

Winfried Schmähl

**Nationale Rentenreformen
und die Europäische Union –
Entwicklungslinien und Einflusskanäle**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/2005

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Ergänzte Fassung eines Einführungsvortrags, den der Verfasser am 29.4.2005 im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung an der Andrassy-Universität in Budapest gehalten hat.

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

Ausgangspunkt des Beitrags ist zum einen die beträchtliche Rolle, die die europäische Ebene inzwischen für die Alterssicherungspolitik der Mitgliedsstaaten erlangt hat. Zum anderen zeigen sich in jüngerer Zeit verschiedene Entwicklungstendenzen in der Alterssicherungspolitik von Mitgliedsstaaten. Auf sechs dieser Tendenzen wird hingewiesen. Damit verbunden ist die Frage, ob über die europäische Ebene – auch angesichts der Erweiterung der EU und der in neuen Mitgliedsstaaten durchgeführten Reformen – Rückwirkungen auf die Entwicklung nationaler Alterssicherungssysteme erwachsen können. Im Zusammenhang damit steht auch die gestiegene Bedeutung von Wirtschafts- und Finanzministern sowie Finanzmarktakteuren in der Alterssicherungspolitik, die über die EU-Kanäle – auch die neue „offene Methode der Koordinierung“ – zusätzlich an Einfluss gewinnen.

Summary

Starting point of this paper is the important role of the European level for pension policy in member countries as well as some tendencies of recent pension reform in several of the member countries. Six of these tendencies are discussed. Related to this is the question whether from the European level – in particular because of reform strategies in some of the new member countries – effects on pension policy in (other) countries may emerge via the different channels of influence, among other things the new “open method of coordination”. This is also linked to the growing role of the ministers of economic and finance as well as actors in capital markets in old-age security on the national as well as European level.

Inhalt

1	Zur Eingrenzung des Themas	5
2	Die europäische Ebene als Einflussfaktor für nationale Alterssicherungssysteme	6
3	Einige Entwicklungstendenzen in der Gestaltung von Alterssicherungssystemen in Europa.....	9
4	Die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) vor dem Hintergrund konzeptioneller und struktureller Veränderungen in den Alterssicherungssystemen	14
5	Literatur	23

1 Zur Eingrenzung des Themas

Rentenreformen gehören in vielen europäischen Ländern sicherlich zu den am meisten diskutierten innenpolitischen Themen. Immer wieder war es notwendig, mit der Gestaltung der Alterssicherung auf sich ändernde soziale, politische, ökonomische und demographische Bedingungen zu reagieren. Aber auch die Beurteilung der Wirkungen der Alterssicherung ist im Zeitablauf Änderungen unterworfen. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass sich vielfach die Zielvorstellungen der politisch relevanten Akteure verändert haben.

Besonders deutlich wird all dies in der Entwicklung mittel- und osteuropäischer Länder, deren politisches und ökonomisches System sich in den letzten 15 Jahren grundlegend wandelte. Diese „große Transformation“ hatte auch Auswirkungen auf die Alterssicherung.¹ Doch nicht allein in ehemals sozialistischen Ländern sind tiefgreifende Reformen beschlossen worden. Man gewinnt den Eindruck, dass nach dem Wegfall des sozialistischen „Konkurrenzmodells“ und der Integration dieser Länder in die internationale Arbeitsteilung die Sozialpolitik generell, aber auch die vom Staat durchgeführte Alterssicherung nun auch in schon länger marktwirtschaftlich organisierten Ländern politisch zunehmend unter großen Druck geraten ist. Sozialpolitik wird vielfach primär als Kostenfaktor bezeichnet, als Belastung für Unternehmen wie auch für die Bürger, insbesondere auch die jüngere Generation.

Die in vielen Ländern in den letzten Jahren durchgeführten Reformen der Alterssicherung haben oftmals grundlegend die Konzeptionen und Strukturen der Alterssicherung verändert. Im Folgenden soll aber kein vergleichender Überblick über die verschiedenen Reformdiskussionen oder -ansätze geliefert werden, sondern es soll zum einen auf die inzwischen beträchtliche Rolle der europäischen Ebene für die Alterssicherungspolitik hingewiesen werden. Das ist etwas, was in vielen Ländern erst allmählich stärker ins Bewusstsein rückt. Zum anderen soll auf einige Entwicklungstendenzen in der Alterssicherungspolitik eingegangen werden, die sich in jüngerer Zeit zeigen. Damit verbunden ist dann die Frage, ob über die europäische Ebene – auch angesichts der Erweiterung der EU und in EU-Ländern inzwischen durchgeführter Rentenreformen – Rückwirkungen auf die Entwicklung nationaler Alterssicherungssysteme eintreten können. Dabei stehen Konzeptionen der Alterssicherungspolitik und dafür relevante Zielvorstellungen im Zentrum,² nicht einzelne Instrumente wie die Gestaltung von Altersgrenzen oder Formeln zur Berechnung und Anpassung von Renten.³

¹ Hierzu liegt inzwischen eine Fülle an Veröffentlichungen vor, in denen sowohl deskriptiv die Entwicklungen dargestellt als auch Ansätze zur Erklärung versucht werden.

² Dazu gehören auch sich ändernde Vorstellungen über die Rolle des Staates in der Alterssicherung, damit verbunden die Aufgabenteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor sowie die Frage, wer die Risiken tragen soll, die mit der Vorsorge für das Alter und der Absicherung in der Altersphase verbunden sind.

³ Welche Vielfalt hier anzutreffen ist, zeigt ein kurzer Beitrag von Werding (2004).

2 Die europäische Ebene als Einflussfaktor für nationale Alterssicherungssysteme

Auf Umfang und Struktur der Alterssicherungssysteme wirken viele Faktoren ein, solche von der nationalen Ebene und aus dem internationalen Umfeld. Zu letzterem sei nur schlagwortartig verwiesen auf die vorübergehende oder dauerhafte Migration u. a. von Arbeitskräften und die engere ökonomische Verflechtung (meist mit dem Schlagwort der „Globalisierung“ bezeichnet) sowie die damit verbundene Intensivierung des ökonomischen Wettbewerbs.⁴ Weiterhin ist hinzuweisen auf die nationale Rechtsprechung wie auch die des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die als Einflussfaktor häufig – vorwiegend von Ökonomen – nicht hinreichend beachtet wird. Vor allem aber ist der politische Entscheidungsprozess von zentraler Bedeutung. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Ziele durch die verschiedenen Elemente des Alterssicherungssystems realisiert werden sollen, also durch staatliche, betriebliche und sonstige private Einrichtungen. Hier haben sich in vielen Ländern tiefgreifende Veränderungen vollzogen, und zwar nicht allein in den ehemals sozialistischen Ländern (was unmittelbar einsichtig ist). Diese Veränderungen resultieren aus einem komplexen Zusammenspiel verschiedener Akteure – von Politikern, Interessenvertretern, internationalen Organisationen, Wissenschaftlern und Medien. Es wäre eine lohnende Aufgabe für multidisziplinäre Forschung, diese Prozesse mehr als bisher aufzuhellen. Das Gewicht mancher dieser Akteure ist deutlich gestiegen, so das der Finanzmarktakteure (also Versicherungen, Banken, Pensionsfonds) und auch das der Finanzminister (auf nationaler wie internationaler Ebene). Bemerkenswert ist auch, dass sich vielfach eine im Grundansatz recht einheitliche Auffassung über die Art der Reformstrategie herausgebildet hat, was manchmal bis zu einer weitgehend uniformiert wirkenden öffentlichen Diskussion führt.

Zu den Einflussfaktoren gehören – wie bereits erwähnt – zunehmend solche, die von der europäischen Ebene ausgehen. Es existiert inzwischen ein ganzes Bündel an Einflusskanälen und Regelungen, die von der europäischen Ebene direkt oder indirekt auf nationale Alterssicherungssysteme einwirken, auf die öffentlichen wie auch die betrieblichen und sonstigen privaten Einrichtungen. Dazu gehören die vielfältigen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes ergriffen wurden, so die schon seit langem genutzten Instrumente der Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen und Mitteilungen,⁵ Maßnahmen im Zusammenhang mit der

⁴ Die Intensivierung des ökonomischen Wettbewerbs reduziert tendenziell die Möglichkeit zur Weiterwälzung von (steigenden) Kosten, was insbesondere im Zusammenhang mit (lohnbezogenen) Sozialbeiträgen und Lohnkosten in der Diskussion vieler Länder als Folge von „Globalisierung“ ein politisch häufig verwendetes Argument ist. Allerdings kann ein Schlagwort wie „Globalisierung“, hinter dem vielschichtige und unterschiedliche Entwicklungen und Faktoren verborgen sind, Alibifunktion in öffentlichen Auseinandersetzungen haben bzw. zur kaum hinterfragten Begründung für bestimmte Forderungen dienen. Für das hier behandelte Thema ist insbesondere auch die engere Verflechtung der Finanzmärkte von Bedeutung. Die Literatur über die (möglichen) Einflüsse der „Globalisierung“ für die Sozialpolitik ist inzwischen kaum noch überschaubar. Die Auffassungen über Art und Richtung der Einflüsse divergieren z. T. beträchtlich; vgl. u. a. Mishra (1999); Atkinson (2002); Weizsäcker (1999); Rieger/Leibfried (2001). Für einen kurzen Überblick über unterschiedliche Hypothesen in der Literatur s. auch Brady et al. (2004).

