



**Institut für
Volkswirtschaftslehre
und Statistik**

No. 590-00

**Soziale Sicherung:
Herausforderungen an der
Jahrhundertwende**

Axel Börsch-Supan

**Beiträge zur
angewandten
Wirtschaftsforschung**



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

Soziale Sicherung: Herausforderungen an der Jahrhundertwende

Axel Börsch-Supan

Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim
National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts

30. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, 10.-14. 9. 2000

Zusammenfassung

Drei wichtige Entwicklungen werden die Sozialpolitik des neuen Jahrhunderts in Deutschland prägen: die Alterung der deutschen Bevölkerung, die zunehmende Mobilität und Farbigekeit der Lebens- und Erwerbshistorien, und der Wertewandel, der die Sozialleistungen des Staates zunehmend Dienstleistungen gleichstellt. Dieser Beitrag vertritt die These, daß diese Herausforderungen nur durch pluralistische Systeme der sozialen Sicherung gemeistert werden können – besonders in der Altersvorsorge und im Gesundheitswesen. Mehrsäulenmodelle sind allein schon aus pragmatischen Gründen notwendig, da der demographische Wandel die derzeitigen monolithischen gesetzlichen Versicherungssysteme in ihrer Substanz bedroht. Breitere Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Leistungsspektren eröffnen zudem Freiheitsräume, die eine bessere Anpassung an das mikro- und makroökonomische Umfeld einer mobileren und älteren Bevölkerung im neuen Jahrhundert ermöglichen.

ADRESSE:

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

Der Verfasser dankt den Seminarteilnehmern für die lebhaften und hilfreichen Diskussionsbeiträge, insbesondere Friedrich Breyer, Robert Holzmann und Wolfgang Wiegand.

Soziale Sicherung: Herausforderungen an der Jahrhundertwende

von Axel H. Börsch-Supan

Einleitung

Niemand kann in die Zukunft schauen, aber drei für die soziale Sicherung bedeutsame Entwicklungen im Deutschland des neuen Jahrhundert scheinen unaufhaltsam zu sein. Zum einen 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. Zum dritten ist ein Wertewandel beobachtbar: Die sozialen Leistungen des Staates werden zunehmend wie jede andere Dienstleistung eingeschätzt, bei der Bezahlung und Gegenleistung stimmen muß. All dies sind Entwicklungen, die bereits angelaufen sind – ihre Konsequenzen machen sich jedoch erst allmählich bemerkbar. Alle drei Entwicklungen, so die Kernthese dieses Beitrags, erfordern flexible und mehr auf die Einzelsituation abgestimmte Formen der sozialen Sicherung, die nur in relativ komplexen Mehssäulenmodellen realisiert werden können.

Derzeit ist die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland jedoch ein Monolith. Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und ihre Schwestersysteme (von der Sozialhilfeaufstockung im Alter bis zur Beamtenversorgung) finanzieren ca. 85% des deutschen Alterseinkommens; die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) deckt ca. 92% aller Patienten mit einem einheitlichen Leistungsspektrum ab; Pflegeversicherung, Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung sind ebenfalls im wesentlichen einheitlich als umlagefinanzierte Zwangsversicherungen für das ganze Bundesgebiet gestaltet. Pluralität ist ein Fremdwort in dieser sozialpolitischen Landschaft.

Die monolithische Organisation der sozialen Sicherung in Deutschland ist einer alternenden und zunehmend mobileren Gesellschaft im neuen Jahrhundert nicht mehr angepaßt, weil die fast ausschließliche Finanzierung der sozialen Sicherung durch Beiträge der jüngeren Generation diese überlasten wird, und weil das einheitliche Leistungsspektrum der zunehmenden Heterogenität von Lebensentwürfen nicht mehr gerecht wird. Dieser Beitrag plädiert daher für mehr Pluralität insbesondere in der Renten- und in der der Krankenversicherung, und zwar sowohl auf der Finanzierungs- als auch auf der Leistungsseite. Der Beitrag konzen-

triert sich auf die Rentenversicherung in den ersten vier Abschnitten. Wir streifen dann kurz im fünften Abschnitt, wie mehr Pluralität auch die übrigen Zweige der sozialen Sicherungssysteme Deutschlands bereichern kann.

Nach den langen Diskussionen der letzten Dekade, die sich immer wieder auf die Systemfrage beschränkt hatten, und der sich anbahnenden Rentenreform 2000 ist dieses Plädoyer für ein Mehrsäulenmodell¹ allerdings weniger spannend als die vielen offenen Fragen einer konkreten Ausgestaltung der verschiedenen Säulen, die in Deutschland unseres Erachtens noch zu wenig reflektiert wurden. Diesen soll in diesem Übersichtsbeitrag besonderes Gewicht zukommen.² In der Alterssicherung ist die offensichtliche Kernfrage die Aufteilung der Beiträge und Leistungen auf die einzelnen Säulen: Welcher Mix zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren ist vorteilhaft angesichts des demographischen Wandels in Deutschland? Welcher Mix soll zwischen individueller und betrieblicher Altersvorsorge gewählt werden, wenn die Rolle der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente abnimmt? Abschnitt 1 und 2 ist der ersten Frage gewidmet, wobei Abschnitt 1 die theoretischen, Abschnitt 2 die praktischen Argumente aufführt. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit der Ausgestaltung einer reformierten ersten umlagefinanzierten Säule, während Abschnitt 4 die zweite Frage aufgreift und die Ausgestaltung der ergänzenden Kapitaldeckung behandelt, insbesondere die Abwägung zwischen individueller und betrieblicher Altersvorsorge angesichts zunehmend regional wie sektoral mobilerer Erwerbshistorien. Durch alle Abschnitte zieht sich die Frage, was des Staates, und was Verantwortung des Einzelnen ist.

Die strategische Kernfrage in der Krankenversicherung betrifft die Rolle der GKV: Wird sie zur Basisabsicherung, ergänzt durch die Pluralität privater Zusatzversicherungen, oder soll sie auch in Zukunft monolithisch alle Gesundheitsdienstleistungen einheitlich abdecken? Unsere Antwort ist eindeutig: Der demographische Wandel macht wie in der Rentenversicherung auch hier eine Einheitsabdeckung auf gewohntem Niveau nicht mehr finanzierbar. Man mag das bedauern, aber die schlichten Zwänge der Demographie werden die Rolle des Staates auf die Bereitstellung einer vernünftigen Grundversorgung beschränken müssen, was im übrigen in der Pflegeversicherung ja schon von Anfang an der Fall war.

¹ Zusammengefaßt im "Blueprint" von Börsch-Supan (2000b).

² Da dieser Beitrag kurzgefaßt bleiben muß, darf ich für Detailfragen und die Herleitung der Ergebnisse aus mikroökonomischen Schätzungen und makroökonomischen Simulationsmodellen auf die zitierte Literatur verweisen.

1. Mehrsäulenmodelle in der Altersvorsorge

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.³

Bei einer Verdoppelung der demographischen Last kann die Steuer- und Abgabenlast, die jetzt schon als sehr hoch empfunden wird, nicht entsprechend weiter erhöht werden. Bereits heute zahlt der Durchschnittsarbeitnehmer fast 30% seines Bruttoeinkommens in die Gesetzliche Rentenversicherung. Davon werden 19,3% direkt bezahlt, plus fast 9% indirekt über Mehrwert-, Öko- und sonstige Steuern. Wie weit die indirekte Finanzierung mittlerweile gestiegen ist, zeigt Abbildung 1. Wegen der demographischen Entwicklung wird es dabei nicht bleiben. Abbildung 2 zeigt, wie der Beitragssatz ansteigen müßte, wenn das heutige Rentenniveau in den nächsten Dekaden beibehalten werden würde – die Beiträge würden dann bis auf etwa 28% ansteigen, zuzüglich über 10% Steuerfinanzierung. 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 eingeläutet wurde. Die augenblicklichen Prognosen des Bundesarbeitsministeriums liegen daher eher bei 24–25% Beitragslast und einer Absenkung des Rentenniveaus um ca. 10–15%.

ABBILDUNG 1

ABBILDUNG 2

Natürlich gibt es Möglichkeiten, die Explosion der Beitragslast bzw. die Senkung des Rentenniveaus abzuf puffern, aber diese haben Grenzen. Geburten helfen kurzfristig wenig, denn die Produktivkraft der jungen Generation kommt erst mit einer Verzögerung von etwa 25 Jahren zum Zuge. Das Erwerbsverhalten wird sich höchstwahrscheinlich ändern und wird uns helfen, einiges abzumildern. Aber die Vorstellung, man könnte den gesamten demographischen Wandel durch eine höhere Frauenerwerbstätigkeit, ein höheres Rentenalter und/oder mehr junge Immigranten abpuffern, ist illusorisch.⁴ Auch eine völlige Angleichung der Frauen- an die Männererwerbsquote kann nur etwa ein Drittel der Alterslast abfangen; eine solche

³ Die bekanntesten Appelle sind OECD (1988) und World Bank (1994).

⁴ Diese und die folgenden Behauptungen werden im Detail in Börsch-Supan (2000a) nachgewiesen.

Angleichung ist dennoch unwahrscheinlich. Die Immigration junger und hochqualifizierter Personen hilft, aber die benötigten Zahlen sind hoch, und die Immigration nimmt 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 sinkt das effektive Rentenalter derzeit noch weiter, zum Teil durchaus gewollt, wie die Diskussion zum Thema „Rente mit 60“ nach wie vor zeigt.

