

Bernhard Ebbinghaus/Isabelle Schulze

Krise und Reform der Alterssicherung in Europa

I. EINLEITUNG

Die Expansion der Alterssicherung verringerte in den goldenen drei Jahrzehnten des Wohlfahrtsstaats zwischen 1950 und 1970 das früher herrschende Ausmaß an Armut und sozialer Ungleichheit im Alter. Gerade im Fall der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten lässt sich durchaus vom »Versorgungsstaat« sprechen, der in den letzten Jahrzehnten generöse staatliche Altersrenten und umfangreiche Frühverrentungsoptionen ermöglichte.¹ Bekanntlich sind aufgrund von demografischen, ökonomischen und haushaltspolitischen Entwicklungen diese Rentenleistungen immer weniger finanzierbar. Unter der »Krise der Alterssicherung« sind somit vor allem die Finanzierungsschwierigkeiten und bei Sozialversicherungssystemen der damit verbundene kontinuierliche Anstieg der Beitragssätze bzw. des Staatsanteils seit den 1970er-Jahren zu verstehen. Das Dilemma ist, dass im Kontext der Globalisierung die Regierungen die Lohnnebenkosten und Steuerbelastungen niedrig halten wollen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Aufgrund der demografischen und finanzpolitischen Restriktionen gelten steuerfinanzierte wie sozialbeitragsfinanzierte Umlagesysteme der Alterssicherung als weniger nachhaltig als private Kapitalrenten in Eigenverantwortung.

Zum Verständnis der spezifischen Krisenursachen, der Reformierbarkeit und der Reformoptionen ist es notwendig, die Entstehungsgeschichte und Entwicklungsdynamik der existierenden Alterssicherungssysteme genauer zu betrachten. Auch der heutige Umbau der Rentensysteme verläuft in unterschiedlichen Bahnen entsprechend historisch lang zurückliegender Grundsatzentscheidungen für oder gegen eine sogenannte Bismarck'sche Sozialversicherung, die eine Rente durch Beiträge finanziert und den Lebensstandard im Alter sichern soll, und eine sogenannte Beveridge-Grundrente, die steuerfinanziert die Altersarmut vermeiden helfen soll. Diese »Pfadabhängigkeiten« strukturieren nicht nur die Alternativen beim Umbau der staatlichen Rentensysteme, sie wirken sich auch in der Entwicklungsdynamik der privaten Zusatzversorgungssysteme aus. Einmal institutionalisierte Alterssicherungssysteme können zudem auch eine politische Rückwirkung ergeben, indem sie Status-quo-Interessen hervorbringen, die sich gegen eine Änderung zur Wehr setzen.²

Aufgrund der schleppenden Reformbemühungen in den 1980er-Jahren (z. B. Italien, Deutschland, Schweden) und einigen gescheiterten Reformen in den 1990er-Jahren (z. B. Italien 1994) vertraten Beobachter der wohlfahrtsstaatlichen Transformationsprozesse tatsächlich die These, dass Gewerkschaften und Rentenbezieher als mächtige Interessengruppe von wohl versorgten »Besitzstandswahrern«, die notwendigen Reformen erfolgreich aufzuhalten vermögen. Bei eingehender Betrachtung der Rentenpolitikgesetzgebung der letzten 20 Jahre zeigt sich jedoch, dass als Reaktion auf den Problemdruck bereits in den meisten westeuropäischen Ländern Reformen der Alterssicherungssysteme eingeleitet wurden, so auch seit 1989 in Deutschland. Zwei große Reformrichtungen sind erkenn-

1 Die Begriffe Sozial- und Wohlfahrtsstaat werden im Folgenden synonym verwendet.

2 Zum Pfadabhängigkeitsansatz in Bezug auf Rentenreformen siehe z. B. *John Myles/Paul Pierson*, *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, in: *Paul Pierson* (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, New York 2001, S. 305–333. Als Beispiel für Beharrungskräfte im deutschen und Pfadabweichung im schwedischen Gesundheitssystem vgl. den Beitrag von Ulrike Lindner in diesem Band.

bar: einerseits werden Frühverrentungsoptionen abgebaut, andererseits findet eine Verlagerung vom staatlichen Umlageverfahren zu mehr privater Altersvorsorge statt. Kurz, Individualisierung und staatliche Regulierung ersetzen schrittweise intra- und intergenerationale Solidarität und staatliche Leistungen.

Angesichts der momentanen Rentenreformen stellt sich daher die Frage für die Zukunft: Wird der gegenwärtige Umbau der Alterssicherungssysteme neue Formen der sozialen Ungleichheit hervorrufen? Die aktuell drängenden Fragen der Finanzierbarkeit der Rentenansprüche angesichts der demografischen Veränderungen und wirtschaftlichen Probleme haben die Betrachtung der langfristigen sozialen Kosten und des Regulierungsbedarfs der reformierten Altersversorgungsregime in der öffentlichen und akademischen Diskussion meist verdrängt. Die eingeleiteten Reformen werden jedoch langfristig die bisherige Alterssicherung grundlegend verändern und neue soziale Risiken entstehen lassen. Ein Blick auf liberale Wohlfahrtsstaaten, die mehr auf die private Altersvorsorge vertrauen, lässt erwarten, dass in Zukunft die Armut und soziale Ungleichheit bei älteren Menschen wieder ansteigen wird. Die Altersarmut ist traditionell in den Vereinigten Staaten und seit den 1990er-Jahren auch in Großbritannien ein Problem, das mehr als zehn Prozent der älteren Bevölkerung betrifft.

Zwei Reformpolitiken werden im Folgenden für ausgewählte Wohlfahrtsstaaten verglichen: (1) die veränderte »Altersgrenzenpolitik«³ hin zu einer Umkehrung der Frühverrentungspolitik und (2) die zunehmende Privatisierung der Alterssicherungssysteme durch den Rückzug des Staates. Diese beiden Reformprozesse sind zwar aus wirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen durchaus begründet, sie bergen jedoch auch soziale Risiken in sich, die bisher wenig diskutiert werden: (a) eine Zunahme des Erwerbslosigkeitsrisikos und der damit verbundenen Armut für Ältere im noch erwerbsfähigen Alter durch den Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten und (b) die ungleiche und unsicherere soziale Absicherung durch private Vorsorge. Auch wenn der Staat sich aus der Subventionierung der Frühverrentung und der umfassenden sozialen Absicherung im Alter zunehmend zurückzieht, so wird durch die auftretenden sozialen Probleme und Risiken wiederum eine stärkere Regulierung dieser Politiken durch den Staat oder die Tarifparteien auf der zukünftigen politischen Tagesordnung stehen.

Der folgende Beitrag stellt zunächst die historische Entwicklung der staatlichen Rentensysteme ausgewählter westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten kurz dar, um anhand der traditionellen Rollenverteilung zwischen staatlicher Rente und privater Altersvorsorge die Handlungspotenziale für Reformen aufzuzeigen. Im zweiten Teil werden die verschiedenen Dimensionen der Krise der Alterssicherung und Unterschiede entlang verschiedener Systeme erläutert. Schwerpunkt sind die Finanzkrise der staatlichen Rentensysteme, die demografische Entwicklung und die Frühverrentungsmöglichkeiten als Ursachen der Alterssicherungskrise. Sodann werden die Reformentwicklungen sowie die konkreten Umbaumaßnahmen der Alterssicherungssysteme in den ausgewählten westeuropäischen Ländern beschrieben. Schließlich diskutiert der Beitrag die neuen Risiken, die die reformierten Rentensysteme mit sich bringen, und zeigt somit die zukünftigen Gefahren für die Alterssicherung auf.

II. DIE ENTSTEHUNG UND EXPANSION DER ALTERSSICHERUNG IN EUROPA

Die Krisen der Alterssicherungssysteme der letzten Jahrzehnte und die gegenwärtigen Rentenreformen können nur vor dem Hintergrund der Entstehungs- und Entwicklungspfade der spezifischen Rentenversicherungssysteme verstanden werden. Frühere Entschei-

³ Joachim Rosenow/Frieder Naschold, Die Regulierung der Altersgrenzen. Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates, Berlin 1994.

dungen für bestimmte Institutionen der Alterssicherung wirken bis heute nach. Bei der Entstehung und dem späterem Ausbau der modernen Wohlfahrtsstaaten bildeten sich zwei gegensätzliche Prinzipien der Alterssicherung heraus.⁴ Einerseits die auf Bismarck zurückgehende Sozialversicherung, die bereits Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland eingeführte einkommensbezogene Rente, finanziert durch Sozialbeiträge, und andererseits das (steuerfinanzierte) Grundrentenmodell, wie es die Reformvorschläge von William Beveridge für den britischen Wohlfahrtsstaat nach dem Zweiten Weltkrieg konzipierten, das eine Grundsicherung im Alter für die gesamte Wohnbevölkerung garantiert. Die Entstehungsgründe und Entwicklungsdynamiken unterscheiden sich zwischen den Ländern; der Industrialisierungs- und Modernisierungsgrad, die Staatstradition und Demokratisierungsbestrebungen, die Stärke konservativer, liberaler oder sozialistischer politischer Kräfte und die Stärke der Gewerkschaften, Arbeitgeber und agrarpolitischen Interessen spielten eine Rolle.

Die Entstehung der ersten Rentenversicherungen

In Deutschland wurde unter Reichskanzler Otto von Bismarck 1889 die Alters- und Invalidensicherung für Arbeiter als Teil der Sozialversicherungen eingeführt, um den Folgen der Industrialisierung und Radikalisierung zu begegnen und den noch jungen föderalen Bundesstaat sozial zu integrieren.⁵ Nicht nur der konkrete Anlass für die staatliche Rentenpolitik hatte Einfluss auf die Ausgestaltung der Rentensysteme, sondern auch die politischen Machtkämpfe zwischen Arbeiterbewegung und konservativen Gruppierungen wirkten sich auf die Entstehung aus: die Sozialversicherung und Sozialistengesetze als Teil der Doppelstrategie Bismarcks von »Zuckerbrot und Peitsche«, von Gewährung sozialer Rechte angesichts der Arbeiterfrage und Unterdrückung der Arbeiterbewegung. Die Sozialversicherung suggerierte eine »Umverteilung« von Arbeitgeber zu Arbeitern, um deren Stimmen zurückzugewinnen und durch Mitgliederentzug die Unterstützungskassen der Gewerkschaften zu schwächen.⁶ Die organisatorische Trennung der deutschen Rentenversicherung nach Arbeiter und Angestellte (von 1911 bis 2004) geht auf eine Spaltungsstrategie der Arbeiter- von den Mittelschichten vor dem Ersten Weltkrieg zurück.⁷

Die beiden konservativen Nachbarländer, Italien und die Niederlande, folgten nur zögerlich dem deutschen Modell. Die späte Umsetzung einer Versicherungspflicht in Italien (1919) ist in der ungleichmäßigen Industrialisierung und damit relativen Schwäche der italienischen Arbeiterbewegung und der Stärke der katholischen Kirche, welche die

4 Bruno Palier/Giuliano Bonoli, Entre Bismarck et Beveridge. »Crises« de la Sécurité Sociale et Politique(s), in: *Revue française de science politique* 4, 1995, S. 668–699.

5 Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/Main 1982; Philip Manow, Federalism and the Welfare State. The German Case (ZeS-Arbeitspapier 08/2004, Centre for Social Policy Research), Bremen 2004; Christoph Conrad, Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930, Göttingen 1994.

6 Vgl. Roland Vaubel, Der Mißbrauch der Sozialpolitik in Deutschland. Historischer Überblick und Politisch-Ökonomische Erklärung, in: Gerard Radnitzky/Hardy Bouillon (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin 1991, S. 173–201, hier: S. 179 f.; Joachim Umlauf, Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung 1880–1890. Ein Beitrag zur Entwicklung des sozialen Rechtsstaates, Berlin 1980. Ausführlich zum Gesetzgebungsprozess siehe Ulrike Haerendel, *Regierungen, Reichstag und Rentenversicherung. Der Gesetzgebungsprozeß zwischen 1887 und 1889*, in: Stefan Fisch/Ulrike Haerendel (Hrsg.), *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat*, Berlin 2000, S. 49–92.

7 Jürgen Kocka, *Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1850–1980*, Göttingen 1981.

freiwillige Selbsthilfe und Fürsorge förderte, begründet.⁸ Auch in den Niederlanden war die Industrialisierung nicht so dramatisch und die konservativen Kräfte dominant. Obwohl die Arbeiterpartei (PvdA) und die Liberalen (VVD) zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Einführung einer universellen zentralistischen Grundrente verlangten, wurde zunächst (1913) auf Druck der katholischen und protestantischen Parteien und der Gewerkschaften eine erwerbs- und einkommensbasierte Rente für abhängig Beschäftigte eingeführt, dabei sollten korporatistische Körperschaften die Macht des Staates in der Sozialpolitik beschränken.⁹

Die Vorläufer der Beveridge-Rentenpolitik orientierten sich am Problem der Altersarmut und Vermeidung von Armenfürsorge (*Poor Law*).¹⁰ Die britische Altersrente von 1908 beruhte auf einem Konsens zwischen liberalen und gewerkschaftsnahen Politikern. Die Gewährung des Existenzminimums sollte nicht mehr von der Feststellung der Bedürftigkeit durch die Armenverwaltung abhängig sein, sondern einen Rechtsanspruch auf Rentenauszahlung (im Postamt) aufgrund einer Altersgrenze (zunächst von 70 Jahren) begründen.¹¹

In Schweden scheiterten Bestrebungen, ein Sozialversicherungssystem nach deutschem Vorbild einzuführen, am Widerstand großbäuerlicher Interessen 1905 im Parlament; erst 1913 wurde als Kompromiss ein universelles, steuerfinanziertes Grundrentensystem unter der liberalen Regierung unter Karl Staaff verabschiedet. Obwohl die politische Linke eine einkommensbezogene Sozialversicherung forderte, brachte die Blockade der Konservativen in der vetoberechtigten Ersten Kammer ein dem britischen System ähnliches Grundrentenmodell hervor.

In Dänemark misslangen erste sozialpolitische Reformversuche aufgrund der Blockade der Bauernpartei, jedoch konnte bereits 1891 die Regierung eine universelle und steuerfinanzierte, jedoch bedürfnisabhängige Grundsicherung ab dem Alter von 60 Jahren verabschieden. Die Reform von 1933 setzte diese Tradition der »gleichen Pauschalleistungen für alle« fort und schrieb diese als soziales Bürgerrecht fest.¹² Dieser Universalismus wurde in späteren Debatten zum Symbol der dänischen Rentenpolitik und somit zum Hindernis für die gesetzliche Einführung einkommensbezogener Zusatzrenten.

