

Erste Erfahrungen mit der "Offenen Methode der Koordinierung": offene Fragen zur "fiskalischen Nachhaltigkeit" und "Angemessenheit" von Renten in einer erweiterten Europäischen Union

Schmähl, Winfried

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmähl, W. (2003). *Erste Erfahrungen mit der "Offenen Methode der Koordinierung": offene Fragen zur "fiskalischen Nachhaltigkeit" und "Angemessenheit" von Renten in einer erweiterten Europäischen Union*. (ZeS-Arbeitspapier, 11/03). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109480>

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.

Winfried Schmähl

**Erste Erfahrungen mit der „Offenen Methode
der Koordinierung“: Offene Fragen zur „fis-
kalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessen-
heit“ von Renten in einer erweiterten Europäi-
schen Union**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/03

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag auf der Internationalen Tagung „Offene Koordinierung im Bereich Alterssicherung“ am 26./27.3.2003 in Berlin. Er führt Überlegungen fort, die in Schmähl (2002) veröffentlicht wurden. Für hilfreiche Anregungen danke ich Jörg Sommer und Volker Schmitt.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.zes.uni-bremen.de>
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

Auf europäischer Ebene ist mit der „offenen Methode der Koordinierung“ ein neues Instrument geschaffen worden, von dem erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung nationaler Sozialpolitik ausgehen können. Dabei handelt es sich um gemeinsam vereinbarte Ziele, deren Konkretisierung und Messung anhand von Indikatoren sowie um einen anschließenden Bewertungsprozess. Dieses Verfahren wird inzwischen auch auf die Alterssicherung angewandt. Am Beispiel zweier zentraler Zielkomplexe – „fiskalische Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit von Renten“ – werden Aufgaben, offene Fragen und mögliche Folgen diskutiert. Die ersten Erfahrungen zeigen bereits, dass es zu einer Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene kommen kann. Die Methode ist inzwischen auch im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung verankert, wobei u.a. auf die Entwicklung von Leitlinien verwiesen wird. Durch die Erweiterung der EU werden sich zudem die Gewichte im Hinblick auf jeweils realisierte Systeme der Alterssicherung verschieben. Dies wiederum kann für den auf europäischer Ebene vorzunehmenden Bewertungsprozess Folgen haben und auf nationale sozialpolitische Entscheidungen ausstrahlen.

Inhalt

1. Vorbemerkungen	5
2. Fiskalische Nachhaltigkeit von Alterssicherungssystemen.....	8
2.1 Rentenalter und Länge der Erwerbsphase	8
2.2 Aussagen über die fiskalische Nachhaltigkeit von Alterssicherungssystemen in dem vorgelegten ersten gemeinsamen Bericht	12
3. Zur „Angemessenheit“ von Leistungen aus Alterssicherungssystemen.....	18
4. Die Festlegung von „benchmarks“ angesichts einer vielgestaltiger werdenden „Alterssicherungslandschaft“ in Europa.....	23
5. Literatur	26

1. Vorbemerkungen

So wie es vielfältige Einflussfaktoren für die Entwicklung der Alterssicherung in einem Land gibt, so gibt es auch zahlreiche Einflussfaktoren und Akteure in dem auf europäischer Ebene durch den Europäischen Rat von Lissabon initiierten Prozess der „offenen Methode der Koordinierung“, und zwar im Hinblick auf

- die Auswahl und Formulierung von Zielsetzungen,
- die konkrete Definition von Indikatoren zur Messung der jeweiligen Ziele und schließlich
- die Interpretation und Bewertung dieser Informationen.

Dabei ist zu beachten, dass der Bereich der Alterssicherung mit vielen anderen Bereichen insbesondere der Wirtschafts- und Sozialpolitik in vielfältiger Weise verknüpft ist, wobei diese komplexen und interdependenten Beziehungen vielfach nicht hinreichend beachtet werden.

Hinsichtlich der Akteure auf nationaler wie europäischer Ebene spielt eine Rolle, welches Einflusspotential sie jeweils haben und in welcher Weise sie zusammenwirken. Wichtig ist auch, wie die sich in dem Prozess der „offenen Methode der Koordinierung“ herauskristallisierenden Befunde – bzw. welche dieser Befunde – von den Akteuren auf der nationalen Ebene genutzt und in den Entscheidungsprozess eingebracht werden.

Es ist kein Geheimnis, dass unterschiedliche Ministerien – so insbesondere Wirtschafts- und Finanzministerien einerseits, Sozialministerien andererseits – im Bereich der Alterssicherung oftmals unterschiedliche Interessen verfolgen, unterschiedliche Gesichtspunkte in den Vordergrund rücken und Schwerpunkte bei ihren Aktivitäten setzen. Die Einflussmöglichkeiten bei der Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen hängen wiederum von vielen Faktoren ab, auch von dem in einem Land geschaffenen Meinungsklima. Dieses wird nicht zuletzt über die Medien mitgestaltet, auf die wiederum verschiedene Akteure Einfluss haben. Hierin drücken sich auch Wandlungen in den normativen Vorstellungen aus, so zur Rolle des Staates im Bereich der Alterssicherung hinsichtlich Umfang und Art seiner Tätigkeit. Verknüpft damit sind Einschätzungen über die für realisierbar gehaltenen Wirkungen bestimmter Maßnahmen – z.B. bei einer Verlagerung von umlagefinanzierter öffentlicher zu kapitalfundierter privater Altersvorsorge und -sicherung. Diese Wirkungserwartungen werden wiederum von Vorstellungen beeinflusst, die insbesondere von der in der Wirtschaftswissenschaft dominierenden Sicht geprägt sind und verbreitet werden.

Mit Blick auf die Alterssicherungspolitik wird man für die jüngere Zeit – zumindest bezogen auf Deutschland – feststellen können, dass sich Gewicht und Einfluss der Akteure verschoben haben. So ist insbesondere der Einfluss des Finanzministeriums deutlich weiter gestiegen. Dazu tragen insbesondere die auf die öffentlichen Haushalte gerichteten Stabili-

tätskriterien in der EU bei. Zugenommen hat vor allem auch der Einfluss von Finanzmarktakteuren auf die öffentliche Diskussion und die Wahrnehmung von Entwicklungen. Dabei spielen die Medien, verglichen mit früheren Phasen, eine gewichtigere Rolle, wobei die Berichterstattung vielfach nicht als ausgewogen zu bezeichnen ist.

Wie auf nationaler Ebene, so kann man auch auf europäischer Ebene zwei Gravitationsfelder erkennen – Wirtschaftspolitik (inklusive Währungspolitik¹) und Finanzpolitik einerseits sowie Sozialpolitik andererseits –, und zwar sowohl auf der Ebene des Ministerrats als auch der der Europäischen Kommission (mit ihren jeweiligen Generaldirektionen). Diese Institutionen – bzw. die in ihnen jeweils handelnden Personen – können als maßgebliche Akteure in dem Prozess der „offenen Methode der Koordinierung“ angesehen werden.

Es wäre eine interessante (Forschungs-)Frage, welches die oftmals verschlungenen Einflusspfade sind und welches Gewicht die jeweiligen Akteure im Zusammenhang mit bestimmten Entscheidungen besaßen. Dazu gehört wie gesagt das komplexe Wechselspiel zwischen politischen und Finanzmarkt-Akteuren sowie Medien. Dies aufzuhellen setzt allerdings detaillierte Informationen und „insider-“ Kenntnisse voraus. Dies gilt nicht nur für die europäische, sondern auch für die nationale Ebene. Bereits für die Entstehung des vorgelegten „gemeinsamen Berichts der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten“² wäre es reizvoll, dem Prozess nachzuspüren sowie dabei vorgenommene Gewichtsverschiebungen zu analysieren.

Diese Vorbemerkungen sollen andeuten, dass es für einen außenstehenden Beobachter nur sehr begrenzt möglich ist, etwas über die bisherigen Erfahrungen mit diesem neuformulierten Ansatz auszusagen, zumal dieser nicht isoliert von anderen Einflusskanälen auf europäischer Ebene zu sehen ist.³ Die Anmerkungen zum bisherigen Prozess können sich folglich primär nur auf das beziehen, was an der Oberfläche anhand allgemein zugänglicher publizierter Informationen erkennbar wird.

In jüngster Zeit wird – so auch in Deutschland – die Auffassung vertreten, dass dieses neue Verfahren der offenen Methode Möglichkeiten eröffnet, sozialpolitischen Fragen auf euro-

¹ Bemerkenswert ist übrigens, dass die Europäische Zentralbank (EZB) neben den Mitgliedsstaaten und der Kommission stimmberechtigtes Mitglied im Ausschuss für Wirtschaftspolitik des Ecofin-Rates (also der Wirtschafts- und Finanzminister) ist. Vgl. Europäische Zentralbank (2003: 51), wo es allerdings sehr allgemein heißt, „dass die EZB am Informations- und Meinungsaustausch zwischen den politischen Instanzen der Europäischen Union über die aktuelle Wirtschaftslage und die Finanz- und Strukturpolitik teilnimmt“, während umgekehrt „der Präsident des Ecofin-Rats und ein Kommissionsvertreter regelmäßig an den Sitzungen des EZB-Rats teilnehmen“.