Unter der Prämisse, daß die Sozialbeiträge nicht wesentlich weiter steigen sollen und der Umfinanzierung durch Mehrwert- und Ökosteuern enge Grenzen gesetzt sind, ist eine Leistungsreduktion der GRV also unvermeidlich. Sie ist der Preis, 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 Arbeitsteilung zwischen dem staatlichem Umlageverfahren und den privaten und betrieblichen Eigenvorsorgemöglichkeiten überzugehen.

Derzeit hat Deutschland eine Extremposition mit einem überproportionalen Anteil der ersten Säule. 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 GRV im allerngsten Sinne rechnet.⁵ In fast allen übrigen Ländern der OECD ist die erste Säule deutlich dünner.⁶ Insofern ist eine Gewichtsverteilung von einer monolithischen

⁵ Und dabei – umstrittenermaßen – sämtliche Sachleistungen der GRV herausnimmt, etwa den Zuschuß zur GKV.

⁶ 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.

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.

Im übrigen paßt ein stärker kapitalgedecktes Mehssäulenmodell auch 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 tief liegenden makroökonomischen Strukturwandel hervorrufen:⁷ Bei in etwa gleicher Anzahl von Konsumenten, die sich zudem an ein wesentlich höheres Konsumniveau gewöhnt haben als die heutige Rentnergeneration, wird es in 20-30 Jahren wesentlich weniger Erwerbstätige geben, die diesen Konsum produzieren müssen. Dies wird nur durch einen höheren Importanteil und eine deutlich höhere Arbeitsproduktivität zu meistern sein. Letzteres wiederum 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.⁸

TABELLE 1

Erst vor diesem makroökonomischen Hintergrund gewinnt die Rentenreformdiskussion ihren eigentlichen Stellenwert. Es geht nicht nur um die soziale Absicherung der Menschen im Alter, sondern auch um die Vorbereitung einer Produktionsstruktur, die es erlaubt, einen immer höheren Anteil des Konsums von einer schwindenden Anzahl Erwerbstätiger bereitzustellen. Der Anteil des Konsums Nichterwerbstätiger wird im Jahr 2030 bei über 50% liegen. Dies wird nur durch die Ergänzung des Umlageverfahrens durch eine deutlich stärkere kapitalgedeckte Säule finanzierbar sein. Sie hilft zum einen, die demographische Belastung des Rentenversicherungssystems zu mildern, und sie akkommodiert zum anderen die Notwendigkeit, die deutsche Volkswirtschaft kapitalintensiver zu machen.

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 rele-

⁷ Vgl. Cutler et al. (1990).

⁸ Börsch-Supan (1995).

vante 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 Kapitalmarkt 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 das Hin- und Her der künftigen Rentenanpassungen zeigt. Die Rentenformel ist derzeit ein Spielball der politischen Diskussionen. „Leistungsbezogene Renten“ („defined benefits“) 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.

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.⁹ 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.

⁹ 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, 1999a).

Langfristig ist die Rendite – da ist sich die Profession einig – im Kapitaldeckungsverfahren höher als im Umlageverfahren.¹⁰ 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 Erfahrungen mit staatlichen oder kollektiv verwalteten Fonds sind äußerst negativ.¹¹ 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.

Eine völlige Abkehr vom Umlageverfahren 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. Allerdings gibt es auch innerhalb des deutschen Umlageverfahrens noch reichlich Reformbedarf. Zum Beispiel ist es versicherungsmathematisch nicht fair bezüglich des Rentenalters, und es mangelt ihm trotz einer im Prinzip klaren Rentenformel an Transparenz.

Bevor wir die Diskussion dieser Detailfragen in den Abschnitten 3 (zur Reform des Umlageverfahrens) und 4 (zur Reform der betrieblichen und Ausgestaltung der individuellen Alterssicherung) beginnen, arbeiten wir zunächst das wichtige Thema der Übergangslast ab, bei dem wir eine in Deutschland bislang wenig beachtete Facette betonen.

2. Können wir den Mix zwischen Umlage und Kapitaldeckung überhaupt verändern?

Ein Übergang auf ein System, in dem die zweite und dritte Säule mehr Gewicht erhält, wird einige Zeit Mehrkosten verursachen, um später einen Entlastungseffekt zu haben. Kon-

¹⁰ Vgl. bereits Aaron (1966).

¹¹ 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.

kret muß eine Generation sowohl (etwas mehr) für sich selbst sorgen als auch nach wie vor (vollständig) für die ältere Generation. Diese Übergangskosten sind unvermeidbar und entsprechen, ökonomisch gesehen, z.B. der Zusatzbelastung, die erst kürzlich geleistet wurde, um die Staatsverschuldung auf ein den Maastrichter Verträgen entsprechendes Niveau zu reduzieren. Abbildung 3 zeigt das Grundprinzip.

ABBILDUNG 3

Wie hoch diese Übergangskosten im einzelnen sind, und wie lange die Erwerbstätigen sie tragen müssen, ist die Kernfrage dieses Abschnitts. Macht diese Übergangslast die vorhin genannten Vorteile wieder zunichte? Unsere Antwort ist nein. Wir haben zwei verschiedene Begründungen dafür. Einmal zeigt sich im internationalen Vergleich, daß es in den Niederlanden und der Schweiz gelungen ist, schon jetzt eine Entlastung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen¹² – die entsprechenden Reformen fanden vor mehr als einer Dekade statt. Deutschland hat eine dementsprechende Reform bisher hinausgeschoben.

Zum anderen ist die Übergangslast in verschiedenen Simulationsmodellen errechnet worden. Wir verweisen im folgenden auf das Modell von Birg und Börsch-Supan (1999).¹³ Es besteht aus einem Buchhaltungsmodell, das die Rentenleistungen und Beitragssätze eines Mehrsäulenmodells in Abhängigkeit von Demographie, Erwerbstätigkeit und Rendite berechnet, wobei Erwerbstätigkeit und Rendite ihrerseits von einem makroökonomischen Wachstumsmodell sich überlappender Generationen bestimmt werden. Diese Ergänzung einer reinen „Rentenbuchhaltung“ durch ein allgemeines Gleichgewichtsmodell ist wichtig, da der demographische Wandel nicht nur die in der Einleitung betonten Effekte auf die Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte hat, die es zu modellieren gilt, sondern sich auch Rückkopplungseffekte auf das allgemeine Gleichgewicht durch eine Verlagerung der „virtuellen“ Ersparnis im Umlageverfahren auf die tatsächliche Kapitalbildung durch die Teilkapitaldeckung eines Mehrsäulenmodells ergeben.¹⁴ Für Details sei auf den zitierten Bericht verwiesen, wir geben im folgenden nur die Ergebnisse kurzgefaßt wieder.

¹² Vgl. DIA (1999), in dem Leistungen und Beitragssätze einschl. Steuerfinanzierung gegenübergestellt werden.

¹³ Vgl. auch das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (1998).

¹⁴ Diese hängen wiederum von der Anlage des Kapitals auf den globalen Kapitalmärkten ab, so daß das Modell zumindest rudimentär auch die internationalen Kapitalbewegungen modellieren muß, vgl. Börsch-Supan (1995). In Birg und Börsch-Supan (1999) wird dabei von perfekter Kapitalmobilität ausgegangen, so daß die Nettorendite auf dem Weltkapitalmarkt einheitlich ist.

Birg und Börsch-Supan (1999) zeigen, daß die Übergangslast bei geschickter Verteilung über die Zeit sehr niedrig ist und nur relativ kurz andauert. Sie modellieren einen Übergang, der die Gesetzliche Rentenversicherung auf dem heutigen Stand einfriert und lediglich die demographischen Zusatzlasten der nächsten 20 Jahre per Eigenvorsorge absenkt. Dieser Vorschlag ist insofern radikaler als die derzeit in der politischen Arena diskutierten Reformpläne, als der Umfang der ersten Säule nicht mehr zur Verhandlungsmasse gehört. Abbildungen 4 und 5 stellen die Einzahlungen (Beiträge) und Auszahlungen (Renten) dieses Zweisäulenmodells nach Geburtskohorte dar. Die erste Säule ist die gesetzliche Rentenversicherung, die zweite Säule eine Zusatzversorgung, die betrieblich und/oder individuell gestaltet werden kann. Wir verweisen auf die Abschnitte 3 und 4 für eine Diskussion der Ausgestaltungsdetails.

ABBILDUNG 4

ABBILDUNG 5

Wenn ein Übergang spätestens innerhalb der nächsten 10 Jahre beginnt, betragen die Zusatzkosten weniger als 80,- DM pro Monat für den Durchschnittsarbeitnehmer der Jahrgänge 1948 – 1960, vgl. Abbildung 6. Diese Mehrbelastung ist nicht der Sparbeitrag zur Eigenvorsorge – dieser ist in Abbildung 7 abgebildet – sondern die Differenz zwischen diesem Sparbeitrag und den reduzierten Beiträgen zur umlagefinanzierten Säule, und zwar reduziert im Vergleich zu dem umlagefinanzierenden Beitragssatz, der ohne einen Übergang zu einem Mehrsäulensystem nötig wäre. Diese Differenz ist z.B. in Abbildung 4 als Abstand zwischen der schwarzen Linie und den zweigeteilten Säulen ablesbar.

