

Chancen und Risiken für die nationalen Rentensysteme durch internationale Arbeitsmobilität

Von Tim Krieger*

Zusammenfassung: In zahlreichen Diskussionen wird immer wieder Zuwanderung als ein mögliches Instrument genannt, um die demographischen Probleme der umlagefinanzierten Rentensysteme in Europa zu lindern. Diese eingeschränkte Betrachtungsweise wird aber dem sehr viel weiterreichenden Phänomen der internationalen Arbeitsmobilität und ihrer Wirkungen auf die Rentensysteme nicht gerecht. In diesem Beitrag wird zunächst dargestellt, wie die wohlfahrtsteigernde Wirkung von Zuwanderung auf aggregierter Ebene zustande kommt und ob dies ausreicht, um auch politische Mehrheiten für Zuwanderung organisieren zu können. Zudem wird untersucht, ob nicht Reformen der Rentensysteme im nationalen Rahmen sehr viel entscheidender als Zuwanderungsfragen sind, nicht zuletzt da eine Abwanderung junger Menschen aus unattraktiver werdenden Sozialsystemen in Zukunft nicht mehr ausgeschlossen werden kann.

Summary: It is often argued that immigration may be a means to solve the demographic problems of pay-as-you-go financed pension systems in Europe. This argument, however, neglects the fact that immigration is only one aspect of international labour mobility and its effects on national pension systems. In this article we first show the welfare-enhancing effect of immigration for an entire country. We ask whether this increase in welfare is sufficient to generate a majority of votes in favor of immigration as well. We furthermore investigate the importance of reforms of the national pension systems in order to avoid emigration of young workers due to increasingly unattractive national pension systems.

1 Einleitung

Die Prognosen für die demographische Entwicklung in Deutschland sind eindeutig. Gemäß der mittleren Variante der aktuellen Bevölkerungsprojektion muss trotz einer angenommenen jährlichen Nettozuwanderung von durchschnittlich 200 000 Menschen mit einer Abnahme der Bevölkerung von gut 81 auf 70 Mill. Personen im Jahre 2050 gerechnet werden (Statistisches Bundesamt, 2000a, 18–19). Das Durchschnittsalter wird dadurch erheblich ansteigen. Diese Entwicklung wird deutliche Konsequenzen für die Finanzierbarkeit des deutschen Rentensystems haben, denn die aktuelle Relation, der zufolge jeder Rentner von etwa 4,4 arbeitenden Menschen unterstützt wird, wird sich längerfristig nicht aufrecht erhalten lassen. Selbst eine Verstetigung der Bevölkerungszahl auf dem Niveau des Jahres 1995 von 81,7 Mill. Menschen, für die eine jährliche Zuwanderung von 324 000 Migranten notwendig wäre (Vereinte Nationen, 2000, 37–38), könnte dieses Problem nicht beseitigen, da auch unter diesen Umständen das Durchschnittsalter der Bevölkerung weiter anwächst. Um gar das Verhältnis der 14- bis 64-Jährigen zu den über 65-Jährigen bis

* Institut für Sozialpolitik und Volkswirtschaftliches Seminar der Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, E-Mail: tkriege@uni-goettingen.de

zum Jahre 2050 beim heutigen Wert zu halten, wären nicht weniger als 3,4 Mill. Nettozuwanderer jährlich nötig. Allerdings bedarf es einer solch hohen Zahl nicht, um die Rentenversicherung zu stabilisieren, denn für die Zukunft müssen Produktivitätssteigerungen und Änderungen des Erwerbsverhaltens einkalkuliert werden. Dennoch muss es entweder zu starker Zuwanderung oder massiven Beitragserhöhungen kommen, um ohne weitere Reformen des Systems das bisherige Versorgungsniveau aufrecht zu erhalten.

Die meisten europäischen Länder stehen vor ähnlichen Problemen wie Deutschland, allerdings in unterschiedlich starkem Ausmaß. Dies liegt an Unterschieden in der Höhe der Fertilität und der Ausgestaltung der nationalen Rentensysteme. Tendenziell stehen aber auch diese Länder vor der Frage, ob sie mit Hilfe von Zuwanderung notwendige Reformen der Rentensysteme *abmildern* können. Eine vollständige Lösung der demographischen Probleme der Rentenversicherung kann von der Zuwanderung sicherlich nicht erwartet werden, doch kann sie ein erster Schritt zur Lösung der Probleme sein, der vor allem in einer Übergangsphase hilfreich wäre, bis beispielsweise einer erfolgreichen Familienpolitik nach rund 20 Jahren die ersten Berufsanfänger und damit Beitragszahler folgen oder bis ein gesellschaftlicher Konsens über eine stärkere Kapitaldeckung erzielt worden ist.

Doch dieser vermeintlich einfache Lösungsansatz, der letztlich auf der Annahme beruht, dass Zuwanderung über das Rentensystem einen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn erzeugt, verursacht in der Realität große Konflikte, da einzelne gesellschaftliche Gruppen durch Zuwanderung verlieren können. Die tagespolitische Diskussion zeigt, dass eine uneingeschränkte Befürwortung von Zuwanderung – auch unter rein ökonomischen Gesichtspunkten – nicht zu erwarten ist. Ist die Zahl der potenziellen Verlierer groß genug, so können Abstimmungen über das Thema Zuwanderung verloren gehen. Diese politökonomischen Implikationen sollen in diesem Beitrag diskutiert werden.

Daneben wird oft übersehen, dass Zuwanderung aus dem außereuropäischen Ausland nur eine von mehreren Varianten internationaler Arbeitsmobilität darstellt. Vor allem innerhalb Europas wird die Mobilität des Faktors Arbeit als eine der vier Grundfreiheiten gefördert. Auch wenn diese Wanderungsbewegungen noch nicht spürbar sind, so ist es durchaus denkbar, dass sich dies in den nächsten Jahrzehnten deutlich ändern wird. Die Konsequenz hieraus kann sein, dass Menschen aus Ländern mit für sie ungünstigen Sozialsystemen in andere Länder abwandern. Dies kann auch und gerade in Bezug auf die Rentensysteme geschehen, deren Ausgestaltung nach wie vor allein den nationalen Autoritäten unterliegt und die äußerst heterogen sind. Damit sind sie prädestiniert dafür, Wanderungsanreize zu schaffen, wie im Folgenden dargestellt werden soll.

Der vorliegende Beitrag ist in folgender Weise aufgebaut: In Abschnitt 2 soll in Kürze diskutiert werden, wie Zuwanderung auf ein Rentensystem wirkt und wie dieser Effekt zu quantifizieren ist. Der nachfolgende Abschnitt 3 wendet sich politökonomischen Aspekten der Zuwanderung zu. Er fragt, welche gesellschaftlichen Gruppen in welcher Weise von ihr betroffen werden und ob demnach politische Mehrheiten bei diesem Thema zu erwarten sind. Abschnitt 4 beschäftigt sich mit rentenversicherungsinduzierten Wanderungsanreizen, deren potenzielle Auslöser von unterschiedlichen Nettofortpflanzungsraten bis zu fundamentalen Systemunterschieden reichen können. Abschnitt 5 sucht Erklärungen dafür, warum es trotz des Vorliegens von Wanderungsanreizen bisher nur wenig Migration innerhalb Europas gibt. Abschnitt 6 nimmt eine Schlussbetrachtung und Bewertung vor.

