

**Die Restrukturierung der Alterssicherung in Westeuropa seit 1990 -
Großbritannien, Deutschland und Schweden im Vergleich**

David Furch *

Abstract

Three distinctive old age pension systems can be distinguished in Western Europe which differ fundamentally from one another. However, each of the three frameworks of welfare pointed out - represented by Great Britain, Germany and Sweden - was subject to substantial change since the beginning of the 1990s at the latest. Neither the respective direction of this development nor its valuation is yet clear. By analysing the old age pension systems this article demonstrates the three different patterns of welfare which will then be compared to the most important reforms of the last 15 years to get a differentiated valuation of the change. Finally a conclusion is drawn if the historically grown pension schemes remain valid these days.

Einleitung

Die Alterssicherungssysteme Westeuropas befinden sich in einem Wandlungsprozess. Durch ökonomische, demografische und gesellschaftliche Veränderungen

* David Furch M.A., Gastwissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Promotionsstipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung, david.furch@googlemail.com.

gen unter Druck geraten, ist eine Phase der Restrukturierung mit dem Ziel eingeleitet worden, die jeweiligen Systeme an veränderte Funktionsbedingungen anzupassen. Schon beim Aufbau der nationalen Rentensysteme vor dem ersten Weltkrieg haben sich in den verschiedenen westeuropäischen Staaten unterschiedliche Arrangements von sozialer Sicherung herausgebildet, die sich in ihrer konkreten Ausgestaltung grundlegend voneinander unterscheiden lassen. Grundsätzlich werden in der sozialwissenschaftlichen Forschung drei verschiedene Wohlfahrtsregimes unterschieden, als deren typische Vertreter in Westeuropa Großbritannien, Deutschland und Schweden gelten.

Seit Anfang der 90er Jahre wurden die jeweiligen Alterssicherungssysteme in allen drei Staaten durch bedeutende Reformmaßnahmen modifiziert. Unklarheit besteht dabei sowohl hinsichtlich der jeweiligen Entwicklungsrichtung als auch deren Beurteilung. Dieser Beitrag will zur Analyse der Restrukturierungsprozesse der letzten 15 Jahre beitragen und die Entwicklung des Wandels der staatlichen Alterssicherungssysteme in Großbritannien, Deutschland und Schweden bewerten.

Nach einer kurzen Einordnung der Fallbeispiele und einer überblicksartigen Darstellung der wichtigsten Organisationsprinzipien der drei unterschiedlichen Systeme, werden die bedeutsamsten Reformmaßnahmen der letzten 15 Jahre vorgestellt. Darauf folgen eine Bewertung der jeweiligen Entwicklungsrichtung und ein abschließendes Fazit.

Wohlfahrtliche Regimes und Alterssicherungssysteme

Aufbauend auf Esping-Andersen (1990) lassen sich drei grundlegend voneinander differenzierbare Wohlfahrtregimes unterscheiden.¹ In *liberalen Wohlfahrtsstaaten* wird der Markt als Hauptgarant sozialer Sicherheit angesehen. Sozialstaatliche Leistungen sind niedrig und große Teile der Bevölkerung privat abgesichert. Dementsprechend beschränkt sich die private (und betriebliche) Vorsorge im britischen System der Alterssicherung nicht nur auf einkommensstarke Gruppen, sondern umfasst nahezu alle gesellschaftlichen Schichten. Der Staat garan-

¹ Da die Regimetypologie Esping-Andersens hauptsächlich auf der Analyse von Alterssicherungssystemen basiert und daraus Schlussfolgerungen für den gesamten Wohlfahrtsstaat abgeleitet werden, erscheint es dem Autor angebracht, die Klassifikation der Wohlfahrtsstaaten auch für die Differenzierung von Rentenversicherungssystemen zu übernehmen.

tiert eine pauschale Basisversorgung (Basic State Pension - BSP), die jedoch sehr gering ausfällt und kaum das Niveau der Sozialhilfe überschreitet (Devetzi 2003: 399). Aufgrund weit verbreiteter Altersarmut wurde 1975 die einkommensabhängige Zusatzrente SERPS (State Earnings Related Pension Scheme) eingeführt, die zu einer Steigerung des durchschnittlichen Rentenniveaus beitragen sollte (Lowe 2005: 156-158). Seit Beginn der 80er Jahre dominieren Aspekte finanzieller Konsolidierung die öffentliche Rentendiskussion (Alcock 1996: 39). Um Kosten zu sparen, wurden unter der Thatcher-Regierung sowohl Leistungen gekürzt als auch die Zielgruppen der Rentenbezieher eingeschränkt (Pierson 1994: 59). Zeitgleich wurde die Privatisierung von Leistungen vorangetrieben. Seit 1988 wird durch die sog. *contracting-out*-Regel ein Verlassen des staatlichen Zusatzrentensystems SERPS zugunsten einer betrieblichen oder privaten Versicherungsagentur steuerlich gefördert. Erklärtes Ziel dieser Maßnahme ist es, die Verantwortung des Staates für die Alterssicherung seiner Bürger zu verringern (Bonoli et al. 2000: 31-32). Als charakteristisch für die Leitlinien britischer Rentenpolitik kann demnach die Bekämpfung von Armut angesehen werden. Erreicht werden soll dies durch die Betonung marktwirtschaftlicher Elemente, um die Selbsthilfe des Individuums zu fördern. Als Beleg kann hier neben der minimalen, bedarfsgeprüften Grundrente die Förderung des Ausstieges aus dem staatlichen Zusatzrentensystem gesehen werden. Der Anteil betrieblicher und privater Vorsorge ist daher insgesamt hoch.