² Vgl. Rat der Europäischen Union (2003).

³ Siehe dazu Schmähl (2002). Vgl. zu alterssicherungsrelevanten Einflüssen durch Maßnahmen zur Verwirklichung der vier Grundfreiheiten im Binnenmarkt wie auch durch die Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien die Beiträge in Schmähl und Rische (1995, 1997) wie auch Schmähl (1989a, 1990, 1997a); Schulte (2001).

päischer Ebene größere Aufmerksamkeit zu widmen und damit die Dominanz der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu reduzieren. Ob das tatsächlich so ist und ob die Erwartungen, die damit verbunden werden, auch tatsächlich realisiert werden, bleibt abzuwarten.

Eine immer wieder betonte Aussage auf europäischer Ebene ist, dass die Kompetenz der Mitgliedsländer in der sozialen Sicherung nicht unterminiert werden soll. Allerdings soll der Prozess – wie es mitunter heißt – „innovative Konzepte fördern, woraus sich gegebenenfalls später Leitlinien oder Empfehlungen entwickeln können“.⁴ Dies deutet in Richtung eines Ansatzes, der bereits im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik angewendet wird.⁵ Lange war es so, dass im Bereich der Alterssicherung – sieht man von den Koordinierungsregeln der Verordnung des Rates (EWG) Nr. 1408/71 für die erste Schicht der Alterssicherung ab – auf europäischer Ebene vor allem über Maßnahmen diskutiert wurde, die sich auf die zweite Schicht – ergänzende betriebliche Systeme – bezogen, insbesondere um durch deren Gestaltung Mobilitätshemmnisse für Arbeitnehmer zu vermeiden. Auch Aspekte, welche die dritte Schicht – die zusätzliche private Vorsorge – betreffen, gewannen u.a. im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit an Bedeutung.

Doch inzwischen sind wieder zunehmend die Regelsicherungssysteme der ersten Schicht in den Blickpunkt gerückt. Dies steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Maastrichter Konvergenzkriterien zur Verschuldung öffentlicher Haushalte und dem anzustrebenden Ausgleich des Staatshaushalts. Bei der „offenen Methode der Koordinierung“ rücken die staatlichen Regelsicherungssysteme der Alterssicherung geradezu ins Zentrum bei der Frage nach der (fiskalischen) Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme.

Dies drückt sich auch im Zielkatalog aus, der für den Bereich der Alterssicherung inzwischen formuliert wurde. Von den formulierten 11 Einzelzielen⁶ scheinen derzeit insbesondere die fiskal- und die sozialpolitische Dimension besondere Aufmerksamkeit zu finden und für die Indikatorenbildung relevant zu sein.

- Bei der *fiskalpolitischen* Dimension geht es vor allem um die *fiskalische Nachhaltigkeit* der Alterssicherungssysteme, wobei – wie erwähnt – die öffentlichen Systeme im Zentrum stehen.
- Bei der *sozialpolitischen* Dimension geht es primär um *Vermeidung von Armut* bzw. sozialer Ausgrenzung im Alter sowie um die *Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards* (Lebenshaltungsniveaus) im Alter.

⁴ Europäischer Konvent (2003a), Ziff. 37.

⁵ Dies wiederum steht im Zusammenhang mit der Frage nach Entscheidungsregeln, insbesondere inwieweit von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen wird. Und dabei gewinnt die Frage nach dem Einfluss der verschiedenen Akteure wieder eine zentrale Rolle.

⁶ Diese 11 Einzelziele wurden gemeinsam vom Ausschuss für Sozialschutz und dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik formuliert und in dem Bericht über die „Qualität und langfristige Finanzierbarkeit der Altersversorgungssysteme“ vorgelegt, vgl. Rat der Europäischen Union (2001). An diesen Einzelzielen orientiert sich der vorgelegte Bericht über angemessene und nachhaltige Renten.

Auf einige mit diesen beiden Themenkomplexen verbundene Fragen wird nachfolgend eingegangen.

2. Fiskalische Nachhaltigkeit von Alterssicherungssystemen

Auf europäischer Ebene spielt die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eine zentrale Rolle. Dazu gehören die Auswirkungen alternder Bevölkerungen für die öffentlichen Haushalte, wobei die (öffentlichen, vor allem umlagefinanzierten) Alterssicherungssysteme besondere Aufmerksamkeit finden. Diskutiert werden verschiedene Möglichkeiten, die fiskalische Nachhaltigkeit zu fördern. Eine der Möglichkeiten, die auf europäischer wie nationaler Ebene in jüngster Zeit in den Vordergrund gerückt wurde, betrifft die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung insbesondere älterer Arbeitskräfte.⁷

2.1 Rentenalter und Länge der Erwerbsphase

Sowohl im Interesse fiskalischer Nachhaltigkeit als auch einer ausgewogenen Lastentragung zwischen Erwerbspersonen und Rentnern wird eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte angestrebt. Wenn es dadurch keinen Verdrängungseffekt auf dem Arbeitsmarkt gibt, es insgesamt also zu einer erhöhten Erwerbsbeteiligung kommt, dann ist dadurch für die sozialen Sicherungssysteme eindeutig eine fiskalische Entlastung zu erreichen. Das betrifft nicht nur Alters- und Rentenversicherungssysteme, sondern auch Gesundheitssysteme, Pflegeversicherung usw.

Insbesondere angesichts einer im Durchschnitt steigenden Lebenserwartung wird eine Ausdehnung der Erwerbsphase für erforderlich gehalten. Hierfür sind quantitative Ziele auf europäischer Ebene formuliert worden: Die Beschäftigungsrate der 55- bis 64-Jährigen soll – entsprechend der sog. „Lissabon-Strategie“ – von 38,5 % (2001) auf 50 % oder mehr (bis 2010) steigen. Darüber hinaus ist in Barcelona als Zielwert für das *Rentenalter* vereinbart worden, dieses bis 2010 um 5 Jahre anzuheben. Hierbei stellt sich die Frage, ob sich dieser Zielwert bezieht auf

- (a) das „offizielle“ oder
- (b) das im Durchschnitt tatsächliche realisierte Alter der Inanspruchnahme von Alters- oder von Versichertenrenten (also einschließlich Invaliditätsrenten), oder aber
- (c) das Durchschnittsalter bei Beendigung der Erwerbsphase.

⁷ In Deutschland ist dieses Thema schon vor rund 20 Jahren intensiv erörtert worden – auch wenn in jüngster Zeit in den Medien (und von manchen Politikern) der Eindruck erweckt wird, als handele es sich um ein neues Thema. Vgl. hierzu beispielsweise die Beiträge in Schmähl (1988, 1989b).

Die Varianten (b) und (c) können sich erheblich durch Regelungen in der Arbeitslosenversicherung, Vorruhestandsmöglichkeiten, betriebliche Arrangements (wie Zeitkonten, betriebliche Alterssicherung) u.a.m. unterscheiden.

Blicken wir auf die Erwerbsquoten, die für die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen im Durchschnitt der EU-Länder mit 38,8 % (2001) angegeben wird, so zeigen sich zwischen den EU-Ländern beträchtliche Unterschiede (Übersicht 1). Teilt man die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen in die bis 59-Jährigen und die 60- bis 64-Jährigen auf, so zeigen sich auch innerhalb der Länder beträchtliche Unterschiede. So haben die nordischen Länder die höchsten Erwerbsquoten der 55- bis 59-Jährigen. Doch auch in diesen Ländern sinkt die Erwerbsbeteiligung bei den 60- bis 64-Jährigen um 30 bis 40 Prozentpunkte, so in Schweden von knapp 80 % auf 50 %, in Dänemark von 73,5 % auf 33,7 %. Für die 15 EU-Länder ist es im Durchschnitt ein Sinken der Erwerbsbeteiligung von 52,9 % (für die 55- bis 59-Jährigen) auf 23,3 % (für die 60- bis 64-Jährigen).

Auch in den Beitrittsländern zeigen sich erhebliche Differenzen in der Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen: Liegen die Tschechische Republik, Litauen und Lettland hierbei etwa im EU-Durchschnitt, so weisen Polen mit 30,5 % und vor allem Ungarn, Slowenien und die Slowakische Republik mit unter 25 % deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegende Erwerbsquoten auf.