Die Entstehungsgeschichte dieser Rentensysteme zeigt, dass die Existenz von Bismarck'schen Sozialversicherungssystemen versus Beveridge-Grundrentensystemen nicht primär auf unterschiedliche Interessen der Akteure oder nationalen Vorstellungen zurückzuführen ist. Vielmehr wurden die Forderungen der linken Parteien und Arbeiterbewegungen vor dem Zweiten Weltkrieg durch die politischen Vetomöglichkeiten und den parteipolitischen Wettbewerb mit liberalen und konservativen Kräften mitbedingt. Das Ergebnis waren verschiedene Regime – insbesondere eine unterschiedlich entwickelte erste Rentensäule mit oder ohne einkommensbezogener Alterssicherung.

8 Ute Klammer, Alterssicherung in Italien. Eine institutionelle, theoretische und empirische Analyse, Berlin 1997, S. 93.

9 Christine Trampusch, Sozialpolitik durch Tarifvertrag in den Niederlanden. Die Rolle der industriellen Beziehungen in der Liberalisierung des Wohlfahrtsstaates (MPIfG Working Paper 04/12), Köln 2004.

10 Peter Hennock, Die Anfänge von staatlicher Alters- und Invaliditätsversicherung, in: Fisch/Haerendel, Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung, S. 231–246, hier: S. 232.

11 Nach zahlreichen Gesetzesvorschlägen von Hinterbänkclern zwischen 1899 und 1908 schlossen sich Liberale und Labour Party in der Rentenfrage zusammen: Unter Premierminister Herbert Henry Asquith (Liberale Partei) wurde 1908 ein Gesetz verabschiedet, das Leistungen ab 70 Jahren bei Wohnsitz in Großbritannien und Einkommen unter £ 26 vorsah. Ebd., hier: S. 234.

12 Lars Nørby Johansen, Denmark, in: Peter Flora (Hrsg.), Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 1: Sweden, Norway, Finland, Denmark, Berlin 1986, S. 293–381, hier: S. 193.

Wiederaufbau und Ausbau der Rentensysteme in den Nachkriegsjahren

Die einmal eingeschlagenen nationalen Pfade in der staatlichen Rente wirkten sich auf die weitere Entwicklung der Altersversorgung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aus. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden in Europa trotz Reformdiskussionen die bestehenden staatlichen Rentensysteme in ihrem Fortbestand bestätigt oder gar wiederhergestellt. In Italien wurde zwar der Versuch unternommen, die Gelegenheit des Wiederaufbaus zu nutzen, um die Rentenversicherung grundlegend neu zu strukturieren, aber politische Widerstände verhinderten einen Umbruch.¹³ Stattdessen wurde lediglich die Finanzierung der Rentenversicherung von einem Kapitaldeckungsverfahren auf das Umlageverfahren umgestellt.¹⁴ Auch in Deutschland ermöglichte ein solcher Wechsel zum Generationenvertrag durch die Adenauer'sche Rentenreform von 1957 eine Ausweitung der Rentenleistungen.

Nur in den Niederlanden wurde die bisherige einkommensbezogene, korporatistische Rentenversicherung durch eine Basisrente ersetzt. Der sozialdemokratische Sozialminister erließ ein Altersrentennotstandsgesetz, das die Empfehlungen der van-Rhijn-Kommission von 1946 umsetzte, die ein beitragsfinanziertes System mit niedriger Beitragsbemessungsgrenze für universelle Pauschalleistungen empfahl, um Anreize für den gleichzeitigen Aufbau betrieblicher Altersvorsorge zu setzen. Dieses Gesetz brachte mit der Bürgerrente für alle einen Prozess in Gang, der nur noch wenig Spielraum für die ehemaligen korporatistischen Rentenversicherungen erlaubte. Da die konfessionellen Gruppen jedoch gegen eine zentralistische Verwaltung Widerstand leisteten, kam es zu einem zehnjährigen Politikstillstand. Erst 1956 gelang einer Koalition aus Sozialdemokraten, Liberalen und gemäßigten Katholiken das Provisorium durch das Allgemeine Altersversicherungsgesetz (*Algemene Ouderdoms Wet, AOW*) zu ersetzen.¹⁵

Im Kontext des starken Wirtschaftswachstums der 1950er-Jahre blieben die nicht-angepassten Rentenleistungen in den meisten Ländern jedoch weit hinter dem hohen Lohnanstieg zurück und garantierten keine angemessene Alterssicherung mehr. In einigen europäischen Staaten wurden Forderungen nach einer Lohnanpassung der Rentenansprüche und -leistungen oder nach der Einführung einkommensbezogener Zusatzrenten laut. Die Regierungen reagierten mit unterschiedlichen Maßnahmen, die meist die bis dahin eingeschlagenen Pfade fortsetzten: Die bismarckschen Sozialversicherungssysteme mit einkommensbezogenen Renten weiteten die staatliche Rentensäule weiter aus, die Beveridge-Grundrentensysteme verlagerten die Verantwortung für angemessene Alterseinkommen teilweise auf Arbeitgeber, Sozialpartner bzw. die Versicherten selbst.

In Deutschland mündete die Notwendigkeit, die niedrigen Altersrenten an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen, nach langen Verhandlungen in die Rentenreform von 1957.¹⁶ Durch die Rentenerhöhung und die Einführung der Indexierung der Renten

13 Die Pläne des sozialistischen Senators D'Aragna, ein einheitliches Rentensystem nach dem Grundrentenmodell mit ergänzender Zusatzrente einzuführen, scheiterten am Machtzugewinn der Democrazia Cristiana (DC): In der Wahl von 1948 erlitten Sozialisten und Liberale herbe Verluste, während die DC 100 Sitze dazu gewinnen konnte. Vgl. *Maurizio Ferrera*, Italy, in: *Peter Flora*, Growth to Limits, Volume 2: Germany, United Kingdom, Ireland, Italy, S. 385–482, hier: S. 390; *Luca Verzichelli/Maurizio Cotta*, Italy: From ›Constrained‹ Coalitions to Alternating Governments?, in: *Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm* (Hrsg.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford 2000, S. 433–497, hier: S. 436 f.

14 *Klammer*, S. 98.

15 *Karen M. Anderson*, The Netherlands. Political Competition in Proportional System, in: *Ellen M. Immergut/Karen M. Anderson/Isabelle Schulze* (Hrsg.), The Handbook of West European Pension Politics, Oxford 2007, S. 713–757, hier: S. 724 f.

16 Nachdem die Sozialdemokraten einen Vorschlag zur Rentenindexierung gemacht und einige Abgeordnete des linken CDU-Flügels gedroht hatten, für den SPD-Entwurf zu stimmen, unter-

an die Lohn- und Gehaltsentwicklung erhöhten sich die Renten um durchschnittlich 65 Prozent. Dies führte langfristig zu einer Lohnersatzrate von rund 70 Prozent bei 40 Beitragsjahren und durchschnittlichem Entgelt.¹⁷ Mit Ausnahme der Versicherten mit sehr hohem Einkommen genügte die gesetzliche Rentenversicherung, um den Lebensstandard im Alter zu halten. Die historische Entscheidung für eine indexierte einkommensorientierte Rentenversicherung strahlte auf die Entwicklung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge aus. Die hohe Lohnersatzrate ließ betriebliche und private Zusatzrenten für die meisten Arbeitnehmer überflüssig erscheinen, und der Ausbau der Betriebsrenten beschränkte sich in den Nachkriegsjahrzehnten auf firmenspezifische Zusatzleistungen, die zur Unternehmensfinanzierung (steuerfreie Rückstellungen) und Bindung der Stammbesellschaft dienen.¹⁸ Gesetzliche Regelungen der zweiten Rentensäule beschränkten sich auf das »Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung« von 1974 – insbesondere auf die freiwillige Rückversicherung der betrieblichen Fonds durch den Pensions-Sicherungs-Verein (PSVaG) angesichts des Insolvenzrisikos.¹⁹

In Italien führte klientelistische Wahlkampfpolitik zur schrittweisen Ausweitung der staatlichen Rentenleistungen für bestimmte (Berufs-)Gruppen – die Einbeziehung von Hausangestellten (1952), von selbständigen Landwirten (1957), von Fischern (1958), von Handwerkern (1959) und von Hausfrauen (1963). Mitte der 1960er-Jahre wurde erneut – wie schon 1948 – ein Versuch unternommen, auf Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialbeirats ein einheitliches Alterssicherungssystem mit Basisrente zu schaffen. Widerstände führten stattdessen 1975 zur Fixierung der Bruttolohnersatzrate von 80 Prozent.²⁰ Wie in Deutschland bestand folglich bis zur Rentenkürzungen der 1990er-Jahre wenig Bedarf, privat fürs Alter vorzusorgen.

Im Gegensatz zu diesen nach dem Bismarck'schen Modell strukturierten Rentenversicherungen lassen sich die Beveridge-Grundrentensysteme aufgrund der Entwicklung einer zweiten Stufe an staatlichen Rentenleistungen unterscheiden. Die Avantgarde (*early birds*) hat bereits in den 1950er-Jahren ergänzend zu der zunehmend unzureichenden staatlichen Grundsicherung einkommensbezogene Zusatzsysteme eingeführt.²¹ Insbesondere in Schweden erreichten in den frühen 1950er-Jahren die pauschalen Grundrenten nur etwa 30 Prozent des Durchschnittslohns, jedoch waren Angestellte und Beschäftigte des öffentlichen Dienstes bereits über eine berufliche Altersvorsorge abgesichert.²² Um für ihre Mitglieder ähnliche, Lebensstandard sichernde Alterseinkommen zu erlangen, forderte der Arbeitergewerkschaftsbund LO ein gesetzliches Zusatzrentensystem. Nach einem politischen Kampf zwischen Konservativen sowie Bauernpartei, die für eine Erhöhung

stütze Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) – entgegen den Empfehlungen der Bundesbank, der FDP und wirtschaftsliberaler Teile der CDU/CSU – die Einführung der sogenannten »dynamischen Rente«, d. h. die Anpassung der Renten an Bruttolöhne und -gehälter. Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980, S. 366.

17 Johannes Frerich/Martin Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München 1993, S. 43 ff.

18 Philip Manow, Business Coordination, Wage Bargaining and Welfare State. Germany and Japan in Comparative Historical Perspective, in: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hrsg.), Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA, London 2001, S. 27–51.

19 BGBl. I 1974, S. 3610.

20 Ausführlich dazu siehe Klammer, S. 105.

21 Karl Hinrichs, Elephants on the Move. Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries, in: European Review 8, 2000, S. 353–378, hier: S. 360.

22 Karen M. Anderson/Ellen M. Immergut, Sweden: After Social Democratic Hegemony, in: Immergut/Anderson/Schulze, S. 349–395, hier: S. 360.

der Grundrente eintraten, und den Arbeitergewerkschaften, die eine gesetzliche Zusatzrente befürworteten, verabschiedete die sozialdemokratische Regierung mit Unterstützung der kommunistischen Partei eine staatliche, einkommensbezogene Zusatzrente (*Allmänna tilläggspensionssystem*, ATP) für alle Arbeitnehmer.²³ Durch Verbesserungen der Rentenleistungen in den 1960er- und 1970er-Jahren wurden diese früh entwickelten Zusatzsysteme den Bismarck'schen Rentenversicherungen in Bezug auf die Leistungshöhe, aber auch in Bezug auf Rückbauwiderstände immer ähnlicher.²⁴ Hinzu kamen tarifvertraglich geregelte Zusatzrenten (von circa zehn Prozent) für Angestellte und für Arbeiter im privaten Sektor sowie für den öffentlichen Dienst auf kommunaler und zentralstaatlicher Ebene.

Die Nachzügler (*latecomers*) unter den Beveridge-Systemen führten erst in den 1970er-Jahren einkommensbezogene Zusatzrenten ein. In Großbritannien blieben Reformversuche, die staatliche Grundrente zu erhöhen oder mit staatlichen Zusatzrentenleistungen zu ergänzen, lange Zeit erfolglos, und mehrere Kommissionen und deren Reformvorschläge scheiterten, unter anderem an vorzeitigen Regierungswechseln. Erst 1975 gelang die Verabschiedung des beitragsfinanzierten *State Earnings-Related Pension Schemes* (SERPS). In Ermangelung adäquater staatlicher Renten zur Lebensstandardsicherung hatten sich jedoch bis dahin bereits kapitalgedeckte Betriebsrenten fest etabliert. Um den Bestand der Betriebsrenten zu sichern, wurde Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben, aus *SERPS* auszuscheren (*opting out*) und somit ihre leistungsbezogenen Betriebsrenten zu erhalten.²⁵

Die dritte Beveridge-Ländergruppe (die Niederlande und Dänemark) beschränkte die staatliche Altersvorsorge auch nach 1945 lediglich auf eine armutsvermeidende Grundversicherung, da eine Einführung von staatlichen Zusatzrenten politisch nicht durchsetzungsfähig war und diese Lücke in der Zwischenzeit durch die Tarifpartner bzw. private Eigeninitiative gefüllt wurde.²⁶ Die politischen Blockaden gegen die Einführung obligatorischer Zusatzrenten wurden auch erst dadurch bedingt, dass die unzureichende staatliche Grundrente die parallele Entwicklung betrieblicher Zusatzversicherungen begünstigt hatte und die dann erworbenen nichtstaatlichen Rentenansprüche einer »Verstaatlichung« im Wege standen. Die dänischen und niederländischen Gewerkschaften, die zunächst die Expansion der universellen, staatlichen Alterssicherung betrieben, traten später für kollektiv ausgehandelte Rentenfonds auf Branchenebene ein.²⁷ In den Niederlanden sind betriebliche Pensionsfonds und tarifvertragliche Branchenfonds bereits parallel zum Grundrentenprovisorium entstanden, heute wird ein Großteil der Arbeitnehmer durch Branchen-

23 Ebd., hier: S. 361. Eine ausführliche Darstellung des Reformprozesses von 1935 bis zur Verabschiedung am 14. Mai 1959 im schwedischen Reichstag bietet *Hugh Heclö*, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven 1974, S. 228–253.

24 Verbesserungen wurden beispielsweise erreicht durch die Einführung eines Rentenzuschlags für Personen, die keine ATP bezogen, und durch Erleichterung der Anspruchsvoraussetzungen für die Erwerbsunfähigkeitsrente. Vgl. *Anderson/Immergut*, S. 361–362.

25 *Heclö*, S. 253–283. Die Arbeitgeber erhielten durch das »opt-out« einen Rabatt auf die staatlichen Grundrentebeiträge.