In *konservativen Wohlfahrtsstaaten* existiert ein umfassendes Netz an sozialer Sicherung, das um das Lohnarbeitsprinzip zentriert ist. Die Beiträge sowie Leistungen orientieren sich am Äquivalenzprinzip, wodurch marktbezogene Statusunterschiede beibehalten werden und die Umverteilungswirkung begrenzt bleibt. In Deutschland ist deshalb nicht die Vermeidung von Armut, sondern die Aufrechterhaltung des erreichten Lebensstandards das vorrangige Ziel rentenpolitischer Interventionen (VDR 2004: 9). Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt im Umlageverfahren durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie einem Zuschuss des Staates, wobei die Versicherungs- bzw. Beitragsdauer und die Entgelt- bzw. Beitragshöhe mehr oder weniger maßgebliche Faktoren für die materielle Stellung im Alter sind (Hohn 2004: 154). Dadurch wird die Umverteilungswirkung des sozialen Sicherungssystems begrenzt und Marktungleichheiten in relativer Form reproduziert; private und be-

triebliche Vorsorge spielen dagegen kaum eine gewichtige Rolle. Charakteristisch für das deutsche System der Altersvorsorge ist außerdem die Untergliederung nach Berufsgruppen. Obwohl es im Laufe der Zeit zu einer Integration verschiedener Berufe in die gesetzliche Rentenversicherung kam, haben die Versorgungswerke der sog. kammerfähigen Freien Berufe (Ärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte, Zahnärzte etc.) und der Landwirte sowie die Beamtenversorgung ihre Eigenständigkeit bis zum heutigen Tag behalten (Hohn 2004: 42-43).²

In *sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten* schließlich kommt der Politik als zentraler Steuerungsgewalt die Funktion zu, Wettbewerb und Ungleichheit zu begrenzen. Durch die Bindung der Anspruchsgrundlage an soziale Bürgerrechte haben sich weitgehend universalistische Strukturen herausgebildet, deren Umverteilungswirkung groß ist. Die schwedische Rentenpolitik zeichnet sich demnach durch das Ziel der Gleichheit und Integration aller Bürger aus (Ginsburg 2002: 199-200). Erreicht wurde dies durch eine an den Wohnsitz geknüpfte pauschale Volksrente (Allgemeine Volkspension - AFP), die ein recht hohes Versorgungsniveau für alle Bürger unabhängig von ihrem sozialen Status bereitstellte (Kaufmann 2003: 184). Hinzu kam die obligatorische Zusatzrente ATP, die das Alterseinkommen möglichst auf dem im Erwerbsleben erreichten Niveau halten sollte. Da zu den staatlichen Renten oft auch noch betriebliche oder private Altersvorsorge hinzukam, war es nicht unüblich, dass das gesamte Alterseinkommen an das Erwerbseinkommen heranreichte bzw. es sogar überschritt. Hervorzuheben ist die Besonderheit, dass beide Rentensysteme nicht direkt von den Versicherten bezahlt wurden. Während die Volksrente durch Steuern und Beiträge der Arbeitgeber und Selbstständigen finanziert wurde, trugen die Arbeitgeber und die Selbstständigen die volle Last der Zusatzpension (Heese 2003: 238-239). Als Leitmotiv schwedischer Rentenpolitik kann somit sozialer Ausgleich und ökonomische Umverteilung angesehen werden.

² In diesem Artikel sollen jedoch die Versorgungswerke der Landwirte und Freien Berufe sowie die Beamtenversorgung unbeachtet bleiben. Die weitere Entwicklung der staatlichen Altersvorsorge bezieht sich auf die gesetzliche Rentenversicherung, die als Herzstück der staatlichen Rentenpolitik angesehen werden kann.

Abbildung 1: Alterssicherungssysteme in Westeuropa

Regimetyyp	liberal	konservativ	sozialdemokratisch
Zielrichtung	Armutsvermeidung	Statuserhalt	Gleichheitspolitik
Wichtige Form des Anrechterwerbs	Bedürftigkeit	Erwerbstätigkeit	Bürgerstatus
Sicherungstyp	Residualität, Eigenvorsorge	Status- und Beitragsorientierung	universalistische Bürgerversicherung
De-Kommodifizierung	schwach	mittel	stark
Privatisierung	hoch	niedrig	niedrig
Korporatismus/ Etatismus	schwach	stark	schwach
Umverteilungskapazität	schwach	schwach	stark
Prototypischer Vertreter	Großbritannien	Deutschland	Schweden

Quelle: Esping-Andersen (1990, 1998) und Kohl (1993: 71)

Phase der Restrukturierung

Spätestens seit den 90er Jahren kam es zu einer Umgestaltung der jeweiligen staatlichen Alterssicherungssysteme. Die wichtigsten Maßnahmen werden im Folgenden vorgestellt.

Die in *Großbritannien* Anfang der 80er Jahre angestoßene Politik der Privatisierung der Altersvorsorge wurde auch in den 90er Jahren fortgeführt. Deutlich wird der Rückzug des Staates aus der Verantwortung für die Alterssicherung seiner Bürger bei der weitergehenden Deregulierung der Ausstiegsmöglichkeiten aus dem SERPS-System. Während vorher eine gleichbedeutende Betriebs- oder Privatrente vorliegen musste, berechnete von nun an selbst schon eine geringere Zusatzrente zum Ausscheiden aus dem staatlichen System. Diese Gelegenheit nahmen viele Briten wahr, sodass sich die Bedeutung des Staates für die Alterssicherung weiter verringerte (Clasen 2005: 123-124). Als problematisch erwies sich allerdings, dass durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit ein wachsender Anteil der Bevölkerung die Beiträge zur privaten bzw. betrieblichen Rente nicht mehr leisten konnte und somit der Deckungsgrad der Versorgung kontinuierlich abnahm. Ferner kam erschwerend hinzu, dass viele private Pensionen entgegen der Annahme der Anleger weniger lukrativ als das staatliche SERPS-System waren. Dies lag häufig an schlechter Beratung und der Unübersichtlichkeit der Regelungen

der privaten Rentenversicherungsträger, die hohe Bereitstellungsgelder forderten und unerreichbare Rabatte in Aussicht stellten. Außerdem fielen beim Contracting-Out im Vergleich zur SERPS-Rente auch Teile der obligatorischen Beiträge der Arbeitgeber weg, sodass der Sparbetrag insgesamt niedriger wurde. Mehr als drei Millionen Personen wurden so finanziell schlechter gestellt, als wenn sie im SERPS-System geblieben wären (Clasen 2005: 123).