ABBILDUNG 6

Die Mehrbelastungen sind entsprechend niedriger für Arbeitnehmer, die ein Einkommen haben, das unter dem des Durchschnittsverdieners liegt, und höher für die Besserverdienenden, allerdings nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze; auch variieren die Zahlen mit der zugrundegelegten Kapitalrendite, vgl. Abbildung 6.

Im Modell von Birg und Börsch-Supan (1999) sind die Jahrgänge, die älter sind und vor 1948 geboren wurden, vom Übergang insofern nicht betroffen, als sie ihre Rente entsprechend dem heutigen Nettorentenniveau weiter beziehen. Für Jahrgänge, die jünger sind und nach 1960 geboren wurden, ergibt sich eine Entlastung, die sich für den Jahrgang 1980 und jünger bei etwa DM 250 pro Monat für den Durchschnittsarbeitnehmer einpendelt, vgl. wiederum Abbildung 6. Die langfristige Perspektive der privaten Altersvorsorge ist also günstig,

ganz im Gegensatz zum Umlageverfahren. Es ist wichtig, diese Größenordnungen zu kennen. Insbesondere handelt es sich bei einer Übergangsbelastung von maximal DM 50 pro Monat bei einer mittleren Anfangsrendite von 4,5% angesichts eines Beitrags von ca. DM 950, den derzeit ein Durchschnittsverdiener der gesetzlichen Rentenversicherung entrichten muß, keineswegs um eine „Doppelbelastung“.¹⁵

Zudem sind Sekundäreffekte auf den Arbeits- und Kapitalmärkten wahrscheinlich, insbesondere eine Reduktion der Steuer- und Beitragshinterziehung¹⁶ sowie eine Effizienzsteigerung im Finanzsektor. Diese Sekundäreffekte werden in Deutschland wenig diskutiert, dabei ist es gerade diese Facette, die in die allzu theoretische Diskussion eines pareto-verbessernden Übergangs Bewegung bringen kann.¹⁷ Der Nachteil einer kurzfristigen Belastung der Übergangsgeneration läßt sich durch diese Sekundäreffekte nämlich kompensieren, zumal diese, wie eben gezeigt, ja ohnehin niedriger ist als oft suggeriert wird.

Ein erster wichtiger Sekundäreffekt entsteht nach Pestieau und Possen (1997) dadurch, daß die meisten Haushalte in ihrem Anlageverhalten nicht frei sind, sondern durch Unteilbarkeiten und wegen staatlichen Zwangs ein Portefeuille bilden müssen, das für viele suboptimal ist, während ein Mischverfahren aus Umlage und Kapitaldeckung für sie optimale Anlagemöglichkeiten bieten kann. Das Umlageverfahren zwingt de facto die Haushalte, einen großen Teil ihres Vermögens in Staatsschuld anzulegen. Falls die Haushalte aber risikofreudiger sind, jedoch ihr Gesamtvermögen nicht weiter ausdehnen wollen, kommt es zu Verzerrungen der Portefeuillestruktur in der Ökonomie, die die Wohlfahrt und das Sozialprodukt verringern.

Ein zweiter wichtiger Sekundäreffekt kann im Rahmen endogener Wachstumsmodelle beschrieben werden. In den von Fenge (1997) und Breyer (2000) zusammengefaßten Arbeiten wird eine feste Technologie angenommen. Ein Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren erhöht dann die Arbeitsproduktivität, senkt die Kapitalproduktivität und läßt die totale Faktorproduktivität unberührt. Dagegen betont eine Reihe neuerer Arbeiten der

¹⁵ Die Rückkopplungseffekte durch Alterung und Teilkapitaldeckung auf die Rendite (auch das Kapitaldeckungsverfahren ist demographieabhängig!) führen zu einem leichten Rückgang der Rendite. Er liegt je nach internationaler Streuung der Kapitalanlagen zwischen 10 und 80 Basispunkten, vgl. Birg und Börsch-Supan (1999) sowie Börsch-Supan und Winter (2000).

¹⁶ Dies ist sehr scharf formuliert – wir meinen die Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, vgl. Abschnitt 3 und Schnabel (1999).

¹⁷ Vgl. Breyer (2000) und Börsch-Supan (1999b).

Weltbank eine durch die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens erhöhte totale Faktorproduktivität (World Bank, 1994; Corsetti, 1994; Corsetti und Schmidt-Hebbel, 1996; Holzmann, 1997). Diese entsteht durch die Reduktion des informellen Sektors (Schwarzarbeit bzw. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse) zugunsten des produktiveren formellen Sektors im Arbeitsmarkt, und durch eine Erhöhung der Kapitalproduktivität bzw. durch eine höhere Effizienz der Kapitalmarktinstitutionen, die ihrerseits aus der Stärkung der institutionellen Anleger folgt (Börsch-Supan und Winter, 2000). Von Bedeutung ist insbesondere, daß dadurch die endogene Gesamtfaktorproduktivität erhöht wird und die Volkswirtschaft auf einen nicht nur höheren, sondern auch steileren Wachstumspfad gehoben wird. Es reichen daher selbst kleine „Sekundäreffekte“ aus, um langfristig einen großen Unterschied im Niveau des Bruttosozialprodukts zu generieren. Börsch-Supan und Winter (2000) zeigen, daß eine Erhöhung der Gesamtfaktorproduktivität um etwa einen 0,2 Prozentpunkt ausreicht, um ohne jeglichen intertemporalen Ausgleich die Übergangslast zu kompensieren.

Zwar könnte man argumentieren, daß sich eine Modernisierung des deutschen Kapitalmarktes auch ohne einen Systemwechsel in der Rentenversicherung erreichen ließe. Es erscheint jedoch schwierig, ein ausreichendes Volumen institutionell verwalteter Anlagen zu erreichen, wie die Erfahrungen mit der seit langem bestehenden Vermögensbildungspolitik gezeigt hat. Erst die kapitalgedeckte Altersversorgung verschafft das Volumen (ca. 16% des Produktivkapitals, vgl. Birg und Börsch-Supan, 1999), das nötig ist, eine spürbare Änderung der Kapital- und damit der Gesamtfaktorproduktivität zu erreichen.

Zur empirischen Relevanz dieser Sekundäreffekte gibt es noch wenige Forschungsergebnisse. Mangels historischer Präzedenzfälle gibt es insbesondere keine Deutschland-spezifische Evidenz. Wendet man jedoch etwa die Regressionsstudien von Levine und Zervos (1998) oder von Rajan und Zingales (1998) auf die deutsche Situation an, ergäben sich positive Auswirkungen auf die Produktivität, wenn die Kapitaleigentümer in größerem Maße als derzeit in Deutschland durch institutionelle Anleger vertreten wären, die wegen des Wettbewerbs um Anleger auf einen effizienteren Kapitaleinsatz achten müssen.

3. Zur Reform der umlagefinanzierten Säule

Bevor wir uns der Ausgestaltung der kapitalgedeckten Säulen zuwenden, beschäftigen wir uns zunächst mit der Reform der umlagefinanzierten ersten Säule. Eine solche Reform ist wichtig in Deutschland, da die umlagefinanzierte Säule derzeit erhebliche negative Anreize f-

fekte ausübt, deren Korrektur eine noch weitergehende Kapitaldeckung mit der sie begleitenden Übergangslast entbehrlich macht.

Wir unterscheiden zwei Anreizeffekte, die mit zwei Reformelementen verbunden sind. Der erste betrifft die Anreize zur Frühpensionierung. Sie hat, wie viele empirische Arbeiten belegen,¹⁸ den Rückgang der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer über den generellen Trend hinaus verstärkt. Daher sollte, wie im ersten Teil dieses Abschnitts argumentiert wird, das Rentenniveau bei frühem Renteneintritt deutlicher als bisher abgesenkt werden.

Der zweite Anreizeffekt betrifft die Beteiligung aller, auch der jüngeren Arbeitnehmer an der Sozialversicherung. Aus Umfragen läßt sich schließen, daß der Versicherungscharakter der Rentenversicherung verloren gegangen ist, so daß die Beiträge nun zu einem großen Teil als Steuern gewertet werden, die Ausweichreaktionen verursachen. Daher sollte, wie das Pödyoyer im zweiten Teil dieses Abschnitts lautet, die GRV nach schwedischem Vorbild auf ein transparentes Kontensystem umgestellt werden, in dem die Versicherten regelmäßig über die bereits akkumulierten Beiträge und die dementsprechend zu erwartenden Leistungen informiert werden.

Die deutsche GRV ist in der OECD nicht das krassste, aber ein deutliches Beispiel für bezüglich des Renteneintrittsalters versicherungsmathematisch unfaire Renten (Gruber und Wise, 1999).¹⁹ 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 die Spätrentner für die kürzeren Laufzeiten nicht ausreichend kompensiert werden. Dies entspricht einer Subventionierung der Frührentner durch die Spätrentner.

Die Rentenreform 1992 wird ab dem Jahr 2004 dem Anreiz zur Frühverrentung die Spitze nehmen, ihn nicht aber eliminieren. In der seit 1972 gültigen Regelung gibt es bei früherer Pensionierung (Alter 60 bei Frauen, Alter 63 bei Erwerbstätigen mit 35 Jahren Beitragszeit) überhaupt keinen Abschlag. Lediglich die Berechnung der Rente nach Beitragsjahren erhöht die jährliche Rente um etwa 2,5%, wenn ein Arbeitnehmer ein Jahr länger arbeitet.