26 *Myles/Pierson*, hier: S. 315–317; *Hinrichs*, hier: S. 357; *Martin Blomsma/Roel Jansweijer*, *The Netherlands. Growing Importance of Private Sector Arrangements*, in: *Martin Rein/Eskil Wadensjö* (Hrsg.), *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham 1997, S. 220–265.

27 *Finn Østrup*, *The Development of Supplementary Pensions in Denmark*, in: *Emmanuel Reynaud/Lucy apRoberts/Bryn Davies u. a.* (Hrsg.), *International Perspectives on Supplementary Pensions. Actors and Issues*, Westport 1996, S. 127–136; *Christian Albrekt Larsen/Jorgen Goul Andersen*, *Mechanisms of Path Dependency in the Development of the Danish Multipillar Pension System*, Paper presented at the Conference on Welfare State Change. Conceptualisation, Measurement and Interpretation, St. Restrup Herregaard, Denmark, 13–15 January 2006; *Erik Luijens*, *Supplementary Pensions in the Netherlands*, in: *Reynaud/apRoberts/Davies*, S. 16–23.

kollektivverträge abgedeckt, die vom Sozialminister in der Regel als allgemein verbindlich erklärt werden.²⁸

In Dänemark wurde 1956 die Alterssicherung in ein steuerfinanziertes Volksrentensystem ohne Bedürfnisprüfung ausgeweitet. Danach beriefen sich die konservativen Parteien in den Verhandlungen um eine Zusatzrente auf das Prinzip des Universalismus, um beitragsbezogene, staatliche Leistungen zu verhindern. Die Universalrente, die sich großer Beliebtheit unter der Wählerschaft erfreute, wurde mehrmals zwischen 1964 und 1970 ausgeweitet.²⁹ Zu Beginn der 1980er-Jahre war die betriebliche Altersvorsorge für Angestellte im öffentlichen Dienst bereits so ausgereift, dass ihre Abschaffung nicht mehr in Frage kam, und der Anteil der Beschäftigten mit einer betrieblichen Altersversorgung hatte sich insgesamt auf 35 Prozent erhöht.³⁰ Ein Umlagesystem konnte nicht eingeführt werden, weil dann die bereits geleisteten Beiträge der kapitalfundierte Programme hätten ausgezahlt werden müssen, was zu einer Überhitzung der Wirtschaft geführt hätte. Die Regierung befürwortete daher die Einführung von kapitalgedeckten Betriebsrenten, da sie den unmittelbaren Konsum zügeln und die Forderungen der Gewerkschaften nach angemessener Beteiligung der Arbeiterschaft befrieden würden.³¹ Allerdings war die konservative Regierung in Folge von Wahlverlusten gezwungen, Zugeständnisse gegenüber den Sozialdemokraten zu machen, sodass sie sowohl die nationale Volksrente als auch die Rentenzuschläge im Frühjahr 1987 erhöhte.³²

Obwohl sich dieser dritte Typ von Beveridge-Nachzögern mit beruflicher Zusatzvorsorge im Leistungsmix aus privaten und staatlichen Altersversorgung immer mehr den Bismarck'schen Einkommenssicherung angeschlossen, unterscheidet er sich vor allem darin, dass die Zusatzrenten nicht staatlich, sondern kollektiv (durch die Tarifpartner) organisiert werden: Dies eröffnet andere Verantwortlichkeiten und Reformoptionen für den weiteren Umbau.³³

Das politische Erbe der ersten Säule vor und der Ausbau der weiteren Säulen nach 1945 strukturierte auch die Reformprozesse in Folge der Krise der Alterssicherungssysteme seit den 1970er-Jahren. Aus der Ausgestaltung der staatlichen (ersten) Rentensäule ergaben sich unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten für die betriebliche und die private (Zusatz-)Altersvorsorge (die zweite und dritte Säule). Daher ist eine historische Perspektive notwendig, um die Handlungs- und Reformmöglichkeiten zu verstehen. Es wird die These vertreten, dass die großzügigen, Lebensstandard sichernden Leistungen in den Bismarck-Systemen die Etablierung von Privat- und Betriebsrentensystemen verdrängt haben (*crowding-out*).³⁴ Wo bereits einkommensbezogene Renten existierten, die Leis-

28 Betriebliche Renten wurden in den Niederlanden im Vergleich zu anderen kontinentaleuropäischen Ländern sehr früh geregelt. Bereits 1908 wurde festgelegt, dass das Vermögen betrieblicher Renten getrennt vom Kapitalstock des Unternehmens zu führen ist. 1917 entstanden die ersten branchenweiten Rentenfonds. Seit 1949 kann der Sozialminister die Mitgliedschaft in branchenweiten Rentenfonds zwingend verlangen. *Anderson*, hier: S. 732 f.; *Kay Pöhler*, Alterssicherung in den Niederlanden. Eine institutionelle und empirische Analyse, Berlin 1999, S. 108 f.

29 *Nørby Johansen*, S. 353, 356.

30 *Christopher Green-Pedersen*, Denmark. A Pension System the World Bank Would Love, in: *Anderson/Immergut/Schulze*, S. 454–495, hier: S. 465 f., 474; *Nørby Johansen*, S. 303 f., 310 f.; *Eskil Wadensjö*, The Welfare Mix in Pension Provisions in Sweden, in: *Rein/Wadensjö*, S. 266–308.

31 *Green-Pedersen*, S. 479.

32 Ebd., S. 477 ff.

33 *Myles/Pierson*, S. 307.

34 *Einar Øverbye*, Public or Private Pensions? Pensions and Pension Politics in the Nordic Countries (Institute of Industrial Relations Working Paper Series, Paper iirwps-038-92, University of California, Institute of Industrial Relations), Berkeley 1992, S. 11.

tungen an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst wurden und somit der Lebensstandard abgesichert war (z. B. in Deutschland und Italien), bestand demzufolge kaum eine Notwendigkeit für eine private Zusatzversorgung für die meisten Arbeitnehmergruppen.³⁵

III. DIE KRISE DER ALTERSSICHERUNG

Demografische Entwicklung und Finanzierungsprobleme (1970–1980)

Die Entstehung und Expansion der Sozialversicherung sind für die Probleme und Reformen in den 1970er- und 1980er-Jahren von Bedeutung, da aufgrund institutioneller Trägheit und eingegangener Verpflichtungen für zukünftige Rentenansprüche die einmal eingeschlagenen Pfade in der Rentenpolitik nur schwer verlassen werden können³⁶ bzw. nur eingeschränkte Reformmöglichkeiten nahe legen.³⁷ Die Ursachen für die Krise der Alterssicherungssysteme sind in allen europäischen Ländern seit den 1970er-Jahren zunehmend erkannt worden: die staatliche defizitäre Haushaltslage, die demografische Alterung der Bevölkerung, die Beschäftigungskrise, und die Ausnutzung großzügiger Frühverrentungsmöglichkeiten steigern die Kosten für die Alterssicherung und bewirken die Finanzierungskrise der Rentensysteme. Welche Gründe jedoch stärker ins Gewicht fallen, ist unter anderem vom jeweiligen Rentensystem abhängig, denn der Problemdruck hat unterschiedliche Effekte auf einkommensbezogene, umlagefinanzierte Bismarcksysteme bzw. steuerfinanzierten Grundrenten-/Beveridge-Systemen mit kapitalgedeckter Zusatzvorsorge.³⁸

Wie Abbildung 1 zeigt, stiegen in den europäischen Staaten – also in Bismarck- ebenso wie in Beveridgesystemen – die Rentenausgaben seit 1960 kontinuierlich an. Parallel dazu entwickelten sich die staatlichen Zuschüsse zu den Rentenversicherungssystemen in Form der Übernahme von Beitragszahlungen für Zeiten des Zivil-/Militärdienstes, der Arbeitslosigkeit und des Mutterschutzes, der Deckung versicherungsfremder Leistungen und der Defizitgarantien für Rentenkassen, die zahlungsunfähig sind oder ihre Mindestreserven nicht erfüllen. Allerdings ist der Anteil der Rentenausgaben am BIP in den liberalen Wohlfahrtsstaaten geringer als in den kontinentaleuropäischen entsprechend der Orientierung auf Grund- versus Lebensstandardsicherung. Auch die Steigerungsraten erscheinen in liberalen Wohlfahrtsstaaten niedriger, was auf den ersten Blick auf ein besseres Krisenmanagement im Kontext der Globalisierung und demografischen Alterung hinweist.

Die demografische Entwicklung der Gesellschaft wirkt sich jedoch – wenngleich in unterschiedlichem Maß – sowohl auf umlagefinanzierte als auch steuerfinanzierte und kapitalgedeckte Systeme aus, da jeweils die Gruppe der Beitragszahler, die Gruppe der Steuerzahler (insbesondere Lohn- und Einkommenssteuer) oder die Gruppe der Kapital benötigenden Investoren sich verringert.³⁹ Umlagefinanzierte, einkommensbezogene Ren-

35 Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare States 1875–1975*, Cambridge 1990.

36 Vgl. *Gosta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge/Oxford 1990.

37 Vgl. *Hinrichs, S. 354; Bernhard Ebbinghaus, Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform* (MPIfG Discussion Paper, 05/2), Köln 2005. Abweichend von diesem allgemeinen Trend wurden in Schweden 1994 und Italien 1995 die Systeme grundlegend reformiert und individuelle Rentenkonten eingeführt.

38 *Hinrichs, S. 359.*

39 Der demografische Druck auf die Finanzen der staatlichen Rentensysteme wird von zweierlei Phänomenen genährt. Zum einen ist die allgemeine Lebenserwartung in den letzten 50 Jahren

tensysteme erbringen nur dann eine hohe Rendite, wenn Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu einem starken Lohnanstieg führen, sodass der implizite Kapitalertrag über dem Zinssatz am Finanzmarkt liegt.⁴⁰ Im Gegensatz zu steuerfinanzierten Systemen sind Bismarck'sche Rentensysteme zusätzlich zur demografischen Alterung von Verschlechterungen des Arbeitsmarktes negativ betroffen. Die Verbesserung der Produktionsverfahren durch Technologisierung, Automatisierung und Rationalisierung hat den Bedarf an Arbeitskräften in den traditionellen Industriesektoren verringert. Durch die Verlagerung auf den Dienstleistungssektor, in dem weniger Produktionssteigerungen möglich sind, ist das Lohnwachstum rückläufig.⁴¹ Die Umlagesysteme werden daher für jüngere Kohorten zunehmend unrentabler. Hohe Arbeitslosigkeitsraten, Frühverrentungen und niedrige Frauenerwerbstätigkeit verschlechtern das Verhältnis zwischen beitragszahlenden Erwerbstätigen und den Nichterwerbstätigen bzw. Rentnern, die Sozialleistungen erhalten.

Auch »neue« soziale Risikogruppen⁴² sind heute nur ungenügend gesichert und untergraben die bisherige soziale Sicherung, die auf die traditionellen sozialen Risiken des männlichen Normalvollzeitarbeitnehmers der Industriegesellschaft ausgelegt waren. Außerdem impliziert der Wandel auf dem Arbeitsmarkt steigende Zahlen an Teilzeitbeschäftigten, befristeten Arbeitsverhältnissen und geringfügig Beschäftigten sowie Niedriglohnverdienern, die meist nur unzureichend sozialversichert sind. Diese Gruppen senken nicht nur die Zahl der Beitragszahler, sondern auch die Lohnsumme, aus der Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden. Im Dienstleistungsbereich konnte zwar ein Zuwachs an Arbeitskräften verzeichnet werden, allerdings zeichnet sich ein Großteil der Arbeitsplätze im Tourismus- oder Pflegesektor durch niedrige Gehälter und nicht-kontinuierliche Arbeitszeiten wie Saisonarbeit und Teilzeitarbeit aus. Es handelt sich also um Beschäftigungen, die weder die notwendigen Anspruchsberechtigungen für volle staatliche Renten erwerben noch geeignet sind, um private Altersvorsorge zu betreiben. Die Rentensysteme, die ursprünglich für lebenslang kontinuierliche Erwerbsverläufe entworfen wurden,

in den OECD-Staaten um durchschnittlich ca. zehn Jahre gestiegen; vgl. *Colin Gillion/John Turner/Clive Bailey u. a.* (Hrsg.), *Social Security Pensions. Development and Reform*, Geneva 2000. Durch bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen und moderne medizinische Versorgung ist die Verweildauer des Durchschnittsbürgers in Rente im Verhältnis zum Erwerbsleben gestiegen. Zum anderen ist die Geburtenrate in den meisten westlichen Industrienationen rückläufig. Sie liegt im Durchschnitt bei 1,56 Kindern pro Frau (zwischen 15 und 49 Jahren) und hat zwischen 1970 und 2003 von 2,72 auf 1,56 abgenommen; siehe *OECD*, *Factbook 2006*, Economic, Environmental and Social Statistics, URL: <<http://stats.oecd.org>> [15.12.2006]. Die Ausbildungszeiten werden immer länger, und zusammengenommen verursachen diese Entwicklungen eine veränderte Relation von alter zu junger Bevölkerung; vgl. *Naohiro Ogawa/Noriyuki Takayama*, *Demography and Ageing*, in: *Gordon L. Clark/Alicia Munnell/Michael Orzag* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford 2006, S. 163–182. Die Erwerbsperioden relativ zu den Nicht-Erwerbsphasen verkleinern sich und legen die Last der Sozialversicherungsbeiträge und die Kosten der Rentenleistungen auf eine immer kleinere Gruppe von Beschäftigten im erwerbstätigen Alter. Der Anteil der 60-Jährigen und älteren an der Gesamtbevölkerung erhöhte sich zwischen 1980 und 2000 in Deutschland von 19,3 Prozent auf 23,3, in Italien sogar von 17 auf 24,35 Prozent; siehe Appendix Table A1 in: *Immergut/Anderson/Schulze*.

