



Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien

Ein Vergleich der sozialen Regulierung
und ihrer Wirkung

Dipl.-Soz. Michaela Willert

Ausgangssituation

Weltweite Rentenreformen:

- Absenkung staatlich organisierter Leistungen,
- Förderung privatwirtschaftlicher Ergänzungssysteme

Großbritannien	Deutschland
<p>1985:</p> <ul style="list-style-type: none">- Senkung der staatlichen Rente SERPS;- Individuelle Versicherungsverträge dürfen zum opting out aus der staatlichen Rente verwendet werden (Personal Pensions und sog. Money Purchase Schemes)	<p>2001:</p> <ul style="list-style-type: none">- Senkung der staatlichen Rente GRV;- Einführung staatlich subventionierter Vorsorgeverträge („Riester-Rente“);- Einführung des Rechts auf Entgeltumwandlung für Arbeitnehmer

Wohlfahrtsmärkte

Schaffung von Märkten zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen,

- die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaates als Leistungen zur Schaffung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit stehen oder standen,
- bei denen der Zweck sozialer Sicherung erhalten bleibt (welfare ends with market means),
- bei denen der Staat durch Auflagen und Förderrichtlinien für die Gewährleistungen eines bestimmten sozialen Sicherungsstatus sorgt, d.h. sie unterliegen einer sozialpolitischen Regulierung.

(Nullmeier 2001, Taylor-Gooby 2004)

Forschungsfragen und theoretischer Hintergrund I

Bleiben die sozialen Ziele der Alterssicherungssysteme bei Einführung von Wohlfahrtsmärkten erhalten (*Policy-Output*)?

Theorien wohlfahrtsstaatlichen Wandels:

- Verschiebung von Zielhierarchien zulasten sozialer Ziele
- Bewahrung sozialer Ziele durch Einfluss von Interessengruppen im politischen Prozess und/oder institutionelles Beharrungsvermögen

Normative Gerechtigkeitstheorien / Wohlfahrtsökonomie - Soziale Ziele:

- Verringerung von Ungleichheit und Armut
- Förderung von Teilhabe
- Schutz vor gesellschaftlich erzeugter Ungewissheit / individuelle + Systemsicherheit

Forschungsfragen und theoretischer Hintergrund II

Können soziale Ziele durch Wohlfahrtsmärkte erreicht werden (*soziale Outcomes*)?

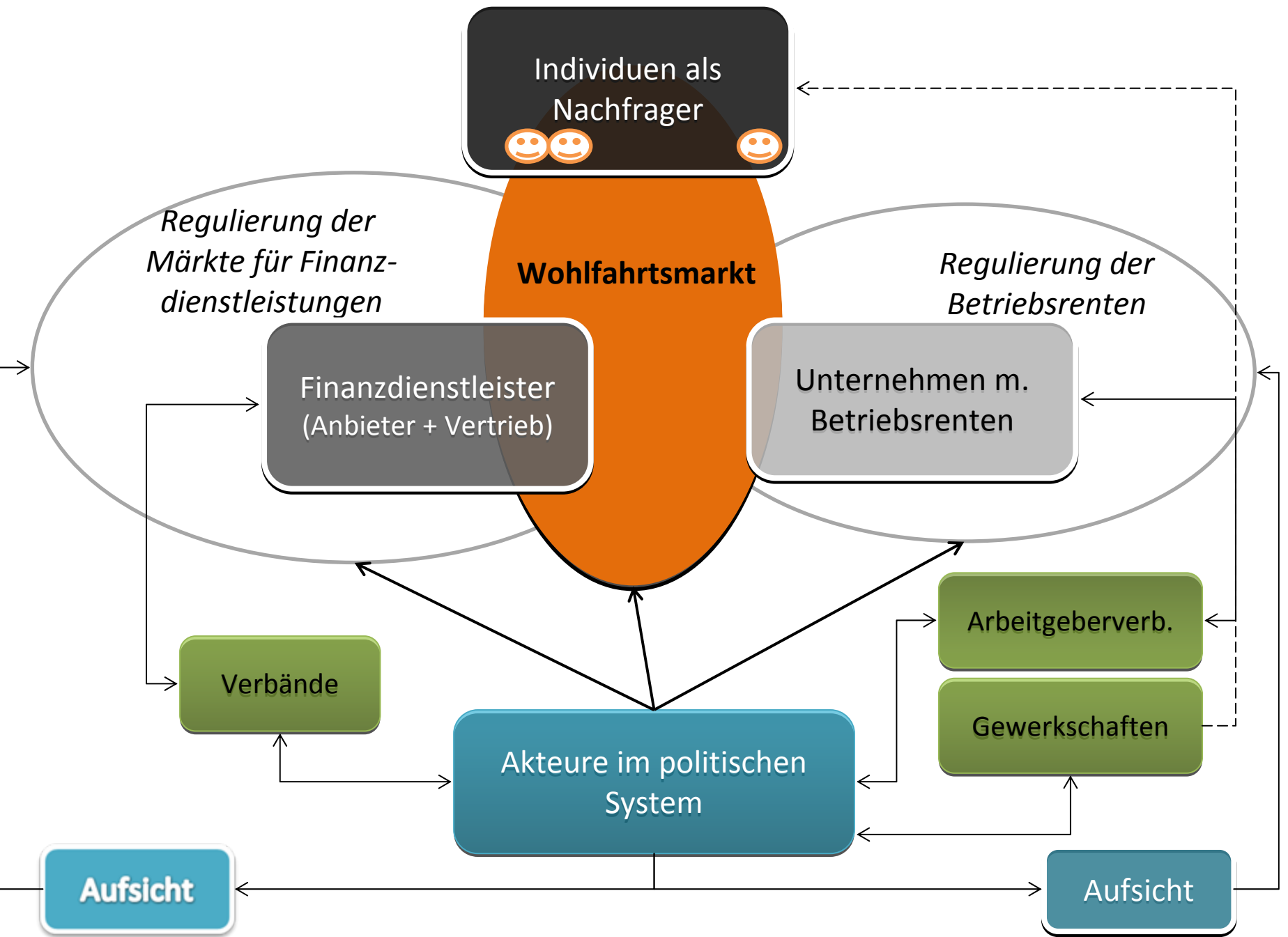
Governance und Steuerungstheorie:

