

Hinrichs, Karl; Brosig, Magnus

Working Paper

Die Staatsschuldenkrise und die Reform von Alterssicherungssystemen in europäischen Ländern

ZeS-Arbeitspapier, No. 02/2013

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Hinrichs, Karl; Brosig, Magnus (2013) : Die Staatsschuldenkrise und die Reform von Alterssicherungssystemen in europäischen Ländern, ZeS-Arbeitspapier, No. 02/2013, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/71193>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

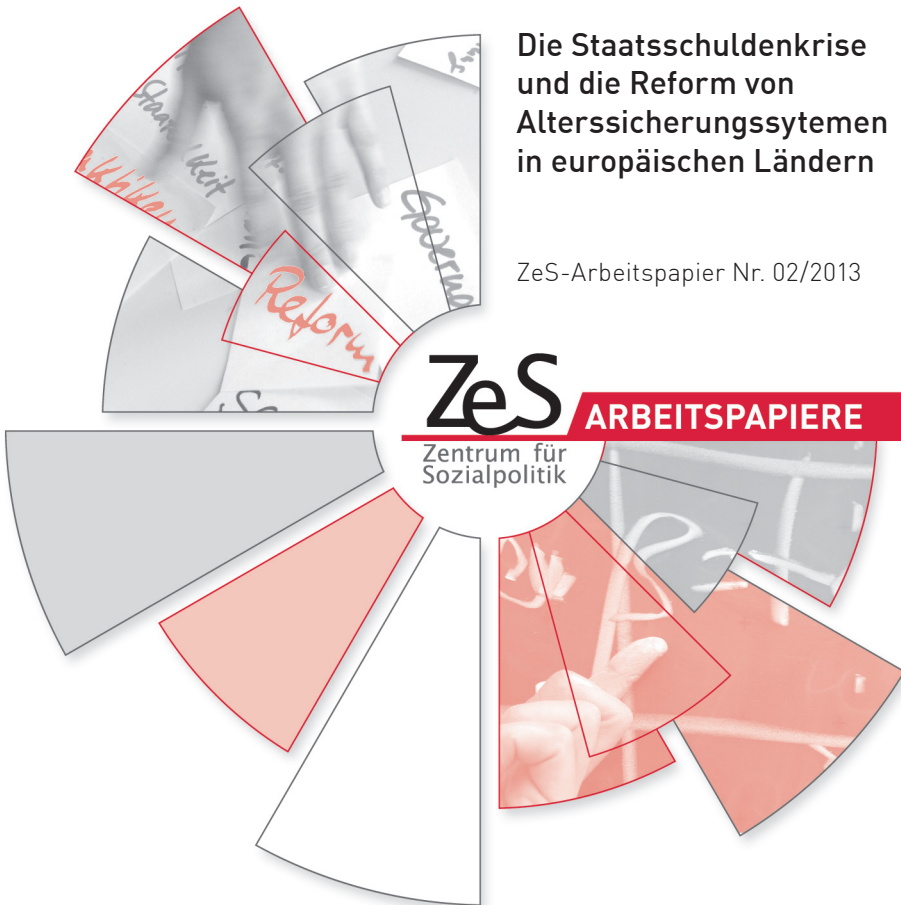
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Karl Hinrichs
Magnus Brosig

Die Staatsschuldenkrise und die Reform von Alterssicherungssystemen in europäischen Ländern

ZeS-Arbeitspapier Nr. 02/2013





Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen
Tel.: 0421/218-58500
Fax: 0421/218-58622
E-Mail: srose@zes.uni-bremen.de
Redaktion: Dr. Christian Peters

<http://www.zes.uni-bremen.de>
Design: cappovision, Frau Wild
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Karl Hinrichs
Magnus Brosig

Die Staatsschuldenkrise und die Reform von Alterssicherungssystemen in europäischen Ländern

ZeS-Arbeitspapier Nr. 02/2013

ZeS

Zentrum für
Sozialpolitik

ARBEITSPAPIERE

Prof. Dr. Karl Hinrichs
Universität Bremen
Zentrum für Sozialpolitik
hinrichs@zes.uni-bremen.de

Magnus Brosig
Universität Bremen
Zentrum für Sozialpolitik
m.brosig@zes.uni-bremen.de

Die Finanzmarktkrise von 2008 und in deren Gefolge die „Große Rezession“ sowie Staatsschuldenkrisen in verschiedenen EU-Ländern haben einschneidende Reformen der Alterssicherungssysteme ausgelöst, die die Finanzierung der Renten kurz- und langfristig sicherstellen, fiskalischen Manövrierspielraum wieder erweitern bzw. den Zugang zu Kredithilfen ermöglichen oder Vorstellungen von Generationengerechtigkeit realisieren sollen. Fast ausschließlich handelt es sich um Einschränkungen mit teilweise drastischen und unmittelbaren Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der jetzigen und künftigen Rentenbezieher. Betrachtet werden die Reformen in neun EU-Ländern: Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn. Dabei geht es um die Inhalte dieser Reformen und die Umstände, die jeweils zu diesen Veränderungen geführt bzw. sie ermöglicht haben. Gezeigt wird, dass die Herausforderungen, mit denen diese Länder konfrontiert waren (oder sind), einschneidende Veränderungen erlaubten bzw. erzwangen, die ansonsten kaum durchsetzbar gewesen oder in Anbetracht der politischen Konsequenzen von den jeweiligen Regierungen so nicht in Angriff genommen worden wären. Weiterhin werden im Ländervergleich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede beleuchtet sowie nach den bislang erkennbaren sozialen Konsequenzen gefragt.

Danksagung

Die Autoren bedanken sich bei Dr. Joanna Ratajczak-Tucholka für die hilfreiche Kommentierung einer früheren Fassung dieses Arbeitspapiers.

The „Great Recession“ and sovereign debt crises in several EU countries in the wake of the 2008 financial market crisis have triggered drastic reforms of old-age security systems. They aim at ensuring the funding of pensions in the short and long run, regaining room for fiscal manoeuvre, getting access to financial aid, or realizing notions of intergenerational fairness. Almost exclusively, the reforms meant retrenchments with often severe and immediate consequences for the living conditions of present and future pensioners. The paper deals with reforms in nine EU countries: Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Portugal, Romania, Spain, and the UK. It looks into the reform contents and the circumstances which led to the respective changes or facilitated them. It is shown that the challenges these countries were (or still are) confronted with allowed or enforced alterations which would not have been feasible otherwise or which would not have been initiated by governments in view of the political consequences. Moreover, cross-national comparison reveals similarities and differences and also sheds light on the social consequences that are already visible today.

Acknowledgements

The authors thank Dr. Joanna Ratajczak-Tucholka for her helpful comments on an earlier version of this paper.

1. Einleitung	8
2. Pensionssysteme in europäischen Ländern und Reformen vor 2008	11
2.1. Die südeuropäischen Länder: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien	13
2.2. Die angelsächsischen Länder: Großbritannien und Irland	15
2.3. Die mittel- und osteuropäischen Länder: Lettland, Rumänien und Ungarn	16
3. Die Rentenreformen in 2008 und später	19
3.1. Die südeuropäischen Länder: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien	19
3.2. Die angelsächsischen Länder: Großbritannien und Irland	23
3.3. Die mittel- und osteuropäischen Länder: Lettland, Rumänien und Ungarn	24
4. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	27
5. Konsequenzen der bisherigen Rentenreform	29
6. Schluss	32
7. Literatur	34

1. Einleitung

Die Alterssicherung gilt als der Bereich von Wohlfahrtsstaaten, der sich in besonderem Maße durch eine pfadgebundene Entwicklung auszeichnet. So ist beispielsweise ein (partieller) Wechsel des Finanzierungsmodus – vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren – mit dem „Doppelzahler-Problem“ konfrontiert, wenn in einer langen Übergangsphase bestehende Rentenansprüche bedient und gleichzeitig Kapital für künftige Rentenleistungen angespart werden soll. Auch geht die Möglichkeit älterer Beschäftigter, sich auf institutionelle Veränderungen einzustellen, mit Erreichen der Regelaltersgrenze auf Null zurück, weshalb Reformmaßnahmen üblicherweise klein dimensioniert sind und über einen längeren Zeitraum hinweg umgesetzt werden (Myles/Pierson 2001; Hinrichs 2011). Reformen, die den Zugang zu bzw. das Niveau von Alterssicherungsleistungen signifikant einschränken, sind wegen des großen Anteils der Wahlbevölkerung im oder nahe am Rentenalter politisch riskant (Pierson 1994). Um nicht bei den nächsten Wahlen die Mehrheit zu verlieren, bemühen sich Regierungen regelmäßig, für solche Maßnahmen eine Übereinkunft mit Oppositionsparteien zu erzielen und/oder mit Gewerkschaften und anderen relevanten Interessengruppen zu einem Kompromiss zu gelangen.

Die „Große Rezession“ ab Ende 2008 mit ihren massiven Auswirkungen auf Beschäftigung, öffentliche Haushalte und Staatsverschuldung hat in zahlreichen europäischen Ländern zu Rentenreformen

geführt, die die Finanzierung der Renten kurz- und langfristig sicherstellen, fiskalischen Manövrierspielraum wieder erweitern bzw. den Zugang zu Kredithilfen ermöglichen oder Vorstellungen von Generationengerechtigkeit realisieren sollten. Fast ausschließlich handelte es sich um Einschränkungen mit teilweise drastischen und unmittelbaren Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der jetzigen und künftigen Pensionsbezieher, die sich in ihrer Tragweite zum Teil deutlich von früheren Reformen unterscheiden. In diesem Beitrag werden neun EU-Länder in den Blick genommen, die nach 2008 größere Veränderungen an ihrem jeweiligen Alterssicherungssystem beschlossen haben. Dabei geht es einmal um die *Inhalte* dieser Reformen und zum anderen um die Umstände, die jeweils zu diesen Veränderungen geführt bzw. sie ermöglicht haben. Gezeigt werden soll, dass die Herausforderungen, mit denen diese Länder konfrontiert waren (oder sind), einschneidende Veränderungen erlaubten bzw. erzwangen, die ansonsten kaum durchsetzbar gewesen oder in Anbetracht der *politischen Konsequenzen* von den jeweiligen Regierungen so nicht in Angriff genommen worden wären. Eine Analyse der *sozialen Konsequenzen* der Veränderungen ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt möglich, weil der Reformprozess in einzelnen Ländern noch nicht zum (vorläufigen) Ende gekommen ist und zudem die ergriffenen Maßnahmen ihre volle Wirkung noch nicht entfalten konnten.

Die „politics“ von Rentenreformen, die in den zwei Jahrzehnten vor 2009 stattfanden und ebenfalls überwiegend Einschränkungen von Alterssicherungssystemen und teilweise auch paradigmatische Veränderungen ihrer Strukturen bedeuteten, sind detailliert für einzelne Länder oder vergleichend analysiert worden (vgl. z.B. die Beiträge in Bonoli/Shinkawa 2005; Arza/Kohli 2008). Eine solch feinkörnige Untersuchung der jüngsten Reformen in neun Ländern mit massiven fiskalischen Problemen, die die involvierten Akteure, ihre Interessen und die politisch-institutionellen Gegebenheiten in den Blick nimmt, ist in diesem Beitrag nicht möglich. Aufgrund des engen zeitlichen Zusammenhangs zu der Finanzmarktkrise, des von ihr ausgelösten wirtschaftlichen Einbruchs und der Staatsschuldenkrise als wiederum unmittelbare Folge, ist eine kausale Bedeutung dieser Ereignisse für den Reformprozess offensichtlich, wie in den an verschiedene Länder gerichteten Handlungsempfehlungen und konkreten Reformvereinbarungen („memoranda of understanding“) zum Ausdruck kommt.

