

---

# **Zur institutionellen Transformation der Alterssicherung in Europa**

## **Eine vergleichende Analyse des Wandels**

Mareike Gronwald, MZES, Universität Mannheim



# Empirisch-theoretisches Puzzle

---

## Wandel und Privatisierungstrends in **nicht-liberalen** Wohlfahrtsstaaten

1. Wandel Rentensysteme schwierig („frozen landscapes“, „immovable objects“)
  - Institutionelle Strukturen => positive Feedback Mechanismen
  - Minimale Anpassung
  - Systemerhalt (Pfadstabilität)
  
2. Wandel durch
  - „exogenous shock“/ externe Mechanismen
  - „punctuated equilibrium“/ radikaler Wandel
  - Systemwechsel (Pfadwechsel)
  
3. Neu:
  - Historisch-institutionelle Strukturen prägen nachfolgende Entwicklung
  - Aber: Wandel ist möglich!
  - Welche institutionellen Mechanismen?

# Forschungsfragen


---

1. Inwiefern haben die Reformen und Veränderungen der letzten drei Jahrzehnte einen Wandel der bestehenden Rentensysteme hervorgerufen?
2. Welche Mechanismen und Formen des institutionellen Wandels können identifiziert werden?
3. Wie können Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Umfang und Art des Wandels erklärt werden?

# Analytischer Rahmen

## 1. Typen der institutionellen Entwicklung

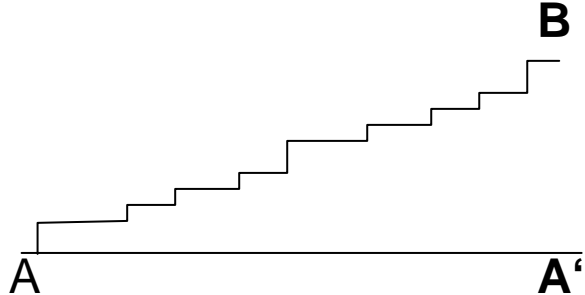
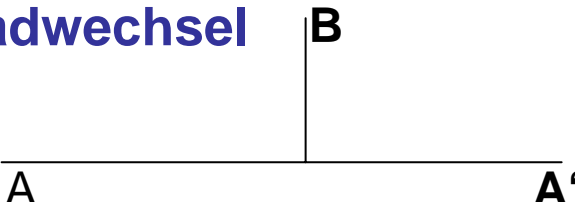
		Ergebnis	
		Kontinuität	Diskontinuität
Prozess	Langsam & graduell	<b>Pfadstabilität</b>	<b>Pfadabkehr !!</b>
	Abrupt & radikal	-	<b>Pfadwechsel</b>



**Stabilisierung**                      **Wandel**

# Analytischer Rahmen

## 2. Strategien/ Formen des institutionellen Wandels

<p><b>Layering</b> Ergänzung/ Anhang Veränderung des Kerns („differential growth“)</p> <hr/> <p><b>Conversion</b> Neue Interpretation und/oder Umsetzung</p> <hr/> <p><b>Drift</b> Passivität/ Vernachlässigung der Instandhaltung Veränderung Einfluss/ Wichtigkeit</p> <hr/> <p><b>Gradual displacement</b> Koexistenz/ Konkurrenz mit neuen Regeln Diskreditierung Aufhebung der Vorherrschaft</p>	<p><b>Pfadabwehr</b></p> 
<p><b>Abrupt displacement</b> Radikaler und abrupter Ersatz</p>	<p><b>Pfadwechsel</b></p> 

# Fallauswahl

---

## **Frankreich, Deutschland, Schweden**

- Reformprozesse, Kapitalisierung und Privatisierung
- nicht-liberale Wohlfahrtsstaaten, Westeuropa
- Ausgangspunkt: institutionelles Design Ende 1970er Jahre
  - hohe staatlichen Rentenausgaben
  - großzügige einkommensbezogene Leistungen
  - ausgereiftes Umlageverfahren
  - Beitragsfinanzierung
- **Aber:** Institutionelle Unterschiede in privaten Säulen/  
Gesamtarchitektur
- **Annahme:** Unterschiede in Umfang und Art/ Form des  
institutionellen Wandels