⁵ Vgl. dazu Schulte (2001) mit vielen weiteren Verweisen. Unstrittig waren im Prinzip die Koordinierungsregeln, die bei grenzüberschreitenden Aktivitäten Nachteile – insbesondere und zunächst für mobile Arbeits-

Mobilität insbesondere von Arbeitskräften, dem freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. So soll auch ein europäischer Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen geschaffen werden, was im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung privater Altersvorsorge unmittelbar relevant ist. Im Hinblick auf die Durchsetzung der Grundfreiheiten sind Entscheidungen des EuGH von erheblicher Bedeutung.⁶

Durch den Maastrichter Vertrag wurden die Möglichkeiten der Europäischen Union ausgeweitet, um auf sozialpolitischem Gebiet aktiv werden zu können. Mindestvorschriften (z. B. zur Verbesserung der Arbeitsumwelt, zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer) können seitdem mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden. Diese Möglichkeiten können und werden extensiv interpretiert. Gleiches gilt für den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeits- und Sozialrecht, der auch unmittelbar Auswirkungen für die Alterssicherung besitzt. Die im November 2000 erlassene „Rahmenrichtlinie Gleichbehandlung“, die bis spätestens Ende 2006 in nationales Recht umzusetzen ist, sieht u. a. ein Verbot der Diskriminierung wegen Alters vor. Dies kann für den Arbeitsmarkt – dort u. U. für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und damit (mittel- und unmittelbar) auch für Alterssicherungssysteme – Auswirkungen haben.⁷ Deutlich ist bereits jetzt in vielen Ländern die Tendenz, die „Altersgrenzen“ im Rentenrecht für Männer und Frauen einander anzugleichen. Dies geschieht in der Regel dadurch, dass diese Grenzen für Frauen tendenziell denen der Männer angeglichen bzw. stärker angehoben werden.

Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung Älterer wird in der EU in jüngster Zeit – nach Jahren der gezielten Frühverrentung in vielen Ländern – als ein wichtiges Mittel zur Erreichung „fiskalischer Nachhaltigkeit“ von (umlagefinanzierten) Alterssicherungssystemen angesehen. So wurde vom Europäischen Rat 2001 in Stockholm eine Erhöhung der Beschäftigungsrate 55- bis 64-Jähriger in der EU von 38,8 % (2001) bis auf 50 % oder mehr (2010) angestrebt. Außerdem ist 2002 in Barcelona vereinbart worden, das Rentenalter bis 2010 um 5 Jahre anzuheben.

Die Realisierung dieser Zielwerte erfordert in den meisten EU-Ländern eine beträchtliche Erhöhung der Beschäftigungsraten, insbesondere jenseits des 60. Lebensjahres. Es bestehen erhebliche Unterschiede in der Höhe von Erwerbsquoten in den Ländern der EU-15 (also vor der Erweiterung), doch ist in allen Ländern ein deutlicher Rückgang der Erwerbsbeteiligung in der Altersgruppe von 60 bis 64 Jahren im Vergleich zur Gruppe der 55- bis 59-Jährigen festzustellen.

Auch in den neuen EU-Ländern existieren beträchtliche Unterschiede in der Höhe der Erwerbsbeteiligung. Die Integration der neuen Mitgliedsländer wird die Realisierung der Zielwerte, die sich

kräfte – vermeiden helfen sollten. Das entstandene äußerst komplizierte Regelwerk zur Koordinierung wird durch die Ost-Erweiterung der EU allerdings noch komplexer.

⁶ Zum Überblick über diesen vielgestaltigen Problemkomplex siehe außer Schulte (2001) auch die Beiträge in Schmähl/Rische (1995, 1997) sowie in Schmähl (1990, 1989) und Rische (2002). Kritisch zur „Rechtsfortbildung“ und Entscheidungspraxis des EuGH am Beispiel der Unionsbürgerschaft und deren Bedeutung für den Zugang zu Sozialleistungen eines Landes Hailbronner (2004).

⁷ Vgl. zum Überblick Wank (2003).

die EU gesetzt hat, nicht erleichtern. Denn der weitere Transformationsprozess in diesen Ländern – in Verbindung mit dem Integrationsprozess – dürfte die Beschäftigungschancen Älterer nicht gerade fördern, zumal in einigen der Länder (man denke z. B. an Polen) die Arbeitslosenquote hoch ist (2002 mit 19,9 % ähnlich hoch wie in Ostdeutschland). Zudem ist z. B. in Polen der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen beträchtlich, in einem Sektor, der von der EU-Integration besonders berührt wird.⁸ Außerdem werden Ältere kaum zu denen gehören, die eine Beschäftigung – welcher Art auch immer – im Ausland annehmen. Zudem ist die Erwerbsquote Älterer aufgrund früherer Frühverrentungen sowieso relativ niedrig.

Zwar ist in jüngster Zeit Ernüchterung eingetreten hinsichtlich der in Lissabon im Jahre 2000 vollmundig verkündeten überaus ehrgeizigen Zielvorstellung, die EU bis zum Jahr 2010 zum dynamischsten, wettbewerbsfähigsten und wissensbasiertesten Standort der Welt zu machen. Doch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer steht nach wie vor – mit Recht – auf der politischen Tagesordnung der EU und auch vieler Länder. Allerdings haben manche Länder (wie insbesondere seit einer Reihe von Jahren Deutschland) mit einer hohen Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer setzt nicht nur eine allgemein verbesserte Arbeitsmarktlage voraus, sondern auch eine Reihe flankierender Maßnahmen – insbesondere auf betrieblicher Ebene hinsichtlich Arbeitsorganisation, Arbeitsplatzgestaltung und Weiterbildung. Und die Realisierbarkeit hängt auch ab von der Entwicklung der gesundheitlichen Situation der Erwerbstätigen. Doch ohne eine tiefgreifende Verbesserung der Arbeitsmarktlage in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit werden die Beschäftigungschancen für Ältere ungünstig bleiben.

Von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung nationaler Alterssicherungssysteme können auch die Maastricht-Stabilitätskriterien für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte sein, also die Kriterien für die Begrenzung der Defizite in öffentlichen Haushalten und zum Stand der öffentlichen Verschuldung. Denn hierin kann ein politisch wichtiger Hebel zur (Um-)Gestaltung der Alterssicherung liegen – sowohl was deren Umfang als auch deren Struktur betrifft. So streben Wirtschafts- und Finanzminister zur Entlastung der öffentlichen Haushalte eine Reduzierung umlagefinanzierter öffentlicher Systeme der Alterssicherung an. Die in umlagefinanzierten Systemen angesammelten Ansprüche werden in diesem Zusammenhang häufig als implizite öffentliche Verschuldung charakterisiert und der expliziten Staatsverschuldung gegenübergestellt.⁹

Bereits in einem im Oktober 2001 vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik der EU¹⁰ veröffentlichten Bericht über Herausforderungen für öffentliche Haushalte, die aus dem Alterungsprozess der Bevölkerung resultieren,¹¹ wurden Indikatoren zur Messung der „fiskalischen Nachhaltigkeit“ von Alterssicherungssystemen vorgeschlagen. Dabei wurde „Nachhaltigkeit“ in der Weise definiert, dass die Situation der Alterssicherungssysteme in Übereinstimmung stehen muss mit den

⁸ Vgl. hierzu Schmähl (2004a).

⁹ Während die implizite Verschuldung eine potentielle Belastung darstellen kann, ist die explizite Verschuldung „real“; vgl. kritisch und relativierend zu diesen Konzepten Cichon et al. (2004).

¹⁰ Economic Policy Committee, ECP, einem Unterausschuss des Ecofin-Rates.

¹¹ Economic Policy Committee (2001).

Budgeterfordernissen der Europäischen Währungsunion, insbesondere mit dem Ziel, die öffentlichen Haushalte weitgehend auszugleichen oder gar mit einem Überschuss abzuschließen.¹²

Schließlich wurde als weiteres und noch relativ neues Instrument die „Methode der offenen Koordinierung“ eingeführt und inzwischen auch auf die Alterssicherung angewandt. Hierdurch soll durch Einigung über Zielsetzungen für die Alterssicherung, über die konkrete Definition von Indikatoren zur Messung der jeweiligen Ziele sowie die Interpretation und Bewertung dieser Informationen ein Beitrag zur Konvergenz im Bereich der nationalen Alterssicherungssysteme geleistet werden. Was bei einem solchen Prozess herauskommt, hängt nicht zuletzt vom Einfluss der hierbei maßgebenden Akteure und deren eigenen Zielvorstellungen ab.

Bevor auf diesen neuen Mechanismus weiter unten näher eingegangen wird, soll zunächst auf einige Entwicklungstendenzen in nationalen Systemen der Alterssicherung in Europa aufmerksam gemacht werden, da diese für den erwähnten Koordinierungsprozess auf europäischer Ebene bedeutsam sein dürften.

3 Einige Entwicklungstendenzen in der Gestaltung von Alterssicherungssystemen in Europa

Für den in der EU angestrebten Koordinierungsprozess ist insbesondere von Bedeutung, welche Gewichtsverschiebungen sich zwischen verschiedenen Konzepten zur Gestaltung von Alterssicherung in jüngster Zeit vollzogen haben. Dabei konzentriere ich mich stichwortartig auf sechs Tendenzen, die selbstverständlich nicht in allen Ländern zu verzeichnen sind, zumal sich die Konzeptionen, die der Alterssicherungspolitik eines Landes zugrunde liegen, zwischen EU-Ländern deutlich unterscheiden.