Die hier betrachteten neun Länder – Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn – gehören unterschiedlichen Wohlfahrtsstaats-Typen (oder: -regimes) an. Großbritannien und Irland repräsentieren das *(angelsächsisch-)liberale* Cluster. Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sind dem *konservativ-korporatistischen* Typus zuzurechnen, gelten in der Diskussion um die Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten aber auch als eine eigene Spielart dieses Typus. Das „Southern

Model“ zeichnet sich nach Ferrera (1996) dadurch aus, dass die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten eine „klientelistische“ Struktur aufweisen, da Erwerbstätige in bestimmten Wirtschaftssektoren und Berufen privilegiert werden, und sie bleiben „rudimentär“, weil u.a. familien- und arbeitsmarktpolitische Leistungssysteme unterentwickelt sind.

Lettland, Rumänien und Ungarn gehören wie andere MOE-Staaten zu den *Transformationsländern*, die sich nach 1990 in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie entwickelten.¹ Allerdings lässt sich für den mittel- und osteuropäischen Raum insgesamt eine recht große Varianz der sozialpolitischen Arrangements beobachten, die die Konstruktion eines „östlichen“ Wohlfahrtsstaatstypus (etwa in Abgrenzung zur „angelsächsisch-liberalen“ oder „skandinavisch-sozialdemokratischen“ Variante) nicht erlaubt (Hacker 2009: 164-5).

Den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaats-Typen korrespondieren je eigene Arrangements der Alterssicherung. Die Rentensysteme in Großbritannien und Irland entsprechen dem *Beveridge-Modell*: Danach ist die staatliche Verantwortung wesentlich auf eine universelle Basisversicherung im Alter beschränkt, während die Lebensstandardsicherung überwiegend auf privater Vorsorge (durch Betriebe und Individuen) beruht.

¹ Es wäre durchaus möglich gewesen, weitere Länder aus dieser Gruppe zu berücksichtigen, wie zum Beispiel Polen, dessen Alterssicherungssystem dem lettischen ähnelt und wo nach 2008 vergleichbare Veränderungen beschlossen wurden.

Demgegenüber spielen in den süd-europäischen und den Transformationsländern Sozialversicherungen nach dem *Bismarck-Modell* die zentrale Rolle: Der Zugang zu und die Höhe von Leistungen der Rentenversicherungen sind von vorherigen verdienstbezogenen Beitragszahlungen abhängig und sollen den erreichten Lebensstandard sichern. Einzelne Elemente des Bismarck-Modells blieben in den *Transformationsländern* auch während der kommunistischen Herrschaft erhalten und wurden – anknüpfend an Traditionen vor 1945 – zunächst revitalisiert, bevor u.a. in Ungarn, Lettland und Rumänien ein Schwenk zum teilweise kapitalgedeckten „Mehrsäulen“-System vollzogen wurde.

Im Folgenden werden die Alterssicherungssysteme der neun Länder und – wo von Bedeutung – vor 2008 ergriffene Reformmaßnahmen kurz beschrieben. Die Veränderungen nach Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise sind Gegenstand des dritten Abschnitts.² Sie werden im vierten Abschnitt auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin untersucht. Es folgt abschließend eine Analyse der aktuellen und zu erwartenden Resultate der (bisherigen) Reformaktivitäten.

² Soweit nicht anders ausgewiesen, wurden die Informationen über Inhalte der Rentenreformen den *International Updates* der US-amerikanischen Sozialversicherung (<http://www.ssa.gov/policy/index.html>), den Länderberichten zum Projekt *Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms (ASISP)* (<http://www.socialprotection.eu>) sowie Publikationen der European Commission (2010 [Annex 6], 2012c) und OECD (2012) entnommen.

2. Pensionssysteme in europäischen Ländern und Reformen vor 2008

Die Alterung der Bevölkerung aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der in zahlreichen Ländern weit unterhalb der Bestandssicherung verharrenden Geburtenraten stellt die bedeutendste Herausforderung für die Alterssicherungssysteme dar. Sie drückt sich in dem in den nächsten Jahrzehnten deutlich ansteigenden Altenquotienten und in dem für die Finanzierung der Alterssicherung relevanten Verhältnis zwischen der Zahl der Erwerbsaktiven und den Leistungsempfängern aus (*Tabelle 1*, Zeilen 3, 4 und 5). Die Europäische Kommission und die OECD haben bereits vor der wirtschaftlichen Rezession in/ab 2008 und dem Ausbruch der Schuldenkrise für mehrere der neun (und andere) Länder wiederholt eine mangelnde finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Alterssicherungssysteme konstatiert. Die festgestellten Nachhaltigkeitsdefizite stehen im Zusammenhang mit der ebenfalls von der OECD, der Europäischen Kommission, aber auch dem Internationalen Währungsfonds seit mindestens zwei Jahrzehnten verbreiteten Überzeugung, dass hohe Sozialversicherungsbeiträge und Steuern sich negativ auf das Beschäftigungsniveau auswirken. Mit dieser Botschaft haben die genannten supranationalen Institutionen nationale Akteure in ihrem politischen Bemühen unterstützt, die Abgabenbelastungen mindestens konstant zu halten.

Wenn also die Beiträge der Arbeitgeber und Beschäftigten zur ersten Säule der

Alterssicherung in Zukunft nicht (weiter) ansteigen oder (höhere) steuerfinanzierte Zuschüsse an die Rentenversicherungen geleistet werden sollen, dann verbleibt eine begrenzte Anzahl von Stellschrauben, um weitere Ausgabensteigerungen aufgrund des demographischen Wandels zu dämpfen: Es kann einmal die Relation von Rentnern zu Beitragszahlern durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters verändert werden. Weiterhin besteht die Möglichkeit, das Rentenniveau durch eine Modifikation der Leistungsberechnung oder eine Veränderung der Modalitäten der Indexierung laufender Renten abzusenken.

Tabelle 1: Indikatoren zur Analyse von Alterssicherungssystemen

		GR	IT	PT	ES	IE	GB	LV	HU	RO	DE
1	Beschäftigungsquote 15-64 (2011)	55,6	56,9	64,2	57,7	59,2	69,5	61,8	55,8	58,5	72,5
2	Beschäftigungsquote 55-64 (2011)	39,4	37,9	47,9	44,5	50,0	56,7	51,1	35,8	40,0	59,9
3	Altenquotient (65+ / 20-64) (2010) <i>Projektion 2050</i>	31 63	33 61	29 61	27 62	19 44	28 44	28 59	27 55	23 59	34 63
4	Beitragszahler pro Rentenbezieher (2010) <i>Projektion 2050</i>	1,77 1,29	1,47 1,30	1,59 0,90	2,40 1,28	2,78 1,91		1,52 1,04	1,31 1,00	0,95 0,76	1,62 1,07
5	Fernere Lebenserwartung nach Erreichen des 65. Lebensjahrs (2010): Männer Frauen	17,9 20,2	18,1 21,7	17,1 20,4	18,2 22,1	16,8 20,0	18,0 20,7	13,5 18,1	14,0 18,1	14,1 17,2	17,4 20,6
6	Veränderung des BIP im Jahr 2009 in %	-3,3	-5,5	-2,9	-3,7	-7,0	-4,0	-17,7	-6,8	-6,6	-5,1
7	Sozialausgaben/BIP (2007) (2010)	24,8 29,1	26,7 29,9	23,9 27,0	20,7 25,7	18,8 29,6	23,3 28,0	11,3 17,8	22,7 23,1	13,6 17,6	27,8 30,7
8	Ausgaben für staatliche Renten in % des BIP (2007) (2010) <i>Projektion 2050</i>	11,7 13,6 15,4	14,0 15,3 15,7	11,4 12,5 13,1	8,4 10,1 14,0	4,0 7,5 11,4	6,6 7,7 8,2	5,4 9,7 6,4	10,9 11,9 13,5	6,6 9,8 12,8	10,4 10,8 13,0
9	Lohnersatzrate brutto (2010) <i>Projektion 2050</i>	59,3 52,4	79,5 66,0	56,9 48,2	72,4 56,6	37,3 38,0	5,1 5,3	48,2 15,8	38,4 40,3	41,6 29,8	40,5 34,5
10	Gesamtlohnersatzrate netto (2010) <i>Projektion 2050</i>	121,3 87,0	89,5 69,1	85,8 65,9	94,5 86,5	85,8 69,0	77,2 75,1	80,4 55,3	100,1 75,0	70,7 45,0	59,1 63,7
11	Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen im Alter in % vom Durchschnittsverdienst Minimalleistungen der Rentenversicherung in % vom Durchschnittsverdienst	11,5 28,6	20,2 19,2	13,6 27,1	17,0 27,4	27,5 --	19,2 10,5		-- 14,6		20,3 --
12	Armutsrisikoquote 65+ (2011) <i>dto. 18-64 Jahre</i>	23,6 20,0	17,0 18,5	20,0 16,2	20,8 20,5	10,6 15,5	21,8 14,1	9,5 20,2	4,5 13,6	14,1 21,0	14,2 16,4
13	Wohneigentümerquote 65+ (2010)	84,9	80,4	73,3	88,5	88,6	76,9	85,4	90,3	100	56,2

Quellen: Zeilen 1, 2, 6, 7, 12 und 13: Eurostat Statistical Database (und eigene Berechnungen); Zeilen 3, 4, 5, 8 (für 2007: European Commission 2009; 200) und 9: European Commission 2012a (country fiches); Zeile 10: European Commission 2012c (country profiles); 11, 73, 80, 87, 95, 104, 111, 154, 160, 180, 194; Zeile 11: OECD 2011: 109.

2.1. DIE SÜDEUROPÄISCHEN LÄNDER: GRIECHENLAND, ITALIEN, PORTUGAL UND SPANIEN

Trotz des eher „rudimentären“ Charakters der *südeuropäischen* Wohlfahrtsstaaten ist die Sozialausgabenquote in den vier Ländern dennoch vergleichsweise hoch. Die Alterssicherung stellt den zentralen Pfeiler ihres sozialpolitischen Arrangements dar. Entsprechend stark „alterslastig“ ist die Ausgabenstruktur (*Tabelle 1*, Zeilen 7 und 8), und diese Ungleichgewichtigkeit hat sich in den letzten Jahrzehnten eher noch verstärkt. Ursachen sind die bislang recht generösen öffentlichen Rentenleistungen (zumindest für „Insider“), weiterhin der frühe Zugang in den Ruhestand (ablesbar an der niedrigen Beschäftigungsquote in der Altersklasse 55-64 Jahre – *Tabelle 1*, Zeile 2) sowie die hohe und weiter steigende Lebenserwartung von Frauen und Männern oberhalb des 65. Lebensjahres. Die betriebliche Altersversorgung (2. Säule) und die individuelle Vorsorge (3. Säule) sind wenig verbreitet – am ehesten noch in Italien (Jessoula 2011). Die einkommensbezogenen staatlichen Systeme, die demzufolge den allergrößten Teil des Alterseinkommens bereitstellen, sind in Griechenland am stärksten und in Portugal am wenigsten nach Berufsgruppen differenziert, und „Differenzierung“ bedeutet auch unterschiedlich generöse Leistungen.

Die OECD und – in den letzten Jahren in immer stärkerem Maße – die Europäische Kommission haben versucht, die nationalen Agenden der Rentenpolitik zu beeinflussen und haben von den Regie-

rungen insbesondere der vier südeuropäischen Länder weitere und massivere Reformanstrengungen verlangt. Mit Ausnahme Griechenlands haben die anderen drei Länder an den zentralen Parametern ihrer umlagefinanzierten Pensionsversicherungen ansetzende Reformen bereits vor 2008 politisch auf den Weg gebracht.