Durch den Wahlerfolg der Sozialdemokraten unter Tony Blair im Jahre 1997 kam es zu einer grundlegenden Reform des Systems der Altersvorsorge, die allerdings die von der konservativen Regierung in den 80er Jahren eingeschlagene Richtung der Privatisierung - wenn auch flankiert durch eine Ausweitung armutsvermeidender Strukturen - weiterverfolgte: neben der Einführung einer Mindesteinkommengarantie („Minimum Income Guarantee“) sollte das staatliche Zusatzrentensystem SERPS durch die „State Second Pension“ (S2P) ersetzt werden.

Die Minimum Income Guarantee (MIG) soll der zunehmenden Armut unter Rentnern entgegenwirken. Sie läuft parallel zur Grundrente (Basic State Pension – BSP) und wird seit 1999 bedarfsabhängig ausgezahlt, um die sehr niedrigen und unter dem Sozialhilfesatz liegenden Leistungen des Grundrentensystems aufzubessern. Im Jahre 2002/2003 lag sie geringfügig höher als die Sozialhilfe. Allen Personen, die keine bzw. nur sehr geringe Ansprüche an das staatliche Grundrentensystem geltend machen können, soll auf diese Weise ein bestimmtes Mindestniveau zugesichert werden (Clasen 2005: 125-126).

Die State Second Pension (S2P) wurde 2002 eingeführt und wird die SERPS-Rente ersetzen bzw. ergänzen. Zielgruppe dieser Zusatzversorgung sind Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen sowie Personen, die in ihrer Versicherungsbiographie Lücken aufweisen. Nötig erschien diese Rente, da diese Bevölkerungsgruppen grundsätzlich nur über geringe und oft unzureichende SERPS-Renten verfügten. Zukünftig erhalten diese eine Rente, die im Gegensatz zum SERPS-System bis zur doppelten Höhe führen kann. Bezieher mittlerer Einkommen werden geringfügig von der neuen Zusatzrente profitieren können, während Bezieher höherer Einkommen dieselbe Rente wie im SERPS-System erhalten. Berechnungen der Regierung ergaben, dass die neue S2P-Rente bis zu 20 Millionen Bürger besser stellt. Alle anderen Personen sind von der S2P-Rente unberührt und wer-

den weiterhin angeregt, privat vorzusorgen und das staatliche Versorgungssystem zu verlassen (Devetzi 2003: 401-402).

So kann abschließend festgehalten werden, dass sich die britische Sozialpolitik der letzten 15 Jahre weiterhin durch eine schwache Bedeutung des staatlichen Systems bei steigender Betonung privater Vorsorgeelemente auszeichnet. Demgegenüber stehen jedoch Entwicklungen (MIG, S2P), die darauf abzielen, Bezieher niedriger Einkommen zu fördern und deren Einkommen aufzubessern. Dies gelingt jedoch nur in geringem Maße, da die ausgezahlten Leistungen kaum über dem Sozialhilfeniveau liegen.

In *Deutschland* gab es einen Reformprozess, der neben vielen kleinen Schritten und Nachbesserungen drei größere Rentenreformen beinhaltete: die Anpassung der Renten an die Nettolöhne (1992), die staatliche Förderung privater Altersvorsorge (2001) und das Rentenversicherungsnachhaltigkeits-Gesetz (2004).³ Alle Reformschritte verfolgten das Ziel, die Finanzierung der Renten sicherzustellen und ein weiteres Ansteigen der Beitragslast (also der Lohnnebenkosten) zu verhindern.⁴

Durch die Reform von 1992 kam es neben einer Steigerung der Beiträge auch zu einer Anhebung der Altersgrenze für Männer und Frauen auf einheitlich 65 Jahre. Parallel dazu wurde die Altersgrenze für den Rentenbezug flexibilisiert, wobei sich jedoch ein vorzeitiger Renteneintritt negativ auf die Rentenleistung auswirkt (je Monat 0,3 % Abschlag). Außerdem wurde durch einen Übergang von der Bruttoanpassung zur Nettoanpassung die Rentensteigerung verlangsamt. Ziel dieses Schrittes war es, die Einkommenszuwächse bei Rentnern und Erwerbstätigen zu harmonisieren. Es kam immer dann zu einem Ungleichgewicht zwischen dem verfügbarem Einkommen der abhängig Beschäftigten und der Entwicklung der Renten, wenn die Nettoeinkommen der Beschäftigten langsamer stiegen als die an Bruttogrößen gekoppelten und weitgehend steuerfreien Renten (Nullmeier/Rüb 1994: 64). Abgesehen von den Kürzungsmaßnahmen kam es allerdings auch zu einem Ausbau familienpolitischer Elemente: so wurden Kindererzie-

³ Die Rentenreform von 1999 (Einbeziehung eines demographischen Faktors in die Rentenformel) hat für den hier vorgelegten Beitrag keine Bedeutung, da sie bereits vor ihrem Inkrafttreten von der rot-grünen Regierung zum größten Teil zurückgenommen wurde.

⁴ Das gleiche Ziel verfolgt das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (2007), welches das Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre anheben wird.

hungszeiten verlängert, Kinderberücksichtigungszeiten eingeführt und die Rente nach Mindesteinkommen ausgeweitet (Reinhard 2001: 30).

2001 kam es zu einer weiteren Rentenreform, bei der wiederum Aspekte finanzieller Stabilisierung im Mittelpunkt standen. Neben einer Änderung der Anpassungsregelung der Rentensteigerung und der Kürzung der Hinterbliebenenrenten, ist der in der öffentlichen Wahrnehmung bekannteste Teil der Rentenreform von 2001 die Einführung einer staatlich geförderten kapitalgedeckten Zusatzrente (Pilz 2004: 169). Bis zu dieser Reform kam privater und auch betrieblicher Altersvorsorge kaum eine Bedeutung zu.⁵ Dies soll sich allerdings langfristig ändern. Durch das kontinuierliche Absenken des Rentenniveaus werden kommende Generation weniger Geld aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten, sodass sie privat vorsorgen werden müssen, um ihren Lebensstandard auch im Alter beizubehalten. Die nach dem damaligen Arbeitsminister Walter Riester benannte „Riester-Rente“ soll dazu Anreize setzen (Hinrichs 2003: 15).