- (1) Festzustellen ist eine *zunehmende Bedeutung des Versicherungsgedankens* in der Alterssicherung, d.h. eine engere Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung. Dies hat zum einen seinen Grund in einer steigenden quantitativen Bedeutung von *privaten* Formen und Einrichtungen der Alterssicherung in vielen Ländern. Aber diese Orientierung am Versicherungsgedanken zeigt sich auch in vielen *öffentlichen* Alterssicherungssystemen. Dies betrifft nicht allein „Sozialversicherungsländer“, in denen in unterschiedlich ausgeprägter Form bereits eine Beziehung zwischen Vorleistung (Beitrag) und späterer Gegenleistung (Rente) – also damit vor allem intertemporale Einkommensumverteilung – angestrebt wurde. Diese Tendenz zeigt sich auch in Ländern, deren öffentliches Basissystem der Alterssicherung überwiegend der interpersonellen Einkommensumverteilung (z. B. zwischen Arm und Reich) diene und kaum eine Verknüpfung zwischen Beitrag und Rente aufwies. Dies betrifft zum einen viele der früher sozialistischen Länder, aber auch z. B. ein Land wie Schweden, das ja lange als Prototyp eines Landes mit einer steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung galt. Vielfach geht die Entwicklung zu einer (engeren)

¹² „Close to balance or in surplus“, Economic Policy Committee (2001: 66).

Verknüpfung von Beitrag und späterer Rente einher mit einer Reduzierung des (relativen) Umfangs der (umlagefinanzierten) staatlichen Alterssicherungssysteme.

Besonders ausgeprägt ist die enge Verknüpfung zwischen Beitrag und Rente dann, wenn ein *beitragsdefiniertes (defined contribution)* System eingeführt wird, insbesondere wenn der Beitragssatz fixiert wird und die Rente von der absoluten Höhe des Nominalbetrags der Beiträge und deren Verzinsung abhängt. D.h., hier wird also kein Leistungsziel vorgegeben, sondern maßgebend ist die Höhe der Beitragszahlung. Solche beitragsdefinierten Systeme sind z. B. aus der betrieblichen Alterssicherung bekannt und charakterisieren private Spar- und Rentenmodelle. Doch nun findet sich dieses Konzept auch in öffentlichen umlagefinanzierten Basissystemen der Alterssicherung, wobei sie in vieler Hinsicht privat organisierten kapitalfundierte Alterssicherungssystemen nachgebildet werden, ohne dass jedoch Kapitalakkumulation im System erfolgt. Ein im Lebensablauf angesammelter virtueller Vermögensbestand wird dann bei Rentenbeginn in eine lebenslange Annuität umgewandelt (*notional defined contribution schemes*). Schweden und Italien aus der Gruppe der EU-15 haben eine Reformentscheidung dieser Art getroffen.¹³ In den neuen EU-Ländern haben Lettland und Polen ihre öffentlich organisierte Basis-Alterssicherung gleichfalls in dieser Weise neu gestaltet.¹⁴

Eine engere Beziehung zwischen Vorleistung und Gegenleistung in öffentlichen Systemen wird aber auch in den bislang *leistungsdefinierten (defined benefit)* Systemen verschiedener Länder angestrebt. Dies wird mit unterschiedlichen Instrumenten verwirklicht, so durch die Reduzierung von interpersonellen Umverteilungselementen in der Sozialversicherung (auch durch den Abbau von Privilegien für bestimmte Gruppen der Bevölkerung) oder dadurch, dass die Finanzierung solcher Umverteilungselemente nun aus Steuern und nicht mehr aus Sozialversicherungsbeiträgen erfolgt.¹⁵ In verschiedenen Ländern wird bei der Rentenberechnung eine Ausdehnung des Zeitraumes vorgenommen, für den Beitragszahlungen berücksichtigt werden (also z. B. statt der letzten 10 Jahre stufenweise eine größere Anzahl von Jahren, im Extrem die gesamte Versicherungs-(Erwerbs-)dauer umfassend), oder es wird die Anzahl der Beitragsjahre erhöht, die erforderlich ist, um die volle Rente zu erhalten.¹⁶

- (2) Vielfach erfolgt teilweise eine *Substitution von öffentlicher durch private Alterssicherung*. Auch hierfür liefern wiederum einige der neuen EU-Mitgliedsländer Beispiele, neben Polen und Lettland auch Estland und Ungarn. Deutschland bietet mit Reformentscheidungen der Jahre 2001 und 2004 ein weiteres Beispiel. Dort soll betriebliche und private Alterssicherung nicht mehr (wie bisher) als Ergänzung der Leistungen der gesetz-

¹³ Vgl. für Schweden Palmer (2003) und für Italien Franco (2003).

¹⁴ Näheres findet sich für Lettland in Bite (2002) bzw. für Polen in Golinowska und Zukowski (2002) sowie in Chlon-Dominczak (1999). Zur neueren Entwicklung und zu bisherigen Erfahrungen in Lettland s. Bite (2005) und in Polen s. Ratajczak (2005).

¹⁵ Ausführlicher dazu Schmähl (1997).

¹⁶ Beispiele hierfür liefern Österreich und Frankreich.

lichen Rentenversicherung (also der Sozialversicherung) dienen, sondern zur Kompensation der Leistungsreduktion in der gesetzlichen Sozialversicherung. Mit einer solchen Substitution öffentlicher durch private Alterssicherung ist auch verbunden: (a) eine Verlagerung von Risiken zwischen Staat und Privathaushalten: Den Privathaushalten wird ein höheres Maß an Verantwortung für die Alterssicherung, aber auch an damit verbundenen Risiken zugewiesen.¹⁷

(b) eine Reduzierung *umlagefinanzierter Alterssicherung* und eine *Ausweitung kapitalfundierter Formen der Alterssicherung* (siehe 4).

- (3) Verschiedentlich erfolgt auch eine *Entlastung von Arbeitgebern und eine Mehrbelastung von Arbeitnehmern bei den Beitragszahlungen* für die Alterssicherung. In sozialistischen Ländern wurden die Beiträge (resultierend aus dem in sozialistischen Ländern praktizierten Verteilungssystem) in der Regel überwiegend von den (Staats-)Unternehmen an den Staatshaushalt (in dem in der Regel auch die Sozialversicherung integriert war) abgeführt, während die geringen Beiträge der Arbeitnehmer eher symbolischen Charakter hatten. Auch hier erfolgte im Zuge des Transformationsprozesses nun vielfach eine Reduzierung der Arbeitgeberzahlungen und eine direkte Finanzbelastung der Arbeitnehmer durch höhere Arbeitnehmerbeiträge. In den westlichen „Sozialversicherungsländern“, wo zur Finanzierung in hohem Maße Sozialversicherungsbeiträge eingesetzt werden, ist die damit verbundene Belastung von Unternehmen mit sogenannten „Lohnnebenkosten“ (zu denen die Arbeitgeberbeiträge zählen) ein wichtiges Diskussionsthema. Aus beschäftigungspolitischer Perspektive und mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird diese Belastung beklagt, können doch damit verbundene Kosten angesichts der schwieriger gewordenen Wettbewerbssituation immer weniger z. B. in Preisen weitergewälzt werden. Eine Verschiebung in der Zahllast hin zu den Arbeitnehmern kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. In Deutschland treten teilweise an die Stelle der Sozialversicherungsbeiträge, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern je zur Hälfte gezahlt werden, nun Beiträge für die private Altersvorsorge, die allein von Arbeitnehmern entrichtet werden. Zugleich werden vielfach auch betriebliche Alterssicherungssysteme umgestaltet, indem vermehrt beitragsdefinierte Formen an die Stelle von Leistungszusagen treten.¹⁸ Im Zuge dieser Umgestaltung reduzieren Arbeitgeber auch ihre eigene Finanzierungsbeteiligung, d.h., Arbeitnehmer finanzieren auf direktem Wege diese Ansprüche selbst. Das Beispiel der Entgeltumwandlung zeigt dies besonders deutlich – wenn also zugunsten des Erwerbs von Ansprüchen auf Alterssicherung auf die Auszahlung von Teilen des Arbeitsentgelts verzichtet wird. Diese Änderungen in der Konzeption betrieblicher Alterssicherung und ihrer Finanzierung gehen einher mit einer Verlagerung von Ri-

¹⁷ Dies sollte allerdings hinreichende Kenntnis über die Folgen der Alternativen und Entscheidungen voraussetzen. Hier ist in vielen Ländern ein erhebliches Defizit zu konstatieren. Nicht zuletzt ist für diesen Mangel auch „die Politik“ mitverantwortlich. Informationen werden oft recht selektiv – mit Blick auf die möglichen positiven Effekte der politisch favorisierten Strategie – gegeben.