In *Italien* wurde Anfang der 1990er Jahre von Expansion auf Konsolidierung umgeschaltet, als die Ausgaben für die Alterssicherung auf 14,9% des Bruttoinlandsprodukts angestiegen waren und ein weiteres Anwachsen auf 25% im Jahr 2030 prognostiziert wurde (Franco/Sartor 2006). Die 1992 beschlossene Reform beinhaltete neben dem Beginn einer Harmonisierung der Regelungen für verschiedene Berufsgruppen unter anderem die schrittweise Anhebung des Rentenalters von 60 auf 65 für Männer und von 55 auf 60 für Frauen, weiterhin die Berechnung der Rente auf der Basis der letzten zehn statt bisher fünf Jahre vor Renteneintritt, den Wechsel von der Lohn- zur Preisindexierung der laufenden Renten sowie als Voraussetzung für den Bezug einer Altersrente eine Versicherungszeit von mindestens 20 Jahren (vorher 15).

Diese Maßnahmen wurden jedoch angesichts der Kriterien für die Aufnahme in die Eurozone als nicht ausreichend angesehen. Nach Absprache mit den Sozialpartnern beschloss die Regierung Dini 1995 die Umstellung der Rentenversicherung auf ein NDC-System (*Notional Defined Contribution*). Es wird bei fortbestehender Umlagefinanzierung das Kapitaldeckungsverfahren in der Weise nachgeahmt, dass die Rente nach der Summe aller Beitragseingänge (sowie deren vir-

tueller „Verzinsung“) auf einem individuellen Konto bemessen wird. Langfristig wird die Umstellung zu einer drastischen Senkung der Lohnersatzrate führen, aber selbst mittelfristig war mit Einsparungen kaum zu rechnen, da das NDC-System erst für die Kohorten vollständig wirksam werden sollte, die nach 1995 eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Hohe Ausgaben verursachten auch weiterhin die „Senioritätsrenten“, die nach einer 35-jährigen Versicherungszeit und (ursprünglich) ohne Rücksicht auf das Lebensalter ungekürzt beansprucht werden konnten. Alle weiteren, aber nur begrenzt erfolgreichen Initiativen der verschiedenen Regierungen zwischen 1997 und 2009 waren darauf gerichtet, das Alter und die erforderlichen Beitragsjahre für den Bezug einer „Senioritätsrente“ heraufzusetzen, stärkere Anreize für einen späteren Renteneintritt zu setzen, die Umsetzung des NDC-Systems zu beschleunigen sowie die Vereinheitlichung der berufsgruppenspezifischen Systeme voranzutreiben (insbesondere die Privilegien der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes abzubauen).

Die Expansion des *spanischen* Rentenversicherungssystems wurde 1985 beendet, als erstmals die Beitrags-Leistungs-Relation gestärkt wurde. Allerdings blieb es bei einer günstigeren Rentenberechnung für diejenigen, die (nur) eine Mindestversicherungszeit von 15 Jahren nachweisen können, und es wurde im Jahr 1991 eine steuerfinanzierte bedarfsgeprüfte Grundsicherung für Personen ab dem 65. Lebensjahr eingeführt. Basierend auf dem ersten „Toledo-Pakt“

(1995) zwischen der Regierung und den Sozialpartnern sowie nachfolgenden Vereinbarungen wurden die Zahl der in der Rentenberechnung berücksichtigten Versicherungsjahre erhöht (fünfzehn statt acht) und eine ungünstigere Indexierungsregel eingeführt, aber zugleich die Leistungen für Rentner mit diskontinuierlichen Erwerbskarrieren verbessert. Zwischen 1998 und 2010 erzielte das spanische Sozialversicherungssystem insgesamt Überschüsse, so dass sich 2011 im Reservefonds etwa 66 Mrd. € (= 6,3% des BIP) angesammelt hatten, die zunehmend in spanische Staatsanleihen investiert wurden.

Portugal hat bis zur größeren Reform im Jahr 2007 mit verschiedenen Einzelmaßnahmen ab 2002 die Finanzsituation seiner staatlichen Rentenversicherung dadurch zu stabilisieren versucht, dass mit einer Einschränkung der Verrentungsmöglichkeiten vor dem 65. Lebensjahr begonnen (bis dahin: mit 55 nach 35 Versicherungsjahren oder mit 58 bei Arbeitslosigkeit) und der Modus der individuellen Rentenberechnung verändert wurde (letztlich Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere statt der besten zehn aus den letzten 15 Versicherungsjahren). 2005 wurden 3 Mrd. € aus den Kapitalreserven der Sondersysteme für Beschäftigte der staatseigenen Banken zur Defizitdeckung an die allgemeine Rentenversicherung transferiert. Als Teil des Rentenpakets von 2007 wurde die Umsetzung der neuen Rentenformel auf 2017 vorgezogen und ein an der Entwicklung der fernerer Lebenserwartung gekoppelter Nachhaltigkeitsfaktor einge-

führt, der die Höhe der Zugangsrenten bestimmt.³ Weiterhin wurde die Anpassung der laufenden Renten verändert, so dass Erhöhungen nur bei wachsendem Sozialprodukt stattfinden. Es wurden Anreize für die (Weiter-)Beschäftigung älterer Erwerbstätiger verstärkt sowie ein der deutschen „Riester-Rente“ vergleichbares Instrument der freiwilligen individuellen Vorsorge geschaffen. Die Auswirkungen dieser Reform sind beträchtlich: Ein Vergleich der projizierten Rentenausgaben im Jahr 2050 auf der Basis der Rechnungen von 2005 und 2008 zeigt, dass Portugal von allen EU Ländern den größten Sprung machte. Statt 20,8% des BIP wurden nur noch 13,6% veranschlagt (European Commission 2009: 104).

2.2. DIE ANGELSÄCHSISCHEN LÄNDER: GROSSBRITANNIEN UND IRLAND

In *Irland* beschränkt sich die staatliche Alterssicherung auf eine beitragsfinanzierte – oder, bei unvollständiger Beitragszeit, bedürftigkeitsgeprüfte – Grundrente mit dem Ziel der Armutsvermeidung. Das Rentenniveau beträgt etwa 35% des Durchschnittsverdienstes aller Beschäftigten. Reale Erhöhungen haben das Armutsrisiko der Altenbevölkerung im letzten Jahrzehnt drastisch von über 40% auf 10,6% im Jahr 2010 reduziert. Leistungs- oder beitragsdefinierte Betriebsrenten-

pläne zielen auf die Lebensstandardsicherung, sind aber nicht verpflichtend und erfassten in den letzten beiden Jahrzehnten konstant etwa die Hälfte der Beschäftigten. Die ab Mitte des letzten Jahrzehnts geführte Diskussion, die Verbreitung von ergänzenden (Betriebs-)Pensionen zu fördern, hat sich auf die Variante des auto-enrolment (s.u. zu Großbritannien) verdichtet, die aber nicht vor 2014 realisiert werden dürfte. Um die Finanzierung der Grundrenten und der Pensionen des Öffentlichen Dienstes ab dem Jahr 2025 zu erleichtern, wurde ein nationaler Rentenreservefonds (NPRF) etabliert, in den der Staat ab 2001 jährlich ein Prozent des BIP einzahlte.

Das *britische* Alterssicherungssystem ist eine Baustelle, auf der seit den 1950er Jahren sowohl an einer tatsächlich Armut vermeidenden Basissicherung als auch an der Inklusion aller Erwerbstätigen in Zusatzrentensysteme zur Lebensstandardsicherung gearbeitet wird (Bridgen/Meyer 2011; Natali 2012). Das Ergebnis immer neuer Anbauten ist ein äußerst komplexes Mehrsäulen-Arrangement, das bislang keinem der beiden Ziele voll auf gerecht wird. Die maximale Höhe der *basic state pension* (BSP) belief sich 2012 auf wöchentlich 107,45 £. Ohne weitere Alterseinkünfte reicht sie zur Armutsvermeidung nicht aus, weshalb nach wie vor knapp die Hälfte der Altenbevölkerung zusätzlich auf den bedürftigkeitsgeprüften *pension credit* angewiesen ist. Vor allem für die Geringverdiener, die überwiegend nicht in leistungsdefinierte Betriebsrentenpläne einbezogen waren, wurde 1975 als Alternative eine staatliche

³ Bei steigender Lebenserwartung muss für eine gleich hohe Rente, wie sie vorangegangenen Kohorten zugebilligt wurde, länger gearbeitet oder alternativ eine niedrigere Leistung akzeptiert werden.

verdienstbezogene Zusatzrente (SERPS, 2002 umbenannt in *State Second Pension* – S2P) geschaffen, die aber nach den Reformen der Regierungen Thatcher und Blair bis 2030 auf ein einheitliches Niveau (*flat-rate*) von 20% des Durchschnittsverdienstes nach 30-jähriger Beitragszeit (sonst niedriger) zurückgestutzt werden wird. Weitere – eher der dritten Säule zuzurechnende – staatlich regulierte Vorsorgeprodukte (*personal pensions* und *stakeholder pensions*) haben nicht wesentlich zur verbesserten Lebensstandardsicherung von Geringverdienern beigetragen.

Bedeutsame Reformen nach der Jahrtausendwende wurden 2007 vom Parlament verabschiedet (Lain et al. 2013). Expansiv ausgerichtete Maßnahmen waren zum einen die Abkehr von der reinen Preisindexierung staatlicher Renten. Ab 2011 beträgt die jährliche Anpassung mindestens 2,5%, oder – wenn höher – ist die Preis- bzw. Lohnentwicklung des Vorjahres maßgebend (*triple lock*). Zum anderen wurde die erforderliche Beitragszeit für die volle BSP von 44 (Männer) bzw. 39 (Frauen) auf einheitlich 30 Jahre gesenkt. Die dadurch steigenden Aufwendungen sollen durch eine Erhöhung des Mindestalters für den Bezug staatlicher Renten (BSP und S2P) aufgefangen werden. Vorgesehen war, das Rentenalter von 65 auf 66 im Jahr 2026 und weiter über 67 (2036) auf 68 Jahre (2046) anzuheben. Nach wie vor dem traditionellen *Voluntarismus* der britischen Alterssicherungspolitik verhaftet bleibt die *Workplace Pension Reform*. In diesen Typus eines beitragsdefinierten Pensionssparplans, der die Abdeckung mit verdienstbezogenen Zusatzrenten komplettieren soll, werden

ab 2012 automatisch alle Beschäftigten einbezogen (*auto-enrolment*). Innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen zahlen sie – bis 2018 schrittweise ansteigend – 4% ihres Jahresverdienstes ein, der Arbeitgeber zusätzlich 3%. Ein weiterer Prozentpunkt wird als Steuervergünstigung gewährt. Die Beschäftigten können allerdings durch Widerspruch auf die Einrichtung eines solchen Vorsorgekontos verzichten.

2.3. DIE MITTEL- UND OST-EUROPÄISCHEN LÄNDER: LETTLAND, RUMÄNIEN UND UNGARN

In den MOE-Staaten waren ursprünglich „Bismarcksche“ Sozialversicherungssysteme etabliert, die nach dem 2. Weltkrieg staatsnah und relativ egalitär ausgerichtet wurden. Fortan wiesen sie einen nahezu universellen Deckungsgrad sowie eine faktisch nivellierte Leistungshöhe auf (Ceramini 2011: 335), die aufgrund von Finanzierungsproblemen und unzureichender Anpassung eher bescheiden war (Hacker 2009: 153). Frühverrentungsmöglichkeiten waren verbreitet, und Sonderrechte für bestimmte Berufsgruppen beeinträchtigten die Nachhaltigkeit der Systeme, die während der wirtschaftlichen Transformation nach der politischen Wende noch weiter geschwächt wurde: Der vorzeitige Rentenbezug aufgrund steigender Arbeitslosigkeit wurde ausgedehnt, die Schattenwirtschaft nahm (und nimmt: Hirose 2011a: 14) einen erheblichen Raum ein, und gleichzeitig waren die schwachen staatlichen Institutionen unfähig, die Beitragspflicht umfassend durchzusetzen.