- Märkte als normfreie Koordinationsmechanismen
- Strategiefähigkeit der Marktakteure im Umgang mit sozialer Regulierung sowie soziale Einbettung von Märkten
- Gefahr von Implementations- oder Steuerungsversagen – Steuerung muss an Handlungsorientierung und Fähigkeiten zur Selbstorganisation anknüpfen

Nullhypothese: Soziale Regulierung soll Marktergebnisse korrigieren.

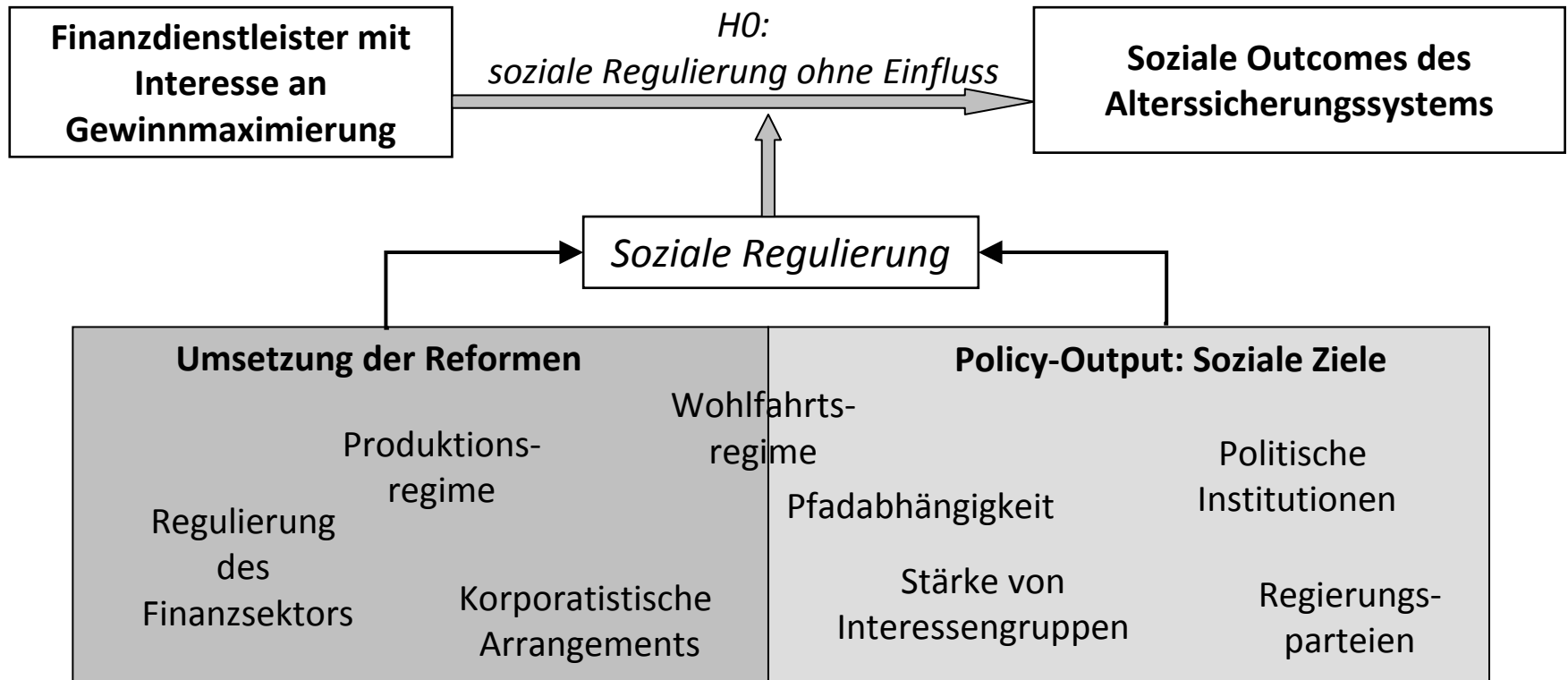
Gewinnmaximierung als Hauptmotiv zentraler Akteure auf Wohlfahrtsmärkten steht sozialer Regulierung entgegen. D.h. Wohlfahrtsmärkte sind nicht zugunsten sozialer Ziele steuerbar, deshalb können sie nicht zu sozialen Outcomes des Alterssicherungssystems beitragen.

Relevante Akteure auf Wohlfahrtsmärkten zur Alterssicherung:



Forschungsdesign

- Beantwortung der Fragen mit Fall-Analysen nach Most-Different-Systems Design
- Fallauswahl: typische Vertreter – Deutschland und Großbritannien
- Untersuchung der Einführung und Entwicklung der Märkte für individuelle Altersvorsorge im Zeitraum 1985-2010 (Deutschland: ab 2001)



Methoden

- Untersuchung des Policy-Output durch Institutionenanalyse
 - Quellen: Dokumente zur Gesetzgebung, Sekundäranalysen
- Untersuchung der sozialen Outcomes durch Prozessanalyse der Umsetzung der Reformen und eigene Mikrosimulationen
 - Ziel: Rekonstruktion von problemspezifischen Denkmustern und Reaktionen der Marktakteure
 - Simulationen: künftige Alterseinkommen aus staatlicher und Zusatzrente von 6 hypothetischen Biographien
 - Quellen: qualitative Inhaltsanalyse von wirtschaftsnaher zeitgenössischer Presse (Financial Times, Börsenzeitung) und 15 Experteninterviews u.a. mit Vorständen von Versicherungsunternehmen, Vertrieb, Verbraucherschutz; öffentlich zugängliche Statistiken