2 Zur Wirkung von Zuwanderung auf die Rentenversicherung

Das Rentenversicherungssystem einzelner Länder kann nach dem Drei-Säulen-System eingeordnet werden, wobei die erste Säule umlagefinanziert ist, d. h. alle gegenwärtigen Beitragszahlungen werden genutzt, um die heutigen Renten aufzubringen. In Deutschland entspricht die Gesetzliche Rentenversicherung dieser Säule, aus der etwa 85 % des Alterseinkommens stammen. In anderen Ländern handelt es sich dagegen eher um staatliche Grundrentensysteme, die eine weit geringere Bedeutung für das Alterseinkommen haben. Die zweite Säule umfasst eine teilweise oder sogar vollständig kapitalgedeckte Zusatzversicherung auf staatlicher, betrieblicher oder privater Ebene. Sie spielt etwa in den Niederlanden oder der Schweiz in Form von Betriebsrenten eine bedeutende Rolle. Die dritte Säule ist die private Vorsorge, die überall kapitalfundiert und insbesondere in den USA sehr ausgeprägt ist (Börsch-Supan, 2001, 4–5).

Die unterschiedliche Bedeutung der drei Säulen der Rentenversicherung sorgt auch dafür, dass der gesellschaftliche Alterungsprozess auf die Rentenversicherungssysteme einzelner Länder verschieden stark durchschlägt. Kapitalgedeckte Systeme basieren auf individueller Vermögensbildung, die im Gegensatz zu umlagefinanzierten Systemen unabhängig von der Zahl und vom Alter der Teilnehmer ist. Eine Veränderung der Teilnehmerzahl durch Wanderungsbewegungen spielt daher keine Rolle für die individuellen Beiträge bzw. Ansprüche. Es ist zwar vorstellbar, dass Rückwirkungen von Migration auf den Zinssatz als der entscheidenden Variablen des kapitalgedeckten Systems stattfinden, doch sollte dies bei offenen Kapitalmärkten weitgehend vernachlässigbar sein.

Gänzlich anders ist dagegen die Bedeutung der Arbeitsmobilität für die umlagefinanzierten Rentensysteme zu beurteilen. Vereinfachend dargestellt hängen die gegenwärtigen Beitragszahlungen von der Höhe der Beitragssätze, dem (Brutto-)Einkommen sowie der Zahl der Beitragszahler ab. Hierbei sind zumindest die letzten beiden Variablen von Migration beeinflusst, wobei die Wirkung auf das Einkommen leichthin aus einem Grenzproduktivitätsargument entwickelt werden kann. Ist beispielsweise der Faktor Arbeit homogen, so führt eine Erhöhung der Zahl der Arbeitnehmer zu einer sinkenden Entlohnung oder zu höherer Arbeitslosigkeit, sofern die Arbeitsmärkte Rigiditäten aufweisen. Ist der Faktor Arbeit dagegen inhomogen, so hängt der Lohneffekt davon ab, ob zwischen den Migranten und den heimischen Arbeitskräften eine Substitutions- oder eine Komplementaritätsbeziehung besteht. Bei ersterer sollte Zuwanderung einen negativen Lohneffekt auf die heimische Bevölkerung haben.

Diese negativen Effekte können allerdings durch einen indirekten Arbeitsnachfrageeffekt, der durch die Konsumnachfrage der Zuwanderer ausgelöst wird, überkompensiert werden. Empirisch zeigen sich zudem in den meisten Studien keine oder nur geringfügig negative Effekte der Zuwanderung auf die Löhne der Einheimischen: Für eine Steigerung des Ausländeranteils um 10 % kann kaum mehr als eine einprozentige Lohnsenkung erwartet werden (Friedberg und Hunt, 1995). Unterstellt man heterogene Arbeitskräfte, so zeigen sich ebenfalls nur schwache Effekte (Bauer, 1998). Es ist allerdings festzuhalten, dass es für das im Folgenden zu entwickelnde politökonomische Argument bereits ausreichen kann, wenn Wähler die *Vermutung* haben, dass ein negativer Lohneffekt eintritt, ohne dass dies tatsächlich geschehen muss.

Die Anspruchsseite der Budgetgleichung der umlagefinanzierten Rentenversicherung, die in jeder Periode den Ausgleich von Beiträgen und Renten erreichen soll, umfasst das Rentenniveau, d. h. das Verhältnis von (Eck-)Rentensumme zu aktueller Lohnsumme, die Zahl der Rentner sowie ein Maß für dasjenige Einkommen, das als Bezugsgröße dient. In Deutschland ist dies das durchschnittliche Nettoeinkommen der arbeitenden Generation, gewichtet mit den Entgeltpunkten, die von den Rentnern in ihrer Aktivphase erworben wurden. Auch hier werden die Einkommensvariable und die Personenzahl von Migration beeinflusst; allerdings spielen die Wanderungsbewegungen von Rentnern im Zusammenhang mit der Rentenversicherung für Europa keine entscheidende Rolle.

In Verordnung 1408/71 EWG wird geregelt, dass Rentner ihre Ansprüche jeweils gegenüber dem Land behalten, in dem sie die Beiträge gezahlt haben und das unabhängig vom Wohnort. Eine Zuwanderung von Menschen dieser Gruppe hat also keinen direkten Einfluss auf die Budgetgleichung des Gastlandes, weil ihre Ansprüche nicht gegenüber dem Gastland geltend gemacht werden können. Dennoch kann die Migration älterer (reicher) Personen z. B. in die Feriengebiete Südeuropas Folgen haben, da vor allem ihre Mehrwertsteuerzahlungen im Heimatland fehlen und dem Gastland zufließen. Dies kann indirekt die Steuerlast der verbleibenden jungen Menschen erhöhen, was seinerseits Wanderungen Jüngerer auslösen könnte, die dann auch die Rentensysteme betreffen.

Die verbleibenden beiden Parameter der umlagefinanzierten Rentenversicherung, Rentenniveau und Beitragssatz, werden dann von Migration betroffen, wenn sie als Residualgröße die Anpassungen der restlichen Variablen aufnehmen. Nimmt man beispielhaft an, dass Beiträge und Renten auf denselben Lohnsatz bezogen werden, dann reduziert sich die Budgetgleichung auf die Tatsache, dass die Beitragszahlungen – „biologisch“ aufgezinnt mit der Bevölkerungswachstumsrate – das Rentenniveau ergeben. Das Rentenniveau steigt also, wenn bei konstantem Beitragssatz das Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung beschleunigt wird. Umgekehrt kann der Beitragssatz reduziert werden, wenn die wegen eines konstanten Rentenniveaus unveränderte Rentensumme auf mehr Beitragszahler verteilt wird.

Für ein realistischeres Bild bedarf diese Aussage allerdings zweier Qualifikationen: Zum einen lässt sich anstelle der beschriebenen Extremfälle i. d. R. eine simultane Schwankung beider Parameter feststellen (Wagener, 2001), zum anderen sollte eine alternde Bevölkerung unterstellt werden, so dass Zuwanderung nur die erwarteten Beitragserhöhungen und/oder Rentenniveausenkungen *abmildert*. Es zeigt sich also, dass beide wanderungsinduzierten Parametervariationen einen wohlfahrtssteigernden Effekt für die heimische Bevölkerung erwarten lassen, allerdings gibt es keine empirische Abschätzung, welche Gruppe in welchem Maße davon profitiert.