Im Kern dieses Programms⁶ zur zusätzlichen privaten Absicherung im Alter steht ein auf freiwilliger Basis gestaltetes staatliches Anreizprogramm, um den in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherten Teil der Bevölkerung zu privater Vorsorge zu animieren. Ein bestimmter Teil des sozialversicherungspflichtigen Jahresgehalts (ab 2008: 4 %) soll dabei vom Arbeitnehmer (ohne Arbeitgeberbeteiligung) angespart werden, um einen staatlichen Zuschuss zu erhalten. Die staatlichen Zulagen sind abhängig vom individuellen Sparverhalten und fallen umso stärker aus, je höher die individuelle Sparquote ist. Eine besondere Unterstützung erfahren dabei Familien mit Kindern, die eine Kinderzulage geltend machen können. Alternativ zur direkten staatlichen Förderung können die privaten Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben steuerlich abgesetzt werden. Falls sich die Steuervergünstigung als vorteilhafter als die Zulagenförderung erweisen sollte, ist das Finanzamt verpflichtet, den Differenzbetrag im Rahmen der Einkommenssteuerveranlagung zu erstatten.

Obwohl die Rentenreform aus dem Jahre 2001 von Seiten der Regierung als „Jahrhundertwerk“ in der öffentlichen Debatte bezeichnet wurde, kam es in den

⁵ So gibt z.B. das Deutsche Institut für Altersvorsorge den Anteil des Einkommens im Alter aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf 85 % für das Jahr 2005 an. Siehe www.dia-vorsorge.de

⁶ Vgl. Jahreshgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001/2002: 148-150.

folgenden Jahren neben verschiedenen kleineren Neuerungen zu einer weiteren großen Reform, dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz (2004). Aufgrund demografischer Veränderungen und der mit der anhaltenden Konjunkturschwäche verbundenen weiterhin sehr angespannten Beschäftigungssituation erschienen der Regierung die in der Rentenreform 2001 festgelegten Zielgrößen (max. Beitragssatz von 22 %, Nettorentenniveau von mindestens 67 %) als nicht mehr erreichbar. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz besteht aus verschiedenen Komponenten, die zusammengenommen das Ziel verfolgen, die Beitragssätze auf maximal 20 % im Jahre 2020 bzw. 22 % im Jahre 2030 zu stabilisieren (Reimann 2004: 319-320). Dabei spielt die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors eine wichtige Rolle.⁷ Dieser wurde rückwirkend zum 1.7.2004 in die Rentenanpassungsformel integriert und soll den Umfang der Rentenanpassungen an das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern koppeln. Der Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt, dass die Rentensteigerungen stärker von der Entwicklung des Verrentungsgeschehens sowie der Entwicklung des Arbeitsmarktes abhängen (Hain et al. 2004: 339-340). Außerdem wurde die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und Altersteilzeitarbeit angehoben und die Bewertung schulischer Ausbildung (außer Fachschulzeiten) als rentensteigernde Anrechnungszeiten abgeschafft (Reimann 2004: 323-327).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Reformmaßnahmen der letzten 15 Jahre in Deutschland hauptsächlich darauf abzielten, die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung zu konsolidieren, wobei der Stabilisierung des Beitragssatzes besondere Aufmerksamkeit zukam. Dies versuchte der Gesetzgeber durch ein mehrmaliges Absenken des Leistungsniveaus zu gewährleisten. Flankiert wurde diese Entwicklung durch die Einführung einer freiwilligen kapitalgedeckten Zusatzrente, die in Zukunft das sinkende Leistungsniveau kompensieren soll.

Der Reformprozess in *Schweden* zeichnet sich durch mehrere punktuelle Maßnahmen aus, welche die kurz- und mittelfristige Stabilisierung des Rentensystems sicherstellen sollten (Bonoli et al. 2000: 33). Alle Änderungen im Rentenrecht bewirkten Kürzungen des effektiven Rentenniveaus, die jedoch in ihrer Summe als unzureichend angesehen wurden. Daher wurde das herrschende Sys-

⁷ Der Nachhaltigkeitsfaktor wurde sowohl von der Rürup- (BMGS 2003a: 100ff.) als auch der Herzog-Kommission (BMGS 2003b: 43) empfohlen.

tem der Alterssicherung in seinen Grundzügen von verschiedenen Seiten angegriffen und als nicht reformierbar erklärt. Aus diesem Grund wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus den Vertretern der bedeutenden politischen Parteien eingesetzt, deren Vorschläge die Grundlage für den Gesetzesentwurf bildeten, der dem schwedischen Parlament 1994 vorgelegt wurde. Nach einer jahrelangen Debatte wurde schließlich 1998 eine Rentenreform verabschiedet, die durch eine überragende Mehrheit der unterschiedlichen politischen Lager getragen wurde (Letzner/Tippelmann 2003: 503).

Die Reform hatte den Anspruch, drei große Probleme des alten Systems zu lösen: die hohe Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum, die Anbindung der Bemessungsgrenze an die Preisentwicklung und die Belastung durch demografische Schwankungen (Schermann 1998: 415-417; Klevmarken 2002: 2-3; Sundén 2000: 5-6). Außerdem wurde der vom Rentensystem konstruierte Zusammenhang zwischen individuellem Einkommen, Beitragszahlungen und Leistungen als unsystematisch und ungerecht kritisiert.

