

Die sozialen Risiken der neuen Alterssicherungssysteme

Ebbinghaus, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ebbinghaus, B. (2006). Die sozialen Risiken der neuen Alterssicherungssysteme. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München. Teilbd. 1 und 2* (S. 473-488). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-145206>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die sozialen Risiken der neuen Alterssicherungssysteme

Bernhard Ebbinghaus

1. Einleitung

Die öffentliche Diskussion zur Rentenreform zeichnet widersprüchliche Bilder der Altersversorgung. Einerseits wird der »Rentnerstaat« kritisiert, welcher der »Versorgungsklasse« (Alber 1984) der älteren Wahlbürger eine komfortable aber nicht mehr finanzierbare Alterssicherung garantiert. Andererseits wird mit Blick auf die zukünftige Überalterung der Gesellschaft die finanzielle »Unsicherheit« staatlicher Renten und die Notwendigkeit der Eigenvorsorge heraufbeschworen (OECD 2000). Tatsächlich hat der Ausbau der Alterssicherung in den goldenen Jahren des Wohlfahrtsstaats das früher herrschende Ausmaß an Armut und sozialer Ungleichheit im Alter verringert. Gerade im Fall der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten lässt sich durchaus das Bild vom »Versorgungsstaat«, der in den letzten Jahrzehnten generöse staatliche Altersrenten und großzügige Frühverrentungsoptionen ermöglichte, erkennen. Dies hat bekanntlich zur Folge, dass diese Rentenleistungen, wegen der demographischen Entwicklung, immer weniger finanzierbar sind und die Lohnnebenkosten, wegen der Finanzierung der steigenden Sozialausgaben, steigen. Jedoch, so die Kritik, vermögen es die Gewerkschaften und Rentenbezieher als mächtige Interessengruppe von wohl versorgten »Besitzstandswahrem«, die notwendigen Reformen bisher eher erfolgreich zu blockieren.

Tatsächlich wurden bereits in allen OECD-Ländern Reformprozesse der Alterssicherungssysteme eingeleitet, so auch seit der Rentenreform 1989 in Deutschland. Die Reformen zielen unter anderem auf einen Abbau von Frühverrentungsoptionen und eine Verlagerung vom Umlageverfahren zu mehr privater Altersvorsorge. Die aktuell drängenden Fragen der Finanzierbarkeit der Altersversorgungsansprüche angesichts der demographischen Veränderungen und wirtschaftlichen Probleme haben jedoch die Erwägung der langfristigen sozialen Kosten und des Regulierungsbedarfs der neuen Altersversorgungsregime in der öffentlichen und akademischen Diskussion meist verdrängt. Die eingeleiteten Reformen werden jedoch langfristig die bisherige Alterssicherung grundlegend verändern und neue soziale Risiken entstehen lassen. Damit wird in Zukunft die Armut und soziale Ungleichheit für ältere Menschen eher wieder ansteigen. Zumal zeigt ein Blick auf liberale Wohl-

fahrtsstaaten, die weniger soziale Abfederung durch Frühverrentung finanzieren und mehr auf die private Altersvorsorge vertrauen, dass die Altersarmut ein nicht zu leugnendes gesellschaftliches Problem ist (Hauser 1999). Die Altersarmut ist traditionell in den Vereinigten Staaten und seit den 1990er Jahren auch in Großbritannien ein Problem, das mehr als 10 Prozent der älteren Bevölkerung betrifft. Angesichts der gegenwärtigen Reformen in allen Wohlfahrtsstaaten stellt sich die Frage: Werden die gegenwärtigen Reformen der Alterssicherungssysteme neue Formen der sozialen Ungleichheit hervorrufen?

Eine Vorhersage der zukünftigen Entwicklungspfade von Altersvorsorgesystemen und deren sozialen Risiken scheint jedoch äußerst kontingent zu sein. Eine Prognose hängt von zukünftigen politischen Entscheidungen und langfristigen soziodemographischen sowie wirtschaftlichen Entwicklungen ab. Zudem mag sich das Verhalten der Akteure (der Versicherten, Rentner, Unternehmen) langfristig an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. Statt einer spekulativen Analyse sollen hier die Probleme der gegenwärtigen Altersgrenzpolitik und Altersvorsorge erörtert werden. Dabei stehen die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Ausgestaltungen und deren Auswirkungen auf Altersrisiken im Vordergrund.

Zwei Reformpolitiken sollen hier für ausgewählte Wohlfahrtsstaaten (neben Deutschland: Niederlande, Frankreich, Italien, Schweden, Großbritannien, USA) verglichen werden: (1) die veränderte »Altersgrenzpolitik« (Rosenow/Naschold 1994) hin zu einer Umkehrung der Frühverrentungspolitik und (2) die zunehmende Privatisierung der Alterssicherungssysteme durch den Rückzug des Staates. Diese beiden Reformprozesse sind zwar aus wirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen durchaus begründet, sie bergen jedoch auch soziale Risiken in sich, die bisher wenig diskutiert werden. Hieraus ergeben sich zwei potenzielle Probleme sozialer Ungleichheit im Alter: (1) eine Zunahme des Erwerbslosigkeitsrisikos und der damit verbundenen Armut für Ältere im noch erwerbsfähigen Alter durch den Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten und (2) die ungleiche und unsicherere soziale Absicherung durch private Vorsorge. Auch wenn der Staat sich aus der Subventionierung der Frühverrentung und der umfassenden sozialen Absicherung im Alter zunehmend zurückzieht, so werden durch die auftretenden sozialen Probleme und Risiken wiederum eine stärkere Regulierung dieser Politiken durch den Staat oder Tarifparteien auf der zukünftigen politischen Tagesordnung stehen.