Die zuvor beschriebenen positiven Effekte sind der wesentliche Grund dafür, dass die Zuwanderung trotz möglicher negativer Gegeneffekte insgesamt positiv auf die Wohlfahrt wirkt. Dabei entstehen für die heimische Bevölkerung Erträge in Form von zusätzlichen Renten oder Nettoeinkommenserhöhungen, deren Gegenleistung in Form von Ansprüchen der Einwandererdynastien jedoch in die (unendliche) Zukunft verschoben wird. Theoretische Modelle zeigen, dass die positive Wirkung selbst dann eintritt, wenn die Zuwanderer nur gering qualifiziert und sogar Nettoempfänger von Sozialleistungen sind (Razin und Sadka, 1999).

Diese Aussagen werden durch verschiedene Simulationsrechnungen untermauert. Sinn (1997) ermittelt den intertemporalen Beitrag von Zuwanderern zur umlagefinanzierten Rentenversicherung: Nimmt man an, dass jeder Einwanderer eine unendliche Dynastie von Nachkommen hervorbringt, was allerdings Rückkehrmigration vernachlässigt, so wird die einheimische Bevölkerung gerade um die aggregierten Beitragszahlungen der ersten Einwanderergeneration entlastet. Dabei ergibt eine empirische Abschätzung eine positive fiskalische Externalität von etwa 175 000 Euro je Zuwanderer. Börsch-Supan (1994) schätzt, dass eine jährliche Zuwanderung von 300 000 Personen die prognostizierten Beitragssatzsteigerungen um die Hälfte senken kann.

Auch die umfassenderen Konzepte der Generationenbilanzierung bestätigen den positiven Effekt, auch wenn hierbei nicht explizit nach dem Beitrag für die Rentenversicherung gefragt wird. So finden Bonin, Raffelhüschen und Walliser (2000), dass bei einer gleichmäßigen Verteilung der aggregierten Nettozahlungen von jährlich 200 000 Zuwanderern die Nettosteuerlast zukünftiger Kohorten um etwa 30 % sinken wird. Bonin (2001) ermittelt unter ähnlichen Annahmen einen intertemporalen Haushaltsüberschuss durch einen repräsentativen Zuwanderer von rund 53 000 Euro. Diese Analyse legt auch nahe, dass Einwanderer dann vorteilhaft für die einheimische Bevölkerung sind, wenn sie sich im Alter von 11 bis 47 Jahren befinden. Dies traf im Jahr 1996 für fast 80 % der Zuwanderer zu. Die meisten dieser Ergebnisse beruhen dabei auf der wichtigen Annahme, dass die Nachkommenzahl der Zuwanderer im Durchschnitt höher ist als die der Einheimischen, auch wenn keine robusten empirischen Ergebnisse über Fertilitätsanpassung und Selbstselektion in ihrer Rolle für die relative Fertilität von Zuwanderern vorliegen.

3 Zur Akzeptanz von Zuwanderung

In einer alternden Gesellschaft, deren Rentensystem nach dem Umlageverfahren organisiert ist, muss es über kurz oder lang zwangsläufig zu Reformen kommen, die die Einnahmen- und Ausgabenseite der Budgetgleichung der Rentenversicherung wieder in Einklang bringen. Diese Maßnahmen sind unpopulär, weil sie einzelne oder mehrere Generationen und/oder Gruppen der Gesellschaft belasten, wobei die Belastung unterschiedlich stark ausfallen kann. Ein offensichtliches Beispiel hierfür ist es, wenn zur Lösung der demographischen Probleme ein teilweiser Übergang zur Kapitaldeckung vollzogen werden soll, gleichzeitig aber den bestehenden Rentenversicherungsansprüchen verfassungsrechtlich ein Eigentumscharakter zugesprochen wird. Bestandsrentner müssen dann keine Rentenkürzungen befürchten, während die junge Generation zusätzlich zu den Beiträgen in das umlagefinanzierte System einen eigenen Kapitalstock aufbauen muss. Umfrageergebnisse zeigen, dass zwar eine Umstellung vom Umlageverfahren auf die Kapitaldeckung gewünscht wird, aber gleichzeitig keine Zusatzkosten entstehen dürfen. Eine solche Doppelbelastung wurde von nicht einmal 10 % der Befragten akzeptiert (Boeri, Börsch-Supan und Tabellini, 2001).

Zuwanderung und die damit verbundenen positiven Wohlfahrtswirkungen könnten daher als probates Mittel angesehen werden, um politisch nicht durchsetzbare Rentenreformen zu umgehen. Dabei ist allerdings die je nach Ausgestaltung des nationalen Rentenversicherungssystems unterschiedliche Wirkung von Migration auf die gesellschaftlichen Gruppen zu beachten. Die neuere politökonomische Literatur beschäftigt sich daher mit der Frage, ob eine politische Mehrheit für Zuwanderung organisiert werden kann und, wenn dies der Fall ist, ob die Zahl der Zuwanderer gesellschaftlich optimal sein wird.

In der Literatur wird angenommen, dass ein „soziales Optimum“ (oder ein Zustand mit geringst möglicher Verzerrung) bei der Zahl der Zuwanderer und damit bei den Beitragsätzen bzw. dem Rentenniveau dann vorliegt, wenn diese durch die Mitglieder der jüngsten Generation, die im Laufe ihres bevorstehenden Lebens als Beitragszahler und später als Rentenempfänger sämtliche Kosten und Erträge der Rentenversicherung internalisieren, gewählt wird (Breyer, 1990, 140; Sjoblom, 1985). Für die konkrete Zahl der Zuwanderer muss dieses theoretische Argument allerdings noch hinsichtlich der teilweise starken Annahmen qualifiziert werden; beispielsweise muss die Zuwandererzahl höher ausfallen, wenn Rückkehrmigration zugelassen wird. Ältere, d. h. rentennahe Kohorten und die Rentner haben im Vergleich zu jungen Menschen nur noch relativ kurze oder gar keine Beitragszeiten mehr vor sich, die sie in ihr Kalkül einbeziehen müssen. Die (rein vorwärts gerichteten) Generationenkonten werden z. B. für Deutschland etwa im Alter zwischen 50 und 55 Jahren negativ (Bonin, 2001), d. h. ab diesem Alter werden mehr Leistungen erhalten als Beiträge gezahlt.

Die zunehmende Gewichtsverschiebung zwischen diesen beiden Größen führt dazu, dass im individuellen Optimum tendenziell höhere Beitragszahlungen befürwortet werden als dies die jüngste Generation tun würde. Eine Koalition der älteren Generationen kann sich also auf Kosten der jüngeren Generationen besser stellen, indem sie deren Beitragslast erhöht. In einer alternden Gesellschaft kann sich dieses Problem noch weiter verschärfen, da der Einfluss der jungen Generationen weiter schwindet. Sinn und Übelmesser (2000) zeigen, dass das Medianalter von heute 47 auf 54 Jahre in 2030 steigen wird, wodurch – selbst wenn Altruismus nicht ausgeschlossen wird – politische Mehrheiten für das von der jüngsten Generation gewünschte Beitragsniveau immer schwieriger zu erreichen sein werden.

Dies hat auch Rückwirkungen auf die gewünschte Höhe der Zuwanderung, wie in verschiedenen Modellen gezeigt wird (Scholten und Thum, 1996; Haupt und Peters, 1998; Krieger, 2002a; eine Übersicht gibt Krieger, 2002b). Dabei werden zumeist die Extremfälle von Rentensystemen verglichen, die entweder das Rentenniveau bei endogenen Beitragsätzen fixieren oder umgekehrt das Rentenniveau als Residualgröße bei konstantem Beitragsniveau betrachten. In dieser Gegenüberstellung drehen sich die Anreize, für Zuwanderung zu stimmen, zwischen den Gruppen genau um. Junge Wähler lehnen Zuwanderung ab, wenn die Beitragssätze fixiert sind, weil sie durch die tendenziell sinkenden Löhne negativ davon betroffen sind. Rentner dagegen profitieren von einem stark steigenden Rentenniveau, selbst wenn das sinkende Lohnniveau als Bemessungsgrundlage dient. Andererseits haben junge Menschen einen Vorteil, wenn das Rentenniveau auf einem unveränderten Niveau verbleibt, weil nun negative Lohneffekte durch eine erhebliche Absenkung der Beitragsbelastung ausgeglichen werden.