Ergebnisse I: Etablierung sozialer Regulierung

- Etablierung von Wohlfahrtsmärkten im Kontext veränderter sozialpolitischer Zielsetzungen: Reduktion staatlicher Leistungen aus fiskalischen Gründen und zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit
- Alle drei sozialen Ziele wurden durch soziale Regulierung der Zusatzvorsorge verfolgt:
 - Verringerung sozialer Ungleichheit, wenn Zusatzvorsorge als Ersatz staatlicher Leistungen wahrgenommen wurde
 - Förderung der Teilhabe im freiwilligen Markt durch finanzielle Anreize an Individuen; Leitbild rationaler Akteure
 - Verringerung von Ungewissheit durch Produkt- und Vertriebsregulierung, Aufsicht;
aber: Sicherheit spielte in D weitaus größere Rolle
- Einführung aus unterschiedlichen Gründen
 - Großbritannien: institutionelle Pfadabhängigkeit
 - Deutschland: politische Institutionen ermöglichten Einfluss durch Verteidiger sozialer Ziele

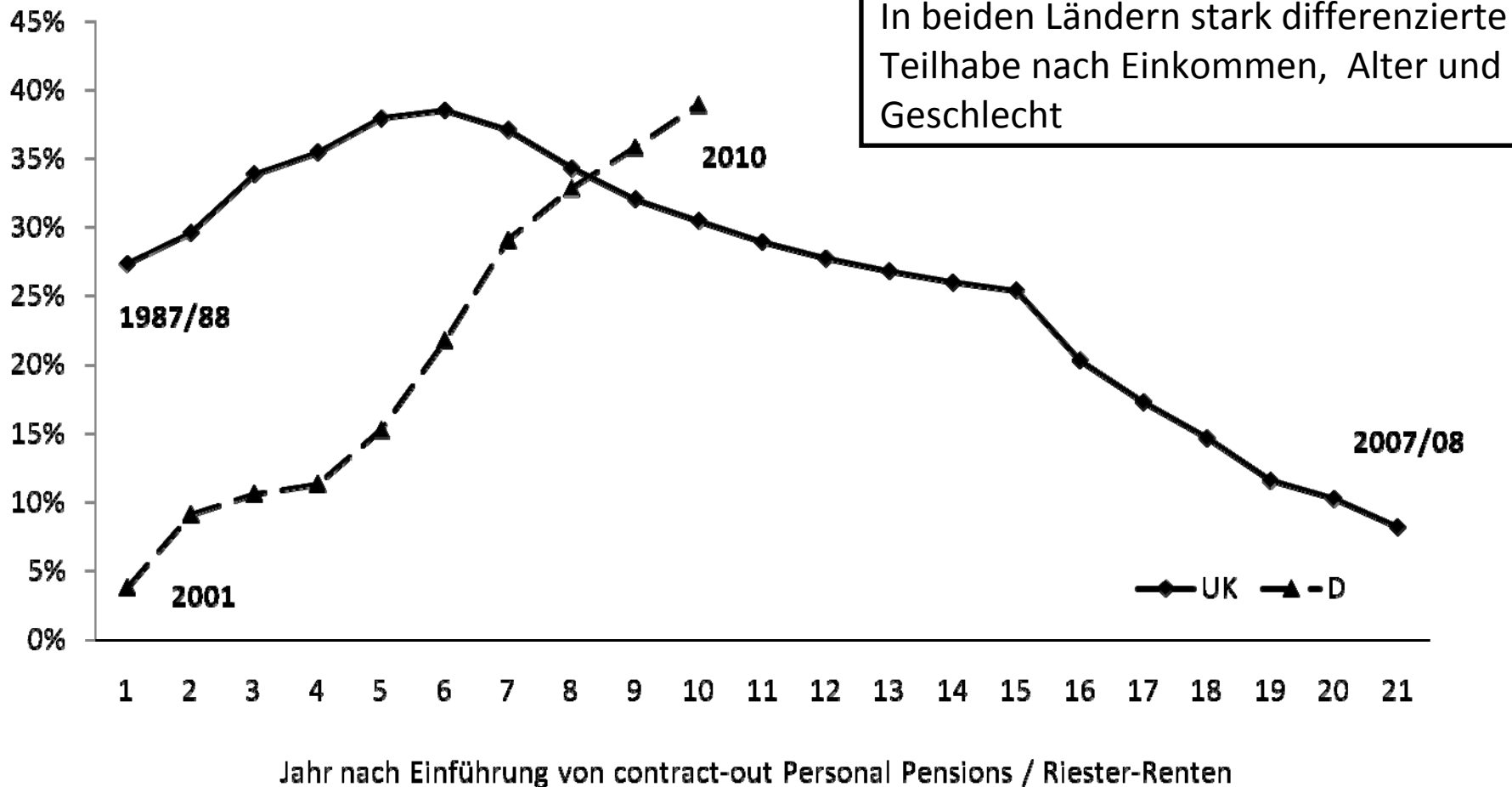
Ergebnisse II: Soziale Outcomes

Operationalisierung sozialer Ziele

Soziale Outcomes	Indikator
Förderung der Teilhabe	Beteiligungsquoten
Verringerung von Ungewissheit	Institutionen zum Insolvenzschutz, Lohnersatzraten bei gleichem Erwerbsverlauf mit unterschiedlichen Vorsorgeprodukten
Verringerung sozialer Ungleichheit	Lohnersatzraten bei unterschiedlichen Erwerbsverläufen; Alterseinkommen in Relation zu gesellschaftlichem Durchschnittseinkommen und bedürftigkeitsgeprüften Leistungen (Armut)