# Operationalisierung

## Gesamtarchitektur



• Systeme und Management

• Finanzierung

• Zugang

• Leistungen

Prinzipien

# Frankreich

<p>Reduzierung Fragmentierung =&gt;Konvergenz zum 'régime général'</p> <p>Dualisierung/ Spaltung Erhalt Sozialversicherungs- strukturen + Stärkung Grundsicherungs- strukturen</p> <p>Erhöhung Macht und Engagement des Staates</p> <p>Kapitalfundierung</p>	<p>Topping-up</p> <p><b>Freiwillig</b> Steueranreize Institutionalisierung verstärkt (PERCO) Staatl. Regulierung verstärkt Risikovertelung individualisiert</p> <p><b>Verpflichtend</b> „Quasi-firstpillarisation“ AGIRC/ARRCO Erosion Einkommensersatz</p> <p>Ausweitung des verpflicht. Zweisäulenkonzepts auf weitere Berufsgruppen</p>	<p>Topping-up</p> <p><b>Freiwillig</b> Steueranreize für Selbständige und Landwirte Institutionalisierung als Alterssicherungsinstrument (PERP)</p>
<p>Stärkung Minimumrente</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Dualisierung innerhalb staatlicher Säule</li><li>➤ Harmonisierung: privater u. öffentlichem Sektor</li><li>➤ AGIRC/ARRCO als quasi-staatlicher Teil</li><li>➤ Institutionalisierung freiwilliger privater Vorsorge</li><li>➤ Kapitalisierung und Individualisierung</li></ul>	

➔ Beginnender Wandel und Entwicklung zum Mehrsäulenmodell



# Frankreich

- **Dualisierung u. strukturelle Harmonisierung**

- neues Finanzierungsinstrument (CSG Steuer, 1991), graduelle Erhöhung (1,1% => 7,5%), Ausbau staatl. Kontrolle über Budget (1996)
- Trennung Solidaritätsleistungen/ Versicherungsleistungen + parametrische Veränderungen Leistungsformel u. Anspruchsvoraussetzungen, Privatsektor (1993), Staatsbeamte (2003), Angestellte öffentl. Dienst (2007), neue Instrumente in Leistungsformel
- Ausweitung Verpflichtung zur betrieblichen Rente (2003)
- schrittweise Anhebung Rentenalter mit Ausnahmen

