung zwischen Kapital und Arbeit ermöglicht.

Im Rahmen theoretischer Modelle der sozialen Sicherung wird der Aspekt der internationalen Risikoteilung beleuchtet (siehe Wildasin, 1995, Forni und Reichlin, 1999, Shiller, 1999, und Drèze, 2000). Die folgenden Überlegungen sind weniger abstrakt und konzentrieren sich auf die Auswirkungen der konkreten Reformmaßnahmen, die in Deutschland derzeit im Gespräch sind, also insbesondere ein Teilübergang zur Kapitaldeckung in der Altersvorsorge. Die zentrale Größe bei derartigen Überlegungen ist die Kapitalrendite, da sie die Leistungsfähigkeit einer kapitalgedeckten Altersvorsorge bestimmt (vgl. Börsch-Supan, Heiß und Winter, 2000). Im folgenden untersuchen wir die zugrunde liegenden makroökonomischen Zusammenhänge für den Fall einer offenen Volkswirtschaft mit Kapitalmobilität; vgl. Cutler et al. (1990), Börsch-Supan (1995a,b), Pemberton (1999) sowie Börsch-Supan, Ludwig und Winter (2000).

Ausgangspunkt der Analyse ist die demographische Belastung. Es ist gänzlich unwahrscheinlich, daß unser heutiges Umlageverfahren angesichts der starken Alterung das heutige Rentenniveau beibehalten kann. Diese Erkenntnis ist nicht neu, wir fassen uns daher kurz.<sup>9</sup> Bei einer Verdoppelung der demographischen Last können die Beiträge, die jetzt schon als sehr hoch empfunden werden, nicht entsprechend weiter erhöht werden. Bereits heute zahlt der Durchschnittsarbeitnehmer fast 30% seines Bruttoeinkommens in die Gesetzliche Rentenversicherung. Davon werden 19,3% direkt bezahlt; hinzu kommen indirekt fast 9% über Mehrwert-, Öko- und sonstige Steuern. Wegen der demographischen Entwicklung wird es dabei jedoch nicht bleiben. Abbildung 3 zeigt, wie sich der Beitragssatz entwickeln müßte, wenn das heutige Rentenniveau in den nächsten Dekaden beibehalten werden würde – die Beiträge würden dann bis auf etwa 38% ansteigen, einschließlich ca. 10% Steuerfinanzierung.<sup>10</sup> Selbst bei einer konsequenten Umsetzung der in Abschnitt 3 dieses Beitrags erläuterten

---

<sup>9</sup> Die bekanntesten Appelle sind OECD (1988) und World Bank (1994).

<sup>10</sup> Siehe Birg und Börsch-Supan (1999). – Ganz so weit wird es jedoch nicht kommen, da eine Absenkung des Rentenniveaus (auch abgesehen von eventuellen Demographie-, Generationen- oder Ausgleichsfaktoren) bereits durch andere Maßnahmen eingeleitet wurde. Die augenblicklichen Prognosen des Bundesarbeitsministe-

ten Reformen dürften Beiträge in dieser Höhe politisch jedoch kaum durchsetzbar sein. Die aus dem demographischen Wandel resultierende Finanzierungslast muß also zeitlich gestreckt werden. Dies ist nur mit Hilfe des Kapitaldeckungsverfahrens möglich, nicht jedoch im Umlageverfahren, das dem kurzfristigen Budgetausgleich unterliegt.

### *ABBILDUNG 3*

Es gibt zwar Möglichkeiten, auch im Rahmen des Umlageverfahrens die Explosion der Beitragslast bzw. die Senkung des Rentenniveaus abzufuffern, aber diese haben Grenzen. Eine Erhöhung der Geburtenrate hilft kurzfristig nicht, denn die Produktivkraft der jungen Generation kommt erst mit einer Verzögerung von etwa 25 Jahren zum Zuge. Auch die Vorstellung, man könnte den gesamten demographischen Wandel durch Änderungen des Erwerbsverhaltens, also eine höhere Frauenerwerbstätigkeit und ein höheres Rentenalter sowie durch mehr junge Immigranten abpuffern, ist illusorisch.<sup>11</sup> Selbst eine völlige Angleichung der Frauen- an die Männererwerbsquote kann nur etwa ein Drittel der Alterslast abfangen; eine solche Angleichung ist dennoch unwahrscheinlich. Die Immigration junger und hochqualifizierter Personen hilft, aber die benötigten Zahlen sind hoch, und die Nettoimmigration nimmt in Deutschland im Augenblick ab, nicht zu. Das Renteneintrittsalter ist die wichtigste strategische Variable, was den Einfluß des Erwerbsverhaltens auf die Rentenlast angeht. Allerdings bieten auch hier die Zahlen wenig Hoffnung, denn man müßte das Rentenalter um rund 10 Jahre erhöhen, um das Alterungsproblem vollständig zu kompensieren. Ein um zehn Jahre verzögertes Renteneintrittsalter scheint in absehbarer Zeit aber undenkbar. Ganz im Gegenteil – das effektive Rentenalter sinkt derzeit noch weiter, zum Teil durchaus gewollt, wie die Diskussion zum Thema „Rente mit 60“ nach wie vor zeigt. Selbst das gleichzeitige Eintreten der jeweils günstigsten Entwicklungen in den hier diskutierten Bereichen würde nicht ausreichen, um die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung zu kompensieren (vgl. Birg und Börsch-Supan, 1999).

Unter der Prämisse, daß die Sozialbeiträge nicht wesentlich weiter steigen sollen und der Umfinanzierung durch Mehrwert- und Ökosteuer enge Grenzen gesetzt sind, ist eine Leistungsreduktion der gesetzlichen Rentenversicherung also unvermeidlich. Sie ist der Preis,

---

riums liegen daher eher bei 22–24% plus 10% Steuerfinanzierung und einer Absenkung des Rentenniveaus um ca. 10–15%.