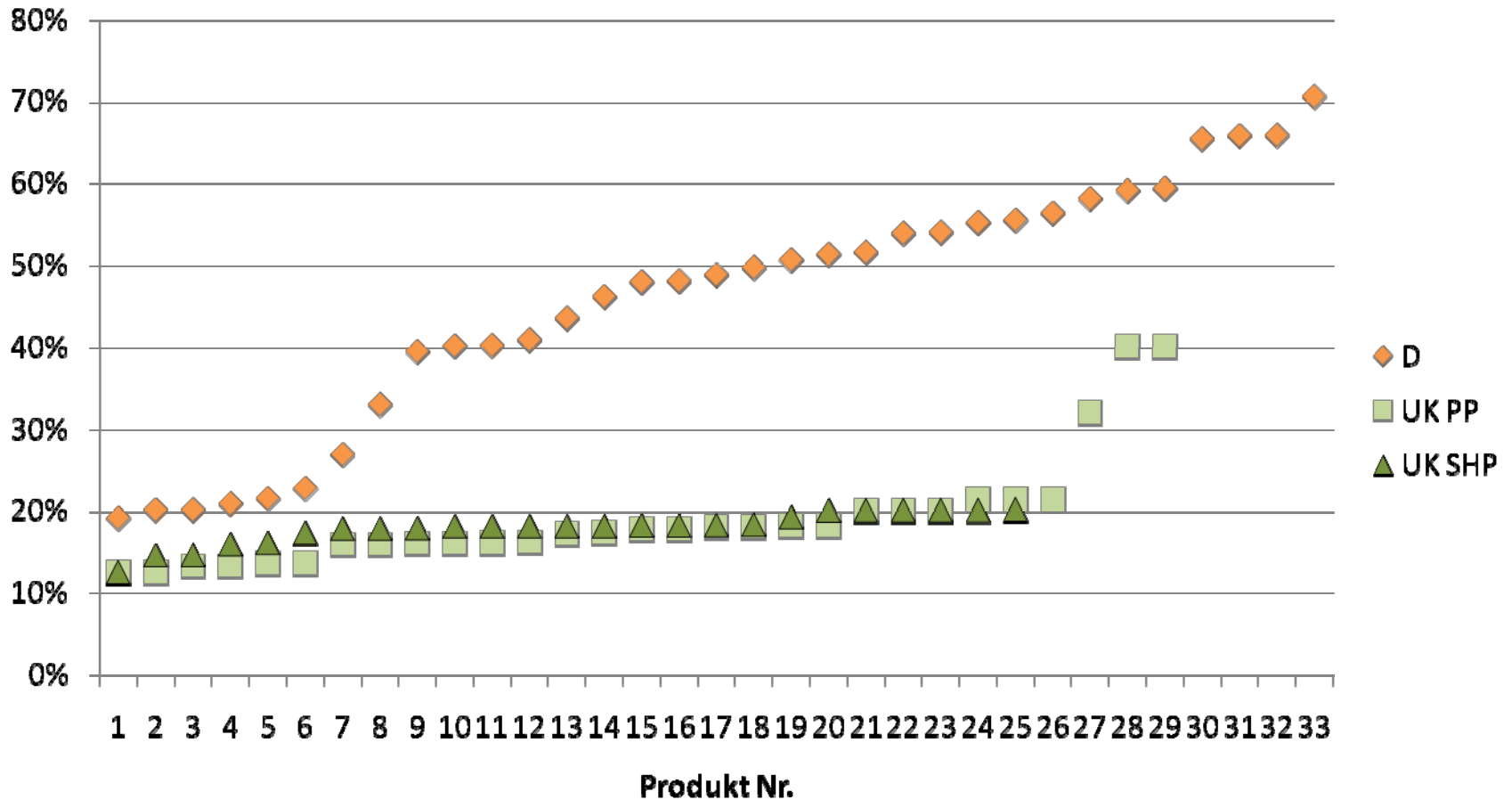
Soziales Ziel „Teilhabe“

Anteil der Förderberechtigten mit Vorsorgeprodukt, in %



Soziales Ziel: Verringerung von Ungewissheit/ individuelle Planbarkeit

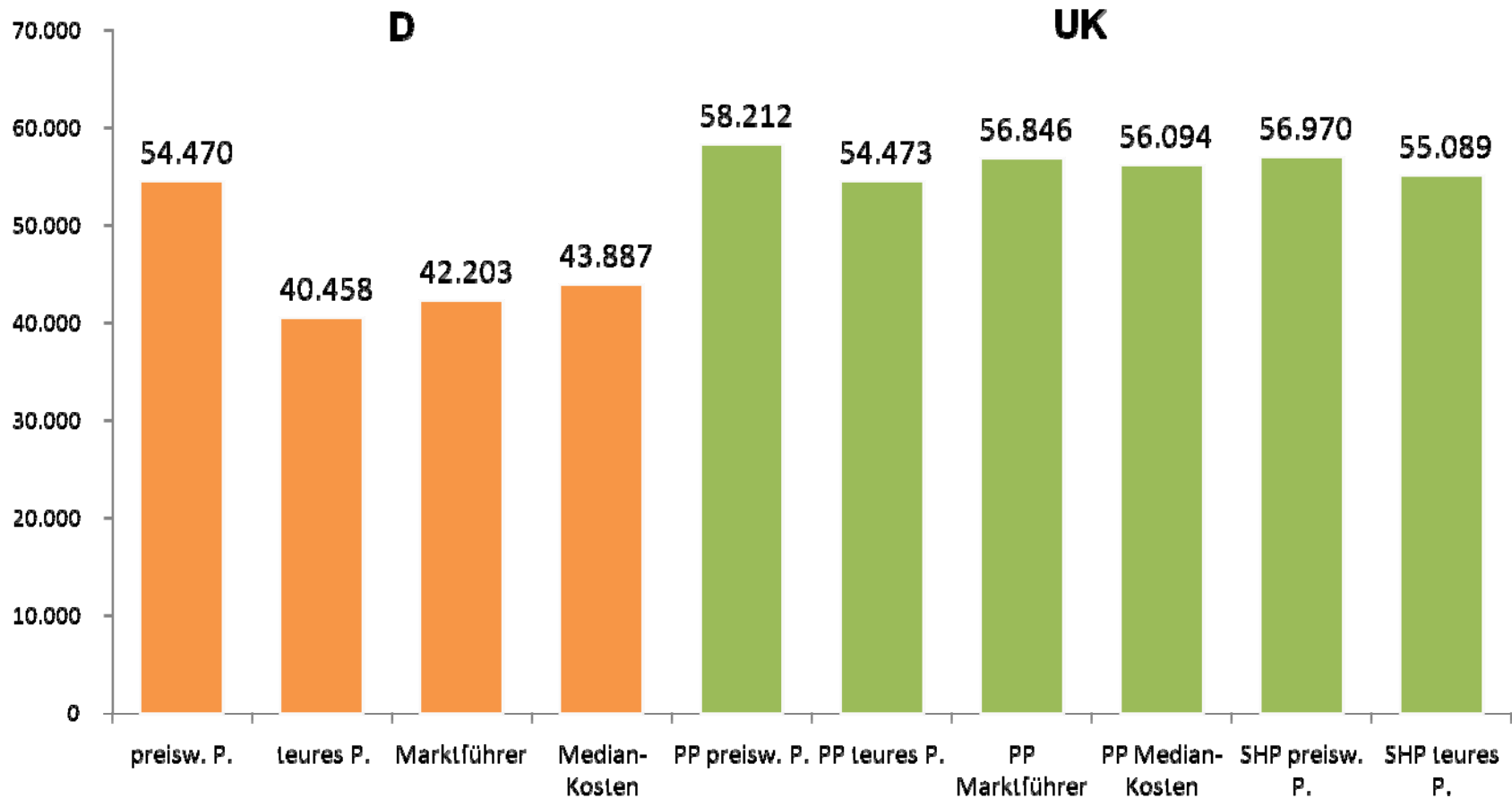
Verminderung der Verzinsung des Vorsorgevermögens (Ansparphase) durch Produktkosten 2009, in %