Wenn also eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen gemäß der Zielvorstellung in der EU erreicht werden soll, so muss insbesondere auch eine Erhöhung in der Altersgruppe ab 60 realisiert werden – also bei den (gemessen an der deutschen Realität) nicht nur älteren, sondern „alten“ Arbeitnehmern. Die Integration der Beitrittsländer in die EU wird – angesichts der auch dort vielfach sehr niedrigen Erwerbsquoten – die Realisierung des EU-Zieles nicht erleichtern, zumal wenn berücksichtigt wird, dass der weitere Transformations- und Integrationsprozess in diesen Ländern unter Umständen die Beschäftigungschancen gerade Älterer nicht gerade fördern könnte.

Nur am Rande sei erwähnt, dass Angaben über Erwerbsquoten für die Frage nach den fiskalischen Effekten für Alterssicherungssysteme von begrenzter Aussagekraft sind, da es hierfür auch darauf ankommt, ob es sich um Vollzeitstätigkeiten oder Formen (unterschiedlich hoher) Teilzeitarbeit handelt.

Übersicht 1: Erwerbsquoten in EUR 15 und in den Beitrittsländern in 2001

Land	Erwerbsquoten		
	55-64	55-59	60-64
<i>EUR 15</i>	38,8	52,9	23,4
Belgien	25,1	38,1	12,1
Dänemark	58,0	73,5	33,7
Deutschland	37,7	57,7	20,8
Griechenland	38,0	47,7	29,7
Spanien	39,2	47,3	29,5
Frankreich	31,9	49,3	9,9
Irland	46,8	54,4	37,1
Italien	28,1	36,2	18,0
Luxemburg	24,4	39,3	8,9
Niederlande	39,6	56,9	18,5
Österreich	28,6	43,8	14,0
Portugal	50,1	56,7	44,8
Finnland	45,8	62,4	25,2
Schweden	66,8	77,9	50,2
Vereinigtes Königreich	52,3	64,7	37,6
<i>Beitrittsländer</i>			
Bulgarien	23,9		
Zypern	49,8		
Tschechische Republik	39,9		
Estland	48,6		
Ungarn	23,7		
Lettland	36,4		
Litauen	39,1		
Polen	30,5		
Rumänien	50,5		
Slowakische Republik	22,5		
Slowenien	23,4		

Quellen: Rat der Europäischen Union (2003), Tabelle 6 und statistische Hintergrunddaten der Mitgliedsstaaten sowie Europäische Kommission (2002a: 189 ff., Schlüsselindikatoren für die Beschäftigung).

Für die Veränderung von Erwerbsbeteiligung und Rentenalter spielen viele Faktoren eine Rolle, nicht allein die Ausgestaltung der Regelungen für Alterssicherungssysteme. Doch sind diese von beträchtlicher Bedeutung, wie beispielsweise in Deutschland seinerzeit die Einführung der flexiblen Altersgrenze ab 1973 zeigte, wo innerhalb eines Jahrzehnts die Erwerbsbeteiligung der 63-jährigen Männer von 67 % auf 27 %, also um 40 Prozentpunkte sank. Auch wenn dies nicht allein auf die damals neuen rentenrechtlichen Regelungen zurückgeführt werden kann, so spielten die veränderten institutionellen Regelungen und die damit verbundenen Anreize für die sich im Zeitablauf immer weiter verfestigende Entwicklung des vorzeitigen Ausscheidens (und auch der darauf gerichteten Erwartungen der Beschäftigten) eine wichtige Rolle. Eine Trendumkehr durch politische Maßnahmen einzuleiten – was sicherlich schwieriger ist als die seinerzeitige Einleitung des Prozesses der Frühverrentung –, erfordert allerdings, dass Arbeitnehmern und Unternehmen frühzeitig entsprechende Signale im Hinblick auf sich ändernde Bedingungen gegeben werden. In Deutschland wurde dies in den vergangenen Jahren bewusst vermieden.

Erforderlich wäre aus meiner Sicht die frühzeitige Entscheidung über eine Regel, die deutlich macht, dass bei steigender Lebenserwartung⁸ die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Altersrenten verändert werden, mit dem Ziel, dass eine steigende Lebenserwartung nicht ausschließlich zu einer längeren Rentenlaufzeit führt. Wenn aber die Versicherten vorzeitig ausscheiden wollen, sollten die Bedingungen so gestaltet werden, dass dann die zusätzlichen Kosten von denjenigen zu tragen sind, die diese Entscheidung treffen.⁹

Beispielsweise erfolgt im neuen schwedischen (beitragsdefinierten) Alterssicherungssystem durch den Einbau eines (kohortenspezifischen) Lebenserwartungsfaktors in die Formel für die Erstberechnung der Rente eine automatische Korrektur der rentenrechtlichen Regelungen für jeweils neu ins Rentenalter tretende Versicherte, indem die akkumulierten Rentenansprüche jeweils auf die unter Berücksichtigung sich ändernder Lebenserwartung kalkulierte (durchschnittliche) Rentenlaufzeit verteilt werden. In Deutschland könnte man beispielsweise die sogenannte „Regelaltersgrenze“ und ggf. auch die frühestmögliche Grenze für den Bezug einer Altersrente in einer klar definierten Weise an die Entwicklung der Lebenserwartung koppeln. Das wäre ein plausibler demographischer Faktor im deutschen Rentenversicherungssystem.¹⁰

Ein anderer derzeit in Deutschland wieder diskutierter Ansatzpunkt, um Anstöße für eine spätere Inanspruchnahme von Altersrenten zu geben, ist die Höhe der Abschläge bei vor-

⁸ Z.B. der ferneren Lebenserwartung 65-Jähriger.

⁹ Es ist hier nicht der Ort, um auf verschiedene Voraussetzungen und flankierende Maßnahmen einzugehen, die dazu beitragen müssten, dass ein vorzeitiges Ausscheiden tatsächlich eine freiwillige Entscheidung ist und nicht durch eine ungünstige Arbeitsmarktlage erzwungen wird. Siehe hierzu u.a. Enquête-Kommission (2002).

¹⁰ S. dazu u.a. Schmähl (1997b, 1999) sowie Schmähl und Viebrok (2000).

zeitiger Inanspruchnahme einer Altersrente – bzw. die Höhe von Zuschlägen bei Weiterarbeit. Ohne auf die damit verbundenen Fragen hier einzugehen sei zumindest darauf verwiesen, dass auch in umlagefinanzierten Systemen die Höhe dieser Abschläge deutliche Unterschiede aufweist, wie am Beispiel der deutschen Rentenversicherung und des neuen schwedischen Systems deutlich wird.¹¹ Bei der Beurteilung der Höhe der Abschläge kommt es u.a. darauf an, ob die fiskalischen Folgen für das Rentensystem, die Anreize für die Inanspruchnahme von Renten und/oder die verteilungspolitischen Folgen für die erreichbare Rentenhöhe in den Mittelpunkt der Argumentation gerückt werden.

Es ist unstrittig, dass ein im Durchschnitt längeres Verweilen in der Erwerbsphase zu einer fiskalischen Entlastung des Alterssicherungssystems – also zu niedrigeren Abgabesätzen – beiträgt.¹² Allerdings setzt die Realisierung dieses Ziels auch flankierende Maßnahmen voraus, so u.a. hinsichtlich der Qualifizierung von auch älteren Arbeitskräften wie auch der Gestaltung von Arbeitsbedingungen. Insgesamt liegt hierin ein wichtiger potentieller Beitrag zur erstrebten Nachhaltigkeit von Alterssicherungssystemen.

2.2 Aussagen über die fiskalische Nachhaltigkeit von Alterssicherungssystemen in dem vorgelegten ersten gemeinsamen Bericht

Im Bericht wird die Entwicklung der *öffentlichen Ausgaben* und deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung stark in den Vordergrund gerückt. Dass insbesondere die Finanzminister vor allem an den Auswirkungen der Alterssicherungspolitik auf die öffentliche Haushalte interessiert sind, ist ohne weiteres verständlich. Bereits in dem im Oktober 2001 vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik (Economic Policy Committee, EPC), einem Unterausschuss des Ecofin-Rats, veröffentlichten Bericht über „Budgetary challenges posed by ageing populations“ wurden Indikatoren zur Messung der Nachhaltigkeit vorgeschlagen. Nachhaltigkeit wird dort definiert als in Übereinstimmung stehend mit dem Budgeterfordernissen der Europäischen Währungsunion, insbesondere dem Ziel, die öffentlichen Haushalte „close to balance or in surplus“ abzuschließen.¹³

Diese Fokussierung auf die *öffentlichen Ausgaben* findet sich auch in dem von Kommission und Rat gemeinsam vorgelegten Bericht, in dem auf Projektionsergebnisse des genannten EPC (für den Zeitraum bis 2050) zurückgegriffen wird, ergänzt z.T. um aktualisierte Berechnungen für verschiedene Länder, so auch für Deutschland (Ziff. 4.3.1). Hingewiesen wird darauf, dass im Durchschnitt der EU-Länder im Jahr 2000 die öffentlichen Rentenausgaben bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 10,4 % erreichten. Allerdings bestand

¹¹ Vgl. die Übersicht in Schmähl (2001).