Reformschritte nach 1990 folgten einer auch für kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten identifizierten Sequenz (Bonoli/Palier 2007: 557): Zum Ausgleich schrumpfender Einnahmen und steigender Ausgaben wurden die Sozialversicherungsbeiträge mehrfach erhöht, was die Systemakzeptanz allerdings weiter beeinträchtigte. Sodann veränderte man Stellschrauben der Rentensysteme – beispielsweise wurden das Äquivalenzprinzip gestärkt und strengere Zugangsbedingungen eingeführt (Hacker 2009: 154). Auf diese Reformen, die weniger eine Reaktion auf den demografischen als auf den wirtschaftlichen Wandel darstellten, folgte schließlich eine dritte Phase paradigmatischer Veränderung, die nicht zuletzt auf ein verbreitetes Verständnis von „Privatisierung“ als Ausdruck von „Modernisierung“ zurückzuführen war (Fultz 2012: 5; Cerami 2011; Orenstein 2008): In Anlehnung an das Mehrsäulenkonzept der Weltbank (und mit deren Unterstützung) restrukturierten die meisten MOE-Staaten ihre Alterssicherungssysteme. Die Beiträge zur umlagefinanzierten ersten Säule wurden reduziert (entsprechend auch die späteren Leistungsniveaus) und frei werdende Beitragsanteile verpflichtend in eine zweite, kapitalgedeckte Säule geleitet, d.h. von privaten Pensionsfonds investiert und verwaltet. Die Hoffnung war, damit ein höheres Leistungsniveau erreichen und effizientere Kapitalmärkte schaffen zu können (Hirose 2011a: 23).

Vorreiter dieser Politik war *Ungarn* (Holzmann/Guven 2009: 147-75; Hirose 2011b; Fultz 2012), das ab 1998 eine Absicherung in zwei Säulen einführte. Die umlagefinanzierte, nahezu alle Erwerbs-

tätigen einschließende Rentenversicherung erhob 2008 einen Beitragssatz von 25,5%. Davon entfielen auf den Arbeitgeber 24%. Für Defizite kommt der Staat auf. Nach mindestens 20 Jahren Beitragszahlung haben Versicherte ab dem 62. Lebensjahr Anspruch auf eine Rente, deren Lohnersatzrate nach Beitragsjahren gestaffelt ist und die seit 1997 nach dem *Swiss index* (Preis- und Lohnentwicklung je zur Hälfte) angepasst wird. Ergänzt wurde die erste Säule bisher durch eine kapitalgedeckte Zusatzversorgung, die bei der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit seit 1998 (außer für ältere Personen) obligatorisch und von den Versicherten mit 8% des Gehalts selbst zu finanzieren war. Die ursprünglich ab 2013 vorgesehene erstmalige Auszahlung von Leistungen sollte als Zeitrente oder – bei kurzen Versicherungsdauern – als Einmalbetrag erfolgen.

Zentrale Säule des *rumänischen* Alterssicherungssystems, das fast alle abhängig Beschäftigten und Selbständigen abdeckt, ist ebenfalls eine umlagefinanzierte Sozialversicherung. Der Beitragssatz für die Arbeitgeber lag 2007 bei mindestens 19,5% (höher für Schwerarbeiter), jener der Beschäftigten bei 9,5%. Defizite gleicht hier ebenfalls der Staat aus. Wegweisende Reformen wurden in den Jahren 2000 und 2004 beschlossen (Holzmann/Guven 2009: 211-35; Ghinara 2011). Aufgrund der ersten wird die Regelaltersgrenze bis auf 60 (Frauen) bzw. 65 (Männer) im Jahr 2015 ansteigen, die Mindestbeitragszeit wird auf 15 Jahre angehoben, und der Bezug einer „vollen“ Rente setzt dann 30 (Frauen) bzw. 35 (Männer) Versicherungsjahre voraus.

Die Leistungshöhe bestimmt sich nach einem Punktesystem (berechnet nach dem individuellen Verdienst im Verhältnis zum Durchschnittsverdienst). Die Gesetzgebung von 2004 bestimmte, dass ab 2008 der Arbeitnehmerbeitrag zur ersten, umlagefinanzierten Säule absinkt und anfangs 2%, ab 2016 dann 6% in die zweite, kapitalgedeckte Säule umgelenkt werden. Diese Regelung ist verpflichtend für alle Versicherten, die 2008 jünger als 36 Jahre waren und optional für jene zwischen dem 36. und 45. Lebensjahr.

Lettland nahm bereits 1996 eine einschneidende Reform der Rentenversicherung vor, als es das NDC-Prinzip mit „Verzinsung“ der Beiträge gemäß der Lohnentwicklung einführte. Der so gebildete virtuelle „Kapitalstock“ wird zu Pensionsbeginn (derzeit ab 62 Jahren nach mindestens 10 Beitragsjahren) entsprechend der durchschnittlichen fernerer Lebenserwartung in regelmäßige Rentenzahlungen umgewandelt, die nachfolgend an die Preisentwicklung angepasst werden. Beitragspflicht besteht für Beschäftigte und Selbständige. Der Beitragssatz belief sich 2001 auf 20%, als auch hier eine zweite, kapitalgedeckte Säule etabliert wurde. Diese ist verpflichtend für alle Erwerbstätigen, die damals jünger als 30 Jahre waren (optional in der Altersspanne 30 bis 49). Durch den steigenden Beitrag zur zweiten Säule (anfangs 2%; 2010: geplant 10%) verminderte sich der Anteil für das NDC-System entsprechend. Das angesammelte Kapital kann entweder in eine Zeitrente umgewandelt oder auf das NDC-Konto transferiert und als entsprechend höhere staatliche Rente bezogen werden.

3. Die Rentenreformen in 2008 und später

Der wirtschaftliche Einbruch im Jahr 2008 (und in einigen Ländern auch noch in 2009 und darüber hinaus) hat überall die Sozialausgabenquote ansteigen lassen, z.T. wegen höherer Ausgaben für die soziale Sicherheit, auf jeden Fall aber wegen der geschrumpften Bezugsbasis. Diese Feststellung trifft auch auf die Quote der staatlichen Rentenausgaben zu, die insbesondere in Irland, Lettland und Rumänien in die Höhe schnellte (*Tabelle 1*, Zeilen 6, 7 und 8). Ab 2008 haben sich die sozialpolitischen Reformen mit dem Ziel der fiskalischen Konsolidierung in den meisten der neun Länder hauptsächlich auf den Bereich der Alterssicherung konzentriert, nicht zuletzt weil dieser – abgesehen von Irland und Großbritannien – den größten Block der Sozialausgaben ausmacht.

3.1. DIE SÜDEUROPEÄISCHEN LÄNDER: GRIECHENLAND, ITALIEN, PORTUGAL UND SPANIEN

Griechenland ist eindeutig der Nachzügler unter den südeuropäischen Ländern, was sozialpolitische Reformen allgemein und speziell die Anpassung des Alterssicherungssystems an veränderte Rahmenbedingungen angeht. Bereits in den 1990er Jahren wurden die Ineffektivität und Ineffizienz des griechischen Wohlfahrtsstaates sowie die disparaten Leistungsniveaus (massive Begünstigung der öffentlich Bediensteten und einiger Selbständigengruppen) beklagt und eine zur Krise führende Reformunfähigkeit konstatiert (Kat-

rougalos 1996; Venieris 1996).

Zu drastischen Rentenreformen kam es erst aufgrund der Auflagen im Zusammenhang mit den Kreditzusagen ab 2010 (Nektarios 2012: 267-70). Sie zielten darauf, die Defizite des öffentlichen Systems abzubauen und das Ausgabenniveau langfristig zu stabilisieren. Bedeutsam war jedoch eine bereits 2008 durchgeführte Strukturreform des äußerst komplexen griechischen Alterssicherungssystems, das zweistufig aufgebaut aus einer einkommensbezogenen *allgemeinen* Pflichtversicherung und einer (überwiegend) verpflichtenden, ebenfalls verdienstbezogenen *Zusatzversicherung* besteht. Die vordem 133 nach Berufsgruppen differenzierten selbständigen Einrichtungen der Zusatzversicherung wurden auf 13 reduziert. Vereinheitlichte Regeln sollen größere Transparenz und Fairness herstellen und Verwaltungskosten einsparen. Ab 2012 werden alle Zusatzrentensysteme in einen Rentenfonds zusammengeführt.

2010 beschloss das *griechische* Parlament, den für die Pensionshöhe maßgeblichen Steigerungssatz pro Beitragsjahr von 2 bis 3% auf 0,8 bis 1,5% je nach Versicherungsdauer abzusenken. Weiterhin wird das Standardrentenalter für Frauen und Männer bis 2013 auf 65 Jahre vereinheitlicht. Für eine ungekürzte Rente werden künftig 40 statt 35 Versicherungsjahre erforderlich sein, und die Renten werden auf Grundlage der gesamten Erwerbskarriere und nicht mehr der besten fünf aus den letzten zehn Versicherungsjahren bemessen. Ohne Abschläge (6% pro

Jahr) sollten nur noch diejenigen vorzeitig (ab dem 60. Lebensjahr) in Rente gehen können, die 40 Versicherungsjahre nachweisen. Ab 2021 wird das Rentenalter alle drei Jahre entsprechend der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung angepasst. Zwei der vorher 14 Monatszahlungen pro Jahr wurden gestrichen und durch einen (weitgehend) einheitlichen Bonus von 800 € nur für über 60-jährige Rentner ersetzt. Weiterhin wurde beschlossen, dass die Anpassung der laufenden Renten nicht höher ausfallen darf als der Anstieg der Konsumentenpreise, und für die Jahre 2010 bis einschließlich 2014 wurde die Indexierung ganz ausgesetzt. Außerdem sind weitere Maßnahmen zu ergreifen, wenn Projektionen ergeben, dass bis 2060 ein Anstieg der Rentenausgaben um mehr als 2,5% des Bruttoinlandsprodukts (gegenüber Stand 2009) droht. Nachfolgend wurden im Jahr 2012 eine neue (NDC-ähnliche) Rentenformel mit einem eingebauten Nachhaltigkeitsfaktor für die Zusatzrenten beschlossen, Renten des allgemeinen Systems oberhalb von 1.300 € um 12% gekürzt (2010 Renten über 1.400 € bereits um 8%), der Zugang zu Erwerbsunfähigkeitsrenten erschwert und im Bereich der defizitären Zusatzversicherungen unverhältnismäßig hohe Einmalzahlungen (anstatt des Bezugs einer laufenden Rente) limitiert. Ab 2015 werden die Zusatzrenten nicht mehr durch den Staat garantiert, d.h. keine Zuschüsse mehr geleistet (European Commission 2012a: 98).⁴

⁴ Während im Zeitraum 2005 bis 2008 Portugal den prognostizierten Anstieg der Rentenausga-

Der Schuldenschnitt Ende 2012 bedeutete, dass die Sozialversicherungsfonds einen Großteil ihrer in griechischen Staatsanleihen gehaltenen Reserven verloren, und die aktuellen Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung wurden dadurch verschärft, dass die Staatszuschüsse gekürzt wurden und aufgrund der sinkenden Beschäftigung weniger Beitragseinnahmen generiert werden. Mit dem von der „Troika“ bewilligten Hilfspaket vom November 2012 waren als Auflagen verbunden, das Standardrentenalter rasch auf das 67. Lebensjahr anzuheben, Beschäftigten mit 40 Versicherungsjahren erst ab dem 62. Lebensjahr den Rentenzugang mit Abschlägen zu erlauben und denjenigen, die von der ehemals günstigeren Berechnungsformel profitierten und/oder vorzeitig Leistungen beanspruchten, die Renten oberhalb von 1.000 € um 5 bis 20% zu kürzen. Letztgenannte Maßnahme ist aus verfassungsrechtlichen Gründen umstritten.

