

Rentenreformen in Europa: Ein schwieriges, aber unumgängliches Unterfangen

Trotz unzähliger Reformen in den letzten Jahrzehnten sind die Rentensysteme in Europa nach wie vor ein sehr heikles Thema. Die Ausgaben für diesen gewichtigen Teil der Sozialpolitik steigen unablässig. Die Alterung der Bevölkerung leistet diesem Trend, der noch mindestens 20 Jahre anhalten wird, zusätzlich Vorschub. In jüngster Zeit haben die Finanzkrise von 2008 und die europäische Schuldenkrise den Druck auf die Rentensysteme weiter verstärkt. Vor allem die südeuropäischen Länder waren zu einschneidenden Reformen gezwungen.



Um das aktuelle Rentenniveau halten zu können, haben die meisten Länder das Rentenalter angehoben. Einige fördern Teilzeitpensen zur Kompensation der Leistungskürzungen. Bild: Rentnerin als Museumsaufseherin in Deutschland.

Foto: Keystone

Reformen der Rentensysteme gehören in Europa zu den grössten Herausforderungen, und zwar sowohl auf staatlicher wie auch auf institutioneller Ebene. Die grosse Mehrheit der Bevölkerung erachtet das bisherige System als eine der grossen Errungenschaften des europäischen Sozialmodells. Der Grundgedanke ist, dass alle Personen im Ruhestand auf ein ausreichendes Einkommen zählen können. Doch die Alterung der Bevölkerung in Kombination mit den finanziellen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten der meisten

Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) gefährdet den Fortbestand des aktuellen Leistungsniveaus.

Die ersten Reformen

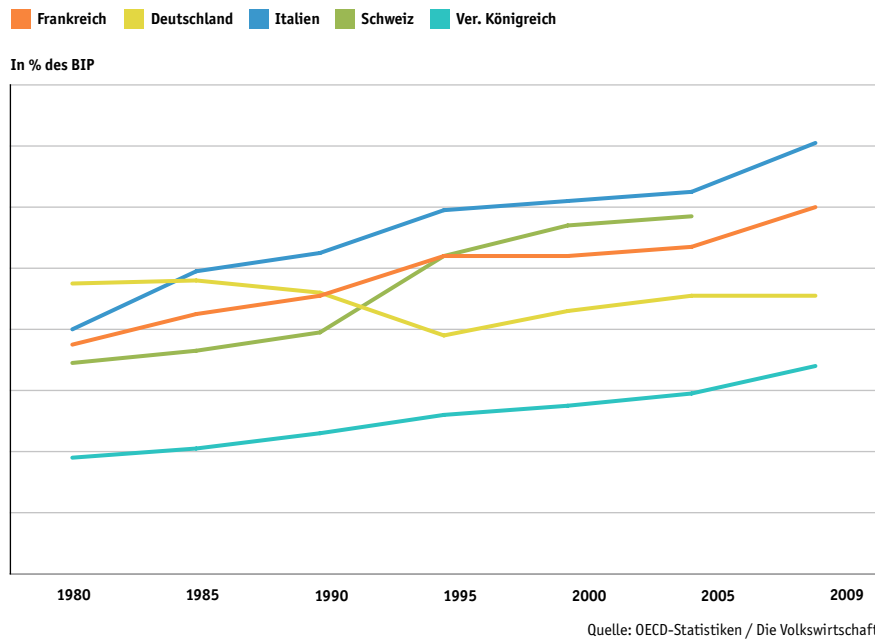
Die erste Reaktion auf Finanzierungsschwierigkeiten bestand in der Vergangenheit meistens darin, *zusätzliche Mittel* für die Rentensysteme bereitzustellen. In unseren Nachbarländern war dies letztmals in den 1980er- und 1990er-Jahren der Fall. Derzeit beschränken sich die Anpassungen fast ausschliesslich darauf, die *Leistungen zu kürzen*. Auch die *Flexibilisierung des Rentenalters* war in den 1990er-Jahren ein zentrales Thema. Schweden führte anstelle des sogenannten ordentlichen oder gesetzlichen Rentenalters eine Mindestschwelle von 61 Jahren ein. Ab diesem Alter können sich die Versicherten pensionieren lassen, allerdings mit relativ bescheidenen Leistungen, die mit einem längeren Erwerbsleben ansteigen. Schweden fördert auch Teilpensionierungen, zum Beispiel in Kombination mit einem halben Arbeits-



