

**W
I
P**

Joachim Hülsmann / Josef Schmid / Sarah Schöll

**RENTENREFORMEN IN SECHS WESTEUROPÄISCHEN
LÄNDERN**

EIN BLICK ÜBER DEN TELLERRAND

Wirtschaft und Politik

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

WIP Occasional Paper Nr. 15 – 2001

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN

INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE

SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Melanchthonstrasse 36
D-72074 Tübingen
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

©Tübingen, 2001 Joachim Hülsmann / Josef Schmid / Sarah Schöll

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1. Herausforderung für die Systeme der sozialen Sicherung..... | 4 |
| 2. Rentensysteme in Europa..... | 6 |
| 2.1 Grundlegende Typen und Varianten..... | 6 |
| 2.2 Darstellung ausgewählter Systeme der Alterssicherung..... | 8 |
| <i>a) Schweden.....</i> | <i>8</i> |
| <i>b) Dänemark.....</i> | <i>9</i> |
| <i>c) Niederlande.....</i> | <i>10</i> |
| <i>d) Großbritannien.....</i> | <i>11</i> |
| <i>e) Frankreich.....</i> | <i>12</i> |
| <i>f) Deutschland.....</i> | <i>13</i> |
| 2.3 Vergleichende Dimensionen der gesetzlichen Rentensysteme..... | 14 |
| <i>a) Art der Finanzierung.....</i> | <i>14</i> |
| <i>b) Das Leistungsniveau: Mindestrente oder Sicherung des Lebensstandards?.</i> | <i>15</i> |
| <i>c) Bedürftigkeitsprüfung für den Erhalt einer Mindestrente.....</i> | <i>16</i> |
| <i>d) Voraussetzungen für den Leistungserwerb.....</i> | <i>16</i> |
| <i>e) Die Umverteilung der Systeme.....</i> | <i>16</i> |
| 2.4 Private Sicherung und Betriebsrenten im Vergleich – eine notwendige Ergänzung | 17 |
| 3. Aktuelle Reformaktivitäten in ausgewählten EU-Ländern..... | 21 |
| <i>a) Schweden.....</i> | <i>21</i> |
| <i>b) Dänemark.....</i> | <i>23</i> |
| <i>c) Niederlande.....</i> | <i>24</i> |
| <i>d) Großbritannien.....</i> | <i>26</i> |
| <i>e) Frankreich.....</i> | <i>27</i> |
| <i>f) Deutschland.....</i> | <i>28</i> |
| 4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen..... | 32 |
| 5. Literaturverzeichnis..... | 35 |

1. Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherung

In allen Ländern Europas stehen die Systeme der sozialen Sicherung angesichts umfassender gesellschaftlicher und ökonomischer Veränderungen vor enormen Herausforderungen (vgl. etwa Kaufmann 1997; Schmid 2000). Dies trifft in besonderem Maße für die Rentensysteme als einem der Grundpfeiler der sozialen Sicherung zu:

- Ein zunehmend höherer Anteil von RentnerInnen als LeistungsempfängerInnen sorgt für wachsende Ausgaben.
- Die hohen Arbeitslosenzahlen und damit eine insgesamt niedrige Zahl von BeitragszahlerInnen wirken sich auf der Einnahmenseite negativ aus. Immer weniger BeitragszahlerInnen müssen für immer mehr LeistungsempfängerInnen aufkommen, wobei sich dieser Trend in Zukunft noch verschärfen wird.¹
- Zudem müssen die Rentensysteme an sich verändernde Erwerbsstrukturen (etwa zunehmende Teilzeit oder prekäre Arbeitsverhältnisse) angepasst werden, da hieraus neue Risiken erwachsen, die es zu sichern gilt.

Vor diesen grundlegenden Problemen stehen die Rentensysteme aller Staaten in Europa. Angesichts der unterschiedlichen Ausprägungen der gewachsenen nationalen Rentensysteme und der jeweiligen besonderen sozioökonomischen Strukturen stellen sich die Probleme zwar nicht überall in gleicher Weise, dennoch erscheint es sinnvoll, die Reformbestrebungen anderer Länder zu beobachten und zu analysieren. Dazu ist es notwendig, neben den aktuellen Reformpolitiken auch die Architektur des wohlfahrtsstaatlichen Regimes im Allgemeinen und der Rentensysteme im Besonderen darzustellen. Wir wollen uns dabei auf Schweden, Dänemark, die Niederlande, Großbritannien und Frankreich sowie die Bundesrepublik konzentrieren.

Bei der Analyse lassen wir uns von folgenden grundlegenden theoretischen Überlegungen leiten:

1. Gemäß dem Stand der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gehen wir von unterschiedlichen Typen oder Regimen aus, die historisch gewachsen beziehungsweise pfadabhängig sind und mit Esping-Andersen als sozialdemokratisch, konser-

¹ Bezogen auf die Bundesrepublik wächst der sog. Eckrentnerquotient von 30,0% (1991) auf 42,5% (2000) und wird für 2030 sogar auf 60,6% hochgerechnet.

vativ oder liberal bezeichnet werden (Schmid 2000, 2001; Schmidt 2001). Hieraus ergibt sowohl die Annahme einer internationalen Varianz wie die einer bemerkenswert hohen Kontinuität der Welten, was Reformoptionen auch im Bereich Rente einschränkt bzw. die Weiterführung des bisherigen Regimes bei kleineren Modifikationen erwarten lässt.

2. Zudem folgen wir den Erkenntnissen der vergleichenden Politikfeldanalyse (als Überblick vgl. Schmidt 1993), wonach sich Reformen aufgrund des Inhalts und der Reichweite von Politiken einerseits sowie der vorhandenen Veto-SpielerInnen oder institutionellen Restriktionen andererseits unterschiedlich durchsetzen lassen. Hieraus ergeben sich je nach den Merkmalen des politischen Systems unterschiedliche Reformkorridore und Konfliktpotentiale.
3. Ferner basieren unsere Überlegungen – ohne dass wir explizit darauf eingehen – auf gesellschaftstheoretischen Überlegungen zum Problem der Verteilungsgerechtigkeit in und zwischen den Generationen sowie zwischen den verschiedenen Bereichen (bzw. Zielsystemen) des modernen Wohlfahrtsstaates.
4. Schließlich folgen wir in methodischer Hinsicht dem Design des Vergleichs von Fällen, die in ihren allgemeinen politischen und sozioökonomischen Strukturen möglichst ähnlich gelagert sind. Daher konzentrieren wir uns auf die oben angegebenen sechs Mitgliedstaaten der EU und schließen in der Sache interessanten Fälle wie etwa die Schweiz, Japan oder die USA bewusst aus.²

Was unser Erkenntnisinteresse angeht, so stehen vor allem zwei politikwissenschaftlich wie politisch-praktisch interessante Fragen im Vordergrund: Erstens, sind grundlegende Rentenreformen im Sinne politischer Entscheidungen angesichts der großen Widerstände und Blockaden, aber auch der finanziellen Restriktionen und Systemzwängen überhaupt noch möglich? Zweitens, kann man dabei von den Erfahrungen anderer Ländern lernen? Dabei stehen die „Politics of Reform“ und weniger die materiellen Resultate und Folgen im Vordergrund.

² Für einen Überblick über die Reformtätigkeit in anderen Länder vgl. Europäische Kommission (1999), für Österreich: Geppert (1998), für die Schweiz: Brombacher-Steiner (1998), für Japan: Shinkawa / Sturm (1999), für die mittelosteuropäischen Länder: Müller (1998).

2. Rentensysteme in Europa

2.1 Grundlegende Typen und Varianten

Prinzipiell lassen sich die Rentensysteme Europas in zwei Hauptgruppen (Kohl 1988) unterteilen:

- die beitragsfinanzierten Rentenversicherungssysteme (Bismarck-Modell) und
- die sogenannten Grundrenten- oder Volksrentensysteme (Beveridge-Modell).

Erstere sind auf das Bismarck'sche Prinzip einer Alters- und Invalidenversicherung (1889) zurückzuführen, deren Ziel es ist, die erwerbstätige Bevölkerung im Alter abzusichern. Die Rentenzahlungen sollen also als individueller Anspruch gewährleistet werden. Ein deutliches Merkmal hierfür ist der sogenannte „Generationenvertrag“ (Kolb 1985): Bei den beitragsfinanzierten Rentensystemen handelt es sich in der Regel um umlagefinanzierte, auch PAYG (pay as you go) genannte, Systeme. Durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen werden Ansprüche erworben. Die Beiträge werden benutzt, um die Rentenansprüche der vorherigen Generation zu befriedigen; es kommt also zu einem Ausgleich zwischen den Generationen. Das Bismarck-Modell der Sozialen Sicherheit ist ferner primär für die Alterssicherung der abhängig Beschäftigten gedacht. Die einkommensabhängigen Beiträge sollen einen Einkommensersatz darstellen und dienen so der Lebensstandardsicherung im Alter.

Wohlfahrtsstaatssysteme nach dem Beveridge-Modell sind vor allem durch ihren universellen Anspruch gekennzeichnet. Alle BürgerInnen sollen eine Grundsicherung im Alter erhalten, unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit. In den meisten Fällen findet keine Bedürftigkeitsprüfung statt. Es gilt das Fürsorgeprinzip, das heißt der Staat garantiert Mindestleistungen (Existenzminimum), die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Der Erhalt einer Rente ist nicht an ein Erwerbsleben gekoppelt, wie dies in beitragsfinanzierten Systemen der Fall ist.³

Innerhalb der Gruppen können sich verschiedene Systeme je nach Leistungsumfang erheblich von einander unterscheiden. Gerade angesichts der Reformbemühungen hat diese Aufteilung in den letzten Jahren zunehmend an Trennschärfe verloren. Dennoch hat sich

³ Dass sich die tatsächliche Ausprägung der nationalen Systeme nicht immer an die typischen Muster hält, illustriert das Beispiel Großbritannien. Dort existiert eine Grundsicherung auf niedrigem Niveau, die allerdings durch Beiträge finanziert wird.

die ursprüngliche Orientierung – Bismarck oder Beveridge – in ihren Grundzügen erhalten und ist für die Reformoptionen von Bedeutung.