Bereits im vorherigen Abschnitt wurde jedoch gezeigt, dass diese scharfe Unterscheidung der Szenarien in der Realität nicht möglich ist. Vielmehr gab es zumindest in Deutschland in der Vergangenheit immer Variationen beider Variablen. Dennoch wurden alterungsbedingte Anpassungen tendenziell eher bei den Beitragssätzen vorgenommen, die sich inzwischen für den Durchschnittsarbeitnehmer auf fast 30 % belaufen, wovon 19,3 % direkt und etwa 9 % über Mehrwert-, Öko- und sonstige Steuern aufgebracht werden. Derweil hält sich das Rentenniveau des Eckrentners seit Mitte der siebziger Jahre relativ konstant zwischen 65 und 70 % des Bruttoeinkommens. Würde dieses Rentenniveau beibehalten werden, so müssten die Beitragssätze bis 2050 auf etwa 38 % ansteigen (Börsch-Supan und Winter, 2000).

Damit zeigt sich, dass die junge Generation im deutschen Rentensystem vermutlich nicht nur am meisten durch den Alterungsprozess der Gesellschaft betroffen sein wird, sondern auch am stärksten von Zuwanderung profitieren kann. Je jünger die Arbeitnehmer sind, desto länger können sie ihre Beitragszahlungen anteilig auf die Zuwanderer umlegen, d. h. also desto günstiger stellen sich ihre Generationenkosten dar. Diese Vorteilhaftigkeit gilt umso mehr, als die potenziellen negativen Lohneffekte, wie bereits diskutiert, gering sind und damit der Nettoeffekt positiv ausfallen dürfte. Für die älteren Arbeitnehmer und Rentner hängt der Grad der Akzeptanz im hier diskutierten Rahmen von der Ausgestaltung der Rentenformel ab, d. h. vor allem vom aktuellen Rentenwert, der die Nettolohn- und -gehaltsentwicklung berücksichtigt. Da das Rentenniveau in Deutschland eher wenig schwankt und auch die Lohnentwicklung als Berechnungsbasis durch Zuwanderung kaum sinken dürfte, werden die älteren Kohorten von der Zuwanderung allenfalls geringfügig betroffen und damit diesbezüglich tendenziell indifferent eingestellt sein. Andererseits neigen diese Menschen offenbar aus außerökonomischen Gründen eher zu einer Ablehnung von Zuwanderung als jüngere Menschen.

Neben den Altersunterschieden spielen aber auch Qualifikations- bzw. Einkommensunterschiede eine Rolle in der Zuwanderungsfrage. Razin und Sadka (2000) zeigen in einer Simulationsanalyse, in der eine CES-Produktionsfunktion mit relativ realitätsnahen Parameterwerten spezifiziert wurde, gleichzeitig aber die eher unrealistische Annahme der Beitragssatzkonstanz getroffen wurde, dass die positive fiskalische Externalität, die durch geringqualifizierte Zuwanderung auf die einheimische Bevölkerung ausgeübt wird, nicht ausreicht, um die Gewinne der ersten Rentnergeneration auszugleichen. Dies bedeutet, dass alle nachfolgenden Generationen über einen zu starken negativen Lohneffekt Lebenseinkommen verlieren. Entscheidend dabei ist, dass die Einkommensverluste umso gravierender ausfallen, je weniger qualifiziert die Arbeitnehmer sind.

Krieger (2002a) kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Während die hoch qualifizierten Arbeitnehmer geringqualifizierte Zuwanderung uneingeschränkt befürworten, müssen gering qualifizierte einheimische Arbeitnehmer einen positiven Beitragseffekt und einen negativen Lohneffekt gegeneinander abwägen. Eine grobe numerische Abschätzung ergibt unter strikten Annahmen, dass bei einem Nullwachstum der Bevölkerung und einem Rentenniveau von 70 % eine Zuwanderungsquote (Verhältnis von Zuwanderern zu einheimischen Arbeitskräften) in Höhe von etwa 45 % über den Zeitraum einer Generation angestrebt wird.

Diese Vermutungen spiegeln sich bis zu einem gewissen Grad und bei aller Vorsicht hinsichtlich der Kausalität auch in dem Wählerpotenzial von Parteien sowie ihrer Haltung zur Zuwanderungsfrage wider. Gemäßigt konservative Parteien haben im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt tendenziell eine ältere Mitgliedschaft sowie ältere Wähler. Damit vertreten diese Parteien Rentner und rentennahe Kohorten in besonderer Weise. Gleichzeitig nehmen diese Parteien eine eher ablehnende Haltung gegenüber größeren Zuwanderungsströmen ein. Auf dem linken Parteienspektrum angesiedelte Parteien haben dagegen nicht nur i. d. R. eine jüngere Gefolgschaft, sondern auch eine liberalere Haltung in Zuwanderungsfragen.

Arbeiterparteien müssen beachten, dass Zuwanderung nicht zu negativen Lohn- und Einkommenseffekten führt, die ihre Klientel betreffen. Sie können daher eher der Zuwanderung von hoch Qualifizierten zustimmen. Auf Deutschland bezogen könnte hierin einer der

Gründe liegen, warum es zwar möglich war, eine Greencard für Computerspezialisten einzuführen, ein allgemeines Zuwanderungsgesetz jedoch wenig Zustimmung findet. Insgesamt sollten sich unter *rein ökonomischen* Gesichtspunkten jedoch politische Mehrheiten für Zuwanderung organisieren lassen, wenn auch nicht zwingend in der sozial optimalen Höhe.

4 Rentenversicherungsinduzierte Wanderungsanreize

Zuwanderung ist nur ein Teil des Phänomens der internationalen Arbeitsmobilität. Für die industrialisierten Länder des Westens ist sie allerdings bedeutend, weil die Einkommensdifferenziale zwischen ihnen und den Schwellen- sowie Dritte-Welt-Ländern für einen relativ stetigen Zustrom von Menschen sorgen können. In diesem Zusammenhang ist die Frage bedeutend, wie die Zuwanderer auf die nationalen Systeme der sozialen Sicherung wirken und wie die einheimische Bevölkerung darauf reagiert. Dennoch sollte auch die Frage von innereuropäischen Wanderungen nicht außer Acht gelassen werden, weil hier eine Zunahme der Faktormobilität erklärtes Ziel der Politik ist, während gleichzeitig die Einkommensdifferenziale eher gering sind, so dass Unterschiede in der sozialen Sicherung eher ins Gewicht fallen. Im Folgenden soll untersucht werden, welche Ausgestaltung der Sozialsysteme Menschen dazu veranlassen könnte, ihr Heimatland zu verlassen, was die positive Entlastungswirkung der Zuwanderung auf die Rentenversicherung in ihr Gegenteil umkehren würde oder sogar zusätzliche Ineffizienzen auslösen könnte.

