

**Unterschiede bei den Alterssicherungssystemen
in der EU als Integrationshemmnis –
Bewertung und Perspektiven für die
Weiterentwicklung von Politikmaßnahmen
auf europäischer Ebene**

Dissertation

**zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaften (Dr. rer. pol.)**

**Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Fachbereich Volkswirtschaftslehre
der Universität Hamburg**

vorgelegt von

Deike Fuchs

Hamburg, Juli 2009

Mitglieder der Promotionskommission

Vorsitzender: Prof. Dr. Wolfgang Maennig

Erstgutachter: Prof. Dr. Thomas Straubhaar

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Ingrid Größl

Das wissenschaftliche Gespräch fand am 19. November 2009 statt.

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	iv
Übersicht Länderkürzel	v
1. Einleitung	1
2. Ausgestaltung der Rentenpolitik auf europäischer Ebene	5
2.1. Das EU-Koordinierungssystem für die staatlichen Rentensysteme	5
2.1.1. Rechtsgrundlagen	5
2.1.2. Nichtdiskriminierung von Wanderarbeitnehmern als Grundprinzip.....	6
2.1.3. Exportierbarkeit von Leistungen.....	8
2.1.4. Regelung der Systemzugehörigkeit.....	8
2.1.6. Ausschluss von Vergünstigungen	10
2.1.7. Zusammenfassung	11
2.2. Initiativen für die Übertragbarkeit betrieblicher Altersvorsorge	12
2.2.1. Wahrung ergänzender Rentenansprüche	13
2.2.2. Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen.....	15
2.2.3. Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.....	17
2.2.4. Abbau von Integrationshemmnissen aufgrund steuerlicher Bestimmungen	18
2.3. Die offene Methode der Koordinierung	19
2.3.1. Allgemeine Einordnung des Instrumentes der offenen Koordinierung.....	19
2.3.2. Die rentenpolitischen Regelungen im Rahmen der offenen Koordinierung.....	20
2.4. Zwischenfazit.....	21
3. Alternative Modellvorschläge aus der Literatur.....	23
3.1. Ein zusätzliches Alterssicherungssystem auf europäischer Ebene	23
3.2. Der Rentenkorridor	24
3.3. Die Rentenschlange.....	26
3.4. Ein strukturell angeglichenes Drei-Pfeiler-Modell.....	27
3.5. Zwischenfazit.....	29
4. Theorie der Alterssicherung im nationalen Rahmen	32
4.1. Allgemeine Funktionen von Alterssicherungssystemen	32
4.1.1. Vorsorge für den Konsumbedarf im Alter.....	32
4.1.2. Versicherung gegen Risiken	34

4.2.	Rolle des Staates	35
4.2.1.	Probleme privater Versicherungsmärkte	35
4.2.2.	Begründungen für staatliche Alterssicherungssysteme	36
4.2.3.	Varianten des Sozialstaatsverständnisses	40
4.3.	Grundlegende Organisationsformen von Alterssicherungssystemen	42
4.3.1.	Umlageverfahren.....	42
4.3.2.	Kapitaldeckungsverfahren	43
4.4.	Unterschiede zwischen Umlage und Kapitaldeckung.....	43
4.4.1.	Verzinsung der Beiträge und Effizienz	44
4.4.2.	Wertentwicklung und Sicherheit der Renten	47
4.4.3.	Umverteilungsfragen	48
4.5.	Zwischenfazit.....	50
5.	Rahmenbedingungen für die Rentenpolitik im integrierten Wirtschaftsraum der EU	52
5.1.	Arbeitskräftemobilität im Binnenmarkt der EU	52
5.1.1.	Arbeitskräftemobilität als Voraussetzung für den gemeinsamen Arbeitsmarkt.....	53
5.1.2.	Empirischer Befund zum europäischen Arbeitsmarkt.....	55
5.1.3.	Mobilitätsbeschränkungen aufgrund von Systemunterschieden.....	59
5.2.	Systemwettbewerb als Herausforderung für Alterssicherungssysteme in der EU	60
5.2.1.	Konzepte von Systemwettbewerb	60
5.2.2.	Funktionsbedingungen für Systemwettbewerb zwischen den Alterssicherungssystemen.....	62
5.2.3.	Auswirkungen von Systemwettbewerb in der Alterssicherung	65
5.3.	Fazit: Anforderungen an integrationskompatible Alterssicherungssysteme	72
6.	Integrations-Check der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der EU	76
6.1.	Unterschiede bei der Gestaltung zentraler Elemente	76
6.1.1.	Allgemeine Gestaltungsprinzipien	79
6.1.1.1.	Sicherungsziel und Beitrag der verschiedenen Säulen dazu	79
6.1.1.2.	Finanzierung	81
6.1.1.3.	Anspruchsgrundlagen	84
6.1.2.	Sicherungsniveau	85
6.1.2.1.	Ersatzraten.....	85
6.1.2.2.	Faktoren für die Leistungsermittlung	88
6.1.3.	Risikoverteilung	92
6.1.4.	interpersonelle Umverteilung.....	93
6.1.4.1.	Systemelemente mit interpersoneller Umverteilungswirkung	93
6.1.4.2.	Übergreifende Indikatoren für interpersonelle Umverteilungswirkungen.....	96
6.1.5.	Zwischenfazit	102

6.2.	Bewertung der Systemunterschiede – Integrations-Check.....	103
6.2.1.	Integrationskompatibilität als Bewertungsmaßstab	103
6.2.2.	Integrations-Check der vorliegenden Systeme	104
6.2.2.1.	Portabilität von Ansprüchen und Leistungen	104
6.2.2.2.	Regelung der Systemzugehörigkeit	107
6.2.2.3.	Anreizkompatibilität bei Finanzierung, Leistungen und Umverteilung ..	108
6.2.3.	Zwischenfazit	110
7.	Theorie zur Aufgabenverteilung in der Rentenpolitik zwischen nationaler und europäischer Ebene	112
7.1.	Politikoptionen zwischen Harmonisierung und Wettbewerb	112
7.1.1.	Kooperation.....	112
7.1.2.	Koordinierung	113
7.1.3.	Harmonisierung.....	115
7.1.4.	Konsolidierung.....	116
7.2.	Literaturüberblick – Theorien zur Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten	117
7.2.1.	Fiskalischer Föderalismus.....	118
7.2.2.	Clubtheorie.....	120
7.2.3.	Individualistische Ansätze im Rahmen von Modellen überlappender Generationen mit Mobilität	122
7.3.	Fazit: „Case for Unity“ versus „Case for Diversity“	126
8.	Bewertung der EU-Rentenpolitik und Perspektiven für einen europäischen Raum der Alterssicherung	130
8.1.	Bewertung der rentenpolitischen Ansätze auf europäischer Ebene	130
8.2.	Perspektiven für einen europaweiten Raum der Alterssicherung	133
9.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	139
	Literaturverzeichnis	143

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Synopse von Ansätzen für einen europäischen Raum der Alterssicherung	31
Tabelle 2: Demographische Entwicklung und Ausgaben für die Alterssicherung	35
Tabelle 3: Einflussfaktoren auf die Verzinsung	46
Tabelle 4: Produktivität und Arbeitskosten in der EU	58
Tabelle 5 : Integrationsanforderungen an Alterssicherungssysteme	75
Tabelle 6: Demographie und Abhängigkeitsquotienten in den Mitgliedstaaten der EU	77
Tabelle 7: Entwicklung und Zusammensetzung der Bruttoersatzraten	86
Tabelle 8 Referenzeinkommen für die Rentenberechnung	90
Tabelle 9: Methoden der Rentenindexierung	92
Tabelle 10: Ersatzraten nach Einkommensgruppen	97
Tabelle 11: Synopse Integrations-Check	111
Tabelle 12: Kooperationserfordernisse im Rahmen verschiedener Theoriestränge	128
Abbildung 1: Finanzierung der Sozialausgaben aus Beiträgen und Steuern	55
Abbildung 2: Arbeitslosenquoten in der EU	56
Abbildung 3: Entwicklung der Rentenausgaben in Prozent des BIP	79
Abbildung 4: Beiträge zur Alterssicherung - gesamt und Arbeitnehmeranteile	83
Abbildung 5: Nettorentenbeträge der Euroländer	88
Abbildung 6: Bruttoersatzraten und Arbeitnehmerbeiträge	100

Übersicht Länderkürzel

BE	Belgien
BG	Bulgarien
CZ	Tschechien
DK	Dänemark
DE	Deutschland
EE	Estland
EL	Griechenland
ES	Spanien
FR	Frankreich
IE	Irland
IT	Italien
CY	Zypern
LV	Lettland
LT	Litauen
LU	Luxemburg
HU	Ungarn
MT	Malta
NL	Niederlande
AT	Österreich
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
SI	Slowenien
SK	Slowakei
FI	Finnland
SE	Schweden
UK	Großbritannien

1. Einleitung

Das Thema Alterssicherung hat im Verlauf der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise erneut an Aktualität gewonnen. Die weltweit eingetretenen Verluste bei Vermögenswerten haben auch viele Pensionsfonds getroffen und schlagen sich in einer Minderung der Rentenvermögen nieder. Durch die Krise sind daher insbesondere Reformerfordernisse ins Blickfeld gerückt, die dazu beitragen können, die Rücklagen für die Alterssicherung besser gegen Wertverluste zu schützen.

Damit ist ein neuer Aspekt zu der bereits ohnehin seit geraumer Zeit laufenden Debatte um Rentenreformen hinzugekommen. Diese stehen bereits seit etlichen Jahren aufgrund der mit der demographischen Alterung verbundenen Herausforderungen in vielen Staaten auf der politischen Agenda. Die Notwendigkeit, die langfristige Finanzierbarkeit staatlicher Rentensysteme sicherzustellen, hat viele Staaten veranlasst, ihre Rentensysteme zu reformieren. In etlichen Staaten sind zum Teil sehr weit reichende Reformen bereits umgesetzt worden, in anderen sind sie verabschiedet oder werden aktuell diskutiert.

Die meisten europäischen Staaten sind von der demographischen Alterung ebenfalls stark betroffen. In der EU kommt zu diesen allgemeinen Reformerfordernissen jedoch noch eine weitere Facette zur Diskussion um Rentenreformen hinzu, die in der wissenschaftlichen Literatur bislang nur in Teilbereichen beleuchtet wurde. Im integrierten Wirtschaftsraum der EU stehen die nationalen Alterssicherungssysteme nicht unverbunden nebeneinander, sondern es bestehen aufgrund der Freiheiten des Binnenmarktes Wechselwirkungen zwischen ihnen. Zu den rein national bestimmten sozialpolitischen Zielvorstellungen kommen Integrationserfordernisse hinzu, die in die nationalen Rentensysteme hineinwirken. In einem gemeinsamen Arbeitsmarkt ergibt sich insbesondere die Gewährleistung von freier und unverzerrter Mobilität als neue Anforderung an die Systeme der Alterssicherung.

Als Antwort darauf hat sich in der EU ein Zwei-Ebenen-System im Bereich der Rentenpolitik etabliert. Auch wenn die formale Kompetenz für die Rentenpolitik in der EU weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegt, findet diese nicht mehr ausschließlich auf nationaler Ebene statt. Bereits seit den 1970er Jahren existiert ein immer wieder angepasstes System der rentenpolitischen Koordinierung im Bereich der staatlichen Rentensysteme, welches sicherstellen soll, dass Wanderarbeitnehmer aufgrund einer Erwerbstätigkeit in verschiedenen

Mitgliedstaaten der EU bei der Alterssicherung nicht benachteiligt werden. In jüngerer Zeit wurden darüber hinaus Anstrengungen unternommen, auch die grenzüberschreitende Übertragbarkeit von zusätzlichen Rentenansprüchen aus betrieblichen Rentensystemen zu verbessern. Zudem wurde die offene Methode der Koordinierung (OMK) auf den Bereich der Rentenpolitik ausgeweitet und dadurch ein System geschaffen, das über den gegenseitigen Informationsaustausch und Benchmarking-Prozesse zur Identifikation von best-practice-Beispielen in der EU beitragen soll (sog. weiche Koordinierung).