2. Die Probleme der Frühverrentungspolitik und die Risiken ihrer Umkehrung

Die Menschen leben immer länger, sie beenden das Arbeitsleben jedoch auch früher. Die Frühverrentung wird zunehmend nicht nur als Paradox moderner Arbeitsgesellschaften, sondern auch als nicht mehr wirtschaftlich tragfähige Praxis europäischer Sozialstaaten unter globalem Wettbewerb kritisiert. Wie können die sozialen Sicherungssysteme noch in Zukunft bezahlt werden, wenn immer mehr Menschen vorzeitig Altersrenten beziehen und immer weniger Beitragszahler diese bezahlen sollen? Während lange Zeit die Frühverrentung als »Entlastung des Arbeitsmarktes« in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit begrüßt wurde, wird sie heute als eine der Ursachen niedriger Beschäftigungsraten der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten verantwortlich gemacht (Esping-Andersen 1996).

Manche Kritiker des Sozialstaats beklagen heute die Frühverrentungspraxis als obsoleter Verschwörung der Tarifparteien zu Lasten der Allgemeinheit. Seit Mitte der 1970er Jahre wird tatsächlich der vorgezogene Ruhestand als ein sozial-verträgliches Instrument der passiven Arbeitsmarktpolitik und der betrieblichen Anpassung eingesetzt (Naschold/de Vroom 1994). Der verstärkte internationale Wettbewerb, die hohen Lohnkosten und die neuen Technologien erhöhen den Druck auf Unternehmen zur Rationalisierung durch Personalabbau. Um Massenentlassung zu vermeiden bzw. sozialverträglicher zu gestalten, einigen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter auf die Nutzung von Frühverrentungsoptionen zur Restrukturierung.

Die in der Nachkriegszeit ausgebauten Sozialleistungen ermöglichen verschiedene »Pfade« für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben (Kohli u.a. 1991). Es gab bisher eine ganze Palette von Möglichkeiten: Neben Frühverrentungsoptionen und flexiblen Renteneintrittsregelungen der Altersrentensysteme eröffnen auch Arbeitslosenleistungen für ältere Langzeitarbeitslose sowie erleichterte Erwerbsunfähigkeitskriterien weitere oder kumulative Brücken vom aktiven Berufsleben in den passiven (Vor-)Ruhestand. Es war die, eher unvorhergesehene, massive Nutzung der ausgebauten Sozialleistungen zum Zweck sozialverträglichen Personalabbaus großer Unternehmen, die zu einer teuren »Externalisierung« der Kosten zu Lasten der Allgemeinheit der Steuer- und Sozialbeitragszahler seit Mitte der 1970er Jahre führte.

Seit den 1980er Jahren beenden in der Bundesrepublik mehr als jeder zweite männliche und zwei von drei weiblichen Beschäftigten ihre Erwerbstätigkeit zwischen 60 und 64, also noch vor dem Regelrentenalter von 65 Jahren. Nach der Vereinigung verschärfte der Stellenabbau besonders im Osten die Arbeitsmarktlage: Das Renteneintrittsalter liegt heute im Durchschnitt im Westen bei 60 Jahren, im

Osten Deutschlands sogar unter 59 Jahren, wobei vor den Hartz-Reformen noch jeder dritte Vorruehstandler bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld bezog. Auch die Möglichkeit, mit 60 bzw. 63 bereits in den Vorruehstand zu gehen, wurde in den letzten Jahren schrittweise zurückgenommen (Pfeiffer/Simons 2004). Den »Erfolg« dieses Politikwechsels werden erst die Erwerbstatistiken der kommenden Jahre bestätigen können, aber auch die Auswirkungen auf Arbeitslosenrisiko und Armutsquoten der über 55-Jährigen werden sich erst in der Zukunft zeigen.

Im internationalen Vergleich (Ebbinghaus 2006) lassen sich aufschlussreiche Unterschiede im Ausmaß und Trend der Frühverrentung bei männlichen Beschäftigten im Alter von 60 bis 64 beobachten (siehe Abb. 1). Die »Rente ab 60« fand bisher nicht nur faktisch in Deutschland weite Verbreitung, sondern auch in den Nachbarländern Frankreich und den Niederlanden, mit ähnlich ausgebauten Sozialversicherungssystemen. Eine ähnliche Neigung zum vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben zeigen auch die Fruhverrentungszahlen für Frauen, die jedoch in diesen Ländern noch traditionell weniger häufig vor Erreichen der Altersgrenze von 60 Jahren beschäftigt sind und somit einen geringeren Anteil an den sozialstaatlichen Leistungen für Frühverrentung beziehen.

Auch wenn der Trend zu immer früherem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ähnlich ist, die Fruhverrentungspfade unterscheiden sich von Sozialstaat zu Sozialstaat (Kohli u.a. 1991; Ebbinghaus 2006). Die deutschen Vorruehstandsregelungen sind eine Folge von verschiedenen Maßnahmen der deutschen Rentenversicherungsträger (Erwerbsunfähigkeit, vorgezogene Altersrenten, Rente mit 60 wegen Arbeitslosigkeit) und der Arbeitslosenversicherung. Als die ersten Beschränkungen im November 1989 beschlossen wurden, führte die Vereinigung bereits bald zu einem Rückgriff auf die für Westdeutschland abgeschafften Vorruehstandsregelungen zur »Entlastung« des Arbeitsmarkts in den neuen Bundesländern.

Auch in den Nachbarländern wurde der Vorruehstand zu Zeiten der Massenarbeitslosigkeit zur Regel. Die »holländische Krankheit« (Aarts u.a. 1996) bestand in der Verrentung von bis zu einer Million Menschen wegen gesundheitlich bedingter Erwerbsunfähigkeit; spätere Kürzungen und Einschränkungen führten dann zu eigenen Vorruehstandskassen der Sozialpartner. In Frankreich wurde nach Anstieg der Altersarbeitslosigkeit das Renteneinstiegsalter 1982 von 65 auf 60 Jahre gesenkt. Die Sozialpartner und der Staat schufen daraufhin noch frühere Vorruehstandsoptionen für Arbeitnehmer unter 60 Jahren. Auch in Italien und anderen südeuropäischen Ländern, bis auf Portugal, sind die Beschaftigtenraten für die ältere männliche Erwerbsbevölkerung außerhalb der Landwirtschaft relativ niedrig. Hinzu kommt eine sehr niedrige Beschäftigungsrate für Frauen ab 50 Jahre.