Annahmen: 25 Jahre Beitragszahlung von monatl. 100 Euro/GBP, Verzinsung: 5,9% vor Kosten

Soziales Ziel: Verringerung von Ungewissheit/ individuelle Planbarkeit

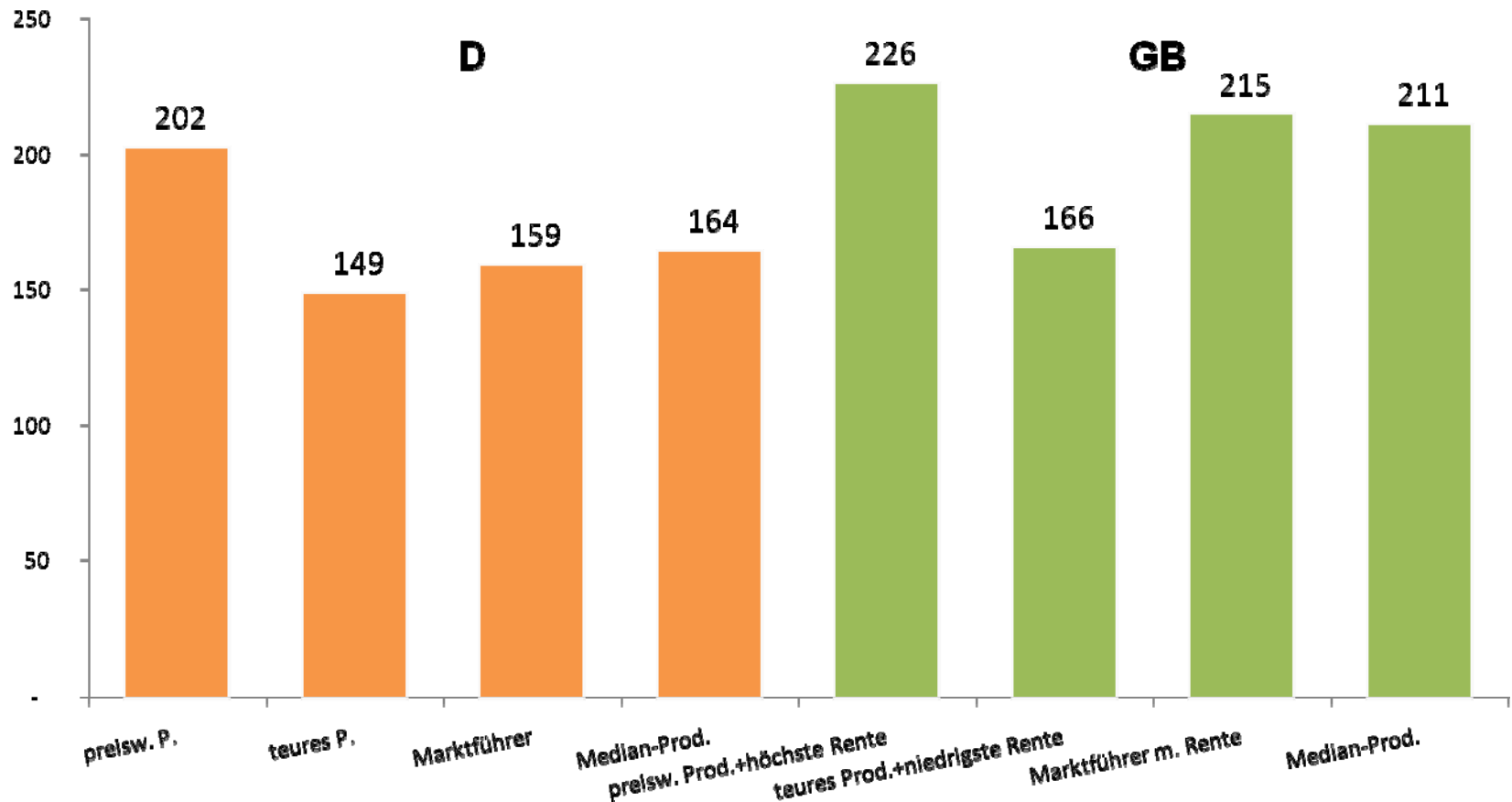
Vorsorgekapital mit verschiedenen Produkten