¹⁸ Diese Belege folgen weiter unten.

¹⁹ 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.

Dies wird aber dadurch weit mehr als zunichte gemacht, daß diese höhere Rente ein Jahr kürzer bezogen wird, was bei einer durchschnittlichen Rentenbezugsdauer von 17 Jahren einer um etwa 6% kürzeren Bezugsdauer entspricht. 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, berechnet also eine implizite Steuer, die das Rentensystem den Spätrentnern aufbürdet, erhält man hohe Steuersätze, die bei über 50% nach alter Rentenregelung liegen und immer noch ca. 25% betragen werden, wenn im Jahre 2004 die Regelungen der Rentenreform 1992 vollständig eingeführt worden sind.

Wenn ein Arbeitnehmer diesen Sachverhalt kennt, wird er versuchen, zum gesetzlich frühestmöglichen Zeitpunkt in Rente zu gehen.²⁰ Die einschlägige empirische Evidenz zeigt, daß dies in der Tat der Fall ist. Die Untersuchungen in den 11 Ländern, die im Band von Gruber und Wise (1999) betrachtet werden, ergeben eine enge Korrelation zwischen der impliziten Subvention der Frührentner und dem Anteil der Erwerbstätigen, der früh in Rente geht. Formale ökonometrische Analysen nach der Methodologie von Stock und Wise (1980), etwa Schmidt (1995), Siddiqui (1997), Riphahn und Schmidt (1997) und Börsch-Supan (2000c) bestätigen diesen internationalen Zusammenhang in nationalen Zeitreihen, Querschnitts- und Paneldatenanalysen. Die Größenordnung der Reaktion auf die Anreizeffekte wird von allen diesen Arbeiten sehr robust geschätzt. Sie impliziert, daß allein 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: eine um zwei Jahre verschobener mittlerer Renteneintritt entlastet das Budget der gesetzlichen Rentenversicherung um etwa 12%.²¹

²⁰ Es sei denn, die Arbeit macht ihm so viel Freude, daß er dafür zu zahlen bereit ist.

²¹ Der Beitrag von Breyer in diesem Band zeigt das ökonomische Kernproblem auf: Solange die implizite Verzinsung im Umlageverfahren nicht der expliziten Verzinsung auf dem Kapitalmarkt entspricht – und dies kann während des demographischen Wandels nicht der Fall sein – wird es zu Verwerfungen bei intertemporalen Entscheidungen kommen. Wird die implizite Rendite des Umlageverfahrens negativ, weil die (negative) Wachstumsrate der Erwerbstätigen den Produktivitätsfortschritt überkompensiert, kommt es vollends zu perversen intertemporalen Anreizen.

Negative mikroökonomische Anreize gibt es jedoch auch durch die Beitragszahlungen selbst. 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 diese empirische Frage ist das tatsächliche Verhalten der Arbeitnehmer relevant, nicht ökonomische Rationalitätspostulate. Sozialwissenschaftliche Umfrageergebnisse unter jungen Arbeitnehmern in Deutschland auf Fragen des Typs „Erwarten Sie, daß Sie Ihren Sozialversicherungsbeiträgen entsprechende Leistungen erhalten werden?“ zeigen, daß nur wenige an eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen glauben und eine Mehrheit die Sozialversicherungsbeiträge überwiegend als Steuern auffaßt.²² Eine kürzlich durchgeführte Parallelumfrage in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien bestätigte diese Ergebnisse auch in den drei anderen Staaten (Boeri, Börsch-Supan und Tabellini, 2000). Besonders aufschlußreich ist der Wille einer Mehrheit der Befragten in allen vier Ländern, 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 einer 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 ist in Schnabel (1999) dokumentiert, während über Schwarzmarkttransaktionen naturgemäß weniger bekannt ist, vgl. aber hierzu die von Schneider und Ernste (2000) gemessene Erhöhung des Schwarzmarktanteils in Deutschland. 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 GRV 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

²² Eine Zusammenstellung von Umfragen dieser Art in Deutschland und anderen Ländern findet sich in DIA (1999).

Minimum hinaus in die GRV ein, waren es 1997 nur noch 16%. Eine ähnliche Entwicklung weisen die weiblichen Selbständigen auf. Schnabel (1999) untermauert den Zusammenhang dieser Entwicklung mit den Anreizeffekten der GRV ökonomisch.²³

Was ist die wirtschaftspolitische Konsequenz? Auch hier helfen Umfrageergebnisse: Zwar ist wie oben berichtet, der Auffassung weit verbreitet, daß das Umlageverfahren eher ein Steuerungs- als ein Versicherungsmechanismus ist, andererseits ist aber das Verständnis, wie ein Umlageverfahren funktioniert, in den vier von Boeri et al. (2000) befragten 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 hier dafür sorgen, daß der Schleier der GRV weitgehend gelüftet und damit die negativen Anreizwirkungen deutlich gemindert werden, selbst wenn dies an den eigentlichen ökonomischen Parametern der umlagefinanzierten Rentenversicherung zunächst überhaupt nichts ändert (Disney, 1999).²⁴

4. Zur Ausgestaltung der kapitalgedeckten Säulen

Der Übergang von einem reinen Umlagesystem zu einem Mehrsäulensystem mit einer stärkeren Kapitaldeckung wirft viele Fragen auf, die vorher beantwortet werden müssen: Er bedarf der Vorplanung. Ein Übergang „im Wildwuchs“ ist problematisch, wie das „mis-selling“ Problem in Großbritannien gezeigt hat.²⁵ In Deutschland sind diese Fragen bis dato ebenfalls nur ungenügend reflektiert worden. Das Schlüsselprinzip ist, wie wir argumentieren werden, Pluralität und damit institutioneller Wettbewerb.²⁶

Ein wichtiger Aspekt bei der Wahl alternativer Institutionen der privaten Altersvorsorge sind die anfallenden Verwaltungskosten. Wie organisiert man ein dezentrales Alterssi-

²³ Auch die „opting-out“ Regelungen in Großbritannien und Ungarn bieten empirische Beispiele offenbarter Präferenzen, vgl. Disney (1996) bzw. Palacios und Rocha (1998).

²⁴ 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 jährliche Information in drei Jahren hilft nicht, die Wirkung der derzeitigen Reformantregungen einzuschätzen.

²⁵ Vgl. Disney (1996).

²⁶ Zur Sinnhaftigkeit einer staatlich (oder kollektiv) verwalteten kapitalgedeckten Säule vgl. Abschnitt 1.

cherungssystem, in dem die Verwaltungskosten nicht zu hoch werden? Die internationalen Erfahrungen sind in diesem Punkt zwiespältig. In Großbritannien betragen die Verwaltungskosten in den letzten Jahren ungefähr 25% der Einzahlungen – ein horrender Betrag. Davon sind mehr als die Hälfte Marketingkosten. Chile, das Land, in dem wir die längste Erfahrung mit einer privatwirtschaftlichen Altersvorsorge haben, hatte am Anfang Verwaltungskosten von fast 40%, die mittlerweile auf etwa 15% gefallen sind.²⁷ Auch das ist noch viel. In Deutschland haben private Rentensparbeträge einen Kostenanteil von ungefähr 6-7%. In den Vereinigten Staaten bereiten die sogenannten 401(k)-Pläne, die gruppenweise durch den Arbeitgeber vermittelt werden, ungefähr 3,5% Verwaltungskosten.²⁸ Die Verwaltung der Gruppen- oder Branchenpolicen, die in den Niederlanden und der Schweiz abgeschlossen werden und alle notwendigen Versicherungsleistungen enthalten, kostet zwischen 2,5 und 3,5% der Beiträge.²⁹

Wir lernen daraus, daß zum einen Gruppenpolicen deutlich billiger sind als Einzelpolicen. Zum anderen haben wir gelernt, daß die extremen Kosten im chilenischen und britischen System dadurch zustande gekommen sind, daß die Versicherten zu oft von einer Versicherung zur anderen gewechselt haben. Dies muß man zu verhindern suchen, was nicht einfach ist, denn wir brauchen die Wechsellmöglichkeit, um Konkurrenzdruck zwischen den verschiedenen Anbietern herzustellen. Man muß hier einen Kompromiß zwischen Wettbewerb und niedrigen Vertragskosten finden.

Hier spielt der Arbeitgeber eine wichtige Rolle, denn er kann wie schon jetzt durch das Angebot von Gruppenpolicen Verwaltungskosten senken und trotzdem Wahlmöglichkeiten für den Arbeitnehmer belassen. Beispiele dafür gibt es branchenweise,³⁰ aber auch in einzelnen großen Betrieben. Einige Großfirmen bieten den Mitarbeitern die Wahl verschiedener Arten der privaten Vorsorge an, die über den Betrieb laufen und zum Teil privat ergänzt werden können. Das Wahlrecht ist wichtig, weil ansonsten kein Druck ausgeübt werden kann, um die Renditen hoch zu halten. Dieser Druck auf diejenigen, die die konkreten Anlageentscheidungen zum Nutzen des Anteilseigners fällen sollen, ist wichtig. Er fehlt insbesondere dann,

²⁷ Diamond (1994), Schmidt-Hebbel (1998).