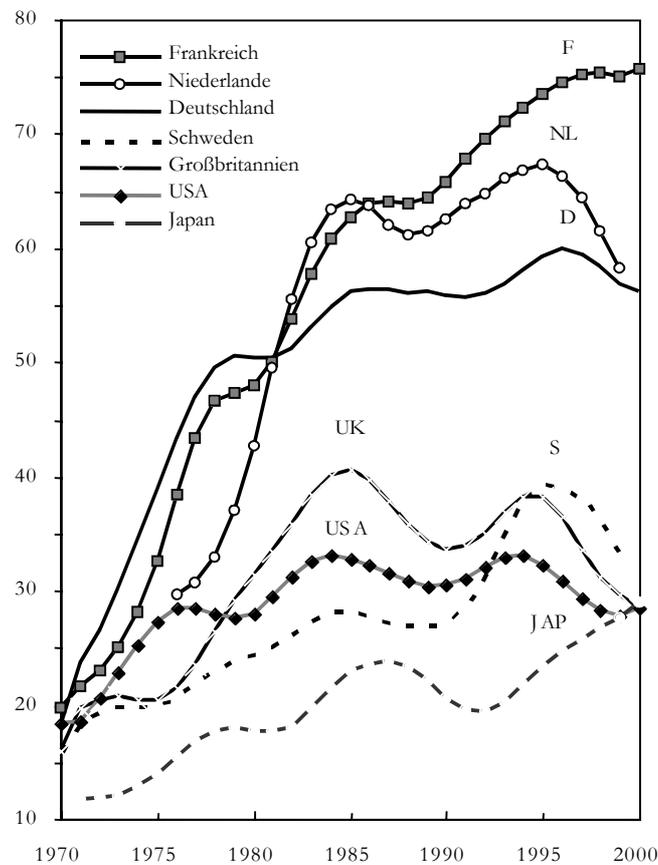


Abbildung 1: Frühverrentung von Männern im Alter von 60 bis 64 (Prozent der Erwerbstätigenquote der Kohorte 5 Jahre früher)

(Quelle: Ebbinghaus 2006; eigene Berechnungen)

Nur halb so häufig ist der Vorruhestand hingegen unter den männlichen Kollegen in Ländern mit geringerer staatlicher Altersvorsorge, das heißt in den marktorientierten USA und Großbritannien (siehe Abb. 1). Ähnliches gilt auch für Frauen. Dies scheint zunächst die neo-liberale These zu bestätigen, nach der erst die großzügigen staatlichen Sozialleistungen Kontinentaleuropas den Vorruhestand ermöglichen (Gruber/Wise 1999). Die Sozialleistungen wie die unzureichende Arbeitslo-

senunterstützung, die restriktiven Erwerbsunfähigkeitsrenten und flexiblen Altersrenten mit finanziellem Abschlag sind hier kaum ein Anreiz zur freiwilligen Frühverrentung, noch weniger eine Hilfe bei Verlust des Arbeitsplatzes und geringen Wiederbeschäftigungschancen. Es gibt durchaus einen Anteil von einem Drittel ehemals Beschäftigter, die ihre bisherige Beschäftigung verloren haben und keine adäquate Beschäftigung mehr finden. Gerade in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs werden auch von britischen und amerikanischen Unternehmen vermehrt ältere Arbeitnehmer entlassen, jedoch tragen die Betroffenen die Anpassungskosten größtenteils selbst und nur wenige können auf betriebliche Pensionsfonds zurückgreifen. In diesen markt-orientierten Gesellschaften existiert nicht nur das Phänomen der »working poors«, der Beschäftigten ohne ausreichendes Einkommen für den Lebensunterhalt, sondern auch der »working pensioners« (Doeringer 1990), der arbeitenden Rentner, die auch im »Ruhestand« noch durch einen Zuverdienst ihre Rente aufbessern müssen.

Der Fall Schweden widerlegt die These, dass generöse Wohlfahrtsleistungen, wie in Kontinentaleuropa üblich, unbedingt zu hoher Frühverrentung führen. Die auf Integration älterer Arbeitnehmer ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik und die Teilzeitarbeitsmodelle Schwedens ermöglichen eine höhere Erwerbstätigkeitsquote älterer Beschäftigter, die bereits weit über dem angestrebten Ziel der Europäischen Union liegt. In den frühen 1990er Jahren führte Schwedens Finanz- und Arbeitsmarktkrise jedoch zu erhöhter Arbeitslosigkeit auch im Alter. Damit wurden auch einige der viel gelobten Integrationspolitiken, die den gleitenden Übergang in den Ruhestand ermöglichten, durch Kürzungen bedroht oder gar eingestellt. Trotzdem bleibt Schweden in Europa in der aktiven Integrationspolitik und Beschäftigungsrate älterer Arbeitnehmer führend (Jespén u.a. 2002).

Außerhalb Europas hat Japan unter den Industrienationen eine außergewöhnlich hohe Beschäftigungsrate älterer Altersgruppen. Dies erscheint zunächst erstaunlich, da es gängige Praxis größerer japanischer Unternehmen ist, die »lebenslangen« Beschäftigungsverhältnisse der Stammbesetzung von Arbeitern und Angestellten spätestens um die Altersgrenze von 60 Jahren zu beenden. Andererseits besteht gleichzeitig die soziale Verantwortung der Unternehmen auch darin, den ehemaligen Mitarbeitern durch verschiedene Maßnahmen zu helfen; sei es durch die Vermittlung von Ersatztätigkeiten bei kleineren Zulieferbetrieben, durch das Angebot befristeter Beraterverträge innerhalb der Unternehmensgruppe oder durch bezahlte Abfindungen für den Übergang in die Selbständigkeit.

Auch wenn die Beschäftigungsrate zwischen Europa, Japan und den USA variiert, so zeigt sich selbst in Ländern, in denen Frühverrentung nicht vorrangig als Instrument passiver Arbeitsmarktpolitik eingesetzt wird, dass Unternehmen mit qualifizierten Stammbesetzungen die vorzeitige Beendigung der Dauerbeschäfti-

gung anstreben und aus wirtschaftlichen Gründen ältere Arbeitnehmer von Entlassung und Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind.