¹⁸ Diese Entwicklung ist in jüngster Zeit in Deutschland durch die Einführung eines Rechts der Arbeitnehmer auf Entgeltumwandlung gefördert worden. Da dies auch ohne Zahlung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer erfolgen kann, wird damit zugleich die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung geschwächt; vgl. dazu Schmähl (2003a).

siken von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern.¹⁹

- (4) Eine *partielle Substitution umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme durch kapitalfundierte Systeme* findet in verschiedenen Varianten statt, so beispielsweise in Polen und Ungarn durch Überführung eines Teils von Beiträgen in die neuen Systeme, in Deutschland auf den Wegen über staatlich geförderte Privatvorsorge. Dadurch steigen insgesamt die Vorsorgeaufwendungen und Alterssicherungsausgaben, sofern nicht eine drastische Reduktion laufender Leistungen erfolgt. Und zwar steigen die Belastungen über das Maß hinaus, das in umlagefinanzierten Systemen erforderlich wäre als Reaktion insbesondere auf strukturelle Veränderungen in Demographie, Ökonomie und Erwerbsbiographien.²⁰ Dies sind die bekannten „Übergangskosten“ bei einem Umstieg von der Umlagefinanzierung zur Kapitalfundierung. Diese zusätzlichen Kosten können unterschiedlich verteilt werden, führen aber im Regelfall für einen längeren Zeitraum zu einer stärkeren Einkommensbelastung privater Haushalte für Zwecke der Altersvorsorge.²¹
- (5) In verschiedenen Ländern wurde ein *zweites obligatorisches Element* der Alterssicherung, und zwar in *kapitalfundierter Form*, eingeführt.²² Dies geht z. T. einher mit der Einführung beitragsdefinierter umlagefinanzierter öffentlicher Systeme. Dem schwedischen Konzept folgend zeigt sich dies in Polen und Lettland. Aber auch in weiteren neuen EU-Ländern ist eine obligatorische kapitalfundierte zweite Schicht geschaffen worden, so in Ungarn, Estland und jetzt auch der in Slowakei. Diese Kombination zweier obligatorischer Systeme – sei es durch ein gesetzliches Obligatorium oder durch ein auf Kollektivverträgen basierendes Quasi-Obligatorium – war bereits in vielen Ländern anzutreffen, in denen die umlagefinanzierten öffentlichen Systeme ein sehr niedriges Niveau aufwiesen, das dann durch eine zweite obligatorische kapitalfundierte Schicht ergänzt wurde. Dies zeigt sich z. B. in den Niederlanden, wo auf der Basis von Kollektivverträgen branchenweite Zusatzsysteme geschaffen wurden, oder in der Schweiz, wo das Basissystem (AHV) durch gesetzlich eingeführte obligatorische Betriebsrenten ergänzt wird.²³ Anders war es dagegen bislang in solchen Ländern, in denen „großzügigere“ öffentliche (einkommensbezogene) Basissysteme existierten. Hier waren ergänzende Einrichtungen in der Regel freiwillig.
- (6) Die zuletzt genannten Beispiele illustrieren den Tatbestand, dass in den meisten Ländern nicht allein eine Form der Alterssicherung gewünscht wird, die nur Armut im Alter vermeiden hilft, sondern dass eine anspruchsvollere Zielsetzung existiert, nämlich durch Al-

¹⁹ Zugleich wird damit der Unterschied zwischen „betrieblicher“ und „privater“ Altersvorsorge und -sicherung zunehmend aufgeweicht; siehe u. a. Martin (2005).

²⁰ Im Hinblick auf neue EU-Länder siehe hierzu Fultz (2004).

²¹ Die im Jahre 2001 in Deutschland beschlossenen Maßnahmen illustrieren dies deutlich; siehe dazu Schmähl (2004b).

²² Für eine vergleichende Darstellung siehe Schmähl (2003b, 1999). Zur Entwicklung seit der „Wendezeit“ siehe auch die vergleichenden sowie landesbezogenen Beiträge in Schmähl/Horstmann (2002) sowie (als kurze zusammenfassende Darstellung) Schmähl/Horstmann (2004) sowie Horstmann/Schmähl (2004).

²³ Während andererseits in Ländern mit „großzügigerer“ öffentlicher Basissicherung die ergänzenden Formen in der Regel freiwillig waren, vgl. hierzu bereits Schmähl (1991).

tersvorsorge und Alterssicherung eine Verstetigung des Einkommens bzw. Konsums im Lebensablauf zu erreichen – hier insbesondere beim Übergang von der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase. Die Aufgabenteilung zwischen staatlichen und betrieblichen Einrichtungen kann und ist dabei unterschiedlich gestaltbar. Wenn – so wie dies in Deutschland seit 1957 (der Einführung der dynamischen lohnbezogenen Rente als Lohnersatz) der Fall war – die staatliche Rentenversicherung ein Leistungsniveau anstrebt, das bei längerer Versicherungsdauer Renten garantiert, die deutlich über der Armutsgrenze liegen, so sind private und betriebliche Alterssicherung *freiwillige* Formen zur Ergänzung. Wenn dagegen das staatliche System primär der Armutsvermeidung dienen soll und entweder einheitliche (allein von der Wohnsitzdauer abhängende) Altersrenten gewährt (wie in Systemen der Staatsbürgerversorgung) oder wenn das Leistungsniveau in Systemen, in denen die Renten von der Beitragszahlung abhängen (wie in den „notional defined contribution schemes“), recht niedrig ist, so werden *obligatorische* private und/oder betriebliche Systeme als erforderlich angesehen, um im Alter ein Einkommen zu ermöglichen, das mehr ist als reine Vermeidung von Armut. Übersicht 1 fasst diese Systemkonstellationen zusammen. Es deutet sich aber an, dass für öffentliche Basissysteme der Alterssicherung zunehmend das Ziel der Armutsvermeidung im Alter faktisch zum politischen Leitbild wird, auch wenn dies nicht immer zugegeben wird. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit für zusätzliche obligatorische private oder betriebliche Regelungen. Dabei ist allerdings erwähnenswert, dass bislang die Länder, in denen im staatlichen System Armutsvermeidung im Alter dominierte, in der Vermeidung von Armut weniger erfolgreich waren als Länder mit einem einkommensbezogenen großzügigeren Sicherheitssystem.²⁴ In schon länger marktwirtschaftlich organisierten Ländern wurden obligatorische private Einrichtungen dann eingeführt, wenn die staatlichen Systeme als unzulänglich beurteilt wurden. In Deutschland wird nun das staatliche System durch politische Entscheidungen erst unzulänglich gemacht und eher auf die Funktion der Armutsvermeidung reduziert, um damit die Notwendigkeit der (möglicherweise schon bald nicht mehr freiwilligen, sondern obligatorischen) Ergänzung durch kapitalfundierte Systeme zu begründen.²⁵ Man sieht hieran, dass die Entscheidung über obligatorische oder freiwillige private und betriebliche Einrichtungen in Zusammenhang steht mit der für das staatliche Basissystem der Alterssicherung dominierenden verteilungspolitischen Zielsetzung.

²⁴ Vgl. Korpi/Palme (1998).

²⁵ Ein einkommensbezogenes leistungsdefiniertes Alterssicherungssystem mit einer bisher engen Beziehung zwischen Vorsorgebeitrag und Rente wird durch die jetzt politisch dominierende Strategie in seinem Leistungsniveau so reduziert, dass längerfristig die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung nicht mehr akzeptiert werden dürfte und wohl bald ergänzende Einrichtungen nicht mehr – wie bisher – freiwillig bleiben werden (mit Förderung durch öffentliche Mittel), sondern verpflichtenden Charakter erhalten dürften.

Übersicht 1

Alterssicherungssysteme			
Regel- (Basis-) Sicherung – Umlagefinanzierung –		Ergänzende Sicherung – Kapitalfundierung –	
		freiwillig	obligatorisch
<ul style="list-style-type: none"> • einkommensunabhängig • niedriges Niveau (Ziel: Armutsvermeidung)			X
<ul style="list-style-type: none"> • einkommensbezogen (Ziel: Einkommensverstetigung)	beitragsdefiniert		X
	leistungsdefiniert	X	

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) vor dem Hintergrund konzeptioneller und struktureller Veränderungen in den Alterssicherungssystemen

Wie bereits erwähnt, soll innerhalb der EU durch Vereinbarung über Ziele der Alterssicherung und über Indikatoren zu deren Messung ein Beitrag zur Konvergenz auch im Bereich der Alterssicherung geleistet werden. In diesem Koordinierungsprozess wurden 11 Ziele definiert, die in drei Gruppen zusammengefasst sind, und zwar:

(1) *Angemessenheit der Alterssicherung* (womit primär Vermeidung von Altersarmut aber auch die Realisierbarkeit eines angemessenen Lebenshaltungsniveaus – Lebensstandards – im Alter in Verbindung stehen).

(2) *Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme* (fiskalische Nachhaltigkeit) und

(3) *Modernisierung der Alterssicherungssysteme* als Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Einzelnen.

Die allgemein formulierten Ziele sind unterschiedlich interpretierbar. Von besonderer Bedeutung ist deshalb, wie die jeweiligen Ziele durch Indikatoren operationalisiert werden und welches Gewicht dann den einzelnen Zielen bei der Bewertung der Alterssicherungssysteme eines Landes zugemessen wird. In diesem Koordinierungsprozess sind die Interessen und Einflussmöglichkeiten der nationalen Akteure wie auch der Akteure in europäischen Einrichtungen von großer Bedeutung.