¹² Unterstellt, es werden an das Alterssicherungssystem Abgaben entrichtet und die Leistungen später in Anspruch genommen.

¹³ Vgl. Economic Policy Committee (2003: 66).

eine erheblichen Streubreite, die von 4,6 % (Irland) und 5,5 % (Großbritannien) bis 14,5 % (Österreich) reicht. Die Projektionsergebnisse zeigt Übersicht 2.

Übersicht 2: Staatliche Rentenausgaben (einschließlich der meisten staatlichen Ersatz-einkommen für Personen ab 55) vor Steuern, ausgedrückt in Prozent des BIP (EPC-Projektionen von 2001 ohne Berücksichtigung der nach 2000 in Kraft getretenen Gesetze)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Maximale Veränderung
Belgien	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
Dänemark	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
Deutschland	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
Griechenland	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Spanien	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,6
Frankreich	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8	./.	4,0
Irland	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italien	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
Luxemburg	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
Niederlande	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Österreich	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
Portugal	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
Finnland	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
Schweden	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
Vereinigtes Königreich	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
<i>EUR 15</i>	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Quelle: Rat der Europäischen Union (2003: 71 f.).

Im Bericht wird zwar ausgeführt, dass die Projektionen zwischen den Ländern wegen Unterschieden im Deckungsgrad („coverage“) nicht voll vergleichbar seien.¹⁴ Leider wird aber nicht deutlich gemacht, worin die Unterschiede bestehen. Denken wir nur an das vielgestaltige deutsche Alterssicherungssystem, wo es allein bei den Regelsystemen der ersten Schicht neben gesetzlicher Rentenversicherung und Beamtenversorgung ein Sondersystem für Landwirte gibt. Die zentrale Frage lautet, ob all solche Systeme einbezogen sind bzw. die davon erfassten Personen.

¹⁴ Rat der Europäischen Union (2003: 70). In diesem Zusammenhang ist allerdings zu klären, ob sich dies auf den Personenkreis oder die Art der Leistungen bezieht.

Wie werden z.B. bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen an ältere Menschen behandelt? Das damit verbundene Problem wird deutlich, wenn man für Deutschland vor Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung nach Ausgaben der Alterssicherung fragte: Die Ausgaben der Sozialhilfe an Ältere gehörten nicht zu den Ausgaben eines Systems der Alterssicherung, während nun die Zahlungen der bedarfsorientierten Grundsicherung zur Alterssicherung zu rechnen sind. Und was ist mit den Steuerausfällen bzw. -vergünstigungen im Zusammenhang mit Systemen der Alterssicherung, die z.T. im deutschen Sozialbudget als indirekte Leistungen erfasst werden? Auch Steuerentlastungen führen zu einer Belastung für öffentliche Haushalte bei gegebenem Ausgabenvolumen.

Die Beurteilung solcher Zahlen, wie sie in Übersicht 2 enthalten sind, setzt also die genaue Kenntnis dessen voraus, was jeweils an öffentlichen Ausgaben berücksichtigt wird. Im Bericht heißt es lediglich, es seien die meisten öffentlichen Ersatzeinkommen an Personen im Alter ab 55 Jahren einbezogen. Gehören dazu dann auch die Vorruhestandsprogramme, Arbeitslosengelder an ältere Arbeitnehmer, Ausgaben für Krankengeld usw.? Und welcher Personenkreis wird berücksichtigt? So ist für Großbritannien meines Wissens nicht geklärt, ob hier die ehemaligen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einbezogen sind oder nicht. Konkret gefragt: Was gehört jeweils zu den öffentlichen Ausgaben der Alterssicherung, die der verschiedenen öffentlichen Alterssicherungssysteme oder sind es öffentliche Ausgaben für alte Menschen?

Man müsste folglich für jedes Land wissen, welche Art von Ausgaben berücksichtigt sind, um die vorgelegten Zahlen vergleichen zu können. Denn es sollte nicht vergessen werden, dass die Beurteilung solcher Zahlen nicht primär danach erfolgen kann, dass die beste Alterssicherung dort ist, wo die Ausgaben relativ am geringsten sind! Im Zentrum der Aufgaben der Alterssicherung sollte die Situation der Menschen stehen. Folglich sind sowohl die Finanzierung als auch die Leistungen zu berücksichtigen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den ausgewiesenen Daten um *Brutto*-ausgaben handelt. Für die fiskalische „Belastung“ kommt es jedoch auf die *Netto*-ausgaben an. Sie unterscheiden sich von den Bruttoausgaben durch die Abgaben – Beiträge, direkte und indirekte Steuern –, die von den Empfängern öffentlicher Ausgaben wieder an öffentliche Haushalte *zurück*fließen. Je nach Gestaltung des Abgabensystems können sich hier beträchtliche Unterschiede gerade im internationalen Vergleich ergeben, wie – bezogen auf die Gesamtheit aller öffentlichen Ausgaben – eine Studie der OECD deutlich gemacht hat.¹⁵ Wird z.B. die steuerliche Behandlung von Alterseinkünften geändert – so wie dies in Deutschland auf der politischen Tagesordnung steht –, so ändert dies nichts an den öffentlichen Brutto-, wohl aber an den Nettoausgaben.

¹⁵ Vgl. Adema (2001).

Die unterschiedliche Struktur von Alterssicherungssystemen im Hinblick auf öffentliche und private Systeme hat notwendigerweise Folgen für einen Indikator, der allein die öffentlichen Systeme berücksichtigt. Hierbei liegt aus Sicht der Finanzpolitiker nahe, einen niedrigen Prozentsatz als positiv und Steigerungen als negativ anzusehen. Die Folgerung, es sei stärker zu privatisieren, läge in diesem Fall nahe. Dies mag mit einer verringerten Belastung öffentlicher Haushalte verbunden sein, kann aber – wie die Alterssicherungsreform des Jahres 2001 in Deutschland zeigt – zu einer Mehrbelastung der Privathaushalte für deren öffentliche und private Alterssicherung führen. Blickt man auf die langfristige ökonomische (wie auch politische) Tragfähigkeit von Alterssicherungssystemen, so sind auch die betrieblichen und sonstigen privaten Systeme und damit sowohl deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung als auch deren Verteilungseffekte mit zu berücksichtigen.

Bereits die Analyse der „derzeitigen“ Situation bereitet Probleme und wirft viele Fragen auf, die bei der Suche nach aussagefähigen Vergleichen zu beantworten sind. Dieses Problem- und Unsicherheitsspektrum erhöht sich bei Projektionen um ein vielfaches, sofern Aussagen für die nächsten Jahrzehnte erfolgen.

Es bedarf keiner näheren Erläuterung, dass die Aussagen über die künftige Entwicklung von einer Vielzahl zumeist recht diskussionsbedürftiger Annahmen abhängen. Bei der Entwicklung der Ausgabenquote – Ausgaben der Alterssicherung gemessen am BIP – käme es auch darauf an, welche ökonomischen Wirkungen Alterssicherungssysteme bzw. deren Veränderung auslösen und wie Veränderungen in ökonomischen und demographischen Variablen die Ausgabenentwicklung im Bereich der Alterssicherung wiederum berühren. Dazu gehört dann u.a. die Einschätzung der Wirkungen von Reformmaßnahmen, die je nach den verwendeten Verhaltensannahmen unterschiedlich ausfallen kann. Allerdings werden bei der Ableitung von Projektionsergebnissen über die künftige Entwicklung die Wechselwirkungen zwischen demographischer und ökonomischer Entwicklung im Hinblick auf Umfang, Struktur und Veränderung von Alterssicherungssystemen häufig nicht berücksichtigt.

In den nächsten 4 bis 5 Jahrzehnten werden nach den Aussagen des gemeinsamen Berichts (basierend auf den vom EPC bereits zuvor veröffentlichten Projektionen) die Ausgabenrelationen zumeist um 3 bis 5 Prozentpunkte des BIP steigen, sofern unterstellt wird, die Politiken, d.h. insbesondere auch das Finanzierungs- und Leistungsrecht – des Jahres 2000 – bleiben unverändert.¹⁶ Großbritannien stellt dabei wiederum einen Sonderfall dar, denn trotz einer alternden Bevölkerung und eines steigenden Altenquotienten (Zahl alter Menschen zur Zahl der Personen in der Erwerbsfähigkeitsphase) sinkt der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP, während für Deutschland ein Anstieg um 5 Prozentpunkte errechnet wurde. Die ergänzend für Deutschland mitgeteilten Berechnungsergebnisse führen unter

¹⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union (2003: 71).