Internationale Organisationen wie nationale Regierungen erkennen zunehmend die Kostenprobleme der Frühverrentung: Der erhöhte Kostendruck der sozialen Sicherungssysteme und die Verteuerung der Lohnnebenkosten bedingen eine Umorientierung in der Sozial- und Beschäftigungspolitik (Scharpf 2001). Erst die massive Ausnutzung der Frühverrentungsoptionen führte die Politik in den 1980er Jahren dazu, diese Vorruhestandspfade durch spezielle Auflagen, wie die Besetzung frei werdender Stellen mit jüngeren Arbeitssuchenden, in kontrollierte Bahnen umzulenken. Statt der Stilllegung von immer mehr älteren Arbeitnehmern, die weder auf betrieblicher Ebene zu Beschäftigungschancen von jüngeren oder arbeitslosen Menschen führte, noch insgesamt merklich zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit beitrug, wird heute eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine beschäftigungsfreundliche Sozialpolitik angestrebt. Erklärtes Ziel der Mitgliedsländer der Europäischen Union ist seit dem Lissabon-Prozess die Beendigung der Frühverrentungspraxis und die Erhöhung der Beschäftigungsrate der älteren Erwerbsbevölkerung (im Alter von 55 bis 65 Jahren) auf mindestens 50 Prozent im Jahre 2010.

Die Kehrseite dieser Bemühungen jedoch ist, dass Kürzungen von Vorruhestandsleistungen oder gar die Schließung von Frühverrentungspfaden nicht notwendigerweise zu einer Erhöhung der Beschäftigungsrate Älterer führt. Es ist besonders schwierig, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie die betrieblichen Akteure zu einer Aufgabe ihrer bisherigen »Externalisierungsstrategie«, die die Anpassungskosten auf die Sozialversicherung abschiebt, zu bewegen (Ebbinghaus 2001). Die angelsächsischen Länder sind wegen der bereits vorhandenen stärkeren Privatisierung in der Altersvorsorge unter geringerem Reformdruck; die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten stoßen beim Rückbau der bisherigen Frühverrentungsleistungen dagegen auf stärkere Widerstände der Gewerkschaften und Arbeitnehmer, zumal in Ländern mit Bismarckschen Sozialversicherungen die Versicherten glauben, einen Anspruch auf den bisherigen Leistungsstand durch ihre bisherigen Beiträge erworben zu haben (Myles/Pierson 2001). Gerade in Kontinentaleuropa sind die komplexen Leistungsregeln ein weiteres Hindernis: Unkoordinierte Reformschritte führen oft zu einer Verschiebung zwischen Leistungsprogrammen oder zu einer langsamen Verlagerung von staatlicher Fürsorge auf private Vorsorge. Einen merklichen Rückgang der Frühverrentung konnten bisher nur die Länder erreichen, die eine allgemeine Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt erzielten. So konnte die verbesserte Arbeitsmarktlage in den Niederlanden auch einen Abbau des Vorruhestandes in den letzten Jahren einleiten. Eine wirkliche Umkehr des Frühverrentungstrends kann aber nur mit Hilfe koordinierter arbeitsmarkt-, sozial- und wirtschaftspolitischer Reformen unter Einbeziehung der betrieblichen und tarifpolitischen Akteure erreicht werden. Bisher wurden älteren Arbeitnehmern ab

50 Jahren kaum betriebliche Weiterbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen angeboten, da die Unternehmen oder Arbeitsämter sie im Hinblick auf eine baldige Frühverrentung, meist vorzeitig »abschrieben«. Die fehlende Weiterqualifikation führt dann zwangsläufig zur sinkenden Produktivität, was die Vorurteile altersbezogener Handicaps in den Unternehmen bestärkt.

Mit zunehmender Kostenbelastung und dem Ausbleiben eines Entlastungseffekts auf dem Arbeitsmarkt fand ein Politikwechsel statt. Ziel ist es heute, die gängige betriebliche Frühverrentungspraxis und die allgemeine Erwartung eines vorzeitigen Ruhestands umzukehren. Dies erweist sich jedoch als besonders schwierig, da es nicht ausreicht, nur einzelne Frühverrentungswege einzuschränken, weil die betrieblichen Akteure und Sozialpartner recht schnell alternative Wege finden, diese zu umgehen. So haben die niederländischen Sozialpartner staatliche Leistungskürzungen durch eigene tarifvertragliche Sozialkassen aufgefangen und damit die beabsichtigte Wirkung umgangen. Ein Beispiel für den unerwarteten Einfallsreichtum der beteiligten Akteure ist die deutsche Reform der Altersteilzeit, die einen graduellen Weg in einen hinausgezögerten Ruhestand bereiten sollte (fünf Jahre Teilzeitarbeit für ältere Beschäftigte), aber von den Unternehmen und Betriebsräten durch eine Blockzeitregelung zu einer Quasifrühverrentung führte (die erste Hälfte Vollzeitarbeit und dann Vorruhestand).

Es gilt jedoch auch zu bedenken, dass eine zunehmende Schließung der Frühverrentungspfade ohne aktive Arbeitsmarktpolitik lediglich zur Privatisierung des Beschäftigungsrisikos führt. Tatsächlich können unerwünschte Erwerbslosigkeit und Armut älterer Menschen vor der Regelaltersrente wegen fehlender sozialer Abfederung zunehmen. Integrationsmaßnahmen sind notwendig, um ältere Arbeitnehmer länger im Berufsleben zu halten und solche die erwerbslos sind wieder in Arbeit zu bringen (Jespersen u.a. 2002). Einerseits müssten Anforderungsprofile von Arbeitsplätzen altersgerechter gestaltet werden und andererseits müssten Einstellungsbarrieren für ältere Arbeitnehmer verringert werden, zum Beispiel durch Erleichterung von befristeten Arbeitsverträgen und weniger senioritätsbezogenen Entlohnungssystemen. Die Beschäftigungssicherung älterer Arbeitnehmer muss jedoch lange vor dem Normalrentenalter beginnen. Lebenslanges Lernen sollte weniger diskutiert, sondern durch Förderung von Weiterbildung ab 50 Jahren Teil einer präventiven Beschäftigungspolitik werden.