<sup>11</sup> Diese und die folgenden Behauptungen werden im Detail in Börsch-Supan (2000a) nachgewiesen.

den wir dafür zahlen müssen, daß die Geburtenrate in den sechziger Jahren so stark gefallen und die Lebenserwartung so stark gestiegen ist – Entwicklungen, die, dies sollte man nicht vergessen, ja auch durchaus ihre positiven Seiten haben. *There is no free lunch*: Ein längeres Leben, d.h. ein höheres Konsumvolumen pro Person im Lebenszyklus, kostet selbstverständlich auch mehr Ressourcen, die während der Erwerbszeit aufgebracht werden müssen.

Insofern haben wir keine andere Wahl, als auch in Deutschland von der bestehenden fast reinen umlagefinanzierten Alterssicherung zu einem Mehrsäulenmodell mit einer stärkeren Kapitaldeckung überzugehen. Im übrigen hat Deutschland eine Extremposition mit einem überproportionalen Anteil der umlagefinanzierten Säule, vgl. Abbildung 4. Er beträgt, wie eingangs erwähnt, etwa 85%, wenn man die Leistungen der Beamtenversorgung, die ergänzende Sozialhilfe im Alter und ähnliche öffentliche Transfers an Personen im Ruhestand mit berücksichtigt. Er liegt immerhin noch bei 75%, wenn man lediglich die gesetzliche Rentenversicherung im engsten Sinne rechnet.<sup>12</sup> In fast allen übrigen Ländern der OECD ist diese Säule deutlich dünner.<sup>13</sup> Insofern ist eine Gewichtsverteilung von einer monolithischen ersten Säule zu stärker ausgebildeten zweiten und dritten Säulen nichts Revolutionäres. Sie ist nur eine Abkehr von einem Extrem zu dem im internationalen Kontext Normalen.

#### **ABBILDUNG 4**

Diese Argumente sind bekannt und allmählich auch in der sozialpolitischen Diskussion breit akzeptiert. Das für viele lediglich notwendige Übel einer stärkeren Kapitaldeckung erweist sich aber bei genauerer Hinsicht als Chance. Zunächst paßt ein stärker kapitalgedecktes Mehrsäulenmodell hervorragend in die makroökonomische Landschaft eines alternden Deutschlands. Typischerweise wird das Rentenversicherungsproblem als ein reines Problem der Sozialpolitik betrachtet, exemplifiziert in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Tatsächlich wird der demographische Wandel auch einen tiefliegenden makroökonomischen Strukturwandel hervorrufen.<sup>14</sup> Die demographischen Prognosen

---

<sup>12</sup> Und dabei auch sämtliche Sachleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung herausnimmt, etwa den Zuschuß zur gesetzlichen Krankenversicherung.

<sup>13</sup> Vgl. DIA (1999), die Übersichten in Döring (2000) und die Ergebnisse des ASEG-Projekts, die in Hauser et al. (1997) dokumentiert wurden. Dies gilt selbst für Italien, nicht jedoch für Frankreich oder Spanien.

<sup>14</sup> Vgl. Cutler et al. (1990) sowie für Deutschland Birg und Börsch-Supan (1999) sowie Börsch-Supan, Heiß und Winter (2000).

sagen für die nächsten 30 Jahren einen nur sehr geringen Bevölkerungsrückgang voraus. Dramatisch wird sich dagegen das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Jüngeren und Älteren ändern. Bei in etwa gleicher Anzahl von Konsumenten wird es in 30 Jahren also wesentlich weniger Erwerbstätige geben, die diesen Konsum produzieren müssen. Die Zahlen sind dramatisch: Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren wird um etwa 25% sinken, d.h. pro Jahr um etwa 0,8%. Der Anteil des Konsums Nichterwerbstätiger wird im Jahr 2030 bei über 50% liegen.

Es gibt zwei Mechanismen, mit denen das hohe Konsumniveau, an das sich die heute 30-40jährigen gewöhnt haben, auch in 30 Jahren aufrecht erhalten läßt, wenn diese Personen in den Ruhestand eintreten: eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität und eine stärkere Importquote. Eine höhere Arbeitsproduktivität erfordert eine höhere Kapitalintensität. Die Produktionsstruktur der deutschen Volkswirtschaft wird sich der demographischen Entwicklung also stark anpassen müssen. Eine ansteigende Kapitalintensität war schon immer Konsequenz der technischen Entwicklung – die in naher Zukunft erforderlichen Größenordnungen übertreffen diese natürliche Entwicklung jedoch bei weitem, was allein daran sichtbar wird, daß die jährliche Produktivitätssteigerung dann Jahr für Jahr um 0,8 Prozentpunkte höher liegen muß als die derzeitige – also eine Steigerung um etwa 50% (siehe Börsch-Supan, 1995a). Auch aus einem zweiten Grund sind der heimischen Kapitalintensivierung Grenzen gesetzt: die Produktivität des Kapitals wird abnehmen, damit wird die heimischen Kapitalrenditen sinken. Das Kapital wird dann zunehmend im Ausland investiert werden.

Von daher wird auch der zweite Mechanismus benötigt werden: Das konsumentenreiche, aber arbeitskräftearme Deutschland wird zunehmend Konsumgüter importieren müssen. Ausgehend davon, daß Kapital mobiler als Arbeit ist, werden statt den in Deutschland knappen Arbeitskräften diejenigen im Ausland die Konsumgüter produzieren, die hier nachgefragt werden. Nun hilft uns die Globalisierung: Das zunehmend im Ausland investierte Kapital finanziert Produktionsstätten im Ausland, deren Absatzmärkte wiederum im Inland sind.