Eine weitere Dimension eröffnet Esping-Andersen in seiner Darstellung, wonach „Drei Welten der Wohlfahrt“ existieren (Esping-Andersen 1990). Gemäß seiner Studie unterteilt er die Wohlfahrtsstaaten in drei grundlegende Typen: den sozialdemokratischen, den liberalen und den konservativen Wohlfahrtsstaat. Diese zeichnen sich durch folgende Eigenschaften aus, die durch folgende Stichworte markiert werden:

1. Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat

- universalistischer Schutz auf hohem Niveau
- kollektive Finanzierung (meist über Steuern)
- hohe Umverteilungswirkung
- guter Schutz vor Konjunktur- und Strukturkrisen (wegen Abkoppelung von der Erwerbstätigkeit)

2. Liberaler Wohlfahrtsstaat

- marktkonformes Modell mit minimaler Staatstätigkeit
- Primat der privaten Vorsorge
- selektives Almosenprinzip in individuellen Notsituationen
- sehr niedriges Niveau der Leistungen

3. Konservativer Wohlfahrtsstaat

- Absicherung der Erwerbsbevölkerung (Beitragssicherungssystem)
- individuelle Ansprüche gemäß dem Leistungsprinzip
- ergänzende Systeme zur Minimalabsicherung nach Bedürftigkeit
- mittleres Leistungsniveau

2.2 Darstellung ausgewählter Systeme der Alterssicherung (Ende der 90er Jahre)

a) Schweden

Das bisherige schwedische Rentensystem ist ein universalistisches Fürsorgesystem nach sozialdemokratischem Muster (vgl. Esping-Andersen 1990). Die Grundrente kommt allen zugute, lediglich für Zuschüsse (max. 55% der Grundrente + Wohngeld) findet eine Bedürftigkeitsprüfung statt. Das System beruht weitgehend auf einem Zwei-Säulen-Modell, neben der Grundrente gibt es eine Allgemeine Zusatzrente (ATP).⁴

- Eine Grundrente ist allen im Land ansässigen Personen garantiert. Wenn sich der Wohnsitz mindestens 40 Jahre in Schweden befindet oder man mindestens 30 Jahre dort gearbeitet hat, wird die Grundrente in voller Höhe gezahlt. Daneben bestehen einige Zuschussmöglichkeiten; zudem ist die Rentenhöhe abhängig vom Familienstand. Die Höhe der Grundrente wird jährlich der Inflation angepasst.
- Zusätzlich zur Grundrente gibt es seit dem Beginn der 60er Jahre die Allgemeine Zusatzrente. Die Höhe der Zusatzrente ist abhängig vom durchschnittlichen anrechnungsfähigen Einkommen. Wer mindestens 30 Jahre lang ein anrechnungsfähiges Einkommen erzielt hat, erhält bis zu einer Obergrenze maximal 60% dieses Einkommens als Allgemeine Zusatzrente. Die Bedeutung der Zusatzrenten hat in den 90er Jahren zugenommen. Ihr Finanzvolumen übertrifft mittlerweile deutlich das der Grundrenten.
- Neben diesen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bestehen auch berufsbezogene und private Rentenversicherungen. Zwar erhalten etwa die Hälfte der schwedischen Rentnerinnen und Rentner Rentenzahlungen aus solchen Versicherungen, doch haben sie gemessen an ihrem finanziellen Umfang nur einen Anteil von etwa 15% am Gesamtrentenaufkommen.

Das Leistungsniveau der Renten kann insgesamt als hoch bezeichnet werden, da durch die Renten zwischen 65% und 85% des vorherigen Einkommens erreicht werden. Die Altersarmut ist durch den universalistischen Charakter der Grundrente sehr gering. Durch die zunehmende Bedeutung der Zusatzrente haben in den letzten Jahren die Unterschiede zwischen den Renteneinkommen allerdings zugenommen.

⁴ Vgl. hierzu wie zu den anderen Ländern v.a. Europäische Kommission 2000 und DRV 1999.

b) Dänemark

Das dänische Rentensystem, das zu einem guten Teil aus Steuermitteln finanziert wird, hat ebenfalls universellen Charakter und ein hohes Leistungsniveau. Im Laufe des letzten Jahrzehnts hat sich das dänische Rentenmodell zu einem System mit vier Säulen entwickelt.⁵ Es sind dies:

- Volksrente (und Zuschläge)
- Arbeitsmarktzusatzrente ATP
- Berufsrente
- Privatrente

Volksrente und ATP stellen dabei den öffentlichen Teil dar und gewährleisten eine Grundversicherung auf hohem Niveau. Berufs- und Privatrente liegen in der Verantwortung der Sozialpartner beziehungsweise des/r Einzelnen und dienen der Einkommenssicherung.

Die Regelaltersrente in Dänemark beginnt mit 67 Jahren. Grundrente, Rentenzuschlag und Zusatzrente sind in voller Höhe steuerpflichtig. Anspruch auf Volksrente besitzen diejenigen, die im Alter von 15 bis 67 Jahren ihren Wohnsitz für mindestens drei Jahre in Dänemark hatten; die volle Rente erhält, wer im Alter von 15 bis 67 mindestens vierzig Jahre in Dänemark ansässig war, ansonsten findet eine anteilmäßige Kürzung statt⁶. Zusätzlich zur Volksrente gibt es einkommensabhängige Rentenzuschläge und andere Zulagen.

Die Zusatzrente ATP wurde 1964 eingeführt. Sie sieht für alle ArbeitnehmerInnen im Alter von 16 bis 66 Jahren eine Pflichtmitgliedschaft vor. Der Anspruch hängt dabei nicht vom Verdienst, sondern von der Lebensarbeitszeit ab.⁷ Eine volle Zusatzrente wird dann gezahlt, wenn von 1964 ab die Beitragszahlungen vollständig erfolgt sind; der Erhalt der Zusatzrente⁸ kann nach Vollendung des 67. Lebensjahres um maximal drei Jahre aufgeschoben werden. Dabei erhöht sich die Zusatzrente alle sechs Monate um 5%. Für Arbeitnehmerinnen mit einer längeren Mitgliedschaft im Zusatzrentensystem besteht ab dem 60.

⁵ Dies bedeutet nicht, dass eines der vier Elemente vollkommen neu ist. Auch im dänischen System gab es schon länger Berufsrenten und private Altersvorsorge, jedoch sind sie jetzt gewissermaßen offiziell im dänischen Rentensystem und vor allem auch im Bewußtsein der Bevölkerung verankert und nehmen eine zunehmend wichtigere Rolle ein.

⁶ Die Höhe der Volksrente betrug 1998 DKK 46.812 (EUR 6.218) pro Jahr. Die Volksrente hat einen universalistischen Charakter; sie wird jedem gezahlt. Lediglich wenn der/die RentenempfängerIn über ein erhebliches Erwerbseinkommen verfügt, können Grundrente und Zuschläge gekürzt werden.

⁷ Neben ArbeitnehmerInnen nehmen auch teil: Bezieher von Arbeitslosengeld und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, optional auch FrührentnerInnen, TeilrentnerInnen und EmpfängerInnen einer Invaliditätsrente, nicht jedoch geringfügig Beschäftigte.

⁸ Die Höhe der Zusatzrente beträgt dann DKK 16.620 (EUR 2.208) pro Jahr.

Lebensjahr die Möglichkeit, eine Teilrente zu beziehen. Dabei wird die Arbeitszeit verkürzt und ein Teil des Lohnausfalls durch eine Teilrente ausgeglichen. Die Teilrente wird nicht über Beiträge, sondern aus Steuermitteln finanziert.

Die neu geschaffene Berufsrente beruht auf einkommensbezogenen Beiträgen. Die genaue Beschaffenheit wird in dezentralen Tarifverhandlungen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen geregelt. Der Staat nimmt eine Aufsichtsfunktion über die Rentenfonds und Versicherungsgesellschaften, die die betrieblichen Rentensysteme verwalten, wahr.

Die private Altersvorsorge spielt in Dänemark immer noch eine untergeordnete Rolle. Ihre Bedeutung soll jedoch etwa durch die Einführung von Steuervergünstigungen gesteigert werden.

c) Niederlande

Das Rentensystem in den Niederlanden ist zwar nach dem Fürsorgeprinzip organisiert, entspricht aber nicht mehr dem klassisch universalistischen Modell. Es handelt sich hier um ein Mischsystem, das als sozial-konservativ bezeichnet werden könnte. Die Höhe der Rentenzahlungen sind an die Erwerbstätigkeit gekoppelt, wobei aber keine individuellen Anwartschaften erworben werden. Die Grundrente wird zudem an alle EinwohnerInnen ausbezahlt (Pflichtversicherung unabhängig vom Einkommen). Das Modell ist in drei Säulen organisiert:

- Die erste Säule bildet das allgemeine Sicherungssystem, das durch Beiträge auf Erwerbseinkommen finanziert wird. Es handelt sich bei diesem System um eine Grundsicherung, die nach dem Umlageverfahren finanziert wird, wobei unabhängig von der Höhe des Einkommens alle EinwohnerInnen bis 65 Jahre pflichtversichert sind. Zur Finanzierung werden alle Einkommen mit einem Satz von etwa 20% belastet.
- Die Höhe der Rente orientiert sich am Nettomindestlohn: Für Alleinstehende beträgt die Rente 70%, für Paare je PartnerIn 50% des Nettomindestlohnes. LeistungsempfängerInnen mit einem/r PartnerIn unter 65 Jahren haben bei geringem Verdienst des/der Partners/In Anspruch auf einen Zuschlag. Die volle Rente beträgt dann etwa die doppelte Grundrente einer verheirateten Person. Der Anspruch auf eine volle Rente wird nach 50 Versicherungsjahren erreicht. Bei einer kürzeren

Versicherungsdauer wird der volle Rentensatz für jedes fehlende Versicherungsjahr um 2% gekürzt.

- Neben dem allgemeinen Sicherungssystem spielt als zweite Säule die betriebliche Altersversorgung eine große Rolle, was sich auch an einem Erfassungsgrad von 94% der Bevölkerung ablesen lässt (Stillich 1999b). Staatliche Grundrente und Betriebspensionen sichern zusammen etwa 70% des letzten Bruttogehalts.⁹
- Die Bedeutung der privaten Altersversorgung als dritte Säule ist in den Niederlanden angesichts des großen Volumens der ersten und zweiten Säule eher gering.

Die Regelaltersrente beginnt in den Niederlanden mit 65 Jahren. Rentenleistungen sind in den Niederlanden voll steuerpflichtig, wobei die Besteuerung allerdings erst bei der Überschreitung des festgelegten Mindesteinkommens einsetzt.¹⁰

d) Großbritannien

Großbritannien besitzt ein auf dem Fürsorgemodell à la Beveridge basierendes staatliches Altersrentensystem mit niedrigem Leistungsniveau. Es setzt sich zusammen aus einer pauschalen Grundrente und einer verdienstbezogenen Zusatzrente (Supplementary Earnings Related Pension Schemes SERPS). Inzwischen besteht die Möglichkeit, anstelle der Mitgliedschaft im SERPS an einem Zusatzrentensystem teilzunehmen. Die Bedeutung betrieblicher und privater Alterssicherung hat in Großbritannien im Laufe der letzten Jahre stark zugenommen. Das Rentensystem wurde zunehmend „privatisiert“ und wird damit immer stärker vom Kapitaldeckungsverfahren (Kolb 1985) und immer weniger vom Umlageverfahren geprägt.

Das staatliche Rentensystem gliedert sich in drei Teile: Die Grundrente, die verdienstbezogene Altersrente und die proportionale Rente.

- Die Grundrente erfasst (beiträgsmäßig) fast alle ArbeitnehmerInnen und Selbständigen. Die Höhe ist von der Versicherungsdauer abhängig und ist insgesamt relativ niedrig.¹¹ Um die volle Grundrente zu erhalten, müssen 44 bzw. 39 Jahre (90% des Erwerbslebens) lang Beiträge gezahlt worden sein, ansonsten wird gekürzt. Zeiten,

⁹ Die betriebliche Altersversorgung wird dezentral gestaltet. Die Verwaltung der Pensionsgelder erfolgt unternehmensextern und unterliegt staatlicher Regelung.

¹⁰ Aufgrund der unterschiedlichen Bedeutung der drei Säulen wird das niederländische System auch "Capuccino-Modell" (Stillich 1999b) genannt. Die Grundsicherung entspricht hier dem Kaffee, die betriebliche Altersversorgung, die nur den Beschäftigten zugute kommt, der aufgeschäumten Milch und die private Altersversorgung, über die nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung verfügt, dem Kakaopulver.

¹¹ Die Grundrente erreicht heute nur noch etwa 16% eines Durchschnittseinkommens.

die mit der Betreuung von Kindern und häuslicher Pflege verbracht wurden, werden bis zu einem gewissen Maß angerechnet; dies gilt auch für Zeiten der Erwerbsunfähigkeit, Krankheit und Arbeitslosigkeit. Für den/die EhepartnerIn und Kindergeld berechnete Kinder erhält der/die LeistungsempfängerIn Zuschläge zur Grundrente.