Um den Anstieg der Staatsverschuldung zu begrenzen und immer höhere Zinsen für neue Kredite zu vermeiden, wurden zwischen 2009 und 2011 einschneidende Veränderungen am *italienischen* Rentenversicherungssystem vorgenommen (vgl. dazu Ministero 2012: 41-3). Die Harmonisierung der berufsgruppen-

ben bis 2050 am stärksten bremsen konnte, ist es im Vergleich der Rechnungen von 2008 und 2011 nun Griechenland, das mit einer Minderung des Anstiegs um 8,7 Prozentpunkte (von 24,1% auf 15,4% des BIP) den vordersten Platz einnehmen würde, sollten die verabschiedeten Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden (Europäische Kommission 2009: 291; 2012a: 143 und 328).

spezifischen Versicherungseinrichtungen wurde weiter vorangetrieben (u.a. Angleichung der für ein NDC-System bedeutsamen Beitragssätze). Weiterhin wurde der Prozess der Vereinheitlichung des Rentenalters von Frauen (bislang 60) und Männer (regulär 65 Jahre) beschleunigt und wird 2018 vollständig abgeschlossen sein. Für im öffentlichen Dienst beschäftigte Frauen erfolgte die Anhebung früher und abrupt, nämlich binnen eines Jahres von 61 auf 65 (2010/11) und dann nochmals – wie auch für *alle* Männer – um ein weiteres Jahr von 65 auf 66 (2011/12). Weiterhin werden das Standardrentenalter und das Zugangsalter für Senioritätsrenten ab 2013 an die Entwicklung der fernerer Lebenserwartung gekoppelt. Deshalb wird für das Jahr 2019, spätestens aber 2021 für Männer und Frauen im privaten wie öffentlichen Sektor eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren erwartet, die dann bis 2050 auf knapp 70 Jahre steigen soll. Somit werden auch die Senioritätsrenten – im Jahr 2012 möglich nach 42 (Männer) bzw. 41 (Frauen) Beitragsjahren oder ab 62 nach 35-jähriger Beitragszeit – faktisch abgeschafft, da die Voraussetzungen den steigenden Altersgrenzen folgen und ein vorzeitiger Rentenbezug nur mit Abschlägen möglich ist und wenn die Rentenhöhe die Minimalrente (644 € in 2012) um das 1,5-fache übersteigt. Im Gegenzug sollen entsprechende Zuschläge bei Weiterarbeit bis zum 70. Lebensjahr zu Renten führen, die den Lebensstandard sichern. Erhebliche kurz- und mittelfristige Einsparungen entstehen durch die beschleunigte Umsetzung des NDC-Systems: Ab 2012 werden Neurenten „pro rata“ nach den vor 1995 zurückgelegten

Versicherungszeiten im „alten System“ und den Beitragsjahren ab 1995 nach der NDC-Variante berechnet. Schließlich werden die Anpassung der Renten an die Preisentwicklung für Renten oberhalb von 1.400 € für die Jahre 2012 und 2013 ausgesetzt und die höchsten Renten mit einem „Solidaritätsbeitrag“ belegt.

Die jüngste Rentenreform in *Spanien* basiert auf einem Anfang 2011 erneuerten „Toledo-Pakt“ zwischen der (damals sozialdemokratischen) Regierung und den Sozialpartnern. Zu den wesentlichen Änderungen, die überwiegend zwischen 2013 und 2027 wirksam werden sollen, gehört eine Anhebung des Standardrentenalters von 65 auf 67 Jahre (unverändert 65 für Erwerbstätige mit 38,5 Versicherungsjahren). Unter der Voraussetzung von mindestens 33 zurückgelegten Versicherungsjahren ist ein vorzeitiger Rentenbezug ab dem 63. Lebensjahr mit Abschlägen (7,5% pro Jahr) möglich (für Arbeitslose bereits ab dem 61. Lebensjahr), während ein hinausgeschobener Renteneintritt mit Zuschlägen (zwischen zwei und vier Prozent p.a.) belohnt wird. Für den Bezug einer „vollen“ Rente werden künftig 37 statt 35 Beitragsjahre notwendig sein (nach 15 Jahren werden weiterhin 50% erreicht), und die Rentenberechnung erfolgt ab 2022 nicht mehr auf der Basis des Verdienstes der letzten 15, sondern der letzten 25 Versicherungsjahre. Schließlich wird ab 2027 ein Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, durch den die relevanten Systemparameter (z.B. die erforderlichen Versicherungsjahre für eine Vollrente oder das Standardrentenalter) alle fünf Jahre an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst werden.

Portugal wurden im Zusammenhang mit den Kredithilfen nur wenige rentenpolitische Reformmaßnahmen auferlegt, um kurzfristig das Staatsdefizit zu senken. So wurden die Renten im Jahr 2011 nicht indexiert (im Jahr 2012 nur ein Inflationsausgleich für die allerniedrigsten Renten), Renten oberhalb von 1.500 € monatlich wurden mit einem speziellen Sozialbeitrag belegt, und die 13. und 14. Monatszahlung wurde für Bezieher von Renten oberhalb von 1.100 € abgeschafft. Schließlich wurde der seit 2009 stark gestiegene Zugang in die Frührente wegen Arbeitslosigkeit dadurch eingeschränkt, dass ältere Erwerbslose Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur noch für maximal 18 Monate erhalten, aber frühestens mit 62 Jahren eine Rente beziehen können. Weiterhin wurden die Beschäftigten der staatseigenen Betriebe (Banken, Telekommunikation) in die umlagefinanzierte Rentenversicherung eingegliedert und insgesamt 9,3 Mrd. € der Kapitalreserven dieser Sondersysteme zur Defizitverminderung an den Staatshaushalt transferiert.

Ab 2010 haben drei der vier südeuropäischen Länder die Reformbemühungen deutlich intensiviert; Portugal hatte sein Alterssicherungssystem bereits vor dem Ausbruch der Finanzmarktkrise reformiert. Das prognostizierte Wachstum der öffentlichen Rentenausgaben bis 2050 fällt dadurch erheblich niedriger aus als noch für den Ageing Report 2009 errechnet wurde (*Tabelle 1*, Zeile 8 (Seite 12; European Commission 2012a: 142-4). Inhaltlich holten die vier Länder damit Veränderungen nach, die in anderen europäischen Ländern schon teilweise ein

Jahrzehnt früher verabschiedet wurden. Im Einzelfall fielen die Reformen drastischer aus als die beispielsweise in Finnland, Belgien oder Österreich beschlossenen Veränderungen. In Portugal, Spanien und Griechenland bleiben die Rentenversicherungen weiterhin leistungsdefiniert (*defined benefit*), aber durch veränderte Regeln der Bemessung von Neurenten sowie ausgesetzte bzw. ungünstigere Indexierungsregeln für Bestandsrenten kommt es rasch zu einer Absenkung der Leistungsniveaus, so dass kurzfristig Ausgabenersparnisse entstehen und Haushaltsdefizite vermindert werden können. Vor allem mittel- und langfristig werden zusätzliche Ausgabeneffekte dadurch erzielt, dass das Standardrentenalter vereinheitlicht – also Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Berufsgruppen abgebaut – und insgesamt mit kurzen Übergangsfristen angehoben wird. Dies entspricht den Forderungen der Europäischen Kommission (2012b) und der OECD (2011), Pfade in die Frühverrentung zu schließen, Anreize für ein längeres Erwerbsleben zu schaffen und den Erstbezug einer Altersrente hinauszuschieben. Alle vier Länder entsprachen der Forderung nach *finanzieller Nachhaltigkeit* von Alterssicherungssystemen auch dadurch, dass das Standardrentenalter und andere Systemparameter künftig an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden. Lediglich der Erwartung, die betriebliche oder individuelle kapitalgedeckte Vorsorge zu stärken, kommen sie nur bedingt nach, da es ihnen derzeit an Mitteln fehlt, die Verbreitung privater Altersvorsorge durch Subventionen oder Steuervorteile fördern.

Angesichts der kritischen Situation von Wirtschaft und Staatsfinanzen sind Vorkehrungen wichtig, die die *soziale Angemessenheit* der Alterssicherungsleistungen weiterhin gewährleisten. In Portugal werden nach wie vor niedrige Renten von ehemals Beschäftigten mit mindestens 15-jähriger Versicherungsdauer aus Steuermitteln auf ein Mindestsicherungsniveau aufgestockt. Andere Personen ab dem 65. Lebensjahr sind zum Bezug einer bedürftigkeitsgeprüften „Sozialrente“ berechtigt. Solche zweistufig gestalteten Mindestsicherungseinrichtungen – bei Vorliegen von wenigstens einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren ohne, sonst ab Erreichen des gesetzlichen Rentenalters mit Bedürftigkeitsprüfung – existieren auch in Griechenland und Spanien. Griechenland hat im Jahr 2010 sogar das unterste Auffangnetz für die Altenbevölkerung gestärkt (Matsaganis 2011: 505-6): Eine Basisrente in Höhe von 360 € wird ab 2015 bei der Rentenberechnung berücksichtigt; für Personen mit weniger als 15 Beitragsjahren ist diese Leistung bedürftigkeitsgeprüft. Weiterhin wurden in Portugal und Griechenland die Bezieher niedriger Renten von nominalen Kürzungen verschont, und in Spanien und Portugal wurden nur niedrige Renten bzw. die Mindestsicherungsleistungen weiterhin an die Konsumentenpreise angepasst.

3.2. DIE ANGELSÄCHSISCHEN LÄNDER: GROSSBRITANNIEN UND IRLAND

Die Finanzmarktkrise hat die Vermögensbestände der irischen Betriebsren-

tenfonds und auch des NPRF schwer getroffen. So wiesen 2011 noch etwa 70% der leistungsdefinierten Rentenpläne eine Unterdeckung auf, die die Pensionsfonds bis 2015 abzubauen haben. Sie müssen zusätzlich eine Risikoreserve bilden. Zugleich wurden jedoch die Pensionsfonds mit einer jährlichen Sonderabgabe von 0,6% auf die angesammelten Kapitalbestände belegt, und die steuerliche Abzugsfähigkeit der Beiträge von Arbeitgebern und Beschäftigten zu den Betriebsrentenfonds wurde eingeschränkt. Öffentlich Bedienstete müssen nun einen (höheren) Eigenbeitrag für ihre Betriebsrente leisten, und Neueingestellte müssen mit ungünstigeren Berechnungs- und Anpassungsregeln rechnen. Als Teil der Vereinbarungen im Rahmen der Kredithilfen für Irland wurde 2011 eine Erhöhung des Rentenalters beschlossen. Die Möglichkeit zum Bezug der *Transitional State Pension* ab dem 65. Lebensjahr (wenn Ansprüche auf eine volle Grundrente bestehen) wird ab 2014 gänzlich abgeschafft, und das reguläre Rentenalter steigt von 66 auf 67 bis zum Jahr 2021 und weiter auf 68 bis zum Jahr 2028. Die Grundrente wird ab 2009 und bis auf weiteres nicht mehr indexiert. Weiterhin wurde ein Teil des im nationalen Rentenreservefonds (NPRF) angesammelten Kapitals zur Re-Kapitalisierung der irischen Banken eingesetzt. Zuvor hatte die Regierung bereits die Zahlungen an den NPRF ausgesetzt, muss sie doch bereits mit Steuermitteln die wachsenden Defizite des Sozialversicherungsfonds ausgleichen.