**→ Veränderung Levels, weniger Instrumente**

**→ zweideutige Entwicklung: Abkehr und Erhalt**

# Frankreich

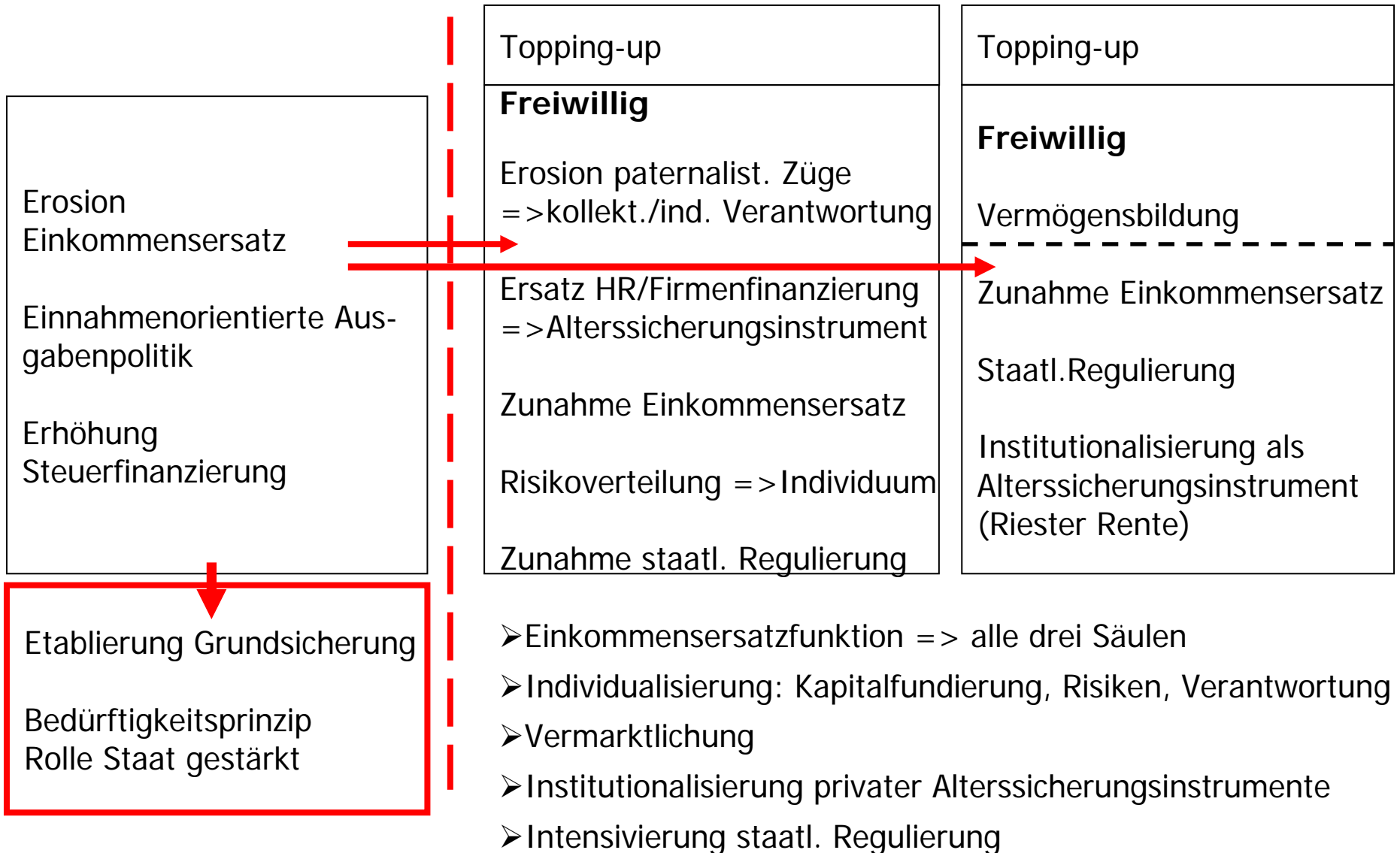
- **Kapitalisierung und Individualisierung**

- Expertenberichte, Analysen, Diskussionen => Krisenszenario => Anstieg privater Sparpläne (Lebensversicherung, Hauseigentum)
- Verbesserung freiwilliger privater Vorsorge f. Selbständige, Landwirte => geringe Vertragsabschlußrate
- Intensivierung Debatte um Kapitalisierung u. Individualisierung durch Versicherungssektor
- Versuch stärker regulierte freiwillige private Altersvorsorgepläne zu etablieren (Betriebliche Säule) => gescheitert
- Kapitalfundierter Reservefond in staatlicher Säule etabliert => stetiges Wachstum, Bedeutungszunahme
- dann: PERCO (betrieblich); PERP (individuell)

**➔ Passivität des Staates/Nicht-Entscheidung + Krisenszenario**

**➔ "Drift"**

# Deutschland



➔ Fortgeschrittener Wandel u. Umbau zum Mehrsäulenmodell

- **Abkehr v. Einkommensersatzfunktion u. Etablierung v. Grundsicherungseigenschaften**