- Die Zusatzrente (SERPS) wird in Abhängigkeit von der geleisteten Beitragshöhe gezahlt wird. Beiträge werden auf Einkommen erhoben, die zwischen einer unteren und oberen Einkommensgrenze liegen. Der Beitrag errechnet sich aus den 20 höchsten Jahreseinkommen und beträgt maximal rund GBP 120 pro Woche.
- Die proportionale Rente ist beitragsbezogen und gilt nur noch für Leistungen, die vor 1976 getätigt wurden. Daher verliert sie zunehmend an Bedeutung. Zudem sind die maximalen Zahlungen an den Einzelnen sehr gering.

Alle Rentenleistungen werden als Einkommen behandelt und sind damit steuerpflichtig. Es erfolgt eine progressive Besteuerung des Bruttoeinkommens. Mit zunehmendem Alter steigen die Freibeträge an. Auf die Rentenleistungen entfallen aber keine Sozialabgaben. Die Regelaltersrente beträgt für Männer 65 Jahre, für Frauen 60 Jahre. Von 2010 bis 2020 soll eine stufenweise Anhebung des Rentenalters für Frauen auf 65 Jahre erfolgen.

e) Frankreich

Das französische Rentensystem ist durch eine Vielzahl von meist berufsständisch gegliederten Teilsystemen äußerst komplex. Es orientiert sich an den geleisteten Beitragszahlungen und der Versicherungsdauer und entspricht somit dem konservativen Modell à la Bismarck. Unterschieden wird zwischen der allgemeinen Rentenversicherung und der obligatorischen Zusatzrentenversicherung (für ArbeitnehmerInnen, FreiberuflerInnen, staatl. Angestellte, Arbeitslose, Auszubildende/StudentInnen). Rentenleistungen sind ab einer Mindesthöhe steuerpflichtig. Ab dem 60. Lebensjahr besteht die Möglichkeit, eine Teilrente in mehreren Abstufungen zu beziehen.¹² Für Selbständige, Landwirte/Innen und Beamte/Innen bestehen eigene Sicherungssysteme.

In der gesetzlichen Rentenversicherung richtet sich die Rentenhöhe nach der Anzahl der Versicherungsjahre und dem Durchschnitt der für 1998 noch besten 15, ab 2008 jedoch besten 25 Jahreseinkommen. Wird der volle Satz erreicht, beträgt die Rentenleistung 50% des

des Bezugslohns, der sich aus den durchschnittlichen Jahreseinkommen bis zu einer Obergrenze ergibt.

Die Finanzierung des Systems erfolgt über Beitragszahlungen von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen und über staatliche Zuschüsse. Sehr familienfreundlich ist die Regelung, nach der bei Erziehung ab drei Kindern eine Rentenerhöhung um 10% erfolgt. Hier findet also eine starke horizontale Umverteilung statt.

Die betriebsfinanzierten Zusatzrentenversicherungen unterteilen sich in ein System für Führungskräfte und eines für die übrigen ArbeitnehmerInnen. Die beruhen auf betrieblichen und überbetrieblichen Regelungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

f) Deutschland

Das deutsche Rentensystem ist das klassische Sozialversicherungssystem gemäß dem Bismarck'schen Prinzip. Ziel ist die Absicherung der erwerbstätigen Bevölkerung, wobei die Leistungen den Einzahlungen entsprechen Äquivalenzprinzip sollen (Äquivalenzprinzip). Dies hat den Vorteil der Lebensstandardsicherung auch im Alter. Der Nachteil ist aber ebenfalls offensichtlich und tritt immer stärker zu Tage: die große Abhängigkeit vom Erwerbsleben und somit die Gefahr der Altersarmut für Menschen mit unregelmäßiger und geringfügiger Beschäftigung.¹³ Auf diese Weise findet zugleich keine nivellierende Umverteilungswirkung statt; allein die zeitlich versetzte Finanzierung gestattet einen gewissen Ausgleich. Entsprechend dem „Generationenvertrag“ kommt nämlich immer die jeweils erwerbstätige Bevölkerung für die Rentenzahlungen der älteren Generation auf (Kolb 1985). Beamte/Innen, Selbständige, HandwerkerInnen und Landwirte/Innen, sowie einzelne kleinere Berufstände haben ferner ihre eigenen Versicherungssysteme und sind nicht Teil der gesetzlichen Rentenversicherung.

In der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht die Rentenhöhe der Höhe der geleisteten Beitragszahlungen; Frühverrentungen sind mit Abschlägen möglich. Die Rentenleistung entspricht bei voller Höhe etwa 50% des Nettolohnes und wird regulär ab dem 65. Lebensjahr gewährt. Die Finanzierung erfolgt durch von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen paritätisch gezahlte Beiträge. Durch den demographischen Wandel entsprechen

¹² Die Mindestrente kann in voller Höhe ab dem 60. Lebensjahr bei einer Versicherungszeit von wenigstens 40 Jahren bezogen werden (ab 2003), häufig wird jedoch weiter gearbeitet, etwa um die erforderlichen 40 Jahre Versicherungszeit zu erreichen.

¹³ Man könnte die Sozialhilfe zwar als eine Art Grundsicherung ansehen, allerdings widerspricht die strenge Bedürftigkeitsprüfung einem universellen Charakter.

die Beitragzahlungen jedoch zunehmend nicht mehr den Rentenansprüchen der älteren Generation. Das Defizit, welches sich so aufbaut, wird durch Steuermittel gedeckt bzw. durch Leistungsminimierungen verringert.

In Deutschland existieren ebenfalls betriebliche Rentenversicherungen. Diese sind aber, genauso wie jede andere private Vorsorge, freiwillig. Allerdings gibt es zahlreiche staatliche (Steuer-) Vergünstigungen für private Vorsorgemaßnahmen, insbesondere im Immobiliensektor (Bausparvertrag). Eventuelle betriebliche und private Vorsorgesysteme sind rein privatwirtschaftlich organisiert und unterliegen nur wenigen staatlichen Vorgaben, wie der Übertragbarkeit von Ansprüchen etwa bei einem Arbeitsplatzwechsel.

2.3 Vergleichende Dimensionen der gesetzlichen Rentensysteme

Folgende Kriterien lassen sich aus den Merkmalen Typologie von Esping-Andersen ableiten und auf die Rentensysteme der untersuchten Länder anwenden¹⁴:

- Art der Finanzierung
- Leistungsniveau und Abgrenzung der Leistungsberechtigten
- Bedürftigkeitsprüfung für Mindestrentenansprüche
- Voraussetzungen für den Leistungserwerb
- Umverteilungswirkung des Systems

a) Art der Finanzierung

Die meisten als sozialdemokratisch eingestuften Länder finanzieren ihre Grundrenten überwiegend aus Steuern. Die Zusatzrentensysteme werden zwar durch Beiträge gedeckt, da aber keine individuellen Anwartschaften entstehen und die Höhe der Beitragzahlungen meist nicht gedeckelt ist, wirken diese wie eine zusätzliche Steuer.

Dies trifft sowohl auf Schweden, Dänemark als auch auf die Niederlande zu, wobei letztere eine Ausnahme bilden, da die Finanzierung der Grundrente und der Zusatzrenten durch ArbeitnehmerInnenbeiträge geleistet wird. Andererseits gilt ebenfalls, dass eine universelle Grundsicherung für alle garantiert wird und die Beiträge ähnlich einer Steuer abgeführt werden.¹⁵

Die liberalen Systeme zeichnen sich durch einen hohen Anteil an privaten Vorsorgemaßnahmen aus und folgen ihrer Tradition als Almosenverteiler. Der Staat tritt nur dann

¹⁴ Diese Merkmale bilden auch die Basis für die anschließend dargestellte Synopse.

¹⁵ Daher erfolgt die Einstufung des niederländischen Systems in Tabelle 1 als sozial-konservativ.

auf, wenn die private Vorleistung ungenügend ist, und garantiert die minimale Existenzsicherung. Die Steuerfinanzierung genügt dem universalistischen Prinzip des Systems.

Konservative Systeme à la Bismarck zeichnen sich gerade durch ihre Art der Finanzierung aus. Durch von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen paritätisch gezahlte Beiträge entstehen für den/die ArbeitnehmerIn individuelle Ansprüche gemäß seiner/ihrer Leistung. Eine Grundsicherung wird innerhalb des Rentensystems nicht gewährt; dieser Bedarf muss von außen gedeckt werden. Reicht die Beitragsleistung der abhängig Beschäftigten nicht aus, um die RentnerInnengeneration gemäß ihren/r individuellen Anwartschaften zu befriedigen, leistet der Staat steuerfinanzierte Zuschüsse an die Rentenkasse. Dies gilt gemäß dem klassischen Modell für das deutsche Rentensystem, aber eingeschränkt auch für Frankreich.

b) Das Leistungsniveau: Mindestrente oder Sicherung des Lebensstandards?

Indikatoren für das Leistungsniveau sind das Mindestsicherungsniveau einerseits und die (durchschnittliche) Lohnersatzquote andererseits. Leistungsberechtigt sind bei Grundsicherungssystemen gemäß dem universalistischen Prinzip alle EinwohnerInnen, wobei das Niveau der Leistungen sehr unterschiedlich ist. Schweden und die Niederlande bieten ein hohes Leistungsniveau, das einer komfortablen Existenzsicherung genügt, aber der Zusatzsicherung bedarf, um einen tatsächlichen Lohnersatz darzustellen. Dänemark hat sich darüber hinaus zum Ziel gesetzt, eine Lebensstandardsicherung durch die Grundsicherung zu leisten. Daher verfügt dieses Land über das höchste Niveau der garantierten Leistungen. Großbritannien als Gegenpart bietet was die Grundsicherung angeht das niedrigste Leistungsniveau unter den untersuchten Ländern; diese kann nur als rudimentär bezeichnet werden (vgl. Kohl 1988).

