

Josef Schmid (Tübingen)

Rentenversicherungssysteme in Europa

In allen europäischen Ländern bestehen Systeme der Alterssicherung, die sich jedoch in den etablierten Strukturen und Leistungen sowie der Ausgabenentwicklung erheblich unterscheiden. Auf der einen Seite existieren die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen bzw. Bismarck-Modelle und auf der anderen Seite die so genannten Volksrentensysteme bzw. Beveridge-Modelle. Beide haben zwar als Zielsetzung, eine Versorgung im Alter zu gewährleisten, jedoch gehen sie unterschiedlich dabei vor. Bei der Rentenversicherung nach dem Sozialversicherungsprinzip (Deutschland) sind der Bezug einer Altersrente und ihre Höhe an die Beitragshöhe und -dauer gekoppelt. Die Sicherung des Einzelnen im Alter ist verbunden mit seiner Stellung im Erwerbsleben, was häufig dazu führt, dass Frauen häufig keine oder nur eine geringe eigenständige Alterssicherung haben (nämlich dann, wenn sie über lange Zeit nicht am Erwerbsleben teilgenommen haben).

Diese enge Koppelung von Rente und Beschäftigungsleben ist in den Volksrentensystemen stärker aufgehoben. Bei dieser Form der Alterssicherung ist der Bezug einer Rente nicht abhängig von den Versicherungsjahren, sondern in den meisten Fällen ist er nur an den Wohnort (Schweden) gebunden. Der Vorteil hierbei ist, dass jeder Bürger eine eigenständige Alterssicherung erhält, und zwar losgelöst von einem Beschäftigungsverhältnis. Jedoch findet man kein Land, in dem es nur das reine Volksrentensystem gibt, da diese Systeme lediglich eine Grundsicherung gewährleisten und sich ja gerade nicht am Status im Erwerbsleben und dessen differenzierter Sicherung orientieren. In den Ländern, die eine Volksrente zahlen, gibt es deshalb noch Zusatzrentensysteme, bei denen der Rentenbezug an bestimmte Anspruchsvoraussetzungen gebunden ist. Deshalb ist in der Praxis eine scharfe Trennung zwischen Volksrenten- und Sozialversicherungsrentensystemen nicht immer möglich, so zum Beispiel in Großbritannien, wo zwar nach dem Sozialversicherungsprinzip Beiträge eingezahlt, aber im Alter Einheitsleistungen gewährt werden.

Tabelle 1: Anteil der Ausgaben für Altersrenten an den gesamten Sozialausgaben in Prozent (1990-1998)

	D	GB	NL	S
1990	43,3	41,1	32,0	k.A.
1992	39,3	38,3	31,9	k.A.
1994	40,0	38,0	31,6	34,4
1996	39,6	38,7	33,7	36,4
1998	40,4	39,9	35,8	37,2

Quelle: Schmid 2002, S. 288, Eurostat 2000

Tabelle 2: Durchschnittliche Altersrenten pro Kopf der über 60jährigen in DM

Rentenhöhen (jährlich)	mit Wechselkursen umgerechnet	mit Kaufkraftparitäten umgerechnet
D	18.015	18.015
DK *	27.515	25.860
GB	13.840	18.430
NL	19.25	21.270

Quelle: Schmid 2002, S. 288, BMA 2001; da keine Daten zu Schweden verfügbar waren, ist Dänemark als „Ersatz“ verwendet worden. Hier wird ebenfalls eine nachgelagerte Besteuerung vorgenommen.

Sicherungsziele

Die in den vorliegenden Vergleich einbezogenen vier Systeme sozialer Sicherheit haben gemeinsam, dass sie Geldleistungen bei Invalidität, dem Erreichen der Altersgrenze und beim Tod des Ernährers vorsehen. Jedoch kann man grob drei verschiedene Arten von Sicherungszielen unterscheiden. In einigen Ländern dienen die Leistungen nur der Sicherstellung des Existenzminimums; hier wird von einer Mindestsicherung gesprochen. Die Gewährleistung eines angemessenen Existenzbedarfs, die man in einigen Ländern findet, kann man als Grundsicherung bezeichnen. Als dritte Option besteht die Möglichkeit, die Leistungen der Rentenversicherung vom bisherigen Einkommen abhängig zu machen. Hier spricht man von Regelsicherung.