In Zukunft wird auch der aktive Beitrag Älterer neu bewertet werden: Mit der zunehmenden Alterung der europäischen Industriegesellschaften werden in wenigen Jahren bereits die Fachkräfte fehlen, da die jüngeren Jahrgänge zunehmend kleiner werden. Die Unternehmen, die bisher kaum ältere Arbeitnehmer beschäftigen, werden dann darauf angewiesen sein, gerade diese länger zu beschäftigen und ihre Erfahrungen und Qualifikationen besser zu nutzen. Vorteilhaft, jedoch bisher nur schwer realisierbar, wäre ein gleitender Übergang vom Beruf in den Ruhestand, der

einerseits durch geringere Arbeitsbelastung den Austritt für ältere Arbeitnehmer hinauszögern könnte und andererseits ihre Erfahrungen länger am Arbeitsplatz verfügbar machen könnte. Dies erfordert nicht nur ein Umdenken in der Politik und Gesellschaft, sondern auch bei den tarifpolitischen und betrieblichen Akteuren.

3. Die Privatisierung der Altersvorsorge und ihre Risiken

Die zunehmende Verlagerung von der bisherigen, mehr oder weniger umfassenden ersten Säule, der staatlichen Alterseinkommenssicherung zu einer Mischung aus gekürzter staatlicher Grundversorgung und privater Zusatzvorsorge birgt neue Risiken erhöhter sozialer Ungleichheit. Auch wenn die Privatisierung der Altersvorsorge die Gewichte zuungunsten der staatlichen Absicherung verändert, die erste Säule wird weiterhin eine zentrale Rolle in der Grundsicherung und damit auch der Vermeidung von Altersarmut einnehmen (Behrendt 2000). Zudem ergeben sich aus der Ausgestaltung der ersten Säule auch Konsequenzen für die zweite Säule, die private Zusatzversorgung (Döring 2002). Die staatlichen Grundsysteme sozialer Alterseinkommenssicherung unterscheiden sich bekanntlich bereits grundlegend im Grundprinzip, im Deckungsgrad, in der Finanzierungsform und im Leistungsumfang. Zwei grundsätzlich unterschiedliche Modelle hatten sich im vergangenen Jahrhundert für die erste (staatliche) Säule der Altersvorsorge herausgebildet: das Beveridge-Grundrentenmodell (Großbritannien, Schweden, Niederlande, aber auch Japan), das eine Grundsicherung im Alter für die gesamte Wohnbevölkerung garantiert, und die Bismarcksche Sozialversicherung (Deutschland, Frankreich, Italien, aber auch USA), die einkommensbezogene Renten durch Sozialbeiträge, hauptsächlich im Umlageverfahren, finanziert (Palier/Bonoli 1995).

Die Entwicklungsmöglichkeiten für die zweite Säule ergaben sich aus der Sequenz der Grundentscheidungen über den Ausbau der ersten Säule, vor allem die Frage der Lebensstandardsicherung im Alter über die staatlich garantierte Einkommenssicherung hinaus (Baldwin 1990). Die Notwendigkeit für private Zusatzversorgung war somit dort weniger gegeben, wo bereits einkommensbezogene Sicherung gegeben war. Dies war zum Beispiel der Fall durch die staatliche Zusatzversicherung (wie ATP in Schweden seit den 1960er Jahren), aber vor allem durch die umfassende Bismarcksche Sozialversicherung, die die Lebensstandardsicherung abdeckte (wie vor allem in Deutschland und Italien). Trotzdem bieten einige deutsche Unternehmen eine Zusatzversorgung zur Bindung ihrer Stammbesellschaft an, zumal wegen der Einkommensgrenze bei der Bemessungsgrundlage gerade besser verdienende Angestellte hierdurch ihren Lebensstandard besser absichern können. Auf der anderen Seite entstanden Zusatzversicherungen bereits sehr früh und ent-

wickelten sich besonders nachhaltig in den Wohlfahrtsstaaten, in denen die staatliche Grundrente nur Altersarmut vermeiden half (Niederlande, Japan, Großbritannien), bzw. wo die Sozialversicherung nur eine Grundsicherung erreichte (Frankreich, USA). In diesen Ländern entstanden Zusatzversorgungen zunächst in einzelnen Unternehmen oder für besondere Angestelltengruppen; sie breiteten sich zunehmend wegen der fehlenden Lebensstandardsicherung staatlicher Renten aus und verhinderten auch eine umfassende staatliche Zusatzversicherung einzuführen. Zudem wurde in Großbritannien und Japan die zweite staatliche Ausbaustufe sehr spät in Angriff genommen und den Unternehmen die Option gegeben, statt dem staatlichen Zusatzsystem Beiträge zu ihren bereits existierenden betrieblichen Pensionsfonds zu zahlen.

Auch wenn oft mit der Privatisierung der Altersvorsorge ein bestimmtes Modell der privaten Zusatzversorgung, das der individuellen Entscheidung für kapitalgedeckte Pensionsfonds verbunden wird, so gibt es tatsächlich sehr unterschiedliche Zusatzversorgungssysteme in diesen Ländern (Shalev 1996; Rein/Wadensjö 1997). Drei Grundmodelle der Steuerungsformen können hier unterschieden werden:

Erstens gibt es kollektive Versorgungswerke, die durch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in Tarifverträgen festgelegt werden. In Frankreich bereits in den ersten Nachkriegsjahren für leitende Angestellte entstanden, wurden diese auf die mittleren und unteren Angestellten und Arbeiter ausgeweitet. Der Staat erklärte diese kollektiven »Zusatzregime« in den 1970er Jahren für alle Arbeitnehmer zur Pflichtversicherung. In den Niederlanden sind betriebliche Pensionsfonds und tarifvertragliche Branchenfonds ebenfalls nach dem Krieg entstanden und ein Großteil der Arbeitnehmer wird heute durch Branchenkollektivverträge abgedeckt, die vom Staat in der Regel als allgemeinverbindlich erklärt werden. In Schweden (ähnlich der Versorgung öffentlicher Bediensteter in Deutschland) wurden per Tarifverträge Zusatzversorgungen für Angestellte, öffentlich Bedienstete und schließlich Arbeiter abgeschlossen, die jedoch nur einen kleineren Zuschuss zur staatlichen Rente ausmachen.

