

## Zur Reform der Sozialversicherungssysteme in Europa

Seit 1990 standen in fast allen Ländern Europas Reformen der Sozialversicherungssysteme auf der politischen Agenda. Hauptziel der Reformen war die Stärkung der finanziellen Nachhaltigkeit angesichts der demografischen Alterung. Generell ist das Drei-Säulen-Modell auf dem Vormarsch. Weil Kapitaldeckungsmodelle meist fakultativ sind, steigt damit die Ungleichheit bei den Renten wieder an.



In fast allen europäischen Ländern haben die Finanzierungsprobleme den Anstoss zu Reformen der Sozialversicherungssysteme gegeben. Diese Reformen umfassten einerseits einen Abbau der im Umlageverfahren finanzierten Institutionen und andererseits den Aufbau von im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Einrichtungen. Foto: Keystone

In den nächsten Jahrzehnten wird Europa mit einer verstärkten demografischen Alterung konfrontiert sein. Ursachen sind die seit den 1960er-Jahren sinkende Geburtenrate und die stetige Erhöhung der Lebenserwartung. Diese Entwicklung hat schwerwiegende Folgen für die finanzielle Nachhaltigkeit der in der Nachkriegszeit aufgebauten Sozialversicherungssysteme.

Entsprechend haben in fast allen europäischen Ländern hauptsächlich die Finanzie-



**Prof. Dr. Giuliano Bonoli**  
Institut de hautes études  
en administration  
publique der Universität  
Lausanne  
[giuliano.bonoli@idheap.unil.ch](mailto:giuliano.bonoli@idheap.unil.ch) – [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch)

rungsprobleme Anstoss zu Reformen gegeben. Es sind zwei Stossrichtungen erkennbar:

- einen mehr oder weniger ausgeprägten Abbau bei den im Umlageverfahren finanzierten öffentlichen Einrichtungen;
- den Aufbau von im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Instrumenten, sei es auf kollektiver (Branche oder Unternehmen) oder auf individueller Ebene.

Der Reformprozess stiess auf erhebliche Probleme: Oft waren die Bestrebungen, die öffentlichen Vorsorgeeinrichtungen zu sanieren und die Leistungen zu kürzen, von massiven Protestbewegungen begleitet. Die Streikwelle in Frankreich im Herbst 2010 ist nur das jüngste Beispiel. Verschiedentlich waren Regierungen sogar gezwungen, ihre Gesetzesreformen wieder zurückzuziehen (Italien 1994 und Frankreich 1995). Sozialversicherungssysteme sind nach wie vor extrem populär; und die Versuche, das Leistungsniveau der Sozialversicherungssysteme zu senken, stossen nahezu zwangsläufig auf grosse Hindernisse.

Der zweite Grund für den Widerstand ist der verstärkte Rückgriff auf Vorsorgeeinrichtungen im Kapitaldeckungsverfahren. Die meisten Länder, welche die Leistungen der öffentlichen Einrichtungen kürzten, haben gleichzeitig Massnahmen ergriffen, um die Deckung mit kapitalisierten Systemen (entsprechend der 2. und 3. Säule in der Schweiz) auszudehnen. In der Regel ist nur ein Teil der Bevölkerung durch die neuen Instrumente abgedeckt, weshalb befürchtet wird, dass damit die Ungleichheiten bei den Renten massiv zunehmen werden.

## Die getroffenen Massnahmen im Überblick

### Erhöhungen des Rentenalters

Diese unpopuläre Massnahme wurde in der Regel erst ergriffen, nachdem mehrere andere Eingriffe ausgeschöpft waren. Sie ist zudem mit sehr langen Übergangsfristen ausgestattet: Deutschland wird das Rentenalter zwischen 2012 und 2029 von 65 auf 67 Jahre erhöhen; in Frankreich wird die Erhöhung von 60 auf 62 Jahren im Jahr 2018 wirksam; und in Grossbritannien ist der Bezug der Basisrente (*Basic Pension*) 2024 ab 66 und 2046 ab 68 Jahren vorgesehen.

### Fiktive Kapitalisierung

Verschiedene Länder haben seit Mitte der 1990er-Jahre Sozialversicherungssysteme eingeführt, die auf der fiktiven Kapitalisierung des Typs *Notional Defined Contribution (NDC)*<sup>1</sup> basieren. Diese Systeme kombinieren eine Finanzierung im Umlageverfahren mit dem für das Kapitaldeckungsverfahren typischen Berechnungsmodus. Prinzip dieses Modells ist es, die ausbezahlten Leistungen der Empfänger eng an die einbezahlten Beiträge zu koppeln. Die Beiträge werden nicht zur Äufnung eines Kapitals eingesetzt; dagegen werden die Anwartschaften auf die Renten im Umlageverfahren finanziert. Solche Kapitalisierungssysteme wurden in Italien, Schweden sowie in verschiedenen ehemals kommunistischen Ländern (Lettland, Polen, Slowakei) eingeführt.