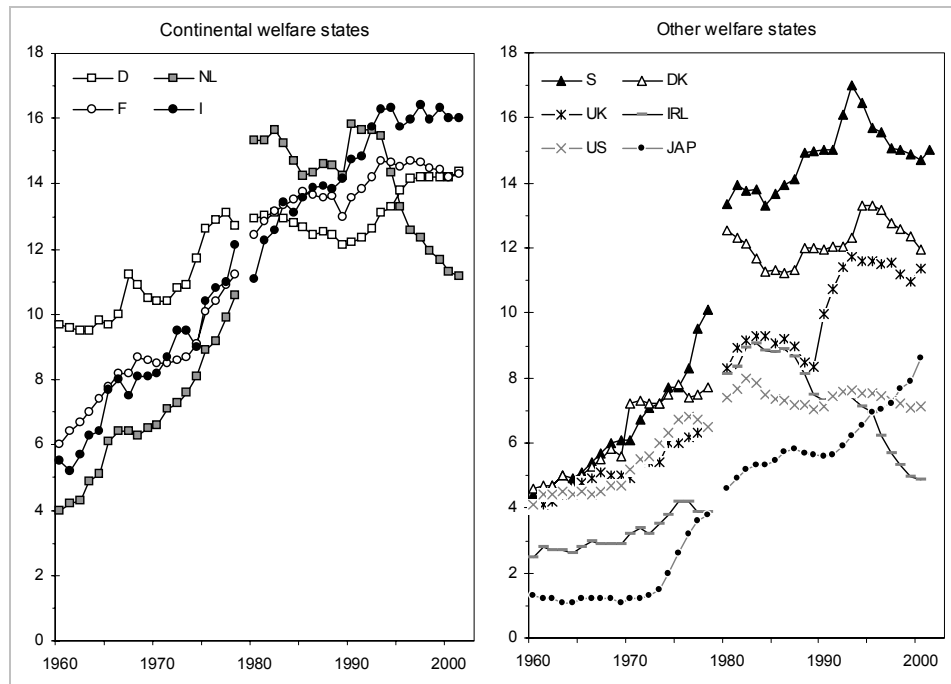
40 *Friedrich Breyer/Ben Craig*, *Voting on Social Security. Evidence from OECD Countries*, in: *European Journal of Political Economy* 13, 1997, S. 705–724, hier: S. 708 f.

41 *Torben Iversen*, *The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics*, in: *Pierson*, *New Politics*, S. 45–79; *Paul Pierson*, *Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare State*, in: *ders.*, *New Politics*, S. 80–104.

42 *Giuliano Bonoli*, *New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies*, in: *Klaus Armingeon/Giuliano Bonoli* (Hrsg.), *The Politics of Postindustrial Welfare States. Adapting Postwar Social Policies to New Social Risks*, London 2006, S. 3–26.

verfehlen immer häufiger ihren Zweck, nämlich die Sicherung des Lebensstandards im Alter für die steigende Anzahl Beschäftigter mit unsteten Erwerbsverläufen.

Abbildung 1: Ausgaben für Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, 1960–2001



Ausgaben für Alters-, Hinterbliebenen- und Erwerbsunfähigkeitsrenten (% BSP); nicht völlig vergleichbar vor und nach 1980; seit 1980 inklusive obligatorischer privater Leistungen.

Quellen: 1960–79: OECD, *Reforming Public Pensions*, Paris 1988. 1980–2001: OECD, *Social Expenditure Database 1980–2001 (SOCX)*, Paris 2004. Eigene Berechnungen.

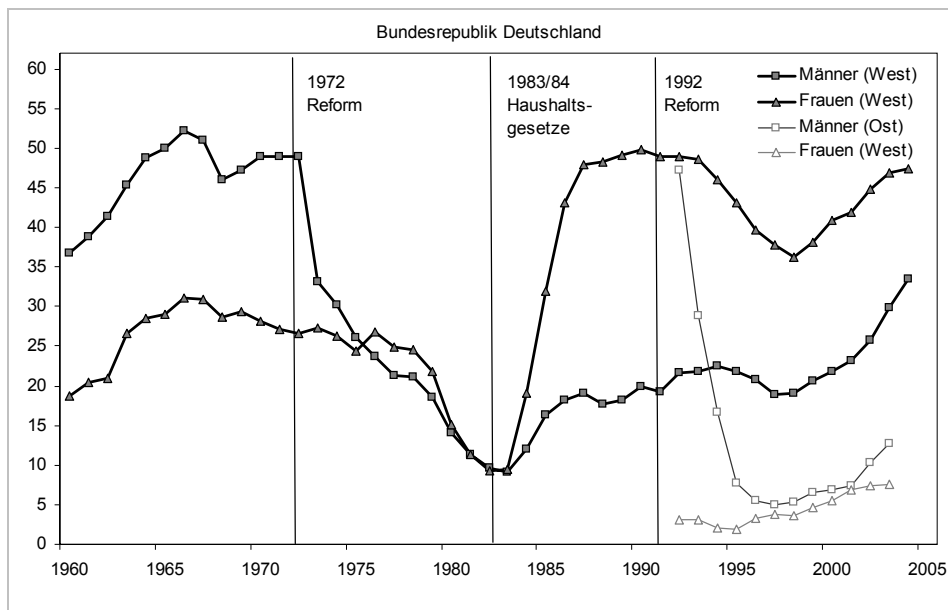
Als Massenarbeitslosigkeit in Folge der Ölkrisen und vor allem des Strukturwandels der Industriegesellschaft in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre auftrat, wurde die Rentenversicherung als Instrument zur Lösung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt zweckentfremdet und Frühverrentungsmöglichkeiten ausgeweitet. Die hohe Arbeitslosigkeit belastete die Sozialstaaten massiv durch die Ausgaben für das Arbeitslosengeld, die eine Beitragserhöhung in der Arbeitslosenversicherung aber indirekt auch in der Invaliditäts- und Rentenversicherung nach sich zogen.

In Deutschland wurde nur ein Jahr vor der ersten Ölkrise die Rentenreform von 1972 verabschiedet⁴³, die zahlreiche Verbesserungen der Rentenleistungen bzw. der Anspruchs-

43 Die damalige SPD/FDP-Koalition legte dem Bundestag einen Reformentwurf vor. Da die parlamentarische Abstimmung über das Rentengesetz in den 48 Stunden zwischen der von Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) beantragten Vertrauensfrage und der Abstimmung darüber stattfand, waren die Mehrheitsverhältnisse unklar. Dies hatte eine Addierung der parteipolitischen Interessen in Form von Änderungsanträgen zum Rentenreformgesetz zur Folge mit langfristig verheerenden Auswirkungen auf die Rentenausgaben, vgl. *Frerich/Frey*, S. 53; *Hans Günter Hockerts*, Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform

berechtigungen beinhaltete. Neben freiwilliger Versicherungsmöglichkeit für Selbständige führte die Reform die flexible Altersgrenze und damit verbunden die Altersrente für langjährige Versicherte ein, die es allen Arbeitnehmern mit mindestens 35 Versicherungsjahren erlaubte, bereits mit 63 Jahren abschlagsfrei in den Ruhestand zu gehen. Die Altersgrenze für die Erwerbsunfähigkeitsrente wurde auf 62 abgesenkt und die Rente nach Mindesteinkommen eingeführt. Ferner wurden die Anspruchsvoraussetzungen für die Rente wegen Arbeitslosigkeit vereinfacht.⁴⁴ Mit Anstieg der Massenarbeitslosigkeit wurden eben diese Frühverrentungsmöglichkeiten genutzt, um den Stellenabbau sozial verträglich zu gestalten und das Arbeitsangebot zu reduzieren. Die Vorruhestandsregelung wurde als Instrument gesehen, mit dem eine Entlastung des Arbeitsmarktes zu Gunsten der jüngeren Generation erreicht werden sollte. Daraufhin sank der Anteil der Rentenzugänge, die eine Altersrente mit 65 in Anspruch nahmen, und erreichte um 1983 einen Tiefpunkt von rund zehn Prozent (siehe Abbildung 2), folglich stieg der vorzeitige Bezug von Rentenleistungen auf seinen Höhepunkt.

Abbildung 2: Altersrente mit 65 in Prozent aller Rentenzugänge in Deutschland, 1960–2004



Quelle: VDR, Rentenversicherung in Zahlen 2005, Berlin 2005. Eigene Berechnungen.

Die konservativen Regierungswechsel in Großbritannien (1979) und Deutschland (1982) läuteten jedoch eine Wende zu neoliberaler Politik ein, mit Priorität auf der Haushaltskonsolidierung und somit der Unterordnung der Rentenpolitik unter die Budgetziele. Sowohl Großbritannien als auch Deutschland bedienten sich zunächst der Renteninde-

1972 – ein Lehrstück, in: *Karl Dietrich Bracher u. a.* (Hrsg.), *Staat und Parteien*. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 903–934. Zum Anstieg der Rentenzugänge nach Inkrafttreten der Reform von 1972 siehe Abbildung 2.

44 *Frerich/Frey*, S. 53 ff.

xierung als Instrument, um die Kostensteigerung schrittweise zu bremsen. Die britische Regierung stellte 1982 die Rentenanpassung an die Lohnsteigerung auf eine Anpassung an die Preissteigerung um und erreichte dadurch massive Einsparungen. Als weiteren Schritt zur Begrenzung der Rentenausgaben war die völlige Abschaffung der staatlichen Zusatzrenten (SERPS) geplant, die 1985/86 jedoch scheiterte. Nach Zugeständnissen im Gesetzgebungsprozess wurden die Leistungen lediglich gekürzt und private Zusatzrenten ermöglicht.

Bereits früh erfolgten in Deutschland erste Anpassungsschritte: die Regierungen Schmidt (SPD/FDP-Koalition) und Kohl (CDU/CSU/FDP-Koalition) reagierten zwischen 1977 und 1985 mit verschiedenen Rentenanpassungsgesetzen (1977, 1978) und Haushaltsbegleitgesetzen (verabschiedet 1982, 1983), in denen die Rentenanpassung beschränkt, die Bemessungsgrundlage modifiziert und das Inkrafttreten der Anpassung mehrmals verschoben wurde. Außerdem wurden die Rentenbeiträge erhöht, Beiträge für Rentner zur Krankenversicherung eingeführt, Ausbildungszeiten in der Rentenleistungsberechnung niedriger bewertet und die Schwankungsreserve abgeschmolzen.⁴⁵ Versuche, die Rentenversicherung strukturell zu reformieren, scheiterten jedoch sowohl im Hinblick auf die Ausweitung der Beitragszahler (Einführung einer Versicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte 1982) als auch in Bezug auf die Gesetzentwürfe der SPD (»Rentenreformgesetz 1984« von 1982 und »Rentenreformgesetz 1985« von 1984). Eine sogenannte Jahrhundertreform (die Rentenreform 1992) wurde am Vorabend des Mauerfalls 1989 in parteiübergreifendem Konsens verabschiedet, d. h. erst nachdem der Effekt der langfristigen Bevölkerungsentwicklung auf die Rentenfinanzierung erkannt wurde, trotzdem erfolgte ein Rückfall in passive Arbeitsmarktpolitik als Reaktion auf die wirtschaftlichen Probleme der Einheit.⁴⁶

Trotz der defizitären Lage der Rentenkassen in Italien seit Ende der 1970er-Jahre, der hohen Staatsverschuldung und der privilegierten Rentenleistungen im öffentlichen Dienst, gelang wechselnden Regierungen keine Verabschiedung struktureller Reformmaßnahmen.⁴⁷ Die 1980er-Jahre waren gekennzeichnet durch Reformstau: Zahlreiche Kommissionen bereiteten zwar Reformvorschläge vor, aber aufgrund des parteipolitischen Wettbewerbs und ständigen Neuwahlen scheiterten alle Pläne, das fragmentierte Rentensystem zu vereinheitlichen und die hohen Renten im öffentlichen Dienst zu beschneiden.⁴⁸ Erst die politische und wirtschaftliche Krise der 1990er-Jahre führte zu umfassenden Reformen.

Auch in Schweden verursachte die Ölkrise von 1973 eine hohe Inflation und dadurch steigende staatliche Rentenausgaben. Ähnlich wie in Deutschland oder Großbritannien unternahm die bürgerliche Regierung unter Thorbjörn Fälldin 1981 erste Kürzungen durch Änderung der Rentenanpassung und Reduzierung der Teilrenten. Diese Maßnahmen wurden jedoch nach einem Regierungswechsel 1983 von der neuen sozialdemokratischen Regierung zurückgenommen, um das Wahlkampfversprechen der SAP einzulösen.⁴⁹

Um die Staatseinnahmen in Zeiten der Budgetknappheit zu erhöhen, wurde in Dänemark 1973 eine wenig sichtbare Steuer auf Renditen über 3,5 Prozent aus Privatrenten

45 Ebd., S. 228 f.

46 Prognosen von 1987 erwarteten in Deutschland einen Beitragsanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 36,4 Prozent im Jahre 2040. Ebd., S. 249; vgl. für die Rentenpolitik nach der Wiedervereinigung den Beitrag von Gerhard A. Ritter in diesem Band.

47 *Maurizio Ferrera/Matteo Jessoula, Italy: A Narrow Gate for Path-shift*, in: *Anderson/Immergut/Schulze*, S. 396–453, hier: S. 431.

48 Vgl. *Anika Rasner, Success and Failure in Public Pension Reform. The Italian Experience*, unveröff. Magisterarbeit, Universität Konstanz, 2002. Siehe auch *Ferrera/Jessoula*, S. 422 ff.

49 *Anderson/Immergut*, S. 367.

eingeführt. Da sie erst bei der Rentenzahlung zum Tragen kam, konnten die negativen Folgen verschleiert werden. Weil die Fortschrittspartei die Änderung ablehnte⁵⁰, benötigte die konservative Minderheitsregierung die Zustimmung der Sozialdemokraten, die jedoch Wählerverluste zu befürchten hatte und als Gegenleistung erreichte, dass die als temporäre Abgabe vorgesehene Maßnahme eine dauerhafte Steuer wurde.⁵¹

Frühverrentungsmöglichkeiten

Seit Mitte der 1970er-Jahre wird der vorgezogene Ruhestand als ein sozialverträgliches Instrument der passiven Arbeitsmarktpolitik und der betrieblichen Anpassung eingesetzt.⁵² Die Rentengesetzgebung verringerte in Form von Frühverrentungsmöglichkeiten die Beitragszahlerbasis und erhöhte parallel dazu die staatlichen Rentenausgaben. Dies hatte zur Folge, dass die Menschen nicht nur länger leben, sondern dass sie ihr Arbeitsleben auch früher beenden. Zudem verstärkten der internationale Wettbewerb, die hohen Lohnkosten und die neuen Technologien den Druck auf Unternehmen zur Rationalisierung durch Personalabbau. Um Massenentlassung zu vermeiden oder sozialverträglicher zu gestalten, einigten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter auf die Nutzung von Frühverrentungsoptionen, ergänzt durch betriebliche Abfindung oder Betriebsrenten, zur Restrukturierung und Modernisierung. In Deutschland sollte die Einführung von Frühverrentungsmöglichkeiten⁵³ zur Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen.

Die in der Nachkriegszeit ausgebauten Sozialleistungen ermöglichen verschiedene Pfade für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben: Neben Frühverrentungsoptionen und flexiblen Renteneintrittsregelungen der Altersrentensysteme eröffneten auch Arbeitslosenleistungen für ältere Langzeitarbeitslose sowie erleichterte Erwerbsunfähigkeitskriterien weitere oder kumulative Brücken vom aktiven Berufsleben in den passiven (Vor-) Ruhestand. Es war die, eher unvorhergesehene, massive Nutzung der Sozialleistungen zum Zweck sozialverträglichen Personalabbaus großer Unternehmen, die zu einer teuren Externalisierung der Modernisierungskosten zu Lasten der Steuer- und Sozialbeitragszahler führte.