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, den rentenpolitischen Ansatz auf europäischer Ebene einer systematischen Bewertung zu unterziehen. Dabei sollen Maßnahmen der Koordinierung sowohl im Rahmen der staatlichen als auch der betrieblichen Säulen der nationalen Alterssicherungssysteme berücksichtigt werden.¹ Insbesondere soll herausgearbeitet werden, ob die bestehenden Ansätze auf der europäischen Ebene geeignet sind, Integrationshemmnisse zu vermeiden und die Funktionsfähigkeit von Alterssicherungssystemen auch im integrierten Wirtschaftsraum der EU zu gewährleisten. Außerdem soll die Frage beantwortet werden, wie Vorschläge zu weiterreichender Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu bewerten sind, und wie Weiterentwicklungsmöglichkeiten hin zu einem europäischen Raum der Alterssicherung aussehen könnten.

Aus dieser Fragestellung ergibt sich ein mehrstufiges Vorgehen für die vorliegende Arbeit. Zunächst wird der bestehende rentenpolitische Ansatz auf der europäischen Ebene dargestellt (Kapitel 2). Dieser umfasst zum einen das etablierte Koordinierungssystem für die staatlichen Rentensysteme und zum anderen jüngere Initiativen auf EU-Ebene im Bereich zusätzlicher Rentenansprüche sowie die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung auf den Bereich der Alterssicherung. Es werden sowohl die inhaltliche Ausprägung der verschiedenen Stränge als auch die Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU-Ebene herausgearbeitet, um Klarheit über den Status Quo der rentenpolitischen Zusammenarbeit in der EU zu gewinnen.

Diesem in der EU praktizierten Ansatz werden im nächsten Schritt einige alternative Regelungsvorschläge aus der Literatur gegenübergestellt (Kapitel 3). Aus diesem Vergleich ergeben sich Kritikpunkte und Ansätze für Weiterentwicklungsmöglichkeiten des EU-

¹ Die privaten Rentensysteme finden keine detaillierte Berücksichtigung, weil sie nicht direkt in den Regelungsbereich staatlicher Politik fallen.

Koordinierungssystems im Bereich der Alterssicherung, welche in die kritische Bewertung des EU-Ansatzes einfließen.

Im zweiten Teil der Arbeit wird der Rahmen für eine systematische Bewertung des in der EU praktizierten Ansatzes bezüglich der Alterssicherung und der Kritik daran abgesteckt.

Dazu wird zunächst die Theorie der Alterssicherung im rein nationalen Rahmen herangezogen (Kapitel 4). Aus dieser werden allgemeine Prinzipien für die Gestaltung eines staatlichen Alterssicherungssystems herausgearbeitet, um Klarheit über die Funktionalität solcher Systeme zu gewinnen und einen Bezugsrahmen für die folgenden Schritte zu schaffen.

Im Anschluss daran wird die Perspektive auf den Integrationsraum als ganzen erweitert und herausgearbeitet, wie die Integration und insbesondere die Freiheiten des Binnenmarktes und der durch diese möglich werdende Wettbewerb der Systeme die Rahmen- und Funktionsbedingungen für die nationalen Rentensysteme verändern und so neue Herausforderungen an die Systeme der Alterssicherung entstehen (Kapitel 5). Starke Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen oder Regelungen, die zu einer Einschränkung von Mobilität führen, können den Integrationserfordernissen zuwiderlaufen. Andererseits kann der durch die Mobilität induzierte Systemwettbewerb dazu führen, dass starke Unterschiede zwischen den Systemen gar nicht aufrecht erhalten werden können.

Um einen Überblick über Art und Dimension der Unterschiede zwischen den bestehenden Alterssicherungssystemen in der EU zu gewinnen, werden die unterschiedlichen Ausprägungen der Alterssicherungssysteme anhand ausgewählter Systemmerkmale kurz dargestellt (Kapitel 6). Im Anschluss erfolgt in einer Art „Integrations-Check“ die Überprüfung der in Kapitel 5 erarbeiteten Anforderungen, so dass die vorliegenden Unterschiede zwischen den Systemen im Hinblick auf ihre Kompatibilität mit der Integration bewertet werden können.

Der Frage, ob die Rahmenbedingungen der Integration ein Tätigwerden der europäischen Ebene erfordern, oder ob nationales Handeln ausreicht, wird zunächst in Form eines Literaturüberblicks zu theoretischen Ansätzen bzgl. der Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene im Bereich der Alterssicherung nachgegangen (Kapitel 7). Dabei werden die Theorieansätze des fiskalischen Föderalismus und der Clubtheorie sowie individualistische Ansätze im Rahmen von Modellen überlappender

Generationen mit Mobilität betrachtet. In Zusammenschau mit den Ergebnissen der vorangegangenen Kapitel kann so identifiziert werden, in welchen Bereichen der Alterssicherung gesamteuropäische Politikansätze ratsam sein könnten und in welchen dies nicht notwendig ist.

Abschließend (Kapitel 8) wird der rentenpolitische Ansatz der EU im Lichte der Erkenntnisse der voran gegangenen Kapitel in seiner Gesamtheit einer kritischen Bewertung unterzogen und es werden Vorschläge für Weiterentwicklungsmöglichkeiten unterbreitet, welche die verbleibenden Integrationshemmnisse weiter reduzieren könnten und somit eine Perspektive in Richtung eines europäischen Raums der Alterssicherung darstellen.

2. Ausgestaltung der Rentenpolitik auf europäischer Ebene

2.1. Das EU-Koordinierungssystem für die staatlichen Rentensysteme

2.1.1. Rechtsgrundlagen

Für den Bereich der nationalen staatlichen Rentensysteme (erste Säule) gibt es in der EU ein etabliertes Koordinierungssystem auf der Basis einer Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates, das seit seiner Etablierung 1971 beständig aktualisiert und angepasst wurde. Grundlage für das gemeinschaftsweite Koordinierungssystem im Bereich der ersten Säule der sozialen Sicherungssysteme ist die Verordnung 1408/71² und die dazugehörige Durchführungsverordnung 574/72.³ Der Bedarf an koordinierenden Vorschriften manifestierte sich also schon in einer recht frühen Phase der europäischen Integration und wurde aus den elementaren Grundsätzen der Gemeinschaft abgeleitet. So beziehen sich die Erwägungsgründe der Verordnung 1408/71 explizit auf die Freizügigkeit und den Grundsatz der Gleichbehandlung als Fundamente des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens. Sowohl die Basisverordnung als auch die Durchführungsverordnung haben im Lauf der Jahre zahlreiche Aktualisierungen und Änderungen erfahren, die den sich stetig verändernden Rahmenbedingungen sowohl auf der Gemeinschaftsebene (z.B. Weiterentwicklung des Binnenmarktes, verschiedene Erweiterungen der Gemeinschaft etc.) als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten (insb. Reformen in den nationalen Sozialversicherungssystemen) Rechnung tragen sollten.

Die aktuelle Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass seit April 2004 eine neue Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vorliegt, die Verordnung 883/2004.⁴ Auch die entsprechende Neufassung der zugehörigen Durchführungsverordnung ist inzwischen im Rat ausverhandelt und es ist damit zu rechnen, dass sie noch im Sommer 2009 im Amtsblatt veröffentlicht wird. Danach kann die Durchführungsverordnung und mit ihr auch die Basisverordnung nach einer Frist von sechs Monaten in Kraft treten. Die Verordnung 883/2004 wird die alte Verordnung 1408/71 ersetzen.⁵

² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 05.07.1971, S. 2 ff.

³ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.03.1972, S. 1 ff. Da die Durchführungsverordnung zwar detaillierte Umsetzungsvorschriften zu der Basisverordnung 1408/71 enthält, die angewandten Prinzipien aber dieselben sind, wird im weiteren Verlauf der Arbeit nicht näher auf die Durchführungsverordnung eingegangen, sondern schwerpunktmäßig auf die Basisverordnung und ihre diversen Weiterentwicklungen Bezug genommen.

⁴ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 30.04.2004.

⁵ für einen Überblick über die Regelungen vgl. z.B. Spiegel (2007).

Da es in der vorliegenden Arbeit um eine Bewertung der prinzipiellen Ausrichtung des von der EU verfolgten Koordinierungsansatzes geht, wird für die Zwecke dieser Arbeit bereits auf die neuen Regelungen, wie sie in der Verordnung 883/2004 niedergelegt sind, Bezug genommen, auch wenn diese noch kein geltendes Recht sind. Die Änderungen, die im Vergleich zur Verordnung 1408/71 vorgenommen wurden, setzen zumindest bei einigen Details neue Akzente im sozialpolitischen Koordinierungssystem und sollen daher in diese Arbeit aufgenommen werden, um eine adäquate Aktualität der Argumentation zu gewährleisten. Mit Änderungen an der Neufassung der Basisverordnung ist nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt zudem nicht mehr zu rechnen, so dass das beschriebene Vorgehen vertretbar erscheint.

2.1.2. Nichtdiskriminierung von Wanderarbeitnehmern als Grundprinzip

Ursprünglicher Ansatzpunkt für die Verordnung 1408/71 war die besondere Situation von Wanderarbeitnehmern, d.h. von Arbeitnehmern, die für eine gewisse Zeit in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft als ihrem Heimatstaat einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Durch die Festschreibung von bestimmten Prinzipien für die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherung speziell auf diese Gruppe sollten mögliche Nachteile, die sich aufgrund einer beruflichen Tätigkeit in mehr als einem Mitgliedstaat ergeben können, verhindert werden. Um Nachteile für Wanderarbeitnehmer ausschließen zu können, muss sichergestellt werden, dass die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit von mehr als einem Mitgliedstaat nicht dazu führt, dass Ansprüche verloren gehen bzw. gar nicht erst entstehen oder dass die Höhe der Leistungen für Wanderarbeitnehmer niedriger ausfällt als für immobile Arbeitnehmer. Außerdem muss gewährleistet sein, dass Leistungen aufgrund erworbener Ansprüche auch über die Grenzen von Mitgliedstaaten hinweg ausgezahlt werden. Folgerichtig ist im EG-Vertrag⁶ eine Koordinierung der Sozialen Sicherung festgeschrieben, die vorsieht, dass

- alle Zeiten, die für den Erwerb und die Aufrechterhaltung eines Leistungsanspruches sowie für die Berechnung der Leistungen relevant sind, zusammengerechnet werden
- eine Zahlung der Leistungen innerhalb des gesamten Hoheitsgebietes der Gemeinschaft gewährleistet ist.

In Umsetzung dieses allgemeinen Postulats hat das EU-Koordinierungssystem für die Systeme der sozialen Sicherung⁷ eine Reihe von grundlegenden Prinzipien etabliert und

⁶ Vgl. EGV, Art. 42.

zahlreiche konkrete Vorschriften zu deren praktischer Umsetzung festgeschrieben. Die wichtigsten sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

Wesentliches Ziel des Koordinierungssystems ist die Gleichbehandlung von Menschen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft Gebrauch gemacht haben, gegenüber anderen, die stets nur in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft gelebt haben⁸. Dieses Ziel ist sowohl in der Verordnung 1408/71 als auch in der Neufassung von 2004 festgeschrieben. Erreicht werden soll dies, wie beide Verordnungen explizit betonen, durch eine Koordinierungsregelung, welche die Eigenheiten der nationalen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit berücksichtigt. Diese Koordinierungsregeln sollen dazu dienen, den innerhalb der Gemeinschaft mobilen Personen die Wahrung erworbener Ansprüche und Vorteile sowie von Anwartschaften zu ermöglichen.

Die Verordnung 883/2004 erweitert den persönlichen Geltungsbereich für die Koordinierungsvorschriften gegenüber der ursprünglichen Verordnung 1408/71 dabei ganz erheblich. Er erstreckt sich nun auf

*„Staatsangehörige eines Mitgliedstaates, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie auf ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen“.*⁹

Demgegenüber hatte die VO 1408/71 den persönlichen Geltungsbereich auf Personen beschränkt, die in einem System für Arbeitnehmer oder Selbständige versichert sind. Die neue Verordnung stellt also insofern eine Weiterentwicklung dar, als sie die Koordinierungsvorschriften nicht mehr auf Arbeitnehmer, bzw. Selbständige beschränkt, sondern sie quasi auf alle Bürger ausweitet.¹⁰

Als Mittel für die Erreichung der Koordinierungsziele sehen beide Verordnungen insbesondere die Möglichkeit des Leistungsexports sowie „die Zusammenrechnung aller Zeiten, die nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften für die Begründung und Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs und für dessen Berechnung zu berücksichtigen

⁷ Im folgenden werden lediglich die Vorschriften für den Bereich der Alterssicherung berücksichtigt; die Rechtstexte erstrecken sich jedoch auch auf die übrigen Zweige der sozialen Sicherung.