So haben Wirtschafts- und Finanzminister einerseits, Sozialminister andererseits hinsichtlich der Alterssicherung vielfach recht unterschiedliche Interessen. Im Prozess der OMK scheinen die Wirtschafts- und Finanzminister ein größeres Gewicht zu besitzen. Dies legen zumindest die bisherigen Erfahrungen nahe.²⁶ So wurden in dem ersten im Jahre 2002 für die Alterssicherung vorgelegten „gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten“²⁷ bestimmte Reformen als besonders vorbildhaft herausgestellt. Dazu gehört die Einführung beitragsdefinierter (wenngleich weiterhin umlagefinanzierter) Systeme, wie sie insbesondere in Schweden – oder zuvor schon in Lettland und jetzt auch in Polen – realisiert wurden, und auch die Gewichtsverschiebung in der Alterssicherung von öffentlichen umlagefinanzierten Systemen hin zu kapitalfundierter privater Altersvorsorge.²⁸ In diesem Sinne äußerte sich auch die Europäische Zentralbank (EZB).²⁹ Diese Entwicklung soll vor allem auch der Entlastung der öffentlichen Haushalte dienen. Es bleibt abzuwarten, welche Wertungen im zweiten Bericht erfolgen, der 2006 vorgelegt werden soll und für den 2005 die Nationalen Strategieberichte vorzulegen sind. Doch dürfte sich vermutlich an der Tendenz der Aussagen wenig ändern.

Kurz vor Ende der Arbeiten des Konvents wurde im Entwurf für eine Europäische Verfassung die OMK (wenngleich nicht unter diesem Begriff) auch für den Bereich der sozialen Sicherung verankert. Im jetzt zur Ratifizierung vorliegenden Verfassungstext heißt es dazu in Art. III-107, dass die Kommission in enger Verbindung mit den Mitgliedsstaaten tätig wird, „und zwar insbesondere im Wege von Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten.“ Durch das Initiativrecht erlangt die Kommission mehr Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der nationalen Systeme.

Insgesamt handelt es sich um einen Ansatz, der bereits in der Wirtschafts- und Finanzpolitik praktiziert wird: die Formulierung von wirtschaftspolitischen wie auch beschäftigungspolitischen Leitlinien. Solche Leitlinien sind aber mehr als nur Empfehlungen für die nationalen Regierungen. „Insofern bedient sich die Kommission ...“ – so Günther Schmid mit Blick auf den Beschäftigungsbericht der EU-Kommission – „des öffentlichen ‚naming and shaming‘ und übt über Rankings anhand der Benchmarks zusätzlichen Druck auf die Regierung aus. Daher handelt es sich bei den Empfehlungen der Kommission nicht nur um symbolische Politik, sondern um bedeutende politische Sanktionen, die das Ansehen eines EU-Mitgliedsstaates in der öffentlichen Meinung empfindlich treffen können.“³⁰ D.h., die nationalen Regierungen werden verstärkt unter Rechtfertigungszwang gesetzt, nun auch in der Alterssicherungspolitik.

²⁶ Ausführlich hierzu Schmähl (2003c); vgl. dazu auch Schmähl (2002).

²⁷ Siehe Rat der Europäischen Union (2003).

²⁸ Hierzu wird von Terwey ein nicht namentlich genannter Experte der Kommission zitiert, der betont hatte, dass dies von der Kommission auch angestrebt wurde; siehe Terwey (2003: 516).

²⁹ O.Verf. (2003: 56).

³⁰ Schmid (2004).

Zwar haben die Staats- und Regierungschefs in einer Protokollerklärung betont, dass die in Art. III-107 genannten Politikbereiche – dazu gehört als Teilbereich der Sozialpolitik die soziale Sicherung – „im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen“ und dass die auf EU-Ebene zu ergreifenden Förder- und Koordinierungsmaßnahmen „ergänzenden Charakter“ haben. „Sie dienen der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und nicht der Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen.“³¹ Doch welche Bedeutung diese Erklärung schließlich in der Praxis in einem Prozess des „benchmarking“ haben wird, bleibt abzuwarten.

Außerdem wurde mit einer Mitteilung der Kommission vom Mai 2003 ein Prozess der Straffung („streamlining“) der verschiedenen Koordinierungsaktivitäten der Gemeinschaft eingeleitet.³² Dadurch soll die Sozialpolitik besser mit der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik³³ verzahnt werden. Zudem sollen die Bereiche des Sozial-schutzes – also soziale Ausgrenzung (insbesondere Armutsvermeidung), Alterssicherung und Gesundheitsschutz – in einem gemeinsamen Bericht behandelt werden. Hierzu liegt bislang nur ein Entwurf der Kommission vor.

Eine solche Verzahnung der Politikbereiche erscheint auf den ersten Blick plausibel, doch auf den zweiten Blick sind darin allerdings auch Gefahren zu erkennen. Sie liegen für den Bereich der Alterssicherung darin, dass vor allem die Vermeidung von Armut im Alter in den Vordergrund rücken könnte und darüber hinausreichende Ziele in den Hintergrund treten – wie eine Verstetigung der Lebenshaltungssituation beim Übergang von der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase wie auch während dieser (immer länger gewordenen) Phase. Bereits der erwähnte erste Bericht, der noch allein der Alterssicherung gewidmet war, unterstreicht diese Befürchtung.³⁴ Angesichts der oben erwähnten Tendenz in vielen Ländern, staatliche Systeme der Alterssicherung mehr auf die Armutsvermeidung zu beschränken, ist eine solche Gewichtsverschiebung in den Beurteilungskriterien nicht auszuschließen. Von der Kommission ist geplant, für die Beurteilung in den drei Bereichen „Soziale Eingliederung, Alterssicherung und Gesundheit“ eine gemeinsame Liste von Zielen sowie „Schlüsselindikatoren“ zugrunde zu legen. Die Kommission schlug Anfang 2005 sogar vor, für den gesamten Bereich der „Lissabon-Strategie“ nur noch 14 Schlüssel-Indikatoren vorzusehen, was für den Bereich sozialer Sicherung eine Reduzierung auf Zahlen über Arbeitslosigkeit und Armut bedeuten würde. Eine differenzierte Beurteilung z. B. unterschiedlicher Systeme der Alterssicherung wäre dann nicht möglich.

Die Ziele sollen anhand quantitativer Indikatoren überprüfbar sein. Im Prozess der Auswahl und Ausgestaltung der Indikatoren besteht die Gefahr, dass bestimmte Aspekte eher zurückgedrängt werden. So sind z. B. Indikatoren, die den Input messen – wie etwa der Anteil öffentlicher Aus-

³¹ Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (2004). Dokument 86/04 enthält die vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa.

³² Siehe Europäische Kommission (2003).

³³ Den „Broad Economic Policy Guidelines“ (BEPG).

³⁴ Näheres dazu in Schmähl (2003c). Auch in der deutschen Alterssicherungspolitik deuten sich solche Tendenzen an, zumindest für das öffentliche System der gesetzlichen Rentenversicherung.

gaben für die Alterssicherung am Bruttoinlandsprodukt –, relativ leicht zu ermitteln. Hierdurch soll etwas über die „fiskalische Nachhaltigkeit“ der Alterssicherung ausgesagt werden. Im ersten 2002 vorgelegten Bericht zur Alterssicherung werden dazu die staatlichen Rentenausgaben vor Steuer für die verschiedenen Länder ausgewiesen, ohne dass allerdings hinreichend klar ist, welche Leistungen jeweils berücksichtigt wurden. Ausgedrückt in Prozent des Bruttoinlandsprodukts reichte diese Relation im Jahr 2000 von rd. unter oder etwas über 5 % in Irland bzw. Großbritannien bis zu knapp 14 % in Italien. Verständlich, dass sich Finanzminister in Ländern mit einem hohen Prozentsatz (wozu auch Frankreich und Deutschland mit rd. 12 % gehören) eine Situation wie z. B. in Großbritannien wünschen. Aber es ist offenkundig, dass hiermit auch eine ganz andere Situation im Alter verbunden wäre. Außerdem weisen solche *Brutto*ausgaben (vor Steuer) eine zu hohe Belastung der öffentlichen Haushalte aus, da vielfach in nicht unbeträchtlichem Maße von den Rentnern Steuern gezahlt werden und somit Mittel zurück an den Staatshaushalt fließen. Die Kommission versucht für die Zukunft, diesen Aspekt durch den Nachweis von Netto-Ausgaben zu berücksichtigen.³⁵

Verteilungs- und sozialpolitisch ist von zentraler Bedeutung, wie durch Alterssicherungssysteme die Situation im Alter gestaltet wird und in welchem Verhältnis die Vorsorgeaufwendungen zu den Leistungen im Alter stehen. Dies ist ein zentraler Aspekt auch für eine „politische Nachhaltigkeit“ der Systeme. Hier geht es um die Leistungen der Systeme, und nicht primär um den Input. Die Input-Orientierung im ersten Bericht (2002) wird auch dadurch unterstrichen, dass das schwedische Beispiel (jetzt würde man wohl auch Lettland und Polen nennen müssen) besonders positiv bewertet wird, da hier der Beitragssatz fixiert ist. Bei sich ändernden Bedingungen in Ökonomie und Demographie werden die Anpassungen bei den Leistungen erforderlich. Allerdings ist der Output der Alterssicherungssysteme, also was sie leisten, weitaus schwieriger zu messen als der Input. Zudem kommt dabei der Dimension „Zeit“ eine wichtige Rolle zu: Wenn heute Vorsorgeaufwendungen geleistet werden, wie wird dann die Situation der heutigen Beitragszahler sein, wenn sie später selbst im Rentenalter sind? Die damit verbundenen Probleme werden besonders deutlich, wenn tiefgreifende Systemumstellungen in der Alterssicherung erfolgen, von denen z. B. zunächst nur ein Teil der Erwerbstätigen erfasst wird, andere dagegen noch im „alten System“ bleiben. Reformen in verschiedenen Ländern Ost- und Mitteleuropas illustrieren dies eindrücklich, wenn z. B. bestimmte (Alters-)Gruppen obligatorisch in ein neues System einbezogen werden, für andere die Möglichkeit zum freiwilligen Beitritt besteht und wieder andere im alten System bleiben müssen oder wenn es zu einer Kombination von Leistungen aus dem früheren und dem neu eingeführten System kommt.³⁶ Für welche Personengruppen werden dann Indikatoren über die Leistungen der Alterssicherungssysteme herangezogen und den Input-Indikatoren gegenüber gestellt?