4.1 Wanderungsanreize bei reiner Umlagefinanzierung

Die Budgetgleichung eines umlagefinanzierten Rentensystems kann unter der Annahme, dass das Rentenniveau unverändert bleiben soll, nur dann erfüllt bleiben, wenn der Alterungsprozess der Gesellschaft durch Beitragserhöhungen aufgefangen wird. Diese belasten die arbeitende Generation durch sinkende Nettoeinkommen, aber unter Umständen auch durch eine höhere Arbeitslosigkeit, wenn die zusätzlichen Lasten die Lohnnebenkosten erhöhen. Werden die negativen Effekte zu groß, so ist eine Abwanderung jüngerer Menschen in Form eines „Voting by feet“ in andere Länder mit geringerer Belastung nicht auszuschließen. Bezüglich der Höhe der Belastung aus dem Rentensystem lassen sich zunächst die Nettoerproduktionsraten verschiedener Länder, die für umlagefinanzierte Systeme von entscheidender Bedeutung sind, vergleichen. Hierbei zeigen sich erhebliche Unterschiede: So liegt die Nettoerproduktionsrate in Deutschland oder Italien aktuell um etwa 30 % unterhalb derjenigen von Frankreich oder Großbritannien (Statistisches Bundesamt, 2001, 224). In den erstgenannten Ländern wird daher, bezogen auf die umlagefinanzierte Säule der Rentenversicherung, mit besonders großen Problemen zu rechnen sein.

Unterschiedliche Nettoerproduktionsraten sind jedoch noch keine ausreichende Begründung für die Vorhersage bedeutsamer Wanderungsbewegungen, da die Wahlparameter der Rentensysteme ihren Einfluss ausgleichen können. Wildasin (1999) hat daher für sieben europäische Länder den Nettobarwert der Differenz von zukünftigen Renten- und Beitragszahlungen bei Mitgliedschaft im nationalen Rentenversicherungssystem, den *NPPW* („net public pension wealth“), der eine vereinfachte Variante eines Generationenkontos ist, berechnet. In Tabelle 1 sind diese – jedoch wegen der unsicheren Erwartungen über die zukünftige Entwicklung der Rentensysteme mit Vorsicht zu betrachtenden – Ergebnisse auf-

Tabelle 1

NPPW nach Alter und Familienstand
In Euro bzw. als Prozent des Lebenseinkommens

| Land | Allein stehend 20 Jahre | | Verheiratet 20 Jahre | | Allein stehend 40 Jahre | | Verheiratet 40 Jahre | |
|-------------|----------------------------|------|-------------------------|------|----------------------------|------|-------------------------|------|
| | in Euro | in % | in Euro | in % | in Euro | in % | in Euro | in % |
| Belgien | -30 152 | -13 | -28 224 | -12 | -20 240 | -8 | -15 503 | -6 |
| Dänemark | -11 438 | -3 | -7 289 | -2 | -3 707 | -1 | 6 701 | 2 |
| Deutschland | -53 059 | -16 | -53 059 | -16 | -38 758 | -11 | -38 758 | -11 |
| Frankreich | -13 634 | -6 | -9 652 | -4 | 15 558 | 8 | 24 786 | 12 |
| Italien | -28 698 | -13 | -28 698 | -13 | 18 173 | 9 | 18 173 | 9 |
| Luxemburg | -33 543 | -11 | -33 543 | -11 | -15 939 | -5 | -15 939 | -5 |
| Niederlande | -91 018 | -31 | -87 810 | -30 | -84 439 | -28 | -76 772 | -25 |

Quelle: Wildasin (1999).

geführt. Angegeben wird jeweils der absolute Gewinn oder Verlust in Euro bzw. der relative Gewinn oder Verlust gemessen am erwarteten Lebenseinkommen. Es zeigt sich, dass die Werte in den meisten Fällen negativ sind, d. h. die Arbeitnehmer können in Zukunft (in Barwerten) weniger Rentenzahlungen erwarten als sie selbst zuvor an Beiträgen eingezahlt haben. Dies kann als eine Art implizite Einkommensteuer angesehen werden, die vor allem durch die ungünstige demographische Entwicklung bedingt ist.

Zwischen den hier berücksichtigten Ländern sind beträchtliche Unterschiede feststellbar. Während ein allein stehender Däne von 20 Jahren lediglich 3 % seines Lebenseinkommens durch das heimische Rentenversicherungssystem einbüßt, wären es für die gleiche Person in den Niederlanden 31 %. Unter der Annahme, dass eine Person ansonsten an jedem Ort das gleiche Einkommen erzielt, existiert also offensichtlich ein finanzieller Anreiz, aus Ländern mit hoher impliziter Besteuerung durch die Rentenversicherung in Länder mit geringerer Besteuerung zu wandern. Eine Abschätzung dieses finanziellen Anreizes findet sich in Tabelle 2. Sie gibt an, wie viel Prozent des Lebenseinkommens ein Deutscher hinzugewinne oder verlöre, wenn er in ein anderes europäisches Land umzöge.

Tabelle 2

Veränderung des NPPW bei Migration, nach Alter und Familienstand
In Euro bzw. als Prozent des Lebenseinkommens

| Migration von Deutsch- land nach: | Allein stehend 20 Jahre | | Verheiratet 20 Jahre | | Allein stehend 40 Jahre | | Verheiratet 40 Jahre | |
|--|----------------------------|------|-------------------------|------|----------------------------|------|-------------------------|------|
| | in Euro | in % | in Euro | in % | in Euro | in % | in Euro | in % |
| Belgien | 9 134 | 3 | 11 942 | 3 | 8 371 | 2 | 12 205 | 3 |
| Dänemark | 42 906 | 12 | 47 055 | 14 | 39 957 | 11 | 45 740 | 13 |
| Frankreich | 33 394 | 10 | 37 375 | 11 | 53 756 | 15 | 58 883 | 17 |
| Italien | 12 631 | 4 | 12 631 | 4 | 40 835 | 12 | 40 835 | 12 |
| Luxemburg | 14 115 | 4 | 14 115 | 4 | 14 770 | 4 | 14 770 | 4 |
| Niederlande | -52 672 | -15 | -49 464 | -14 | -54 874 | 16 | -50 615 | -15 |

Quelle: Wildasin (1999).

Da Deutschland einen stark negativen *NPPW* hat, besteht tendenziell ein fiskalischer Anreiz, Deutschland in Richtung eines anderen Landes (mit Ausnahme der Niederlande) zu verlassen. Eine Abwanderung nach Dänemark brächte für einen allein stehenden Zwanzigjährigen einen Zugewinn von 12 % des Lebenseinkommens mit sich. Insbesondere in grenznahen Regionen könnten solche Wanderungsanreize an Bedeutung gewinnen.

Mit Rückbezug auf Abschnitt 3 sollte gleichzeitig darauf hingewiesen werden, dass die Werte in Tabelle 1 auch von außerhalb der EU kommenden Zuwanderern Hinweise geben können, in welchem Land eine Ansiedlung *ceteris paribus* besonders attraktiv ist.

Die im internationalen Vergleich unterschiedlich hohen impliziten Steuersätze in Form des *NPPW* sorgen für eine ineffiziente internationale Arbeitsallokation. Nimmt man vereinfachend an, dass sich die Arbeitsproduktivität und der *NPPW* (zufällig) in der Ausgangssituation international ausgleichen, so würde eine plötzliche Verschlechterung des *NPPW* in einem Land dort einen Auswanderungsanreiz verursachen. Die junge, annahmegemäß mobile Bevölkerung würde zumindest teilweise in das Land mit der günstigeren Belastung abwandern, maximal so lange, bis sich die Nettoeinkommen wieder ausgleichen. Gleichzeitig mögen jedoch dadurch die Grenzproduktivitäten der Arbeit noch weiter auseinander fallen, so dass die neue Allokation der Arbeitskräfte zwischen den Ländern sogar weniger effizient ist und durch die Migration ein Wohlfahrtsverlust eintritt.