⁸ Vgl. Art. 4 der VO 883/2004.

⁹ Vgl. Art. 2 der VO 883/2004.

¹⁰ Diese substanzielle Ausweitung des persönlichen Geltungsbereiches wird sich zwar in anderen Zweigen der sozialen Sicherung, z.B. bei den Familienleistungen sicherlich deutlicher auswirken als im Bereich der Alterssicherung, sie sollte aber hier als wichtige Akzentverschiebung im Koordinierungssystem ebenfalls berücksichtigt werden.

sind“¹¹ vor. So soll gewährleistet werden, dass mobilen Individuen weder bzgl. der Entstehung von Ansprüchen noch bzgl. ihrer Höhe Nachteile entstehen.

2.1.3. Exportierbarkeit von Leistungen

Im EU-Koordinierungssystem für die soziale Sicherung gilt der Grundsatz der Exportierbarkeit der Leistungen. Dieser stellt eine essentielle Voraussetzung für die Nichtdiskriminierung von mobilen Arbeitnehmern dar und wird daher in den Rechtstexten weit ausgelegt. So dürfen nur besondere, beitragsunabhängige Leistungen von diesem Grundsatz ausgenommen werden.^{12 13}

2.1.4. Regelung der Systemzugehörigkeit

Was die Bestimmung der Zugehörigkeit einer Person zu einem sozialen Sicherungssystem angeht, verfolgt das Koordinierungssystem zunächst einmal das Ziel, dass jede Person zu einem Zeitpunkt nur einem einzigen System angehört. Als allgemeine Regel wird dabei eine Systemzugehörigkeit nach dem Beschäftigungslandprinzip aufgestellt.¹⁴ Lediglich für nicht erwerbstätige Personen greift das Wohnsitzlandprinzip als Kriterium für die Systemzugehörigkeit.¹⁵ Für Personen, die gewöhnlich in zwei oder mehr Mitgliedstaaten eine Tätigkeit ausüben, ist für die Zugehörigkeit zu einem Sozialsystem relevant, in welchem Mitgliedstaat der wesentliche Teil der Beschäftigung ausgeübt wird. Dies kann sowohl der Wohnsitzstaat sein, als auch der Sitzstaat des Arbeitgebers.

¹¹ Vgl. Erwägungsgrund 14 der VO 883/2004.

¹² Vgl. Erwägungsgrund 37 der VO 883/2004.

¹³ Eine Sonderregelung gilt in Dänemark für Sozialrentenansprüche für nicht erwerbstätige Personen: Diese dürfen erst nach einer Wohnzeit von 10 Jahren exportiert werden.

¹⁴ Vgl. Art. 11 der VO 883/2004.

¹⁵ *ibid*

2.1.5. Sicherung von Ansprüchen durch Anrechnung relevanter Zeiten

Die Regel für die Zusammenrechnung von rentenrechtlich relevanten Zeiten, d.h. insbesondere Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten oder Wohnzeiten, sieht vor, dass entsprechende Zeiten, die in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegt wurden, so zu berücksichtigen sind, als wären sie nach den für den zuständigen Träger geltenden Rechtsvorschriften zurückgelegt worden¹⁶. Zeiten in beruflichen Sondersystemen werden für das allgemeine System in anderen Mitgliedstaaten anerkannt, selbst wenn sie schon als Sonderzeiten anerkannt wurden.¹⁷

Neben der Sicherung der Ansprüche, die das erste wesentliche Ziel der Regelungen zur Zusammenrechnung von allen anspruchrelevanten Zeiten ist, spielt natürlich auch die Leistungshöhe eine wesentliche Rolle in einem Koordinierungssystem. Die Feststellung der Leistungen ist in der VO 883/2004 nach folgendem Prinzip geregelt: Der geschuldete Leistungsbetrag wird als sogenannte autonome Leistung berechnet, d.h. allein nach den für den zuständigen Träger geltenden Rechtsvorschriften, wenn die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch ausschließlich nach nationalem Recht erfüllt wurden. Hat die betreffende Person Versicherungs- und/oder Wohnzeiten in mehreren Mitgliedstaaten zurückgelegt, wird zunächst vom zuständigen Träger der sogenannte „theoretische Betrag“ ermittelt. Dieser entspricht der Leistung, auf welche die Person Anspruch hätte, wenn alle rentenrechtlich relevanten Zeiten nach den für den zuständigen Träger gültigen Rechtsvorschriften zurückgelegt worden wären. Im Anschluss daran wird auf der Grundlage dieses theoretischen Betrages als tatsächlich geschuldeter Betrag die anteilige Leistung nach dem Verhältnis der in den verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgelegten Zeiten berechnet.¹⁸

Die Aufteilung der gesamten Ansprüche zwischen den verschiedenen beteiligten Mitgliedstaaten gemäß dem Verhältnis der zurückgelegten Zeiten wird als Proratarisierung bezeichnet. Jeder der beteiligten Mitgliedstaaten ist zur Zahlung der Leistungen, die seinem Zeitanteil entsprechen, verpflichtet. Die Leistungspflicht der betroffenen Mitgliedstaaten gilt demnach „pro rata temporis“.

¹⁶ Vgl. Art. 6 der VO 883/2004.

¹⁷ Vgl. Art. 51,2 der VO 883/2004.

¹⁸ Vgl. Art 52 der VO 883/2004.

Um Nachteile für mobile Arbeitnehmer auszuschließen, gilt zum einen, dass die betreffende Person gegenüber dem zuständigen Träger jedes Mitgliedstaates Anspruch auf den höheren der Leistungsbeträge hat, die sich nach der Berechnung für die autonome Leistung bzw. nach der Berechnung für theoretischen und anteiligen Betrag ergeben haben.¹⁹ Zum anderen erhält die betreffende Person ihre Leistung aus einer Hand, nämlich vom sogenannten zuständigen Träger. Die beteiligten Mitgliedstaaten regeln ihre jeweiligen Zahlungsverpflichtungen untereinander,²⁰ ohne dass der Versicherte sich darum kümmern muss.

2.1.6. Ausschluss von Vergünstigungen

Analog zur Vermeidung von Diskriminierungen zielt das Koordinierungssystem gleichermaßen auf den Ausschluss von Vergünstigungen, die evt. aus dem Aufenthalt und/oder der Beschäftigung in verschiedenen Mitgliedstaaten entstehen könnten. So enthält die Verordnung detaillierte Regelungen für den Fall des Zusammentreffens verschiedener Leistungen. Wichtige Elemente sind²¹:

- Aufgrund derselben anrechnungsfähigen Zeiten sollen nicht mehrfach Ansprüche entstehen können.
- Leistungen aufgrund freiwilliger Versicherungen werden im Rahmen der Doppelleistungsbestimmungen nicht berücksichtigt.
- Leistungsbeträge aus anderen Mitgliedstaaten werden in der Regel vor Abzug von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen oder sonstigen Abgaben berücksichtigt.
- Kürzungen im Rahmen der Doppelleistungsbestimmungen können nur bis zur Höhe der in anderen Mitgliedstaaten erzielten Leistungen erfolgen.
- Doppelleistungsbestimmungen gelten bei Leistungen gleicher Art nicht für anteilige Leistungen.
- Doppelleistungsbestimmungen gelten bei Leistungen gleicher Art nur dann für autonome Leistungen, wenn es sich um Leistungen handelt, deren Höhe unabhängig von der zurückgelegten Dauer versicherungsrechtlich relevanter Zeiten ist oder die unter Berücksichtigung einer fiktiven Zeit festgesetzt werden.

¹⁹ Vgl. Art. 52,3 der VO 883/2004.

²⁰ Dazu gibt es eine Vielzahl von bilateralen Abkommen, welche die Spezifika der jeweiligen Alterssicherungssysteme berücksichtigen. Auf die Regelungen soll hier nicht im einzelnen eingegangen werden, da für die Beurteilung der Mobilitäts- und Wettbewerbswirkungen aus Sicht des mobilen Individuums, die ja das Interesse dieser Arbeit darstellen, nur das Ergebnis wichtig ist.

²¹ Vgl. Art. 53-55 der VO 883/2004.

- Doppelleistungsbestimmungen aufgrund unterschiedlicher Leistungen werden auf autonome Leistungen angewendet, indem die Beträge der zu berücksichtigenden Leistungen durch die Anzahl der betroffenen autonomen Leistungen geteilt werden.
- Doppelleistungsbestimmungen aufgrund unterschiedlicher Leistungen werden auf anteilige Leistungen nach dem Verhältnis der jeweils zu berücksichtigenden Versicherungs- und/oder Wohnzeiten angewendet.

Ein zuständiger Träger kann zudem nicht verpflichtet werden, aufgrund der Anrechnung von in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegten Zeiten mehr als den nach seinen eigenen Rechtsvorschriften vollen Leistungsbetrag zu zahlen. Relevante Zeiten unter einem Jahr werden nicht angerechnet.²²

Eine Besonderheit gilt für Vorruhestandsregelungen. Diese sind zwar Teil der Verordnung und entsprechende Leistungen unterliegen dem Grundsatz der Exportierbarkeit. Da aber nicht in allen Mitgliedstaaten Vorruhestandsregelungen existieren, findet das Prinzip der Zusammenrechnung von rentenrechtlich relevanten Zeiten auf Vorruhestandsregelungen keine Anwendung.²³

Das Koordinierungssystem berücksichtigt auch grundlegende sozialpolitische Belange, indem es eine Untergrenze für die Leistungserbringung fest schreibt. So ist der Mitgliedstaat, in dem der Anspruchsberechtigte wohnt, verpflichtet, eine Ausgleichszulage zu zahlen, wenn die Summe der Ansprüche aus allen beteiligten Mitgliedstaaten unter der Mindestleistung des Wohn-Mitgliedstaates für die insgesamt nachgewiesenen Wohn- oder Versicherungszeiten bliebe.²⁴

2.1.7. Zusammenfassung

Das mit der Verordnung 1408/71 etablierte und in der Verordnung 883/2004 fortgeschriebene Koordinierungssystem lässt sich also durch folgende Grundprinzipien charakterisieren:²⁵

²² Vgl. Art. 57 der VO 883/2004.

²³ Vgl. Erwägungsgrund 33 der VO 883/2004.

²⁴ Vgl. Art. 58 der VO 883/2004.

²⁵ Vgl. dazu auch Ketelsen (1995): 17.

- Grundsatz der Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern mit Inländern bei der Anwendung nationaler sozialrechtlicher Vorschriften,
- Grundsatz der Gleichstellung der Staatsgebiete der Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Leistungen, d.h. Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Leistungsexport (mit Ausnahmen),
- Grundsatz der Berücksichtigung aller in den Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs- und Wohnzeiten,
- Prinzip der Proratarisierung bei Geldleistungen der Rentenversicherung.

Das im vorigen Abschnitt beschriebene und recht weit ausdifferenzierte Koordinierungssystem bezieht sich jedoch lediglich auf die staatlichen Säulen der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten. Diese stellen zwar bislang die bei weitem bedeutendste Säule der Alterssicherung dar. Ein Trend der jüngeren Rentenreformen in den Mitgliedstaaten der EU ist jedoch die Stärkung auch der anderen Säulen, so dass deren Behandlung auf europäischer Ebene in die Gesamtbewertung der rentenpolitischen Ansätze der EU ebenfalls mit einfließen muss.

2.2. Initiativen für die Übertragbarkeit betrieblicher Altersvorsorge

Neben der Koordinierung der staatlichen Säulen der Alterssicherung werden auf der europäischen Ebene auch gemeinsame Ansätze bzgl. betrieblicher Alterssicherungssysteme (2. Säule) verfolgt. Die Regelungen in diesem Bereich sind jedoch weniger fortgeschritten als diejenigen im Bereich der staatlichen Säule und blicken auch erst auf eine recht junge Geschichte zurück. Bei den betrieblichen Renten steht aus europäischer Perspektive ähnlich wie bei den staatlichen Systemen ein Hauptproblemfeld im Vordergrund: Es muss gewährleistet sein, dass die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit nicht dazu führt, dass Ansprüche aus ergänzenden, betrieblichen Rentensystemen verloren gehen und es muss gleichzeitig die Möglichkeit bestehen, Ansprüche aus betrieblichen Systemen in einen anderen Mitgliedstaat „mitzunehmen“ (Portabilität).