Seit den 1980er-Jahren beenden in der Bundesrepublik mehr als jeder zweite männliche und zwei von drei weiblichen Beschäftigten ihre Erwerbstätigkeit zwischen 60 und 64, also noch vor dem Regelrentenalter von 65 Jahren. Nach der deutschen Wiedervereinigung verschärfte der Stellenabbau besonders im Osten die Arbeitsmarktlage: Mit dem Einigungsvertrag vom 3. Oktober 1990 konnte ab dem 57. Lebensjahr für drei Jahre ein von der Bundesanstalt für Arbeit finanziertes »Altersübergangsgeld« bezogen werden; es entsprach 65 Prozent des letzten Nettoentgelts.⁵⁴ Mit Hilfe des Altersübergangsgeldes

50 Unzufriedenheit mit dem Wohlfahrtsstaat und Ablehnung der hohen Steuerbelastung verhalfen der rechtspopulistischen Fortschrittspartei (»Fremskridtspartiet«) 1973 zu einem fulminanten Wahlergebnis. Die Partei stand für geringere Staatsausgaben, geringere Steuerlast und Anti-Bürokratie.

51 *Green-Pedersen*, S. 474–476.

52 *Frieder Naschold/Bert de Vroom* (Hrsg.), *Regulating Employment and Welfare: Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries*, Berlin 1994.

53 Gesetz zur Anpassung des Rechts der Arbeitsförderung und der gesetzlichen Rentenversicherung an die Einführung von Vorruhestandsleistungen vom 13.04.1984 (BGBl. I 1989, S. 610–615). Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand vom 19.04.1984 (BGBl. I 1989, S. 601–609).

54 Vorläufer des Altersübergangsgeldes war das sogenannte Vorruhestandsgeld. Dazu *Heiko Lehmann*, *Verordneter Ruhestand. Untersuchung zum Transfer sozialstaatlicher Institutionen im deutschen Vereinigungsprozeß am Beispiel des Vorruhestands*, Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin 1997.

konnte das Arbeitskräfteangebot in Ostdeutschland um ca. ein Zehntel reduziert werden.⁵⁵ Das Renteneintrittsalter liegt heute im Durchschnitt im Westen bei 60 Jahren, im Osten Deutschlands sogar unter 59 Jahren, wobei vor den Hartz-Reformen noch jeder dritte Vorruheständler bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld bezog.

Im internationalen Vergleich⁵⁶ lassen sich aufschlussreiche Unterschiede im Ausmaß und Trend der Frühverrentung bei männlichen Beschäftigten im Alter von 60 bis 64 beobachten (siehe Abbildung 3). Die ›Rente ab 60‹ fand bisher nicht nur in Deutschland weite Verbreitung, sondern auch in den kontinentaleuropäischen Nachbarländern. Eine ähnliche Neigung zum vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben zeigen auch die Frühverrentungszahlen für Frauen, die jedoch noch traditionell weniger häufig vor Erreichen der Altersgrenze von 60 Jahren beschäftigt sind und somit einen geringeren Anteil an den sozialstaatlichen Leistungen für Frühverrentung beziehen. Auch wenn die Trends zu immer früherem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ähnlich sind, so unterscheiden sich die Frühverrentungspfade von Sozialstaat zu Sozialstaat.⁵⁷ Die deutschen Vorruhestandsregelungen sind eine Folge von verschiedenen Maßnahmen der deutschen Rentenversicherungsträger (Erwerbsunfähigkeit, vorgezogene Altersrenten, Rente mit 60 wegen Arbeitslosigkeit, Vorruhestandsregelung in den neuen Bundesländern) und der Arbeitslosenversicherung. Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, folgte wiederum aus diesen Veränderungen, dass immer weniger Rentenzugänge die normale Altersrente ab 65 Jahren in Anspruch nahmen.

In den Nachbarländern wurde der Vorruhestand zu Zeiten der Massenarbeitslosigkeit ebenfalls zur Regel. Die »holländische Krankheit«⁵⁸ bestand in der Verrentung von bis zu einer Million Menschen wegen gesundheitlich bedingter Erwerbsunfähigkeit sowie tarifvertraglicher Vorruhestandsregelungen, bis die Regierung versuchte, die Sozialpartner hierfür in die Verantwortung zu nehmen. In Italien war die Beschäftigtenrate für die ältere männliche Erwerbsbevölkerung außerhalb der Landwirtschaft traditionell relativ niedrig. Hinzu kommt eine sehr niedrige Beschäftigungsrate für Frauen ab 50 Jahren. Gründe dafür sind die großzügigen Senioritäts- oder ›Baby‹-Pensionen in Italien, die bis 1992 im öffentlichen Dienst den Renteneintritt nach nur 20 Versicherungsjahren und im privaten Sektor nach 35 Jahren abschlagsfrei ermöglichten – unabhängig vom Renteneintrittsalter.⁵⁹ Hinzu kommt, dass vor allem im Süden Italiens – ebenso wie in den Niederlanden – die Erwerbsunfähigkeitsrenten zur Arbeitsmarktentlastung in den 1980er-Jahren genutzt wurden.⁶⁰

55 Ingo Wiekert, Blockierter Generationenaustausch und Nachwuchsstau – Einige Ausgangsbefunde, SFB 580 Mitteilungen, Heft 2, Sonderforschungsbereich 580 »Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung«, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jena 2002, hier: S. 9, Abbildung 2., insb. Männer in Ostdeutschland; vgl. auch den Beitrag von Gerhard A. Ritter in diesem Band.

56 Bernhard Ebbinghaus, *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford 2006.

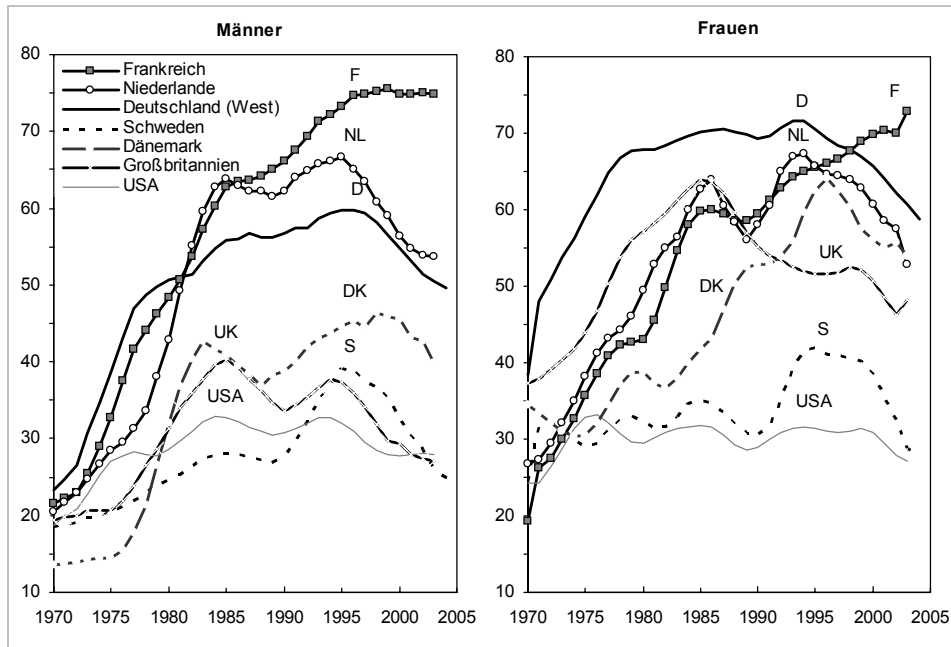
57 Martin Kohli/Martin Rein/Anne-Marie Guillemard u. a. (Hrsg.), *Time for Retirement. Comparative Studies on Early Exit from the Labor Force*, New York 1991; Ebbinghaus, *Reforming Early Retirement*.

58 Leo J. M. Aarts/Richard V. Burkhauser/Philip R. de Jong (Hrsg.), *Curing the Dutch Disease: An International Perspective on Disability Policy Reform*, Aldershot 1996.

59 Ferrera/Jessoula, S. 427–430.

60 Vgl. Lengwiler in diesem Band. Siehe auch Klammer, S. 106.

Abbildung 3: Frühverrentungsquote von Männern und Frauen im Alter von 60 bis 64



Relativer Rückgang der Erwerbstätigenquote der Altersgruppe 60–64 in Prozent der Erwerbstätigenquote der Kohorte fünf Jahre zuvor (Altersgruppe 55–59); 5-Jahresdurchschnitte.

Quelle: Ebbinghaus, *Reforming Early Retirement*. Eigene Berechnungen.

Nur halb so häufig wie in den kontinentaleuropäischen Ländern kommt es zum vorzeitigen Austritt aus dem Arbeitsleben unter den männlichen Versicherten in Ländern mit geringerer staatlicher Altersvorsorge, d. h. im marktorientierten Großbritannien (und den USA), aber auch in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten (siehe Abbildung 3). Ähnliches gilt auch für Frauen mit der Ausnahme der britischen Rente für Frauen ab 60 Jahren und der dänischen Erwerbsunfähigkeitsrente, die für viele Frauen einen früheren Ausstieg erleichtert. Diese Statistiken scheinen zunächst die neoliberale These zu bestätigen, nach der erst die großzügigen staatlichen Sozialleistungen der konservativen Sozialversicherungssysteme den Vorruhestand ermöglichen.⁶¹ Die niedrigen Sozialleistungen wie die unzureichende Arbeitslosenunterstützung, die restriktiven Erwerbsunfähigkeitsrenten und flexiblen Altersrenten mit finanziellem Abschlag bieten in Großbritannien kaum einen Anreiz zur freiwilligen Frühverrentung, noch weniger eine Hilfe bei Verlust des Arbeitsplatzes – und dies bei geringen Wiederbeschäftigungschancen. Gerade in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs werden jedoch auch von britischen Unternehmen vermehrt ältere Arbeitnehmer entlassen. Die Betroffenen müssen aber die Anpassungskosten größtenteils selbst tragen, wobei nur wenige auf betriebliche Pensionsfonds zurückgreifen können. In diesen marktorientierten Gesellschaften existiert nicht nur das Phänomen der *working poor*, der Beschäftigten ohne ausreichendes Einkommen für den Lebensunter-

61 Jonathan Gruber/David A. Wise (Hrsg.), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago 1999.

halt, sondern auch der *working pensioners*⁶², d. h. der arbeitenden Rentner, die auch im Ruhestand noch durch einen Zuverdienst ihre Rente aufbessern müssen.

Der Fall Schweden widerlegt die These, dass generöse Wohlfahrtsleistungen, wie in Kontinentaleuropa üblich, unbedingt zu hoher Frühverrentung führen. Die auf Integration älterer Arbeitnehmer ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik und die Teilzeitarbeitsmodelle Schwedens ermöglichen eine höhere Erwerbstätigkeitsquote älterer Beschäftigter, die bereits weit über dem angestrebten Ziel der Europäischen Union liegt. In den frühen 1990er-Jahren führte Schwedens Finanz- und Arbeitsmarktkrise jedoch auch zu erhöhter Arbeitslosigkeit im Alter. Damit wurden einige der viel gelobten Integrationspolitiken, die den gleitenden Übergang in den Ruhestand ermöglichten, durch Kürzungen bedroht oder gar eingestellt. Trotzdem bleibt Schweden in Europa in der aktiven Integrationspolitik und Beschäftigungsrate älterer Arbeitnehmer führend.⁶³ Dänemark war in den zwei Jahrzehnten nach der ersten Ölkrise nicht so erfolgreich wie Schweden. Vor allem ungelehrte Arbeiter, ältere Arbeitslose und Frauen verließen das Arbeitsleben bereits vorzeitig (vor dem Rentenalter von 67) dank tarifvertraglicher Vorruhestandsregelungen, großzügigen Langzeitarbeitslosigkeitsversicherungen oder einer Erwerbsunfähigkeitsrente. Ab Ende der 1990er-Jahre fand auch in Dänemark eine Abkehr von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik statt und das Rentenalter wurde auf 65 gesenkt. Die folgenden Beispiele zeigen jedoch, dass es trotz des Doppelzahlerproblems auch Bismarck-Systemen gelungen ist, ihre Rentensysteme zu verändern.

IV. REFORMOPTIONEN UND REFORMSTRATEGIEN

Die Regierungen in den europäischen Staaten reagierten auf die Finanzierungsschwierigkeiten der staatlichen Rentensysteme nicht mit radikalen Reformen, sondern mit der schrittweisen Anpassung der Alterssicherungssysteme an die veränderten Rahmenbedingungen. Ein europäischer Vergleich dieser Umbaumaßnahmen seit 1980 zeigt eine Veränderung in zweierlei Hinsicht: Zum einen werden Änderungen innerhalb der staatlichen Rentensysteme vorgenommen mit dem Ziel, die durchschnittliche Lebensarbeits- und die Beitragszeiten zu erhöhen. Zu diesen Maßnahmen zählen die Ausweitung des Rentenalters, die Erschwerung der Anspruchsvoraussetzungen für den Rentenbezug, die Verlängerung des Referenzzeitraums bei einkommensbezogenen Leistungen und vor allem die Einschränkung der Frühverrentungsmöglichkeiten. Zum anderen verschiebt sich das Verhältnis von staatlichen zu nichtstaatlichen (betrieblichen oder privaten) Altersvorsorgeoptionen, d. h. dass eine Verlagerung von der ersten auf die zweite und dritte Rentensäule stattfindet. Begleitet wird dies von einer Zunahme an staatlichen Regulierungs- und Aufsichtsfunktionen über die Finanzdienstleister auf dem Rentenmarkt, sodass die Privatisierung der Vorsorgeverantwortung nicht notwendigerweise zur vollen Entstaatlichung der Verantwortung führt.