²⁸ Siehe auch Poterba, Venti und Wise (1994).

²⁹ Mitchell (1998); James und Vittas (1999); James, Smalhout und Vittas (1999).

³⁰ Etwa in der chemischen Industrie.

wenn der Anlageverwalter ein Monopol ist (etwa der Staat), wir hatten dies bereits im ersten Abschnitt dargestellt. Dies und die mangelnde Portabilität spricht gegen die in Deutschland so häufig praktizierte Direktzusage in der betrieblichen Alterssicherung. Diese Überlegung spricht im übrigen auch gegen Tariffonds, denn es ist völlig unklar, wer dafür sorgen soll, daß die Renditen für die Arbeitnehmer hoch sind, wenn bei niedrigen Renditen kein Arbeitnehmer zu alternativen Anlagen wechseln und dadurch Marktdruck aufbauen kann. Pluralität ist also eine wichtige Maxime. Der Markt muß letztlich die schwierige Abwägung zwischen zu hohen Verwaltungskosten und zu niedrigen Renditen entscheiden, daher auch über den richtigen Mix zwischen betrieblicher und individueller Altersvorsorge.

In der Abwägung zwischen den verschiedenen Formen der betrieblichen und individuellen Altersvorsorge spielt die Frage, wem das Risiko der zukünftigen Rentenhöhe aufgebürdet werden soll, dem Arbeitgeber oder dem Arbeitnehmer, eine prominente Rolle, deren strategische Bedeutung allerdings weit überschätzt wird. Bei der leistungsbezogenen Rente („defined benefits“) versprechen die Arbeitgeber eine feste Rentenhöhe und müssen durch die Anpassung der Beiträge und Rückstellungen an die Kapitalmarkt- und demographische Entwicklung dafür sorgen, daß sie diese Leistungsversprechungen auch erfüllen. Bei diesem Prinzip hat der Arbeitnehmer, der Versicherte, relativ wenig Risiko, zumindest vermeintlich. Bei dem anderen Prinzip, der beitragsbezogenen Rente („defined contributions“), zahlt der Arbeitnehmer in einen Fonds und bekommt nach seinem Erwerbsleben Kapital samt Zins und Zinseszins wieder heraus. Dabei trägt der Arbeitnehmer das volle Kapitalmarktrisiko. Dies ist allerdings nur die oberflächliche Analyse. Denn dadurch, daß sich der Arbeitgeber die Übernahme des Risikos bei der leistungsbezogenen Rente letztlich durch einen geringeren Nettolohn bezahlen lassen wird, ist der Unterschied zur beitragsbezogenen Rente geringer, als es zunächst aussehen mag. Pluralität bedeutet hier, daß Arbeitnehmer zwischen leistungsbezogenen und beitragsbezogenen Renten wählen können, d.h. zwischen teureren leistungsbezogenen Renten, bei dem der Versicherer das höhere Risiko trägt, und billigeren beitragsbezogenen Renten, bei denen der Arbeitnehmer das Risiko tragen muß.

Schließlich ist eine wichtige strategische Frage, inwieweit die ergänzende Alterssicherung als Obligatorium oder freiwillig mit fiskalischem Anreiz gestaltet werden soll. Für ein Obligatorium spricht zunächst ein rechentechnischer Trick: Ein Obligatorium vermindert als Abzug vom Bruttoeinkommen in der Nettoanpassungsformel die Rentenzahlung, ohne daß das Nettorentenniveau gesenkt werden müßte. Zum zweiten verhindert ein Obligatorium ein

kurzsichtiges Verschieben der Altersvorsorge auf ein Lebensalter, indem es zu spät ist, eine ausreichende Rente zu ersparen.³¹

Gegen ein Obligatorium sprechen jedoch die negativen Anreizeffekte jeglichen Zwangs. Wenn die höheren Belastungen durch die Altersstrukturverschiebung freiwillig getragen werden (da sie ja auch eine deutlich längere Lebenserwartung finanzieren), ist die politische Akzeptanz wesentlich höher, als wenn man dies über eine „Zwangsrente“ abwickelt. Dies ist ein wichtiger Punkt, um die Akzeptanz des deutschen Rentenversicherungssystems in der Bevölkerung wieder herzustellen, und um die negativen Anreizeffekte im Arbeitsangebot so klein wie möglich zu halten³².

5. Bemerkungen zu den übrigen Zweigen der sozialen Sicherung

Dieser Beitrag hat sich auf die Alterssicherung konzentriert. Mehr Pluralität in Finanzierung und Leistungsspektrum wird die demographische Entwicklung, wie eingangs erwähnt, aber auch im Gesundheitswesen erzwingen. In vieler Hinsicht sind die Probleme der umlagefinanzierten Krankenversicherung parallel zur umlagefinanzierten Rentenversicherung, da etwa 2/3 der Gesundheitsausgaben auf ältere Menschen entfallen. Wenn wir die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung einigermaßen stabil halten wollen, wird das Ausgabenvolumen pro älterer Person sinken müssen. Gleichzeitig werden wir aber auch in den nächsten Dekaden große Fortschritte in der Entwicklung der Medizin erleben dürfen, nach der Aussage vieler Mediziner sogar auf einen noch stärkeren technischen Fortschritt hoffen können, als wir ihn in den letzten Dekaden erlebt haben. Dies macht das Finanzierungsproblem der GKV erheblich dramatischer als das der GRV.

Eine Deckelung der Gesamtgesundheitsausgaben gemäß des bei halbwegs konstantem Beitragssatz verfügbaren Ausgabenvolumens der gesetzlichen Krankenversicherung wäre jedoch ein Unding, da wir uns so nicht nur vom technischen Fortschritt abkoppeln, sondern auch einen gesamtwirtschaftlich wichtigen Wachstumsmarkt allmählich ersticken würden. Dies spricht wie in der Altersvorsorge für ein Mehssäulensystem, dessen Basissäule die GKV ist. Die zweiten und dritten Säulen bestehen aus Privatversicherungen und Ersparnissen, die

³¹ Derzeit spielt Altersarmut in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle, vgl. Hauser et al. (1997) und OECD (1998).

³² Vgl. Börsch-Supan und Schnabel (1998) für die Größenordnung dieser Anreizeffekte.

ähnlich wie die Gesundheitsvorsorgekonten der Vereinigten Staaten steuerlich begünstigt werden müßten.

Das Design eines solchen Mehrsäulenmodells würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Ganz offensichtlich ist die Balance zwischen einer Zweiklassenmedizin und einem Mehrsäulenmodell sehr subtil; sie kann nur an einzelnen Beispielen vergegenwärtigt werden. Das Grundprinzip der Pluralität hat sich im übrigen in den Vereinigten Staaten durchaus bewährt. Die Fehler des amerikanischen Systems liegen nicht etwa in der Pluralität der zweiten und dritten Säule, sondern in der ungenügenden Ausgestaltung der ersten Säule.

Für die Pflegeversicherung gilt Gleiches, ist hier aber von Anfang an bereits realisiert worden: die gesetzliche Pflegeversicherung zahlt typischerweise nur den kleineren Teil der tatsächlichen Pflegekosten, der Rest muß durch eine private Ergänzungsversicherung, aus Ersparnissen oder familiären Transfers finanziert werden.

Es gibt jedoch auch Zweige der sozialen Sicherung, in der Pluralität keinen rechten Platz hat. Hierzu zählt die Sozialhilfe und die Arbeitslosenversicherung. Die Sozialhilfe ist eine klare Umverteilung von Steuereinnahmen der Reichen zu Gunsten der Armen. Pluralität ist hier unangebracht, denn diese würde die Umverteilungsbasis wieder zerstören. Allerdings ist Pluralität in der administrativen Ausgestaltung durchaus hilfreich, um Erkenntnisse über eine möglichst effiziente Sozialhilfe zu erhalten. Effizienz ist hier verstanden als eine Sozialhilfe, die die negativen Arbeitsangebotsanreize möglichst klein hält, um keine „Armutfallen“ zu schaffen. Wie die schwierige Balance zwischen Bereitstellung von Sozialhilfeleistungen und Erzeugung von Armutfallen in der Praxis zu realisieren ist, ist keineswegs klar. Regionale Pluralität, wie sie ja im kleinen Rahmen praktiziert wird, hilft daher, die richtige Balance quasi experimentell herauszufinden.

Für die Arbeitslosenversicherung gilt ähnliches. Auch hier handelt es sich im wesentlichen um eine Umverteilung von Einkommen, das einer möglichst großen Basis bedarf. Pluralität ist wiederum aus „experimentellen“ Gründen hilfreich, denn wir wissen sehr wenig, wie in Deutschland Arbeitslose zum Beispiel auf eine zeitlich begrenzte Zahlung der Arbeitslosenunterstützung reagieren würden.

Ausblick

Die demographische Entwicklung wird ohne Zweifel auch in Deutschland Mehrsäulenmodelle aus gesetzlicher, betrieblicher und individueller Alters- und Gesundheitsvorsorge

erzwingen. Solche Mehssäulensysteme sind in vielen Nachbarstaaten, z.B. in Dänemark, in der Schweiz und in den Niederlanden, längst etabliert. Diese Mehssäulenmodelle werden die politischen und demographischen Risiken abmindern, dafür aber mehr Kapitalmarktrisiko für den Arbeitnehmer bzw. die Haushalte einführen. Die Gesamtrisiken werden jedoch niedriger liegen, so lange diese Risiken nicht komplett miteinander korrelieren, eine vielleicht überraschende Einsicht über Mehssäulenmodelle sowohl in der Altersvorsorge als auch in der Gesundheitsfinanzierung.