2.2.1. Wahrung ergänzender Rentenansprüche

Die Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der EU zu- und abwandern ist in der Richtlinie 98/49 vom 29. Juni 1998²⁶ geregelt – also deutlich später als die Koordinierung im Bereich der staatlichen Säulen der Alterssicherungssysteme. Unter Verweis auf die Bedeutung der Freizügigkeit in der Gemeinschaft²⁷ und der Begrenzung des Anwendungsbereiches der Verordnung 1408/71 auf die gesetzlichen Rentensysteme sowie auf die Ungeeignetheit der darin enthaltenen Regelungen für den Bereich der betrieblichen Rentensysteme wird mit der Richtlinie 98/49 ein eigenes europäisches Regelwerk geschaffen, das der spezifischen Beschaffenheit und der Unterschiedlichkeit betrieblicher Rentensysteme sowohl innerhalb einzelner Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen Rechnung tragen soll.²⁸

Für den Bereich der Zusatzrenten wurde das Rechtsinstrument der Richtlinie gewählt und nicht wie für die Koordinierung der staatlichen Rentensysteme die Verordnung. Man hat sich also für die weichere Form der europäischen Rechtssetzung entschieden. Dieses Instrument wird als geeigneter angesehen, der Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen in den betrieblichen Säulen der nationalen Alterssicherungssysteme Rechnung zu tragen.

Inhaltlich bezieht sich die Richtlinie zur Wahrung zusätzlicher Rentenansprüche sowohl auf freiwillige als auch auf obligatorische Rentensysteme und verfolgt das Ziel, Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Selbständigen zu beseitigen.²⁹ Zu diesem Zweck schreibt die Richtlinie vier wesentliche Elemente fest:

- Die Gleichbehandlung hinsichtlich der Aufrechterhaltung von Rentenansprüchen von in einen anderen Mitgliedstaat abwandernden Anspruchsberechtigten für die infolge der Wanderung keine Beiträge mehr an das ursprüngliche System gezahlt werden mit Anspruchsberechtigten, die im selben Mitgliedstaat bleiben, aber für die ebenfalls keine Beiträge mehr gezahlt werden (bspw. aufgrund eines Arbeitgeberwechsels).³⁰
- Sicherstellung, dass aus den ergänzenden Rentensystemen fällige Leistungen auch in andere Mitgliedstaaten ausgezahlt werden³¹ (dies entspricht dem Gebot zum

²⁶ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 25.07.1998, S. 46 ff.

²⁷ Vgl. Erwägungsgrund 1 der RL 98/49.

²⁸ Vgl. Erwägungsgrund 3 und 4 der RL 98/49.

²⁹ Vgl. Art. 1 der RL 98/49.

³⁰ Vgl. Art. 4 der RL 98/49.

³¹ Vgl. Art. 5 der RL 98/49.

Leistungsexport, das auch in der Verordnung 1408/71 für die gesetzlichen Rentensysteme enthalten ist).

- Besondere Regelung für entsandte Arbeitnehmer: Diese sollen während des Zeitraums ihrer Entsendung (max. 12, in Ausnahmefällen auch 24 Monate) weiterhin Beiträge in ihr angestammtes System einzahlen können, bei gleichzeitiger Befreiung von Zahlungsverpflichtungen in das System des „neuen“ Mitgliedstaats.³²
- Angemessene Unterrichtung der Anspruchsberechtigten über ihre Ansprüche und Wahlmöglichkeiten bzgl. ihrer zusätzlichen Rente, wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat abwandern.³³

Mit diesen Regelungen sind zwar die grundlegenden Rahmenbedingungen geschaffen, die eine Wahrung ergänzender Rentenansprüche auch grenzüberschreitend sichern können. Es bleibt jedoch das Problem bestehen, dass die Ansprüche bei einem Wechsel des Mitgliedstaats nicht weiter wachsen und also unter Umständen keine Leistungsreife erreichen. Die Möglichkeit, dass die Rentenansprüche auch nach einem Wechsel des Mitgliedstaats weiter wachsen können, würde eine weit reichende Kooperation der Mitgliedstaaten voraussetzen. Dies wird jedoch bislang abgelehnt.

Die EU-Regelungen zur Wahrung von Ansprüchen aus betrieblichen Rentensystemen können in ihrer bislang nur sehr allgemeinen Form nur einen ersten Schritt in Richtung einer Gleichstellung von Wanderarbeitnehmern leisten. Bei dieser Problematik spielt natürlich die Grundidee hinter betrieblichen Formen der Alterssicherung eine wichtige Rolle, d.h. deren Funktion, Arbeitnehmer durch ein betriebliches Rentenmodell für ihre Betriebstreue zu belohnen. Insofern handelt es sich auch nicht nur um ein grenzüberschreitendes Problem, sondern um eines, das bei jeder Art von Arbeitgeberwechsel auftritt. Selbst wenn über die Richtlinie also eine Gleichstellung der Wanderarbeitnehmer mit Arbeitnehmern erzielt werden sollte, die innerhalb des gleichen Mitgliedstaats den Job wechseln, bedeutet dies derzeit meist nur eine Angleichung auf einem unbefriedigenden Niveau.³⁴ Eine Grundvoraussetzung für die Lösung der Probleme bei der grenzüberschreitenden Portabilität ist zunächst einmal das Erreichen vollständiger Portabilität auch innerhalb eines Mitgliedstaats.³⁵

³² Vgl. Art. 6 der RL 98/49.

³³ Vgl. Art. 7 der RL 98/49.

³⁴ Europäische Zentralbank (2006) sieht in den Problemen bei der Portabilität von Sozialleistungsansprüchen einen wesentlichen Grund für die geringe Arbeitskräftemobilität in der EU.

³⁵ Vgl. Andrietti (2003):203.

2.2.2. Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen

Die Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen – sowohl innerhalb eines Mitgliedstaats als auch grenzüberschreitend - war Ansatzpunkt für einen Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom 20.10.2005.³⁶ Die Verhandlungen der Mitgliedstaaten über diesen Entwurf gestalten sich jedoch sehr schwierig, so dass die Substanz des Vorschlages noch in Frage steht. Im Laufe der Verhandlungen wurden bspw. die Regelungen zur Übertragung von betrieblichen Anwartschaften ganz aus dem Text herausgenommen, so dass der Titel der Richtlinie sich ebenfalls geändert hat.³⁷

Der ursprüngliche Richtlinienvorschlag sah eine Reihe von Vereinheitlichungen bzgl. der Wahrung ruhender Ansprüche und der Übertragung von Ansprüchen vor.³⁸ So sollte gesichert werden, dass eingezahlte Beträge, für die noch keine Rentenanwartschaft begründet wurde, erstattet oder übertragen werden.³⁹ Stark eingeschränkt werden sollten zudem die Möglichkeiten langer Wartezeiten oder Unverfallbarkeitsfristen.⁴⁰ Die Wartezeit für die Mitgliedschaft in einem betrieblichen Rentensystem sollte ein Jahr nicht überschreiten dürfen und nach maximal zwei Jahren der Mitgliedschaft sollte eine Rentenanwartschaft erworben werden (Unverfallbarkeitsfrist). Außerdem sollte das Mindestalter für den Erwerb von Rentenansprüchen 21 Jahre nicht übersteigen.

Um negative Effekte der Regelungen für den Erwerb von Zusatzrentenansprüchen auf die Wahrnehmung der Freizügigkeit zu verhindern, sah der Richtlinienvorschlag auch einige Flexibilisierungen vor. So sollte für die Träger der Zusatzrentensysteme unterhalb eines Schwellenwertes die Möglichkeit bestehen, bei Wechsel eines Mitglieds in einen anderen Mitgliedstaat die erworbenen Ansprüche nicht zu erhalten, sondern in Höhe der erworbenen Ansprüche Kapital zu übertragen bzw. auszuzahlen.⁴¹ Das Zusatzrentensystem, dem diese Übertragungen zufließen, sollte sicherstellen, dass dem Berechtigten durch die Übertragung keine unangemessenen Nachteile entstehen.⁴² Darüber hinaus sollte den Arbeitnehmern ein Recht auf ausreichende Auskünfte zuerkannt werden, insbesondere was die Bedingungen für

³⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005) 507 endg.

³⁷ Sie trägt jetzt den Titel „Richtlinie über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität der Arbeitnehmer durch Verbesserung der Begründung und des Erhalts von Zusatzrentenansprüchen“, vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b).

³⁸ Vgl. Erwägungsgrund 5 des RL-Vorschlags.

³⁹ Vgl. Art. 4 des RL-Vorschlags.

⁴⁰ Vgl. Art. 4 des RL-Vorschlags.

⁴¹ Vgl. Art. 5 des RL-Vorschlags.

⁴² Vgl. Art. 6 des RL-Vorschlags mit Ausnahmeregelungen für Umlagesysteme, Unterstützungskassen und Unternehmen mit Pensionsrückstellungen.

den Erhalt ruhender Rentenansprüche bzw. die Möglichkeiten einer Übertragung dieser Ansprüche in ein anderes System betrifft. Die Folgen der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses für die Zusatzrentenansprüche sollten so transparenter werden.⁴³ Der Richtlinienvorschlag machte explizit deutlich, dass die getroffenen Regelungen den Charakter eines Mindeststandards erfüllen. Vorteilhaftere Regelungen in den Mitgliedstaaten sollten möglich sein und die Regelungen sollten nicht dazu dienen, bereits bestehende Möglichkeiten der Portabilität zu beschneiden.⁴⁴

Diese Maßnahmen stellen eine Ergänzung der oben dargelegten Regelungen zur Wahrung zusätzlicher Rentenansprüche dar und sollen zum Schutz der Zusatzrentenansprüche von innerhalb der Union mobilen Arbeitnehmern beitragen. Die Regelungen sind dabei sowohl bzgl. des Abbaus verbleibender Mobilitätshemmnisse als auch zur Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus von mobilen Arbeitnehmern wichtig.

Die Verhandlungen im Rat und im Europäischen Parlament gestalteten sich bislang sehr schwierig und trotz diverser Kompromissbemühungen der jeweiligen Präsidenschaften scheiterten zwei Kompromisstexte im Ministerrat. Die Punkte, über die keine Einigung erzielt werden konnte, waren insbesondere die Länge der Unverfallbarkeitsfristen und die Festlegung des Mindestalters. Zudem spielte wohl auch die Tatsache, dass die Folgen für die jeweiligen nationalen Rentensysteme als unabsehbar eingeschätzt wurden, eine Rolle bei der Ablehnung im Rat.

Wegen der verfahrenen Verhandlungslage ruht das Rechtssetzungsverfahren derzeit. Ob sich zu diesen Fragen noch eine politische Einigung erzielen lassen wird, ist derzeit völlig offen. Es bleibt also abzuwarten ob und in welcher Form diese Ideen zur Verbesserung der Portabilität überhaupt Eingang in die Europäische Rechtssetzung finden werden. Es lässt sich jedoch feststellen, dass allein die Diskussion auf europäischer Ebene bereits zu Rechtsänderungen in den Mitgliedstaaten geführt hat. So ist in Deutschland bereits das Mindestalter für unverfallbare Rentenanwartschaften von 35 auf 30 Jahre abgesenkt worden und in Luxemburg ist ein Gesetzentwurf mit dem Ziel einer stufenweisen Absenkung der Unverfallbarkeitsfrist von 10 auf 5 Jahre geplant.⁴⁵

⁴³ Vgl. Art. 7 des RL-Vorschlags.

⁴⁴ Vgl. Art.8 des RL-Vorschlags.

⁴⁵ Vgl. Otting (2008).