Verschiedene Ansätze zur Pfadabhängigkeit vertreten die These, dass die Transformation der Beveridge-Alterssicherungssysteme für die Nachzügler sehr viel leichter ist, als für ausgereifte staatliche Rentensysteme à la Bismarck- oder »Beveridge Plus«-Systeme. Mit Beginn der Krise des Sozialstaates Anfang der 1980er-Jahre hatten diese Spätentwickler noch relativ geringe Anwartschaften aufgebaut, sodass die bisher eingegangen zukünftigen Leistungsverpflichtungen gering waren und ein Systemwechsel durch die

62 Peter B. Doeringer (Hrsg.), *Bridges to Retirement. Older Workers in a Changing Labor Market*, Ithaca 1990.

63 Maria Jespen/David Foden/Martin Hutsebaut (Hrsg.), *Active Strategies for Older Workers*, Brussels 2002.

Abschaffung der staatlichen Zusatzrenten auf weniger politischen Widerstand stieß, da das Doppelzahlerproblem zu vernachlässigen war.⁶⁴

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit

Eine Reformstrategie zur Reduzierung der langfristigen staatlichen Rentenausgaben ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. In beschränktem Ausmaß wurde diese Strategie bereits seit Mitte der 1980er-Jahre von den westeuropäischen Regierungen angewandt. Das Instrument mit dem größten Einsparpotenzial ist die Erhöhung des Rentenalters. So wurde beispielsweise in Italien (1992, 2004) das Rentenalter für Frauen von 55 auf 60 Jahre und für Männer von 60 auf 65 Jahre erhöht, allerdings stieß diese Maßnahme auf breiten Widerstand in der Bevölkerung und erforderte längere Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaften (Rentenpakt von 1995).⁶⁵ In Deutschland wurde beispielsweise die Erhöhung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahren, wie sie von der Rürup-Kommission im April 2003 vorgeschlagen wurde, aufgrund von Protesten nicht in die Rentenreform von 2004 (»RV-Nachhaltigkeitsgesetz«) übernommen, ist aber von der Großen Koalition für das Gesetzgebungsverfahren 2007 vorgesehen und umgesetzt worden.

Politisch leichter zu legitimieren war die Erhöhung des Rentenalters der Frauen, da die Gesetzgeber auf das Europäische Recht verweisen konnten.⁶⁶ Dennoch wurde die politische Verabschiedung der nationalen gesetzlichen Umsetzungen, von heftigen Protesten begleitet und lange Zeit blockiert und durch geschickte Gesetzgebung hinausgeschoben. So setzte die britische Regierung bereits 1982/1983 eine Kommission zur Ausarbeitung eines Reformentwurfs ein.⁶⁷ Die gesetzliche Angleichung des Rentenalters mit langen Übergangszeiträumen gelang jedoch erst im Rahmen des *Pension Act 1995* mit voller Wirksamkeit im Jahre 2020. Danach ist eine schrittweise Erhöhung der Grundrente von 66 auf 68 für Männer und Frauen geplant.

Eine indirekte Verlängerung der Erwerbskarriere wurde häufig durch eine Änderung der Leistungsberechnungsformel angestrebt. Mit der Rechtfertigung, einer höheren Gerechtigkeit im Sinne der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz herzustellen, wurde die Wartezeit für eine Vollrente verlängert (Italien 1992), der Bemessungszeitraum für die Rentenberechnung erhöht (1986 in Großbritannien⁶⁸, 1994 in Schweden⁶⁹) und Gutschriften für

64 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge 1994.

65 Ferrera/Jessoula, S. 427 ff.; Bernhard Ebbinghaus/Anke Hassel, *Striking Deals. Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*, in: *Journal of European Public Policy* 7, 2000, S. 44–62.

66 Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit, 19.12.1978.

67 *Social Services Committee*, Third Report of the Social Services Committee. Age of Retirement, House of Commons Papers, Vol. IX, HC 26, House of Commons, London 1982.

68 Die von der Thatcher-Regierung geplante Abschaffung der staatlichen Zusatzrenten scheiterte an innerparteilichem Widerstand. In Folge von Zugeständnissen wurde die Ersatzrate der SERPS-Leistungen von 25 Prozent des Einkommens der besten 20 Jahre auf 20 Prozent des durchschnittlichen Einkommens der gesamten Erwerbskarriere abgesenkt. Isabelle Schulze/Michael Moran, *United Kingdom. Pension Politics in an Adversarial System*, in: *Immergut/Anderson/Schulze*, S. 49–96.

69 Die schwedische Rentenreform von 1994–1998 beinhaltete u. a. die Verlängerung des Zeitraums für die Berechnung der Renten von 15 auf 30 Jahre, das Ehegattensplitting bei Rentenansprüchen sowie die Berücksichtigung der Lebenserwartung bei der Rentenindexierung. *Anderson/Immergut*.

Ausbildungszeiten reduziert oder abgeschafft (2004 in Deutschland⁷⁰). Diese Beispiele zeigen, dass den Regierungen eine Vielzahl an gesetzgeberischen Instrumenten zur Verfügung steht, um die formale Erwerbskarriere zu verlängern bzw. indirekt die zu zahlenden Rentenleistungen zu kürzen. Welche konkrete Maßnahme und zu welchem Zeitpunkt gewählt wird, hängt unter anderem von der politischen Konstellation und der legislative Durchsetzungsfähigkeit der Regierung im jeweiligen Land ab.⁷¹

Eine wichtige Strategie in den Bemühungen um eine Verlängerung der durchschnittlichen Versicherungsdauer der Rentenversicherten ist die Abschaffung der Frühverrentungsmöglichkeiten. Während lange Zeit die Frühverrentung als Entlastung des Arbeitsmarktes in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit begrüßt wurde, wird sie heute als eine der Ursachen niedriger Beschäftigungsraten der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten verantwortlich gemacht.⁷² Die Frühverrentung wird zunehmend als nicht mehr wirtschaftlich tragfähige passive Arbeitsmarktpolitik europäischer Sozialstaaten unter globalem Wettbewerb kritisiert.

Internationale Organisationen wie die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und auch nationale Regierungen erkennen zunehmend die Kostenprobleme der Frühverrentung und plädieren für oder veranlassen eine Umorientierung in der Sozial- und Beschäftigungspolitik.⁷³ Die massive Ausnutzung der Frühverrentungsoptionen führte in den 1980er-Jahren dazu, diese Vorruhestandspfade durch spezielle Auflagen, wie die Besetzung freier Stellen mit jüngeren Arbeitssuchenden, in kontrollierte Bahnen umzulenken. Spätestens seit Ende der 1980er-Jahre fand ein Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik statt.⁷⁴ Auf die ›Stilllegung‹ älterer Arbeitnehmern wird heute verzichtet, da sie weder auf betrieblicher Ebene zu signifikanten Beschäftigungschancen von jüngeren oder arbeitslosen Menschen noch auf volkswirtschaftlicher Ebene merklich zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit beitrug. Stattdessen werden heute eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine beschäftigungsfreundliche Sozialpolitik angestrebt. Erklärtes Ziel der Mitgliedsländer der Europäischen Union ist seit dem Lissabon-Prozess die Beendigung der Frühverrentungspraxis und die Erhöhung der Beschäftigungsrate der älteren Erwerbsbevölkerung (im Alter von 55 bis 65 Jahren) auf mindestens 50 Prozent im Jahre 2010.⁷⁵

In Deutschland wurde die Möglichkeit mit 60 bzw. 63 in den Vorruhestand bzw. in die Rente wegen Arbeitslosigkeit zu gehen, in den letzten Jahren schrittweise zurückgenommen.⁷⁶ Zudem wurden 1989 Abschlüsse für Frührenten verabschiedet, d. h. die Rentenleistungen wurden für jeden Monat des Renteneintritts vor dem gesetzlichen Rentenalter

70 *Isabelle Schulze/Sven Jochem*, Germany. Beyond Policy Gridlock, in: *Immergut/Anderson/Schulze*, S. 660–710, hier: S. 678.

71 *Isabelle Schulze*, Der Einfluss von Wahlsystemen auf Politikinhalt. Electoral Threat in der Rentenpolitik, Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin, 2006 (unveröffentlicht).

72 *Gosta Esping-Andersen*, Welfare States without Work. The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy, in: *ders.* (Hrsg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London 1996, S. 66–87.

73 *Fritz W. Scharpf*, Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma, in: *Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow* (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London 2001, S. 270–283.

74 *Martin Hering/Thomas Klassen*, Welfare Regimes and Retirement Ages. Reform Options and Policy Choices in Canada, Germany and South Korea, 1995–2005, Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia, September 1, 2006.

75 *Europäischer Rat (Lissabon)*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 100/1/00, EU, Lissabon 2000.

76 »Rentenreformgesetz 1992« von 1989, »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996« und »RV-Nachhaltigkeitsgesetz« von 2004. Siehe auch *Ulrich Pfeiffer/Harald Simons*, Frühruhestand vor dem Ende. Die kurzfristigen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, Köln 2004.

um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt. Nach zahlreichen gescheiterten Reformversuchen wurde in Italien während der politischen und wirtschaftlichen Krisenzeit, ausgelöst durch den Zerfall der bisherigen politischen Systems und der Herausforderung der Euro-Einführung, die ›Baby‹-Pensionen in mehreren Reformschritten (1992, 1995, 1997) abgeschafft. Parallel zur Verschlechterung der Bezugsmöglichkeiten von Frührenten setzten die Regierungen positive Anreize für einen späteren Renteneintritt, indem sie Zuschläge für jedes Jahr, das der Rentenbezug aufgeschoben wurde, einführten (2004).⁷⁷

Um Arbeitnehmer länger im Arbeitsmarkt zu halten, den Übergang jedoch abzufedern, griffen einige Regierung auch zu dem Instrument der Teilzeit- oder Gleitrente. Diese erlauben Verdienstmöglichkeiten während des Rentenbezugs. Die Kehrseite dieser Bemühungen ist, dass Kürzungen von Vorruhestandsleistungen oder gar die Schließung von Frühverrentungspfaden nicht notwendigerweise zu einer Erhöhung der Beschäftigungsrate Älterer führen. Es ist besonders schwierig, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie die betrieblichen Akteure zu einer Aufgabe ihrer bisherigen »Externalisierungsstrategie«, die die Anpassungskosten auf die Sozialversicherung abschiebt, zu bewegen.⁷⁸

Die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten stoßen beim Rückbau der bisherigen Frühverrentungsleistungen auf starke Widerstände der Gewerkschaften und Arbeitnehmer, zumal in Ländern mit Bismarck'schen Sozialversicherungen die Versicherten glauben, einen Rechtsanspruch auf den gegenwärtigen Leistungsstand durch ihre bisher bezahlten Beiträge erworben zu haben. Gerade in Kontinentaleuropa sind die komplexen Leistungsregeln ein weiteres Hindernis: Unkoordinierte Reformschritte führen oft zu einer Verschiebung zwischen Leistungsprogrammen oder zu einer langsamen Verlagerung von staatlicher Fürsorge auf private Vorsorge. Einen merklichen Rückgang der Frühverrentung konnten bisher nur die Länder erreichen, die eine allgemeine Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt erzielten. So konnte die verbesserte Arbeitsmarktlage in den Niederlanden auch einen Abbau des vorzeitigen Erwerbsaustrittes in den letzten Jahren einleiten.⁷⁹ Eine wirkliche Umkehr des Frühverrentungstrends kann nur mit Hilfe koordinierter arbeitsmarkt-, sozial- und wirtschaftspolitischer Reformen unter Einbeziehung der betrieblichen und tarifpolitischen Akteure erreicht werden. Obwohl die Regierungen bemüht sind, die Frühverrentungswege einzuschränken, erweist es sich als schwierig, die Erwartungen eines vorzeitigen Ruhestands umzukehren: Einzelne Frühverrentungsmöglichkeiten zu beschneiden, reicht nicht aus, weil die betrieblichen Akteure und Sozialpartner recht schnell alternative Wege finden, die Einschränkungen erneut zu umgehen.⁸⁰ So haben die niederländischen Sozialpartner staatliche Leistungskürzungen durch eigene tarifvertragliche Sozialkassen aufgefangen und damit eine Verlängerung der durchschnittlichen Erwerbstätigkeit zunächst verhindert. Ein Beispiel für den unerwarteten Einfallsreichtum der beteiligten Akteure ist die deutsche Reform der Altersteilzeit, die einen graduellen Weg in einen heraus gezögerten Ruhestand bereiten sollte (fünf Jahre Teilzeitarbeit für ältere Beschäftigte), aber von den Unternehmen und Betriebsräten durch eine Blockzeitregelung zu einer Quasifühverrentung führte (die erste Hälfte Vollzeitarbeit und dann Vorruhestand).

Außerdem ist zu bedenken, dass eine zunehmende Schließung der Frühverrentungspfade ohne aktive Arbeitsmarktpolitik lediglich zur Privatisierung des Beschäftigungsrisikos führt. Unerwünschte Erwerbslosigkeit und Armut älterer Menschen vor der Regel-

77 Ferrera/Jessoula, S. 431, 444.

78 Bernhard Ebbinghaus, When Labour and Capital Collude. The Political Economy of Early Retirement in Europe, Japan and the USA, in: Ebbinghaus/Manow, S. 76–101.

79 Siehe z. B. Jelle Visser/Anton Hemerijck, ›A Dutch Miracle‹. Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam 1997.

80 Ebbinghaus, Reforming Early Retirement.

altersrente können wegen fehlender sozialer Abfederung zunehmen. Integrationsmaßnahmen sind daher notwendig, um ältere Arbeitnehmer länger im Berufsleben zu halten und solche, die erwerbslos sind, wieder in Arbeit zu bringen.⁸¹ Einerseits müssten Anforderungsprofile von Arbeitsplätzen altersgerechter gestaltet, und andererseits Einstellungshürden für ältere Arbeitnehmer verringert werden, zum Beispiel durch Erleichterung von befristeten Arbeitsverträgen, Flexibilisierung des Arbeitnehmerüberlassungsrechts (d. h. Leiharbeit/Zeitarbeit) und Abschaffung des altersbezogenen Entlohnungssystems. Die Beschäftigungssicherung älterer Arbeitnehmer muss jedoch lange vor dem Normalrentenalter beginnen. Lebenslanges Lernen sollte weniger diskutiert, sondern durch Förderung von Weiterbildung ab 50 Jahren Teil einer präventiven Beschäftigungspolitik werden.

Die Privatisierung der Altersvorsorge und ihre Risiken

Die zweite wichtige Reformstrategie als Weg aus der Rentenkrise ist eine Verschiebung im *public-private mix* der Altersvorsorge. Sie impliziert die Privatisierung der Quellen, aus denen das Renteneinkommen stammt, d. h. die Verteilung der Alterssicherung auf mehrere Säulen durch den Ausbau betrieblicher und privater Zusatzsysteme. In den Wohlfahrtsstaaten, in denen die staatliche Grundrente nur Altersarmut vermeiden half (die Niederlande und Großbritannien), etablierten sich – wie oben beschrieben – Zusatzversicherungen zunächst in einzelnen Unternehmen oder für besondere Angestelltengruppen; sie breiteten sich zunehmend wegen der fehlenden Lebensstandardsicherung staatlicher Renten aus und verhinderten die Einführung einer umfassenden gesetzlichen Zusatzversicherung.