Die Globalisierung eröffnet dabei Verbesserungsmöglichkeiten nicht nur für das unter Arbeitskräftemangel leidende alternde Inland, sondern auch für das relativ jüngere und relativ kapitalschwächere Ausland: es erhält Kapital und Absatzmärkte und kann damit schneller wachsen als ohne diese Direktinvestitionen. Die möglichen Globalisierungsgewinne resultieren dabei aus den relativen Unterschieden in der Alterung. Da Deutschland als eines der Länder mit der stärksten Alterung wiederum eine Extremposition einnimmt, sind diese Effekte für

Deutschland besonders stark ausgeprägt. Dieses intuitive Argument kann mittels konventioneller Wachstumsmodelle formalisiert werden.<sup>15</sup>

Abbildung 5 ist Börsch-Supan (1995a) entnommen und zeigt, daß in der Wechselwirkung mit den – trotz Asienkrise! – immer noch schnell wachsenden südostasiatischen Tigerstaaten, den *Newly Industrialized Countries* (NICs), bestehend aus Hongkong, Indonesien, Südkorea, Malaysia, Philippinen, Singapur und Taiwan, die deutschen pro-Kopf-Konsummöglichkeiten durch die Alterung lediglich auf 98% absinken müssen, während sie in einem autarken Deutschland auf 92% des Niveaus von 1990 fallen würden. Deutschland muß aber keineswegs auf eine womöglich mit zu hohen Risiken verbundene Kapitalanlage in Südostasien zurückgreifen. Schon die Wechselwirkung mit den deutlich langsamer alternden Vereinigten Staaten bringt eine Abschwächung der Auswirkungen der Altersstrukturverschiebung, die Konsummöglichkeiten sinken nun statt auf 92% lediglich auf knapp 95%. Durch die sehr unterschiedlichen Ländergrößen – die USA haben mehr als dreimal so viele Einwohner, die NICs etwa viermal so viel – fällt die Steigerung des Pro-Kopf-Konsums nicht symmetrisch aus. Er ist in den USA und in den NICs niedriger als in Deutschland, wobei sich die absoluten Steigerungen aber ungefähr entsprechen.

#### *ABBILDUNG 5*

Das Hauptargument gegen eine stärkere Gewichtung der kapitalgedeckten Säulen ist das Kapitalmarktrisiko. Dieses Risiko ist nicht gering, aber keinesfalls gleich dem kurzfristigen Risiko eines von heute auf morgen schwankenden Dax. Das für die Altersvorsorge relevante Kapitalmarktrisiko ist vielmehr das Risiko einer Generation, über ein ganzes Erwerbsleben hinweg relativ zu anderen Generationen besonders schlecht abzuschneiden. Eine zehnjährige schlechte Periode kann dabei durch eine andere zehnjährige gute Periode kompensiert werden. Kohortenspezifische Variationen in den Ertragsraten sind viel geringer als die bekannten Tagesschwankungen. Dies bedeutet übrigens umgekehrt, daß man auch nicht das schnelle Geld machen kann, wie es einige Anbieter suggerieren. Die Gewinne auf dem Kapi-

---

<sup>15</sup> Beispiele dafür sind die Anwendungen des Ramsey-Cass Wachstumsmodells von Cutler et al. (1990), Börsch-Supan (1995a,b) und Birg und Börsch-Supan (1999) sowie ein Modell mit überlappenden Generation von Börsch-Supan, Ludwig und Winter (2000). Eine ausführliche Diskussion des Zusammenhangs zwischen der Altersstrukturentwicklung und dem internationalen Kapitalverkehr findet sich bei Lührmann (2000). Die wirtschaftspolitische Diskussion über internationale Aspekte der Rentenreform faßt Reisen (2000) zusammen.

talmarkt sind langfristig nichts anderes als der Anteil des Faktors Kapital am Produktivitätsfortschritt, der über eine große Zeitspanne erbracht werden kann.

Die langfristigen Kapitalmarktrisiken muß man zudem abwägen gegen die kohortenspezifischen Risiken, die andere Systeme haben. Hier sind das demographische Risiko und das völlig unterschätzte politische Risiko bei den staatlichen Umlageverfahren besonders hoch. Die gesetzliche Rentenversicherung liefert keineswegs ex ante fest definierte Leistungen, wie die Diskussion über die künftigen Rentenanpassungen zeigt. Die Rentenformel ist derzeit ein Spielball der politischen Diskussionen. „Leistungsbezogene Renten“ sind daher ohnehin nicht wörtlich zu verstehen, auch nicht im Umlageverfahren. Zukünftige Leistungen kann man nicht kontingenzfrei fixieren. Die Variation in den Rentenversprechungen der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung war seit 1990 etwa ebenso hoch wie das kohortenspezifische Kapitalmarktrisiko in dieser Zeit. Die Grundeinsicht ist, daß keine Altersvorsorge risikofrei ist und auch nicht sein kann, weil sie Versprechungen für die Zukunft macht – und die ist und bleibt unsicher (vgl. für eine detaillierte Analyse etwa Shiller, 1999).

Bei vergleichbarem Risiko waren die Kapitalmarktrenditen jedoch deutlich höher als die impliziten Renditen der Gesetzlichen Rentenversicherung, die für den Geburtsjahrgang 1940 etwa 2% real betragen (DIA, 1998; Schnabel, 1998), während die langfristigen Renditen im Kapitalmarkt deutlich über 7% real lagen, trotz Asien- und Mexikokrise.<sup>16</sup> Zieht man davon die Versicherungsleistungen ab, die die gesetzliche Rentenversicherung bietet, und die Verwaltungskosten typischer Gruppenpolicen, kommt man auf eine Nettorendite von ungefähr 4,5% real.

Langfristig ist die Rendite – da ist sich die Profession einig – im Kapitaldeckungsverfahren höher als im Umlageverfahren (vgl. bereits Aaron, 1966). Dies muß auch so sein, weil es sonst für den Staat sinnvoll wäre, sich immer weiter zu verschulden und die Tilgung ins Unendliche zu verschieben. Die Renditebetrachtung kann zudem einen weiteren Diskussionspunkt aus dem Wege räumen, nämlich die Frage, ob und inwieweit die nötige Eigenvorsorge staatlich oder privatwirtschaftlich organisiert werden soll. Sie ist schnell beantwortet: Die

---

<sup>16</sup> Das gesamte Portfolio des Produktivvermögens in der Bundesrepublik Deutschland (Anleihen, Aktien und Direktbeteiligungen) erwirtschaftete 1972-1996 eine reale Bruttorendite von 7,4%; Aktien lagen höher, festverzinsliche Anleihen deutlich niedriger (vgl. Börsch-Supan, 1999).

Erfahrungen mit staatlichen oder kollektiv verwalteten Fonds sind äußerst negativ.<sup>17</sup> Beispiele dieser Organisationsform gibt es in den Schwellenländern, insbesondere in Asien, wo sie sehr niedrige Renditen erwirtschaftet haben, die aus einem Mangel an klarer Verantwortlichkeit für das Ersparte der Arbeitnehmer resultierten. Das politische Risiko ist auch hier groß. Selbst in den Vereinigten Staaten mit einer sehr renditebewußten Klientel hat *der Social Security Trust Fund* nur eine weit unterdurchschnittliche Rendite erzielen können.