2.2.3. Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung

Eine weitere wichtige Regelung auf europäischer Ebene im Bereich der zweiten Säule der Alterssicherung stellt die Richtlinie 2003/41⁴⁶ über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung dar (sog. Pensionsfondsrichtlinie). Diese stellt einen ersten Schritt auf dem Weg zu einem europaweit organisierten Binnenmarkt für die betriebliche Altersvorsorge dar.⁴⁷ Sie führt die gegenseitige Anerkennung aufsichtsrechtlicher Standards bei der betrieblichen Altersversorgung ein. Die Regelungen wirken auf einen stark kapitalmarktgestützten Typ betrieblicher Altersversorgung hin.⁴⁸ Darüber hinaus schaffen sie die Grundvoraussetzung für die grenzüberschreitende Tätigkeit dieser Einrichtungen. Dies erlaubt Effizienzgewinne und erleichtert die Mobilität der Arbeitnehmer. Mit der Erlaubnis zu einem grenzüberschreitenden Angebot ihrer Dienstleistungen besteht prinzipiell auch die Möglichkeit zu einer grenzüberschreitenden Mitgliedschaft in den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, mit dem Vorteil, dass bei einem Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat kein Wechsel des Alterssicherungssystems mehr erfolgen muss. Dies ist also ein erster Schritt weg vom bislang gültigen Territorialprinzip in der Rentenversicherung.

Neben der gegenseitigen Anerkennung der Aufsichtssysteme der Mitgliedstaaten, die eine Voraussetzung für die grenzüberschreitende Tätigkeit der betrieblichen Alterssicherungssysteme darstellt, verfolgt die Richtlinie das Ziel, mit der Festlegung von Aufsichtsvorschriften ein möglichst hohes Niveau an Sicherheit und Effizienz zu erreichen. Die Richtlinie setzt dabei in erster Linie auf einen qualitativen Ansatz, der bestimmten Grundsätzen zur Erreichung dieser Ziele folgt, wie bspw. Sicherheit, Qualität, Liquidität, Rendite oder Streuung von Risiken. Quantitative Anforderungen werden lediglich in Form von Obergrenzen für bestimmte Anlageformen getroffen.⁴⁹ Die Richtlinie stellt insbesondere auf die folgenden Elemente ab:

- Keine Festlegung der Art der Organisation der betrieblichen Rentensysteme; diese Entscheidung liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.
- Kohärenz mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für Finanzdienstleistungen.

⁴⁶ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 23.09.2003, S. 10ff.

⁴⁷ Vgl. Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 2003/41/EG.

⁴⁸ Vgl. Fenge et al. (2002) : XX.

⁴⁹ Vgl. Art. 18, 5 der RL 2003/41.

- Berücksichtigung von nationalen Besonderheiten in den Systemen der betrieblichen Alterssicherung.
- Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Begünstigten.

Für Lebensversicherer, Kreditinstitute und andere Einrichtungen, die unter die Wertpapierdienstleistungsrichtlinie fallen, gibt es bereits europarechtliche Vorschriften zum Binnenmarkt. Sie fallen daher nicht unter die Richtlinie 2003/41. Ebenfalls nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen die deutschen Unterstützungskassen, Unternehmen, die Pensionsrückstellungen bilden sowie Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge, die nach dem Umlageverfahren organisiert sind. Der Geltungsbereich ist auf kapitalgedeckte Systeme beschränkt.

2.2.4. Abbau von Integrationshemmnissen aufgrund steuerlicher Bestimmungen

Die Mitteilung (2001) 214 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften⁵⁰ zielt auf den Abbau von Integrationshemmnissen aufgrund steuerlicher Bestimmungen. Als Problem werden mögliche Mobilitätsbeschränkungen bzw. Fehlanreize aufgrund unterschiedlicher Besteuerungsregeln erkannt, insb. nachgelagerte vs. vorgelagerte Besteuerung von Sozialversicherungsleistungen bzw. -beiträgen. Diese Initiative muss in Zusammenhang mit der Regelung im OECD-Musterabkommen für Doppelbesteuerung gesehen werden, die eine Besteuerung von Rentnern nach den Regelungen des Wohnsitzlandes vorsieht, unabhängig davon, ob bzw. wie die Beiträge zur Altersvorsorge im Beschäftigungsland besteuert wurden. Langfristig hält die EU-Kommission eine allgemeine, einheitliche Orientierung der Mitgliedstaaten am Prinzip der nachgelagerten Besteuerung⁵¹ für sinnvoll, um diesen Problemen zu entgehen. Sie begründet dies damit, dass ohnehin bereits eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten diesem Prinzip folgt und es vor dem Hintergrund der demographischen Alterung gewisse Vorteile bietet, insbesondere eine günstigere staatliche Einnahmensituation.

Gleichzeitig wird in der Mitteilung aber auch ein neuer Typus europaweiter Versorgungseinrichtungen für Beschäftigte multinationaler Unternehmen beschrieben und seine Übertragung auch auf Beschäftigte angedacht, die nicht nur bei einem Arbeitgeber in verschiedenen Mitgliedstaaten beschäftigt sind. Mit der Einführung eines solchen Systems

⁵⁰ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 08.06.2001, S. 3 ff.

⁵¹ D.h. Beiträge bleiben steuerfrei, Leistungen werden besteuert.

würde ein Wechsel des Beschäftigungslandes nicht mehr unbedingt einen Wechsel des Alterssicherungssystems nach sich ziehen.⁵² Die Grundidee sind Vorsorgeeinrichtungen, die grenzüberschreitend tätig sind und die, um den verschiedenen nationalen Steuervorschriften Rechnung zu tragen, unterschiedliche Sektionen unterhalten. Wechselt ein Arbeitnehmer den Beschäftigungs- Mitgliedstaat, wird er in eine andere Sektion des Systems eingegliedert. Eine Übertragung von Anwartschaften zwischen den Sektionen wäre nicht notwendig. Bei Eintritt in den Ruhestand würde der Arbeitnehmer Leistungen von allen Sektionen erhalten, denen er im Laufe seiner Erwerbstätigkeit angeschlossen war. Ein solches System stellt quasi die Übertragung des Koordinierungssystems, das für die staatlichen Systeme gilt, auch für die Zusatzrentensysteme dar, mit allen damit verbundenen Vor- und Nachteilen. Der Geltungsbereich ist jedoch auf die internationalen Großkonzerne („Multinationals“) beschränkt.

2.3. Die offene Methode der Koordinierung

Über die vertraglichen Festlegungen und die oben beschriebenen Regelungen in Verordnungen und Richtlinien hinaus, besteht mit der offenen Methode der Koordinierung (OMK) ein weiteres rentenpolitisches Instrument auf europäischer Ebene.

2.3.1. Allgemeine Einordnung des Instrumentes der offenen Koordinierung

Die OMK wurde im Rahmen der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon im März 2000 formell als neues ergänzendes Politikinstrument ins Leben gerufen. Die Grundidee dieses Instrumentes besteht darin, in bestimmten Politikbereichen, in denen die Kompetenzen der europäischen Ebene beschränkt sind, Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten dadurch zu befördern, dass im Rahmen gemeinsam festgelegter Ziele und unter Respektierung nationaler Unterschiede in wichtigen strukturpolitischen Bereichen Beispiele bester Praxis ermittelt werden.⁵³ Im Rahmen gemeinsam festgelegter Ziele erarbeiten die einzelnen Mitgliedstaaten Pläne, wie diese Ziele in nationale Politiken umgesetzt werden können. Um die gegenseitige Abstimmung zu verbessern und um die Bewertung alternativer Strategien zu objektivieren, werden gemeinsame Indikatoren festgelegt. Es findet ein regelmäßiger Austausch zwischen den Mitgliedstaaten unter

⁵² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b), S. 18f und Fenge et al (2002): XXI.

⁵³ Vgl. z.B. Pieters (2002):V.

Beteiligung der Kommission statt, der dazu dienen soll, die jeweiligen Leistungen zu überprüfen und gegenseitig aus Erfolgen oder auch Misserfolgen zu lernen.⁵⁴ Die OMK setzt auf die freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten und ist rechtlich unverbindlich. Die Methode stellt eine alternative Form der Zusammenarbeit in der EU dar, die gleichzeitig flexibel und strukturiert ist und nicht allein auf Rechtsetzung basiert. Die Verwendung von vereinheitlichten Indikatoren ermöglicht jedoch die Identifizierung von Beispielen sogenannter „best practice“ und eröffnet damit eine Art Systemwettbewerb (peer pressure). Formal bleiben die Mitgliedstaaten in der Wahl ihrer Maßnahmen und Politikinstrumente jedoch frei.

Die offene Methode der Koordinierung kommt derzeit in drei sozialpolitischen Bereichen zur Anwendung: Soziale Eingliederung (seit 2000), Alterssicherung (seit 2001), Gesundheit und Langzeitpflege (seit 2004). Der derzeitige Ablauf der offenen Koordinierung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten auf der Basis der gemeinsamen Zielvereinbarungen einen Bericht erstellen, den sog. Nationalen Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Die EU-Kommission erstellt auf dieser Basis den „Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung“, der im Sozialpolitischen Ausschuss und im Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU diskutiert und anschließend vom Rat angenommen wird. Darin werden die zentralen Probleme und Trends zusammengefasst und die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung der gemeinsamen Ziele bewertet. Künftig wird dieser Prozess im Rahmen der OMK mit dem Dreijahreszyklus im Rahmen der Governance der Lissabon-Strategie synchronisiert, um die Zielfestlegungen im Sozialschutzbereich mit den Integrierten Leitlinien⁵⁵ abzustimmen und besser zu verzahnen. Dies wird unter dem Begriff des Streamlining der OMK gefasst und zielt insbesondere darauf ab, überlappende Berichtserfordernisse zu reduzieren.

2.3.2. Die rentenpolitischen Regelungen im Rahmen der offenen Koordinierung

Ausgangspunkt der rentenpolitischen Aktivitäten im Rahmen der OMK war die Einigung auf drei übergreifende Leitlinien:⁵⁶

- die Sicherstellung eines angemessenen Rentenniveaus
- die finanzielle Tragfähigkeit der Alterssicherungssysteme

⁵⁴ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2002): 8.

⁵⁵ Bis 2005 separate Grundzüge der Wirtschaftspolitik und beschäftigungspolitische Leitlinien.

⁵⁶ Vgl. auch Schmähl (2004), 27.

- die Modernisierung der Alterssicherungssysteme im Hinblick auf veränderte Anforderungen .

Dieser Rahmen wurde im weiteren Verlauf der Arbeiten im Rahmen der OMK ausdifferenziert und stellt sich nun als Katalog von elf Unterzielen dar:

- Angemessene Renten
 1. Vermeidung von Altersarmut und angemessener Lebensstandard für ältere Menschen
 2. Zugang zu angemessenen Rentensystemen gewährleisten (Erwerb von Rentenansprüchen und Sicherung des Lebensstandards im Alter)
 3. Förderung der Solidarität zwischen den Generationen
- Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme
 4. Hohes Beschäftigungsniveau erreichen
 5. Wirksame Anreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte setzen
 6. Reform der Rentensysteme in Richtung Tragfähigkeit, untermauert durch eine solide Finanzpolitik
 7. Bei den Rentenleistungen und Rentenreformen ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Erwerbspersonen und Rentnern wahren
 8. Regulativen Rahmen auf Effizienz, Kostengünstigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit ausrichten
- Modernisierung der Rentensysteme
 9. Rentensysteme den Erfordernissen von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt anpassen (Mobilität, atypische Beschäftigungsverhältnisse und selbständige Erwerbstätigkeit sollen durch Rentensysteme nicht gehemmt werden)
 10. Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern
 11. Transparenz und Anpassungsfähigkeit der Rentensysteme verbessern

2.4. Zwischenfazit

Der rentenpolitische Gesamtansatz auf europäischer Ebene ist gekennzeichnet durch ein langjährig etabliertes System der Koordinierung im Bereich der ersten Säule der

Alterssicherungssysteme sowie durch jüngere Ansätze im Bereich ergänzender Rentenansprüche. Das Koordinierungssystem für die staatlichen Säulen der Alterssicherungssysteme ist gekennzeichnet durch die grenzüberschreitende Anrechnung rentenrechtlich relevanter Zeiten, die Garantie des Leistungsexports sowie Regelungen zur Systemzugehörigkeit, die Mehrfachzugehörigkeiten vermeiden sollen. Das Koordinierungssystem setzt damit stark an der Vermeidung von Nachteilen für Arbeitnehmer an, die in mehr als einem Mitgliedstaat einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind. Europäische Ansätze im Bereich der betrieblichen Rentensysteme sind nur in Einzelbereichen vorhanden. Die für wesentliche Aspekte derzeit festgefahrenen Verhandlungen lassen hier keine baldigen und tiefgreifende Fortschritte erwarten.