Frankreich bietet mit dem Versicherungsprinzip allen Erwerbstätigen eine Grundsicherung, die einem mittleren Niveau der Existenzsicherung entspricht. Deutschland weist hingegen ein sehr niedriges Niveau der Existenzsicherung auf, wenn man auf die Sozialhilfe rekurriert, daneben existiert keinen Schutz vor Altersarmut.¹⁶

In Zusatzrentensystemen und Rentenversicherungssystemen sind die Ansprüche an die Erwerbstätigkeit gekoppelt, was Probleme bezüglich eines ausreichenden Rentenniveaus

¹⁶ Die Funktion der Mindestsicherung durch Sozialhilfe wird im deutschen Fall zusätzlich dadurch herabgesetzt, dass das deutsche Familienrecht eine allgemeine Unterhaltspflicht für Verwandte gerader Linie vorsieht. Altersarmut wird also nur dann durch Sozialhilfe aufgefangen, wenn die Kinder nicht zum Unterhalt herangezogen werden können.

für alle nach sich ziehen kann. Hier steht nicht der Schutz vor Altersarmut im Vordergrund, vielmehr soll die Sicherung des Lebensstandards gewährleistet werden. Das Niveau kann dabei entweder nivelliert sein wie im schwedischen System - es wird ein einheitlicher Beitrag eingezahlt und ein Pauschalbetrag ausgezahlt –, oder die Zusatzsysteme sind – wie meistens – leistungsorientiert, d.h. der/die Einzelne erwirbt Ansprüche gemäß seinen/ihren Beiträgen.

c) Bedürftigkeitsprüfung für den Erhalt einer Mindestrente

In den sozialdemokratischen Ländern findet vom Modell her keine Bedürftigkeitsprüfung statt; ebenso wenig in Ländern, die sich dem Beveridge-Modell verpflichtet fühlen. Ihr Ziel ist die Absicherung einer breiten Bevölkerung, zumindest was das Existenzminimum angeht. Schweden und Dänemark machen darin eine gewisse Ausnahme: Hier erfolgt zumindest vor der Gewährung von Zuschlägen eine Bedürftigkeitsprüfung. Konservative Systeme, nach Sozialstaatsprinzip organisiert, nehmen für die Sicherung des Existenzminimums eine Prüfung vor, insbesondere wenn die Person nicht erwerbstätig war und somit aus dem System der gesetzlichen Rentenversicherung herausfällt.

d) Voraussetzungen für den Leistungserwerb

Die Voraussetzungen für den Leistungserwerb sind in jedem Land völlig unterschiedlich. Gerade in diesem Bereich zeigen sich die gesellschaftlichen und systemischen Unterschiede besonders deutlich. Dennoch lassen sich einige Gemeinsamkeiten herausfinden. In den sozialdemokratischen Systemen ist an erster Stelle der Wohnsitz relevant, in konservativen Systemen die Erwerbstätigkeit (Frankreich) beziehungsweise der ArbeitnehmerInnenstatus (Deutschland). Das Renteneinstiegsalter liegt zwischen 60 Jahren (regulär) in Frankreich und 67 Jahren in Dänemark. Allerdings haben fast alle Länder Vorruhestandsregelungen sowie Teilrenten. Je später man in Rente geht, desto höher ist das Leistungsniveau – umgekehrt finden entsprechend anteilige Kürzungen statt.¹⁷

e) Die Umverteilungswirkung der Systeme

Alle dargestellten Systeme weisen sowohl eine vertikale als auch eine horizontale Umverteilung auf. Ein horizontaler Ausgleich findet zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren, Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen oder Generationen statt, der vertikale bezieht sich auf Einkommensdifferenzen. Allerdings findet die horizontale Umverteilung in Schweden,

den Niederlanden und Frankreich vor allem zwischen Singles und Ehepaaren (mit Kindern) statt, während in Großbritannien und Dänemark der Umverteilungseffekt stärker zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen besteht. In Deutschland findet die horizontale Umverteilung zwischen den Generationen, aber kaum ein vertikaler, statt.

Die Niederlande, Frankreich und Deutschland haben einen eher mittleren Umverteilungsgrad, da die Rentenansprüche individueller ausgestaltet sind, während alle anderen untersuchten Länder einen hohen Umverteilungsgrad, sowohl vertikal als auch horizontal, vorweisen. Dies gilt auch für Großbritannien, dessen Grundrentensystem stark umverteilend wirkt, allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau.

2.4 Private Sicherung und Betriebsrenten im Vergleich – eine notwendige Ergänzung

Die privaten Sicherungssysteme können in zwei Pfeiler unterteilt werden, einmal die klassische private Vorsorge gemäß dem Kapitaldeckungsverfahren (Neumann 1986) und die betriebliche Alterssicherung. Hier soll nur Letztere betrachtet werden.¹⁸ Diese betrieblichen Vorsorgeregelungen können wiederum in obligatorische und freiwillige private Systeme unterteilt werden.

Betrachtet man die Bedeutung privater Vorsorge im staatlichen Rentensystem beziehungsweise am Anteil der Rentenbezüge im Alter, so sind ferner zwei Sachverhalte auszumachen:

1. Das relative Gewicht von privaten Versicherungen ist in Ländern mit Grundrentensystemen besonders hoch, da diese zur Lebensstandardsicherung dienen sollen. Gerade in diesen Ländern (Dänemark, Niederlande, Schweden und Großbritannien) ist die private Vorsorge obligatorisch. Sie soll, meist im Rahmen von Betriebsrenten, in Ergänzung des die Lebensstandardsicherung ermöglichen. Allerdings ist eine deutliche Spreizung beim Anteil der Privatrente vom Bruttoeinkommen zu erkennen.¹⁹

¹⁷ Die exakte Höhe hängt in jedem Land von unterschiedlichen Kriterien wie Wohnjahre, Beitragsjahre oder Familienstand ab.

¹⁸ Bei der folgenden Betrachtung der privaten Sicherungssysteme stehen die zahlreichen betrieblichen Vorsorgeregelungen im Vordergrund, da die privaten Kapitalversicherungen schwierig zu erfassen und von privatem Einkommen nur schwer zu trennen sind (zum folgenden Abschnitt vgl. Behrendt 2000).

¹⁹ In Schweden, der Niederlande und Großbritannien verfügen zwar zwischen 70-80% der Bevölkerung über eine private Versicherung, das Niveau ist aber sehr unterschiedlich: Schweden hat den niedrigsten Anteil mit ca. 20%, Großbritannien liegt bei etwa 35%, und in den Niederlanden liegt der Anteil am Renteneinkommen aus privater Vorsorge bei ca. 40% (Behrendt 2000). Auffällig zeigt sich hier Dänemark: Trotz der Zuordnung zum sozialdemokratischen Typ ist die Anzahl an RentnerInnenhaushalten mit priva-

2. Schließlich ist Folgendes zu beobachten: Bei allen betrachteten Ländern mit Ausnahme Schwedens ist eine starke Bindung zwischen privater Sicherung und hohem Einkommen festzustellen. Hier zeigt sich die Einkommensschere im Alter, sobald sie ohne Umverteilung von der reinen Kapitaldeckung abhängt, besonders deutlich. Dieser Zusammenhang ist aber nicht zwingend gegeben. Einige Beispiele (wie Finnland und teilweise Schweden, vgl. Behrendt 2000) zeigen, dass effektive staatliche Regulierung durch Aufsicht und den Einsatz institutioneller Verteilungsfaktoren gut funktionieren kann. Private kapitalgedeckte Vorsorge bedeutet also nicht unbedingt die Fortschreibung von Ungleichheiten aus dem Erwerbsleben, sondern auch in diesem Bereich ist ein solidarischer Ausgleich möglich.

Eine kurze geschlechterspezifische Betrachtung

Probleme einer solchen kapitalgedeckten Zusatzalterssicherung werden deutlich, wenn man eine geschlechtsspezifische Betrachtung der Rentenbezüge vornimmt. In diesem Zusammenhang tritt nämlich die enge Bindung an das Erwerbsleben besonders hervor. Die durchschnittlichen Leistungen zur Altersrente liegen bei privaten Regelungen für Männer in fast allen betrachteten Ländern um ca. 50% höher als bei Frauen. Allein Deutschland macht hier eine Ausnahme, was aber der günstigen Hinterbliebenenregelung zu verdanken ist, da gerade in Deutschland die Frauenerwerbsquote nicht besonders hoch ist und die meisten Frauen nur Teilzeit beschäftigt sind. Dies bedeutet aber auch, dass in den Ländern, in denen die Frauenerwerbsquote sehr viel höher liegt, wie in Schweden und in den Niederlanden, die Ungleichheiten im Bezug der Renten, wie auch der Löhne, dadurch nicht ausgeglichen werden.²⁰

ter Sicherung mit 25% gering; dasselbe gilt für den Anteil von ca. 30% am Bruttorenteneinkommen, der aus privaten Rentenzahlungen bezogen wird. Dies scheint vor allem an der hohen Leistungsquote des staatlichen Rentensystems zu liegen. Deutschland weist eine noch geringere Quote auf, sowohl horizontal (Anzahl der RentnerInnenhaushalte mit privater Vorsorge), als auch vertikal (Anteil der privaten Renteneinkünfte am gesamten Renteneinkommen). Ähnlich Frankreich, obwohl die betriebliche Zusatzversicherung dort obligatorisch ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass beide Systeme das Ziel der Lebensstandardsicherung bereits durch das staatliche Rentensystem ohne private Vorsorgemaßnahmen garantieren wollen. Die private Vorsorge in Versicherungssystemen mit Äquivalenzprinzip galt also bisher gewissermaßen als Sahnehäubchen für Besserverdienende. Daher war die private Vorsorge in Modellen, die stark ans Erwerbsleben gekoppelt sind, auch freiwillig angelegt.

²⁰ Zu den Besonderheiten in Frankreich vgl. Veil 2000.

| Merkmale/ Länder | Staatliches Rentensystem | Bismarck vs. Beveridge | Typ nach Esping- Andersen | Finanzierung | Leistungsbe- rechtigte | Mindestsi- cherung/ Lohner- satzquote | Bedürftig- keitsprüfung für Mindest- rente | Voraussetzungen für Leistungserwerb | Umver- teilungs- wirkung | Private Vorsorge |
|--------------------------|---|------------------------------|---------------------------------|--|--|--|---|--|--|---------------------|
| Schweden | Fürsorgeprinzip Grundrente (AFP) + Zusatzversiche- rung (ATP) | Beveridge | sozialdemokr- atisch | Beiträge (AG) + Steuern + Beiträge (AG) | alle Einwohne- rInnen + alle Erwerbstä- tigen | mittel/ hoch | Ja (jedoch nur für Zuschlä- ge) | Einheitsrente ab 65 Jahren (Vorruhestand ab 60, Aufschub der Rente ebenfalls mög- lich) Wohnsitz (min. 3 Jahre, volle Höhe ab 40 Wohnjah- ren oder 30 Beitrags- jahren); Höhe nach Familienstand + mind. 3, volle Höhe ab 30 Beitragsjahren) Bemessungsgrundlage 15 beste Versicherungsjahre | hoch vertikal/ horizontal | obligato- risch |
| Dänemark | Fürsorgeprinzip Grundrente + Zusatzversiche- rung (ATP) | Beveridge | sozialdemokr- atisch | Steuern + Beiträge (AG, AN) | alle Einwohne- rInnen + alle Arbeit- nehmerInnen | hoch/ hoch | Ja (jedoch nur für Zuschlä- ge) | Einheitsrente und ATP ab 67 Jahren, (Teilrente ab 60) Wohnsitz (min. 3 Jahre, volle Höhe ab 40 Jahren + volle Höhe ab Einzah- lungen ab 1964 | hoch vertikal/ horizontal | obligato- risch |
| Nieder- lande | Fürsorgeprinzip Grundrente (AOW) | Beveridge/ Bismarck | sozial- konservativ | Beiträge (AN) | alle Einwohner -Innen | hoch/ mittel | Nein | Einheitsrente ab 65 Jahren Versicherungsdauer (Volle Höhe ab 50 Jahren); Familienstand | mittel- hoch vertikal/ horizontal | obligato- risch |

| Merkmale/ Länder | staatliches Rentensystem | Bismarck vs. Beveridge | Typ nach Esping- Andersen | Finanzierung | Leistungsbe- rechtigte | Mindestsi- cherung/ Lohner- satzquote | Bedürftig- keitsprüfung für Mindest- rente | Voraussetzungen für Leistungserwerb | Umver- teilungs- wirkung | Private Vorsorge |
|-----------------------------|---|------------------------------|---------------------------------|---|--|--|---|--|---|--|
| Großbri- tannien | Fürsorgeprinzip Grundsicherung (flat rate) + Zusatzvorsorge (SERPS) (wahlweise auch andere Zusatzrenten- systeme | Beveridge | liberal | Beiträge (AG, AN) staatliche Zu- schüsse + Beiträge | alle Erwerbstätigen | niedrig/ mittel | Nein | Einheitsrente ab 60 (Frauen) und 65 (Männer); Rentenaufschub um max. 5 Jahre möglich Versicherungsdauer (min. etwa 10 Jahre, volle Höhe ab 40 bzw. 44 Beitragsjahren) + Beitragszahlungen | hoch vertikal/ horizontal | obliga- torisch -mit opt- ing-out |
| Frank- reich | Versicherungs- prinzip Altersversiche- rung (CNAV) Mindestsiche- rung | Bismarck | konservativ | Beiträge (AG, AN) staatliche Zuschüsse (bei Vorruhestand und Gleizeit) | alle Erwerbstä- tigen (alle Einwoh- nerInnen) | mittel/ hoch | Ja | Rente ab 60 Jahren Versicherungsdauer (min. ¼Jahr, volle Höhe ab 38,75 Versi- cherungsjahren - 40 ab 2003) Höhe aus den besten 15 (bis 2008 25 Versi- cherungsjahren; Kinderzulage | mittel vertikal/ horizontal | obligato- risch |
| Deutsch- land | Versicherungs- prinzip Individuelle Anwartschaften /Beitragsprinzip | Bismarck | konservativ | Beiträge (AG,AN) staatliche Zuschüsse | alle Arbeitnehmer - Innen | niedrig (Sozialhil- fe)/ hoch | Ja | Rente ab 65 Jahren (in einigen Fällen ab 60) Höhe abhängig von geleisteten Beiträgen (Leistungsprinzip) | niedrig/ mittel vertikal/ horizontal | freiwillig |