Berücksichtigung der Reformmaßnahmen des Jahres 2001 danach zu einem verringerten Anstieg, und zwar um 4,1 statt um 5 Prozentpunkte.¹⁷

Die Aussagefähigkeit solcher Angaben für die Beurteilung der fiskalischen Nachhaltigkeit – das wird im Bericht auch deutlich formuliert – hängt u.a. von der Art der Finanzierung und der jeweils maßgebenden Abgabebemessungsgrundlage ab (z.B. beitragspflichtige Lohnsumme): Je nach Annahme über die Entwicklung der jeweils in einem Land maßgebenden Bemessungsgrundlage für die Abgaben ergeben sich unterschiedliche Aussagen über die Veränderung der erforderlichen Abgabensätze verglichen mit der Entwicklung der Ausgabenrelation zum Bruttoinlandsprodukt. Die Entwicklung des in einem Alterssicherungssystem erforderlichen Beitragssatzes ist für die politische Diskussion in der Regel bedeutsamer als die Entwicklung der Relation von Ausgaben zum Bruttoinlandsprodukt.

Im Bericht wird vor allem Schweden geradezu als Vorbild dargestellt, da dort eine Fixierung des Beitragssatzes im Rahmen des neuen beitragsdefinierten Systems erfolgte mit der Konsequenz, dass erforderliche Anpassungen notwendigerweise auf der Ausgabenseite (beim Leistungsniveau) erfolgen müssen (einnahmenorientierte Ausgabenpolitik). Hiermit wird also eine subjektive Bewertung bestimmter Ausgestaltungsformen vorgenommen, obwohl stets ein „objektives“ Verfahren – insbesondere von den Mitgliedsstaaten – gefordert wird.¹⁸

Unterstrichen wird im Bericht, dass die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Alterssicherungssysteme in erheblichem Maße mit der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen generell verknüpft sei – was die unmittelbare Bedeutung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch für die Alterssicherung unterstreichen soll. Hier wird im Bericht der Unterschied verwischt zwischen zweckgebundenen Beiträgen, denen eine Gegenleistung gegenübersteht, und allgemeinen Steuern ohne Anspruch auf eine Gegenleistung, indem betont wird, der Anstieg solcher Beiträge sei äquivalent zu einer Steuererhöhung. Wenn jedoch mit den Beitragszahlungen – insbesondere, wenn ihnen eine von der Höhe der Beitragszahlung positiv beeinflusste Gegenleistung gegenüber steht – ein Anspruch auf Leistungen verbunden ist, so ist die Gleichsetzung mit einer Steuer nicht sachgerecht.¹⁹ Solche

¹⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union (2003: 72, Anm. zu Tab. 8). Zwar wird im Bericht darauf hingewiesen, dass Beiträge zu betrieblichen und privaten System mit zu berücksichtigen seien. In den oben erwähnten Ausgabenprojektionen werden sie allerdings nicht berücksichtigt.

¹⁸ Außerdem, darauf wird bei den Auswirkungen für die Rentner noch einzugehen sein, gibt es ja z.T. in manchen Ländern unterschiedlich konstruierte Systeme für bestimmte Gruppen der Bevölkerung. Deutschland bietet dafür ein anschauliches Beispiel.

¹⁹ Im Berichtsentwurf der Kommission hieß es noch: falls Beiträge nicht zu höheren Ansprüchen führen. Vgl. Europäische Kommission (2002b).

Aussagen, die in pauschaler Weise Beiträge und Steuern gleichsetzen, finden sich allerdings auch in der deutschen Diskussion.²⁰

Die im Bericht verwendeten Indikatoren für fiskalische Nachhaltigkeit sind – bei aller Unsicherheit über die Datengrundlagen und Projektionsannahmen – vergleichsweise „harte“ und gut messbare Indikatoren. Es handelt sich hierbei primär um sog. *Input-Indikatoren*, die an den „Kosten“ der Alterssicherung anknüpfen und diese messbar machen.

Schwieriger ist es – und das ist ein allgemeines Problem –, den Output von Alterssicherungssystemen zu messen und ggf. deren Nutzen zu bewerten, was gleichfalls für die fiskalische wie auch politische Nachhaltigkeit von Bedeutung ist. Und auch für die sozial- und verteilungspolitische Beurteilung ist von zentraler Bedeutung, was die Wirkungen der Alterssicherungssysteme sind. Es gilt also, auch sog. *Output-Indikatoren* zu formulieren und zu berücksichtigen. Eine besondere Rolle spielt hierbei die Zeitdimension: Wenn *heute* Abgaben in einem bestimmten System geleistet werden, dann ist damit noch nichts darüber gesagt, welche Leistungen damit *später* verbunden sein werden, wenn die Abgabepflichtigen selbst Rentner werden. Dies ist offenkundig, wenn ein neues System eingeführt wird, wie dies z.B. in Schweden, Italien, Lettland oder Polen mit den beitragsdefinierten Systemen der Fall ist. Dies trifft aber für kapitalfundierte wie auf umlagefinanzierte Systeme zu und ist abhängig von deren Konstruktion sowie der Entwicklung der jeweiligen Risiken, denen sie ausgesetzt sind. Fragt man nach dem Output der Alterssicherungssysteme, so geht es nicht nur um die Situation derjenigen, die jetzt Rentner sind, sondern insbesondere auch um die künftige Situation der heutigen Beitragszahler.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Es besteht eine erhebliche Gefahr, dass mit einfachen, leicht messbaren und vor allem den Input (die Kosten) berücksichtigenden Indikatoren – wie z.B. dem Anteil der öffentlichen Ausgaben für Alterssicherung gemessen am Bruttoinlandsprodukt – ein Prozess des „benchmarking“ in Gang gesetzt wird, der mit methodischen wie politischen Problemen verbunden sein kann. Es stellt sich nämlich u.a. die Frage, was als „benchmark“ beispielsweise bei einem derartigen Indikator gewählt wird – ein Durchschnitt über alle (EU-)Länder oder ein besonders niedriger Wert? Dieser kann dann sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ein politisches Argument sein, das von bestimmten Akteuren mit Blick auf intendierte Veränderungen im Volumen oder in der Struktur des Alterssicherungssystems eingesetzt wird. Indirekt deutet sich solches bereits im Bericht an, indem bestimmte Konstellationen positiv hervorgehoben werden, so die Verlagerung zu beitragsdefinierten wie auch zu kapitalfundierte Alterssicherungssystemen.

²⁰ So wenn z.B. der Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung apodiktisch feststellt, dass Sozialbeiträge nichts anderes seien als eine Steuer auf Arbeit. Vgl. Sachverständigenrat (2002: 339).

Allerdings vermisse ich in dem Bericht kritische Hinweise auf mögliche Probleme, die z.B. mit einer stärkeren Verlagerung hin zu kapitalfundierte Systemen verbunden sind. Dass solche Probleme existieren, ist inzwischen unstrittig,²¹ auch, dass mit der Verlagerung zu kapitalfundierte Systemen – seien sie öffentlich oder privat betrieben – keine Verringerung der durch steigende Lebenserwartung bedingten Probleme erreicht wird. Derartige Aspekte sollten auch in einem solchen Bericht, zumindest mit größerer Deutlichkeit als bisher, erwähnt werden. Dazu gehört auch, dass mit der Verlagerung von öffentlichen umlagefinanzierten Ausgaben zu privater kapitalfundierte Alterssicherung für die privaten Haushalte nicht einfach eine Substitution einer Form der Alterssicherung durch eine andere erfolgt, sondern dass damit vielmehr auch eine Mehrbelastung verbunden sein kann, wie die Reform des Jahres 2001 in Deutschland verdeutlichte.²²

Auch ist – wie bereits erwähnt – erhebliche Vorsicht bei der Interpretation von Vorausberechnungen (Projektionen) angebracht. Man betrachte allein die Schwierigkeiten, die in Deutschland für die gesetzliche Rentenversicherung mit ihrem vergleichsweise guten statistischen Datenmaterial bestehen, wenn die Rentenansprüche künftiger Rentnerkohorten in den Berechnungen abgebildet werden sollen. Darauf wirken u.a. sich ändernde Erwerbsbiographien und Änderungen im Leistungsrecht ein. Solche Berechnungsergebnisse besitzen folglich ein hohes Maß an Sensitivität im Hinblick auf die getroffenen Annahmen. Solange man keine hinreichenden Informationen darüber hat, wie derartige Daten zustande kommen, muss Glauben das Wissen ersetzen. Dabei besteht immer die Gefahr, dass mit der Auswahl von Annahmen und den damit gestalteten Ergebnissen im politischen Prozess „Politik gemacht“ wird.