Ergänzt werden diese gesetzgeberisch orientierten Regelungen durch die Anwendung der OMK als Form der „weichen Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherungssysteme. Diese wirkt durch die Festlegung gemeinsamer Ziele und deren Überprüfung anhand von Benchmarking-Prozessen auf ein gemeinsames Verständnis von Problematiken im Bereich der Alterssicherung hin und könnte möglicherweise in einem nächsten Schritt Tendenzen hin zu einer Konvergenz der Alterssicherungssysteme befördern.

Inwieweit dieser europäische Ansatz geeignet ist, den Anforderungen gerecht zu werden, die sich für das Zusammenspiel der nationalen Alterssicherungssysteme im integrierten Wirtschaftsraum der EU ergeben, wird Gegenstand des abschließenden Teils dieser Arbeit sein. Bevor ein Bewertungsmaßstab für die rentenpolitischen Ansätze der EU hergeleitet wird, soll auf alternative Vorschläge aus der Literatur für die Zusammenarbeit und Koordinierung im Bereich der Sozialpolitik eingegangen werden. Diese Ansätze werden im folgenden skizziert und auf den Bereich der Alterssicherung angewendet. Anhand des Vergleiches mit alternativen Regelungsvorschlägen werden Kritikpunkte am EU-Koordinierungssystem im Bereich der Alterssicherung sowie Ansätze für eine mögliche Weiterentwicklung deutlich, die in die systematische Bewertung des EU-Ansatzes eingehen werden.

3. Alternative Modellvorschläge aus der Literatur

3.1. Ein zusätzliches Alterssicherungssystem auf europäischer Ebene

Ein prominentes, wenn auch etwas älteres, Reformmodell ist der von Pieters und Vansteenkiste (1993) entwickelte Vorschlag des sogenannten „13. Staates“.⁵⁷ Das Modell sieht die Schaffung eines zusätzlichen Sozialversicherungssystems auf der europäischen Ebene vor, welches parallel zu den nationalen Systemen besteht und primär der Gruppe der Wanderarbeitnehmer offen stehen soll.⁵⁸ Im Modell ist vorgesehen, dass diese Arbeitnehmer sich zwischen einem nationalen und dem europäischen System frei entscheiden können. Um überhaupt „Kunden“ anzuziehen, müsste dieses zusätzliche System also attraktiver sein als die nationalen Systeme.⁵⁹ Die Befürworter des Systems sehen es damit sowohl als mögliches Modell für Reformen in den Nationalstaaten als auch als eine attraktive Alternative zu einer zunehmenden Privatisierung des Sozialversicherungsbereichs.

Gleichwohl hätte die praktische Umsetzung dieses Modells erhebliche Hindernisse zu überwinden. Da davon auszugehen ist, dass die potentiellen Mitglieder des europäischen Alterssicherungssystems bereits Ansprüche in einem nationalen System erworben haben, deren Sicherung zusätzlich zu regeln wäre, bestünde trotzdem noch Bedarf an einem Koordinierungsansatz für diese Fragen. Die Übertragung von Ansprüchen stellt sich insbesondere dann sehr schwierig dar, wenn diese in Umlagesystemen erworben wurden.⁶⁰

Im Bereich der zweiten Säule ist ein ähnliches Konzept bereits in der Mitteilung der EU-Kommission zum Abbau von Integrationshemmnissen aufgrund steuerlicher Bestimmungen enthalten.⁶¹ Das „Modell des 13. Staates“ entspricht konzeptionell der Idee einer Spartenlösung für multinationale Konzerne, in der es für mobile Mitarbeiter einen eigenen Zweig der Rentenversicherung gibt, so dass sie bei einem grenzüberschreitenden, aber konzerninternen Stellenwechsel nicht das Alterssicherungssystem wechseln müssen.

⁵⁷ Der Name erklärt sich daraus, dass die EU damals nur 12 Mitgliedstaaten hatte.

⁵⁸ Das Modell bezieht sich auf das gesamte System der Sozialversicherung. Hier wird jedoch nur der Bereich der Alterssicherung herausgegriffen.

⁵⁹ Vgl. Begg/Nectoux (1995): 298.

⁶⁰ Vgl. Kapitel 4.

⁶¹ Vgl. Abschnitt 2.2.4. dieser Arbeit.

Ein weiteres Problem im „Modell des 13. Staates“ stellen die Arbeitgeberbeiträge zum System der sozialen Sicherung dar. Da die Arbeitgeber kaum bereit sein dürften, unterschiedliche Sätze zu zahlen, je nachdem, ob ein Arbeitnehmer dem nationalen System oder dem „Modell des 13. Staates“ angehört, würden die Beiträge zum „13. System“ national wohl unterschiedlich ausfallen. Dies würde die Grundidee hinter dem Modell, nämlich durch ein einheitliches Modell für alle Wanderarbeitnehmer Mobilitätshemmnisse oder –anreize von vorne herein zu vermeiden, wieder verwässern. Auch die von den Autoren intendierte Funktion durch das „13. System“ Konvergenz im Sozialbereich herbeizuführen und so die Anreize zu sozialem Dumping zu reduzieren, scheint nicht zwingend.⁶²

Der Modellvorschlag eines zusätzlichen Systems für Wanderarbeitnehmer geht insoweit über den EU- Koordinierungsansatz hinaus, als mit der Etablierung eines eigenen Sozialversicherungssystems auf der europäischen Ebene das bislang geltende Territorialprinzip aufgehoben wird.⁶³ Für die Mitgliedschaft in dem zusätzlich angedachten System wären Wohn- oder Beschäftigungsort unerheblich, ausschlaggebend wäre lediglich eine grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit. Dies würde zwar die Probleme lösen, die sich aus nationalen Unterschieden bei den Zugehörigkeitsregeln ergeben, die Probleme einer anreizkompatiblen Ausgestaltung von Leistungshöhen und Umverteilungsintensitäten bleiben jedoch ausgeklammert. Auch die Finanzierung – aus dem EU-Haushalt oder auf Basis einer irgendwie gearteten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten – bleibt ungeklärt. Das zusätzliche Sicherungssystem auf europäischer Ebene würde also nur Teile der Probleme aufgreifen, die im bestehenden Koordinierungssystem bereits gelöst werden. Das Wirkungspotential des „13. Staates“ in Richtung einer Reduzierung der Mobilitätshemmnisse bleibt zudem so lange eingeschränkt, wie das System nicht allen Arbeitnehmern offen steht.

3.2. Der Rentenkorridor

Einen alternativen Denkansatz stellt das Modell eines Rentenkorridors dar.⁶⁴ Dieses Modell setzt im Gegensatz zur Idee des „13. Staates“ nicht in erster Linie bei den Wanderarbeitnehmern an, sondern an der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften. Ausgehend von der Beobachtung eines engen Zusammenhangs zwischen dem Entwicklungsniveau (dargestellt am BIP pro Kopf) und der gesamten Sozialleistungsquote in

⁶² Vgl. Vansteenkiste (1997):271.

⁶³ Insofern entspricht das Modell dem Konzept der „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“. Vgl. dazu Kapitel 7.2.2.

⁶⁴ Nach Klaus Busch (1998), der ein Korridormodell für die gesamte soziale Sicherung vorschlägt.

den EU-Staaten in den 80er und 90er Jahren⁶⁵ sieht das Modell vor, anhand des BIP pro Kopf Staatengruppen zu bilden, für die unterschiedliche Korridore festgelegt werden, innerhalb derer sich die Sozialleistungsquoten bewegen müssen.

Im Modell findet also eine Regulierung der aggregierten Größe „Sozialleistungsquote“ statt, wovon zwei Konsequenzen erwartet werden. Erstens würden Tendenzen zum Sozialdumping gedämpft, da eine unterdurchschnittliche Sozialleistungsquote keine Wettbewerbsvorteile mehr bringt, sondern im Gegenteil eventuell sogar Nachteile. Ein direkter Systemwettbewerb⁶⁶ fände somit nur noch innerhalb recht ähnlicher Gruppen von Staaten statt. Zweitens würde der ökonomische Aufholprozess dazu führen, dass sich die Sozialleistungsquoten annähern. Die Verteilung der Sozialausgaben auf die verschiedenen Leistungsarten bliebe jedoch weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen.

Fokussiert man den Denkansatz des Korridormodells auf den Bereich der Alterssicherung, stellt sich die Frage, ob die Festlegung eines Rentekorridors einen Beitrag zur Verwirklichung eines europäischen Raums der Alterssicherung leisten könnte. Denkbar wäre beispielsweise die Festlegung eines Korridors für das Verhältnis aus Löhnen und Renten (sog. Ersatzrate) oder für das Verhältnis aus Beiträgen und Leistungen. Damit würden die Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen und damit einhergehend auch die aus diesen Unterschieden möglicherweise resultierenden Integrationshemmnisse reduziert.

Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung dieses Konzepts dürfte sich jedoch sehr schwierig gestalten. Zunächst einmal setzt ein Rentekorridor voraus, dass auch die Leistungsvoraussetzungen und Leistungshöhen auf vergleichbaren Grundlagen beruhen. Dies ist jedoch in den Mitgliedstaaten der EU bis heute nicht der Fall.⁶⁷ Eine Normierung der Rentenquote ohne eine entsprechende Vergleichbarkeit der Leistungsgrößen scheint jedoch wenig sinnvoll. Des weiteren bleibt unklar, wie die Einhaltung der festgelegten Korridore geregelt werden soll. Gerade auch mit Blick auf die Souveränität der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik scheint die Durchsetzbarkeit solcher Grenzen völlig offen.

⁶⁵ Busch stellt für den Zeitraum 1980 bis Mitte der 90er Jahre einen Korrelationskoeffizienten von mehr als 0,9 zwischen BIP pro Kopf und der Summe der Ausgaben für Alter, Krankheit und Familie fest.

⁶⁶ Näheres zum Systemwettbewerb, vgl. Kapitel 5.

⁶⁷ Vgl dazu Kapitel 6.

Zudem bliebe der Ansatz aufgrund seiner Fokussierung auf staatliche Systeme auf die erste Säule der Alterssicherung beschränkt, so dass wiederum wesentliche offene Fragen des Zusammenspiels der europäischen Alterssicherungssysteme, die ja ganz wesentlich gerade auch die zweite Säule betreffen, unbeantwortet bleiben.

3.3. Die Rentenschlange

Einen vom Ansatz her dem Rentenkorridor ähnlichen, in den Details aber doch recht unterschiedlichen Reformvorschlag, beinhaltet das Modell der Sozialschlange.⁶⁸ Es stellt in gewisser Weise eine Weiterentwicklung des Korridormodells dar und basiert auf der Idee, für jede soziale Leistung ein mittleres EU-Niveau festzulegen. Staaten, die von diesem Durchschnitt nach oben abweichen, sollen ihre Sozialausgaben nur noch in dem Maße steigern dürfen, wie sie bereit sind, über Transferzahlungen eine gleich hohe Erhöhung der Sozialleistungen in den Staaten mit negativer Abweichung vom Durchschnitt zu finanzieren. Ein innereuropäischer Transfermechanismus, der eine Voraussetzung für dieses Modell darstellt, soll ferner verhindern, dass in den Staaten mit bereits negativer Abweichung ein weiterer Abbau von Sozialleistungen stattfindet.