Annahmen: 25 Jahre Beitragszahlung von monatl. 100 Euro/GBP, Verzinsung: 5,9% vor Kosten

Soziales Ziel: Verringerung von Ungewissheit/ individuelle Planbarkeit

Rentenzahlung mit verschiedenen Produkten



Annahmen: Ansparphase s.o.; Rentenphase: Rentenalter 65, 10 Jahre Garantie, Dynamisierung;
UK: Frau, Joint Life D: Unisex

Soziales Ziel: Verringerung von Ungleichheit

Simulationsszenarien:

Ideal: Zusatzvorsorge gemäß gesellschaftlichem Konsens/steuerlicher Förderung

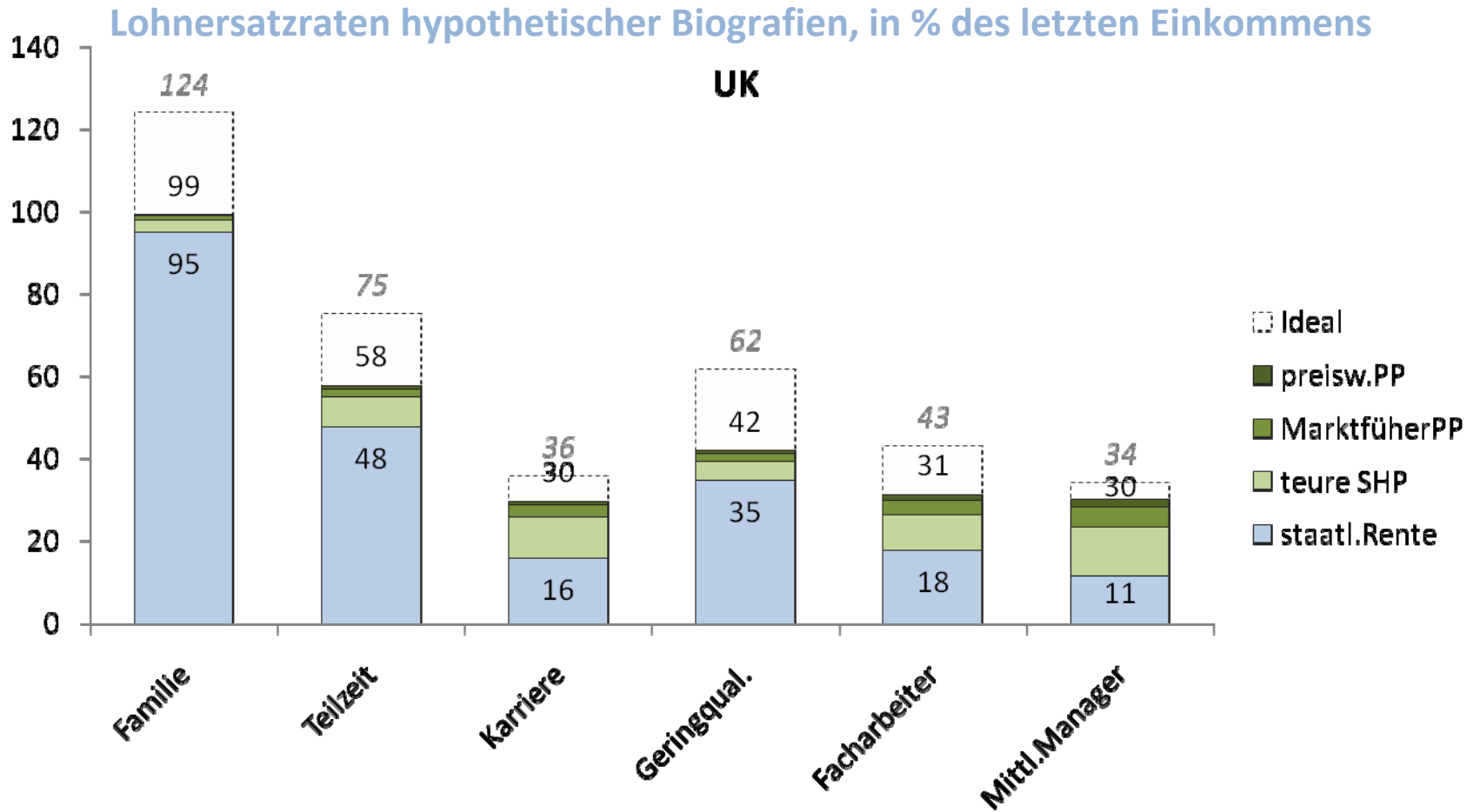
D: 4%, UK 10%

Real: Gewichtung der Vorsorge nach realer Teilhabe (Geschlecht, Einkommen, Alter);