Tabelle 3: Sicherungsziele

Deutschland	Regelsicherung
Großbritannien	Grundsicherung bzw. Regelsicherung ¹
Niederlande	Die Rentenversicherungen sind als Grund- und Mindestsicherung angelegt. Als Orientierungspunkt fungiert wie bei allen anderen Volksversicherungen der gesetzlich festgelegte Mindestlohn.
Schweden	Das Volksrentensystem sichert den Mindeststand der Lebenshaltung durch eine Einheitsrente. Ergänzt wird diese Grundsicherung durch ein beitragsbezogenes Zusatzrentensystem. ²

¹ Man muss hier unterscheiden zwischen der Grundrente, die etwa einem Drittel des Durchschnittslohns eines Industriearbeiters entspricht, und der Zusatzrente, die verdienstbezogen ist. Insgesamt beträgt die höchstmögliche Leistung aus Grundrente und Zusatzrente nur etwa 50% des durchschnittlichen Bruttoeinkommens.

Quelle: Schmid 2002, S. 289

Erfasster Personenkreis

Die Frage, welche Personen in die Altersversorgung einbezogen sind, ist gekoppelt an die grundsätzliche Ausgestaltung des jeweiligen Systems. Volksrenten beziehen die Staatsbürger oder die Wohnbevölkerung des entsprechenden Landes ein; im Gegensatz dazu sind in reinen Sozialversicherungssystemen nur die Beschäftigten erfasst.

Tabelle 4: Erfasster Personenkreis

Deutschland	alle Arbeitnehmer
Großbritannien	alle Erwerbstätigen
Niederlande	Volksversicherung: alle Einwohner; Arbeitnehmersversicherung: alle Arbeitnehmer
Schweden	Volksversicherung: alle Einwohner; Zusatzversicherung: alle Erwerbstätigen ab einem gewissen Einkommen

Quelle: Schmid 2002, S. 290

Finanzierung

Bei der Finanzierung von Alterssicherung kann man zwei mögliche Aspekte betrachten: zum einen die Frage, welches Finanzierungsverfahren angewandt wird und zum anderen den Gesichtspunkt der Mittelaufbringung. Das vorherrschende Finanzierungsverfahren stellt das Umlageverfahren dar, sowohl bei Volksrenten- als auch bei Sozialversicherungssystemen. Das Kapitaldeckungsverfahren findet fast nur Anwendung bei Sozialversicherungen, die als Zusatzsysteme angelegt und nicht zur Mindest- oder Grundsicherung konzipiert sind.

Bei der Frage der Mittelaufbringung kann man unterscheiden zwischen Beitragsfinanzierung (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) und Steuerfinanzierung. Vor allem die Volksrentensysteme, aber auch einige der Sozialversicherungssysteme finanzieren sich aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Über die genaue Aufteilung zwischen Finanzierung über Steuern bzw. Beiträge kann man keine pauschalisierten Aussagen treffen. Eine hohe Staatsquote findet man nicht nur bei den Volksrentensystemen. Kein Sozialversicherungssystem kommt ganz ohne Staatszuschüsse aus, was allerdings auch verständlich ist, wenn man berücksichtigt, dass in solchen Systemen teilweise auch Zeiten auf die Rente angerechnet werden, in denen keine Beiträge bezahlt werden, wie etwa Erziehungszeiten und Studium. Ohne Staatszuschüsse kommen nur die

² In Schweden wurde erst vor kurzem ein neues Rentensystem verabschiedet, das jetzt allmählich eingeführt wird; daher wird im Weiteren zwischen altem und neuem System unterschieden. Das neue System stellt eine erhebliche Veränderung dar; nicht nur, dass die Bedeutung der staatlichen Rentensysteme zu Gunsten kapitalgedeckter Prämienrenten reduziert worden ist, darüber hinaus ist neuerdings die Beitragshöhe auf Dauer festgelegt. Eine jährliche Kalkulation passt die Rentenausgaben bzw. -leistungen an die jeweilige ökonomische und demografische Lage an.

Zusatzrentenversorgungssysteme in den Niederlanden und Schweden aus.³

4.4.2.4 Leistungsniveau

Generelle Aussagen über das Leistungsniveau in den verschiedenen Rentensystemen lassen sich nur bedingt treffen. Bei den Sozialversicherungssystemen (Deutschland) kann man relativ genaue Angaben zum jeweiligen Versorgungsniveau machen. Es besteht dort eine unmittelbare Beziehung zwischen dem Einkommen und der Rentenhöhe. Die Rentenhöhe lässt sich aufgrund der Rentenformel relativ leicht ermitteln. Das Versorgungsniveau ist dabei abhängig von der Kontinuität der Versicherungskarriere.