AG = ArbeitgeberInnen

AN = ArbeitnehmerInnen

3. Aktuelle Reformaktivitäten in ausgewählten EU-Ländern

Im Folgenden sollen die Reformbestrebungen in den oben beschriebenen Rentensystemen einiger europäischer Länder dargestellt und analysiert werden. Dabei handelt es sich nicht um eine Beschreibung der tagespolitischen Diskussion. Vielmehr wird, um zu Aussagen über die Reformtätigkeit in den jeweiligen Staaten kommen zu können und den eingeschlagenen Weg deutlicher zu machen, ein weiterer Blickwinkel gewählt.²¹

a) Schweden

Die schwedische Rentenreform geht auf einen lange geführten und breit angelegten Diskussionsprozess zurück, der schon Mitte der 80er Jahre begann, als das bestehende System auf Reformbedarf und Reformmöglichkeiten überprüft wurde. Nach genereller Zustimmung des Parlamentes wurde die Reform ab 1994 im Detail ausgearbeitet. 1998, also über 10 Jahre nach Beginn der Diskussionen, verabschiedete das Parlament schließlich das entsprechende Gesetz. Ab 2001 erfolgen nun die ersten Zahlungen aus dem neuen System.²²

Maßgeblicher Anstoß für eine Rentenreform waren die zu erwartenden Finanzierungsprobleme, hervorgerufen durch ökonomische Probleme, eine wachsende Lebenserwartung und ein sich dadurch verschlechterndes Verhältnis von LeistungserbringerInnen und LeistungsempfängerInnen, das durch hohe Arbeitslosigkeit und geringes wirtschaftliches Wachstum noch verschärft wurde. Für den Reformprozess spielten aber auch neue Ideen eine wichtige Rolle. So wurde der mangelnde Bezug zwischen Einkommen beziehungsweise Beiträgen im Rahmen des Zusatzrentensystems und der daraus resultierenden Rentenhöhe beklagt.

Das neue schwedische Rentensystem lässt sich anhand einiger Grundzüge beschreiben:

- bedarfsorientierte Mindestrente,
- Individualisierung der Rentenansprüche,
- Flexibilisierung des Rentenalters,

²¹ Vgl. hierzu Tamburi 1999. Er unternimmt den hilfreichen Versuch, fünf Kategorien zur Bewertung von Motivation, Ziel und Verfahren von Rentenreformen einzuführen (soziale Akzeptanz, Finanzierbarkeit, politische Durchführbarkeit, Kohärenz mit den wirtschaftlichen und Arbeitsmarktgegebenheiten und kundenfreundliches Management und Verwaltung). Einen guten Überblick über die aktuellen Rentenreformen in Europa bietet auch Friedrich-Ebert-Stiftung 2000.

²² Für eine umfassende Darstellung der schwedischen Rentenreform s. auch: <http://www.pension.gov.se> .

- Betonung der Finanzierungssicherheit zu Lasten der Voraussagbarkeit der Leistungshöhe,
- graduelle Einführung des neuen Systems.

Eine garantierte Mindestrente steht all denjenigen zu, die keine oder nur geringe Rentenansprüche besitzen. Bei Bedarf ist es auch weiterhin möglich, Wohngeld zu erhalten. Bemessungsgrundlage für die Höhe der Mindestrente ist ein festgelegter Referenzwert. Die hierdurch entstehenden Kosten werden über den Staatshaushalt finanziert; die Rentenkasse wird also nicht belastet. Die Versorgungspflicht im Alter liegt nun stärker beim Individuum; nur wenn eine Person bedürftig ist, erhält er/sie eine Grundrente.

Das neue Rentensystem versucht, mehr Transparenz zu schaffen. Deshalb soll vor allem ein engerer Bezug zwischen Einkommen, Beiträgen und Rentenhöhe sichtbar werden. Von den 18,5%, die als Rentenbeiträge vom Einkommen abgeführt werden müssen, fließen 16% in die allgemeine Kasse und 2,5% auf ein gesondertes Konto. Die 16% werden für die Renten der älteren Generation verwendet. Dabei kann nur das verteilt werden, was an Beiträgen in das System hereinkommt; staatliche Zuschüsse sind ausgeschlossen. Dies macht es schwierig, die zukünftige Rentenhöhe vorauszusagen. Generell ist aber aufgrund steigender EmpfängerInnenzahlen eher mit niedrigeren Renten zu rechnen. Die Rente des/der Einzelnen ergibt sich aus den geleisteten Beiträgen im Vergleich zu den anderen RentnerInnen. Der Anteil der Beiträge, der auf einem besonderen Konto gut geschrieben wird, stellt ein direktes Renteneinkommen des/der Einzelnen dar, das verzinst wird und später zusätzlich zu den anderen Rentenzahlungen ausgezahlt wird. Es handelt sich also um eine kapitalgedeckte Komponente in einem umlagefinanzierten System. Gleichzeitig soll durch die Möglichkeit, über die Anlage des Geldes mitzuentcheiden, eine höhere Rendite erzielt werden.

Mit dem neuen System gibt es kein festes Rentenalter mehr; es wurde lediglich eine Untergrenze, jedoch keine Obergrenze festgelegt. Demnach besteht frühestens mit 61 die Möglichkeit, eine Rente zu beziehen. Es steht aber jedem/r offen, länger zu arbeiten und so die eigenen Rentenansprüche zu erhöhen. Zudem wurde die Möglichkeit geschaffen, eine Teilrente in unterschiedlicher Höhe zu beziehen. Das neue System ist schließlich relativ immun gegen eine weitere Erhöhung der Lebenserwartung, da diese von vorn herein in die Rechnung miteinbezogen wird. Wächst die Lebenserwartung, dann vermindert sich die Höhe der Renten, allerdings wird dadurch auch die demographische Entwicklung als Unsi-

cherheitsfaktor ausgeschlossen. Entsprechend wird auch die Wirtschaftsentwicklung beziehungsweise die reale Einkommensentwicklung in die Berechnung der Rentenhöhe mit einbezogen (vgl. zu der komplizierten Berechnung der Rentenhöhe Scherman 1998: 421).

Durch eine schrittweise Einführung soll ein möglichst reibungsloser Übergang vom alten zum neuen System erreicht werden. Für die Jahrgänge 1938 bis 1953 werden Elemente des alten und des neuen Systems in unterschiedlicher Gewichtung kombiniert. Der Jahrgang 1954 wird seine/ihre Renten beim Renteneintritt 2015 erstmals ausschließlich nach dem neuen System erhalten.

b) Dänemark

Reformen fanden im dänischen Rentensystem in jüngerer Zeit in allen Bereichen statt und die Diversifizierung des Systems wird fortgesetzt. Die Reformen lassen sich in drei Trends aufgliedern:

- Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente mit Umverteilungselementen,
- Senkung des allgemeinen Rentenalters bei Verringerung der Zahl der Beziehenden von speziellen Renten,
- Stärkung der Berufsrente und Privatrente.

Mit den Reformen wird sich das Niveau zukünftiger Renten stärker auseinander entwickeln, da sich die Leistungen bei Berufsrente und privater Vorsorge am Einkommensniveau während des Arbeitslebens orientieren. Das Prinzip der Einkommenssicherung gewinnt also gegenüber dem der Grundsicherung an Bedeutung.

Dies zeigt sich auch in der nun dauerhaften Einführung einer dritten staatlichen Teilsäule. Durch Sonderzahlungen von 1% auf alle Bruttoeinkommen bauen sich alle Versicherten sowie Arbeitslosengeld- und Sozialhilfeempfänger ein Sonderkonto auf. Mit der Vollendung des 64. Lebensjahres erhält dann jedeR einen seinen/ihren geleisteten Beiträgen entsprechenden Betrag. Dass der Umverteilungsgedanke dabei nicht außer acht gelassen wird, zeigt die Tatsache, dass der zu erhaltende Betrag die durchschnittliche Summe der geleisteten Beitragszahlungen nicht überschreiten darf. Dieses neue Element im dänischen Rentensystem war erstmals 1997 probeweise eingeführt worden, ist mittlerweile aber dauerhaft verankert.

Für alle RentnerInnen des Jahrgangs 1938 wurde das Rentenalter von 67 auf 65 Jahre herab gesetzt; zugleich werden Frührenten weniger attraktiv, um mehr ältere Menschen auf

dem Arbeitsmarkt zu halten. In diesem Zusammenhang sind auch verschiedene neue Regelungen zu sehen, die die Kürzung von Rentenansprüchen bei gleichzeitigem Erwerbseinkommen einschränken und so eine längere Lebensarbeitszeit auf freiwilliger Basis fördern.

Um eine Berufsrente einzuführen und deren Akzeptanz zu steigern, wurden von staatlicher Seite vor allem zwei Wege beschritten. Zum einen wird durch eine staatliche Aufsicht über die Gelder verwaltenden Fonds und der Abkopplung der Verwaltung von den Betrieben eine größere Sicherheit gewährleistet. Zum anderen werden die Berufsrenten weitgehend nicht als Einkommen auf die Grundrente (v.a. die Zuschläge) angerechnet. Durch die Möglichkeit Rentenansprüche bei einem Stellenwechsel mitzunehmen, wurde auch die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt gewährleistet. Wie für die Berufsrente so gilt auch für die private Altersvorsorge, dass deren Leistungen im Alter weitgehend nicht als Einkommen angerechnet werden. Die Attraktivität privater Rentenfonds wurde noch gesteigert, indem man flexible Beitragszahlungen zuließ und Steuervergünstigungen schuf.