Größtmögliche Sicherheit der Kapitalanlagen wird es nur bei breiter Diversifikation geben. Dies gilt sektoral wie international. So hilft die Globalisierung der Kapitalmärkte bei der langfristigen Sicherung der Altersvorsorge in Deutschland, denn sie erlaubt neben der Ausnutzung differentieller Alterungsprozesse zur Abfederung der Übergangslast auch eine breitere Streuung der Risiken auf verschiedenen Märkten.

## 5. **Schlußfolgerungen**

Die Globalisierung hat die Krise des Sozialstaates nicht verursacht. Sie wird unsere derzeit noch recht großzügigen Systeme der sozialen Sicherung auch nicht durch „Sozialdumping“ in die Knie zwingen – wenn der Sozialstaat in geeigneter Weise reformiert wird. Zunächst einmal ist nämlich festzuhalten: Die Globalisierung impliziert keineswegs die Vereinheitlichung von sozialen Sicherungssystemen über Ländergrenzen hinweg. So wie Unterschiede in den Präferenzen über Konsumgüter durch Handel keineswegs verschwinden, können unterschiedliche nationale Präferenzen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der sozialen Sicherung auch in einer globalisierten Welt Bestand haben. Druck auf die sozialen Sicherungssysteme entsteht allerdings dann, wenn das Ausmaß der jedem System der sozialen Sicherung immanenten Umverteilung von den Bürgern nicht mehr akzeptiert wird. Dieser Punkt scheint in Deutschland erreicht zu sein.

Wir haben in diesem Beitrag zunächst aufgezeigt, daß die von der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme ausgehenden negativen Anreizeffekte im Zuge der Globalisierung an Bedeutung gewinnen werden. Hier herrscht in Deutschland jedoch noch ein großer Spielraum für Reformen. Insbesondere müssen die sozialen Sicherungssysteme transparent sein, d.h. dem Bürger verdeutlichen, wie Leistung und Gegenleistung zusammen passen. Da-

---

<sup>17</sup> Eine Übersicht ist in Börsch-Supan, Palacios und Tumbarella (2000) enthalten (Box 2). Eine interessante Ausnahme ist Dänemark. Dieser Fall scheint die abweichende Argumentation von Orszag und Stiglitz (1999) motiviert zu haben.

bei sollten sie so wenig wie möglich durch steuerähnliche Abgaben finanziert werden, deren Verwendung dem Bürger verborgen bleibt.

Im Fall der Altersvorsorge als der wichtigsten Komponente des deutschen Sozialsystems wird die intergenerationale Umverteilung wegen der Bevölkerungsalterung sogar noch weiter zunehmen, wenn das Umlageverfahren nicht grundlegend reformiert und durch eine kapitalgedeckte Komponente ergänzt wird. Die Globalisierung bietet bei einer verstärkten Kapitaldeckung sogar die Chance, die Belastungen des demographischen Wandels, der Hauptbedrohung unserer sozialen Sicherungssysteme, abzumildern.

Treibende Kraft der durch eine stärkere Kapitaldeckung in der Altersvorsorge entstehenden Globalisierungsgewinne sind die relativen Unterschiede in der Alterung und die dadurch induzierten Bewegungen des Realkapitals. Verbesserungen ergeben sich dabei nicht nur für das in Zukunft unter Arbeitskräftemangel leidende alternde Deutschland, sondern auch für das relativ jüngere und relativ kapitalschwächere Ausland: Es erhält Kapital und Absatzmärkte, kann damit schneller wachsen als ohne Direktinvestitionen. Für die Reform unserer sozialen Sicherungssysteme bedeutet dies, daß eine deutlich stärkere kapitalgedeckte Finanzierung von zusätzlichem makroökonomischen Vorteil ist. Da Deutschland als eines der Länder mit der stärksten Alterung eine Extremposition einnimmt, sind die potentiellen Globalisierungsgewinne gerade für Deutschland besonders stark ausgeprägt.