Verwendung verschiedener Produkte

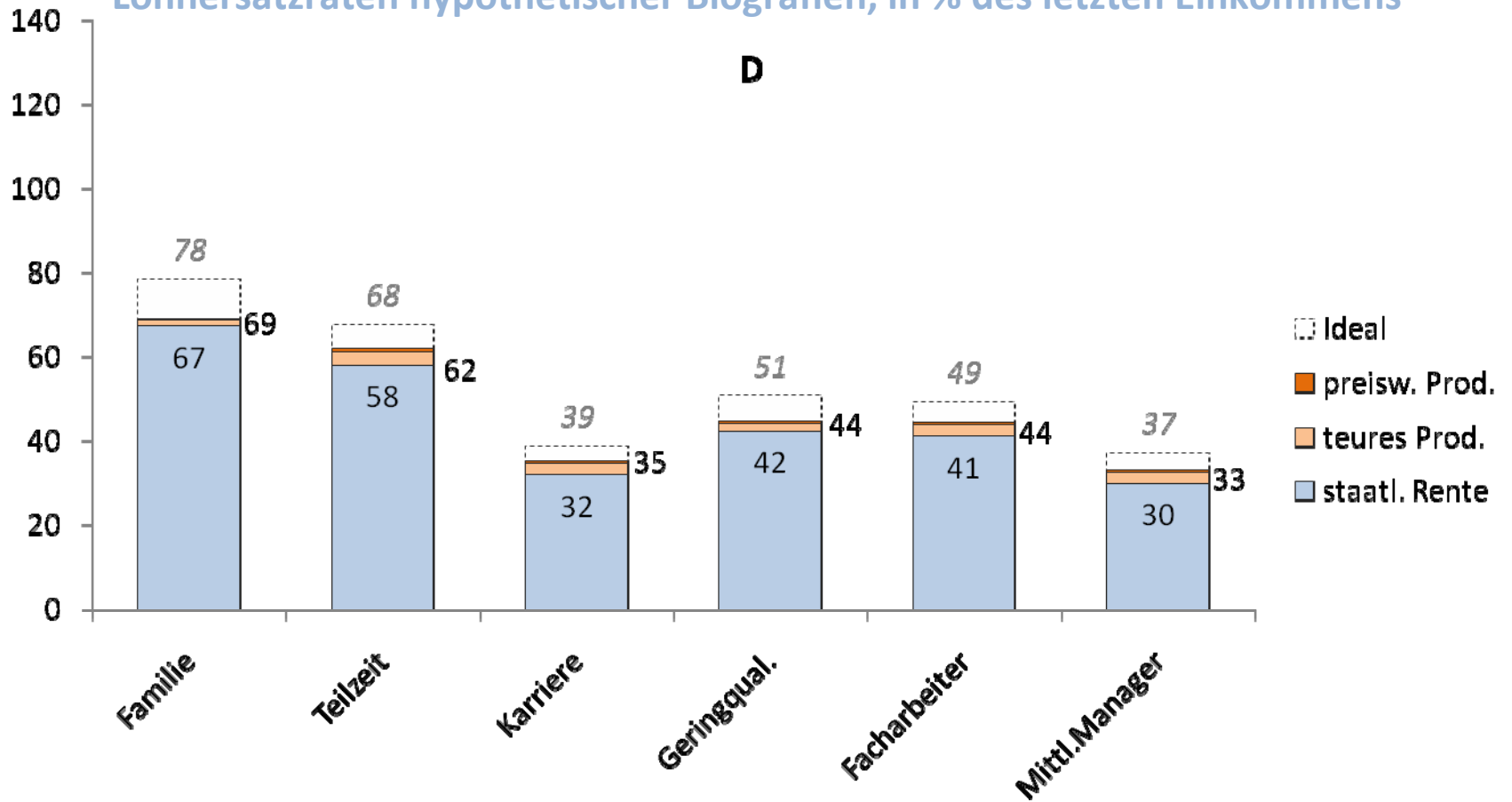
Biographie	Alter bei Arbeitsmarkt- eintritt	Einkommen in % des geschlechtsspezifischen Durchschnitts	Besonderheiten
Familienorientierte Frau	18	50	Erwerbsunterbrechung zur Kindererziehung im 24.-26. und 27.-29. Lebensjahr; danach Teilzeit
Teilzeiterwerbstätige Frau	20	100	Erwerbsunterbrechung zur Kindererziehung im 28.-30., 31.-33. Lebensjahr; danach Teilzeit
Karriereorientierte Frau	24	150	Erwerbsunterbrechung zur Kindererziehung im 32.-34. Lebensjahr; danach zwei Jahre Teilzeit
Geringqualifizierter Mann	18	50	Keine
Facharbeiter	20	100	Keine
Mittlerer Manager	24	150	Keine

Soziales Ziel: Verringerung von Ungleichheit



Soziales Ziel: Verringerung von Ungleichheit

Lohnersatzraten hypothetischer Biografien, in % des letzten Einkommens



III Schlussfolgerungen

1. Ausmaß sozialer Ungleichheit wird in erster Linie durch staatliche Rente determiniert, Zusatzvorsorge kann dies selbst im Idealszenario kaum korrigieren
2. Ideale Szenarien zeigen Charakteristika der Rentensysteme
 - in UK Ziel Armutsprävention und hohe sowie mit Einkommen steigende Bedeutung der Zusatzvorsorge
 - in D Ziel Absicherung mittlerer Einkommen bei gleicher Bedeutung der Zusatzvorsorge für alle

aber: gleiches Ausmaß sozialer Ungleichheit als Outcome
3. Outcomes sozialer Regulierung differieren nach Einkommen:
 - Förderung der Teilhabe gelingt nicht bei Geringverdienern
 - Interventionen zur Verringerung von Ungewissheit wirken stärker bei hohen Beiträgen, kaum Einkommensdifferenzen bei geringen Beiträgen
 - Bezieher leicht unterdurchschnittlicher Einkommen brauchen besonders starke Förderung der Teilhabe und kostengünstige Produkte

Sind Wohlfahrtsmärkte zur Alterssicherung steuerbar?