Überträgt man die Grundideen der Sozialschlange auf den Rentenbereich gilt auch hier, ähnlich wie beim Korridormodell, dass zunächst einmal eine Angleichung der Anspruchsbedingungen vorliegen müsste, damit ein Rentenkorridor überhaupt sinnvoll angewendet werden kann. Dies gilt erst recht, solange eine Rentenschlange auf die erste Säule der Alterssicherung beschränkt bleibt und weiterhin beträchtliche Unterschiede bzgl. der Anteile der verschiedenen Säulen an den Rentenleistungen bestehen.⁶⁹ Darüber hinaus impliziert die Sozialschlange Transfers von den Ländern mit höheren Standards an die Länder mit niedrigeren Standards. Dies ist beim derzeitigen Stand der Integration nur schwer vorstellbar. Außerdem bietet die Konstruktion einer Rentenschlange Fehlanreize für die Staaten mit niedrigen Standards. Sie könnten interessiert sein, einen Ausbau ihrer Alterssicherungssysteme zu verzögern, um weiterhin am unteren Ende der Skala zu verbleiben und somit in den Genuss von Transferzahlungen zu kommen (Moral Hazard Problem)⁷⁰. Auch wenn das System auf eine Angleichung der Leistungsniveaus abzielt,

⁶⁸ Nach Dispersyn et al (1990) und (1992).

⁶⁹ Näheres dazu in Kapitel 5.

⁷⁰ Vgl. *ibid.*

könnte dies eine Angleichung auf niedrigem Niveau bedeuten (implizites „Race to the Bottom“⁷¹).

Ferner werden Effizienzgesichtspunkte oder die Möglichkeit über alternative Maßnahmen ein hohes Niveau an sozialer Sicherung zu erreichen bei der Konstruktion des Modells der Rentenschlange nicht berücksichtigt, da implizit unterstellt wird, dass eine Erhöhung der Rentenausgaben prinzipiell positiv zu bewerten ist.

3.4. Ein strukturell angeglichenes Drei-Pfeiler-Modell

Einen weiteren Vorschlag für einen europäischen Ansatz in der Alterssicherungspolitik unterbreitet Robert Holzmann (2006). Er konzipiert ein Modell, das speziell auf die Anforderungen an Alterssicherungssysteme im integrierten Wirtschaftsraum der EU zugeschnitten ist. Diese ergeben sich nach Holzmann aus den Zielen, die jedes Alterssicherungssystem zu erreichen hat, nämlich ein ausreichendes Rentenniveau so zur Verfügung zu stellen, dass die langfristige Finanzierbarkeit gesichert ist, und den gleichzeitig aus dem Integrationskontext resultierenden Anforderungen Rechnung zu tragen.⁷² Das Modell will diesbezüglich insbesondere das Ziel einer unbeschränkten Mobilität der Arbeitnehmer, die Konsistenz mit einem europäischen Konzept von Solidarität und die Unterschiedlichkeit bestimmter nationaler Präferenzen bei der Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme, z.B. bzgl. des Leistungsniveaus, der Beitragshöhen oder der Umverteilungsziele berücksichtigen.⁷³ Im Unterschied zu den bisher besprochenen Ansätzen setzt Holzmann in seinem Modell auf eine Angleichung der Strukturen der nationalen Alterssicherungssysteme als Ausgangspunkt. Sein Lösungsansatz für ein mit der Integration kompatibles Gefüge von Alterssicherungssystemen gibt den Mitgliedstaaten lediglich die Grundstruktur für ein Drei-Pfeiler-Modell vor. Innerhalb dieser Struktur bleiben die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Systeme frei. Eine Wahrnehmung rentenpolitischer Funktionen durch die europäische Ebene ist nicht vorgesehen.

Holzmann propagiert ein spezifisches Drei-Pfeiler-Modell, das all diese Ziele erreichen soll. Den zentralen Pfeiler bildet ein sogenanntes NDC-System (non-financial or notional defined

⁷¹ Vgl. *ibid.*

⁷² Diese werden in Kapitel 5 abgeleitet.

⁷³ Zur Ausgestaltung der Rentensysteme in den Mitgliedstaaten vgl. Kapitel 6.

contribution).⁷⁴ Dieses basiert auf fiktiven, individuellen, also nicht kapital-gedeckten Konten, denen die gezahlten einkommensabhängigen Beiträge und eine hypothetische Verzinsung gut geschrieben werden. Zum Zeitpunkt des Rentenanstritts wird auf Basis dieses (fiktiven) Guthabens und der Restlebenserwartung der jährlich zu zahlende Betrag (Annuität) berechnet.

Der zweite Pfeiler dieses Systems ist kapitalgedeckt und umfasst betriebliche und/oder individuelle Sparpläne. Er erfüllt die Funktion einer über das NDC-System hinausgehenden - und damit stärker an individuellen Bedürfnissen orientierten - Konsumglättung über den Lebenszyklus und soll gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bzgl. der Wahl des Renteneintrittsalters ermöglichen. Ferner trägt dieser Pfeiler zur Risikodiversifikation – wie in jedem Mehrsäulen-Modell – und zur Unterstützung europaweiter Mobilität bei.

Den dritten Pfeiler bildet eine steuerfinanzierte soziale Komponente. Diese soll eine Kompensation für die beiden ersten Pfeiler darstellen, die stark an aktuarischer Fairness ausgerichtet sind und damit weitaus weniger umverteilende Elemente enthalten als viele der derzeit bestehenden Alterssicherungssysteme in der EU.⁷⁵ Außerdem soll dieser dritte, nicht auf Beitragszahlungen basierende, soziale Pfeiler der Entstehung von Altersarmut entgegen wirken.

Dadurch dass für die Ausgestaltung des NDC-Systems keine konkreten Vorgaben gemacht werden, wird zwar die Gestaltungssouveränität der Mitgliedstaaten mit Blick auf nationale Präferenzen gewahrt, gleichzeitig steht damit aber auch die Anreizkompatibilität zwischen den Systemen in Frage. Die beiden ersten Säulen sind am Prinzip der Beitragsäquivalenz⁷⁶ ausgerichtet, die steuerfinanzierte Grundsicherung des dritten Pfeilers im Modell stellt die einzige Art der Umverteilung dar. Da diese jedoch auf nationaler Ebene geregelt ist, können unterschiedliche Regelungen in diesem Pfeiler weiterhin verzerrende Mobilitätsanreize⁷⁷ auslösen – eventuell sogar in verstärkter Form, da durch die Gültigkeit des Äquivalenzprinzips in den beiden ersten Pfeilern eine höhere Transparenz bzgl. der nun in einem Pfeiler gebündelten Umverteilungsaktivitäten herrscht.

⁷⁴ Für eine generelle Charakterisierung von NDC-Systemen, vgl. Börsch-Supan (2006), Lindbeck (2006) oder Palmer (2006).

⁷⁵ Zu den einzelnen Systemen vgl. Kapitel 6.

⁷⁶ Näheres dazu in Kapitel 4.

⁷⁷ Näheres dazu in Kapitel 5.

3.5. Zwischenfazit

Die alternativen Regelungsvorschläge für die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik setzen an recht unterschiedlichen Ausgangspunkten an (vgl. Tabelle 1). Das Modell eines zusätzlichen Rentensystems auf EU-Ebene („13. Staat“) setzt an der Mobilität der Wanderarbeitnehmer an und zielt darauf ab, eventuelle Mobilitätshemmnisse durch ein eigenes Versicherungssystem für diese Gruppe abzubauen. Aufgrund der Notwendigkeit, bestehende Ansprüche aus den nationalen Systemen auf das europäische System zu übertragen, entstehen jedoch zusätzliche Koordinierungsanforderungen.

Die Idee eines Rentenkorridors und die Weiterentwicklung des Ansatzes zur Rentenschlange setzen stärker am Gedanken des Systemwettbewerbs an und propagieren aufgrund der Befürchtung eines gegenseitigen Herunterkonkurrierens der Mitgliedstaaten bzgl. der Leistungsniveaus (sog. „Race to the Bottom“⁷⁸) eine gewisse – wenn auch recht flexibel gehaltene – Harmonisierung der Leistungen. Diese Ansätze zielen auf eine zunehmende Konvergenz der nationalen Alterssicherungssysteme ab, lassen aber viele wichtige Fragen, wie bspw. die Finanzierung ungeklärt. Zudem besteht die Gefahr falscher Anreize für Länder mit niedrigen Sozialstandards. Die Angleichung von Leistungen, wie sie in beiden Ansätzen angestrebt wird, setzt zudem vergleichbare Anspruchsvoraussetzungen an diese Leistungen voraus, wovon – wie zu zeigen sein wird – bislang nicht ausgegangen werden kann.

Der Vorschlag eines strukturell angeglichenen Drei-Pfeiler-Modells versucht sowohl den durch die Mobilität entstandenen Anforderungen als auch der sozialpolitischen Zielsetzung eines ausreichenden Rentenniveaus durch eine angegliche Struktur der Rentensysteme in einem spezifischen Drei-Pfeiler-Modell gerecht zu werden, in dem die ersten beiden Säulen streng nach dem Äquivalenzprinzip organisiert werden und die soziale Komponente in den dritten, steuerfinanzierten, Pfeiler übertragen wird. Die damit einhergehende Ausrichtung der beiden ersten Säulen am Äquivalenzprinzip wird in hohem Maß den Integrationsanforderungen gerecht⁷⁹, Unterschiede bei der dritten Säule können jedoch weiterhin verzerrende Anreizwirkungen auslösen.

Bevor die geltenden europäischen Ansätze im Bereich der Rentenpolitik auch im Lichte der in diesen alternativen Regelungsvorschlägen aufscheinenden Kritikpunkte einer systematischen Bewertung unterzogen werden können, bedarf es zunächst eines Bewertungsmaßstabes. Dieser wird in den nächsten drei Kapiteln hergeleitet und umfasst den Bezug zur Theorie der

⁷⁸ Vgl. dazu Kapitel 5.

⁷⁹ Näheres dazu in Kapitel 5.

Alterssicherung im rein nationalen Rahmen, die Erweiterung der Perspektive auf Herausforderungen für die Rentenpolitik im integrierten Wirtschaftsraum der EU sowie den Bezug zu theoretischen Ansätzen bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene.

Tabelle 1: Synopse von Ansätzen für einen europäischen Raum der Alterssicherung

	Zusätzliches Rentensystem auf EU-Ebene	Rentenkorridor	Rentenschlange	Strukturell angeglichenes Drei-Pfeiler-Modell
Ansatzpunkt	Wanderarbeitnehmer	Empirischer Zusammenhang zwischen BIP und Sozialleistungsquote	Weiterentwicklung des Rentenkorridors;	Spezifische Anforderungen an Alterssicherung in integrierter EU: ausreichendes Rentenniveau, langfristige Finanzierbarkeit, Mobilität, Konsistenz mit europäischem Konzept von Solidarität, Vielfalt nationaler Systeme
Funktionsweise	Zusätzliches Rentensystem auf europäischer Ebene für die Gruppe der Wanderarbeitnehmer parallel zu den bestehenden Systemen auf nationaler Ebene	Festlegung von Korridoren für die Renten in Abhängigkeit vom BIP	Festlegung eines mittleren Rentenniveaus, Erhöhung des Leistungsniveaus nur bei Mitfinanzierung einer äquivalenten Erhöhung in den anderen MS möglich; innereuropäischer Transfermechanismus wird vorausgesetzt	Einheitliche Grundstruktur: 1. Säule: NDC 2. Säule: kapitalgedeckte betriebliche oder individuelle Sparpläne 3. Säule: steuerfinanzierte soziale Komponente
Potential	Loslösung vom Territorialprinzip und damit Reduzierung von Mobilitätshemmnissen	Kein Sozialdumping; Konvergenz	Konvergenz	Äquivalenzprinzip der ersten beiden Säulen erleichtert Integration; hohe Transparenz
Probleme	Übertragung der Ansprüche aus den nationalen Systemen ist zu regeln (weitere Koordinierungserfordernisse);	Finanzierungsfragen ungeklärt	Falsche Anreize für Länder mit niedrigen Standards	Unterschiede bei dritter Säule können weiterhin verzerrende Anreizwirkungen haben
	Regional unterschiedliche Arbeitgeberbeiträge	Durchsetzbarkeit fraglich	Voraussetzung ist innereuropäischer Finanztransfer	Konkrete Ausgestaltung der ersten Säule bleibt offen
		Festlegung des Korridors würde vergleichbare Anspruchsgrundlagen und Rentenhöhen voraussetzen	Finanzierungsfragen werden nicht geklärt	

Quelle: Eigene Darstellung

4. Theorie der Alterssicherung im nationalen Rahmen

Der erste Baustein für eine Bewertung der rentenpolitischen Ansätze auf der europäischen Ebene ist die Theorie der Alterssicherung im nationalen Rahmen. Diese ist notwendig, um Klarheit über die Funktionalität von Alterssicherungssystemen zu gewinnen. Dabei werden sowohl die allgemeinen Ziele von Alterssicherungssystemen diskutiert als auch, daran anknüpfend, die Frage, mit welcher Art von Alterssicherungssystemen diese erreicht werden können.