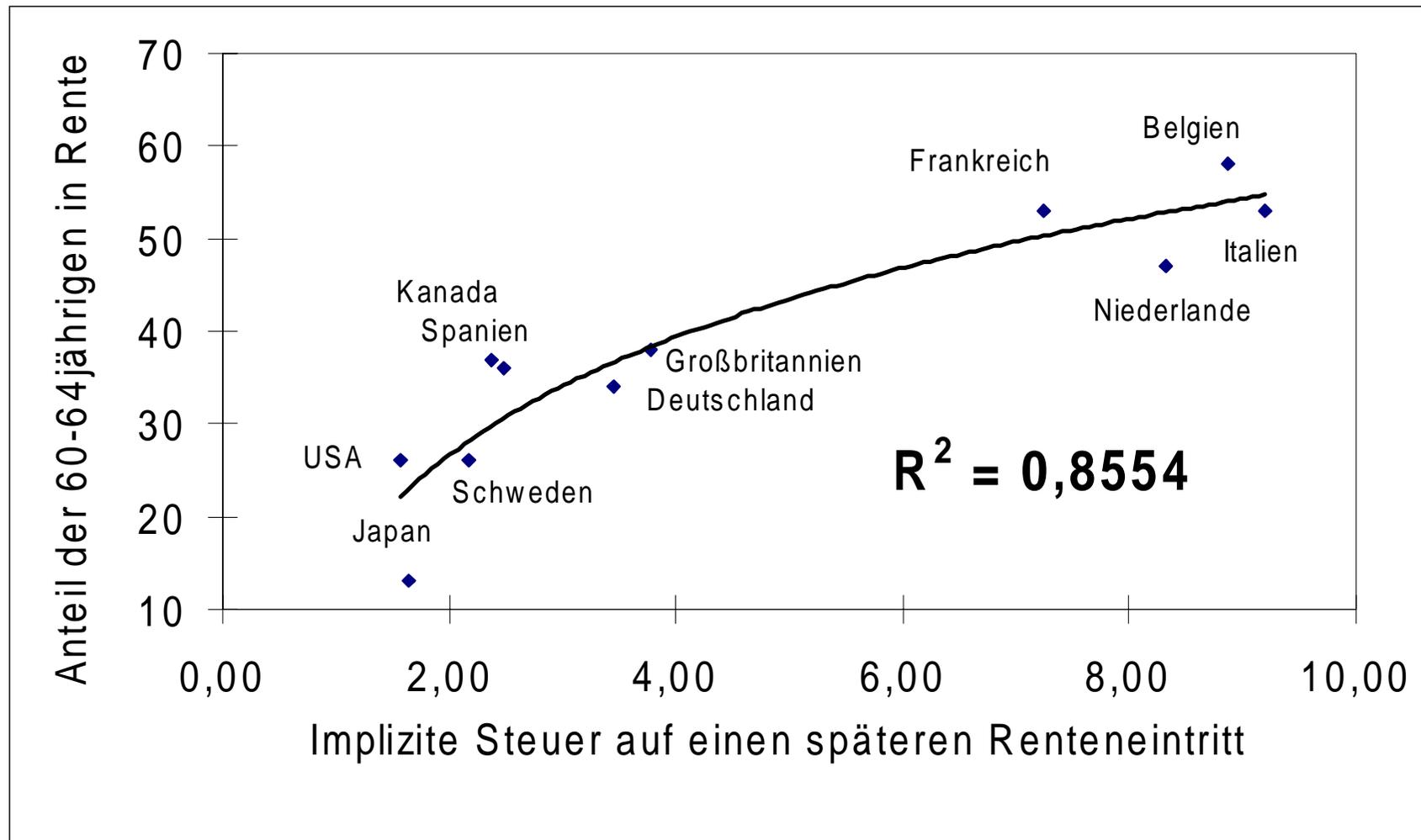
## Literaturangaben

- Aaron, H. (1966):** The social insurance paradox. *The Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, 35, 314–317.
- Birg, H. und A. Börsch-Supan (1999):** *Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung*. Berlin: Gesamtverband der Versicherungswirtschaft.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan und G. Tabellini (2000):** Would you like to shrink or expand the welfare state? The opinions of European Citizens. Beitrag für *Economic Policy*.
- Börsch-Supan, A. (1995a):** Die Rolle von Direktinvestitionen bei der regionalen Entwicklung eines alternden Europas. In: Gahlen, B. Hesse, H. und Ramser, H. J. (Hrsg.), *Standort und Region - Neue Entwicklungen in der Regionalökonomik*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 237–263.
- Börsch-Supan, A. (1995b):** The impact of population ageing on savings, investment and growth in the OECD area. In: Organization for Economic Coordination and Development (Hg.), *Future Global Capital Shortages: Real Threat or Pure Fiction?* Paris: OECD, 103–141.
- Börsch-Supan, A. (1999):** Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung. *Finanzarchiv*, 55, 400–428.
- Börsch-Supan, A. (2000a):** A model under siege: A case study of the German retirement insurance system. *The Economic Journal*, 110, F24–F45.
- Börsch-Supan, A. (2000b):** Incentive effects of social security on labor force participation: Evidence in Germany and across Europe. *Journal of Public Economics*, 78, 25–49.
- Börsch-Supan, A. und R. Schnabel (1998):** Social security and declining labor force participation in Germany. *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 88, 173–178.
- Börsch-Supan, A., F. Heiß und J. Winter (2000):** Pension reform, capital markets, and the rate of return. Discussion Paper Nr. 589-00, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim.
- Börsch-Supan, A., A. Ludwig und J. Winter (2000):** Aging, pension reform and capital flows: A multi-country simulation model. Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Mannheim.
- Börsch-Supan, A., R. Palacios und P. Tumbarello (1999):** Pension systems in the Middle East and North Africa: A window of opportunity. Discussion Paper Nr. 99-44, Sonderforschungsbereich 504, Universität Mannheim.
- Breyer, F. (2000):** Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1, 383–405.
- Cutler, D., J.M. Poterba, L.M. Sheiner und L.H. Summers (1990):** An aging society: Opportunity or challenge. *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 1–73.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA, 1998):** *Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen*. Frankfurt: DIA.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA, 1999):** *Reformerfahrungen im Ausland: Ein systematischer Vergleich von sechs Ländern*. Köln: DIA.

- Disney, R. (1996):** *Can we Afford to Grow Older?* Cambridge, MA: MIT Press.
- Disney, R. (1999):** Notional account-based pension reform strategies: An evaluation. Unveröffentlichtes Manuskript, Universität of Nottingham.
- Döring, D. (2000):** Die Alterssicherung in der Europäischen Union und die Veränderung in der Erwerbstätigkeit. In: H. Schneider (Hg.), *Europas Zukunft als Sozialstaat*, Baden-Baden: Nomos.
- Drèze, J.H. (2000):** Economic and social security in the twenty-first century, with attention to Europe. *Scandinavian Journal of Economics*, 102, 327–348.
- Dutta, J., S. Kapur und M. Orszag (2000):** A portfolio approach to the optimal funding of pensions. *Economic Letters*, 69, 201–206.
- Forni, M. und L. Reichlin (1999).** Risk and potential insurance in Europe. *European Economic Review*, 43, 1237–1256.
- Gruber, J. und D. Wise (Hg.) (1999):** *International Comparison of Social Security Systems*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hauser, R., K. Mörsdorf und F. Tibitanzl (1997):** *Dokumentation empirischer Daten zur Alterssicherung in der Europäischen Union und Nordamerika*. Frankfurt: Akademie der Arbeit.
- Lührmann, M. (2000):** Internationale Kapitalströme, Demographie und internationale Kapitalmärkte. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Mannheim.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD 1988):** *Ageing Populations: Social Policy Implications*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD 1998):** *Family Resources During Retirement*. Paris: OECD.
- Orszag, P. und J. Stiglitz (1999):** Ten myths about Social Security. mimeo, Unveröffentlichtes Manuskript, The World Bank, Washington, D.C.
- Palacios, R. und R. Rocha (1998):** The Hungarian pension system in transition. Social Protection Discussion Paper No. 9805, The World Bank, Washington, D.C.
- Pemberton, J. (1999):** Social security: National policies with international implications. *The Economic Journal*, 109, 492–508.
- Reisen, H. (2000):** *Pensions, Savings and Capital Flows: From Ageing to Emerging Markets*. Edward Elgar.
- Riphan, R. und P. Schmidt (1997):** Determinanten des Rentenzugangs: Eine Analyse altersspezifischer Verrentungsraten. *Review of Economics*, 48, 133–147.
- Schmidt, P. (1995):** *Die Wahl des Rentenalters – Theoretische und empirische Analyse des Rentenzugangsverhaltens in West- und Ostdeutschland*. Frankfurt: Lang..
- Schnabel, R. (1998):** Rates of return of the German pay-as-you-go pension system. *Finanzarchiv*, 55, 374–399.
- Schnabel, R. (1999):** Opting out of social security: Incentives and participation in the German public pension system. Discussion Paper Nr. 99-42, Sonderforschungsbereich 504, Universität Mannheim.
- Schneider, F. und D.H. Ernste (2000):** Shadow economies: Size, causes and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38, 77–114.