Das neue Rentenversicherungssystem, das schrittweise eingeführt wurde, besteht aus einer beitragsfinanzierten und am Äquivalenzprinzip orientierten Rente sowie aus einer steuerfinanzierten Garantierente, die Personen absichern soll, die über keine oder nicht ausreichend Anwartschaften verfügen. Finanziert wird die neue staatliche Rente über feste Beiträge von insgesamt 18,5 % des Jahreseinkommens, die anteilig von Arbeitgebern (11 %) und Arbeitnehmern (7,5 %) gezahlt werden. Die Höhe der Rentenleistung hängt dabei von der Höhe der lebenslang entrichteten Beiträge ab. 16 Prozentpunkte des Beitragsatzes fließen in ein umlagefinanziertes Rentensystem, das einkommensabhängig den größten Teil der späteren Rente bestimmt (Heese 2003: 235). Die restlichen 2,5 Prozentpunkte werden kapitalgedeckt verwaltet und sollen der Bildung von Prämienrenten dienen. Dieses Geld wird am Kapitalmarkt angelegt, wobei der Versicherte aus 500 verschiedenen staatlichen und privaten Fonds wählen und somit eine eigene Anlagestrategie verfolgen kann. Da die Gelder durch eine neu geschaffene zentrale Prämienrentenbehörde (1995) weitergeleitet werden und diese gegenüber den Rentenfonds als Großkunde auftreten kann, werden die Verwaltungskosten für die Versicherten verringert. Ob jedoch die Annahme der Rentabilität der staatlich verwalteten Privatrente realistisch ist, bleibt abzuwarten. Bis zum März 2003 je-

denfalls hatten die Fonds Verluste von weit über 50 % des eingezahlten Kapitals erlitten (Heese 2003: 245-246).

Neben der starken Betonung des Äquivalenzprinzips finden sich dagegen auch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs im neuen Rentenrecht: Rentenbeiträge für Zeiten der Kindererziehung (maximal vier Jahre) und des Militär- bzw. Zivildienstes werden vom Staat übernommen. Möglich ist von nun an außerdem ein vorzeitiger Renteneintritt, der zu Leistungsabschlägen führt. Für Personen, die nicht über ausreichend Anwartschaften verfügen, leistet die neu geschaffene steuerfinanzierte Garantierente eine Grundversorgung. Diese ist prinzipiell generöser ausgestattet als die alte Grundrente, wird jedoch bedarfsgeprüft ausgezahlt (Heese 2003: 247).

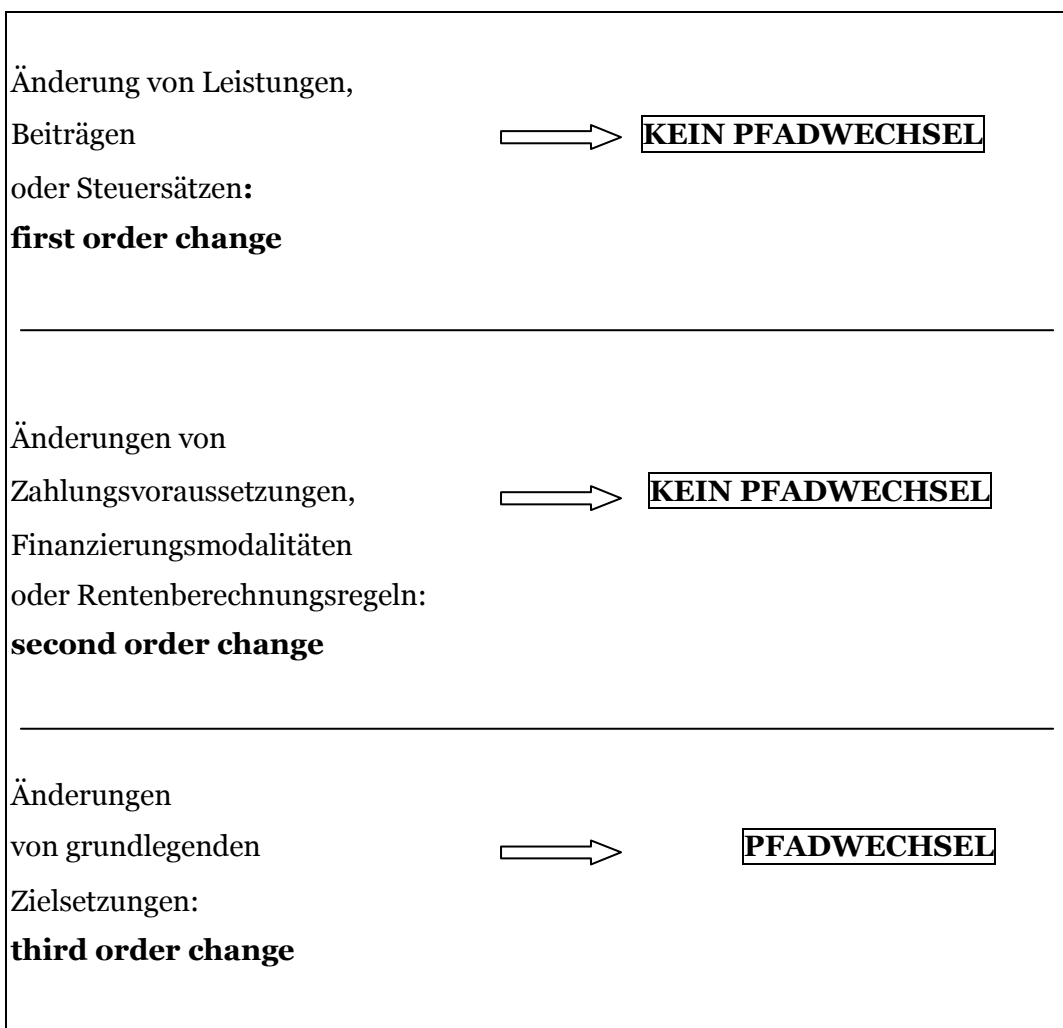
Abschließend lässt sich feststellen, dass die Rentenreform von 1998 das schwedische Alterssicherungssystem grundlegend verändert hat. Vor allem die Stärkung des Äquivalenzprinzips – ganz deutlich festzustellen bei der einkommensabhängigen Altersrente – ist hervorzuheben. Die Abschaffung der universalen Grundrente und deren Beschränkung auf spezifische Bezugsgruppen geht mit einer Aufwertung des Ziels der Lebensstandardsicherung einher. Dieses Ziel wird in Zukunft hauptsächlich durch ein umlagefinanziertes System sowie durch staatliche und private Fondsgesellschaften organisiert werden. Jedoch steht dieser Entwicklung die Ausweitung ausgleichender Maßnahmen entgegen. Neben der recht großzügigen Ausgestaltung der Mindestrente (für Personen mit geringen Anwartschaften) und der bedarfsgeprüften Aufstockung von Rentenleistungen für definierte Gruppen, stellt die Anrechnung von beitragslosen Zeiten einen sozialen Ausgleich dar.