Diese Pluralität der Finanzierungsverfahren wird die soziale Sicherung Deutschlands komplexer machen. Sie ist jedoch sinnvoll, da sie neue Möglichkeiten eröffnet. Dazu zählen eine gleichmäßigere intertemporale Verteilung der demographischen Last im Kapitaldeckungsverfahren der Alters- und Gesundheitsvorsorge und ebenso eine internationale Diversifikation, die den Einfluß der Demographie Deutschlands auf die deutschen Haushalte mildert. Kapitalgedeckte Vorsorgeformen erlauben eine flexiblere Anpassung der Beiträge an den Lebenszyklus, da in „fetten Jahren“ überproportional mehr, in „mageren“ entsprechend weniger eingezahlt werden kann. Sie erlauben eine Übertragbarkeit von Beiträgen zwischen Ehegatten, die eine flexiblere Arbeitsteilung insbesondere in der Kindererziehungsphase ermöglichen. Sie erlauben schließlich einen problemlosen Übergang zwischen selbständiger und abhängiger Beschäftigung als es im derzeitigen Umlageverfahren möglich ist. Diese Flexibilisierungsmöglichkeiten werden um so relevanter, wie die Gesellschaft mobiler und vielfältiger wird.

Nur im Prinzip könnten derartige Kontenübertragungen auch im Umlageverfahren abgewickelt werden. Tatsächlich scheitert dies jedoch an der intertemporalen Bewertung der eingezahlten Entgeltpunkte – der Kapitalmarkt ist der fundamentale Mechanismus, der Ressourcen über die Zeit bewertet.

Pluralität in der administrativen Gestaltung eröffnet schließlich die Möglichkeit, gute von schlechten Mechanismen auszuloten, was sowohl im Gesundheitswesen als auch in der Sozialhilfe und bei der Arbeitslosenunterstützung hilfreich wäre.

Mehr Pluralität in der zukünftigen sozialen Sicherung Deutschlands muß jedoch keineswegs heißen, daß nun alles zur Disposition steht, z.B. auch die Zwangsmitgliedschaft in den Basissäulen. Komplette Optionsfreiheit wäre sogar falsch: Es würde die Umverteilungs-

aufgaben dieser Versicherungszweige ad absurdum führen, impliziert adverse Selektion³³ und wird mit aller Wahrscheinlichkeit eher zu hohe Verwaltungskosten implizieren. Da in Deutschland jedoch sowohl die Altersvorsorge als auch das Gesundheitswesen ganz ausgesprochen monolithisch organisiert sind, ist es gänzlich unwahrscheinlich, daß ein Schritt in Richtung zu mehr Pluralität nicht zu Wohlfahrtsgewinnen führen würde.

³³ Vgl. Walliser (1997) sowie Walliser und Winter (1999).

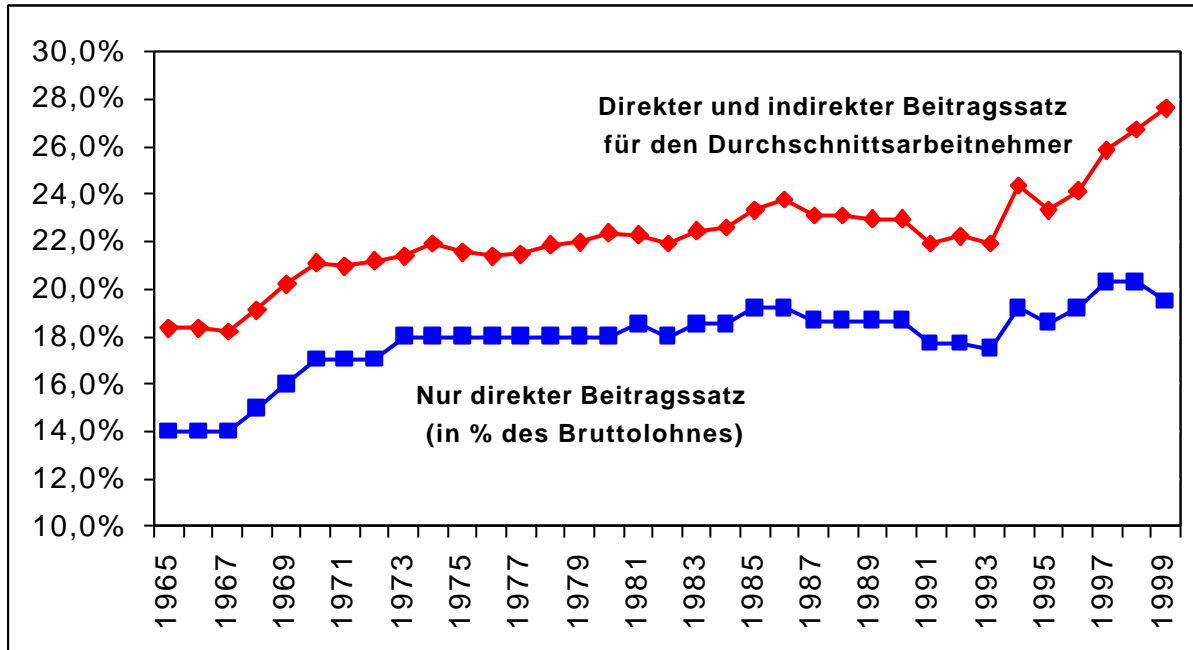
Literaturangaben

- Aaron, H. (1966), The Social Insurance Paradox, *The Canadian Journal of Economics and Political Sciences* 35, 314-17.
- Birg, H., and A. Börsch-Supan (1999), *Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung*, GDV: Berlin.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan und G. Tabellini (2000), Would you like to shrink or expand the welfare state? The opinions of European Citizens. Paper prepared for the October Panel of *Economic Policy*.
- Börsch-Supan, A. (1995), The Impact of Population Ageing on Savings, Investment and Growth in the OECD Area. In: OECD, *Future Global Capital Shortages: Real Threat or Pure Fiction?* Paris: OECD, 103-141.
- Börsch-Supan, A. (1999a), Capital Productivity and the Nature of Competition, *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics 1998*, 205-244.
- Börsch-Supan, A. (1999b), Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung, *Finanzarchiv*, Band 55, Heft 3, 400-428.
- Börsch-Supan, A. (2000a), A Model under Siege: A Case Study of the Germany Retirement Insurance System, *The Economic Journal*, Vol. 110 No. 461, F24-45.
- Börsch-Supan, A. (2000b), A Blue Print for Germany's Pension Reform, Paper prepared for the Workshop "Reforming Old-Age Pension Systems", Magdeburg, May, 2000.
- Börsch-Supan, A. (2000c). 'Incentive Effects of Social Security on Labour Force Participation: Evidence in Germany and Across Europe.' *Journal of Public Economics*, in press.
- Börsch-Supan, A., und R. Schnabel (1998), Social Security and Declining Labor Force Participation in Germany, *American Economic Review* 88.2, 173-178.
- Börsch-Supan, A., und J. Winter (2000), Pension Reform, Savings Behavior, and Corporate Governance, Paper prepared for *Economic Policy*.
- Börsch-Supan, A., R. Palacios und P. Tumbarello (2000), Pension Systems in the Middle East and North Africa: A Window of Opportunity, mimeo, The World Bank bzw. SFB Discussion Paper Nr. 99-44, Universität Mannheim.
- Breyer, F. (2000), Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.
- Corsetti, G. (1994), An Endogenous Growth Model of Social Security and the Size of the Informal Sector, *Revista Analisis Economico* 9.1.
- Corsetti, G. and K. Schmidt-Hebbel (1995), Pension Reform and Growth. The World Bank.
- Cutler, D., J.M. Poterba, L.M. Sheiner und L.H. Summers (1990), An Ageing Society: Opportunity or Challenge, *Brookings Papers on Econometric 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.