Großbritannien hat auf die Wirtschafts- und Haushaltsprobleme und die rascher als erwartet steigende Lebenserwartung

erst ab dem Jahr 2011 mit einer Reform der staatlichen Alterssicherung reagiert. Der Anstieg des Rentenalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre wird von 2020 auf 2018 vorgezogen und der Übergang vom 65. auf das 66. Lebensjahr dann bereits für beide Geschlechter bis Oktober 2020 vollzogen (statt erst 2026). Der „draft Pensions Bill“⁵ vom Januar 2013 sieht vor, die stärker steigende Restlebenserwartung durch die vorgezogene Anhebung des Rentenalters auf das 67. Lebensjahr auszugleichen (2028 statt 2036). Für die Folgezeit wird eine automatische Anbindung des Rentenalters an die Lebenserwartung erwogen, so dass die Erhöhung auf das 68. Lebensjahr möglicherweise früher als 2007 beschlossen erfolgt. Von diesen Änderungen werden auch die Zusatzrenten der öffentlich Bediensteten betroffen sein. Die Gesetzesvorlage der Regierung enthält weiterhin die Zusammenfassung der BSP und der S2P in einer Einheitsrente, die oberhalb bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen liegen, nach 35 Versicherungsjahren in voller Höhe gewährt und mindestens entsprechend der Lohnentwicklung angepasst werden soll.

Großbritannien unterscheidet sich damit deutlich von Irland (und den südeuropäischen Ländern). Trotz rapide steigender Staatsverschuldung war der externe Anpassungsdruck auf das Alterssicherungssystem bislang geringer, so dass die Ziele der 2007 beschlossenen Reformen – Basissicherung ohne Bedürf-

tigkeitsprüfung und damit stärkere Anreize für die ergänzende Altersvorsorge bei allen Beschäftigten – nicht zur Disposition gestellt, sondern im Gegenteil bekräftigt werden (sollen).

3.3. DIE MITTEL- UND OST-EUROPÄISCHEN LÄNDER: LETTLAND, RUMÄNIEN UND UNGARN

Alterssicherungsreformen in den MOE-Staaten waren überwiegend von äußeren Faktoren bestimmt – zunächst durch den Zwang zur Anpassung an wirtschaftliche Umwälzungen, dann durch das maßgeblich von internationalen Akteuren beförderte Streben nach „modernen“ kapitalgedeckten Pensionen und schließlich durch die Krisenentwicklungen seit 2008 (Hirose 2011a: 23). Der wirtschaftliche Einbruch war aber vornehmlich Auslöser und nicht Hauptursache für die vorgenommenen Änderungen (Fultz 2012: 3). Die Alterssicherungssysteme standen zuvor bereits vor Problemen, deren Bearbeitung sich nun aufdrängte bzw. auf die von außen gedrängt wurde. Ziele jüngerer Reformen (SSA 2012) sind zum einen die kurzfristige Sicherung der Systemstabilität durch Verschiebungen von der zweiten zur ersten Säule und Einschränkungen der umlagefinanzierten Leistungen, zum anderen die langfristige Nachhaltigkeit durch die Anhebung von Altersgrenzen und eine geringere Anpassung laufender Renten.

Ungarn, das schon vor 2008 die höchste Staatsverschuldung aller im Jahr 2004 der EU beigetretenen Länder aufwies, war infolge der Wirtschaftskrise auf in-

⁵ Vgl. dazu die Informationen auf <http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/the-draft-pensions-bill/>

ternationale Hilfskredite angewiesen, die mit der Verpflichtung zu Strukturreformen einhergingen. Entsprechend wurden in einem Maßnahmenpaket (Simonovits 2011: 289) die Anhebung des Pensionsalters von 62 auf 65 Jahre zwischen 2014 und 2022, die Umstellung der Rentenanpassung an die Preisentwicklung und die Abschaffung der 13. Monatspension beschlossen. Die 2010 gewählte Regierung Orbán lehnte die Inanspruchnahme externer „Rettungsschirme“ ab und wandte sich der Gesamtstruktur des Systems zu, um finanziellen Spielraum zu gewinnen. Durch die Absenkung der Beiträge für die erste Säule und ihre Umwidmung für den Aufbau der zweiten, kapitalgedeckten Säule fehlten Finanzmittel zur Bedienung der weiterhin bestehenden Ansprüche im Umlagesystem, die die Regierung mit staatlichen Zuschüssen ausgleichen musste, was letztlich die Staatsverschuldung erhöhte. Mehrere Gesetze zum Jahresende 2010 sorgten deshalb für eine zunächst vorübergehende, dann dauerhafte Umschichtung von Beitragszahlungen und Kapitalbeständen von der zweiten in die erste Säule (verbunden mit der Gutsschrift entsprechender Anwartschaften). Man schaffte das Mehssäulensystem faktisch wieder ab und konnte durch die „Konfiszierung“ des in den privaten Pensionsfonds akkumulierten Kapitals kurzfristig das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung senken, erhöhte andererseits aber durch die Übertragung der in der zweiten Säule erworbenen Anwartschaften die langfristigen Verbindlichkeiten („implizite Schuld“) der umlagefinanzierten Pensionsversicherung. Zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs wurden

im Jahr 2011 die Zugänge zum vorzeitigen Rentenbezug mittels Invaliditätspensionen und aufgrund langjähriger Beitragszahlungen nahezu geschlossen. Nur Frauen können unabhängig vom Alter nach 40 Versicherungsjahren (einschließlich Erziehungszeiten) ihre Pension beanspruchen.

Im ebenfalls von der Rezession betroffenen und auf einen 20-Mrd.-€-Kredit des IWF angewiesenen *Rumänien* sind die vorgenommenen Änderungen ähnlich umfangreich. Allerdings wurde das gerade erst eingeführte Mehssäulensystem dabei nicht angetastet, und 2009 wurde noch eine Mindestrente in Höhe von etwa 80 € monatlich eingeführt. Die in 2011 in Kraft getretenen Maßnahmen umfassen neben der schon erwähnten sukzessiven Anhebung des Pensionsalters eine weitere Erhöhung für Frauen auf 63 Jahre bis 2030. Weiterhin steigen die Mindestbeitragszeit (von 13 auf 15 Jahre bis 2015) und die für den Bezug einer „vollen“ Rente notwendigen Versicherungsjahre auf 35 (für Männer bis 2015, für Frauen bis 2030). Der Wert eines Rentenpunkts blieb im Jahr 2011 und 2012 unverändert, und die jährliche Anpassung der Renten wird bis 2030 schrittweise von der Anbindung an die Lohnentwicklung auf eine reine Preisindexierung umgestellt. Schließlich wurden die bis dahin wesentlich größeren Sondersysteme in die allgemeine Rentenversicherung einbezogen und empfindliche Einschränkungen – betreffend die Zugangsmöglichkeiten und Abschläge – bei den Früh- und Erwerbsminderungsrenten vorgenommen.

Innerhalb der EU fiel der ökonomische Einbruch in *Lettland* am drastisch-

ten aus (minus 18% allein im Jahr 2009), und auch hier musste man um externe Hilfe nachsuchen. Angesichts der vergleichsweise starken Verlagerung von Verantwortung und Risiken auf den Einzelnen (durch das NDC-System und die kapitalbasierte 2. Säule) lag der Reformschwerpunkt zunächst auf der Sicherung kurzfristiger Finanzierbarkeit, während später auch Maßnahmen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit ergriffen wurden. So nahm auch der lettische Gesetzgeber eine Verlagerung zugunsten der ersten Säule vor, indem der zwischenzeitlich auf 8% gestiegene Beitragssatz für die zweite Säule vorübergehend auf 2% gesenkt und die Differenz in die umlagefinanzierte erste Säule umgeleitet wurde, um Finanzierungslücken zu schließen (2013 steigt der Beitragssatz zu Lasten der ersten Säule wieder auf 6% an). Weiterhin wurde 2010 beschlossen, die Renten bis 2013 nicht anzupassen, wodurch sich der Realwert der Pensionen erheblich vermindert.⁶ Auf die langfristige Finanzierbarkeit der umlagefinanzierten Säule zielen die Beschlüsse von 2012, zwischen 2014 und 2025 das Pensionsalter weiter von 62 auf 65 Jahre und die Mindestversiche-

rungsdauer von 10 auf 20 Jahre bis 2020 anzuheben.

Die im Gefolge des wirtschaftlichen Einbruchs in den drei post-sozialistischen Ländern beschlossenen und teilweise bereits umgesetzten Maßnahmen ähneln – was die umlagefinanzierte Pensionsversicherung angeht – denen in den vier südeuropäischen Ländern: Kurzfristige Einsparungen durch eine ungünstigere bzw. ausgesetzte Anpassung laufender Renten und langfristig – mit Blick auf den demografischen Wandel – durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters. Die angestrebten Zielwerte bleiben jedoch deutlich hinter denen in Großbritannien, Italien, Irland oder Spanien zurück, was angesichts der um durchschnittlich etwa drei Jahre niedrigeren Lebenserwartung im Alter 65 nachvollziehbar ist (*Tabelle 1*, Seite 12, Zeile 5).

⁶ Auf Dauer verloren haben auch diejenigen, die nach 2009 erstmals eine Pension der ersten Säule erhielten. Quasi-automatisch führten im NDC-System weniger Beitragszahler und der signifikant verringerte Durchschnittsverdienst infolge der Krise zu einer entsprechenden Abwertung des virtuellen „Kapitals“, das in eine Pension umgewandelt wird. 2009 oder 2011 in Rente zu gehen, bedeutete bei ansonsten identischen Erwerbsverläufen eine Differenz von über 30% [European Commission 2012: 105 [Appendix]].

4. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Alterssicherungssysteme der drei Ländergruppen stehen ungeachtet der innerhalb der Gruppen bestehenden Unterschiede vor je spezifischen Herausforderungen, und sie teilen zwei Gemeinsamkeiten. In allen neun Ländern werden die staatlichen Rentenausgaben (hauptsächlich) durch lohnbezogene Beiträge der Erwerbstätigen bestritten. Das akute Finanzierungsproblem besteht in einer durch hohe Arbeitslosigkeit und Lohnsenkungen schrumpfenden Beitragsbasis, wobei die Einnahmeverluste derzeit in Griechenland und Spanien am größten sind. Eine weitere gemeinsame Herausforderung resultiert aus dem demografischen Wandel, d.h. dem wachsenden Altenanteil und sich demzufolge ungünstiger entwickelnden Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern. Dieses Problem wird in Großbritannien und Irland relativ am wenigsten virulent werden, dagegen in den drei Transformationsländern am schwierigsten zu meistern sein. So kommt in Rumänien bereits jetzt ein Rentner auf einen Beitragszahler (*Tabelle 1, Seite 12, Zeilen 3 und 4*). Es besteht somit die Möglichkeit, dass die Gesellschaften dieser Länder „alt“ werden, bevor sie ein „westliches“ Wohlstandsniveau erreichen. Unter diesen Umständen würden die Ziele der Alterssicherungspolitik, „Angemessenheit“ und „Nachhaltigkeit“ (European Commission 2010), bei engen politischen und finanziellen Handlungsspielräumen deutlich in Konflikt zueinander treten.

Die Krisenreaktionen in Irland und Großbritannien offenbarten ein spezifisches Problem der liberalen Wohlfahrtsstaaten, nämlich eine Basissicherung zu gewährleisten, die tatsächlich Altersarmut vermeidet. Deshalb blieben der irischen Regierung als Hebel lediglich das Aussetzen der Indexierung und eine rasche Anhebung des Rentenalters, während Großbritannien seine staatlichen Pensionssysteme stärker „armutsfest“ gestaltet und Mehrausgaben ebenfalls durch eine Anhebung des Rentenalters auszugleichen versucht. Das zweite Problem der beiden angelsächsischen Länder besteht in dem großen Gewicht, das der privaten, kapitalgedeckte Säule bei der Lebensstandardsicherung zukommt. Die Kapitalreserven der Pensionsfonds schrumpften in der Finanzmarktkrise von 2008 dramatisch, wodurch entweder die kurz vor dem Rentenalter stehenden Beschäftigten in beitragsdefinierten oder die Arbeitgeber als „sponsors“ von leistungsdefinierten Betriebsrentensystemen vor ernsthafte Schwierigkeiten gestellt wurden. Da solche Verwerfungen auf den Finanzmärkten unvorhersehbar und auch in Zukunft nicht ausgeschlossen sind, betrifft diese Herausforderung auch die post-sozialistischen Länder mit einer obligatorischen zweiten Säule, der künftig eine größere Rolle im Alterseinkommensmix zukommen soll(te).