4.2 Harmonisierungsbestrebungen

Würde eine Förderung der Mobilität in Europa letztlich zu ineffizienter Migration führen, so kann dies kaum den Vorstellungen und Zielen der EU entsprechen. Daher sind gelegentlich Forderungen zu hören, man müsse die Rentenversicherung harmonisieren. Dies geschieht seit neustem ansatzweise durch die so genannte „offene Methode der Koordinierung“, bei der ein gemeinsamer rückgekoppelter Prozess von Planung, Begutachtung, Vergleich und Anpassung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten auf Grundlage gemeinsamer Ziele vorgesehen ist. Dabei soll jeweils das „beste Verfahren“ als nachahmenswertes Beispiel herausgestellt werden (Vandenbroucke, 2002).

Damit ist i. d. R. nicht die Konsolidierung der nationalen Systeme zu einer gemeinsamen europäischen Rentenversicherung gemeint, die als politisch nicht durchsetzbar gilt. Auch ein Finanzausgleichssystem, das helfen könnte, durch Wanderungsbewegungen entstehende Defizite oder Überschüsse zu kompensieren, steht nicht zur Debatte. So verbleibt als nahe liegende, über die offene Koordinierung hinausgehende Harmonisierungsmöglichkeit vor allem die Angleichung der Beitragssätze. Diese ist jedoch nicht hinreichend, um Wanderungsanreize zu beseitigen.

Nimmt man nämlich identische Beitragssätze in allen europäischen Ländern an, so bleiben dennoch die Bevölkerungswachstumsraten unterschiedlich. Damit ist die „biologische“ Verzinsung der Beitragssätze unterschiedlich, und die Differenzen im *NPPW* bestehen fort. Der Wanderungsanreiz bleibt erhalten, sofern der Einfluss der Bevölkerungswachstumsraten nicht eliminiert werden kann, das heißt, wenn entweder gleiche Raten vorliegen oder wenn statt der Umlagesysteme Kapitaldeckungssysteme existieren würden (Homburg und Richter, 1993). Während ersteres nur zufällig eintreten kann, liegt letzteres effektiv nicht vor, so dass ein Beibehalten der nationalen Zuständigkeit für die Rentenversicherung unter

den diskutierten Umständen hoher Faktormobilität wenig sinnvoll wäre. Eine konsolidierte EU-Rentenversicherung wäre hier vorzuziehen.

Eine alternative Möglichkeit wäre die Einführung eines dynastischen Heimatlandprinzips, in dem sich die Bürger am Anfang ihres Berufslebens für eines von verschiedenen europäischen Sozialversicherungssystemen entscheiden, die sie unabhängig von ihrem Wohnsitz ein Leben lang nicht verlassen können. Migrationsentscheidungen wären damit unabhängig von der Ausgestaltung der Sicherungssysteme und hingen nur noch von den Marktlöhnen ab (Sinn, 1990). Die Praktikabilität ist Vorschlags ist aber zweifelhaft. Erfolgversprechender ist dagegen das *Prinzip der verzögerten Integration*, vorgeschlagen vom Wissenschaftlichen Beirat im Bundesfinanzministerium (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium, 2000), dem zufolge alle Zuwanderer (einschließlich derjenigen aus der EU selbst) nur mit zeitlicher Verzögerung in die Sozialsysteme des Ziellandes integriert werden. Während eines sinnvoll zu wählenden Übergangszeitraums bleiben sie Mitglied in den Systemen ihres Herkunftslandes, so dass sich eine umverteilungsbedingte Wanderung in dieser Zeit nicht lohnt – Migration ist dann rein produktivitätsgeleitet.

4.3 Institutionelle Unterschiede in den Rentensystemen

Während sich die vorherige Diskussion allein um die erste, umlagefinanzierte Säule der Rentensysteme drehte, die zudem noch als identisch angenommen wurde, soll im Folgenden noch stärker auf die institutionellen Unterschiede in den nationalen Rentensystemen eingegangen werden. So zeigt sich beispielsweise, dass die Rentensysteme nicht nur *intergenerativ* umverteilen, sondern auch mehr oder weniger starke *intragenerative* Umverteilungselemente enthalten. Reine Bismarck-Systeme, in denen eine direkte Beziehung zwischen den individuellen Beitragszahlungen und den späteren Renten besteht, sind versicherungsmathematisch fair, das heißt, es findet keine Umverteilung beispielsweise zwischen Armen und Reichen, zwischen den Geschlechtern oder zwischen Frührentnern und denjenigen, die sich im gesetzlich vorgesehenen Alter zur Ruhe setzen, statt. In anderen Systemen (Beveridge-Systemen) dagegen sind die Beitragszahlungen nicht als Versicherungsprämien aufzufassen, sondern als Steuern, weil starke redistributive Elemente vorhanden sind: Unabhängig von der Höhe der individuellen Einzahlungen, die i. d. R. einkommensabhängig berechnet werden, erhalten alte Menschen nur eine Grundrente.

Die Rentensysteme in den Niederlanden und Großbritannien werden eher dem Beveridge-Typ zugeordnet, während Deutschland und Frankreich als typische Bismarck-Systeme gelten. Allerdings zeigen Untersuchungen, dass auch das deutsche System nicht zu vernachlässigende intragenerativ umverteilende Teile hat. So schätzen Börsch-Supan und Reid-Held (2001), dass Männer Nettotransfers in Höhe von 170 Euro pro Jahr leisten, während Frauen 250 Euro erhalten. Gleichzeitig empfangen Angehörige des untersten Einkommensquintils 1 000 Euro, während das mittlere Quintil 600 Euro beisteuert. Auf den *NPPW* hochgerechnet, handelt es sich bei dieser Differenz um etwa 110 000 Euro Lebenseinkommen. Bedeutend ist auch die Umverteilung zwischen Früh- und Spätrentnern: Ein um ein Jahr später stattfindender Renteneintritt stellt den Verlust eines Barwerts von etwa 8 000 Euro dar (Börsch-Supan und Schnabel, 1998).

Für den Fall vollkommener Mobilität kann man erwarten, dass die Länder mit der relativ stärksten intragenerativen Umverteilung Zuwanderung durch potenzielle Profiteure des

Systems erhalten, während die Nettozahler der Umverteilung sich aus diesen Ländern eher zurückziehen werden. Vorausgesetzt wird dabei, dass das Wohnsitzland maßgeblich für die Mitgliedschaft in einem Sozialsystem ist. Dies gilt prinzipiell auch bei eingeschränkter Mobilität; in diesem Fall stellt der Lebensnutzen des mobilen Bevölkerungsanteils die Restriktion für die nationale Sozialpolitik dar. Tendenziell betrifft dies eher die Reichen und hoch Qualifizierten, da sie an nationalen Sozialsystemen als potenzielle Nettozahler teilnehmen dürfen, während Bedürftige bereits jetzt durch die Gesetzgebung weitestgehend ausgeschlossen bleiben. Ein einzelnes Land kann durch eine Hinwendung zu einem weniger großzügigen System (reiche) Zuwanderer attrahieren und die Umverteilungsmasse erhöhen. Daher besteht potenziell die Gefahr eines „race to the bottom“, wenn es zu keiner internationalen Koordination in Form von Mindeststandards kommt. Alternativ könnte die verzögerte Integration in die nationalen Systeme eine hilfreiche Maßnahme sein.