Ein weiterer die Zeitdimension betreffender Aspekt berührt die Entwicklung der Alterseinkünfte während der Altersphase, die ja auch angesichts steigender Lebenserwartung tendenziell immer

³⁵ Siehe Terwey (2005: 203).

³⁶ Siehe Schmähl (2003b).

länger geworden ist. Zumeist wird nur die Situation bei Rentenbeginn (also die Relation der Rente oder der Alterseinkünfte zum letzten Lohn oder Einkommen) berücksichtigt (Ersatzraten). Aber während der Altersphase können sich beträchtliche Veränderungen in der Einkommenslage ergeben, je nachdem, ob überhaupt – und falls ja in welcher Weise – Alterseinkünfte dynamisiert sind. So verliert eine nominal konstante Altersrente – wie vielfach bei privaten Renten – bereits bei einer Inflationsrate von jährlich 2 % innerhalb von 15 Jahren ein Viertel ihres Realwertes. Und diese Einkünfte bleiben hinter der aktuellen Einkommensentwicklung dann noch mehr zurück, wenn die Einkommen z. B. der Erwerbstätigen stärker als die Inflationsrate steigen. Wie sich die Einkommenslage während der Altersphase verändert, hängt somit auch ab vom Mischungsverhältnis z. B. zwischen öffentlichen und privaten Leistungen und der dort jeweils erfolgenden Dynamisierung der Leistungen.

Insgesamt besteht bei der Auswahl der Indikatoren die Gefahr, dass ein Prozess des „benchmarking“ in Gang gesetzt wird mit einfachen, leicht messbaren und dabei vor allem den Input (bzw. die Kosten) berücksichtigenden Indikatoren, dagegen die Leistungen der Alterssicherungssysteme möglicherweise nur anhand z. B. ihres Beitrags zur Armutsvermeidung berücksichtigt werden.³⁷ Damit kann aber den unterschiedlich strukturierten Alterssicherungssystemen nicht angemessen Rechnung getragen werden. Ein schleichender Prozess der Fokussierung der Alterssicherungsdiskussion auf bestimmte Indikatoren und Indikatorwerte (z. B. einen möglichst geringen Anteil öffentlicher Ausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt) kann – mit Hinweis auf andere Länder – dann mit zur Transformation nationaler Alterssicherungssysteme beitragen. Damit würde ein andersgearteter Prozess des „streamlining“ erfolgen, und zwar im Hinblick auf bestimmte Strukturen von Alterssicherungssystemen sowie der Fokussierung öffentlicher Systeme weitgehend auf das Ziel der Armutsvermeidung im Alter.

Angesichts z. B. zum Teil gleichgerichteter Interessen im Bereich der Alterssicherung von Finanzministern einerseits, Finanzmarktakteuren (unterstützt auch vom „mainstream“ der derzeitigen Wirtschaftswissenschaft und durch Medien) andererseits lässt sich ein politisch relevanter Druck zur weiteren Verlagerung der Alterssicherung weg von öffentlichen und hin zu privaten kapitalfundierte Systemen erwarten. Dass mit einem solchen Prozess sowohl verteilungspolitische als auch gesamtwirtschaftliche Probleme verbunden sind, darüber wird derzeit im Hauptstrom der öffentlichen Erörterungen allerdings ebenso wenig gesprochen wie darüber, ob dies den Präferenzen und Erwartungen der Bürger in den betroffenen Ländern entspricht, zumal die Bür-

³⁷ Die Kommission strebt neuerdings an, eine breite Diskussion über Systeme zur Sicherung eines Mindesteinkommens zu beginnen. Dies könnte die erwähnte Befürchtung untermauern; vgl. dazu Terwey (2005: 201). In der Literatur wird auch als eine mögliche Nutzung der OMK vorgeschlagen, dass in diesem Prozess *verbindlich* Minimumstandards festgelegt werden, z. B. auch Mindesteinkommen. Dadurch würde auch das Element interpersoneller Einkommensumverteilung (wieder) gestärkt; vgl. in diesem Sinne Cantillon (2004). Cantillon erhofft sich auch vom „streamlining“ eine größere Wirksamkeit. Dies könnte den Weg zu bindenden Vereinbarungen eröffnen (Cantillon 2004: 16).

ger vielfach über die Folgen solcher Systemveränderungen kaum oder nur fragmentarisch informiert werden.³⁸

Die oft erheblichen und nicht sehr transparenten Kosten bei der Anlage in privaten Vorsorgeprodukten sind aber die Einnahmen der Anbieter von Finanzdienstleistungen. Sie sind eindeutig die Gewinner der Entwicklung. Ob auch die heutigen Sparer zu den Gewinnern privater Altersvorsorge zählen werden, ist eine sehr offene Frage. Denn es geht dabei nicht allein oder primär um erreichbare (Netto-)Renditen von Anlagen, sondern gerade in der Alterssicherung um Sicherheit, eine einigermaßen abschätzbare Leistungshöhe im Alter, auch eine gewisse Stabilität des Einkommensstromes im Alter. Höhere Renditen sind aber mit mehr Risiko und Unsicherheit verbunden. Für die Situation im Alter kommt es nicht allein darauf an, wie die Alterssicherungssysteme gestaltet sind, welche Leistungen sie erbringen usw. Wichtig ist darüber hinaus z. B., wie die Leistungen steuerlich behandelt werden und vor allem auch, wie die Entwicklung der Absicherung im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit ist. Inwieweit werden dabei auftretende Kosten von öffentlichen Einrichtungen übernommen und was muss ggf. aus dem Einkommen des alten Menschen direkt finanziert werden? Nicht nur im Bereich der Alterssicherung ist in vielen Ländern ein Prozess im Gange, bei dem sich der Staat als Leistungserbringer und Finanzierender immer mehr zurückzieht, so auch bei den Gesundheitsleistungen. Da im Alter der Bedarf an Leistungen bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit steigt, sind folglich für eine umfassend konzipierte Alterssicherungspolitik auch die Entwicklungen in diesen Bereichen von großer Bedeutung. Eine solche integrierte Sicht bei der Vorbereitung von politischen Entscheidungen wird man wohl selten finden.

Zurück zu den Alterssicherungssystemen: Durch die Erweiterung der EU und die dort inzwischen in verschiedenen Ländern erfolgten Strukturreformen verändert sich auch die „Alterssicherungs-Landschaft“ innerhalb der EU. Einige der Länder haben bereits einen Weg eingeschlagen, der im Prinzip dem Ansatz der Weltbank entspricht – mit drei zentralen Elementen:

- einer ersten obligatorischen Säule als umlagefinanziertes staatliches System mit niedrigen oder bedürftigkeitsgeprüften Leistungen;
- einer zweiten obligatorischen „Säule“, allerdings kapitalfundiert und schließlich drittens
- weiteren kapitalfundierten, jedoch freiwilligen Formen der Alterssicherung.

Durch die Erweiterung der EU und die in einigen Ländern realisierten Reformkonzepte verändert sich „... das bisherige Mischungsverhältnis aus staatlicher und privater, umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Altersvorsorge in der Union.“ Die EU-Osterweiterung könnte damit „dazu beitragen, die politischen Mehrheitsverhältnisse weiter zugunsten der unionsinternen Befürworter

³⁸ Am Beispiel der im Jahre 2001 in Deutschland vorgenommenen Strukturentscheidungen in der Alterssicherung wird auf vielfältige und oft sozialpolitisch äußerst problematische Verteilungseffekte hingewiesen in Schmähl (2003d, 2004c).

einer Teilkapitaldeckung zu verschieben“,³⁹ was sowohl von Bedeutung für den politischen Koordinierungs- und Konvergenzprozess auf europäischer Ebene ist, als auch auf nationaler Ebene seine (Rück-)Wirkungen entfalten dürfte. Zudem möchte die Kommission ihre Rolle in diesem Prozess stärken. Welche Tendenzen in der Kommission derzeit dominieren, wird u. a. an einer Stellungnahme des deutschen sozialdemokratischen EU-Kommissars Günter Verheugen deutlich, der im Rahmen der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie eine Konzentration auf das Wesentliche befürwortete, was hauptsächlich eine Reduzierung der Rolle des Staates bedeute.⁴⁰