Als weiterer Trend der Reformen lässt sich feststellen, dass die Zahl der Personen, die ein Ersatzeinkommen beziehen, reduziert werden soll. Änderungen im Sozialrentengesetz sollen durch Anreize zur (Wieder-)Aufnahme einer Beschäftigung die Zahl der EmpfängerInnen einer vorzeitigen Altersrente reduzieren. Diese Änderungen beinhalten zum Teil auch Leistungskürzungen bei vorgezogenen Altersrenten.

c) Niederlande

In den Niederlanden wurden seit Beginn der 90er Jahre verschiedene Reformen im Rentensystem durchgeführt mit dem Ziel, die Ansprüche und deren Leistungen zu reduzieren. Dies folgt der Logik des allgemeinen Sicherungssystems, bei dem es sich lediglich um eine Grundsicherung handeln soll. Folgende Tendenzen lassen sich feststellen:

- An den Grundprinzipien des Systems wurden nur kleinere Änderungen vorgenommen.
- In der betrieblichen Altersrente wurde bei begrenzten staatlichen Eingriffen die Investitionsfreiheit beibehalten.
- Die Hinterbliebenenrente wurde neu geregelt und stark eingeschränkt.
- In der für die Niederlande wichtigen Erwerbsunfähigkeitsversicherung findet eine Leistungsreduzierung und Teilprivatisierung statt.

Es wird nicht versucht, die zu erwartenden Finanzierungsprobleme in der ersten Säule durch einen radikalen Umbau des Systems in den Griff zu bekommen. Vielmehr wird ein Weg der "kleineren Reformen" eingeschlagen, um die durch die älter werdende Bevölke-

nung entstehenden Kosten aufzufangen; hierbei werden vor allem drei Strategien verfolgt: eine Vergrößerung der Erwerbsbevölkerung, ein Abbau der Staatsverschuldung und schließlich eine zusätzliche Finanzierung des Systems durch eine geringfügige Erhöhung der Beiträge, durch Steuereinnahmen und durch die Einrichtung eines Fonds, der die erwarteten Defizite nach dem Jahr 2020 decken soll und aus dem Staatshaushalt finanziert wird.

Zu geringfügigen Veränderungen kam es bei den Rentensätzen für RentenempfängerInnen mit einem/einer PartnerIn unter 65 Jahren. Der Grundbetrag wurde gekürzt, jedoch ist es bei einem geringen Einkommen des/der Partners/-in nun möglich, höhere Zulagen zu erhalten.

Die betriebliche Altersversorgung läuft finanziell über betriebliche und branchenbezogene Pensionsfonds. Da für deren Anlagepolitik kaum gesetzlichen Einschränkungen bestehen, werden zumeist Anlagen mit hohen Renditeerwartungen wie etwa Aktien gewählt. Allerdings griff der niederländische Staat in einigen Fragen regulierend ein. So wurde die Mitnahmefähigkeit von Altersversorgungsansprüchen bei einem Stellenwechsel festgeschrieben. Ebenso müssen einheitliche Regelungen für Männer und Frauen sowie für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte gelten (Twaalfhoven 1998: 394).

1996 wurde die Hinterbliebenenrente neu geregelt. Der/die LebenspartnerIn – egal ob EhepartnerIn, gleichgeschlechtlicheR PartnerIn oder auch Geschwister – hat nach der neuen Regelung Anspruch auf Hinterbliebenenrente, wenn er ein Kind unter 18 Jahren hat, zu mindestens 45% arbeitsunfähig ist oder vor 1950 geboren ist. Faktisch kommt dies fast einer Abschaffung der Hinterbliebenenleistungen für nach 1950 Geborene gleich.

Ein Schwerpunkt der Reformtätigkeit lag auf einer Umwandlung der Erwerbsunfähigkeitsrente.²³ Die Leistungen wurden in den letzten Jahren eingeschränkt und der Invaliditätsbegriff neu formuliert. Selbständige und Beamte/-innen wurden in das System integriert. Die ArbeitgeberInnen haben nun die vollen Beiträge zu leisten, sich können sich jedoch einem Teil der Leistungen entziehen, wenn sie einen Teil des Erwerbsunfähigkeitsrisiko für den/die ArbeitnehmerIn übernehmen und privat versichern. Somit kommt es zu einer Teilprivatisierung des Systems. Gleichzeitig soll die Verantwortung der ArbeitgeberInnen gestärkt und das System auf eine breitere Basis gestellt werden. Insgesamt ist der

²³ Es können hier nur die Grundzüge der Reform dargestellt werden. Zu einer detaillierteren Diskussion vgl. Stillich 1999: 140ff. Die Erwerbsunfähigkeitsrente ist in den Niederlanden von großer Bedeutung, da sie benutzt wurde, um das Arbeitskräfteangebot zu verringern. Viele eigentlich Arbeitssuchende befinden sich in diesem System.

Wille zur Verringerung der in den Niederlanden enorm hohen Invaliditätszahlen und der damit verbundenen Kosten sowie der Ausweitung der Erwerbsbevölkerung besonders der 50- bis 65-Jährigen erkennbar.

d) Großbritannien

Die Reformen in Großbritannien vollzogen sich insbesondere in folgenden drei Bereichen:

- Aufbau einer neuen zweiten staatlichen Rente
- Kleinere Korrekturen am bestehenden System
- Bessere Regulierung betrieblicher und privater Renten

Ende 1999 wurden in einem Gesetzesvorhaben zur Reform des Wohlfahrtsstaates auch Teile des bestehenden Rentensystems reformiert. Dabei wurde der zunehmend prekären Situation vieler ärmerer RentnerInnen, die dadurch entstand, dass die Rentenhöhe seit über 15 Jahren statt an die Lohnentwicklung an die Preisentwicklung gekoppelt ist, und der abnehmenden Bedeutung der SERPS aufgrund von freiwilligen Austritten aus dem System Rechnung getragen.²⁴

Das neue System sieht weiterhin eine bedarfsunabhängige Mindestrente vor. Die bisherige zweite staatliche Säule SERPS wird durch die sogenannte State Second Pension (SSP) ersetzt. Ziel dieser neuen Rente ist, die finanzielle Situation von Niedrigverdienenden im Alter zu verbessern. Sie richtet sich besonders an Personen mit einem jährlichen Einkommen von unter GBP 21.600. Zusätzlich wurden sogenannte Renten für Interessengruppen geschaffen, in den Personen mit geringerem Einkommen nach dem Kapitaldeckungsverfahren und staatlich gefördert Rentenansprüche erwerben können.

Kleinere Neuerungen umfassen eine verbesserte Information durch jährliche Rentenauszüge für alle, verschiedene Zuschüsse für RentnerInnen etwa bei den Fernsehgebühren und bei Sehtests und eine Neuregelung der Rentenansprüche im Scheidungsfall, wo zukünftig Rentenansprüche der Eheleute wie andere Vermögenswerte behandelt werden und somit im Scheidungsfall auch wie solche zu verrechnen sind. Zu erwähnen ist natürlich auch die schon länger verabschiedete Angleichung des Rentenalters für Frauen (60 Jahre). Von 2010 bis 2020 wird es schrittweise an das für Männer (65 Jahre) angeglichen werden.

²⁴ Mittlerweile haben aufgrund der Anreize etwa 90% der Versicherten das SERPS verlassen, so dass man von einer Auflösung des Systems sprechen kann. Sowohl der Übertritt in ein betriebliches Rentensystem als auch die private Vorsorge wird steuerlich unterstützt. 1997 wurden Rabatte auf Sozialversicherungsbeiträge als weiterer Anreiz das SERPS zu verlassen, eingeführt.

Die Reformen im Bereich der betrieblichen und privaten Altersversorgung haben vor allem regulierenden Charakter. Angesichts des Maxwell-Skandals wurden die Kontrollen von Betriebsrenten 1995 verschärft. Zusätzlich sind nun auch die ArbeitnehmerInnen als Mitglieder der Pensionsfonds stärker in die Kontrolle miteinbezogen. Auch im Bereich der privaten Lebensversicherungen wurden vor allem aufgrund geringer Erträge durch schlechte Beratung seitens der Versicherungen neue Sicherheitsvorschriften geschaffen (Wittrock 1998: 387). Daneben wurden neue Bestimmungen hinsichtlich zulässiger Verwaltungsgebühren und Steueranreize geschaffen.

Neben diesen drei Bereichen gab es wie auch in anderen europäischen Ländern Veränderungen bei den Sonderrenten insbesondere den Hinterbliebenenrenten. In Großbritannien wird die zukünftige Gleichbehandlung von Mann und Frau und geringfügige Leistungsverbesserungen eine Verbesserung der bestehenden Situation verbessern.

e) Frankreich

Angesichts der Komplexität des Rentensystems ist es wenig überraschend, dass die Reformen der letzten Jahre eher inkrementalistischer Natur waren, oder anders ausgedrückt, nur Korrekturen am bestehenden System vorgenommen wurden, ohne die grundlegenden Probleme wie das sich verschlechternde Verhältnis zwischen RentnerInnen und Erwerbstätigen und die problematische finanzielle Lage des Gesamtsystems der Gesellschaft zu vermitteln und anzugehen. Die Reformtätigkeit umfasste vor allem Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- Verringerung der Leistung durch Ausdehnung der Bemessungsgrundlage
- Stärkung der nicht staatlichen Vorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren

Mit dem Ziel, die Kosten des Rentensystems nicht zu sehr ansteigen zu lassen, wurden einige Korrekturen vorgenommen, die die Struktur des Systems nicht verändern, sondern lediglich die Leistungen beschneiden. So wird die zum vollen Erhalt der Leistungen nötige Zahl der Versicherungsquartale (Dauer der Versicherung) auf 160 angehoben. Zudem wird die Zahl der Jahre, aus denen sich der durchschnittliche Jahresverdienst errechnet, bis 2008 schrittweise von den 10 auf die 25 besten Jahre angehoben. Hieraus ergibt sich in aller Regel eine niedrigere Rente. Zur Konsolidierung des Systems wurde ein Fonds eingerichtet, der sich aus Mitteln des allgemeinen Sozialbeitrages speist.

Seit 1998 besteht die Möglichkeit, sich an einem Rentensparplan zu beteiligen. Dabei schließen der/die ArbeitgeberIn und der/die ArbeitnehmerIn auf freiwilliger Basis solch ei-

nen Rentensparplan ab. Die Zahlungen leisten sowohl ArbeitgeberIn als auch ArbeitnehmerIn. Die Verwaltung liegt bei einer Versicherung, eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit oder einer genossenschaftlichen Einrichtung. Aus dem angesammelten Vermögen wird nach Beendigung des Arbeitslebens eine Rente gezahlt. Somit wird das System um eine Rentenmöglichkeit erweitert, an der der Staat nicht direkt beteiligt ist und die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitet. Allerdings befindet sich auch dieses neue System schon unter erheblichem Reformdruck, da die finanziellen Mittel nicht ausreichen werden (Financial Times Deutschland 14.2.2001, S. 12).

Das nach wie vor bestehende geringen Rentenalter für Beschäftigte des öffentlichen Diensts kann als Beispiel für eine "Nicht-Reform" angesehen werden. Hierbei spielen Faktoren wie die hohe Konfliktbereitschaft der französischen Gewerkschaften und die Struktur des politischen Systems eine wichtige Rolle für das Nicht-Zustandekommen von weitgehend als notwendig betrachteten Reformmaßnahmen.

f) Deutschland

In Deutschland wurden nach dem Regierungswechsel die vorgenommenen Anpassungen im Rentensystem zurückgenommen. Im Vordergrund stand zwar weiterhin die finanzielle Konsolidierung des Systems bei weitgehender Beibehaltung sowohl der Beitragssätze²⁵ als auch des Rentenniveaus, die eingeschlagenen Wege unterschieden sich dabei allerdings. Hauptreformpunkte sind bzw. waren:

- Finanzielle Konsolidierung des bestehenden Systems
- Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung
- Einführung einer staatlich mitfinanzierten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge
- Stärkung der betrieblichen Altersversorgung

Um einigermaßen stabile Beitragssätze und ein ebensolches Rentenniveau weiterhin zu gewährleisten wurde die Anzahl der BeitragszahlerInnen angehoben, indem auch geringfügig Beschäftigte und sogenannte Scheinselbständige in die gesetzliche Rentenversicherung miteinbezogen wurden. Durch diese Maßnahme und höhere Steuerzuschüsse konnte der Beitrag auf 19.1% gesenkt werden. Durch eine veränderte Anpassung der Renteneinkommen sollen Beiträge und Rentenniveau stabil gehalten werden. Inwieweit dies mög-

²⁵ Dabei spielen die Auswirkungen der Lohnnebenkosten auf den Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle.

lich sein wird ist bei den weit in die Zukunft angestellten Berechnungen noch schwer zu sagen.²⁶

Um die bisherige Problematik einer nicht vorhandenen Grundsicherung im Rentenalter (mit Ausnahme der Sozialhilfe) zu beseitigen wird die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung geplant. Diese Grundsicherung richtet sich an alle RentnerInnen mit unzureichendes Ansprüchen. Sie soll aus Steuermitteln finanziert und von den Kreisen bzw. kreisfreien Städten durchgeführt werden.