- Diamond, P.A. (1994), Privatization of Social Security: Lessons from Chile, *Revista Analisis Economico* 9.1.
- Disney, R. (1996), *Can we Afford to Grow Older?*, MIT Press: Cambridge, Mass.
- Disney, R. (1999), Notional Account-Based Pension Reform Strategies: An Evaluation, mimeo, University of Nottingham and The World Bank.
- Döring, D. (2000). Die Alterssicherung in der Europäischen Union und die Veränderung in der Erwerbstätigkeit, in: H. Schneider, *Europas Zukunft als Sozialstaat*, Baden-Baden: Nomos.
- Fenge, R. (1997), *Effizienz der Alterssicherung*, Physica-Verlag, Frankfurt.
- Gruber, J., and D. Wise (1999), Hrsg., *International Comparison of Social Security Systems*, The University of Chicago Press: Chicago.
- Hauser, R., K. Mörsdorf und F. Tibitanzl (1997), *Dokumentation empirischer Daten zur Alterssicherung in der Europäischen Union und Nordamerika*, Akademie der Arbeit: Frankfurt.
- Holzmann, R. (1997), Pension Reform, Financial Market Development and Endogenous Growth: Preliminary Evidence from Chile, IMF Staff Papers.
- James, E. und D. Vittas (1999), Administrative Costs of Individual Pension Accounts, mimeo, The World Bank, Washington, D.C.
- James, E., D. Vittas, and J. Smalhout (1999), 'Administrative Costs of Individual Account Systems: How to Keep Them Low', The World Bank.
- Levine, R., and S. Zervos (1998), Stock Markets, Banks, and Economic Growth, *American Economic Review* 88.3, 537-58.
- Mitchell, O. S. (1998), Administrative Costs in Public and Private Retirement Systems, in: M. Feldstein (Hrsg.), *Privatizing Social Security*, The University of Chicago Press: Chicago, 403-456.
- OECD (1988). *Ageing Populations: Social Policy Implications*, Paris: OECD.
- OECD (1998). *Family Resources During Retirement*, AWP 4.3, Paris: OECD.
- Orszag, P. und J. Stiglitz (1999), Ten Myths about Social Security, mimeo, The World Bank.
- Palacios, R. und R. Rocha (1998), The Hungarian Pension System in Transition, *Social Protection Discussion Paper Series 9805*, The World Bank, Washington, D.C.
- Pestieau, P., and U. Possen (1997), Investing Social Security in the Equity Market: Does it Make a Difference? Unpublished Discussion Paper, University of Liege.
- Poterba, J.M., S.F. Venti und D.A. Wise (1994), 401(k)-Plans and Tax-Deferred Saving, in: D.A.Wise (Hrsg.), *Studies in the Economics of Aging*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rajan, R.G., and L. Zingales (1998), Financial Dependence and Growth, *American Economic Review* 88.3, 559-88.
- Schmidt, P. (1995), *Die Wahl des Rentenalters – Theoretische und empirische Analyse des Rentenzugangsverhaltens in West- und Ostdeutschland*, Lang: Frankfurt.
- Schmidt-Hebbel, K. (1998), Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving, and Growth?, The World Bank, Working Paper, August 1998.

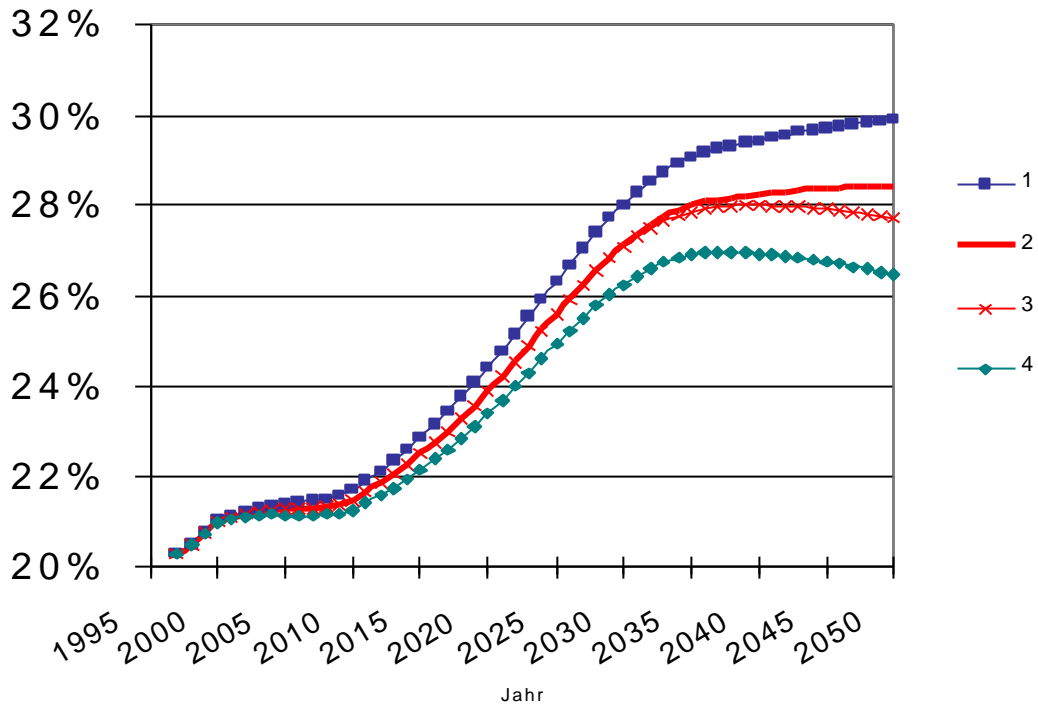
- Schnabel, R. (1998), Kapitalmarktrenditen und die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung. Working paper, University of Mannheim.
- Schnabel, R. (1999), Opting Out of Social Security: Incentives and Participation in the German Public Pension System, SFB504-Discussion Paper No. 99-42, University of Mannheim.
- Schneider, F. und D.H. Ernste (2000), Shadow Economies: Size, Causes and Consequences, *Journal of Economic Literature* 38(1), 77-114.
- Siddiqui, S. (1997), The Pension Incentive to Retire: Empirical Evidence for West Germany, *Journal of Population Economics* 10(4), 463-86.
- Stock, J.H., and D.A. Wise (1990), The Pension Inducement to Retire: An Option Value Analysis, in: D.A. Wise (Hrsg.) *Issues in the Economics of Aging*, Chicago: University of Chicago Press, 1990, 205-30.
- Verband deutscher Rentenversicherungsträger (VDR, 1999), *Die Rentenversicherung in Zeitreihen*, Frankfurt am Main.
- Walliser, J. (1997), Social Security Reform and the Cost of Private Annuities, mimeo, Congressional Budget Office, Washington, D.C.
- Walliser, J. und J. Winter (1999), Tax incentives, bequest motives and the demand for life insurance: Evidence from Germany. Discussion Paper No. 99-28, Sonderforschungsbereich 504, University of Mannheim.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998). *Grundlegende Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Gutachten vom Februar 1998, Bonn.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press: Oxford.

Abbildung 1: Direkte und indirekte Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, 1965-1999 (in % des Bruttoeinkommens)



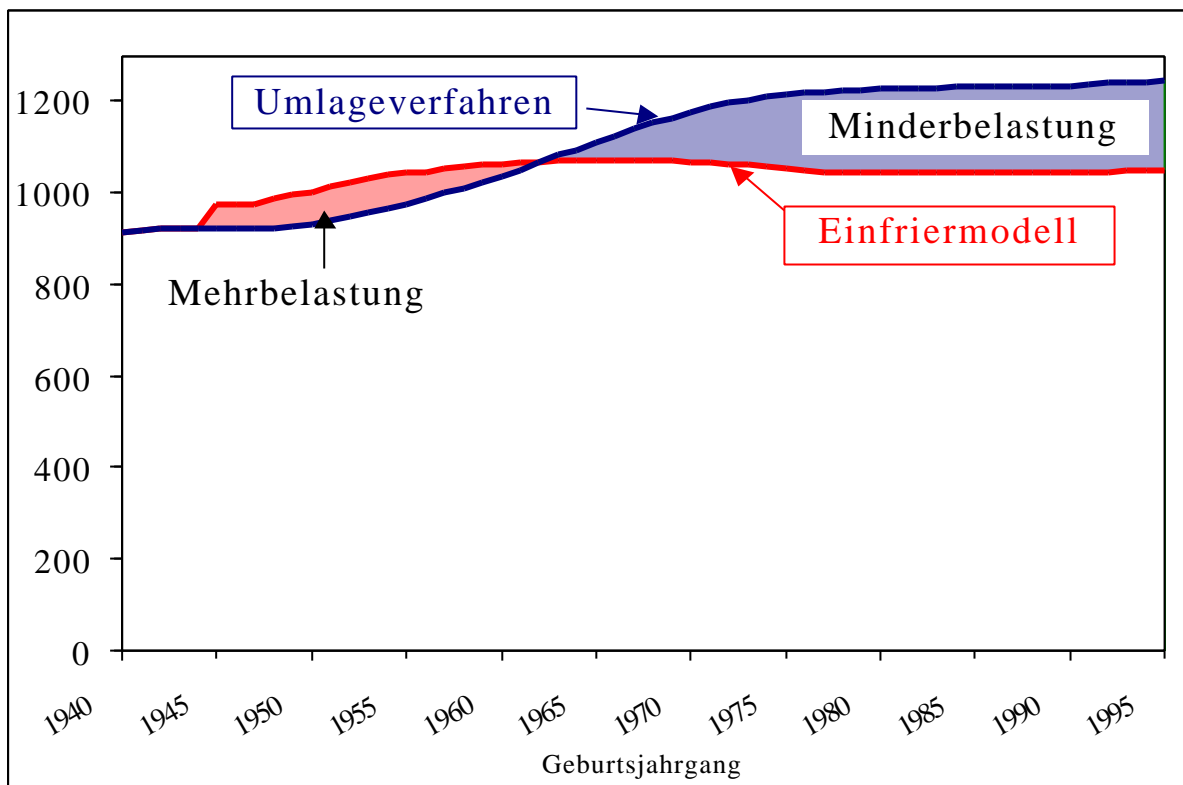
Quelle: VDR (1999) sowie eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Direkte Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, 2000-2050, bei festem Rentenniveau (in % des Bruttoeinkommens)