Mit dem Aufbau dieser zweiten Säule hängt auch die spezifische Herausforderung der drei Transformationsländer

zusammen, die auch als „Doppelzahler“-Problem bekannt ist: Die Entscheidung für ein Mehrsäulen-System bedeutete, dass der bislang in die umlagefinanzierte Säule fließende Beitragssatz vermindert wurde. Während die jüngeren Kohorten nun Kapital für einen Teil ihres späteren Alterseinkommens ansparen, müssen noch für mehrere Jahrzehnte die Ansprüche der heutigen und der künftigen Pensionäre, die nicht (oder nur *pro rata*) in die zweite Säule einbezogen wurden, bedient werden. Die geringeren Beitragseinnahmen der ersten Säule reichen dafür nicht aus (Holzmann/Guven 2009: 170, 230-1), und entstehende Defizite konnten nur so lange problemlos mit Zuschüssen aus dem Staatshaushalt ausgeglichen werden, wie dieser nicht selbst unter Druck geriet. Dies war jedoch nach dem drastischen wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2009 der Fall. Überdies hat die Erfahrung mit der Finanzmarktkrise von 2008 in diesen Ländern sowohl das Vertrauen der Bevölkerung in die kapitalgedeckte Altersvorsorge erschüttert, als auch bei politischen Akteuren ein Umdenken ausgelöst und dazu beigetragen, dass nicht nur in Ungarn und Lettland, sondern auch in weiteren Ländern (z.B. Polen und Slowakei) die obligatorische zweite Säule entweder zurückgefahren, auf eine freiwillige Basis gestellt oder – wie in Ungarn – gar wieder ganz abgeschafft wurde, womit man sich wiederum andere, langfristige Probleme einhandelte (vgl. dazu Orenstein 2011; Drahokoupil/Domonkos 2012).

Die spezifische Herausforderung der südeuropäischen Länder besteht darin, dass ihre Rentenversicherungen bislang recht generös waren (jedenfalls für große

Gruppen von Erwerbstätigen) und deshalb die Sozialleistungsstruktur eine starke „Alterslastigkeit“ aufweist (s.o.). Durch die jüngst ergriffenen Maßnahmen wird das Wachstum der Ausgaben für staatliche Pensionen (als Anteil vom Sozialprodukt) nur gebremst bzw. in Italien auch vorübergehend absinken, so dass nach wie vor wenig Raum besteht, die Ausgaben für „Sozialinvestitionen“ – in Bildung, Arbeitsmarktpolitik, Kinderbetreuung – zu steigern. Diese Investitionen wiederum sind bedeutsam für die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch für die Finanzierung der umlagefinanzierten Pensionen in alternden Gesellschaften.

5. Konsequenzen der bisherigen Rentenreform

Betrachtet man die Einkommenssituation der älteren Menschen in den neun Ländern, zeigt sich für das Jahr 2011 ein sehr differenziertes und auch überraschendes Bild. Die Armutsrisikoquote (weniger als 60% des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) lag in Ungarn eindeutig am niedrigsten, gefolgt von Lettland sowie Irland, und in allen drei Ländern waren weniger Ältere von Armut bedroht als in der Erwachsenenbevölkerung unterhalb des 65. Lebensjahres. Deutlich höhere Armutsrisikoquoten sind in Großbritannien, Griechenland, Spanien und Portugal zu verzeichnen. Sie liegen teilweise beträchtlich oberhalb der Quote für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, in den drei MOE-Staaten allerdings deutlich darunter (*Tabelle 1*, Seite 12, Zeile 12).⁷ Die Situati-

on dürfte sich aber in den neun Ländern – mit Ausnahme Großbritanniens – (weiter) zuungunsten der Altenbevölkerung entwickeln, wenn die ergriffenen Reformmaßnahmen ihre volle Wirkung entfalten und die Lohnersatzraten der staatlichen Alterssicherungssysteme absinken werden. Die Projektionen für das Jahr 2050 im *Ageing Report 2012* (European Commission 2012a), die die jüngsten Reformmaßnahmen vermutlich nicht ganz vollständig berücksichtigen, zeigen, dass dies mit Ausnahme Irlands und Großbritanniens der Fall sein wird. Die in *Tabelle 1*, Seite 12 (Zeile 9) genannten Werte bieten aber bestenfalls einen groben Anhaltspunkt, fußt doch die Berechnung von Lohnersatzraten auf standardisierten Annahmen (z.B. 40 Jahre Durchschnittsverdienst und Rentenbezug ab dem 65. Lebensjahr) ohne Berücksichtigung der Repräsentativität solcher Erwerbskarrieren, der tatsächlichen Beteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an öffentlichen

⁷ Es ist aber im Auge zu behalten, dass es sich bei der Armutsrisikoquote um ein (relatives) Ungleichheitsmaß mit begrenzter Aussagekraft handelt. So kann die für die Altenbevölkerung berechnete Quote sogar in den Jahren 2008ff. sinken, wenn die Armutsrisikogrenze krisenbedingt (z.B. durch Arbeitslosigkeit, Lohnkürzungen oder niedrigere Einkünfte von Selbständigen) zurückgeht und die (Renten-)Einkommen der Altenbevölkerung (zunächst) stabil bleiben. Das war in Irland, Griechenland (nach 2010) und Lettland der Fall. Lettland ist in diesem Zusammenhang ein Extremfall: Dort erreichte die Armutsrisikoquote der über 65-jährigen Bevölkerung 2008 mit 51,2% den Höchstwert, und nach 47,5% (2009) und 18,8% (2010) wurden für das Jahr 2011 nur noch 9,5% ermittelt. Es sind in diesem Zeitraum die älteren Menschen in Lettland aber nicht durchweg wohlhabender oder kaufkräftiger geworden; sie haben eben nur geringere Einkommensverluste erlitten als

die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. — Weiterhin ist zu bedenken, dass die Armutsrisikoquoten höher ausfallen, wenn nur Haushalte betrachtet werden, in denen alle Mitglieder 65 Jahre und älter sind. Die in der *Tabelle 1* ausgewiesenen Zahlen berücksichtigen auch Ältere, die mit Personen im erwerbsfähigen Alter zusammenleben, welche möglicherweise einen höheren Beitrag zum gesamten Haushaltseinkommen leisten. Der Anteil der über 65-jährigen, die mit ihren Kindern und ggf. Enkelkindern im gemeinsamen Haushalt leben, ist in den südeuropäischen Ländern, aber auch in Irland deutlich höher als z.B. in Deutschland oder Dänemark.

und privaten Einrichtungen der Alterssicherung sowie nationalspezifischer Vorstellungen von einer „vollen Rente“. So zeigen die allerdings nicht mehr ganz aktuellen Daten der OECD (2011: 109), dass ein großer Anteil der Rentenbezieher in Griechenland und Portugal keine höhere als die Minimalleistung der Rentenversicherung erhalten (jeweils etwa 60%); in Italien sowie Spanien sind es um die 30%. Dadurch wird die Aussagekraft der hohen (nominellen) Lohnersatzraten in diesen Ländern doch erheblich relativiert.

Bei einer Einschätzung der Lebenssituation älterer Menschen ist zu berücksichtigen, dass ein weit verbreiteter Besitz von Wohneigentum traditionell ein Bestandteil der sozialpolitischen Arrangements in südeuropäischen und angelsächsischen Ländern ist (Castles/Ferrera 1996). Mehr als 80% der älteren Bevölkerung in Spanien, Griechenland und Italien wohnen in den eigenen vier Wänden, und noch höher liegt die Wohneigentümerquote in den drei Transformationsländern. Auch in Portugal (73,3%) zahlen wesentlich weniger Rentnerhaushalte Miete als in Deutschland und Österreich (Tabelle 1, Seite 12, Zeile 13), die europaweit die Schlusslichter bilden. Wird der Wert der eingesparten Miete in den Einkommensrechnungen berücksichtigt, reduzieren sich die Armutsquoten wie die ökonomische Ungleichheit (Sauli/Törmälähtö 2010). Wohneigentum kompensiert somit teilweise für die niedrigen *bedürftigkeitsgeprüften* Transfers bzw. höheren Minimalleistungen, die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (s.o.) als Aufstockung beitragsbezogener Rentenansprüche in den südeuropäischen

Ländern gewährt werden (Tabelle 1, Seite 12, Zeile 11).⁸

Hinsichtlich der künftigen relativen Einkommenssituation der Altenbevölkerung ist ferner zu bedenken, dass die Anpassung der laufenden Pensionen fast nirgends mehr der Lohnentwicklung folgt und in einigen Ländern (z.B. in Irland, Griechenland, Spanien und Lettland) vorübergehend ausgesetzt wurde. Eine geringere Anpassung bzw. zeitweise Suspendierung führt kurz- und – wegen der jeweils niedrigeren Ausgangsbasis – langfristig zu erheblichen Minderausgaben, koppelt aber bei (wieder) positivem Lohnwachstum die Bestandsrentner von der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung ab (European Commission 2012c: 83). Dies birgt die Gefahr, dass im höheren Lebensalter die relativen Armutsquoten der Pensionäre ansteigen.

Angesichts einer noch auf unabsehbare Zeit hohen Arbeitslosigkeit in den meisten der hier untersuchten neun Länder dürften die beschlossenen Rentenreformen auch deshalb langfristig negative Folgen für die Einkommenssituation der künftigen Rentnerkohorten zeitigen, weil sie durchweg weniger vorteilhafte Erwerbsbiographien aufweisen werden als vorangegangene. Längere Phasen der Arbeitslosigkeit oder des Abtauchens in

⁸ Soweit Rentenbezieher davon nicht ausgeschlossen sind, wirken hohe individuelle Zuzahlungen bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in die entgegengesetzte Richtung. Sie tragen in Griechenland (38%), Lettland (36%) sowie in Ungarn und Portugal (jeweils 26%) in erheblichem Umfang zur Finanzierung der Gesundheitsausgaben bei (OECD 2012: 129).

die informelle Ökonomie (vor allem in Rumänien und Ungarn) und die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse (z.B. der hohe Anteil befristeter Arbeitsverträge in Spanien und Portugal oder der *parasubordinati* – also Scheinselbständiger – in Italien) implizieren Lücken in der Versicherungsbiographie und ein ungünstigeres Lebenseinkommensprofil. Dies ist umso bedeutsamer, als die Beitrags-/Leistungs-Beziehung überall (am stärksten in Italien und Lettland aufgrund des NDC-Systems) durch Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere bei der Rentenberechnung gestärkt und zugleich das Rentenniveau insgesamt absinken wird (Hinrichs/Jessoula 2012). Die Ungleichheit während der Erwerbsphase wird dadurch im Alter eher noch verstärkt werden, zumal auch die in den letzten 20 Jahren überall eingeführten oder ausgedehnten Möglichkeiten freiwilliger privater Altersvorsorge sozial selektiv in Anspruch genommen werden, also eher von den kontinuierlich Beschäftigten mit mittlerem und höherem Einkommen. Dagegen laufen diejenigen mit diskontinuierlichen Erwerbskarrieren und geringeren Verdiensten Gefahr, im Alter mangels ausreichender beitragsbezogener Ansprüche auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein.