Welche Auswirkungen beitragsdefinierte Systeme schließlich auf das erreichbare Absicherungsniveau im Alter haben werden – denn hier besteht ja kein Leistungsziel mehr –, und welche Auswirkungen die zunehmende Kapitalfundierung der Alterssicherung auf die Kapitalmärkte und von dort auf die Einkommenslage im Alter haben wird, bleibt abzuwarten. Der vielfach vertretene Optimismus – der abgeleitet wird aus der Auffassung, kapitalfundierte Verfahren seien der Umlagefinanzierung in vielfacher Hinsicht überlegen – kann allerdings in Zweifel gezogen werden. Man bedenke, dass in vielen Ländern ein ähnlicher Weg hin zu mehr Ansammlung von Finanzkapital eingeschlagen wird. Dieses Finanzkapital ist weltweit auf der Suche nach lukrativen Anlagemöglichkeiten mit z. T. dann gleichgerichteten Entscheidungen, was z. B. Auswirkungen auf nationale Kapitalmärkte haben kann.⁴¹ Je mehr weltweit auf Kapitalansammlung als Finanzierungsmethode gesetzt wird, umso stärker sind die makroökonomischen Rückwirkungen, z. B. auf den Wert der Vermögenstitel, was dann wiederum von Bedeutung für die Höhe der Leistungen im Alter ist. Diese Fragen können hier allerdings nicht diskutiert werden. Doch sollte man sich darüber klar sein, dass hinter der Strategie, die nun nahezu flächendeckend verfolgt wird, spezifische Interessen stehen. Das ist bei Aussagen z. B. von Finanzmarktakteuren (Banken, Pensionsfonds, Versicherungen) durchaus verständlich. Je größer der über kapitalmarktbasierter Altersvorsorgemarkt ist, um so besser. Dies betrifft aber auch die geradezu in der Form von Allwissenheit vorgetragenen Aussagen mancher Wissenschaftler. In der ökonomischen Wissenschaft gibt es

³⁹ Vgl. Müller (2003). So wird von einem Vertreter der OECD die Auffassung vertreten, die neuen Mitgliedsländer hätten einen Vorsprung beim Aufbau kapitalfundierter Systeme (da die umlagefinanzierten Ansprüche kleiner seien). Daraus können sich Systeme ergeben, „that are more robust to ageing pressures than those in a number of EU15 countries.“; vgl. Koromzay (2005: 64). Dabei wird aber – wie zumeist in der Diskussion über diese Finanzierungsverfahren – ausgeblendet, dass damit beträchtliche (und zunehmende) Einflüsse auf die Finanzmärkte verbunden sein werden, die dort auch zu Instabilität beitragen können; vgl. Schmähl (1998: 193f.). Die Europäische Zentralbank (EZB) weist nun auch darauf hin, dass der wachsende Anteil von Versicherungen und Pensionskassen am Geldvermögen angesichts des im Vergleich zu Privathaushalten anderen Anlageverhaltens „erhebliche Auswirkungen auf die monetäre Entwicklung haben (kann)“, s. Europäische Zentralbank (2005). Und der Präsident der Deutschen Bundesbank verweist auf „die mögliche Gefahr von Ansteckungseffekten“ auf integrierten Finanzmärkten hin wie auch darauf, dass „(m)ehr Wettbewerb ... unter Umständen zu einer höheren Risikobereitschaft führen (kann). Dies wiederum kann Rückwirkungen auf die Finanzstabilität haben“ (Weber 2005: 7). Zunehmende Integration von Finanzmärkten und steigende Bedeutung über Finanzmärkte abgewickelter Alterssicherung bergen – auch angesichts der demographischen Veränderungen – für die „Sicherheit“ der Absicherung im Alter Risiken in sich, die mehr Beachtung erfordern als ihnen bislang in der Forschung und Diskussion zuteil wird. Zum Thema Finanzmarktintegration und Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme in der EU s. auch Wehlau/Sommer (2004).

⁴⁰ Erwähnt bei Terwey (2005: 201).

⁴¹ Siehe z. B. Atkinson (1999).

einen „mainstream“, der sich vielfach auch in den Medien widerspiegelt und der schließlich die öffentliche Diskussion dominiert. Damit wurde z. B. in Deutschland der Boden bereitet für den erwähnten Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik, zu dem es angeblich keine Alternative gibt.⁴²

Auf die in der EU-Kommission vertretenen Präferenzen über die Entwicklungsrichtung der Alterssicherungspolitik (Reduzierung öffentlicher Ausgaben, mehr Kapitalfundierung) wurde oben bereits hingewiesen. Durch die OMK werden faktisch Kompetenzen im Bereich sozialer Sicherung auf die europäische Ebene verlagert, auch wenn dort für diesen Bereich rechtlich keine Kompetenzen liegen.⁴³ Nicht auszuschließen ist, dass die verschiedentlich als „weiche“ Form der Koordinierung⁴⁴ bezeichnete „offene Methode“ in einem schleichenden Prozess zu einer Art von „Maastricht-Kriterien“ speziell für die Alterssicherung führt – wie ja von italienischer Seite schon einmal angeregt wurde.⁴⁵ Nicht nur in manchen EU-Ländern, sondern auch auf EU-Ebene werden die öffentlichen Ausgaben für Ältere im Vergleich zu denen für die Jugend als zu hoch bezeichnet. Auch von daher ist ein weiterer Druck auf öffentliche Alterssicherungssysteme z. B. unter dem Stichwort „Generationengerechtigkeit“ zu erwarten.

Eine stärkere Angleichung der Alterssicherungssysteme in Europa wird sicherlich unterschiedlich bewertet, je nachdem wohin sie letztlich führt. Erinnert sei an dieser Stelle an etwas, was der deutsche Reichskanzler *Otto von Bismarck* vor mehr als einhundert Jahren schrieb: Er „habe das Wort ‚Europa‘ immer im Munde derjenigen Politiker gefunden, die von anderen Mächten etwas verlangten, was sie im eigenen Namen nicht zu fordern wagten.“ Derzeit gewinnt man verschiedentlich den Eindruck, „Europa“ wird auf der nationalen Ebene von manchen Akteuren als Argument verwendet, um schließlich etwas zu erreichen, was im nationalen Rahmen noch nicht oder nicht so schnell durchsetzbar war. Das betrifft natürlich nicht nur – oder nicht einmal in erster Linie – den Bereich der Alterssicherung.

Ob, wie manchmal – so von offizieller deutscher Seite – erhofft, der neue Koordinierungsprozess die Möglichkeit eröffnet, dass neben finanzpolitischen Gesichtspunkten nun verstärkt sozialpoli-

⁴² So wird auch von Journalisten die zunehmende Einseitigkeit in den Medien konstatiert. „Zwischentöne und andere Perspektiven gibt es nicht.“; so der Journalist Gehrs (2005).

⁴³ „... die zentralen Themen der Alterssicherungspolitik ... werden zunehmend durch die europäischen Institutionen vorgegeben.“ Die Alterssicherungspolitik „entgleitet“ den Nationalstaaten „zunehmend als Gegenstand politischer Gestaltung“; so Eichenhofer (2005: 207). Eichenhofer bezeichnet die „Europäisierung der Alterssicherung“ als „die Antwort unserer Zeit auf die bereits weit fortgeschrittene Internationalisierung und Globalisierung unseres Lebens“ (Eichenhofer (2005: 207.)).

⁴⁴ In diesem Sinne De la Porte (2001), Hodson/Maher (2001); Schmid (2004).

⁴⁵ Die Einschätzungen über die Wirkungen des durch die OMK in Gang gesetzten Prozesses differieren. So schreibt z. B. Atkinson (2004: 16), mit Blick auf den Koordinierungsprozess zur „Armutsvermeidung“ (zitiert bei Cantillon (2004: 16): „The freedom of choice allowed under subsidiarity may be largely illusory if policy is dictated by budgetary considerations. We will have to wait if this is true, ..., but there are certainly good reasons to suppose that Member States will take seriously the regular two yearly review of progress towards social inclusion, and their performance on the social indicators.“ Demgegenüber ist Cantillon skeptischer und schlägt deshalb bindende Mindeststandards vor (siehe Fußnote 37).

tische Aspekte in den Reformen zur Alterssicherung berücksichtigt werden,⁴⁶ das erscheint mir angesichts der dominierenden Rolle von Wirtschafts- und Finanzministern (und auch des derzeit dominierenden „Zeitgeistes“ in Wissenschaft und Politik) sehr fraglich. Der in der EU begonnene Koordinierungsprozess dürfte nicht nur durch in jüngster Zeit realisierte Reformkonzepte, sondern auch durch größere Unterschiede in den ökonomischen Bedingungen in der erweiterten EU (man denke z. B. an die Unterschiede in den Lohnkosten) neue Dimensionen und Anstöße erhalten. Dies könnte in Zukunft noch weitere tiefgehende Spuren in der Gestaltung der Alterssicherung mancher Länder hinterlassen, insbesondere durch Gewichtsverlagerung zu mehr Beitragsorientierung und Kapitalfundierung. Die Bewertung dieser Entwicklungen wird von den Wirkungen und den Bewertungsmaßstäben (den Zielen und Interessen) abhängen. Erforderlich ist zunächst aber eine realitätsbezogene und vorurteilsfreie Analyse der Wirkungen, die mit Reformstrategien und Instrumenten verbunden sind, aber auch mit möglichen Alternativen. Hierauf sollten nicht zuletzt Wissenschaftler hinwirken im Interesse der heute Älteren, aber vor allem auch der heute noch Jüngeren, die später die Älteren sein werden.

⁴⁶ Vgl. in diesem Sinne Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2005).