Prof. Giuliano Bonoli
Professor für Sozialpolitik
am Hochschulinstitut für
öffentliche Verwaltung
(IDHEAP) der Universität
Lausanne

Grafik 1

Staatliche und private Ausgaben für die obligatorische Altersvorsorge in ausgewählten europäischen Ländern, 1980–2009



pensum. Einzelne Länder entwickelten auch *automatische Mechanismen im Sinne einer »Schuldenbremse«*. In Deutschland etwa hängt der Rentenbetrag seit 2004 von einem Nachhaltigkeitsfaktor ab, der die demografische und wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt. Wenn diese ungünstig verläuft, verlangsamt sich die Indexierung der Renten automatisch. Die meisten Massnahmen, die der Bundesrat in jüngster Zeit vorgeschlagen hat, sind somit in anderen europäischen Ländern bereits in Kraft.

Trotz dieser vielfältigen Reformen steigen die Ausgaben für die Renten im Vergleich zum BIP mehr oder weniger kontinuierlich an, ausser in Deutschland (siehe *Grafik 1*). Die Krise von 2008 und die Solvenzprobleme einiger Euro-Mitglieder zwangen verschiedene Länder – vor allem in Südeuropa – zu noch härteren Reformen. Dies könnte in den kommenden Jahren gravierende Auswirkungen auf den sozialen Schutz für ältere Menschen haben. Die nachfolgenden Abschnitte zeigen auf, welche Stossrichtungen die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Lösung des Rentenproblems verfolgen.

Anhebungen des Rentenalters

Bei den ersten Reformen galt das Pensionsalter – vorwiegend aus politischen Gründen – als beinahe unantastbar. Heute sehen immer mehr Länder darin kein Tabu mehr. 2007 hob *Deutschland* das Alter zum Erlangen einer Vollrente an. Der Übergang von 65

auf 67 Jahre erfolgt schrittweise bis 2029. In *Frankreich* erachteten viele das Rentenalter 60 als einen der wichtigsten sozialen Fortschritte der Ära Mitterrand. Trotzdem wurde die Schwelle 2010 auf 62 Jahre erhöht.

Auch die südeuropäischen Länder, in denen eine relativ frühe Pensionierung die Regel war, sahen sich zum Handeln veranlasst. In *Italien* zum Beispiel betrug das Rentenalter früher für Männer 60 und für Frauen 55 Jahre. Im Zuge der Reformen seit Anfang der 1990er-Jahre erfolgte eine schrittweise Erhöhung. 2011 wurde aufgrund der Schuldenlast ein Alter von 67 Jahren ab 2021 beschlossen, das im Falle einer steigenden Lebenserwartung weiter angepasst wird. Schätzungen halten ein Pensionsalter von 70 Jahren noch vor 2050 für möglich. Die Folgen dieser scheinbar drastischen Entscheidungen in der Praxis sind allerdings zu relativieren. In Italien etwa besteht parallel dazu ein System mit Renten, die von der Anzahl der Beitragsjahre abhängig sind und es vielen Erwerbstätigen ermöglichen, sich bereits vor der ordentlichen Pensionierung aus der Arbeitswelt zurückzuziehen. 2011 entschied auch *Spanien*, das Rentenalter im Rahmen einer allgemeinen Reform des Systems von 65 auf 67 Jahre anzuheben.