Zweitens kann Zusatzversorgung auch durch freiwillige Unternehmerzusagen (meist ohne Absprachen mit den Gewerkschaften oder dem Betriebsrat) entstehen. Dies können Arbeitgeber sein, die entweder die »opt-out«-Option wahrnehmen und betriebliche Pensionsfonds für ihre Arbeitnehmer unterhalten (Großbritannien, Japan) oder aber eine freiwillige Arbeitgeberzusage zusätzlich zur existierenden Sozialversicherung zur Bindung ihrer Stammbesellschaft an den Betrieb abgeben (deutsche Privatwirtschaft, Finanzsektor in Italien, Großunternehmen in den USA, teilweise auch durch Betriebsabkommen mit US-amerikanischen Gewerkschaften). Schließlich gibt es noch eine dritte Säule, die steuerbegünstigte private Vorsorge durch Lebensversicherung oder individuell bestimmte Rentenfonds (Deutschland seit Riester-Reform, Großbritannien seit 1986 und die USA seit den 1980er Jahren).

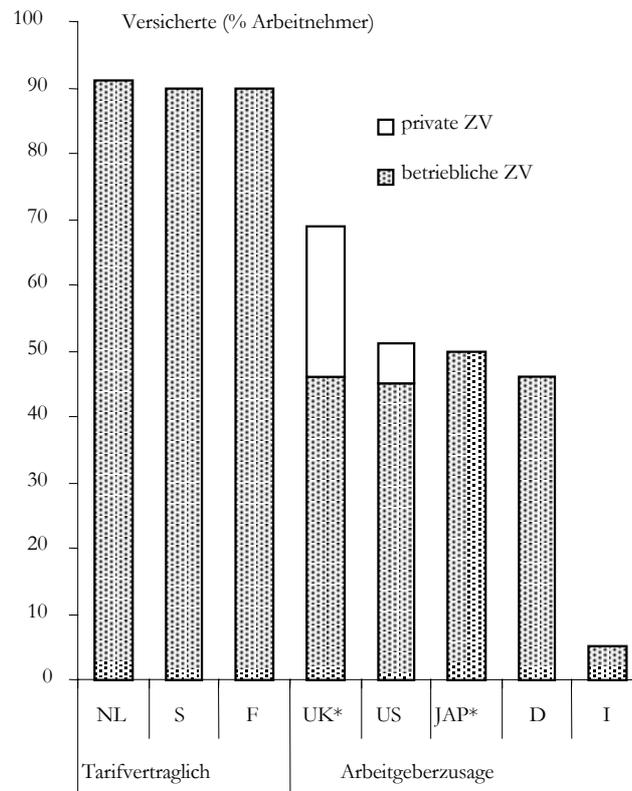


Abbildung 2: Anteil der Arbeitnehmer mit Zusatzversicherung

(Quelle: OECD 2001; eigene Zusammenstellung)

Wegen diesen unterschiedlichen Regulierungsformen variiert der Deckungsgrad der Zusatzversorgungssysteme (OECD 2001) erheblich zwischen den OECD-Ländern (siehe Abb. 2). Kollektive Regulierung durch die Tarifparteien führt in den Niederlanden, Frankreich und Schweden zu einem recht umfassenden Deckungsgrad von Arbeitnehmern (ca. 90 Prozent). In Frankreich hat der Staat die tarifvertraglichen Zusatzversorgungssysteme, die zunächst für höhere »Cadres« und dann für alle weiteren Arbeitnehmergruppen abgeschlossen wurden, zur Pflichtversicherung erklärt. In den Niederlanden werden die branchenweiten Tarifverträge für die einkommensbezogenen Zusatzversorgung zur staatlichen Grundrente in der Regel als allgemeinverbindlich erklärt. Dank des hohen Organisationsgrades der Gewerk-

schaften sind in Schweden die Flächentarifverträge zu den Zusatzversicherungen für Arbeiter, Angestellte und öffentliche Bedienstete des Staats und der Kommunen faktisch umfassend. Je mehr jedoch die Zusatzversorgung durch Flächentarifverträge und staatlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärung kollektiv reguliert wird, desto weniger unterscheidet sich die Zusatzversorgung von staatlicher Sozialversicherung. Für die Unternehmen kann dann die betriebliche Altersvorsorge nicht mehr als Personalstrategie zur Bindung von Fachkräften dienen, sondern ist wie andere tarifliche Leistungen Teil der kollektiv festgesetzten Lohnkosten.

Der Deckungsgrad der privaten Zusatzversorgung in den Ländern mit freiwilliger Arbeitgeberzusage bzw. individueller Entscheidung ist hingegen weit geringer. Neben der Versorgungslücke durch die staatliche Altersversorgung sind hier auch Möglichkeiten des »Opt-Outs« aus staatlicher Zusatzversorgung für Arbeitgeber (Großbritannien, Japan) und Steuervorteile für Arbeitgeber oder Versicherte ausschlaggebend. Besonders gering ist der Anteil der Zusatzversorgung bisher in Italien, da die staatlichen Renten bis zu den jüngsten Reformen sehr generös waren. Die britische Deckungsrate (70 Prozent) ist heute relativ hoch, eine Folge der zunehmenden Kürzungen der staatlichen Zusatzrente und der Möglichkeiten des Ausweichens auf betriebliche Pensionsfonds (ca. zwei Drittel der Versicherten) oder aber auch individueller Entscheidungen für private Einzelversicherung (ca. ein Drittel der Versicherten). In den USA sind es nach wie vor die Pensionsfonds, aber zunehmend auch private Vorsorge, die die staatliche *Social Security* ergänzen. Dies trifft jedoch nur für die Hälfte der Arbeitnehmer, vor allem in größeren Firmen und besseren Positionen, zu. Auch japanische Unternehmen können sich wie in England aus der staatlichen Zusatzversicherung ausklinken und ihre Arbeitnehmer durch einen betrieblichen Pensionsfond absichern, dies kommt jedoch wiederum eher den Arbeitnehmern in Großunternehmen und dem öffentlichen Dienst zugute (ca. 50 Prozent der Arbeitnehmer).