- Shiller, R.J. (1999):** Social security and institutions for intergenerational, intragenerational, and international risk-sharing. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 50, 165–204.
- Siddiqui, S. (1997):** The pension incentive to retire: Empirical evidence for West Germany. *Journal of Population Economics*, 10, 463–486.
- Sinn, H.-W. (1995):** A theory of the welfare state. *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 495–526.
- Stock, J.H. und D.A. Wise (1990):** The pension inducement to retire: An option value analysis. In: D.A. Wise (Hg.), *Issues in the Economics of Aging*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 205–230.
- Wildasin, D.E. (1995):** Factor mobility, risk and redistribution in the welfare state. *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 527–546.
- World Bank (1994):** *Averting the Old Age Crisis*. Oxford, UK: Oxford University Press.

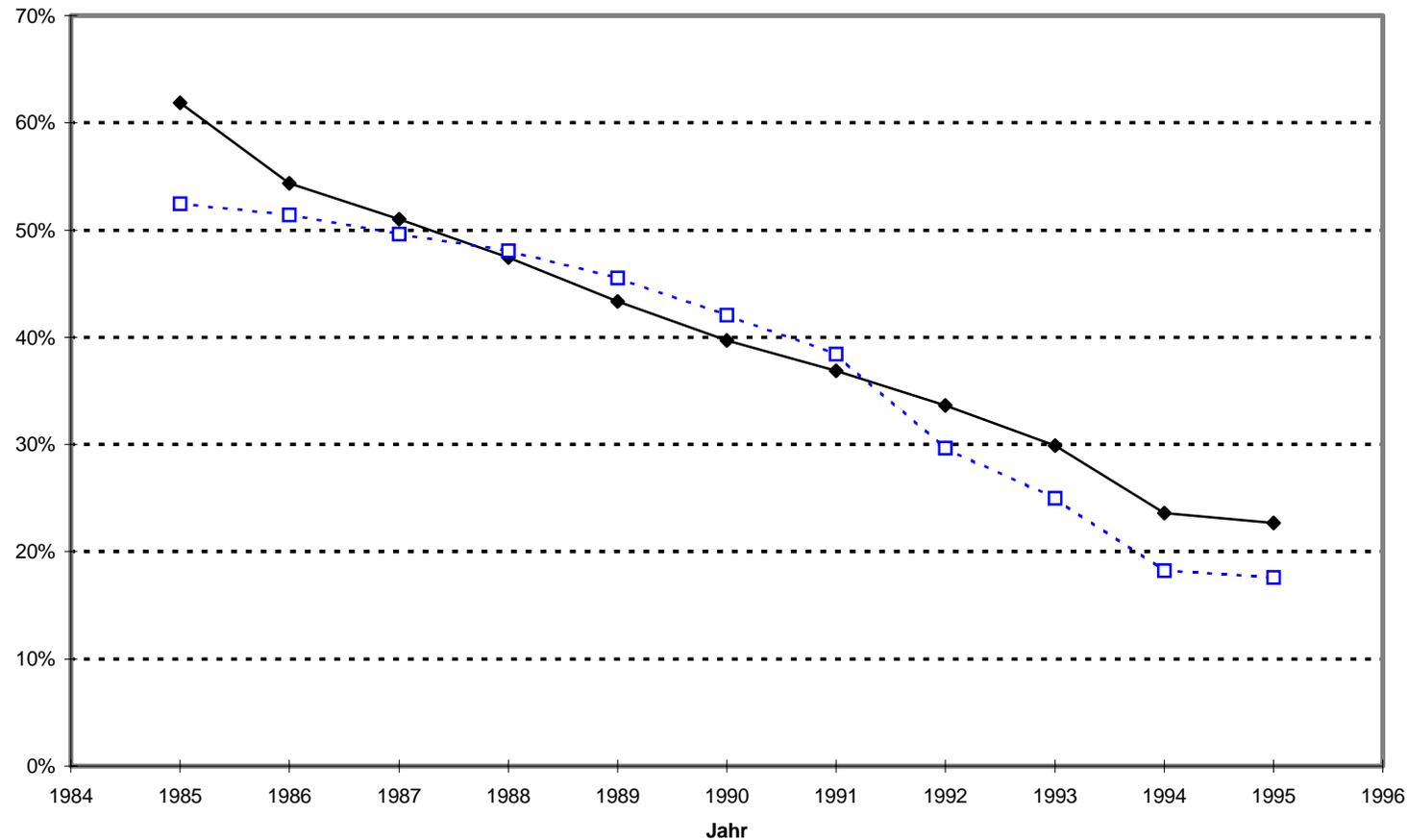
**Abbildung 1: Erwerbsbeteiligung und Frühverrentungsanreize**



**Lesehilfe:** Auf der vertikalen Achse ist die männliche Erwerbsbeteiligung im Alter von 60 Jahren abgetragen, auf der horizontalen Achse ein Maß der Frühverrentungsanreize nach Gruber und Wise (1998); dieses Maß ergibt sich aus der Summe der impliziten Steuerraten (bezogen auf die Verschiebung des Renteneintritts um ein Jahr) über alle Jahre des für das jeweilige Land relevanten Frühverrentungsfensters hinweg.