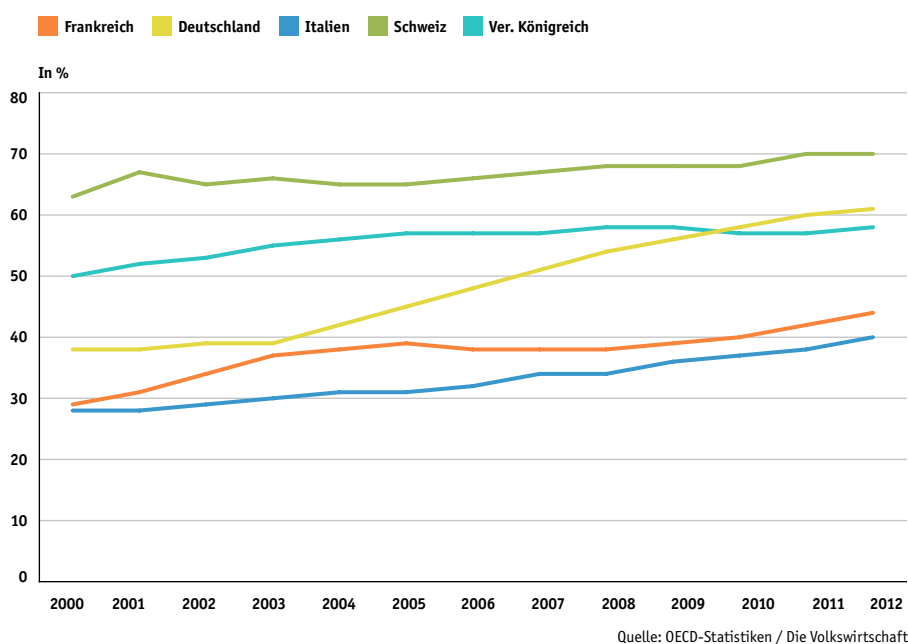
Erhöhung der Beschäftigungsquote bei den älteren Arbeitnehmenden

Zahlreiche Akteure stehen einem höheren Rentenalter skeptisch gegenüber. Denn in den meisten Ländern, die sich für diese Massnahme entschieden haben, ist die Beschäftigungsquote der älteren Bevölkerung sehr niedrig. Seit mehreren Jahren appelliert die EU an ihre Mitglieder, mit gezielten politischen Massnahmen dafür zu sorgen, dass diese Quote bei den 55- bis 64-Jährigen zunimmt. *Grafik 2* zeigt für die meisten Ländern eine – wenn auch sehr zögerliche – Entwicklung in diese Richtung. Eine Ausnahme bildet Deutschland: Diesem Land ist es gelungen, die in einem Grossteil Europas dominierende Politik der 1980er-Jahre zu revidieren. Damals wurde ein mangelndes Arbeitsangebot für ältere Arbeitnehmende im Wesentlichen durch Frühpensionierungen kompensiert. In den übrigen Ländern vollzieht sich die Entwicklung langsamer, und die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen ist nach wie vor sehr tief: Sie beträgt rund 40% in *Frankreich* und *Italien*, gegenüber 70% in der *Schweiz* oder in *Schweden*.

Die EU kann auf die nationalen Rentensysteme direkt kaum Einfluss nehmen. Sie kann aber die Beschäftigung älterer Arbeitnehmender fördern. Seit den 1990er-Jahren haben verschiedene Initiativen die Mitglied-

Grafik 2

Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen in ausgewählten europäischen Ländern, 2000–2012



staaten zu entsprechenden Massnahmen aufgerufen. Das von der Europäischen Kommission 2012 verabschiedete Weissbuch mit dem Titel «Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten» legt den Schwerpunkt auf diesen Aspekt. Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass sich die Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmenden am ehesten erhöhen lässt, wenn keine oder zumindest weniger Frühpensionierungen erfolgen und Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit bestehen.