Wichtigster Teil der Reform ist die Einführung einer staatlich geförderten, privaten Altersvorsorge. Diese war ursprünglich als obligatorische Versicherung für alle Versicherten geplant, wurde aber dann aufgrund des großen Widerstands in ein optionales Angebot umgewandelt. Vorgesehen ist, den Aufbau einer privaten Altersvorsorge mit einer jährlichen Einzahlungssumme von bis zu 4% des Bruttoeinkommens durch staatliche Zuschüsse bzw. Steuererleichterungen bei höheren Einkommen zu fördern. Dabei sind sowohl private als auch betriebliche Versicherungsfonds denkbar.²⁷ Welche Anlageformen im einzelnen förderungswürdig sein werden, bleibt noch abzuwarten. Die Förderung seitens des Staates ist abhängig vom Familienstand und insbesondere der Anzahl der Kinder und kann im Einzelfall über 80% ausmachen.

Gestärkt wurde außerdem die betriebliche Altersversorgung. Für alle ArbeitnehmerInnen besteht nun Anspruch auf eine betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung. Ansprüche gehen zukünftig bei einem Betriebswechsel generell nicht verloren und die Fristen für die Unverfallbarkeit der Ansprüche wurden insgesamt verkürzt.

Daneben wurden einige kleinere Reformvorhaben vor allem im sozialen Bereich beschlossen. So wird zukünftig die Anrechnungsmöglichkeit von Kindererziehungszeiten sowohl in der Renten- als auch in der Hinterbliebenenversicherung verbessert. Durch Anreize wird die baldige Wiederaufnahme von Beschäftigung, und hier ausdrücklich der Teilzeitarbeit, gefördert.

²⁶ Für das Jahr 2003 wird eine Senkung des Beitragssatzes auf 18,9% angekündigt; mittelfristig hängt die Entwicklung auf von Veränderungen des Rentenalters ab, was nach jüngeren Verlautbarungen „kein Tabu“ mehr ist (Süddeutsche Zeitung vom 23.3.01, S. 26)

²⁷ Zum aus der Sicht der Gewerkschaften hierbei interessanten Aspekt der Tarifrrenten vgl. Döring/Henrich 2000.

Aktuelle Reformtätigkeiten im Überblick

| Reformen/ Länder | Veränderungen im Bereich der staatlichen Renten | Veränderungen im Bereich der betrieblichen Renten | Veränderungen bei der privaten Vorsorge | Nationale Besonderheiten | Generelle Tendenzen |
|-----------------------|--|--|---|---|---|
| Schweden | <ul style="list-style-type: none"> - Umwandlung der Volksrente in eine bedarfsabhängige Grundrente - Einführung einer kapitalgedeckten Prämienrente - Berechnung der Rentenhöhe anhand des Beitragsvolumens unter Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung | <ul style="list-style-type: none"> - Keine größeren Änderungen, allerdings werden Berufsrenten weitgehend nicht auf die Grundrente angerechnet | | | <ul style="list-style-type: none"> - komplette Umgestaltung und Erneuerung des öffentlichen Rentensystems - Umwandlung in ein sogenanntes NDC (Notional Defined Contribution) System - Rentenniveau wird stärker von Lebenseinkommen abhängig |
| Dänemark | <ul style="list-style-type: none"> - dauerhafte Einführung eines zusätzlichen staatlichen Pfeilers - Herabsetzen des Rentenalters aus 65 Jahre | <ul style="list-style-type: none"> - Einführung eines dezentralen, an Tarifverhandlung gekoppelten Betriebsrentensystems, dessen Ertäge kaum auf die Grundrente angerechnet werden - Gewährleistung von Flexibilität und Kontrolle | <ul style="list-style-type: none"> - Steuervergünstigungen und günstige Anrechnungsregelungen für die Grundrente | <ul style="list-style-type: none"> - Leistungseinschränkungen bei vorgezogenen Altersrenten | <ul style="list-style-type: none"> - Umbau des bestehenden staatlichen Systems zu einem Drei-Säulen-Modell - Stärkung der betrieblichen und privaten Vorsorge - Vereinzelte Leistungskürzungen, um Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme zu vergrößern |
| Niederlande | <ul style="list-style-type: none"> - eher geringe Veränderungen - Anhebung des Beitragssatzes - Deckung des (zukünftigen) Defizits durch Steuern und Fonds | <ul style="list-style-type: none"> - Stärkere staatliche Reglementierung bezüglich der Mitnahmemöglichkeiten von Rentenansprüchen, und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten | <ul style="list-style-type: none"> - Stärkung der privaten Vorsorge durch Steuervergünstigungen | <ul style="list-style-type: none"> - Veränderungen sowohl bei den Hinterbliebenenrenten als auch der Erwerbsunfähigenrente | <ul style="list-style-type: none"> - Beibehaltung des Grundsystems - "kleine Reformen" - Umstrukturierung von staatlichen Teilsystemen - stärkere staatliche Reglementierung des nicht-staatlichen Sektors |
| Großbritannien | <ul style="list-style-type: none"> - Auflösung des SERPS bei gleichzeitigem Aufbau einer neuen zweiten Säule - Gleichstellung von Mann und Frau u.a. durch Anhebung des Rentenalters und Übertragbarkeit von Rentenansprüchen bei Scheidung | <ul style="list-style-type: none"> - Stärkung durch finanzielle Anreize (Beitragsnachlässe, höhere Anwartschaften, Steuernachlässe) - Stärkere Kontrolle der für Betriebsrenten verantwortlichen Pensionsfonds | <ul style="list-style-type: none"> - Stärkung durch finanzielle Anreize - Verstärkte Schutzbestimmungen | | <ul style="list-style-type: none"> - Umbau des staatlichen Systems durch neue, zweite Rente - stärkere Betonung des Aspekts der Gleichberechtigung - Stärkere Aufsicht über den nicht-staatlichen Sektor |

| Tabelle 1 | Veränderungen im Bereich der staatlichen Renten | Veränderungen im Bereich der betrieblichen Renten | Veränderungen bei der privaten Vorsorge | Nationale Besonderheiten | Generelle Tendenzen |
|--------------------|---|---|---|--|---|
| Frankreich | - Kleinere Veränderungen, die finanzielle Erleichterung für das System bringen sollen (Veränderungen bei der Beitragsbemessungsgrundlage) | - Einführung einer neuen Form von Betriebsrente mit stark individuellem Charakter | | - besondere Reformhindernisse; Rentendiskussion hochgradig politisiert | - Inkrementalistische Reformen im PAYG-System - Einführung einer individuellen betrieblichen Sicherung |
| Deutschland | - Senkung der Beiträge durch erhöhte Anzahl von Beitragsleistenden und Steuerzuschüsse - Aufbau einer bedarfsorientierten Grundsicherung | - Stärkung der Betriebsrenten durch Anspruch und bessere Mitnahmemöglichkeiten | - starke staatliche Unterstützung beim Aufbau einer privaten Vorsorge | - Betonung der Wichtigkeit stabiler Beiträge | - stärkere Verteilung auf mehrere Säulen - Betonung der Eigenverantwortlichkeit für Renten |

4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Trotz gewisser funktionaler Gemeinsamkeiten (Alterssicherung) und gemeinsamer aktueller Probleme (demographischer Wandel, Arbeitslosigkeit), lassen sich in den sechs untersuchten Ländern unterschiedliche Entwicklungspfade der Rentensysteme erkennen. Dabei handelt es sich bei keinem der analysierten Systeme um Reinformen der drei Welten des Wohlfahrtsstaats (sozialdemokratisch, liberal, konservativ), sondern immer um Mischsysteme. Dieses Phänomen der „Unübersichtlichkeit“ verstärkte sich in den vergangenen Jahren, denn die in die Wege geleiteten Reformen führen zu einer Diversifizierung der bestehenden Systeme, das heisst die Dominanz eines bestehenden Systemtyps oder einer Säule wird eingeschränkt. Generell lässt sich ein Trend hin zu Rentensystemen feststellen, die aus mehreren Säulen bestehen. Dabei kommt es, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten, überall zu einer stärkeren Betonung von Betriebs- und Privatrenten. Die Verantwortung für eine ausreichende Rente wird stärker auf den/die EinzelneN beziehungsweise die Tarifparteien verlagert, während sich der staatliche Anteil verringert. Der Trend zu Systemen oder wenigstens der Stärkung von Elementen, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren organisiert sind, lässt sich dadurch erklären, dass die steigende Lebenserwartung insbesondere umlagefinanzierten Systemen Probleme bereitet. So entstehen zunehmend Rentensysteme, die sowohl Elemente des Umlageverfahrens als auch des Kapitaldeckungsverfahrens kombinieren.²⁸

Dies lässt (nur) vordergründig den Schluss zu, dass die europäischen Rentensysteme konvergieren würden. Bei einer genaueren Betrachtung muss diese Folgerung jedoch korrigiert werden. Zwar ist in den einzelnen Systemen in zunehmendem Maße ein Mix von unterschiedlichen Rentensystemen beobachtbar, doch bestehen erheblich Unterschiede im gewählten Mix. Ein Teil der untersuchten Fälle beginnt gerade erst ihr Rentensystem, das bislang durch Volksrente oder ein Rentenversicherungssystem dominiert wurde, durch andere Elemente zu ergänzen. Anders sieht die Lage in Großbritannien aus, das sich schon fast am anderen Extrem mit einer inzwischen weitgehenden privaten oder betrieblichen Versorgung befindet (zu den spezifischen Problemen der einzelnen Rentensysteme

²⁸ Dies entspricht auch den Empfehlungen internationaler Organisationen wie Weltbank oder ILO, die sich für Mehr-Säulen-Modelle aussprechen. Allerdings sind auch hier Unterschiede bezüglich der empfohlenen Gewichtung der einzelnen Säulen erkennbar. Vgl. dazu Holzmann 2000 und Gillion 2000. Für eine vorsichtige Kritik am Mehr-Säulen-Modell vgl. Eisen 1998.

PAYG-System, privatisiertes System, vgl.: Holzmann, Robert 2000). Dass die staatliche Grundrente nur noch einen geringen Teil des Rentenaufkommens ausmacht und betriebliche und private Renten klar dominieren, ist in Schweden, Dänemark oder den Niederlanden schwer vorstellbar – ähnliches gilt freilich umgekehrt auch für die Bundesrepublik, wo die Abkehr beziehungsweise Ergänzung des Sozialversicherungsprinzips auf starke Widerstände stößt.