Die sozialen Unterschiede in der Deckungsrate zeigen sich auch bei den gegenwärtigen Empfängern solcher Zusatzversicherungsrenten (OECD 2001). Der Anteil von Frauen ist in allen Ländern niedriger, da in vielen Fällen Teilzeitarbeit und Unterbrechung von Beschäftigungskarrieren zu einer ungenügenden Abdeckung durch Zusatzversorgung führt. Auch durch häufigen Arbeitsplatzwechsel können bei betrieblichen Pensionsfonds finanzielle Nachteile (von geringerer Verzinsung bis hin zum Verlust angesparter Beiträge) entstehen. Der Vorteil von kollektiven (tarifvertraglichen) Pensionsfonds auf Branchenebene oder von Tarfkassen für größere Berufsgruppen ist es die Erleichterung beruflicher Mobilität innerhalb eines Sektors bzw. Berufsstandes. Die privaten Zusatzversicherungen werden zunehmend durch transnationale Regelungen des EU-Rechts, die eine möglichst weite Öffnung des Marktes für Finanzdienstleistungen, aber auch große berufliche Mobilität von Versicherten erreichen will, tangiert.

Neben der Geschlechterungleichheit wird die wachsende Bedeutung der zweiten und dritten Säule im Renteneinkommen die soziale Ungleichheit für benachteiligte Arbeitnehmergruppen erhöhen. Es sind in der Regel gerade die mittleren und höheren Angestelltengruppen der Privatwirtschaft, die Facharbeiter größerer Unternehmen und die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die Zusatzversorgungen zur Sicherung ihres Lebensstandards im Alter erhalten, während die einkommensschwachen sozialen Gruppen selten und dann sehr geringe Zusatzversorgungen erhalten; sie bleiben deshalb weiterhin auf die staatliche soziale Grundsicherung angewiesen. In Versorgungssystemen mit Bedarfsprüfung von Renten mögen auch Anreize bestehen, für niedrige Einkommensschichten keine Zusatzversorgung anzusparsen, da hierdurch die Grundversorgungsansprüche geschmälert werden.

In jüngster Zeit haben sich auch die Art der Versorgungszusage und ihre Finanzierungsform gewandelt (Rein/Wadensjö 1997). Bisher gibt es einige Zusatzversorgungssysteme, die ähnlich den staatlichen Renten im Umlageverfahren finanziert werden, so zum Beispiel die französischen Zusatzversorgungen und gar einige Pensionsfonds des öffentlichen Dienstes (Großbritannien, Schweden, Deutschland). Wegen der demographischen Herausforderungen kommen Umlageverfahren zunehmend unter Druck und kapitalfinanzierte Pensionsfonds werden als nachhaltiger angesehen, da hier eine Deckung durch Reserven angespart wird. Die Privatisierung der Altersvorsorge, die seit den 1980er Jahren von den internationalen Organisationen wie IMF und OECD propagiert wird, zielt gerade auf eine Verlagerung auf kapitalfinanzierte Pensionsfonds. Gleichzeitig wird auch die Umstellung von *defined benefits* (DB) auf *defined contribution* (DC) betrieben. Während in der Vergangenheit die überwältigende Mehrheit der amerikanischen und britischen Pensionsfonds Arbeitgeberzusagen zu festgeschriebenen Leistungen enthielt und Unternehmen Fehlbeträge ausglich, verabschieden sich Unternehmen zunehmend von diesen Zusagen und schließen, wie bei den privaten Individualrenten, nur noch DC-Rentenverträge ab. Während DB-Pensionsfonds von Unternehmen bisher oft zur Finanzierung von Frühverrentungen benutzt wurden, führen DC-Renten zu einer Kürzung der Rentenansprüche zu Lasten des Arbeitnehmers. Mit zunehmender Umstellung auf DC-Renten wird somit das Risiko der Finanzierung vom Pensionsfondssponsor (dem Unternehmen) auf den Versicherten (den Arbeitnehmer) verlagert. Bei riskanten Finanzanlagen bzw. schlechter Verzinsung werden so die Rentenzahlungen geschmälert, bei besonders erfolgreicher Anlagestrategie können sie jedoch auch höher als angenommen ausfallen. Die Umwandlung von der riskanteren kapitalmarktfinanzierten Rente zu einer sicheren Lebensversicherung ab dem Zeitpunkt der Verrentung führt jedoch zu weiteren Einbußen.

4. Fazit

Die Einschränkung flexibler Altersrenten, Erwerbsunfähigkeitsrenten, Altersarbeitslosigkeitsleistungen und anderer Vorruhestandsregelungen kann zu vermehrter Altersarmut durch Erwerbsunfähigkeit oder zum Verlust des Arbeitsplatzes führen, wenn die Wiederbeschäftigungschancen von Älteren nicht verbessert werden. Der Vergleich mit den USA, Großbritannien und Japan zeigt, dass höhere Beschäftigungsraten der älteren Altersgruppen mit atypischen und prekären Beschäftigungsformen und Altersarmut zusammen gehen. Die skandinavischen Erfahrungen mit graduellen Altersteilzeitrenten zeigen außerdem, dass diese von sozialen Abfederungsleistungen des Staats abhängig sind. Um das Erwerbslosigkeitsrisiko im Alter zu mindern, muss die Umkehrung von Frühverrentungsoptionen von einer beschäftigungsfördernden Arbeitsmarktpolitik und einem Umdenken bei betrieblichen Personalpolitiken sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Betriebsräten begleitet werden.