In den Ländern, in denen es eine Einheitsrente gibt, kann man die Feststellung machen, dass das Versorgungsniveau mit zunehmendem Einkommen sinkt. Dies trifft auch auf Länder zu, in denen eine Grundrente oder ein Basisbetrag (Großbritannien) vorgesehen ist. Es tritt dort ein Nivellierungseffekt ein, so dass eine umfassende Aussage über das Versorgungsniveau nicht möglich ist.

Anspruchsvoraussetzungen

Als Anspruchsvoraussetzung für den Bezug einer Altersrente kann man generell das Erreichen des Rentenalters bezeichnen, obwohl es in vielen Ländern auch möglich ist, schon früher in Rente zu gehen – allerdings mit der Konsequenz, dass gewisse Rentenabschläge erfolgen. Dies bezieht sich jedoch nur auf Rentensysteme, die sich am Sozialversicherungsprinzip orientieren. Bei Volksrentensystemen ist der Bezug einer Rente vor dem Erreichen der Altersgrenze in der Regel nicht möglich.

Zusammenfassende Typologisierung und Bewertung

Zusammenfassend lassen sich also drei Typen von Systemen unterscheiden:

- a. reine Sozialversicherungssysteme (Deutschland),
- b. so genannte zusammengesetzte Alterssicherungssysteme, die zum einen ein Volksrentensystem sowie ein Zusatzrentensystem haben, das durchaus Elemente der Sozialversicherungen aufweist (Schweden, Niederlande), und
- c. Systeme, die sich zwar (bei der Finanzierung) an dem Sozialversicherungsprinzip orientieren, aber den Volksrentensystemen ähnlich sind (Großbritannien).⁴

Bei der Frage der Finanzierung von Renten weisen die untersuchten Länder mehrere

³ Eine Besonderheit weist das französische System auf; dort werden Sonderabgaben auf alle Einkünfte und Abgaben auf alkoholische Getränke zur Finanzierung herangezogen und somit quasi zweckgebundene Steuern erhoben.

⁴ Diese Vielfalt wirft ebenfalls Probleme hinsichtlich der Brauchbarkeit der Wohlfahrtsstaatstypologie von Esping-Andersen auf, da sich viele Länder dieser Einteilung entziehen (vgl. Ragin 1994). Allerdings hebt Conrad (1998; s.a. Hülsmann u.a. 2001) die hohe Kontinuität und Pfadabhängigkeit der deutschen Alterssicherung über die unterschiedlichen politischen Regime (Kaiserreich, NS-Zeit, DDR, BRD) hervor.

Gemeinsamkeiten auf. In allen Ländern finden sich staatliche Zuschüsse zur Rentenversicherung, wobei der Anteil des Staates zwischen 10 und über 30% variiert. Ebenfalls werden in allen Ländern die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Finanzierung der Renten herangezogen. Allerdings tragen in den Niederlanden die Arbeitnehmer die deutlich größere Last, wohingegen in Deutschland und Schweden die Beiträge in etwa gleich verteilt sind (vgl. Schmid 2002, Döring 2002).

Aktuelle Renteneformen: Von der Risikoabsicherung zur Rückversicherung ?

Alle westlichen Wohlfahrtsstaaten stehen vor dem Hintergrund

- unzureichender ökonomischer Wachstumsraten,
- dauerhafter Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt und
- demografischer Entwicklungslinien

unter hohem Anpassungsdruck. Soziale, demografische und ökonomische Veränderungen wie das zunehmende mismatch zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern und der gleichzeitig manifesten Massenarbeitslosigkeit stellen die finanzielle Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme und insbesondere der Alterssicherungssysteme aller europäischen Länder vor große Herausforderungen. Angesichts erheblicher Unterschiede in den Strukturen, Leistungen und der Ausgabenentwicklung der nationalen Alterssicherungssysteme sind die Länder unterschiedlich stark betroffen; so sehen sich insbesondere die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen (Bismarck-Modelle) wie Deutschland vor enormen Problemen, verursacht durch sinkende Beitragseinnahmen und steigende Leistungsausgaben. Da die Ausgaben der ersten Säule generell zum Staatshaushalt zählen, sind aber auch die einkommensunabhängigen und steuerfinanzierten Volksrentensysteme (wie Schweden und Dänemark) von den Folgen der geschilderten Probleme betroffen, wenn auch nicht in dem gleichen Ausmaß. Für die Rentenreformdebatten über eine nachhaltige Finanzierung der Alterssicherung unter Beibehaltung der Lebensstandardsicherung bedeutet die beschriebene Problemlage unabhängig vom vorherrschenden System, dass steigende Mittel aufgebracht werden müssen. (Schmid 2002, S. 296f.) Angesichts des Problemdrucks werden (wurden) in den letzten Jahren in vielen Ländern kleinere und größere Reformen unternommen, welche sich aufgrund der differenten nationalen und sozioökonomischen Strukturen in den konkreten Maßnahmen erheblich unterscheiden und keine Entwicklung hin zu einem bestimmten System erkennen lassen. (vgl. ausführlich Hülsmann u.a. 2001, S. 18 ff.)