Ja, zumindest kurzfristig und unter folgenden Bedingungen:

- Vorhandensein starker Institutionen zur Durchsetzung sozialer Regulierung
- Berücksichtigung von *Trade off* zwischen Zielen „Teilhabe“ und „Verringerung von Ungewissheit“ bei der Gestaltung politischer Maßnahmen, finanzielle Kompensation der Verlierer

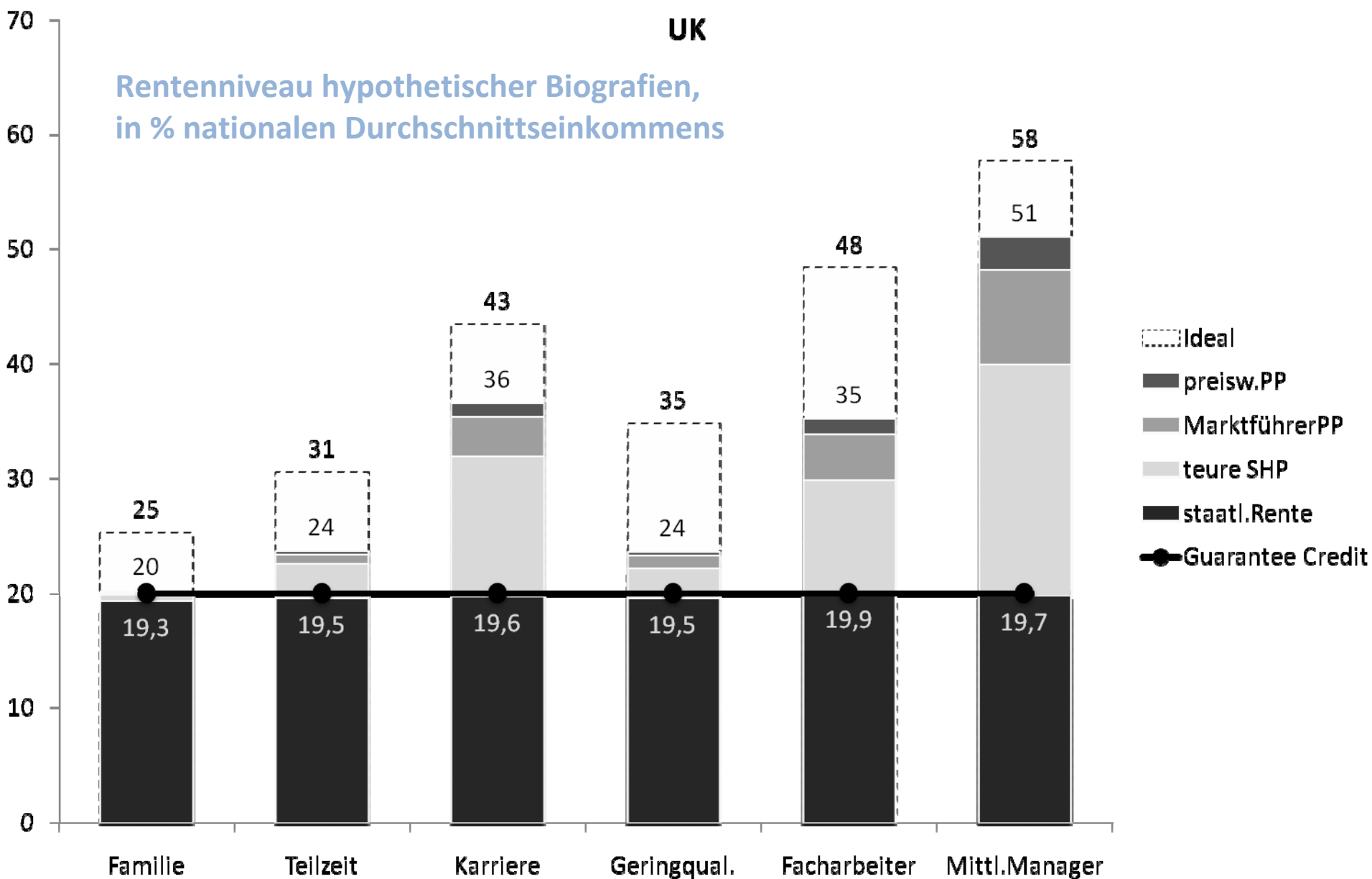
Aber: Gefahr des Regulierungswettlaufs durch Produktinnovationen, Verlagerung von Risiken auf Sparer

Politische Akteure in D und UK haben durch Priorität von Fiskal-Zielen sowie Betonung von Eigeninitiative und Selbstorganisation wichtige Steuerungsinstrumente aus der Hand gegeben und ein Steuerungstrilemma erzeugt:

- Budgetkonsolidierung vs. hohe finanzielle Förderung von Teilhabe und potenzieller Kosten infolge Marktversagen
- Geringe staatliche Intervention vs. starke (und kostengünstige) Interventionen zugunsten von Teilhabe und Systemsicherheit

UK

Rentenniveau hypothetischer Biografien,
in % nationalen Durchschnittseinkommens



D

Rentenniveau hypothetischer Biografien, in % nationalen Durchschnittseinkommens