Im Falle Italiens entspricht das fiktive Kapital den einbezahlten Beiträgen, die mit der BIP-Wachstumsrate der letzten 5 Jahre vor der Pensionierung angepasst kapitalisiert wird. Der Rentenbetrag wird dann durch eine Multiplikation mit dem Umwandlungssatz berechnet. Letzterer ist für beide Geschlechter gleich und abhängig vom Alter beim Renteneintritt. Der Umwandlungssatz wird alle 10 Jahre angepasst, um auf diese Weise der Entwicklung der Lebenserwartung Rechnung zu tragen: 2010 betrug er 5,62% für eine Person, die mit 65 in die Rente geht.

Der Umwandlungssatz berücksichtigt teilweise die Inflation.

### Rente à la carte

Die Rente «à la carte» bezieht sich auf verschiedene Formen von Flexibilität: So besteht die Möglichkeit, das Rentenalter selbst zu bestimmen (je nach Wahl verbunden mit einer Senkung oder Erhöhung der Rente) oder der Bezug einer Teilrente. Dieses System der Rente à la carte wurde in verschiedenen OECD-Ländern eingeführt.

Einige Länder sind noch weiter gegangen, indem sie das ordentliche Rentenalter abgeschafft und stattdessen eine Tiefstschwelle sowie ein Rentenniveau festgelegt haben, das vom Alter und der gewählten Rente abhängig ist. So ist etwa in Schweden die Pensionierung mit 61 Jahren möglich, was jedoch mit einer starken Kürzung der Rente einhergeht. Je mehr die Pensionierung hinausgeschoben wird, desto stärker erhöht sich die Rente. In einigen Ländern wurden Teilrenten eingeführt, u.a. in Deutschland, Frankreich und Schweden. In diesen Ländern kann zwischen verschiedenen Teilrenten gewählt werden (z.B. 33%, 50% oder 66%), was eine Kombination von Rente und Teilzeitarbeitsmöglichkeit begünstigt. Die Einkommen aus der Teilzeitarbeit werden beim Übergang zur Vollrente berücksichtigt; damit wurde ein Anreiz für die Weiterführung der Teilzeitarbeit geschaffen.

### Selbstregulierende Mechanismen

Selbstregulierende Mechanismen sind darauf ausgerichtet, das finanzielle Gleichgewicht der Renten langfristig zu sichern, indem sie eine mechanische und automatische Koppelung der verschiedenen Parameter, welche die Rentenhöhe bestimmen, an die ökonomischen und demografischen Veränderungen herstellen. Üblicherweise betreffen diese Mechanismen eine Anpassung der Renten oder des Referenzlohnes, die ihrer Berechnung zugrunde liegen. In Deutschland sind die Anpassungen der laufenden Renten sowie der Parameter zur Berechnung der Neurenten abhängig vom Verhältnis zwischen Beitragzahlenden und Rentenempfängern; in Schweden ist es das Verhältnis zwischen Reserven und Verpflichtungen. In den Niederlanden werden Anpassungen im Prinzip nur fällig, wenn das Verhältnis zwischen der Anzahl Empfänger von Sozialleistungen und der aktiven Bevölkerung eine gewisse Schwelle überschreitet.

Solche Mechanismen erlauben es, die potenziell sehr kontrovers diskutierten Entscheidungen über die Höhe der ausbezahlten Renten zu entpolitisieren und gleichzeitig das finanzielle Gleichgewicht des Systems zu

<sup>1</sup> Dieses basiert auf fiktiven, individuellen – also nicht kapitalgedeckten – Konten, denen die gezahlten einkommensabhängigen Beiträge und eine Verzinsung gutgeschrieben werden. Zum Zeitpunkt des Rentenanstretts wird auf Basis dieses (fiktiven) Guthabens und der Restlebenserwartung der jährlich zu zahlende Betrag (Annuität) berechnet.