Pensionskassen kommen nicht überall an

Die Reformen in den 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre bestanden zu einem wesentlichen Teil darin, eine zusätzliche, im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Altersvorsorge aufzubauen. Als beispielhaft galten häufig Mehssäulensysteme nach dem Vorbild der Schweiz. Entsprechende Reformen wurden als Mittel präsentiert, das Einkommen im Alter auf mehr oder weniger konstantem Niveau zu halten. Die zusätzliche Vorsorge sollte den Abbau der staatlichen Leistungen kompensieren. Mehrere Ländern haben diese Strategie mehr oder weniger explizit umgesetzt. So wurden in *Deutschland* mit der Reform von 2001 die nach dem damaligen sozialdemokratischen Arbeitsminister Walter Riester benannten, umstrittenen «Riester-Renten» eingeführt. Dabei handelt es sich um individuelle private Renten, die aber in Form von Steuerermässigungen oder Zula-

gen für tiefe Einkommen staatlich subventioniert sind. Die Rentenreform wurde als praktisch neutral für die Versicherten präsentiert – natürlich unter der Bedingung, dass sie eine Riester-Rente abschliessen. Das Modell stiess jedoch auf ein weniger grosses Echo als erwartet: Der Anteil der Haushalte mit Personen im Erwerbsalter, die dieses Instrument nutzen, stagniert seit 2008 bei 30% bis 35%.

Italien verfolgte eine ähnliche Strategie mit der Annahme eines Gesetzes zur Förderung von Pensionskassen von Unternehmen und Branchen sowie sogenannten «offenen Pensionsfonds», die den schweizerischen Sammelstiftungen entsprechen. Auch in diesem Fall ging es darum, Kürzungen im staatlichen Rentensystem zu kompensieren. Nach einem relativ dynamischen Start verharrt die Abdeckungsquote der Pensionskassen auf einem sehr bescheidenen Niveau.

Das Weissbuch der *EU* empfiehlt den Mitgliedsstaaten nach wie vor, eine zusätzliche Altersvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren aufzubauen. Diese zeigen jedoch weniger Begeisterung als in den 1990er- und 2000er-Jahren. Die Gründe sind verständlich. Einerseits haben die Börsenkrisen von 2001/2002 und 2008 sowie die tiefen Zinssätze die Renditeaussichten für das in Pensionskassen investierte Kapital getrübt. Andererseits lassen die Erfahrungen namentlich in Deutschland und Italien darauf schliessen, dass es unrealistisch ist, auf eine breite Abdeckung durch ein solches Instrument zu hoffen, wenn es nicht wie in der Schweiz obligatorisch ist. Die Einführung eines neuen Versicherungsobligatoriums für Arbeitgeber und Arbeitnehmende steht jedoch in diesen Ländern aktuell nicht zur Debatte. Eine solche Massnahme wäre zweifellos sehr umstritten. Die zweite Säule in der Schweiz bildet in dieser Hinsicht eine Ausnahme in Westeuropa.

Schuldenkrise als Katalysator

Die europäische Schuldenkrise hatte substanzielle Auswirkungen auf die Rentenreformen der vergangenen Jahre, vor allem in Südeuropa. Wie bereits erwähnt haben mehrere Länder das Rentenalter angehoben. Unter dem Druck der internationalen Märkte, der Rating-Agenturen und auch der Institutionen der EU und des Internationalen Währungsfonds (IWF) wurden drakonische Sparmassnahmen beschlossen.

Italien hat neben der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters eine Reihe von Reformen eingeleitet, die darauf abzielen, die Gesamtausgaben für die staatliche Altersvorsorge zu beschränken. Es beschleunigte damit bereits beschlossene Massnahmen, für die eine relativ lange Übergangszeit vorgese-

hen war. Die (sehr zahlreichen) Möglichkeiten für Frührenten wurden zwar reduziert. Einige bestehen aber immer noch, was die finanzielle Wirkung des höheren Pensionsalters schmälert.