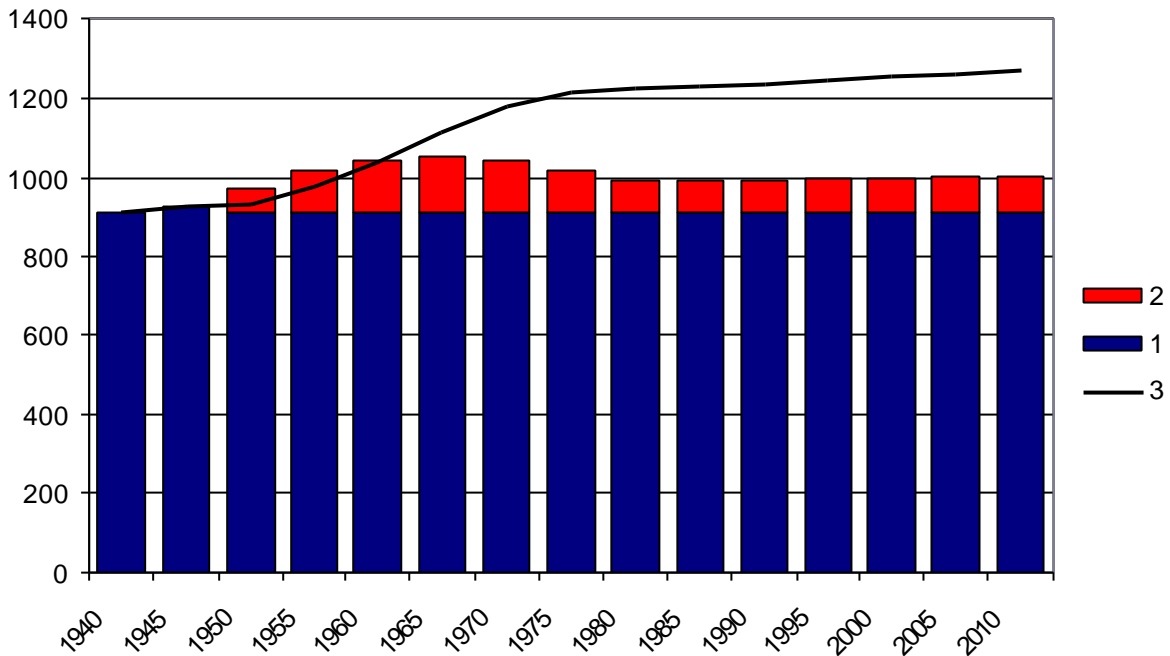
Legende: 1=Starke Alterung, konstante Fertilität, 2=Mittlere Alterung, konstante Fertilität,
 3=Mittlere Alterung, steigende Fertilität, 4=Mittlere Alterung, steigende Fertilität,
 Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999)

**Abbildung 3: Beiträge im Teilübergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren
(in DM/Monat real für den Durchschnittsverdiener)**



Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999)

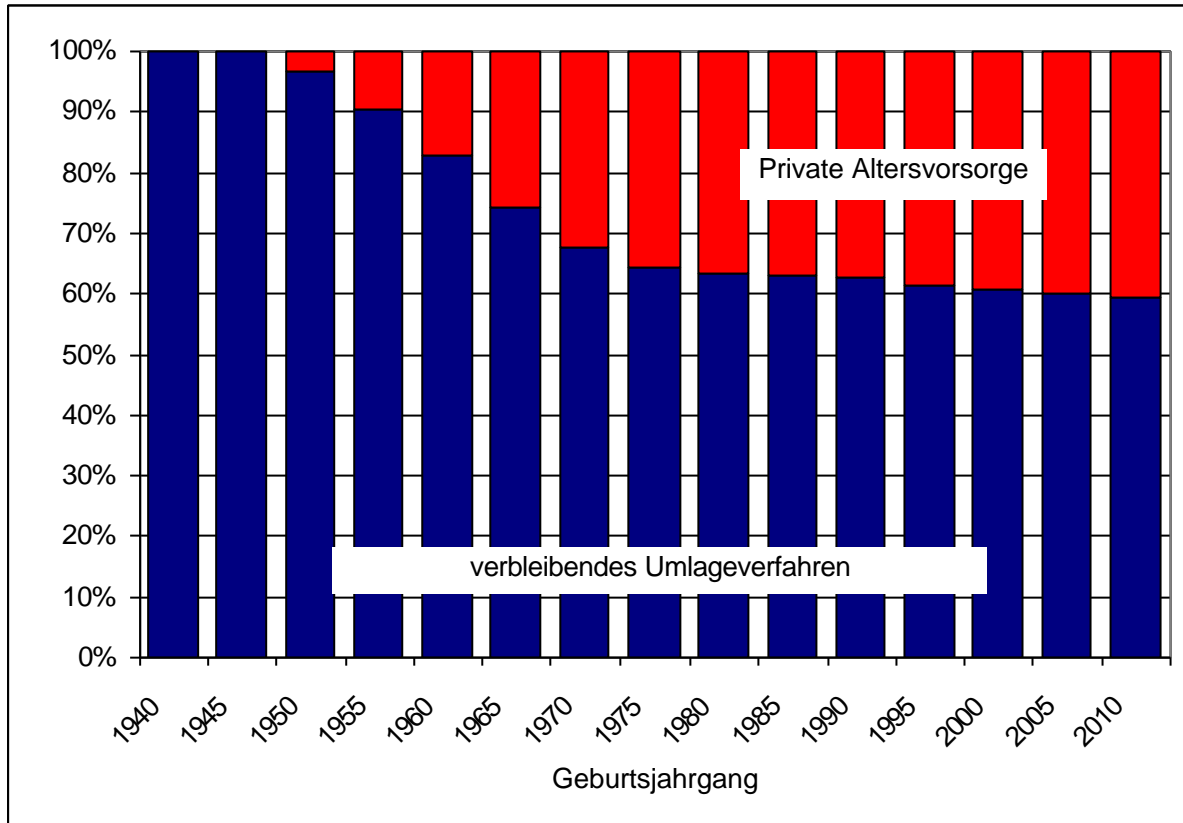
Abbildung 4: Aufteilung der Beiträge zwischen umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Säule (in DM/Monat real für den Durchschnittsverdiener)



Legende: 1=Umlagefinanzierte Säule und 2= Kapitalgedeckte Säule des Mischsystems,
3=Reines Umlageverfahren mit festem Rentenniveau.

Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999)

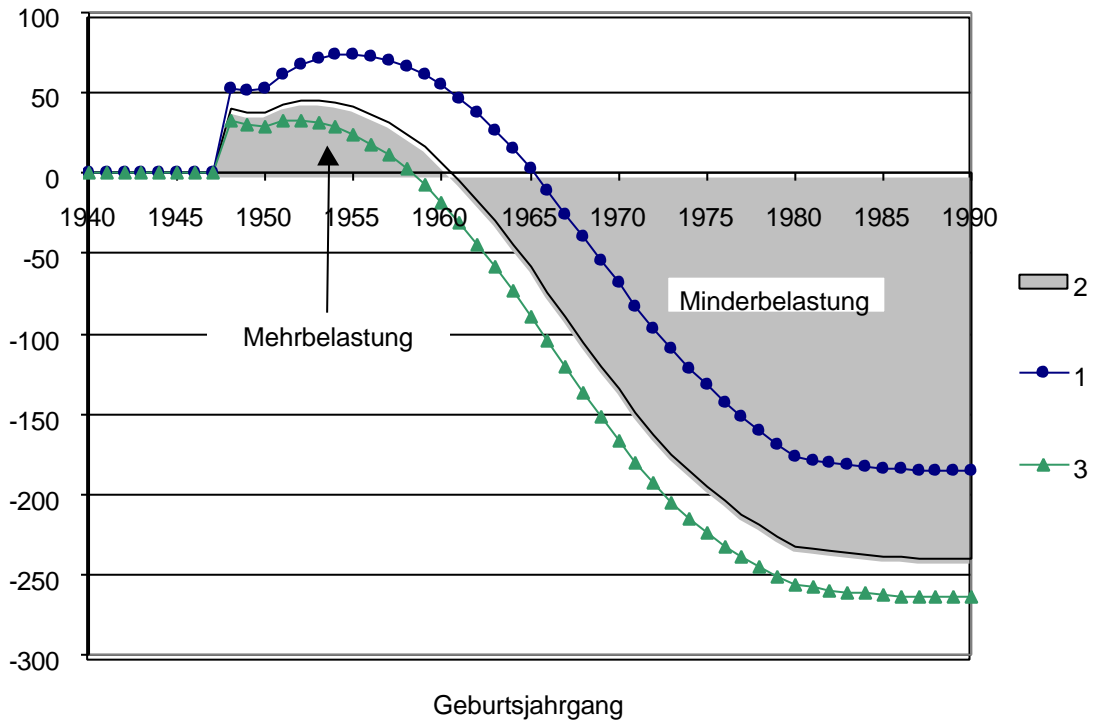
Abbildung 5: Aufteilung der Renten aus umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Säule



Legende: 100% entspricht einem festem Rentenniveau von 70.5%.

Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999)

**Abbildung 6: Monatliche Mehr-/Minderbelastung im „Einfriermodell“
(in DM/Monat real für den Durchschnittsverdiener)**



Legende: 1=Rendite von 3,0%, 2=Rendite von 4,5%, 3=Rendite von 5,5%.
Quelle: Birg und Börsch-Supan (1999)