Bedarf für eine verstärkte private Altersvorsorge entstand in Deutschland erst indirekt mit der Rentenreform von 2001, in der die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Schröder die Lohnersatzrate durch eine verlangsamte Rentenanpassung reduziert hatte. Es entstand somit die Notwendigkeit, eine private Alterssicherung zur Schließung der Versorgungslücke aufzubauen. Begleitet von der Lobbyarbeit der Finanzmarktinteressen wurde, statt einer obligatorischen Pflichtversicherung, wie sie ursprünglich Sozialminister Walter Riester (SPD) im Juni 1999 vorgeschlagen hatte, eine freiwillige, teilweise staatlich subventionierte Privatrente eingeführt. Die finanzielle Förderung der individuellen Vorsorgepläne wurde an eine detaillierte Regulierung geknüpft. Die Folgen dieser hohen Anforderungen waren ein geringer Deckungsgrad und eine Tendenz zur relativ höheren Vertragsabschlussrate unter Besserverdienenden.⁸² Um die Versichertenrate mit Riester-Renten zu erhöhen, wurden die Förderungskriterien 2004 nachgebessert. Das von der SPD/Grünen-Fraktion initiierte Gesetz⁸³ verlangte u. a. Unisextarife und erweiterte die Informationspflichten für Riester-Renten. Parallel dazu wurden die Rentenleistungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung weiter beschränkt.⁸⁴ Die Intention des Gesetzgebers bestand in der direkten und indirekten Anreizsetzung zur Verschiebung der Altersvorsorge zugunsten der privaten und betrieblichen kapitalgedeckten Rente.

81 Vgl. *Jespen/Foden/Hutsebaut*.

82 Siehe *Gesa Bruno-Latocha/Ortrun Tippelmann*, Betriebliche Altersvorsorge im Umbruch – aktuelle Entwicklungen durch das AVmG, in: *Deutsche Rentenversicherung* 58, 2003, S. 13–29; *Sylvia Dünn/Stephan Fasshauer*, Ein Jahr Riesterrente. Eine Übersicht aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Deutsche Rentenversicherung* 58, 2003, S. 1–12.

83 Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG), BGBl. I 2004, S. 1427–1447.

84 Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (»RV-Nachhaltigkeitsgesetz«), BGBl. I 2004, S. 1791–1805.

In Italien wurde der sehr späte Aufbau betrieblicher Rentenfonds durch eine institutionelle Besonderheit in den italienischen Arbeitsbeziehungen begünstigt. Aufgrund der großzügigen staatlichen Rentenleistungen und niedrigen Anspruchsvoraussetzungen hatte Italien praktisch keine Tradition an privaten, kapitalgedeckten Rentenfonds. Anfang der 1990er-Jahre waren nur rund fünf Prozent der Beschäftigten des privaten Sektors durch eine Betriebsrente gedeckt. Es bestand jedoch eine Abfindung (*Trattamento di fine rapporto, Tfr*), eine Einmalzahlung entsprechend der Beschäftigungszeit und Jahreseinkommens, die der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer bei Firmenwechsel oder Renteneintritt bezahlen musste. Zunächst erlaubte die Rentenreform von 1992 die freiwillige Umwandlung der Einmalzahlung *Tfr* in Pensionsfonds und setzte dafür steuerliche Anreize.⁸⁵ Da die Aufnahme der freiwilligen Betriebsrenten starke Unterschiede zwischen unterschiedlichen Sektoren aufwies, forderte die Mitte-Rechts-Regierung von 2001 die obligatorische Umwandlung der Abfindungen *Tfr* in Rentenfonds für alle neuen Beschäftigten. Trotz Proteste der Gewerkschaften wurde das Rahmengesetz von der Abgeordnetenkammer im Frühjahr 2003 angenommen. Allerdings erfolgte die Zustimmung des Senats erst nach Zugeständnissen gegenüber dem Koalitionspartner *Lega Nord*. Die Kompromiss-Regelung der »stillschweigende Zustimmung« sah vor, dass Beschäftigte sechs Monate nach Arbeitsaufnahme Zeit haben, zu entscheiden, ob sie den *Tfr* beibehalten wollen. Bei Still-schweigen wird der *Tfr* automatisch in ein Rentenprogramm umgewandelt.⁸⁶

Von entscheidender Bedeutung für den *public-private mix* der Rente in Schweden war 1994 die Schaffung eines Pflichtbeitrags zu einer individuellen, kapitalgedeckten Zusatzrente in Höhe von 2,5 Prozent des Einkommens. Die Versicherten konnten für diese sogenannte *premiepension* einen Anbieter frei wählen. Begünstigt wurde die Umstellung des schwedischen Rentensystems durch bestehende Schwankungsreserven oder Pufferfonds, über welche die Reformkosten gedeckt werden konnten.⁸⁷

Wie sich an Ländern mit einer längeren Tradition privater Alterssicherung zeigt, ist die Privatisierung mit Schwierigkeiten behaftet. Problematisch an freiwilliger privater Altersvorsorge ist einerseits der unzureichende Deckungsgrad andererseits die Sicherheit und Übertragbarkeit der kapitalgedeckten Rentenanwartschaften. Bei den Zusatzversorgungssystemen existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Formen⁸⁸, die nach drei *Governance*-Modellen gruppierbar sind: Erstens gibt es kollektive Versorgungswerke, die durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in Tarifverträgen festgelegt werden. In den Niederlanden werden die branchenweiten Kollektivverträge für die einkommensbezogene Zusatzversorgung zur staatlichen Grundrente in der Regel als allgemeinverbindlich erklärt. Ähnlich regeln in Schweden Flächentarifverträge die Zusatzversicherungen für Arbeiter, Angestellte und öffentliche Bedienstete. Zweitens kann die Zusatzversorgung auch durch freiwillige Unternehmerzusagen entstehen, sei es dass Arbeitgeber die *opt-out*-Option wahrnehmen und betriebliche Pensionsfonds für ihre Arbeitnehmer unterhalten wie in Großbritannien, oder dass sie zusätzlich zur existierenden Sozialversicherung freiwillige Altersvorsorge zur Bindung ihrer Stammbesitzer an den Betrieb betreiben (deutsche Privatwirtschaft, Finanzsektor in Italien). Schließlich gibt es noch eine dritte Möglichkeit: Die steuerbegünstigte private Vorsorge durch Lebensversicherung oder individuell bestimmte Rentenpläne (Deutschland seit Riester-Reform 2001, Großbritannien seit 1986). Aufgrund dieser Regulierungsformen variiert der Deckungsgrad der Zusatzversorgungssysteme erheblich zwischen den OECD-Ländern (siehe Abbildung 4).

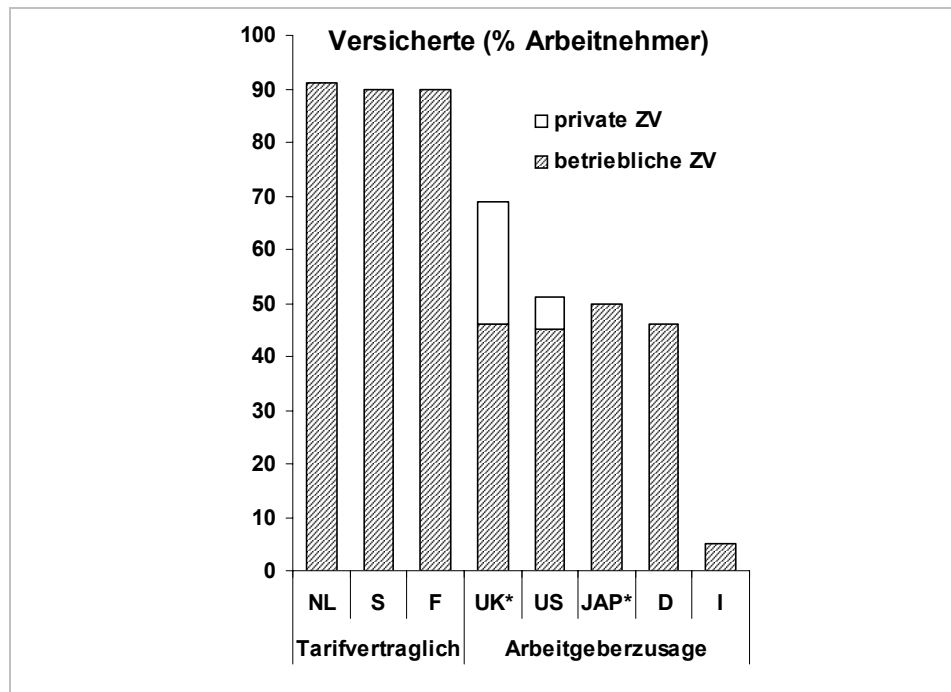
85 Ferrera/Jessoula, S. 397, 417 und 431 ff.

86 Ebd., S. 442–445.

87 Anderson/Immergut, S. 362, 376.

88 Michael Shalev (Hrsg.), *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, Basingstoke 1996; Rein/Wadensjö.

Abbildung 4: Anteil der Arbeitnehmer mit Zusatzversicherung nach Typus



Geschätzter Anteil der Arbeitnehmer mit Zusatzrentenversicherung (ZV), Unterscheidung zwischen betrieblicher/kollektive und privater ZV in UK und USA möglich; *: ZV mit opt-out-Option für Firmen.

Quelle: *OECD, Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, Paris 2001. Eigene Zusammenstellung.

Kollektive Regulierung durch die Tarifparteien führt in den Niederlanden und Schweden zu einem recht umfassenden Deckungsgrad von Arbeitnehmern (ca. 90 Prozent). Der Deckungsgrad der privaten Zusatzversorgung in den Ländern mit freiwilliger Arbeitgeberzusage oder individueller Entscheidung ist hingegen weit geringer. Neben der Versorgungslücke durch die staatliche Altersversorgung sind hier auch Möglichkeiten des *opt-outs* aus staatlicher Zusatzversorgung für Arbeitgeber (Großbritannien) und Steuervorteile für Arbeitgeber oder Versicherte ausschlaggebend. Die britische Deckungsrate (70 Prozent) ist heute relativ hoch, eine Folge der zunehmenden Kürzungen der staatlichen Zusatzrente und der Möglichkeiten des Ausweichens auf betriebliche Pensionsfonds (ca. zwei Drittel der Versicherten) oder aber auch individueller Entscheidungen für private Einzelversicherung (ca. ein Drittel der Versicherten). Besonders gering ist der Anteil der Zusatzversorgung bisher in Italien, da die staatlichen Renten bis zu den jüngsten Reformen sehr generös waren.

Die sozialen Unterschiede in der Deckungsrate zeigen sich auch bei den gegenwärtigen Empfängern solcher Zusatzversicherungsrenten.⁸⁹ Der Anteil von Frauen ist in allen Ländern niedriger, da in vielen Fällen Teilzeitarbeit und Unterbrechung von Beschäftigungs-

⁸⁹ *OECD, Ageing and Income. Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, Paris 2001.

karrieren zu einer ungenügenden Abdeckung durch eine Zusatzversorgung führen. Auch durch häufigen Arbeitsplatzwechsel können bei betrieblichen Pensionsfonds finanzielle Nachteile (von geringerer Verzinsung bis hin zum Verlust angesparter Beiträge) entstehen. Der Vorteil von kollektivvertraglichen Pensionsfonds auf Branchenebene oder für größere Berufsgruppen ist die Erleichterung beruflicher Mobilität innerhalb eines Sektors oder Berufsstandes. Die privaten Zusatzversicherungen werden zunehmend durch transnationale Regelungen des EU-Rechts, die eine möglichst weite Öffnung des Marktes für Finanzdienstleistungen, aber auch große berufliche Mobilität von Versicherten erreichen will, tangiert.

Neben der Geschlechterungleichheit wird die wachsende Bedeutung der zweiten und dritten Säule im Renteneinkommen die soziale Ungleichheit für benachteiligte Arbeitnehmergruppen in der Zukunft erhöhen. Es sind in der Regel gerade die mittleren und höheren Angestelltengruppen der Privatwirtschaft, die Facharbeiter größerer Unternehmen und die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die Zusatzversicherungen zur Sicherung ihres Lebensstandards im Alter erhalten, während die einkommensschwachen sozialen Gruppen selten in den Genuss von Zusatzversicherungen kommen; sie bleiben deshalb weiterhin auf die staatliche soziale Grundsicherung angewiesen.⁹⁰ Folglich ist mehr soziale Ungleichheit in zukünftigen Rentnergenerationen in Systemen mit freiwilliger individueller privater Altersvorsorge zu erwarten. In Versorgungssystemen mit Bedarfsprüfung von Renten mögen auch Anreize bestehen, für niedrige Einkommenschichten keine Zusatzversorgung anzusparen, da hierdurch die Grundversorgungsansprüche geschmälert werden.

In jüngster Zeit haben sich auch die Art der Versorgungszusage und ihre Finanzierungsform gewandelt.⁹¹ Bisher gibt es einige Zusatzversorgungssysteme, die ähnlich den staatlichen Renten im Umlageverfahren finanziert werden, so zum Beispiel einige Pensionsfonds des öffentlichen Dienstes (Großbritannien, Schweden, Deutschland). Wegen der demografischen Herausforderungen kommen Umlageverfahren zunehmend unter Druck, und kapitalfinanzierte Pensionsfonds werden als nachhaltiger angesehen, da hier eine Deckung durch Reserven angespart wird. Die Privatisierung der Altersvorsorge, die seit den 1980er-Jahren von den internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der OECD propagiert wird, zielt gerade auf eine Verlagerung auf kapitalfinanzierte Pensionsfonds. Folglich wird auch die Umstellung von *defined benefits* (DB) auf *defined contribution* (DC) betrieben, d. h. von endgehalts-orientierten zu beitragsbezogenen Rentenleistungen. Während in der Vergangenheit die überwältigende Mehrheit der britischen Pensionsfonds Arbeitgeberzusagen zu festgeschriebenen Leistungen enthielt und Unternehmen Fehlbeträge ausglich, verabschieden sich Unternehmen zunehmend von diesen Zusagen und schließen, wie bei den privaten Kapitalrenten, nur noch DC-Rentenverträge ab. Während DB-Pensionsfonds von Unternehmen bisher oft zur Finanzierung von Frühverrentungen benutzt wurden, beseitigen DC-Renten den sozialen Risikoausgleich und führen de facto zu einer Kürzung der Rentenansprüche zu Lasten des Arbeitnehmers.⁹² Mit zunehmender Umstellung auf DC-Renten wird somit das Risiko der Finanzierung vom Pensionsfondssponsor (dem Unternehmen) auf den

90 Robert L. Clark/Madeleine B. d'Ambrosio/Ann A. McDermed u. a., Sex Differences, Financial Education, and Retirement Goals, in: Olivia S. Mitchell/Stephen P. Utkus (Hrsg.), *Pension Design and Structure. New Lessons from Behavioral Finance*, Oxford 2004, S. 185–206; Annamaria Lusardi, Saving and the Effectiveness of Financial Education, in: Mitchell/Utkus, S. 157–184; Udo Reifner/Achim Tiffe/Anke Turner u. a., *Vorsorgereport – Private Alterssicherung in Deutschland*, Gütersloh 2003.