Analysemethode

Um die Entwicklungsrichtung der eingeschlagenen Reformen zu bewerten, schlägt Palier (2001: 11-15) in Anlehnung an Hall (1993) ein Analyseraster vor, dass drei unterschiedliche Ebenen sozialpolitischer Veränderung erfassen kann. Hall spricht bei allen Maßnahmen, die die Höhe der Leistungen, Beiträge oder Steuersätze verändern, von einem *first order change*. Reformen, die die Instrumente sozialpolitischer Regulation wie Zugangsvoraussetzungen, Finanzierungsmodalitäten oder Rentenberechnungsregeln beeinflussen, sind als *second order change* zu bewerten. Als Pfadwechsel sind diese beiden Reformebenen je-

doch nicht einzuschätzen. Kommt es aber darüber hinaus zu einer Neustrukturierung der grundlegenden Zielsetzung des Systems, liegt ein *third order change* bzw. ein Pfadwechsel vor. „Simultaneous changes in all three components of policy: the instrument settings, the instruments themselves, and the hierarchy of goals behind policy [...] occur rarely, but when they do occur as a result of reflection on past time experience, we can describe them as instances of third order change” (Hall 1993: 279).

Abbildung 2: Bewertungsmodell für rentenpolitische Entwicklung



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Hall (1993) und Palier (2001)

Bewertung der Reformen

Die Reformmaßnahmen in *Großbritannien* haben gegensätzlichen Charakter: der kontinuierlichen Absenkung des Rentenniveaus sowie der verstärkten Privatisie-

Die Einführung von rentenpolitischen Maßnahmen steht die Einführung der Grundrente Minimum Income Guarantee (MIG) und der Zusatzrente State Second Pension (S2P) gegenüber. Die für Großbritannien typische duale Altersvorsorge bestehend aus der minimalen Grundsicherung durch den Staat sowie der Sicherung des Lebensstandards durch private Institute bleibt jedoch weiterhin bestehen. Durch die Einführung der steuerfinanzierten Grundrente MIG wurde ein grundsicherndes System geschaffen, welches das Ziel der Armutsvermeidung im Rahmen des staatlichen Rentenversicherungssystems aufwertet. Jedoch wird das höhere Rentenniveau kaum zu einer qualitativen Verbesserung der betroffenen Einkommensgruppe führen: die Rentenversicherung stellt im Ergebnis fast nur die Leistungen bereit, die früher vom Sozialamt geleistet wurden. Als Veränderung der Zielvorstellung kann dieser Schritt keinesfalls interpretiert werden.

Ähnlich sind die Umgestaltungen der staatlichen Zusatzrente zu bewerten. Für den Großteil der Bevölkerung ändert sich nichts, d.h. sie werden weiterhin durch finanzielle Anreize gefördert, das staatliche Versorgungssystem zugunsten privater Sicherungsagenturen zu verlassen. Bezieher vor allem kleiner, aber teilweise auch mittlerer Einkommen können jedoch von der Einführung der State Second Pension in Form von Leistungsaufstockungen profitieren. Die Aufwertung der Leistungen im Grundrentensystem wie auch im Zusatzrentensystem sind jedoch keinesfalls als generöse Stärkung der staatlichen Alterssicherung zu verstehen, sondern nach Jahrzehnten kontinuierlicher Abwertung des Rentenniveaus als Rückkehr zu einer armutsvermeidenden Minimalrente.

Festhalten lässt sich, dass durch die Einführung der MIG neben der leichten Erhöhung der Rentenniveaus („first order change“) auch der Finanzierungsmodus geändert wurde („second order change“): während die BSP über Beiträge finanziert wurde, bilden Steuergelder die Finanzierungsmittel der bedarfsgeprüften MIG. Die S2P hebt das Zusatzrentenniveau für Geringverdiener an und stärkt damit Elemente des sozialen Ausgleichs. Eine grundlegende Änderung der Zielvorstellungen britischer Sozialpolitik („third order change“) kann jedoch nicht beobachtet werden. Die Abhängigkeit vom Markt und die sogar noch gesteigerte Bedeutung privater Sicherungsagenturen ist weiterhin ein elementares Merkmal britischer Rentenpolitik. Geringe Maßnahmen des sozialen Ausgleichs sorgen zwar für Umverteilung, sind jedoch als armutsvermeidende Schritte zu bewerten, da als Anrechtskriterium weiterhin die Bedürftigkeitsprüfung gilt. Folgt man

Kaufmann (2003: 149), so hat das britische System seinen Charakter als bescheidenes Grundsicherungssystem zur Vermeidung grober Armut behalten können, wenn auch gerade das Risiko Alter weiterhin oft mit sozialem Abstieg und Armut verbunden ist.

Die gesetzliche Rentenversicherung in *Deutschland* befindet sich in einem Funktionswandel. Die ursprüngliche Zielsetzung der Lebensstandardsicherung nach erfülltem Arbeitsleben wird mittelfristig nicht mehr alleine von staatlicher Seite erfüllt werden. Um die kontinuierliche Absenkung des Leistungsniveaus in Zukunft zu kompensieren, wird die privat angesparte Riester-Rente unverzichtbar werden, obwohl sie auf freiwilliger Basis konzipiert ist. Daran wird deutlich, dass von staatlicher Seite das Ziel der Lebensstandardsicherung aufgegeben wurde. Die Einführung der Riester-Rente kann, obwohl sie auch familienpolitische Elemente beinhaltet, als Einbindung liberaler Instrumente in das deutsche Alterssicherungssystem interpretiert werden.