6. Schluss

Es konnte gezeigt werden, dass es bei den Rentenreformen in den neun EU-Ländern mehrheitlich um *rapide Politikwechsel* handelte, die sowohl radikal waren, als auch binnen kurzer Zeit durchgesetzt und schließlich mit geringem zeitlichen Abstand implementiert wurden (vgl. dazu Rüb 2012). Zu beobachten waren *grundlegende Richtungsänderungen*, so unter anderem von extensiven Möglichkeiten frühzeitigen Rentenzugangs zur Verlängerung des Erwerbslebens, von differenzierten Institutionen und nach Geschlechtern und Berufsgruppen divergierenden Regelungen zu verschmolzenen Einrichtungen mit harmonisierten Finanzierungs- und Anspruchsmodalitäten, von geregelten Erhöhungen laufender Renten zu ungünstigeren Anpassungsformeln, -moratorien oder gar nominellen Kürzungen, oder es kam – wie im ungarischen Fall – zu einer kompletten Revision der Entscheidung für das Mehssäulen-System.

Außer in Großbritannien wurden die Reformmaßnahmen den Regierungen explizit von außen aufgezwungen (als Voraussetzung für einen IWF-Kredit oder die positive Entscheidung der „Troika“ über ein Hilfspaket) oder im nationalen Kontext als unabweisbare Handlungszwänge formuliert (Italien und Spanien). Denn steigende Ausgaben für die staatliche Alterssicherung wurden als wesentliche Ursache akuter Haushaltsdefizite und als Bedrohung fiskalischer Nachhaltigkeit identifiziert, weshalb die Reformen zu meist in einem *beschleunigten Entscheidungsprozess* verabschiedet wurde, ohne

von Kommissionen vorbereitet oder stets mit verschiedenen Kollektivakteuren ausgetariert worden zu sein.

Die hier betrachteten Fälle zeichnen sich weiterhin dadurch aus, dass den Reformbeschlüssen überwiegend ein *rascher Implementationsprozess* folgte und damit massiv in die Lebensplanung älterer Beschäftigter (z.B. durch kurzfristige Anhebungen des Rentenalters in Italien) oder die Konsumgewohnheiten der Pensionäre (z.B. nominelle Rentenkürzungen in Griechenland) eingegriffen wurde. Das kann politische Akteure, deren Ziel eine Begrenzung staatlicher Rentenausgaben ist, vor eine dilemmatische Situation stellen: Lange Übergangsfristen bis zur vollständigen Implementation mindern die Effektivität, also das kurzfristige Einsparpotential. Dagegen kann die rasche Umsetzung drastischer Einschnitte zu Widerständen führen – vor allem dann, wenn die Maßnahmen einseitig von der Regierung beschlossen und nicht mit den Sozialpartnern abgestimmt wurden. Dies lässt sich am Beispiel der südeuropäischen Länder zeigen. Den ab 2007 in Portugal umgesetzten Maßnahmen und auch allen bisherigen Reformen in Spanien lag eine solche Übereinkunft zugrunde, während in Griechenland der soziale Dialog nie zum Erfolg führte (Featherstone 2005). Wegen der Alternativlosigkeit bzw. erklärter Unverhandelbarkeit der jüngsten Reformmaßnahmen verzichteten die Gewerkschaften in Italien und Portugal (auch in Irland) auf gezielte Proteste. Es kam aber in allen Ländern zu Massende-

monstrationen oder Streiks, die sich generell gegen die Sparpolitik der jeweiligen Regierungen richteten. Da eine rasche Anhebung des Rentenalters ein zentrales Element der Konsolidierungsbemühungen darstellte, darf angenommen werden, dass auch die Rentenpolitik bei den Protesten eine Rolle spielte, stellt doch gerade das erhöhte Rentenalter einen der am stärksten wahrnehmbaren und am vehementesten abgelehnten Einschnitte in bestehende Rechte dar.

Deshalb kann es nicht als ausgemacht gelten, dass die rentenpolitischen Veränderungen – einschließlich der „quasi-automatischen“ Anpassungen bei steigender Lebenserwartung – tatsächlich immer wie beschlossen umgesetzt werden, vor allem dann nicht, wenn die Arbeitslosigkeit insgesamt und speziell – wie in Südeuropa – unter Jugendlichen auf extrem hohem Niveau verharrt. Da ein längerer Verbleib im Erwerbsleben und somit ein späterer Renteneintritt überall ein Kernstück der sozialpolitischen Reformen darstellt, ist möglicherweise mit einer Wiederkehr von in den 1970er und 1980er Jahren verbreiteten Argumenten zu rechnen, die darauf hinausliefen, vorhandene Frühverrentungsmöglichkeiten zu nutzen oder neue zu schaffen, damit sich die Beschäftigungschancen für jüngere Arbeitskräfte verbessern. Unabhängig von der Erfolgsträchtigkeit der damals in fast allen europäischen Ländern verfolgten Strategie könnte eine weiterhin ungünstige Beschäftigungssituation die Umsetzung der Reformen verzögern.

7. Literatur

- Arza, Camila; Kohli, Martin, (eds.), 2008: *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes*. London/New York: Routledge.
- Bonoli, Giuliano; Shinkawa, Toshimitsu, (eds.), 2005: *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bonoli, Giuliano; Palier, Bruno, 2007: "When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems", *Social Policy & Administration* 41(6): 555-573.
- Bridgen, Paul; Meyer, Traute, 2011: "Britain: Exhausted Voluntarism – The Evolution of a Hybrid Pension Regime", in: Bernhard Ebbinghaus (ed.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 265-291.
- Castles, Francis G.; Ferrera, Maurizio, 1996: "Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?", *South European Society and Politics* 1(2): 163-185.
- Cerami, Alfio, 2011: "Ageing and the politics of pension reforms in Central Europe, South-Eastern Europe and the Baltic States", *International Journal of Social Welfare* 20(4): 331-343.
- Drahokoupil, Jan; Domonkos, Stefan, 2012: "Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008", *Global Social Policy* 12(3): 283-299.
- European Commission, 2009: *2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, 2010: *Joint Report on Pensions: Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pensions in Europe*, European Economy, Occasional Papers 71 (November 2010). Brussels.
- European Commission, 2012a: *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, European Economy 2/2012. Brussels.
- European Commission, 2012b: *White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, COM(2012) 55 final. Brussels.
- European Commission, 2012c: *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*. Brussels.
- Featherstone, Kevin, 2005: "'Soft' Co ordination Meets 'Hard' Politics: The European Union and Pension Reform in Greece", *Journal of European Public Policy* 12(4): 733-750.
- Ferrera, Maurizio, 1996: "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy* 6(1): 17-37.
- Franco, Daniele; Sartor, Nicola, 2006: "NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future", in: Robert Holzmann, Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, D.C.: The World Bank, 467-492.
- Fultz, Elaine, 2012: "The Retrenchment of Second-tier Pensions in Hungary and Poland: A Precautionary Tale", *International Social Security Review* 65(3): 1-25.

- Ghinararu, Catalin, 2011: "Romania", in: Kenichi Hirose (ed.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*. Budapest: International Labour Organization, 229-266.
- Hacker, Björn, 2009: "Hybridization instead of Clustering: Transformation Processes of Welfare Policies in Central and Eastern Europe", *Social Policy & Administration* 43(2): 152-169.
- Hinrichs, Karl, 2011: "Pension Reforms in Europe: Directions and Consequences", in: Ipek Eren Vural (ed.), *Converging Europe: Transformation of Social Policy in the Enlarged European Union and in Turkey*. Aldershot: Ashgate, 93-116.
- Hinrichs, Karl; Jessoula, Matteo (eds.), 2012: *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hirose, Kenichi, 2011a: "Trends and Key Issues of the Pension Reform in Central and Eastern Europe – A Comparative Overview", in: Kenichi Hirose (ed.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*. Budapest: International Labour Organization, 3-71.
- Hirose, Kenichi, 2011b: "Hungary", in: Kenichi Hirose (ed.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*. Budapest: International Labour Organization, 171-197.
- Holzmann, Robert; Guven, Ufuk, 2009: *Adequacy of Retirement Income After Pension Reforms in Central, Eastern, and Southern Europe: Eight Country Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Jessoula, Matteo, 2011: "Italy: From Bismarckian Pensions to Multipillarization under Adverse Conditions", in: Bernhard Ebbinghaus (ed.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 151-179.
- Katrougalos, George S. P., 1996: "The South European Welfare Model: The Greek Welfare State in Search of an Identity", *Journal of European Social Policy* 6(1): 39-60.
- Lain, David; Vickerstaff, Sarah; Loretto, Wendy, 2013: "Reforming State Pension Provision in "Liberal" Anglo Saxon Countries: Re Commodification, Cost Containment or Recalibration?", *Social Policy and Society* 12(1): 77-90.
- Matsaganis, Manos, 2011: "The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece", *Journal of European Social Policy* 21(5): 501-512.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012: *Economic and Financial Document 2012. Section I: Italy's Stability Programme*. Roma.
- Myles, John; Pierson, Paul, 2001: "The Comparative Political Economy of Pension Reform", in: Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 305-333.
- Natali, David, 2012: "Lessons from the UK: When Multi-Pillar Pension Schemes Meet Flexible Labour Markets", in: Karl Hinrichs, Matteo Jessoula (eds.), *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 125-154.
- Nektarios, Milton, 2012: "Greece: The NDC Paradigm as a Framework for a Sustainable Pension System", in: Robert Holzmann, Edward Palmer, David A. Robalino (eds.), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 1: Progress, Lessons, and Implementation*. Washington, D.C.: The World Bank, 259-277.

- OECD, 2011: *Pensions at a Glance: Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD.
- OECD, 2012: *OECD Pensions Outlook 2012*. Paris OECD.
- Orenstein, Mitchell A., 2008: *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Orenstein, Mitchell A., 2011: "Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend", *International Social Security Review* 64(3): 65-80.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüb, Friedbert W., 2012: "Rapid Policy Change in the Democracy: Reasons, Actors, Dynamics and Problems", in: Jens Kersten, Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Policy Change as Governance Problem*. Baden Baden: Nomos, 11-39.
- Sauli, Hannele; Törmälehto, Veli Matti, 2010: "The Distributional Impact of Imputed Rent", in: Anthony B. Atkinson, Eric Marlier (eds.), *Income and Living Conditions in Europe, Eurostat Statistical Books*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 155-178.
- Simonovits, András, 2012: "Impact of the Economic and Financial Crisis on Pension Systems in Central and Eastern Europe: Hungary", *Zeitschrift für Sozialreform* 57(3): 287-298.
- SSA [Social Security Administration], 2012: *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions, March 2012*. Washington DC.
- Venieris, Dimitrios N., 1996: "Dimensions of Social Policy in Greece", *South European Society and Politics* 1(3): 260-269.

Stefan Traub
Sebastian Finkler

Ein Grundsicherungs-
abstandsgebot für die
Gesetzliche Rentenver-
sicherung?
Ergebnisse einer
Mikrosimulation

ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2013

ZeS ARBEITSPAPIERE

Zentrum für
Sozialpolitik

Universität Bremen

Stefan Traub
Sebastian Finkler

Ein Grundsicherungs- abstandsgebot für die Gesetzliche Rentenver- sicherung?

Ergebnisse einer Mikrosimulation

ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2013

Aufgrund bestehender und sich weiter verstärkender Altersarmut steht der Reformbedarf der Leistungsseite der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Zentrum der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Im Fokus stehen dabei Personen mit lückenhaften Erwerbsbiographien und niedrigen Einkommen, die besonders stark von Altersarmut betroffen sind und für die aufgrund der Grundsicherung im Alter nach §§ 41 ff. SGB XII Fehlanreize bestehen, einen Beitrag in das umlagefinanzierte System der GRV zu entrichten. In einem Mikrosimulationsmodell soll auf Basis des Scientific Use File (SUF) der Versicherungskontenstichprobe (VSKT) 2009 untersucht werden, welche Auswirkungen die Einführung eines Grundsicherungsabstandsgebotes in der GRV hat. Dabei werden drei mögliche Abstände zur Grundsicherung im Alter sowie drei verschiedene Anspruchskriterien mit unterschiedlich hohen Beitrags- bzw. Versicherungsjahren modelliert.