5 Literatur

- Atkinson, Anthony B., 1999: *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge (Mass.)/London: MIT Press.
- Atkinson, Anthony B., 2002: „Globalisation and the European Welfare State at the Opening and the Closing of the Twentieth Century”, in: Henryk Kierzkowski (ed.), *Europe and Globalization*. New York, 249-273.
- Atkinson, Anthony B., 2004: *Social Indicators, Policy, and Measuring Progress*. Oxford: Nuffield College.
- Bite, Inara, 2002: „Transformation of old-age security in Latvia”, in: Winfried Schmähl; Sabine Horstmann (eds.), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Elgar, 125-152.
- Bite, Inara, 2005: „Alterssicherung im Baltikum am Beispiel Lettlands“, *Deutsche Rentenversicherung* 4-5: 277-291.
- Brady, David et al., 2004: *Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-1998*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/2004. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, 2005: Antwort der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland in Abstimmung mit den Bundesländern und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen gesellschaftlich relevanter Gruppen an die Europäische Kommission zum Fragebogen für die Bewertung der offenen Methode der Koordinierung (OMK) zur Vorbereitung des „Straffungsprozesses“ im Bereich Sozialschutz (Entwurf 8.6.2005, S. 2).
- Cantillon, Bea, 2004: „European Subsidiarity Versus American Social Federalism: Is Europe in Need of a Common Social Policy?” Manuskript für 2. ESPAnet Konferenz, September 2004.
- Chlon-Dominczak, Agnieszka, 2002: „The Polish Reform of 1999”, in: Elaine Fultz (ed.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*. Vol. 1. Budapest: International Labour Office.
- Cichon, Michael et al., 2004: *Financing social protection*. Geneva, ILO 2004, 194-198.
- De la Porte, Caroline, 2001: „The soft open method of coordination in social protection”, *European Trade Union Yearbook 2001*, Brussels, 339-363.
- Economic Policy Committee, 2001: „Budgetary challenges posed by ageing populations: 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.
- Eichenhofer, Eberhard, 2005: „Europarechtliche Einwirkungen auf die Rentenversicherung“, *Mitteilungen der bayerischen Landesversicherungsanstalten*, 197-207.
- Europäische Kommission 2003: *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Sozialschutz*. KOM (2003) 261 endg. vom 27.05.2003.

- Europäische Zentralbank, 2005: EZB Monatsbericht Juni: 19-21.
- Franco, Daniele, 2003: „Italy: The Search for a Sustainable PAYG Pension System“, in: Noriyuki Takayama (Hrsg.), *Taste of Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries*. Tokyo: Maruzen, 137-183.
- Fultz, Elaine, 2004: „Rentenreform in den EU-Beitrittsländern: Probleme, Erreichtes und Fallstricke“, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 57: 23.
- Gehrs, Oliver, 2005: „Der Laden braucht wieder ein paar mutigere Leute“, Interview in „*Das Parlament*“ vom 18.4.2005.
- Golinowska, Stanislaw; Zukowski, Maciej, 2002: „Transformation of old-age security in Poland“, in: Schmähl; Horstmann (eds.), 185-221.
- Hailbronner, Kay, 2004: „Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?“, *Neue Juristische Wochenschrift* 57: 2185-2189.
- Hodson, Dermot; Maher, Imelda, 2001: „The Open Method as a new mode of governance: The case of soft economic policy coordination“, *Journal of Common Market Studies* 39: 719-746.
- Horstmann, Sabine; Schmähl, Winfried, 2004: „Réformes de la protection sociale des personnes âgées en Europe centrale et orientale: évolutions récentes“, *Retraite et Société* 41: 46-69.
- Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 2004: Addendum 2 zu Dokument 86/04, Vorläufige konsolidierte Fassung der der Schlussakte der Regierungskonferenz beizufügenden Erklärungen, Brüssel, 25. Juni 2004 (CIG 86/04, ADD 2).
- Koromzay, Val, 2005: „Comment“, in: Carsten Detken et al. (eds.), *The New Member States – Convergence and Stability* – Frankfurt a. M., 63-67.
- Korpi, Walter; Palme, Joakim, 1998: „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries“, *American Sociological Review* 63: 661-685.
- Martin, Philippe, 2005: „Betriebliche Vorsorge in Europa: Fragment oder Stützpfeiler des Sozial-schutzes“, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 58: 29-55.
- Mishra, Ramesh, 1999: *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Elgar.
- Müller, Katharina, 2003: „Die Rentenreformen in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72: 561f.
- Palmer, Edward, 2003: „Pension Reform in Sweden“, in: Noriyuki Takayama (Hg.), *Taste of Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries*. Tokyo: Maruzen, 245-269.
- O.Verf., 2003: „Die Notwendigkeit umfassender Reformen angesichts einer alternden Bevölkerung“, *EZB Monatsbericht April*: 45-59.
- Ratajczak, Joanna, 2005: „Das neue Alterssicherungssystem in Polen – Konzept, erste Erfahrungen und Probleme“, *Deutsche Rentenversicherung* 2-3: 186-202.
- Rat der Europäischen Union, Entwurf eines gemeinsamen Berichts der Kommission um des Rates über angemessene und nachhaltige Renten, Ratsdok. 7165/03 vom 10.03.2003.

- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan 2001, *Grundlagen der Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rische, Herbert, 2002: „Europäische Integration und Alterssicherung“, in: Uwe Fachinger et al. (Hg.), *Die Konzeption sozialer Sicherung*. Baden-Baden: Nomos, 261-272.
- Schmähl, Winfried, 1989: „Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – Einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht“, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 78: 25-50.
- Schmähl, Winfried (Hg.), 1990: *Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt. Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, Winfried, 1991: „On the Future Development of Retirement in Europe Especially of Supplementary Pension Schemes – An Introductory Overview –“, in: Winfried Schmähl (ed.), *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community – 1992 and beyond*. Baden-Baden: Nomos, 31-70.
- Schmähl, Winfried, 1997: „Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines ‚Umbaus‘ des deutschen Sozialstaats“, in: Richard Hauser (Hg.), *Reform des Sozialstaats I, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen*. Berlin: Duncker & Humblot, 121-167.
- Schmähl, Winfried, 1998: „Comment“, in: Horst Siebert (ed.), *Redesigning Social Security*. Tübingen: Mohr, 186-196.
- Schmähl, Winfried, 1999: „Pension Systems“, in: Phare-Consensus Programme (ed.), *Change and Choice in Social Protection – The Experience of Central and Eastern Europe* 1. Brüssel, 28-65.
- Schmähl, Winfried, 2002: „Die ‚offene Koordinierung‘ im Bereich der Alterssicherung – aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht“, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (in Zusammenarbeit 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, 2003a: „Private Pensions as Partial Substitute for Public Pensions in Germany“, in: Gordon L.Clark; Noel Whiteside (eds.), *Pension Security in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 115-143.
- Schmähl, Winfried, 2003b: „Pensions“, in: European Commission – Employment & social affairs (ed.), *Social protection in the 13 candidate countries – a comparative analysis*. Luxembourg, 33-78.
- Schmähl, Winfried, 2003c: „Erste Erfahrungen mit der ‚Offenen Methode der Koordinierung‘: Offene Fragen zur ‚fiskalischen Nachhaltigkeit‘ und ‚Angemessenheit‘ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union“, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht) (Hg.), *Offene Methode der*

- Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis?*. DRV-Schriften 47. Frankfurt a. M.: Eigenverlag, 105-121.
- Schmähl, Winfried, 2003d: „Wem nutzt die Rentenreform? – Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge“, *Die Angestelltenversicherung* 50: 349-363. Wieder abgedruckt in *Betriebliche Altersversorgung* (BetrAV 58 (2003), 581-591.
- Schmähl, Winfried, 2004a: „EU-enlargement and social security – some dimensions of a complex topic“, *Intereconomics* 39: 1-8.
- Schmähl, Winfried, 2004b: „Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects“, in: Martin Rein; Winfried Schmähl (eds.), *Rethinking the Welfare State – The Political Economy of Pension Reform* –. Cheltenham: Edward Elgar, 153-204.
- Schmähl Winfried, 2004c: „Ein ‚Nachhaltigkeitsgesetz‘ für die Rentenversicherung – Anspruch und Wirklichkeit“, *Wirtschaftsdienst* 84: 210-218.
- Schmähl, Winfried; Horstmann, Sabine (eds.), 2002: *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmähl, Winfried; Horstmann, Sabine, 2004: „Protection sociale des personnes âgées en Europe centrale et orientale: généralités et contexte économique et démographique“, *Retraite et Société* 41: 20-45.
- 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.
- Schmid, Günther, 2004: „Lernen durch ‚weiches‘ Recht – EU-Beschäftigungsstrategie der offenen Koordinierung, *WZB-Mitteilungen* 104: 13f.
- Schulte, Bernd, 2001: „EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik“, in: Winfried Schmähl (Hg.), *Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union*. Berlin: Duncker & Humblot, 9-92.
- Terwey, Franz, 2003: „Koordinierung der Sozialpolitik in der EU wird gestrafft“, *Die Angestelltenversicherung* 50: 515-519.
- Terwey, Franz, 2005: „Der Neustart von Lissabon – Verzicht auf die soziale Komponente“, *Die Angestelltenversicherung* 52: 199-206.
- Wank, Rolf, 2003: „Beschäftigung für die ältere Generation – Ältere Arbeitnehmer im deutschen Arbeitsrecht“, unveröff. Vortragsmanuskript für das Deutsch-Japanische Symposium der Japan Foundation, IPPS Forschungsinstitut Tokyo, Tokyo, Oktober 2003.
- Weber, Axel, 2005: „Finanzsysteme im Wettbewerb“, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 19, 4.5.2005, S. 3-7.
- Wehlau, Diana; Sommer, Jörg, 2004: *Pension policies after EU enlargement: between financial market integration and sustainability of public finances*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 10/2004. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

- Weizsäcker, C. Christian von, 1999: *Logik der Globalisierung*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Werding, Martin, 2004: „Assessing Old-Age Pension Benefits: The Rules Applied In Different Countries”, *CeSifo DICE Report 2*: 55-63.