Die Reformen hin zu mehr privater Vorsorge bergen das Risiko einer Zunahme sozialer Ungleichheit durch eine ungenügende Deckung bestimmter Alterskohorten (mit ungenügender Zeit zum Ansparen), Beschäftigungsgruppen mit unterbrochenen Berufskarrieren (vor allem Frauen und Erwerbslose) und atypischen Beschäftigungsverhältnissen (mit Teilzeit- bzw. Zeitverträgen). In diesem Fall hängt der Deckungsgrad von staatlichen Anreizen und Subventionen sowie von tarifvertraglichen Regelungen (bzw. Allgemeinverbindlichkeit) ab. In Ländern mit ausgebauten privaten Alterssicherungssäulen (USA, GB) ist die Altersarmut besonders hoch, wenn nicht staatliche oder tarifvertragliche Regulierungen eine breitere Deckung garantieren (Niederlande, Schweiz, Frankreich). Eine Umschichtung zu nicht-staatlicher Altersvorsorge erfordert den Ausbau staatlicher bzw. sozial-partnerschaftlicher Regulierung und steuerlicher Förderung.

Die Privatisierung des Finanzmarktrisikos führt einerseits zu weiteren intragenerationellen Ungleichheiten durch individuelle Portfoliorisiken und andererseits zu intergenerationellen Ungleichheiten durch konjunkturelle Risiken. Diese Risiken können durch stärkere Regulierung und Kollektivierung (*pooling*) des Risikos vermindert werden, andernfalls können sich erhöhte Sozialhilfebedürftigkeit und politische Forderungen eines *bailing out* durch den Staat als Folgeprobleme ergeben. Auch hier zeigen sich im internationalen Vergleich sehr unterschiedliche Regulierungen und spezifische Verlaufsmuster über die Zeit. Die Regulierung von Kapitalrenten erfordert auch hier stärker staatliche und gesellschaftliche Kontrollen.

Ziel des Beitrages war es, die potenziellen Folgeprobleme gegenwärtiger – aus Gründen der Finanzierbarkeit notwendiger – Reformen aufzuzeigen und den Regulierungsbedarf zu diskutieren. Der internationale Vergleich kann hier einerseits Probleme unterschiedlicher Alterssicherungsregime aufdecken und andererseits die

bisherigen Regulierungsformen skizzieren. Auch wenn *best practice*-Erfahrungen nur unter Vorbehalten übertragen und zukünftige Entwicklungsdynamiken nur bedingt vorausgesagt werden können, so lassen sich dennoch unterschiedliche Regulierungsformen vergleichen. Insofern es weiterhin ein staatliches Ziel ist, erhöhte Armut und Ungleichheit im Alter zu vermeiden, erfordert der (Teil-)Rückzug des Staates aus der finanziellen Verantwortung flankierende Beschäftigungspolitiken, die Förderung sozialpartnerschaftlicher Konzertierung sowie eine staatliche Regulierungs- und Steuerpolitik.

Literatur

- Aarts, Leo J.M./Burkhauser, Richard V./de Jong, Philip R. (Hg.) (1996), *Curing the Dutch Disease: An International Perspective on Disability Policy Reform*, Aldershot.
- Alber, Jens (1984), »Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 36, S. 225–251.
- Baldwin, Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare States 1875–1975*, Cambridge.
- Behrendt, Christina (2000), »Private Pensions – A Viable Alternative? Their Distributive Effects in a Comparative Perspective«, *International Social Security Review*, Jg. 53, H. 3, S. 3–26.
- Doeringer, Peter B. (Hg.) (1990), *Bridges to Retirement: Older Workers in a Changing Labor Market*, Ithaca/NY.
- Döring, Diether (2002), *Die Zukunft der Alterssicherung: Europäische Strategien und der deutsche Weg*, Frankfurt a.M.
- Ebbinghaus, Bernhard (2001), »When Labour and Capital Collude: The Political Economy of Early Retirement in Europe, Japan and the USA«, in: Ebbinghaus, Bernhard/Manow, Philip (Hg.), *Comparing Welfare Capitalism*, London, S. 76–101.
- Ebbinghaus, Bernhard (2006), *Reforming Early Retirement in Europe, Japan, and the USA*, Oxford, im Erscheinen.
- Esping-Andersen, Gösta (1996), »Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy«, in: ders. (Hg.), *Welfare States in Transition*, London, S. 66–87.
- Gruber, Jonathan/Wise, David (Hg.) (1999), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago.
- Hauser, Richard (1999), »Adequacy and Poverty Among Retired People«, *International Social Security Review*, Jg. 52, H. 3, S. 107–124.
- Jespersen, Maria/Foden, David/Hutsebaut, Martin (Hg.) (2002), *Active Strategies for Older Workers*, Brüssel.
- Kohli, Martin u.a. (Hg.) (1991), *Time for Retirement: Comparative Studies on Early Exit from the Labor Force*, New York.
- Myles, John/Pierson, Paul (2001), »The Comparative Political Economy of Pension Reform«, in: Pierson, Paul (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, New York, S. 305–333.
- Naschold, Frieder/de Vroom, Bert (Hg.) (1994), *Regulating Employment and Welfare*, Berlin.

- OECD (2000), *Reforms for an Ageing Society*, Paris.
- OECD (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, Paris.
- Palier, Bruno/Bonoli, Giuliano (1995), »Entre Bismarck et Beveridge: «Crises» de la Sécurité Sociale et Politique(s)«, *Revue française de science politique*, Jg. 45, H. 4, S. 668–699.
- Pfeiffer, Ulrich/Simons, Harald (2004), *Frühbrubestand vor dem Ende: Die kurzfristigen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt*, Köln.
- Rein, Martin/Wadensjö, Eskil (Hg.) (1997), *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham.
- Rosenow, Joachim/Naschold, Frieder (1994), *Die Regulierung der Altersgrenzen: Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates*, Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (2001), »Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma«, in: Ebbinghaus, Bernhard/Manow, Philip (Hg.), *Comparing Welfare Capitalism*, London, S. 270–283.
- Shalev, Michael (Hg.) (1996), *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, London.