Himmelreicher/Viebrok (2003: 35-36) haben ein Szenario der Folgen für die Alterseinkünfte durch die Einführung der Riester-Rente entworfen, das die eben dargestellten Analysen bestätigt. Nach ihren Annahmen kommen Angehörige höherer Einkommensschichten, insbesondere Kinderlose, durch die steuerliche Förderung grundsätzlich zu einer höheren Rendite. Genauso profitieren im Kohortenvergleich eher jüngere als ältere Beschäftigte von der Reform. Als drittes Ergebnis betonen sie, dass Maßnahmen des sozialen Ausgleichs z.B. zwischen Männern und Frauen oder Verheirateten und Unverheirateten zugunsten einer höheren Beitragsäquivalenz abgebaut werden.

Diese Ergebnisse stützen die Vermutung, dass neben der Absenkung des Leistungsniveaus („first order change“) und der Rentenberechnungsregeln („second order change“) auch eine grundsätzliche Abkehr von dem Ziel des Statuserhaltes zu beobachten ist („third order change“). Hinrichs (2003: 16; Hervorh. im Original) folgert, dass „[...] the reforms of the 1990s were first and second order changes which, by shifting *levels* and *instruments*, in a socially differentiated manner will threaten the receipt of a sufficient public pension. In contrast, the latest reform package explicitly abolishes the claim of the scheme to provide *status maintenance* through public benefits alone. [...] The approach towards a multi-pillar system clearly represents a third order change – a *goal shift*“.

Allerdings wird sich der Pfadwechsel erst mittelfristig vollziehen. Folgt man Rüb (2004: 266; Hervorh. im Original), findet „der Systemwechsel [...] nicht durch eine dramatische Umstellung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren bzw. vom Staat zum Markt statt, sondern als *Weichenstellungsgesetz*, das selbst nur marginale Änderungen einführt, gleichwohl die Rentenpolitik irreversibel auf ein neues Gleis setzt und alle zukünftigen Rentenreformen innerhalb dieses neuen Paradigmas stattfinden lässt“.

Die große Rentenreform in *Schweden* aus dem Jahre 1998 hat das komplette System der Alterssicherung grundlegend verändert. Die Abschaffung der universalen Grundrente und die Einführung einer bedarfsgeprüften, auf bestimmte Einkommensgruppen beschränkten Mindestsicherung, muss als Abkehr vom universal ausgerichteten System interpretiert werden. Die Reform der Zusatzversicherung bestätigt diese Annahme: neben der massiven Stärkung des Äquivalenzprinzips ist ein Rückzug des Staates aus der rentenpolitischen Verantwortung zu beobachten. Die Aufwertung des Ziels der Lebensstandardsicherung wird in Zukunft hauptsächlich durch ein umlagefinanziertes System sowie durch staatliche und private Fondsgesellschaften organisiert werden. Dies kann als Veränderung normativer Grundlagen sozial- bzw. rentenpolitischer Intervention bewertet werden. Gestützt werden diese Entwicklungen durch die Umgestaltung der Finanzierungsmodalitäten beider Renten: während im alten System neben dem Staat die Arbeitgeber und Selbstständigen die Altersrenten finanzierten, werden im neuen System Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern für die Zusatzrente erhoben und staatliche Steuergelder für die Grundrente verwendet. Hier manifestiert sich der Rückzug des Staates auf grundsichernde Elemente, während die Sicherung des Statuserhaltes auf den Einzelnen verschoben wird.

Vor diesem Hintergrund folgert Scherman (1998: 421), dass sich in Schweden die grundlegende Vorstellung von sozialer Sicherheit im Alter gewandelt habe, da nun „[...] das Risiko einer unzureichenden Rentenhöhe infolge von unregelmäßig fließenden Arbeitseinkommen vom Staat auf das Individuum übertragen“ wird. Initiiert durch die schwedische Rentenreform von 1998 hat nicht nur eine Kürzung des Rentenniveaus („first order change“) und eine Änderung der Instrumente bzw. Prinzipien der Leistungsgewährung („second order change“) stattgefunden, sondern es wurde das grundlegende rentenpolitische Ziel der Grundversorgung aller Bürger und der Sicherung eines allgemeinen hohen Lebensstandards

aufgegeben. Neben der Einführung liberaler Elemente wie der verstärkten Bedürftigkeitsprüfung bei der Grundrente und dem kapitalgedeckten Teil der Zusatzrente, erhielt gleichfalls die Einführung des Äquivalenzprinzips eine verstärkte Betonung im schwedischen Rentenrecht und hat das Ziel des sozialen Ausgleichs verdrängt. Dementsprechend ist die schwedische Rentenreform von 1998 ganz eindeutig als „third order change“ bzw. als Pfadabkehr zu bewerten.

Fazit

Dieser Artikel hatte die Entwicklung von Alterssicherungssystemen zum Inhalt. Am Beispiel der staatlichen Rentenversicherungssysteme Großbritanniens, Deutschlands und Schwedens sollte herausgefunden werden, ob die seit Anfang der 1990er Jahre stattfindenden Restrukturierungsprozesse die jeweils ländertypischen Charakteristika fortführen oder zu einem neuen Pfad rentenpolitischer Regulierung übergeleitet haben. Dabei wurde davon ausgegangen, dass sich in Großbritannien, Deutschland und Schweden jeweils spezifische Arrangements der Organisation von Alterssicherung herausgebildet haben, die mit den Schlagwörtern liberal, konservativ und sozialdemokratisch umschrieben werden können. Während für Großbritannien ein hoher Anteil nicht-staatlicher Rentenleistungen bei einer minimalen armutsvermeidenden staatlichen Rente als typisch angesehen werden konnte, zeichnete sich Deutschland durch eine hohe Beitragsäquivalenz mit dem Ziel des Statuserhaltes aus. Charakteristisch für Schweden war ein universelles System mit hohem Leistungsstandard und starken Umverteilungseffekten. In den letzten 15 Jahren wurden diese grundsätzlich voneinander abgrenzbaren Rentensysteme aufgrund wirtschaftlicher, demografischer und gesellschaftlicher Probleme vielfältigen Reformen unterzogen. Fraglich war dabei, ob eine grundsätzliche Änderung der Politik, ein sog. Pfadwechsel, nachzuweisen sei oder die zuvor herausgearbeiteten nationalen Arrangements weiterhin Bestand hätten.