- schrittweise Erhöhung Bundeszuschuss + neue Finanzierungsinstrumente (Mehrwertsteuer, Ökosteuern), feste max. Beitragsrate
- parametrische Veränderungen Leistungsformel, Einführung neuer Berechnungsinstrumente (Zugangsfaktor, modifizierte Bruttolohnanpassung, Nachhaltigkeitsfaktor)
- Graduelle Anhebung Rentenalter, schrittweise Ausdehnung auf weitere Gruppen
- Einführung bedarfsgeprüfte, steuerfinanzierte Grundsicherung

**→ Veränderungen des Levels, Veränderung existierende Instrumente, Einführung neuer Instrumente**

**→ graduelle „functional conversion“ der staatlichen Säule**

- **Bedeutungszuwachs privater Vorsorge**

- Begrenzte Interesse nicht-staatlicher Akteure
- Erosion Einkommensersatzfunktion => „push“ private Vorsorge
- Integration Entgeltumwandlung in Betriebsrentengesetz + Steueranreize
- Riester Rente + großzügige Steuervorteile
- Verbesserung Informationsservice der GRV
- Recht auf Entgeltumwandlung, Verbesserung Unverfallbarkeit, Portabilität, Einführung Pensionsfond => Erhöhung Attraktivität
- Verbesserung Finanzaufsicht und Insolvenzsicherung
- Harmonisierung der steuerlichen Behandlung staatlicher und privater Renten

➔ **„Institutional Conversion“ d. staatlichen Säule**

➔ **„Institutional Layering“ durch Riester-Rente**

➔ **Wiederbelebung u. Bedeutungsänderung betriebliche Säule**

# Schweden

Topping-up  
**Quasi-verpflichtend**  
Vermarktlichung  
Mehr Kapitalfundierung  
Individualisierung

Topping-up  
**Freiwillig**  
Vermögensbildung  
Zunahme

Äquivalenzprinzip  
Beschäftigungsprinzip

DB => NDC

Erosion  
Umlageverfahren



„Premiepension“ (2.5 %)  
Verpflichtend  
Teil der staatlichen Säule (?)  
Kapitalfundierung

Bedürftigkeitsprinzip

- Neues Sozialversicherungssystem mit kapitalgedecktem privatem Element
- bedarfsgeprüfte Grundsicherung
- Individualisierung und Vermarktlichung der Architektur insgesamt

➔ **abgeschlossener Wandel (?)**

- **Entwicklung zur kapitalisierten und individualisierten Sozialversicherung**

- Ausweitung Beitragszahlungen über Bemessungsgrenze + auf Arbeitnehmer, Einsatz Mittel Reservefond (1980er)
- parametrische Veränderungen Leistungs- und Anpassungsformel (frühe 1990er)
- Umfassende Veränderung durch Reform 1994, Ausarbeitung der Details 1998, schrittweise Einführung des neuen Systems zwischen 1999 und 2003

➔ „(gradual) Displacement“?

➔ Neue Logik in der staatlichen Säule/ Gesamtarchitektur

# Fazit

---

- **Frankreich: beginnende Pfadabkehr**
  - zweideutige Veränderungen
  - schleppender Reformprozess
  - Privatisierung => „Drift“
- **Deutschland: fortgeschrittene Pfadabkehr**
  - Umbau „klassisches“ Mehrsäulenmodell
  - stetig, inkrementelle Veränderungen, größere Reformschritte gegen Ende
  - Privatisierung => „Layering“
- **Schweden: abgeschlossene Pfadabkehr (?)**
  - Besondere Variante des Mehrsäulenmodells
  - zunächst Veränderungen minimal, dann große Reform, weniger graduell u. kurzes „phasing-in“ im Vergleich zu Frankreich und Deutschland
  - Privatisierung => „Displacement“



## 3. Forschungsfrage:

Wie können Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Umfang und Art des Wandels erklärt werden?

- spezifischer politischer Kontext
- spezifische historisch-institutionelle „public-private pension architecture“
- Art und Umfang des Problemdrucks