Bild: Keystone

Mit der Rente « à la Carte » kann der Pensionierungszeitpunkt mit entsprechender Rentenhöhe individuell bestimmt werden. In einigen OECD-Ländern ist das fixe Rentenalter bereits durch eine Tiefstschwelle ersetzt worden.

garantieren. Das Beispiel Schwedens ist besonders interessant. Der Mechanismus basiert dort auf dem Verhältnis zwischen Guthaben und Verpflichtungen. Sobald die Verpflichtungen die Guthaben übersteigen, werden die aktuellen und zukünftigen Renten zur Wiederherstellung des Gleichgewichts gekürzt. Als 2010 durch die Krise sich die finanziellen Perspektiven des schwedischen Rentensystems deutlich verschlechtert hatten, wurde der Mechanismus erstmals angewandt und führte zu einer Rentenkürzung von 1% bis 3%. Trotz des vorgesehenen Automatismus hat die Kürzung einige Opposition ausgelöst. Die Auswirkungen wurden daraufhin mit einer Erhöhung der Steuerabzüge für Rentner abgeschwächt.

#### **Berücksichtigung der Beschwerlichkeit der Arbeit**

Verschiedene Länder berücksichtigen die Beschwerlichkeit der Arbeit bei der Rentenberechnung. So entspricht in Italien ein Arbeitsjahr – bei als beschwerlich eingestufte Arbeit (*Lavori usuranti*) – 14 Monaten Beitragszeit. Die zusätzlichen Beiträge aus diesem System können bis zu 5 Jahre ausmachen. Bei der Umsetzung gibt es allerdings offene Fragen, da bis heute keine detaillierte Liste dieser als beschwerlich eingestuften Arbeiten vorliegt.

In Frankreich haben Regierung und Gewerkschaften lange nach einem gemeinsamen Nenner gesucht, um der Beschwerlichkeit der Arbeit bei den Renten Rechnung zu tragen. Im Rahmen der Reform von 2010 wurde das Rentenalter für Arbeitnehmende,

welche eine berufsbedingte Einschränkung von mindestens 20% (in bestimmten Fällen 10%) der Arbeitsfähigkeit aufweisen, bei 60 Jahren belassen.

In einigen Fällen wird auch die Dauer und der Eintritt in den Arbeitsmarkt mit berücksichtigt. So werden in Italien die Beitragsperioden vor dem 18. Lebensjahr mit einem Faktor 1,5 multipliziert. In Frankreich ist die Pensionierung mit 60 Jahren möglich, sofern eine genügende Anzahl Beitragsjahre erreicht worden ist. Nur diejenigen, die ihr Berufsleben früh begonnen haben, können von dieser Vorzugsbehandlung profitieren. In Deutschland sind Personen, die 45 Beitragsjahre vorweisen können, von der Erhöhung des Rentenalters auf 67 befreit.

#### **Anreize zum Hinausschieben des Renteneintritts**

Verschiedene europäische Länder haben Anreize für ein Hinausschieben des Renteneintritts geschaffen. In den verschiedenen Ländern sind die Arrangements unterschiedlich, aber das Grundprinzip bleibt ähnlich: Der Rentenbetrag wird bei einem Übertritt vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters reduziert und bei einem späteren Übertritt erhöht. Die Kürzung oder Erhöhung liegt dabei jeweils über dem versicherungstechnischen Betrag. So wurde in Italien mit der Reform von 2004 ein «Superbonus» eingeführt: Arbeitnehmenden, die auf ihr Recht auf vorzeitige Pensionierung verzichten, werden die gesamten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge geschenkt. Die Einkommen steigen damit um 32,7%. In Finnland steigt die «Rückerstattung» der Beiträge mit dem Alter an. Zwischen 18 und 52 Jahren gibt jedes Beitragsjahr das Recht, 1,5% des versicherten Verdienstes zu ersetzen. Dieser Betrag erhöht sich auf 1,9% zwischen 53 und 62 Jahren und erreicht nach 63 Jahren 4,5%. Es handelt sich somit um einen starken Anreiz zur Fortsetzung der aktiven Periode um einige Jahre.

#### **Mechanismen der Vorfinanzierung**

Mehrere Länder haben einen Reservefonds geüffnet, um damit die Rentensystem in der in finanzieller Hinsicht heikelsten Phase zu unterstützen, die eintritt, wenn die «Baby-Boom-Generation» das Rentenalter erreicht hat. Die Finanzierung der Renten im Umlageverfahren wird (aufgrund der Alterspyramide der westlichen Länder) in Zukunft zwar schwierig sein. Da aber die Eintritte ins Rentenalter nach 2030-2035 abnehmen werden, wird sich auch das Finanzierungsproblem – wenn auch verzögert – lindern. Die finanziell schwierigste Phase wird voraussichtlich jene zwischen 2030 und 2040/45 sein.