**Quelle:** Börsch-Supan (2000b).

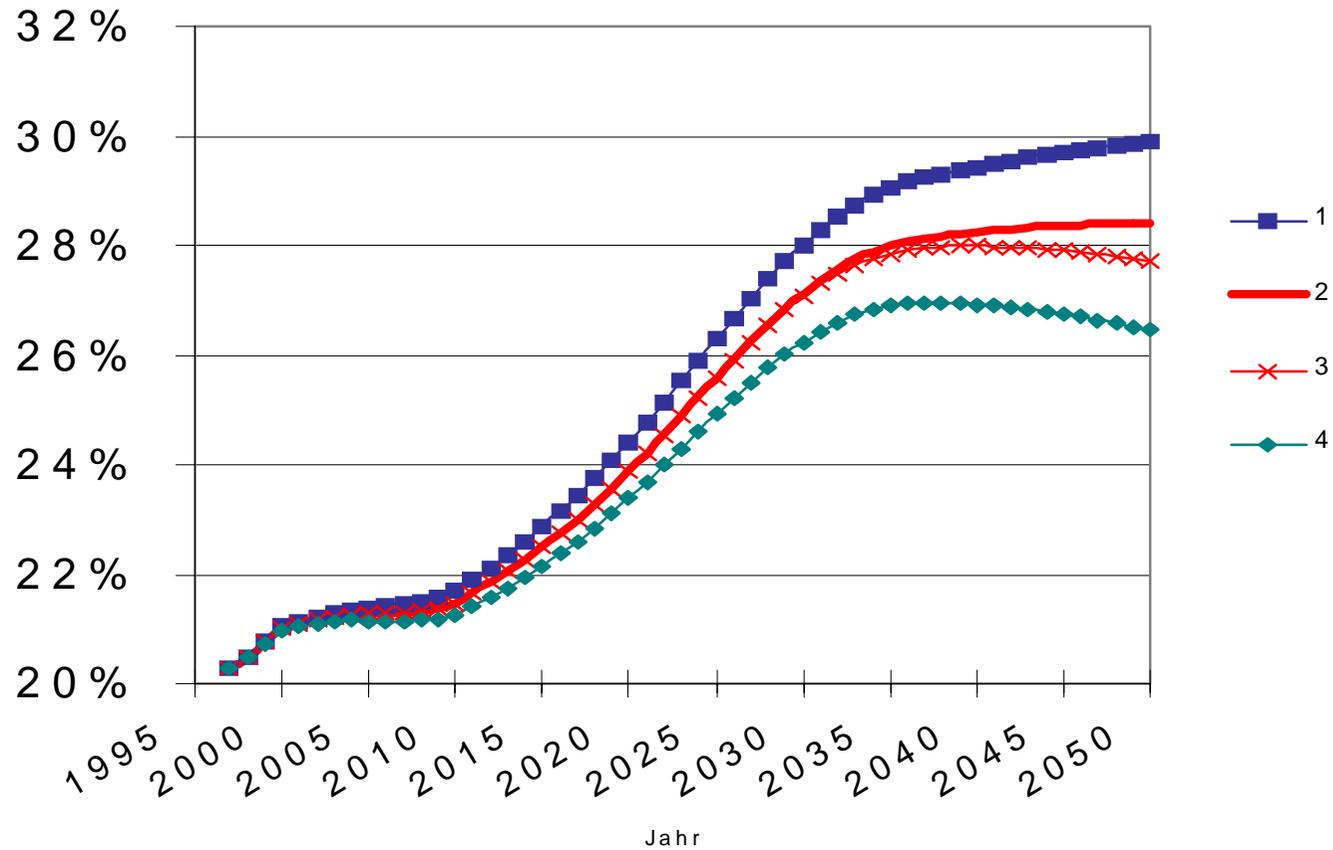
**Abbildung 2:** Teilnahme der Selbständigen an der Gesetzlichen Rentenversicherung



**Lesehilfe:** Dargestellt ist der Anteil der Selbständigen, die mehr als den Minimalbetrag in die GRV einzahlen. Durchgezogene Linie: Männer, gestrichelte Linie: Frauen.