Bezüglich der Reformstrategien lassen sich folgende Wege unterscheiden:

- Vielfach wird ein inkrementalistischer Weg eingeschlagen, indem etwa Leistungen in unregelmäßigen Abständen gekürzt werden, Bemessungsgrundlagen verändert werden u.ä. (Frankreich; mit gewissen Einschränkungen Deutschland, Niederlande, Dänemark).
- Bei vielen Reformmaßnahmen zeigt sich zudem die Pfadabhängigkeit in Rentensystemen. So werden etwa in Skandinavien im Bereich der beruflichen und privaten Renten neue staatliche Bestimmungen eingeführt. Ähnlich zu werten ist auch die weitergehende Privatisierung der Rente in Großbritannien, einhergehend mit einer Auslösung des staatlichen SERPS, was mit dem liberalen Modell übereinstimmt.²⁹
- Schließlich kommt es mitunter in einzelnen Systemen aber auch zu einem grundlegenden Wandel, so etwa in Schweden, wo die Volksrente in eine Grundrente umgewandelt und das gesamte staatliche Rentensystem neu gegliedert wurde.

Ein weiterer Punkt, der besonders aus deutscher Sicht (nach dem Regierungswechsel 1998) auffällt, ist die unterschiedliche Bedeutung, die dem Bezug zur Ökonomie („Standort Deutschland“) und v.a. zum Arbeitsmarkt zugemessen wird. Der Konnex Beiträge für Rente – Lohnnebenkosten – Arbeitmarkteffekte ist in keinem der anderen Fälle derart ausgeprägt; andernorts dominiert der Diskurs um die demographische Entwicklung und die damit verbundenen Herausforderungen für die Finanzierung der Renten.

Dieser Blick über den deutschen Tellerrand macht deutlich, dass trotz teilweise ähnlicher Reforminhalte im länderübergreifenden Vergleich keine Reform exakt der anderen gleicht. Es gilt daher immer, den nationalen Kontext zu berücksichtigen, wobei insbesondere das bestehende Rentensystem als Ausgangspunkt der Reformen von eminenter Bedeutung ist. Allerdings wird deutlich, dass eine Unterteilung der einzelnen Systeme anhand der Katego-

rien von Esping-Andersen immer schwieriger wird. Gerade die sozialdemokratischen Systeme scheinen ihr Rentensystem den anderen Typen angepasst zu haben bzw. haben tiefgreifende Reformen beschlossen. Allerdings sind hierbei die anderen Systeme des modernen Wohlfahrtsstaats (Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitswesen, Soziale Dienste, Bildung) bei einer abschließenden Beurteilung in Rechnung zu stellen. Dagegen zeigen konservative Modelle eher weniger Reformbereitschaft oder -fähigkeit, was zu einem guten Teil an den autonomen Versicherungssystemen liegen dürfte. Hier kommt freilich zusätzlich die Struktur des politischen Entscheidungssystems ins Spiel: Dort, wo wie in Deutschland (anders als in Frankreich) Koalitionsregierungen und Föderalismus gemeinsam kombiniert auftreten, werden Reformen zusätzlich erschwert. Insofern sind Reformen im Bereich der Rente wie im gesamten Wohlfahrtsstaat zwar grundsätzlich möglich, aber der Weg zum Erfolg ist steinig – freilich je nach Land in unterschiedlichem Maße.

Lässt sich nun etwas aus den Reformaktivitäten der anderen Länder für Deutschland lernen? Am ehesten lassen sich Rentenpolitiken übertragen, wenn die Systeme relativ ähnlich sind – also zur Gruppe der konservativen Wohlfahrtsstaaten beziehungsweise den Bismarck-Systemen zählen. Hier sind die strukturellen Gegebenheiten so ähnlich, dass positive Erfahrungen auch hierzulande umgesetzt werden können. Dies gilt etwa für die Stärkung von mindestsichernden Elementen nach dem Vorbild der Niederlande, oder der verbesserten Berücksichtigung familienpolitischer Aspekte wie im Falle Frankreichs. Zum anderen belegt der Blick in andere Länder, dass das Ziel das Wichtige ist – und nicht die Mittel. Gerade das langjährige „Mekka“ des Wohlfahrtsstaats (und der Wohlfahrtsstaatsforschung) Schweden hat seinen Instrumentenkasten erheblich verändert, freilich ohne das Ziel einer weitreichenden Sicherung aus den Augen zu verlieren. Ähnliches gilt auch für einige Aspekte der privaten Rentenversicherungen, bei denen es wohl sehr auf die konkrete Ausgestaltung ankommt. Schließlich zeigt der Blick über den Tellerrand, dass es beim Versuch, die Alterssicherung den neuen Bedingungen anzupassen, verschiedene Wege gibt, die eingeschlagenen Entwicklungspfade der Wohlfahrtsstaaten fortzusetzen, ohne aber durch dieses Erbe vollständig determiniert zu sein, ebenso wenig wie sie es durch die aktuellen sozioökonomischen Problemlagen sind.

²⁹ Klammer (1998: 817) kommentiert dies als „Zurück zu den Ursprüngen“; auch Johnson 1999 kommt zum Ergebnis, das seit der Mitte der 80er Jahre die Divergenz der Systeme wieder zunimmt.

Literaturverzeichnis

- Behrendt, Christina (2000): Bieten private Renten eine gangbare Alternative? Ihre Verteilungswirkungen in einer vergleichenden Perspektive. In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 53/3, 3-29.
- Brombacher-Steiner, M. Verena (1998): Das Drei-Säulen-Modell der Schweiz. In: Deutsche Rentenversicherung 6/8, 432-438.
- Döring, Diether; Henrich, Hermann (2000): Konzeptuelle Überlegungen zu einem Tarifrentenmodell. Unter besonderer Berücksichtigung des Bausektors und bauverwandter Branchen. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- DRV - Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) (1999): Rentenversicherung im internationalen Vergleich. DRV-Schriften, Bd. 15. Frankfurt a.M.
- Eisen, Roland (1998): Rentenentwicklung und Altersvorsorge: ein kritischer Beitrag zum 3-Säulen-Konzept der Zukunftsvorsorge. In: Sozialer Fortschritt 47/7, 174-180.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- Europäische Kommission (1998): Soziale Sicherheit in Europa 1997.
- Europäische Kommission (1997): Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, MISSOC-Bericht.
- Europäische Kommission (1999): Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. MISSOC-Bericht.
- Europäische Kommission (2000): Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. MISSOC-Bericht.
- Europäische Kommission (2000): Tendenzen in der sozialen Sicherung der Europäischen Union für das Jahr 1999. MISSOC_Info 01/2000.
- Financial Times Deutschland 14.2.2001: 12.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2000): Rentenpolitik in Europa. Welches Modell wird zur Leitidee von Reformen?. Bonn.
- Geppert, Walter (1998): Die Alterssicherung: Landesbericht Österreich, letzte Gesetzesänderungen. In: Deutsche Rentenversicherung 6/8, 402-412.
- Gillion, Colin (2000): Das Internationale Arbeitsamt zur Rentenreform. In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1, 43-75.
- Holzmann, Robert (2000): Der Weltbank-Ansatz zur Rentenreform. In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1, 13-42.
- A World Bank Perspective on Pension Reform. World Bank Working Paper.
- Johnson, Paul (1999): The Measurement of Social Security Convergence. The Case of European Public Pension System since 1950. In: Journal of Social Policy 28/4, 595-618.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Die Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt.
- Klammer, Ute; Rolf, Gabriele (1998): Auf dem Weg zu einer gerechten Alterssicherung? Rentenpolitik in Deutschland und Italien im Vergleich. In: Zeitschrift für Sozialreform 44/7, 793-817.

- Kohl, Jürgen (1988): Alterssicherung in Westeuropa - Struktur und Wirkungen. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit – international und historisch vergleichende Analysen. PVS Sonderheft 19, 221-250.
- Köhler, Peter (1999): Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in Schweden. In: Die Angestellten-Versicherung 46/2, 78-87.
- Kolb, Rudolf (1985): Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung. In: Schmähl, Winfried (Hrsg.): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung“. Tübingen, 120-140.
- Leinert, Johannes; Esche, Andreas (2000): Advance Funding of Pensions. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh.
- Müller, Katharina (1998): Vom Staat zum Markt? Rentenreformen in Ostmitteleuropa. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 9/2, 163-189.
- Neumann, Manfred (1986): Möglichkeiten der Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemaßnahmen. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 107. Tübingen.
- Nordheim Nielsen, Fritz von (1998): Das dänische Modell der Altersversorgung – Eigenverantwortung und Solidarität in tragfähiger Balance. In: Empter, Stefan; Esche, Andreas (Hrsg.): Radikalkur oder Evolution. Sozial- und tarifrechtliche Reformbeispiele für Deutschland. Gütersloh, 62-81.
- Rentenreform 2000: Eckpunkte des Regierungskonzepts. In: Trends in der Sozialen Sicherheit 4, 13-15.
- Ross, Standford G. (2000): Theorie und Praxis bei den Rentenreformen der sozialen Sicherheit. In Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 53/2, 3-36.
- Scherman, Karl Gustav (1998): Die Rentenreform in Schweden. In: Deutsche Rentenversicherung 6/8, 413-31.
- Schmid, Josef (1996/2001): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen (Neuaufgabe i.E.).
- Schmid, Josef (2000): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Bestandaufnahme und aktuelle Diskussion, in: Gegenwartskunde 47/4, 517-536.
- Schmidt, Manfred G. (1988): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen.
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (2001): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen.
- Shinkawa, Toshimitu; Sturm, Roland (1999): The Survival and Adaption of the Welfare State in the Era of Globalisation: The Case of Pension Reform in Japan and Germany. Occasional Papers 1, Erlangen.
- Stillich, Klaus (1999a): Das Rentensystem in Großbritannien. In: Die Angestellten-Versicherung 46/2, 88-92.
- Stillich, Klaus (1999b): Das Rentensystem in den Niederlanden - ein Vorbild für Deutschland? In: Die Angestellten-Versicherung 46/3, 140-144.

- Tamburi, Giovanni (1999): Motivation, Ziel und Verfahren der Rentenreform. In: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 3/99, 17-52.
- Twaalfhoven, Bart (1998): Die Alterssicherung im internationalen Vergleich - Landesbericht Niederlande. In: Deutsche Rentenversicherung 6/8, 391-401.
- Veil, Mechtild (2000): Konfrontation oder Konsens? Rentensystem und Rentenreformen in Frankreich. In: Frankreich-Jahrbuch, Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.). Opladen, 12-23.
- Wittrock, Achim (1998): Die Alterssicherung im internationalen Vergleich - Landesbericht Vereinigtes Königreich. In: Deutsche Rentenversicherung 6/8, 383-390.

Der Arbeitsbereich für Politische Wirtschaftslehre / Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen ist in Lehre und Forschung vor allem zuständig für die Analyse von materiellen Politiken und Staatsaktivitäten sowie den ökonomischen Grundlagen des politischen Handelns. Den Schwerpunkt der Forschung bildet die Analyse westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsmarktpolitik. Weiter Aktivitäten betreffen die Felder Arbeit und Technik; Gewerkschaften und industrielle Beziehungen; Interessenvermittlung; materielle Föderalismusanalyse; Politik und Ökonomie in Großbritannien, in Japan, in kleinen Ländern (Österreich, Schweiz, Niederlande) und in südeuropäischen Ländern; Europäische Sozialpolitik; Konzepte und Methodik der Politikfeldanalyse und des Vergleichs; politisch-ökonomische Ansätze und Theorien (Regulationsschule, Neue Politische Ökonomie, Neuer Institutionalismus).

**W
I
P**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*