Auch Unterschiede bezüglich der grundsätzlichen Finanzierungsform von Rentensystemen können Migrationsanreize induzieren: Während die Rendite umlagefinanzierter Systeme stark von der Fertilität in einem Land abhängt, wird die Rendite in kapitalgedeckten Systemen vom Kapitalmarktzins bestimmt. Die Differenz zwischen beiden Größen stellt die relativen Kosten der Mitgliedschaft in einem Umlagesystem dar. Insbesondere junge Menschen haben damit einen Anreiz, sich eher in Länder mit einer starken kapitalgedeckten Rentensäule zu orientieren. Dies kann beispielsweise ein Land mit einem ausgeprägten Betriebsrentensystem wie die Niederlande sein.

Doch die unterschiedliche Gewichtung von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Anteilen in den Rentensystemen ist nicht nur bei den jetzigen EU-Mitgliedern von Interesse, sondern auch im Rahmen der EU-Osterweiterung. Länder wie Polen, Ungarn oder die Tschechische Republik haben in den letzten Jahren fundamentale Reformen ihrer Rentensysteme vorgenommen, die dazu führen werden, dass der Anteil des Alterseinkommens aus Rentenfonds bis zu einem Drittel betragen wird (Müller, 1997). Gleichzeitig sind die zukünftig erwarteten Nettoerproduktionsraten günstiger als in Westeuropa, so dass die Probleme der ersten Säule und damit die Übergangsprobleme weniger gravierend ausfallen werden. Dies sollte einen Teil der Einkommensdifferenziale gegenüber Westeuropa aufzehren und die Ost-West-Migration ein Stück weit unattraktiver machen.

5 Beschränkungen der Mobilität

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass es aus theoretischer Sicht zahlreiche Gründe gibt, warum insbesondere junge Menschen aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Rentensysteme ihre Heimatländer verlassen könnten. Umso mehr stellt sich die Frage, warum die offensichtlich existierenden Unterschiede dennoch nicht zu signifikanten Wanderungsbewegungen innerhalb Europas führen. Auch ist kein massiver Abbau der Rentensysteme durch einen möglichen Sozialversicherungswettbewerb feststellbar. Vielmehr ist der Anteil der Altersrenten am Sozialprodukt in allen EU-Mitgliedsländern außer den Niederlanden zwischen 1990 und 1996 gestiegen (Jousten und Pestieau, 2001). Mögliche Gründe hierfür sollen im Folgenden diskutiert werden.

Zunächst muss festgehalten werden, dass sich die Bürger möglicherweise nur mit einer gewissen Verzögerung an die sich ändernden Umstände anpassen, d. h. die Schaffung von Instrumenten zur Förderung von Mobilität wird erst allmählich wahrgenommen. Auch gibt

es nach wie vor Mobilitätshemmnisse wie Mindestbeitragszeiten, die vor allem ältere Arbeitnehmer treffen. Zudem muss man feststellen, dass die bisherigen theoretischen Argumente von möglichen Wanderungskosten abstrahieren. Diese Kosten müssen substantiell sein, denn selbst der in Europa maximal feststellbare Unterschied in den Verdiensten von fast 25 000 Euro im Jahr (bzw. ca. 20 000 Euro Kaufkraftstandards)¹ führt nicht zu merkbarer Migration. Die Wanderungskosten müssen daher weit mehr als die rein monetären Aspekte, d. h. beispielsweise die eigentlichen Umzugskosten, umfassen. In abstrakter Form können diese nicht messbaren Zusatzkosten als Nutzeneinbußen interpretiert werden, die bei starker Heimatbindung durch einen Umzug entstehen können.

Doch auch innerhalb der theoretischen Modellwelt gibt es wichtige Aspekte, die vernachlässigt werden. So wird nicht berücksichtigt, dass der akkumulierte Vermögensbestand einer altruistischen älteren Generation auf die jüngeren Generationen vererbt wird bzw. die Aufbauleistung der Elterngeneration von den Jungen anerkannt und deshalb das Rentensystem in seiner bestehenden Form akzeptiert wird. Diese Unterlassung widerspricht allerdings teilweise den Umfrageergebnissen von Boeri, Börsch-Supan und Tabellini (2001). Unterstellt man dagegen eine weniger freundliche Einstellung der alten gegenüber der jungen Generation, wie dies einige politökonomische Modelle tun (Hagen und Walz, 1995; Haupt und Peters, 2001), so bedeutet die Möglichkeit der Abwanderung junger Menschen, dass der zunehmende Bevölkerungsanteil und damit die zunehmende Macht der älteren Generationen, wie sie bei Sinn und Übelmesser (2001) beschrieben wird, begrenzt wird. Diese *exit option* hindert die „Gerontokraten“ daran, das Rentensystem zu ihren Gunsten zu verändern. Im Gleichgewicht der beiden Kräfte besteht kein Anreiz zu Migration; allerdings kann eine Harmonisierung der Rentenversicherungen bedeuten, dass mehrere von den alten Generationen dominierte Länder die disziplinierende Wirkung der Migration konterkarieren. In diesem Fall wäre das bestehende dezentrale Rentenversicherungssystem der gemeinsamen europäischen Lösung vorzuziehen.

Auch besteht die Möglichkeit, dass einzelne Länder eine Präferenz für einen bestimmten Typ von Rentensystem entwickelt haben. Wenn das existierende Sozialsystem eines Landes bezüglich Umfang und Konstruktion im Großen und Ganzen den Präferenzen der einzelnen Bürger entspricht, so haben diese eine gewisse Abneigung, ihr angestammtes System in Richtung eines weniger präferierten zu verlassen. Diese Argumentation entspricht letztlich dem oben angeführten Argument der individuellen Heimatverbundenheit.

Schließlich lässt sich anhand einer vorläufigen empirischen Beobachtung andeuten, warum möglicherweise eine sozialversicherungsinduzierte Migration keine merkliche Rolle spielt. Es zeigt sich, dass Länder, in denen intragenerative Umverteilung im Rentensystem zu einem relativ hohen Grad stattfindet, nicht allein auf umlagefinanzierte Systeme vertrauen, sondern die Kapitaldeckung eine bedeutende Rolle spielt. Gleichzeitig spielt in Ländern, die nur geringe intragenerative Umverteilung zulassen, das Umlagesystem häufig eine dominierende Rolle. Möglicherweise heben sich diese beiden Umverteilungseffekte bis zu einem gewissen Grad gegeneinander auf (Jousten und Pestieau, 2001). Eine umfassende empirische Überprüfung dieser These steht allerdings noch aus.

¹ Deutschland – Portugal, männlicher Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe, 1998 (Statistisches Bundesamt 2000b, 11–12).

6 Schlussbetrachtung

Internationale Arbeitsmobilität umfasst verschiedene Aspekte, die weit über die Frage einer Zuwanderung in bestimmte Länder hinausgeht. Politisch explizit gewollt werden die Wanderungen von Arbeitskräften innerhalb Europas in den kommenden Jahren voraussichtlich eine immer wichtigere Rolle spielen, auch wenn, wie in diesem Artikel gezeigt wurde, die Wanderungsbewegungen aus unterschiedlichen Gründen heutzutage noch keine entscheidende Rolle spielen. Damit wird fast zwangsläufig eine Diskussion der zentralen Frage heraufbeschworen, wie sich die nationalen sozialen Sicherungssysteme an diese neuen Bedingungen anpassen werden. Gerade weil die Zuwanderungsfrage die aktuelle Diskussion dominiert, sollte darauf verwiesen werden, dass die zukünftigen Herausforderungen möglicherweise einen gänzlich anderen Charakter haben können und die notwendigen Reformmaßnahmen noch längst nicht in Angriff genommen worden sind.