Auffällig sind jedoch einige grundlegende Gemeinsamkeiten. So kann festgestellt werden, dass generell eine Neujustierung der Arbeitsteilung zwischen staatlicher Versorgung und privater Vorsorge im Sinne einer Diversifizierung betrieben wird. Diese Diversifizierungsstrategie betrifft alle Ebenen des Rentensystems und bezieht sich folglich sowohl auf die Art der Rente – Stärkung der privaten Vorsorge durch eine Stärkung betrieblicher und privater Rentenformen –, auf die Finanzierungsgrundlage – Kombination beitragsfinanzierter und steuerfinanzierter Rentenleistungen – als auch auf die Finanzierungsverfahren – Ausbau kapitalgedeckter betrieblicher und privater Rentenversicherungen. (Schmid 2002, S. 298, vgl. auch Bonoli 2000)).

Dies erfordert die stärkere Einbeziehung dieser privaten Elemente in den internationalen Vergleich, zumal sich hier ebenfalls interessante Unterschiede ergeben (vgl. dazu Behrendt 2000). Das

folgende Schaubild vermittelt dazu einen ersten Eindruck.

Tabelle 5: Das Gewicht der privaten Renten im Haushaltsbudget älterer Menschen in verschiedenen Ländern

		Anteil der Empfänger von privaten Renten (an allen Rentenhaushalten)		
		<i>Niedrig</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Private Renten als Anteil am Bruttoeinkommen von Haushalten (nur Empfängerhaushalte)	<i>Niedrig</i>	D	---	S
	<i>Mittel</i>	(DK)	---	GB, NL
	<i>Hoch</i>	(Australien)	---	(Finnland)

Quelle: Vereinfachte Darstellung nach Behrendt 2000

Auch in der Bundesrepublik ist es jüngst zu einer weiteren Reform der Rente gekommen (Riester-Rente, Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und Verschiebung des Renteneintritts auf 67), die verschiedene Elemente kombiniert: Einerseits unterliegt die politische Debatte wie andernorts auch der Logik des „blame avoidance“ (Pierson), d.h. des Versuchs, den politischen Schaden⁵ von Reformen zu begrenzen; andererseits zeigen sich innovative und zielführende Aspekte, wie etwa die Verbindung von Arbeitsmarktlage und Rentenbeiträgen und die Berücksichtigung des demografischen Wandels. Schließlich werden seit der jüngsten Reform die Weichen in Richtung einer privaten Zusatzrente gestellt. Angesichts der zu erwartenden Probleme scheint ein Festhalten an der traditionellen Rentenpolitik, d.h. am reinen Sozialversicherungsprinzip, nicht zukunftsträchtig. Beispielhafter ist hier z.B. die Grundrente in den Niederlanden. Jeder Einwohner erhält ab dem 65. Lebensjahr eine Grundrente vom Staat. Auf diese Weise lassen sich die kritisierten Defizite – v.a. Altersarmut und soziale Ungleichheit im Alter – verringern. Dies ist weniger eine Frage eines höheren Mitteleinsatzes als einer Steigerung der Effizienz, da sich diese Nachteile etwa in Schweden, das über einen ähnlichen Ausgabenanteil für die Rente wie Deutschland verfügt, nicht eingestellt haben (Kohl 1999). Nicht nur Demografie und finanzielle Ressourcenausstattung, sondern auch die politische Gestaltung der Rentensysteme machen demnach einen deutlichen Unterschied.

⁵ Nicht umsonst sind wichtige Reformimpulse und unpopuläre Forderungen auf die Rürup-Kommission ausgelagert worden.