Griechenland, das sehr stark von der Schuldenkrise betroffen ist, hat sein Rentensystem, das für die Versicherten überaus attraktiv war, ebenfalls grundlegend umgebaut. Die 13. und 14. Jahresrente wurden 2010 gestrichen und durch eine jährliche Zahlung von 800 Euro für Pensionen von weniger als 2500 Euro pro Monat ersetzt. Griechenland hat zudem eine grundsätzliche Revision des gesamten Rentensystems in Angriff genommen. Das neue Berechnungsmodell wird zu Rentenkürzungen von 25% bis 50% führen. Das neue Gesetz enthält ausserdem eine «Schutzklausel», die festlegt, dass das Wachstum der Gesamtausgaben für die Renten nicht mehr als 2,5% des BIP (Referenzjahr: 2009) betragen darf. Falls diese Schwelle überschritten wird, müssen zusätzliche Massnahmen ergriffen werden.

Der internationale und europäische Druck auf die Finanzen hat auch Spanien und Portugal zu einschneidenden Reformen gezwungen. *Spanien* musste wie erwähnt das Rentenalter anheben. Portugal hat Sparmassnahmen ergriffen, die von der Streichung der 13. und 14. Monatsrente bis zur Einfrierung der Renten und der Streichung gewisser Vorteile für Frührenten reichen.

Die meisten dieser Reformen verfolgen mehrere Ziele. Kurzfristig mussten die internationalen Märkte und die europäischen Institutionen «beruhigt» werden, indem die Regierungen ihren Willen unter Beweis stellten, die staatlichen Defizite in den Griff zu bekommen. Dies war wohl der Grund dafür, dass sich viele für gut sichtbare Massnahmen entschieden. Wie die tatsächliche Wirkung dieser Reformen mittelfristig aussieht, ist schwieriger abzuschätzen. Denn in den Systemen, die (unter anderem) in den südeuropäischen Ländern in Kraft sind, kann im Allgemeinen nach einer gewissen Zahl von Beitragsjahren eine Rente bezogen werden, was Personen zugutekommt, die eine lange Berufslaufbahn hinter sich haben. In *Italien* zum Beispiel besteht weiterhin nach rund 42 Beitragsjahren ein Rentenanspruch. In *Deutschland* können Versicherte, die mit 65 Jahren 45 Beitragsjahre erreichen, mit einer Vollrente in den Ruhestand treten.

Auf dem Weg zu grösseren Ungleichheiten?

Angesichts der tiefgreifenden Umwälzungen ist es schwierig, die langfristigen Auswirkungen der aktuellen Reformwelle bei den

Rentensystemen vorzusehen. Relativ sicher scheint jedoch, dass die Unterschiede in der finanziellen Situation der pensionierten Bevölkerung zunehmen werden. Denn die meisten dieser Reformen wirken sich nicht für alle Gruppen von Erwerbstätigen gleich aus. Stärker von den Rentenkürzungen betroffen dürften mit grosser Wahrscheinlichkeit Arbeitnehmende in atypischen Arbeitsverhältnissen sein, wie sie vor allem in den Ländern Südeuropas, aber auch in Frankreich und Deutschland sehr zahlreich sind. Weil diese Arbeitsverhältnisse kaum durch Sozialversicherungen abgedeckt sind, können diese Arbeitnehmenden nicht von den Vorteilen profitieren, die für lange Laufbahnen vorgesehen sind. Eine private Zusatzvorsorge wiederum ist für diese Bevölkerungsgruppe keine realistische Option. Länder, die ihr Rentensystem grundlegend umbauen, müssen deshalb damit rechnen, dass sich die Ungleichheiten verstärken und ältere Menschen wieder vermehrt unter Armut leiden werden. Sie müssen sich damit Problemen stellen, die man mit den in den Nachkriegsjahren entstandenen Systemen mehr oder weniger effizient im Griff zu haben glaubte. ■

Kasten 1

Literatur

- 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.
- Europäische Kommission, Weissbuch: *Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten*, Brüssel, COM(2012) 55 final, 2012.
- 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?*, 3667.
- Natali D. und Stamatí F., *Reassessing South European Pensions: Evidence From Two Decades of Reforms*, Beitrag am Kolloquium *Conference of Europeanists*, Amsterdam, 26.–28. Juni 2013.

Siehe auch: www.socialprotection.eu.