Zuwanderung hat eine wohlfahrtssteigernde Wirkung auf eine gesamte Volkswirtschaft, weil sie das Rentensystem entlastet. Trotz der immer wieder kontrovers geführten Diskussionen um die Zuwanderung spricht die vorliegende Evidenz dafür, dass selbst im Rahmen einer politökonomischen Analyse eine Mehrheit zumindest für eine gewisse Zahl von Zuwanderern erreichbar sein dürfte. Keine gesellschaftliche Gruppe wird offenbar unter den gegebenen Umständen so stark belastet, dass sie sich strikt verweigern müsste. Allerdings ist ökonomische Rationalität nicht immer den subjektiven Empfindungen überlegen.

Doch selbst wenn es zu einer Entlastung der Rentenversicherung durch Zuwanderung kommt, bleibt die Herausforderung, die Systeme so zu reformieren, dass ein Verbleib in ihnen oder gar eine Einwanderung in sie hinein attraktiv bleibt. Hoch qualifizierte Arbeitnehmer sind hinsichtlich ihres Aufenthaltsorts wählerisch, unabhängig davon, ob sie aus dem In- oder Ausland stammen. Stimmen die Rahmenbedingungen, etwa in der Rentenversicherung, nicht, so wählen sie möglicherweise einen alternativen Wohnort. In diesem Artikel wurde dargelegt, welche erhebliche Unterschiede es in den augenblicklich operierenden Rentensystemen gibt. So ist gerade eine geringe Umverteilungswirkung im inter- wie intragenerativen Sinne für junge, hoch qualifizierte Menschen attraktiv, eine Eigenschaft, die das deutsche Rentensystem nur bedingt erfüllt, weil es stark fertilitätsabhängig ist.

Daher besteht durchaus eine Gefahr, dass Deutsche abwandern, um der gesetzlichen Rentenversicherung zu entgehen, und Auswärtige ein anderes Land Europas als Ziel vorziehen. Zwar bleibt die Chance bestehen, durch Zuwanderung die Rentensysteme zu stabilisieren und demographische Risiken zu vermeiden, doch gleichzeitig sollte das Risiko nicht ignoriert werden, dass ein Rentensystem zunehmend unattraktiver für die Leistungsträger des Systems wird und diese sich möglicherweise für ein alternatives System entscheiden.

Literaturverzeichnis

- Bauer, Thomas (1998): *Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg.
- Boeri, Tito, Axel Börsch-Supan und Guido Tabellini (2001): Would You Like to Shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens. In: *Economic Policy*, Vol. 32, 9–44.
- Bonin, Holger (2001): *Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz*. IZA Discussion Paper No. 305. Bonn.

- Bonin, Holger, Bernd Raffelhüschen und Jan Walliser (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: *FinanzArchiv*, Vol. 57, 1–21.
- Börsch-Supan, Axel (1994): Migration, Social Security Systems, and Public Finance. In: Horst Siebert (Hrsg.), *Migration: A Challenge to Europe*. Tübingen, 119–142.
- Börsch-Supan, Axel (2001): Six Countries – And No Pension System Alike. In: Axel Börsch-Supan und Meinhard Miegel (Hrsg.), *Pension Reform in Six Countries*. Berlin, 1–12.
- Börsch-Supan, Axel und Anette Reid-Held (2001): How Much is Transfer and How Much is Insurance in a Pay-as-you-go System? The German Case. In: *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 103, 505–524.
- Börsch-Supan, Axel und Reinhold Schnabel (1998): Social Security and Declining Labor Force Participation in Germany. In: *American Economic Review*, Vol. 88, 173–178.
- Börsch-Supan, Axel und Joachim Winter (2000): *Soziale Sicherungssysteme im globalen Wettbewerb*. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung No. 592-00. Universität Mannheim.
- Breyer, Friederich (1990): *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*. München.
- Friedberg, Rachel M. und Jennifer Hunt (1995): The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth. In: *Journal of Economic Perspectives* Vol. 9, 23–44.
- Hagen, Jürgen von und Uwe Walz (1995): Social security and migration in an ageing Europe. In: Barry J. Eichengreen, Jeffry A. Frieden und Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Berlin, 177–192.
- Haupt, Alexander und Wolfgang Peters (1998): Public Pensions and Voting on Immigration. In: *Public Choice*, Vol. 95, 403–413.
- Haupt, Alexander und Wolfgang Peters (2001): *Voting on Public Pensions with Hand and Feet: How Young Migrants Try to Escape from Gerontocracy*. CESifo Working Paper No. 523. München.
- Homburg, Stefan und Wolfram F. Richter (1993): Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community. In: *Journal of Economics*, Suppl. 7, 51–63.
- Jousten, Alain und Pierre Pestieau (2001): *Labour Mobility, Redistribution and Pension Reform in Europe*. CEPR Discussion Paper No. 2792. London.
- Krieger, Tim (2002a): *Immigration, Public Pensions, and Heterogenous Voters*. Diskussionsbeitrag Nr. 112, Universität Göttingen.
- Krieger, Tim (2002b): Intergenerational Redistribution and Labor Mobility: A Survey. In: *FinanzArchiv*, Vol. 58 (im Erscheinen).
- Müller, Katharina (1997): Pension Reform in the Czech Republic, Hungary, and Poland: A Comparative View. In: Nada Stropnik (Hrsg.), *Social and Economic Aspects of Ageing Societies: An Important Social Development Issue*. Ljubljana, 224–234.
- Razin, Assaf und Efraim Sadka (1999): Migration and Pension with International Capital Mobility. In: *Journal of Public Economics*, Vol. 74, 141–150.
- Razin, Assaf und Efraim Sadka (2000): Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State. In: *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 102, 463–479.
- Scholten, Ulrich und Marcel Thum (1996): Public Pensions and Immigration Policy in a Democracy. In: *Public Choice*, Vol. 87, 347–361.
- Sinn, Hans-Werner (1990): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. In: *European Economic Review*, Vol. 34, 489–504.
- Sinn, Hans-Werner (1997): *The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System*. CES Working Paper No. 141. München.

- Sinn, Hans-Werner und Silke Übelmesser (2000): Wann kippt Deutschland um? In: *ifo Schnelldienst*, Bd. 53, Nr. 28–29, 20–25.
- Sjoblom, Kriss (1985): Voting for Social Security. In: *Public Choice*, Vol. 45, 225–240.
- Statistisches Bundesamt (2000a): *Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2000b): *Löhne, Gehälter und Arbeitskosten im Ausland*. Fachserie 16, Reihe 5. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2001): *Statistisches Jahrbuch 2001 für das Ausland*. Wiesbaden.
- Vandenbroucke, Frank (2002): Alterssicherung als Gegenstand von gemeinsamem Interesse. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), *Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union*. DRV-Schriften, Bd. 34, 32–40.
- Vereinte Nationen (2000): *Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?* New York.
- Wagener, Andreas (2001): *On Intergenerational Risk Sharing Within Social Security Schemes*. CESifo Working Paper No. 499. München.
- Wildasin, David E. (1999): Public Pensions in the EU: Migration Incentives and Impacts. In: Arvind Panagariya, Paul R. Portney und Robert M. Schwab (Hrsg.), *Environmental and Public Economics: Essays in Honor of Wallace E. Oates*. Cheltenham, 253–282.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium (2000): *Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa*. BMF-Schriftenreihe, Heft 69. Bonn.