3. Zur „Angemessenheit“ von Leistungen aus Alterssicherungssystemen

Zentraler Gesichtspunkt für die Beurteilung von Alterssicherungssystemen und deren Veränderung kann nicht sein, inwieweit hierdurch öffentliche Haushalte „belastet“ oder „entlastet“ werden. Vielmehr geht es primär um die Erfüllung der Aufgaben von Alterssicherungssystemen. Was durch Alterssicherungssysteme erreicht werden soll, darüber gehen die Auffassungen allerdings auseinander. Auch gibt es in verschiedenen Ländern unterschiedliche Traditionen und Präferenzen sowohl hinsichtlich des Ausmaßes der Absicherung im Alter, der Rolle der verschiedenen Teilbereiche (öffentliche und private Einrichtungen), als auch hinsichtlich der Konstruktionsprinzipien von Systemen und schließlich der insgesamt

²¹ Man denke an die Kapitalmarktentwicklung der jüngeren Zeit nach dem Zerplatzen einer Blase an den Börsen angesichts nur aufwärtsgerichteter Erwartungen.

²² Im Bericht wird hierzu auf eine niederländische Studie verwiesen, dass dort die Kompensation einer Leistungsreduktion in einem leistungsdefinierten System durch ein beitragsdefiniertes System zu einer um ein Viertel höheren Belastung führen würde.

damit verfolgten (insbesondere verteilungspolitischen) Ziele. Hierbei stehen insbesondere „Armutsvermeidung“ und/oder eine darüber hinausreichende Funktion der „Verstetigung der Einkommensentwicklung im Lebensablauf“ im Zentrum.

Im Bericht wird ausführlich auf das Risiko der Verarmung im Alter eingegangen, basierend auf Befragungsergebnissen von Eurobarometer. Dabei wirft allein schon die Definition der relevanten Einkommensvariable (verfügbares Einkommen) Probleme im Hinblick auf die Vergleichbarkeit auf. So bleiben einerseits die Einkommenseffekte der Eigennutzung des Wohnungseigentums ausgeklammert, andererseits die Zinszahlungen im Falle von Verschuldung. In diesen Daten spiegeln sich zudem Regelungen der Vergangenheit wieder; Aussagen über die Wirkungen z.B. neuer Regelungen sind daraus nicht ableitbar.

Aus der Armutforschung – einem auf europäischer Ebene auf eine längere Tradition zurückblickenden Forschungszweig – ist hinlänglich bekannt, wie sensitiv die Ergebnisse über Armut oder der Gefahr, in Armut zu leben, von Vorentscheidungen über Messkonzepte abhängig sind, so von

- den verwendeten Äquivalenzgewichten, um Haushalte unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung hinsichtlich des aus dem Einkommen abgeleiteten Bedürfnisbefriedigungsniveaus vergleichbar zu machen,²³
- den zugrundeliegenden statistischen Ausgangsinformationen,
- der Festlegung von Mittelwerten und der Prozentsätze hiervon, um die Höhe einer Armutsgrenze festzulegen.

Es ist offensichtlich, dass die Entscheidung für 50 % oder 60 % eines bestimmten Mittelwertes zu anderen Aussagen über Größe und Zusammensetzung der Armutspopulation führt wie auch die Entscheidung über den verwendeten Mittelwert (arithmetisches Mittel, häufigster Wert usw.). Zudem reagieren die quantitativen Angaben über die Anzahl der von Armut Betroffenen sehr sensitiv bereits auf leichte Veränderungen der „Armutsgrenze“, da diese üblicherweise im „linkssteilen“ Ast der Einkommensschichtung liegen.

Der Bericht kommt zu der allgemeinen Aussage, dass Ältere in ähnlichem Maße von Armut bedroht seien wie die gesamte Bevölkerung. Allerdings bestehen Unterschiede innerhalb der Altenbevölkerung – wobei die sehr alten Menschen eher von Armut gefährdet sind. Dies wird u.a. auf Kohorteneffekte (geringere frühere Entlohnung, geringere Rentenansprüche) zurückgeführt, aber auch auf die Erodierung der Einkommen durch Inflation.

²³ Hier sei nur ein Aspekt erwähnt: In der Regel, so auch bei den häufig verwendeten OECD-Skalen wird für jeden erwachsenen Menschen ein gleiches Äquivalenzgewicht – unabhängig von seinem Lebensalter – verwendet. Man könnte z.B. fragen, ob in höherem Lebensalter u.U. ein höheres Äquivalenzgewicht anzusetzen wäre, u.a. wegen höheren Ausgabenbedarfs im Falle von Multimorbidität. Andere Äquivalenzgewichte können zu einer veränderten Beurteilung von Einkommensangaben führen. Hierfür spielt dann die Gestaltung des Gesundheitssystems und seines Leistungsniveaus eine wichtige Rolle.

Die sozial- und verteilungspolitische Zielsetzungen der Alterssicherung beschränken sich allerdings in der Regel nicht auf die Vermeidung von (Einkommens-)Armut im Alter, sondern sind zumeist „anspruchsvoller“, indem in bestimmtem Umfang eine Verstetigung der Einkommensentwicklung u.a. beim Übergang vom Erwerbsleben in die Nacherwerbsphase wie auch in der immer länger gewordenen Nacherwerbsphase erreicht werden soll. Vielfach wird dabei u.a. von einer Aufrechterhaltung eines einmal erreichten „Lebensstandards“ (besser: eines bestimmten Lebenshaltungsniveaus) gesprochen. Die Beantwortung und Beurteilung dieser Frage wirft allerdings (gleichfalls) große Probleme auf. Nur einige der damit verbundenen Aspekte können hier aufgegriffen werden.

Im Bericht wird auf der Basis von „verfügbarem Haushaltseinkommen“ ein Vergleich vorgenommen für Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu allen übrigen Personen, also ab Geburt bis zum Alter von 64 Jahren. Sieht man einmal von den Problemen ab, die sich ergeben, wenn in Haushalten Personen unter und über 65 Jahre leben,²⁴ so ist es trotz Verwendung von Äquivalenzgewichten fragwürdig, ob auf der Basis solcher globaler Querschnittsdaten etwas über das Aufrechterhalten des Lebenshaltungsniveaus ausgesagt werden kann.

Was interessiert, ist, wie sich das Einkommen einer Person – bzw. einer in bestimmter Weise abgegrenzten Personengruppe – nach dem Übergang in die Nacherwerbsphase im Vergleich zur vorherigen Situation verändert hat. Es interessieren also „Ersatzraten“. Diese können auf sehr unterschiedliche Weise definiert und gemessen werden. Auch hängen sie u.a. von der Gestaltung des jeweiligen Alterssicherungssystems ab, so beispielsweise davon, welches die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Rente ist (z.B. das letzte Entgelt, ein Durchschnitt der letzten x Jahre, der Durchschnitt der gesamten Erwerbsphase).

In der deutschen Diskussion und auch in international vergleichenden Untersuchungen wird oft unterstellt, ein Erwerbstätiger habe während seines gesamten Erwerbslebens immer gerade durchschnittlich verdient.²⁵ Solch eine Entwicklung gibt es in der Realität nicht. Für den einzelnen Rentner ist relevant, wie hoch der Lohn gegen Ende der Erwerbsphase war. Der „letzte“ Lohn wird im Regelfall kaum dem Lohn entsprechen, der im Durchschnitt über das gesamte Versicherungsleben betrachtet erreicht wurde.

Sodann ist wichtig, worauf sich die Berechnung der Altersrente bezieht. Im deutschen Rentenrecht erhalten Versicherte mit gleicher Anzahl an Entgeltpunkten in der gesetzlichen

²⁴ Wenn z.B. ein Haushaltsmitglied noch erwerbstätig ist, stellt sich u.a. die Frage, welcher Haushaltsgruppe dieser Haushalt zugerechnet wird.

²⁵ Beispielsweise wird dazu vom Konzept des „average production worker“ ausgegangen oder – was in der deutschen Diskussion hinlänglich bekannt ist – dies als Versicherungsverlauf für den Eckrentner unterstellt.

Rentenversicherung eine gleich hohe Rente, unabhängig davon, wie sich ihr Lohn²⁶ in der Erwerbsphase entwickelt hat. Für jemanden, dessen höchster Lohn am Ende der Erwerbsphase liegt, ist die Ersatzrate folglich niedriger als für einen Versicherten, der gegen Ende seiner Erwerbsphase einen (relativen) Rückgang seines Lohnes hinzunehmen hatte. Vergleicht man jetzt noch – im Fall von Deutschland – Rentner und Pensionäre, so ist die unterschiedliche Berechnungsformel für Renten bzw. Pensionen zu beachten, also dass die Pension sich auf das letzte Entgelt bezieht (hier also unmittelbar die Ersatzrate erkennbar ist). Angesichts der derzeit unterschiedlichen Besteuerung von Renten und Pensionen wird deutlich, dass sich Brutto- und Nettoersatzraten unterscheiden werden.