**Quelle:** Schnabel (1998).

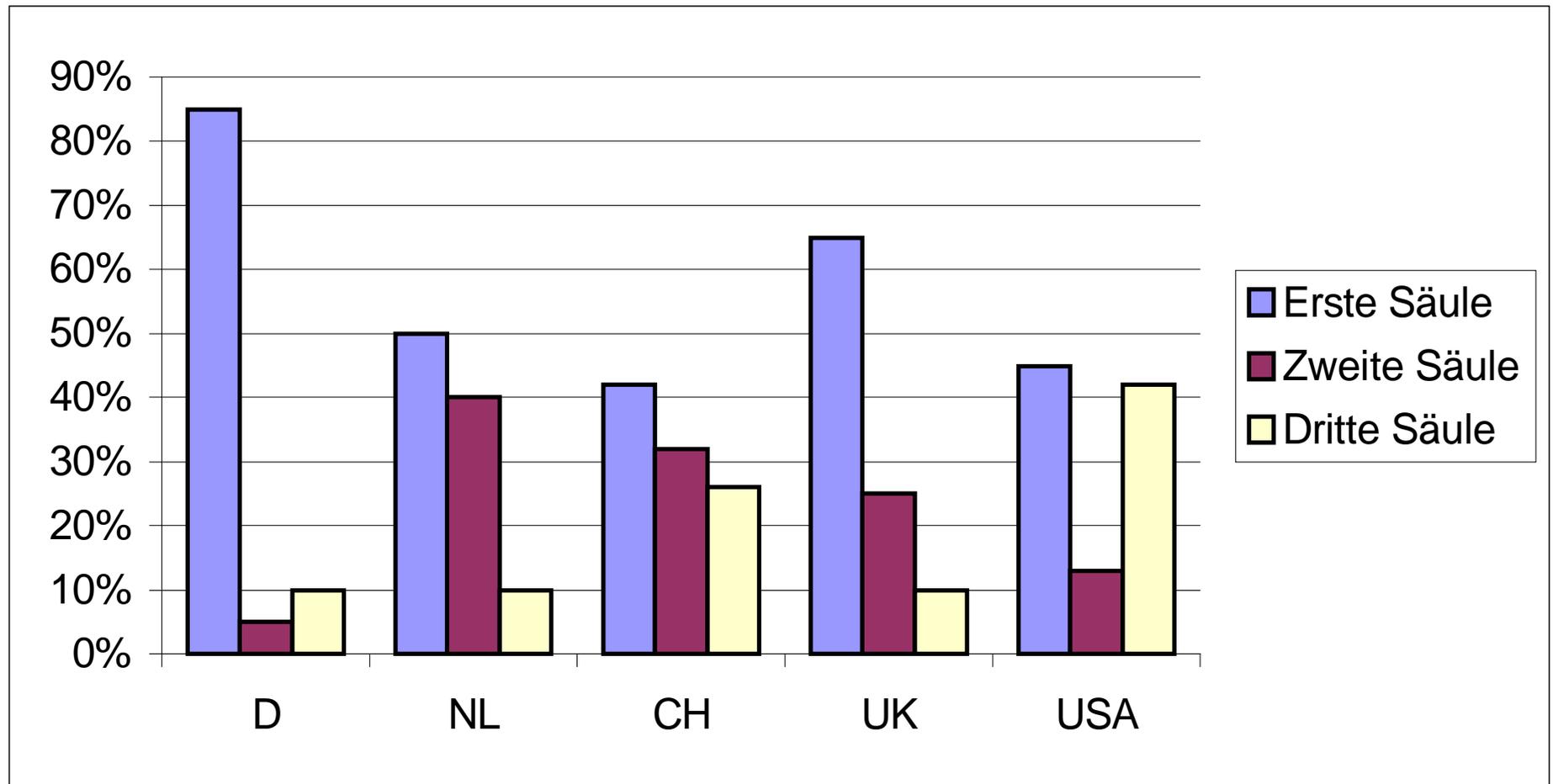
**Abbildung 3: Projektion des direkten Beitragssatzes in vier verschiedenen Szenarien**



**Lesehilfe:** Dargestellt werden Prognosen des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung ohne indirekte Beiträge zur Finanzierung des Staatszuschusses. Szenarien 1 bis 4 reichen von der optimistischsten bis zur pessimistischsten demographischen Projektion.

**Quelle:** Birg und Börsch-Supan (1999).

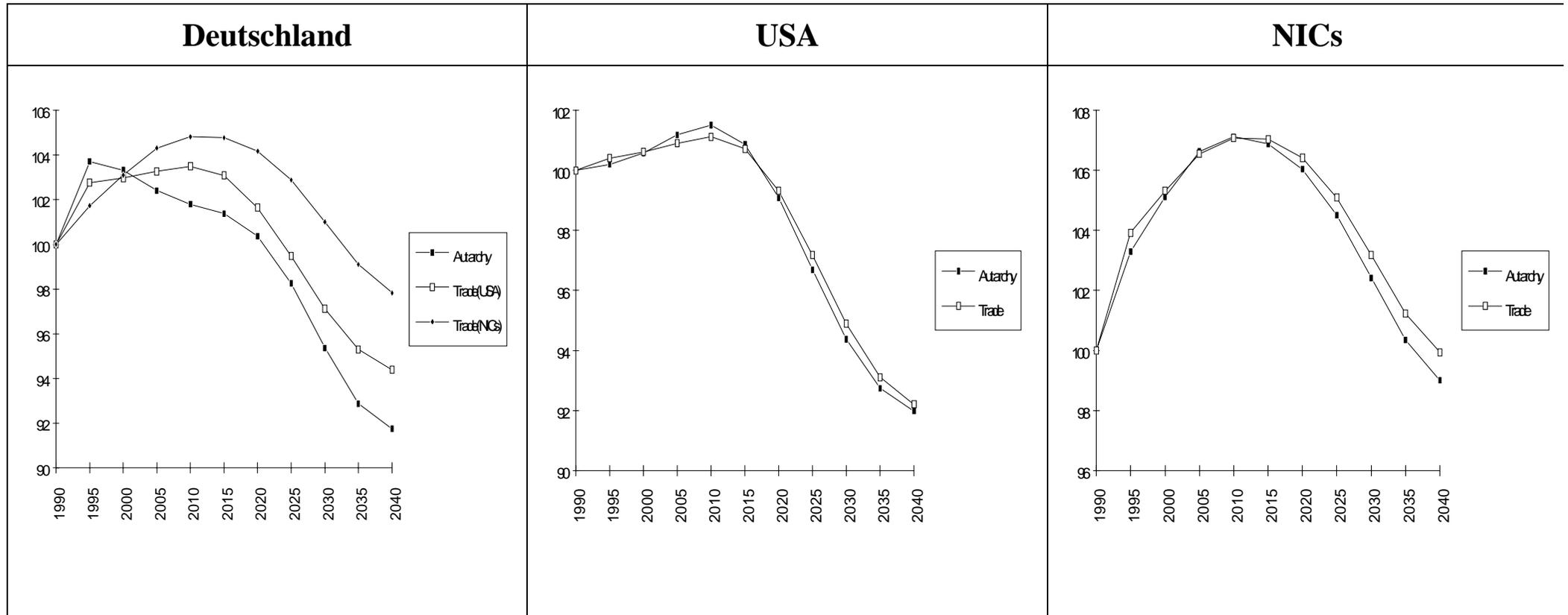
**Abbildung 4:** Zusammensetzung des Ruhestandeinkommens nach Säule



**Lesehilfe:** Dargestellt werden staatliche Rente, Betriebsrente und sonstige Haushaltseinkünfte als Anteile am Gesamteinkommens.

**Quelle:** DIA (1999).

**Abbildung 5: Projektion der Konsummöglichkeiten in verschiedenen Globalisierungsszenarien**



**Lesehilfe:** Dargestellt wird der Pro-Kopf-Konsum relativ zum Basisjahr 1990, bereinigt um Inflation und Produktivitätssteigerungen.

**Quelle:** Börsch-Supan (1995a).