91 Vgl. Rein/Wadensjö.

92 Alicia H. Munnell, Employer-Sponsored Plans. The Shift from Defined Benefit to Defined Contribution, in: Clark/Munnell/Orzag, S. 359–380.

Versicherten (den Arbeitnehmer) verlagert. Bei riskanten Finanzanlagen oder schlechter Verzinsung werden so die Rentenzahlungen geschmälert, bei besonders erfolgreicher Anlagestrategie können sie jedoch auch höher als angenommen ausfallen. Die Umwandlung von der riskanteren kapitalmarktfinanzierten Rente zu einer sicheren Lebensversicherung ab dem Zeitpunkt der Verrentung führt jedoch zu weiteren Einbußen. Zukünftige Altersarmut hängt folglich auch von den Investitionsrisiken und somit von der staatlichen Regulierung für Rückversicherungen und Anlagemöglichkeiten ab.

Kapitalgedeckte private Systeme umgehen die demografischen Probleme der Umlagesysteme – die Verringerung der Beitragszahlerbasis und der Bemessungsgrundlage. Kapitalgedeckte Systeme sind jedoch nur dann vorteilhaft, wenn ausreichend Investitionsmöglichkeiten vorhanden sind, d. h. wenn Kapital am Finanzmarkt benötigt wird und eine breite Risikostreuung möglich ist. Eine Krise der Finanzmärkte (wie z. B. nach der *New Economy Bubble*) oder gesetzliche Beschränkungen der Anlagemöglichkeiten (z. B. keine Auslandsinvestition, Beschränkung des Aktienanteils) können jedoch dazu führen, dass die Rentenbeiträge schlecht oder ungenügend investiert werden, da der notwendige Absatzmarkt fehlt. Neben der Abhängigkeit von Renditen am Kapitalmarkt sind insbesondere Grundrentensysteme, in denen die private betriebliche oder individuelle Zusatzversorgung eine signifikante Rolle für das Alterseinkommen spielt, anfällig für Fehlinvestitionen der Vermögensverwalter und Insolvenz des Anlagefonds. Das individuelle Risiko der Altersarmut ist folglich höher als in den solidarisch finanzierten Umlagesystemen, in denen der Staat bei Zahlungsunfähigkeit der quasi-staatlichen Rentenkassen einspringt.

Paradoxerweise tritt Altersarmut gerade in Großbritannien auf, einem Grundsicherungssystem, das auf die Vermeidung von Altersarmut fokussiert zu sein scheint. Da die private Altersvorsorge eine größere Rolle am Gesamteinkommen im Alter spielt, ergibt sich zudem eine größere soziale Ungleichheit durch unzureichende Zusatzversicherung. Die Sicherung des Alterseinkommens lag hier im letzten Jahrzehnt vor allem in der ungenügenden Absicherung der Renteninvestitionen begründet. Missmanagement in firmenspezifischen Rentenfonds und fehlende oder ungenügende Rückversicherungen (z. B. Maxwell-Skandal 1991) führten dazu, dass zahlreiche Arbeitnehmer ihre erworbenen Rentenansprüche bei Insolvenz des Arbeitgebers verloren. Unzureichendes Einkommen im Alter resultierte zudem aus dem Verkauf von individuellen *opting-out* Rentenplänen (nach dem *Social Security Act 1986*) ohne ausreichende Information der Versicherten (*mis-selling*). Reformstrategien der britischen Regierung in den 1990er-Jahren umfassten einerseits die striktere Regulierung und Aufsicht der betrieblichen Rentenfonds (*Pensions Act 1995*), andererseits wurden neue Formen der privaten Zusatzrente eingeführt, die zugunsten von Niedriglohnverdienern stark reguliert sind (Einführung von *Stakeholder Pensions*).

Des Weiteren stellt sich angesichts zunehmender Flexibilisierung des Arbeitsmarktes die Frage der Übertragbarkeit der Ansprüche in privaten Zusatzsystemen. Die Probleme der individuellen Alterssicherung rühren folglich zunehmend daher, dass Arbeitnehmer immer seltener ihr gesamtes Arbeitsleben beim selben Arbeitgeber und somit Betriebsrentensfonds verbringen. In einigen europäischen Ländern wurde die Unverfallbarkeit der erworbenen Ansprüche bei Ausscheiden aus dem Unternehmen vor dem Renteneintritt bereits in den 1990er-Jahren gesetzlich geregelt oder die Anspruchsvoraussetzungen erleichtert (z. B. Großbritannien 1995). In den Niederlanden wurden 1987 auf Drängen der Gewerkschaften in tripartistischen Verhandlungen die Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen bei Wechsel des Arbeitgebers und die Indexierung betrieblicher Renten fixiert.⁹³ Hiermit wurde der Grundstein gelegt, dass Kürzungen bei staatlichen Rentenleistungen in den 1990er-Jahren, im Gegensatz zu anderen Ländern, teilweise aufge-

93 Anderson, S. 732–733.

fangen wurden, da die Kollektivverträge und damit verbunden der hohe Deckungsgrad (90 Prozent) mit privaten Zusatzrenten ein (zumindest) branchenweite Risikokollektivierung (*pooling*) und eine Gesamtlohnersatzrate, kumuliert aus staatlichen Grundrenten (*AOW*) und betrieblichen bzw. kollektiven Leistungen, bieten.

Seit Oktober 2005 berät auch die Europäische Union über eine Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen.⁹⁴ Ferner wurden in verschiedenen Ländern Betriebsrenten stärker reguliert, indem förderungsfähige Altersvorsorgeprodukte einer Zertifizierung unterworfen wurden (z. B. »Riester-Rentenreform« 2001 in Deutschland). Zur Sicherung des Anlagekapitals von betrieblichen und privaten Rentenfonds wurden in Großbritannien sowie auf europäischer Ebene Kontrollorgane eingeführt. Ferner wurden Instrumente verabschiedet, die dem betrügerischen Verkauf und dem Missmanagement der Fondsvermögen entgegen wirken sollen, z. B. die schnelle Informations- und Anzeigepflicht bei Verdachtsfällen (*whistle blowing*; siehe *Pensions Act 1995* in Großbritannien). Diese Maßnahmen zeigen, dass die »Privatisierung« der Altersvorsorge nicht notwendigerweise zu einer Entstaatlichung in Bezug auf die Regulierung bedeutet, so lange der Staat bzw. die Gemeinschaft die (Selbst-)Verantwortung für die finanzielle Sicherheit und soziale Ausgewogenheit der Altersvorsorge ernst nimmt.

V. FAZIT UND AUSBLICK

Die gegenwärtige Krise und zukünftigen Probleme der Alterssicherung liegen in der demografischen Entwicklung, der Veränderung des Arbeitsmarktes, den großzügigen Frühverrentungsmöglichkeiten und der ungenügenden Absicherung der Rentenfonds gegen Kapitalmarktrisiken begründet. Das Ausmaß, in dem diese Krisenursachen zum Tragen kommen, hängt vom jeweiligen Rentensystem eines Landes ab. Niedrige Beschäftigungsraten, hohe Arbeitslosigkeit und niedriges Renteneintrittsalter verschärfen in umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen die Finanzierungsschwierigkeiten. Niedriger bzw. gruppenspezifischer Deckungsgrad mit Zusatzsystemen, Investitionsschwankungen und Informationsdefizite sind dagegen die Hauptprobleme der staatlichen Grundrentensysteme.

Im Kontext dieser historisch bedingten Problemlagen lassen die Reformen der Alterssicherungssysteme – Beschränkung der Frühverrentung und Privatisierung der Altersvorsorge – neue soziale Risiken entstehen. Die Einschränkung flexibler Altersrenten, Erwerbsunfähigkeitsrenten, Altersarbeitslosigkeitsleistungen und anderer Vorruhestandsregelungen kann zu vermehrter Altersarmut durch Erwerbsunfähigkeit oder zum Verlust des Arbeitsplatzes führen, wenn die Wiederbeschäftigungschancen von Älteren nicht verbessert werden. Mit anderen Worten – die Reformen führen zu einer Privatisierung des Beschäftigungsrisikos. Im Ländervergleich zeigt sich, dass höhere Beschäftigungsraten der älteren Altersgruppen wie in Großbritannien mit atypischen und prekären Beschäftigungsformen und Altersarmut zusammen gehen. Die skandinavischen Erfahrungen mit graduellen Altersteilzeitrenten verdeutlichen außerdem, dass diese von sozialen Abfederungsleistungen des Staats abhängig sind. Um das Erwerbslosigkeitsrisiko im Alter zu mindern, muss die Umkehrung von Frühverrentungsoptionen folglich von einer beschäftigungsfördernden Arbeitsmarktpolitik und einem Umdenken bei betrieblichen Personalpolitiken sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Betriebsräten begleitet werden.

Die zweite Reformstrategie, die zunehmende Verlagerung von der bisherigen, mehr oder weniger umfassenden ersten Säule der staatlichen Alterseinkommenssicherung zu einer Mischung aus gekürzter staatlicher Grundversorgung und privater Zusatzvorsorge,

⁹⁴ *European Commission*, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Improving the Portability of Supplementary Pension Rights, COM (2005) 507 final.

birgt neue Risiken erhöhter sozialer Ungleichheit. Die erste Säule wird zwar weiterhin eine zentrale Rolle in der Grundsicherung und damit auch der Vermeidung von Altersarmut einnehmen⁹⁵, aber die Privatisierung der Altersvorsorge wird die Gewichte zu Ungunsten der staatlichen Absicherung verändern. Zudem ergeben sich aus der Ausgestaltung der ersten Säule auch Konsequenzen für die zweite Säule, die private Zusatzversorgung.⁹⁶

Die Reformen hin zu mehr privater Vorsorge bergen das Risiko einer Zunahme sozialer Ungleichheit durch eine ungenügende Deckung bestimmter Alterskohorten (mit ungenügender Zeit zum Ansparen), Beschäftigungsgruppen bestimmter Firmentypen (kleine Betriebsgröße) oder mit unterbrochenen Berufskarrieren (vor allem Frauen und Erwerbslose) und atypischen Beschäftigungsverhältnissen (mit Teilzeit- oder Zeitverträgen). In diesem Fall hängt der Deckungsgrad von staatlichen Anreizen und Subventionen sowie von tarifvertraglichen Regelungen mit Allgemeinverbindlichkeit ab. In Ländern mit ausgebauten privaten Alterssicherungssäulen ist die Altersarmut besonders hoch (wie in Großbritannien), wenn nicht staatliche oder tarifvertragliche Regulierungen eine breitere Deckung garantieren (wie in den Niederlanden). Eine Umschichtung zu nicht-staatlicher Altersvorsorge erfordert den Ausbau staatlicher oder sozialpartnerschaftlicher Regulierung und steuerlicher Förderung. Die ländervergleichenden Statistiken lassen auf folgende Hypothese schließen: Obligatorische oder kollektiv geregelte private Zusatzrentensysteme führen zu höheren Deckungsraten, zu größerem Umverteilungspotenzial und somit zu geringerer Armut und sozialer Ungleichheit im Alter.

Mit zunehmender Regulierung dieser Zusatzsysteme durch Flächentarifverträge und staatliche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, durch nationale Gesetzgebung und durch Europäische Richtlinien unterscheidet sich die Zusatzversorgung kaum noch von staatlicher Sozialversicherung. Für die Unternehmen kann dann die betriebliche Altersvorsorge nicht mehr als Personalstrategie zur Bindung von Fachkräften dienen, da übertragbare, unverfallbare und gleiche Betriebsrenten ihren Zweck als Instrument der Mitarbeiterbindung verlieren. Unternehmen haben bereits in einigen Ländern, wie z. B. in Großbritannien, darauf reagiert und bieten für neue Mitarbeiter nur noch beitragsbezogene im Gegensatz zu den früher üblichen leistungsbezogenen Betriebsrenten an, sodass das Investitionsrisiko an den Arbeitnehmer abgewälzt wird, da bei schlechter Verzinsung der Anlagen die Rentenzahlungen verringert werden. Die Privatisierung des Finanzmarktrisikos führt einerseits zu weiteren intragenerationellen Ungleichheiten durch individuelle Portfoliorisiken und andererseits zu intergenerationellen Ungleichheiten durch konjunkturelle Risiken. Diese Risiken können durch stärkere Regulierung und Kollektivierung des Risikos vermindert werden, andernfalls können sich erhöhte Sozialhilfebedürftigkeit und politische Forderungen eines *bailing out* durch den Staat als Folgeprobleme ergeben. Die Regulierung von Kapitalrenten erfordert stärker staatliche und gesellschaftliche Kontrollen.

Ziel des Beitrags war es, die Krisenursachen, Reformprozesse und potenziellen Folgeprobleme des bisherigen und gegenwärtigen Umbaus der Alterssicherungssysteme aufzuzeigen. Die historische Analyse der Entstehungsgeschichte und Entwicklungspfade zeigte die unterschiedlichen staatlichen Rentensysteme, die spezifischen Krisenprobleme und die möglichen Reformoptionen der Alterssicherungssysteme auf. Der internationale Vergleich kann hier einerseits Probleme unterschiedlicher Alterssicherungsregime aufdecken und andererseits die bisherigen Regulierungsformen skizzieren. Auch wenn *best practice*-Erfahrungen nur unter Vorbehalten übertragen und zukünftige Entwicklungsdynamiken nur bedingt vorausgesagt werden können, so lassen sich dennoch unterschiedliche Regu-

95 Christina Behrendt, Private Pensions – A Viable Alternative? Their Distributive Effects in a Comparative Perspective, in: International Social Security Review 53, 2000, S. 3–26.

96 Diether Döring, Die Zukunft der Alterssicherung, Frankfurt/Main 2002.

lierungsformen vergleichen. Sofern es weiterhin ein staatliches Ziel ist, erhöhte Armut und Ungleichheit im Alter zu vermeiden, erfordert der (Teil-)Rückzug des Staates aus der finanziellen Verantwortung flankierende Beschäftigungspolitiken, die Förderung sozialpartnerschaftlicher Konzertierung sowie eine staatliche Regulierungs- und Steuerpolitik.