Eine andere Frage ist, ob ein Vergleich anhand des *letzten* Einkommens in der Erwerbsphase angemessen ist, wenn es um das in der Spätphase des Erwerbslebens erreichte Lebenshaltungsniveau und darum geht, inwieweit dieses aufrechterhalten werden kann. Wäre es nicht aussagekräftiger, eine längere Phase der Einkommensentwicklung vor Ausscheiden aus dem Erwerbsleben heranzuziehen?

Zugleich stellt sich die Frage, wie sich das Einkommen in der Nacherwerbsphase entwickelt. Dies wird umso bedeutsamer, je länger diese ist. Im Zusammenhang mit öffentlichen Alterssicherungssystemen – so in Deutschland für die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung – wird bislang als selbstverständlich unterstellt, dass in irgendeiner Weise die Renten- und Pensionsentwicklung an die Arbeitsentgelte der jeweils im Erwerbsleben stehenden Personen anknüpft. Dies ist aber bei anderen Formen der Alterssicherung – sei es betrieblicher oder sonstiger privater Art – keinesfalls die Regel.

Je nach der Zusammensetzung des Einkommens kann es folglich in der Altersphase zu einer beträchtlichen Veränderung der Einkommenshöhe im Zeitablauf kommen. Betrachten wir beispielsweise ein beitragsdefiniertes System, bei dem aus der in der Erwerbsphase akkumulierten (und verzinsten) Beitragssumme zum Zeitpunkt des Rentenbeginns eine Annuität abgeleitet wird, die bis zum Tode gezahlt wird. Hier kommt es darauf an, ob die monatliche/jährliche Zahlung im Zahlbetrag konstant bleibt oder ob eine Dynamisierung vorgesehen ist. Je höher die Dynamik, um so geringer der Absolutbetrag am Anfang der Zahlungsperiode.²⁷

Berücksichtigt man zusätzlich noch die Geldwertveränderung, so wird selbst bei einer geringen Inflationsrate (von z.B. 2 % p.a.) der Realwert der Zahlungen im Zeitablauf deutlich sinken, wenn keine Dynamisierung der Leistung vereinbart ist. Nur wenn eine Dynamisierung vereinbart wird, die die tatsächliche Inflationsentwicklung korrekt antizipiert, bliebe der Realwert der Periodenzahlung konstant. Die Folgen unterschiedlicher „Dynamisierung“

²⁶ Genauer: Die relative Höhe ihres Lohnes, jeweils bezogen auf den Durchschnittslohn aller in dem jeweiligen Jahr Versicherten.

²⁷ Vgl. dazu Schmähl (2003).

von Alterseinkünften in der sich ausdehnenden Bezugsdauer wird bislang kaum beachtet. Dies sind Beispiele für Fragen, die relevant sind, sofern geprüft werden soll, inwieweit Alterssicherungssysteme zu einer Verstetigung der Lebenshaltungssituation beitragen.

Ein anderer Aspekt, der bei dem Vergleich, wie er im Bericht vorgenommen wird, völlig ausgeblendet bleibt, ist, wie sich die Einkommen innerhalb der Gruppe der alten Menschen verändern. So ist bei zunehmender privater, insbesondere freiwilliger Altersvorsorge und gleichzeitiger Reduzierung der obligatorischen öffentlichen Alterssicherung plausibel, dass die Einkommensungleichheit im Alter signifikant steigen dürfte. Die Reduzierung öffentlicher Systeme wird in vielen Ländern auch zu einer Reduzierung interpersoneller Ausgleichselemente im Bereich der sozialen Sicherung führen, z.B. solcher, die zugunsten von Familien und von Frauen eingeführt wurden, wenn z.B. Unisex-Tarife in obligatorischen, aber nicht in freiwilligen Systemen bestehen. Die Verteilung innerhalb der Gruppe der Älteren (zwischen Männern und Frauen wie auch nach der Einkommenshöhe) sollte in künftigen Berichten stärker berücksichtigt werden als nur – wie jetzt – anhand der Relation des Einkommens der oberen 20 % der Einkommensbezieher im Vergleich zu den untersten 20 %.

Dies betrifft auch die Differenzierung zwischen denjenigen, die von einem *alten* System erfasst wurden und solche Personen, die in ein *neues* System einbezogen werden (und ggf. solchen Personen, die ihre Alterseinkünfte aus dem alten und dem neuem System erhalten). Wenn nach der Einkommenssituation im Alter gefragt wird und dafür Indikatoren gewählt werden, müsste deutlich gemacht werden, auf welche Personengruppe sich dies bezieht. Die Bedeutung dieser Frage wird exemplarisch klar, wenn man an die z.T. tiefgreifenden Änderungen in der Alterssicherung z.B. in einigen der künftigen neuen Mitgliedsländer denkt.

Informationen über das, was im Alter an Rente zu erwarten ist, lassen sich eher in leistungsdefinierten Systemen ableiten – so wie in dem bis 2000 in Deutschland praktizierten Rentenversicherungssystem –, während hierüber in beitragsdefinierten Systemen ein höheres Maß an Unsicherheit besteht. Dies gilt insbesondere bei Systemen, bei denen es auf die am Kapitalmarkt erreichbare Verzinsung ankommt wie auch auf die Kapitalmarktbedingungen zum Zeitpunkt der Umwandlung der akkumulierten Ersparnis in eine Annuität oder einen Auszahlungsplan. Die Tendenz zu beitragsdefinierten Systemen macht es für Versicherte schwieriger, in adäquater Weise einzuschätzen, wie hoch ihre Rente verglichen mit der allgemeinen Einkommensentwicklung sein könnte. Solche mit Systemveränderungen verbundenen Aspekte, auch der Risikoverlagerung, werden in dem Bericht nur am Rande erwähnt.²⁸

²⁸ Lediglich im Zusammenhang mit der Übertragbarkeit von Rentenansprüchen wird ein Nachteil beitragsdefinierter Systeme benannt, der darin liege, dass „die Anspruchsberechtigten das volle Investitionsrisiko tragen müssen und so mit einer erheblich größeren Unsicherheit hinsichtlich ihres zukünftigen Renteneinkommens konfrontiert sind“ (Rat der Europäischen Union (2003: 103).

Für die Beurteilung der *Angemessenheit von Alterseinkünften* geht es allerdings nicht allein um die Alterssicherungssysteme, sondern auch um andere Regelungen und Einrichtungen, die für die Einkommenslage im Alter bedeutsam sind, so andere Arten von Transferzahlungen (z.B. Wohngeld), vor allem aber um die Entwicklung im Gesundheitswesen. Wird der Leistungskatalog der Krankenversicherung eingeschränkt, erfolgen mehr Zuzahlungen bei Inanspruchnahme medizinischer Leistungen usw., so werden gerade ältere Menschen in höherem Maße einen zusätzlichen Einkommensbedarf angesichts der Finanzierung solcher Ausgaben haben. Und auch im Zusammenhang mit Hilfs- und Pflegebedürftigkeit stellt sich die Frage, wie sich das Leistungsspektrum und -niveau in Sicherungssystemen entwickelt. Wenn – wie es in Deutschland seit Einführung der Pflegeversicherung im Jahre 1995 der Fall ist – die Leistungen der Pflegeversicherung nominal konstant bleiben, gleichzeitig aber die Pflegekosten steigen, dann werden in immer höherem Maße aus dem Einkommen der Hilfs- und Pflegebedürftigen Zahlungen zur Finanzierung solcher Dienstleistungen erforderlich. Auch die steuerliche Behandlung von Einkommen wie auch die Entwicklung der indirekten Besteuerung spielen (angesichts einer vergleichsweise hohen Konsumquote älterer Menschen) eine Rolle für die Beurteilung der Angemessenheit von Alterseinkünften und der Leistungen aus Alterssicherungssystemen.

Die obigen Hinweise haben hoffentlich verdeutlicht, dass im Hinblick auf die Konstruktion und Auswahl von geeigneten Indikatoren – sowohl was die fiskalische Nachhaltigkeit als auch die Angemessenheit von Alterseinkünften betrifft – noch ein erhebliches Maß an Klärungsbedarf besteht.

4. Die Festlegung von „benchmarks“ angesichts einer vielgestaltiger werdenden „Alterssicherungslandschaft“ in Europa

Durch die offene Methode der Koordinierung soll der politische Wettbewerb um den bestmöglichen Weg in der Alterssicherung beflügelt werden. Es stellt sich dann die Frage, woran dies dann gemessen und beurteilt wird:

- Ist es ein bestimmter Systemtyp? Im Bericht wird das schwedische System als vorbildhaft dargestellt.
- Oder sind es bestimmte Indikatorwerte? Und falls ja, welche? Ist es etwa ein europäischer Durchschnitt oder – z.B. mit Blick auf öffentliche Ausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt – der niedrigste Wert?