Ein einheitliches Bild konnte nicht beobachtet werden: während die Entwicklung in Großbritannien bisherige Muster der Organisation von Wohlfahrt stützte, kam es in Deutschland sowie Schweden zu einem Pfadwechsel. Das für Deutschland charakteristische Ziel des Statuserhaltes wird mittelfristig nicht mehr allein durch staatliche Institutionen erreichbar sein, wobei private Sicherungsformen diesen Platz einnehmen werden. In Schweden hingegen wurden die universale

Grundrente und die umfangreiche Zusatzrente abgeschafft. Im neuen System haben neben der Beitragsäquivalenz auch Bedürftigkeitsprüfungen einen Auftrieb erhalten.

Die Entwicklungen in Großbritannien, Deutschland und Schweden weisen darauf hin, dass sich historische Richtungsentscheidungen zwar auf aktuelle Reformschritte auswirken können, diese aber keinesfalls zwangsläufig determinieren müssen. Da in zwei der drei untersuchten Staaten ein Pfadwechsel zu verzeichnen ist, scheint die Bedeutung des historischen Politikerbes für aktuelle Reformbestrebungen weitaus geringer auszufallen als gemeinhin angenommen.

Literatur

- Alcock, Pete 1996: Vor- und Nachteile der Beitragsgrundlage bei der Steuerung von Leistungen: Eine Sozialanalyse des Versicherungssystems in Vereinigtem Königreich, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 49, 1/96, 32-53.
- BMGS 2003a (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme - Bericht der Kommission, Berlin.
- BMGS 2003b (Hrsg.): Kommission Soziale Sicherheit: Zur Reform der Sozialen Sicherungssysteme, Berlin.
- Bonoli, Giuliano/George, Vic/Taylor-Goodby, Peter 2000: *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge.
- Clasen, Jochen 2005: *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom compared*, Oxford.
- Devetzi, Stamatia 2003: Vereinigtes Königreich. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): *Rentenversicherung im internationalen Vergleich*, DRV Schriften Sonderausgabe Band 45, Bad Homburg, 391-417.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gøsta 1998: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Wandel der Wohlfahrtsstaatsforschung. Der Sozialstaat in der vergleichenden Perspektive*, Frankfurt am Main, 19-56.

- Ginsburg, Norman 2002: Sweden: The Social Democratic Case, in: Cochrane, Allan/Clarke, John/Gewirtz, Sharon (eds.): Comparing Welfare States, Second Edition, London, 195-222.
- Hain, Wilfried/Lohmann, Albert/Lübke, Eckhard 2004: Veränderungen bei der Rentenanpassung durch das „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“, Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-7/2004, 333-350.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics, April 1993, 275-296.
- Heese, Claudia 2003: Schweden, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV Schriften Sonderausgabe Band 45, Bad Homburg, 233-254.
- Hinrichs, Karl 2000: Rentenreformpolitiken in OECD-Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Deutsche Rentenversicherung, Heft 3-4/2000, 188-209.
- Hinrichs, Karl 2003: Between Continuity and Paradigm Shift. Pension Reforms in Germany, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier 14/2003, Bremen.
- Himmelreicher, Ralf K./Viebrok, Holger 2003: Die ‚Riester-Rente‘ und einige Folgen für Alterseinkünfte. Befunde einer Simulationsstudie auf der Grundlage typischer Erwerbs- und Familienbiographien, ZeS-Arbeitspapier, 4/2003, Bremen.
- Hohn, Hans Günther 2004: Die deutsche Rentengeschichte, Berlin.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main.
- Klevmarken, N. Anders 2002: Swedish pension reforms in the 1990s, Department of Economics, Uppsala University, Sweden.
- Kohl, Jürgen 1993: Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersen's „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, Zeitschrift für Sozialreform, 1993, 67-82.
- Letzner, Peggy/Tippelmann, Ortrun 2003: Die Reform der Alterssicherung in Schweden – Finanzielle Nachhaltigkeit zu groß geschrieben?, Deutsche Rentenversicherung, Heft 8/2003, 501-515.
- Lowe, Rodney 2005: The Welfare State in Britain since 1945, Third Edition, London.

- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. 1994: Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus, in: Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hrsg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan, Sonderheft 14/1994, Opladen, 59-80.
- Palier, Bruno 2001: Beyond Retrenchment, Center for European Studies (Paris), Working Paper Series 77.
<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/palier.pdf>.
- Pierson, Paul 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge.
- Pilz, Frank 2004: Der Sozialstaat. Ausbau-Kontroversen-Umbau, Bonn / Berlin.
- Reimann, Axel 2004: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz – Gesamtwirkungen und Bewertung, Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-7/2004, 318-332.
- Reinhard, Hans-Joachim (Hg.) 2001: Demographischer Wandel und Alterssicherung. Rentenpolitik in neun europäischen Ländern und den USA im Vergleich, Baden-Baden.
- Rüb, Friedbert W. 2004: Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hrsg.): Politik und Markt, PVS Sonderheft 34-2003, Wiesbaden, 256-299.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2002: Jahresgutachten 2001/2002. Im Internet unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-frueher.php>
- Scherman, Karl Gustav 1998: Die Rentenreform in Schweden, Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-7-8/1998, 413-431.
- Sundén, Annika 2000: How will Sweden's new Pension System work? Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) 2004: Rund um die Rente. Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung im Überblick, Frankfurt am Main.