In Frankreich wurde 1999 ein *Fonds de réserve pour les retraites (FRR)* gegründet, der aus verschiedenen Quellen alimentiert wird, so etwa Sozialabzüge auf Erbschafts- und Anlageeinkommen, Überschüsse der *Caisse nationale d'assurance vieillesse* und Erträge aus Privatisierungen. In den Niederlanden wird der 1997 gegründete Reservefonds AOW von den jährlichen Fiskalüberschüssen alimentiert. Diese beiden Fonds werden die Sozialversicherungssysteme ab 2020 unterstützen. Im Falle Schwedens wurde ein Mechanismus der Vorfinanzierung quasi «geerbt», da das alte Rentensystem seit den 1960er-Jahren bedeutende Reserven angehäuft hat. Auch wenn der Hauptzweck dieser Fonds nicht die Einführung eines Mechanismus zur Vorfinanzierung gewesen ist, bleibt ein grosser Teil der Fonds verfügbar.

### Stärkung des Kapitaldeckungsverfahrens

Parallel zu den Leistungskürzungen in den Umlagesystemen haben die meisten europäischen Länder Massnahmen ergriffen, um Ersatzsysteme nach dem Kapitaldeckungsprinzip aufzubauen. In Italien ist es beispielsweise seit 1992 möglich, auf Branchen- oder Unternehmensebene Pensionskassen einzurichten. Die Versicherer können auch so genannte offene Kassen anbieten, bei denen sich Arbeitgeber versichern können, für welche keine Branchenlösung besteht. Die Verbreitung dieser Pensionskassen bleibt allerdings beschränkt. Die Anzahl der Versicherten nimmt seit Einführung der neuen Gesetzgebung zwar konstant zu; dennoch verfügten im Jahr 2009 erst 32% aller Aktiven in der Privatwirtschaft über eine zusätzliche Rentendeckung.

Kasten 1

#### Literatur

- Bonoli G., *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, 2000, Cambridge University Press.
- Bonoli G., *Two Worlds of Pension Reform in Western Europe*, in: *Comparative Politics*, 35, 2003, S. 399–416.
- Bonoli G., Bertozzi F. und Wichmann S., *Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE: quels modèles de réforme pour la Suisse?*, Bern, 2008, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bonoli G. und Palier B., *When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems*, in: *Social Policy and Administration*, 41, 2008, S. 21–39.
- Bonoli G. und Shinkawa T. (Hrsg.), *Pension reform around the world. Evidence from eleven countries*, Cheltenham, 2005, Edward Elgar.
- Immergut E. M., Anderson K. M. und Schulze I. (Hrsg.), *Oxford Handbook of West European Pension Politics*. Oxford, 2007, Oxford University Press.
- Palier B., *La réforme de retraites*, Paris, PUF, 2010, Coll. *Que sais-je?*

Auch in Deutschland wurden Massnahmen ergriffen, um die Leistungssenkungen bei der gesetzlichen Altersversicherung mit der Erweiterung der kapitalgedeckten Sozialversicherungssysteme zu kompensieren. Eines der Schlüsselemente dieser Anstrengungen stellt die *Riester-Rente* dar, welche 2001 vom damaligen SPD-Sozialminister, Walter Riester, eingeführt wurde. Es handelt sich um individuelle Angebote von Versicherungen oder Banken, die steuerlich begünstigt sind oder – für kleine Einkommen – subventioniert werden. Die Riester-Rente hatte einen relativ langsamen Start. 2009 verfügten rund ein Drittel aller in Frage kommenden Personen über ein solches Produkt.

### Trend zu einem Mehr-Säulen-Modell

Dieser Überblick der wichtigsten in den letzten zwei Jahrzehnten ergriffenen Massnahmen zeigt, dass sich die Sozialversicherungssysteme in Europa hin zu einem System mit mehreren Säulen entwickeln. Die beschriebenen Reformen betreffen denn auch in erster Linie Länder, die in der Nachkriegszeit auf ein System zu Alterssicherung mit nur einer öffentlichen Säule gesetzt haben. Deren Abbau sowie der Aufbau von Kapitaldeckungssystemen rückt viele dieser Länder in die Nähe der Schweiz, welche seit den 1980er-Jahren über ein System mit mehreren Säulen verfügt. Allerdings sind die meisten Länder nicht so weit gegangen wie die Schweiz, welche die 2. Säule für obligatorisch erklärt hat. Aus diesem Grund bleibt die Verbreitung dieses Instruments beschränkt; im Falle von Deutschland oder Italien liegt sie bei rund 30%. Diese doppelte Bewegung führt wahrscheinlich zu einer Vergrösserung der Ungleichheiten bezüglich der Renten und damit zu einer Situation ähnlich jener der Schweiz vor der Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Altersvorsorge im Jahr 1985. ■