Wohin würde ein politischer Prozess auf der Basis bestimmter für relevant erachteter „benchmarks“ führen? Ein solcher Prozess vollzieht sich in einer sich ausweitenden Europäischen Union. Die Alterssicherungs-Landschaft in Europa wird sich durch den Beitritt der neuen Länder verändern. Dies wird bereits daran deutlich, dass einige dieser Länder den „schwedischen Weg“ beitragsdefinierter, jedoch weiterhin umlagefinanzierter Regel-

Alterssicherungssysteme eingeschlagen haben, so Lettland und Polen. Zudem haben neben diesen Ländern weitere Länder obligatorische beitragsdefinierte kapitalfundierte Systeme eingeführt. Damit verlagern sich auch im Hinblick auf bestimmte Systemtypen und -konstellationen in der Alterssicherung die Gewichte innerhalb der Europäischen Union. Dieses, im Zusammenwirken mit einem veränderten Einfluss von Akteuren, kann in der nationalen wie europäischen politischen Arena möglicherweise erhebliche Konsequenzen haben.

Zu den sich ändernden Konstellationen gehört auch die offene Methode der Koordinierung, deren zunehmende Bedeutung die Diskussionen im Europäischen Konvent über deren institutionelle Verankerung im primären Gemeinschaftsrecht belegen. So heißt es beispielsweise im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe XI (Soziales Europa)²⁹ zur „offenen Methode der Koordinierung“, sie ergänze legislative Maßnahmen der EU und befähige die Union, Maßnahmen der Mitgliedsländer zu unterstützen und zu ergänzen (Ziff. 43). Dies sei allerdings im Unterschied zu Koordinierungsregeln nicht verpflichtend und habe bei Nichtbefolgung keine Sanktionen zur Folge (Ziff. 41). Diese Methode sei vielmehr eine neue Form der Koordinierung nationaler Politiken, indem auf der Basis gemeinsam vereinbarter Ziele und Indikatoren sowie der nationalen Berichte die Verbesserung der Kenntnisse ermöglicht werde, der Austausch von Informationen, Sichtweisen, Erfahrungen und Praktiken könne „auf der Grundlage von vereinbarten Zielen innovative Konzepte fördern, woraus sich gegebenenfalls später Leitlinien oder Empfehlungen entwickeln können“ (Ziff. 37). Hier liegt die Analogie zu den wirtschaftspolitischen Leitlinien nahe, die durchaus Empfehlungscharakter haben. Auch wenn in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe des Konvents betont wurde, dass diese Methode „nicht dazu verwendet werden darf, die Zuständigkeit der Union oder der Mitgliedsstaaten zu untergraben“ (Zusammenfassung, Ziff. 4), so wird doch die Notwendigkeit betont, dass „die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Koordinationsprozesse gestrafft werden müssen, wobei der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung für Kohärenz sorgt“ (Zusammenfassung, Ziff. 5). Dies ist auch in Verbindung mit der Frage nach den jeweils relevanten Entscheidungsregeln (Mehrheits- oder Einstimmigkeitsentscheidungen) zu sehen, so auch im Zusammenhang mit dem Bereich sozialer Sicherung, für den bisher Einstimmigkeit vorausgesetzt wird. Hierüber bestanden wohl im Konvent unterschiedliche Auffassungen (Zusammenfassung, Ziff. 6).

Insgesamt gewinnt man den Eindruck, dass die offene Methode ein Instrument ist, mit dem faktisch Kompetenzen im Bereich sozialer Sicherung auf die europäische Ebene verlagert werden. Ob und inwieweit eine Kompetenzverschiebung dadurch verstärkt wird, dass im vom Konvent vorgelegten Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ Artikel enthalten sind, in denen die Grundgedanken und Instrumente der „offenen Methode

²⁹ Der Abschlussbericht wurde am 4. Februar 2003 durch das Konventssekretariat vorgelegt. Vgl. Europäischer Konvent (2003a).

der Koordinierung“ enthalten sind, ohne dass auf diese explizit Bezug genommen wurde, kann zur Zeit nicht abschließend beantwortet werden.³⁰

Möglicherweise ist dieses jedoch mit erheblichen Konsequenzen für die auf nationaler Ebene zu treffenden Entscheidungen im Bereich der Alterssicherung verbunden. Inwieweit die „offene Methode der Koordinierung“ – wie manchmal erhofft – tatsächlich ein Korrektiv zu primär fiskalisch motivierten Ansätzen zur Beurteilung und Gestaltung der Alterssicherung werden kann, bleibt abzuwarten. Doch die bereits erwähnte dominierende Rolle der Wirtschafts- und Finanzminister legt zumindest nahe, hier keine allzu optimistischen Erwartungen zu hegen.

³⁰ Die Vorschriften des im Entwurf enthaltenen Art. III-107 regeln, wie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten gefördert werden soll. Vgl. Europäischer Konvent (2003b).

5. Literatur

- Adema, Willem, 2001: „Net Social Expenditure“, 2nd Edition, OECD Occasional Paper No. 52, Paris.
- Economic Policy Committee, 2001: „Budgetary challenges posed by ageing population: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators for the long-term sustainability of public finances“, EPC/ECFIN/655-01-EN final vom 24. Oktober 2001.
- Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“, 2002: „Schlussbericht“, *Bundestags-Drucksache* 14/8800 (28.3.2002).
- Europäische Kommission, 2002a: *Beschäftigung in Europa. Jüngste Tendenzen und Ausblick für die Zukunft*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission, 2002b: *Entwurf der Kommission zum „Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten“*. KOM (2002) 737 endg. vom 17.12.2002.
- Europäischer Konvent, 2003a: Schlussbericht der Gruppe XI „Soziales Europa“, CONV 516/1/03 vom 04.02.2003.
- Europäischer Konvent, 2003b: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, CONV 850/03 vom 18.07.2003.
- Europäische Zentralbank, 2003: „Der Zusammenhang zwischen Geld- und Finanzpolitik im Euro-Währungsgebiet“, *EZB-Monatsbericht* Februar: 41-55.
- Rat der Europäischen Union, 2002: „Qualität und langfristige Finanzierbarkeit der Altersversorgungssysteme – Gemeinsamer Bericht über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten“, 14098/01 vom 23.11.2001.
- Rat der Europäischen Union, 2003: „Entwurf eines gemeinsamen Berichts der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten“, 7165/03 vom 10.03.2003.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002: *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum – Jahresgutachten 2002/03*. Wiesbaden.
- Schmähl, Winfried (Hg.), 1988: *Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase? Zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr.
- Schmähl, Winfried, 1989a: „Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – Einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht“, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 78: 25-50.
- Schmähl, Winfried (Hg.), 1989b: *Redefining the Process of Retirement*. Berlin/Heidelberg: Springer.

-
- Schmähl, Winfried (Hg.), 1990: *Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt. Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, Winfried, 1993: „Harmonization of Pension Schemes in Europe? A Controversial Issue in the Light of Economics“, in: Anthony B. Atkinson; Martin Rein (Hg.), *Age, Work and Social Security*. Houndmills: Macmillan, 309-340.
- Schmähl, Winfried, 1997a: „Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration“, in: Schmähl/Rische, 9-37.
- Schmähl, Winfried, 1997b: „Alterssicherung – Quo vadis?“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 4+5: 413-435.
- Schmähl, Winfried, 1999: Referat auf dem Deutschen Juristentag zum Thema „Wie sollte der Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand rechtlich gestaltet werden?“, in: *Verhandlungen des 62. Deutschen Juristentages Bremen 1998*. Band II/1 Sitzungsberichte. München: C.H. Beck, K 51-K 77.
- Schmähl, Winfried, 2001: „Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland, Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß“, in: Winfried Schmähl; Volker Ulrich (Hg.), *Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen*. Tübingen: Mohr, 123-204.
- Schmähl, Winfried, 2002: „Die ‚offene Koordinierung‘ im Bereich der Alterssicherung – aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht“, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (Hg.), *Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union*. DRV-Schriften 34. Frankfurt a. M.: Eigenverlag, 108-121.
- Schmähl, Winfried, 2003: „Wem nutzt die Rentenreform – Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge“, *Die Angestelltenversicherung* 50 (7): 349-363.
- Schmähl, Winfried; Rische, Herbert (Hg.), 1995: *Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, Winfried; Rische, Herbert (Hg.), 1997: *Europäische Sozialpolitik – Stand und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, Winfried; Viebrok, Holger, 2000: „Adjusting Pay-as-you-go Financed Pension Schemes to Increasing Life Expectancy“, *Schmollers Jahrbuch, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 120: 41-61.
- Schulte, Bernd, 2001: „EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik“, in: Winfried Schmähl (Hg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union*. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N.F., Bd. 281. Berlin: Duncker & Humblot, 9-92.