4.1. Allgemeine Funktionen von Alterssicherungssystemen

4.1.1. Vorsorge für den Konsumbedarf im Alter

Die grundlegende Aufgabe einer Alterssicherung besteht darin, eine Vorsorge für den Konsumbedarf im Alter zu treffen, wenn das Individuum kein Erwerbseinkommen mehr erzielt. Es geht also um eine Kompensation für den im Alter eintretenden Einkommensausfall, bzw. um eine Konsumglättung über den Lebenszyklus: Während der Phase der Erwerbstätigkeit werden Mittel gespart, die im Alter abgerufen werden können. Dieses Ersparnis kann dabei neben den verschiedensten Formen des privaten Sparens auch Beiträge an eine Rentenversicherung umfassen.

Zur Frage des Versorgungsniveaus im Rahmen der Altersvorsorge sind zwei normative Grundsatzentscheidungen denkbar: Eine reine Grundsicherung oder aber eine Lebensstandardsicherung.⁸⁰ Die Entscheidung für eine Grundsicherung stellt das Ziel der Vermeidung von Altersarmut in den Vordergrund. Dahinter steht ein liberales Staatsverständnis, welches die Aufgabe des Staates eng definiert und seine Rolle bei der Alterssicherung im wesentlichen darin sieht, die gesellschaftlich definierten Grundbedürfnisse zu decken. Die Absicherung eines darüber hinaus gehenden Lebensstandards fällt dann in die alleinige Verantwortung des Individuums und muss über zusätzliche, private Vorsorgemaßnahmen sichergestellt werden. Die Höhe der Rentenzahlungen ist in Grundsicherungssystemen unabhängig vom während des Erwerbslebens erzielten

⁸⁰ Für die Umsetzung dieser Grundentscheidungen in den Alterssicherungssystemen der Mitgliedstaaten vgl. Kapitel 6.

Einkommensniveau. Sie orientiert sich vielmehr in erster Linie an einem gesellschaftlich definierten Grundbedarf. Dieser wird in den Mitgliedstaaten der EU u.a. in Abhängigkeit vom jeweiligen Einkommensniveau sehr unterschiedlich definiert.⁸¹ Je nachdem, ob die Beiträge zur Sicherung eines – innerhalb eines Mitgliedstaats – einheitlich festgelegten Grundsicherungsniveaus einkommensabhängig gestaffelt werden oder nicht, resultiert ein System mit mehr oder weniger starker interpersoneller Umverteilung.

Die zweite mögliche Grundentscheidung zur Festlegung des Versorgungsniveaus besteht in einer Absicherung des individuellen, im Laufe des Erwerbslebens erreichten Lebensstandards. Dabei wird die Höhe der Leistungen individuell festgelegt und steht in einem direkten Verhältnis zum vorher erzielten Einkommensniveau. Das Sicherungsziel wird in einem solchen Modell sehr viel weiter gefasst als in einem Grundsicherungssystem und zielt auf die Möglichkeit ab, einen während des Erwerbslebens erreichten Lebensstandard halten zu können. Meist wird in solchen Systemen die Rentenhöhe als Prozentsatz des früheren Einkommens definiert. Gestaltungsalternativen bestehen hier zum einen in der Festsetzung dieses Prozentsatzes und zum anderen in der Definition der Bemessungsgrundlage. Diese kann vom letzten Einkommen, über den Durchschnitt einer bestimmten Zahl von Beitragsjahren bis zum Durchschnittsverdienst über die gesamte Zeitspanne der Erwerbstätigkeit variieren.⁸²

Die unterschiedlichen Versorgungsziele spiegeln sich auch am Kreis der in die Alterssicherung einbezogenen Personen wider. Die Reinformen sind einerseits eine Arbeitnehmersversicherung, die staatliche Altersvorsorgeregulungen streng an ein bestehendes Arbeitsverhältnis knüpft, und auf der anderen Seite ein System der Volksrente, bei welchem das qualifizierende Merkmal für eine Teilnahme am staatlichen Rentensystem der Wohnort oder die Nationalität ist. Die Arbeitnehmersversicherung korrespondiert dabei eher mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung, während die Volksrente stärker dem Gedanken der Deckung eines gesellschaftlich konsentierten Grundbedarfs entspricht.

Darüber hinaus gibt es Mischformen, insbesondere dadurch, dass in den Systemen beitragsfreie Zeiten anerkannt werden. Für diese Zeiten ohne Erwerbstätigkeit, in denen ein Individuum einer gesellschaftlich gewünschten Aktivität nachgeht, wie bspw. der Erziehung von Kindern oder der Pflege älterer Menschen müssen keine Beiträge gezahlt werden. Ein

⁸¹ Für die resultierenden Unterschiede beim Niveau der Alterssicherung vgl. Kapitel 6.

⁸² Für Beispiele vgl. Kapitel 6.

Leistungsanspruch wird aber dennoch erworben. Dadurch finden Elemente der Volksrente Eingang auch in Systeme, die dem Modell der Arbeitnehmersversicherung folgen.

4.1.2. Versicherung gegen Risiken

Das wesentliche Risiko bei der Altersvorsorge besteht in der Unsicherheit über die eigene Lebenserwartung.⁸³ Die Ansparleistung für die Versorgung im Alter muss aus der Perspektive des Individuums für den ex-ante nicht bekannten Zeitraum der Restlebenserwartung nach Eintritt des Rentenalters getroffen werden. Diese Restlebenserwartung ist für den einzelnen kaum abschätzbar und daher als Risiko individuell nicht abzusichern. Über die Gesamtbevölkerung einer Gesellschaft hinweg kann jedoch die statistische durchschnittliche Restlebenserwartung ermittelt werden. Durch die Einbeziehung einer größeren Anzahl von Einzelpersonen kann ein gesellschaftlich organisiertes Rentensystem unter bestimmten Voraussetzungen das Risiko der Restlebenserwartung abdecken. Wesentlich für ein solches System ist, dass die Leistungen fest vereinbart sind (= defined benefits- System). Dann kann gegenüber einem individuellen Kalkül zumindest das Risiko der Kohortenlebenserwartung gedeckt werden.⁸⁴ Bei Systemen mit festgelegten Beiträgen (= defined contributions-Systeme) bleibt das Risiko von Wachstum und Kohortenlebenserwartung beim Individuum. Die Absicherung des Risikos der unbekanntenen Restlebenserwartung stellt also ein wichtiges Argument für ein staatlich organisiertes Alterssicherungssystem dar.

Die demographische Entwicklung ist ein weiterer Risikofaktor in der Rentenversicherung. Die derzeitige Entwicklung in Europa ist durch zwei Trends gekennzeichnet: Die Fertilitätsraten gehen zurück und gleichzeitig steigt die Lebenserwartung (vgl. Tabelle 2) mit der Folge, dass die Bevölkerung als ganze altert. Ihren Niederschlag findet diese Entwicklung in dem für die Rentenversicherung besonders wichtigen Abhängigkeitsquotienten. Dieser gibt das Verhältnis zwischen Personen über 65 Jahren und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an.

⁸³ So auch Glismann/Horn (1997): 54.

⁸⁴ Vgl. Thompson (1998): 31.

Tabelle 2: Demographische Entwicklung und Ausgaben für die Alterssicherung

	Lebenserwartung in Jahren*		Abhängigkeits- quotient**		Bruttorentenausgaben in % des BIP***	
	2008	2060	2007	2060	2007	2060
EU27	76,0	84,5	25	53	10,1	12,8

*Männer bei der Geburt; Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009).

** Anzahl der über 65jährigen als Anteil der 15-64jährigen; Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009).

***Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009).

Der Abhängigkeitsquotient steigt aufgrund der demographischen Alterung sehr deutlich. Kamen 2007 noch vier Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person über 65 Jahren, werden es 2050 weniger als zwei sein (vgl. Tabelle 2). Die Ausgaben für die Alterssicherung werden im Zuge der demographischen Entwicklung insbesondere wegen der längeren Rentenbezugszeiten aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung deutlich ansteigen.⁸⁵

In Deutschland wurde darauf mit der Einführung eines sog. Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel reagiert. Er besteht aus dem Veränderungswert des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern. Daneben enthält er einen Parameter, um den Beitragssatz bis 2030 nicht über 22 % des Bruttoverdiensts steigen zu lassen. Dieser Parameter sorgt dafür, dass die Rentner zu einem Viertel an der Veränderung der Relation von Rentnern zu Beitragszahlern beteiligt werden.⁸⁶

4.2. Rolle des Staates

4.2.1. Probleme privater Versicherungsmärkte

Grundsätzlich ist Alterssicherung auch privat organisierbar, auch wenn dies mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist. Zu nennen ist hier zum einen die Problematik der Kurzsichtigkeit der Wirtschaftssubjekte. Wenn diese die Notwendigkeit des Vorsorgesparens gar nicht oder zumindest nicht in ausreichendem Maß erkennen, wird die private Vorsorge den Bedarf im Alter nicht decken.⁸⁷ Da in den europäischen Staaten parallel zu den

⁸⁵ Vgl. dazu Abb. 4 in Kapitel 6

⁸⁶ Nimmt die Anzahl der Rentner zu und die der Beitragszahler ab, wirkt sich das über den Nachhaltigkeitsfaktor auf die jährliche Rentenanpassung dämpfend aus. Nimmt durch einen Wirtschaftsaufschwung die Anzahl der Beitragszahler zu, ohne dass die Anzahl der Rentner zunimmt, erhöht dieser Faktor die Rentenanpassung.

⁸⁷ So bspw. auch Blanchard/Fischer (1989): 110, die kurzsichtiges individuelles Verhalten als wesentlichen Grund für die Einführung eines staatlichen Alterssicherungssystems beschreiben.

Alterssicherungssystemen auch Systeme der Grundsicherung bestehen, kann es hier zu unerwünschten Anreizwirkungen kommen. Um einen Rückgriff auf Systeme der Grundsicherung im Alter zu verhindern, bedürfte es in einem privatwirtschaftlich organisierten Alterssicherungssystem einer Mindestversicherungspflicht. Eine solche Regulierung wäre geeignet, die Probleme der Kurzsichtigkeit und mögliche Anreize zu Trittbrettfahrerverhalten zu lösen. Offen bliebe, ob der Staat Versicherungsbeiträge für diejenigen übernehme, die deren Aufbringung selbst nicht leisten können. Ein weiteres Problem bei einem privat organisierten Alterssicherungssystem stellt die Ermittlung des Absicherungsbedarfs dar. Es gilt, in jungen Jahren bereits voranzuplanen, welcher Konsumbedarf im Alter abgesichert werden soll. Die Unsicherheit über die eigene Lebenserwartung und die sehr große Planungsunsicherheit bzgl. der Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Schlüsselgrößen, die für die Ertragsentwicklung der Sparbeiträge wesentlich sind, stellen hier die wichtigsten Probleme dar und liefern Argumente für die Einführung eines sozialen Sicherungssystems.⁸⁸

Umstritten ist in der Literatur darüber hinaus die Frage, ob im Markt für Annuitäten⁸⁹ Marktversagen besteht, was ebenfalls für eine staatliche Lösung sprechen würde. Mulligan und Sala-i-Martin (1999a) sehen bspw. kaum Anhaltspunkte für Marktversagen. Thompson (1998) hingegen sieht den Markt für Annuitäten stark dem Problem adverser Selektion unterworfen.⁹⁰ Insgesamt sind die klassischen Fälle von Marktversagen, also adverse Selektion⁹¹ und Moral Hazard⁹² in der Rentenversicherung wegen des bereits beschriebenen besonderen Charakters des abzudeckenden Risikos jedoch weniger ausgeprägt als in anderen Zweigen der Sozialversicherung, z.B. in der Krankenversicherung.

4.2.2. Begründungen für staatliche Alterssicherungssysteme

Die Tatsache, dass in allen europäischen Staaten staatliche Systeme der Alterssicherung existieren – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – kann also nicht alleine auf

⁸⁸ Vgl. Abschnitt 4.2.2. zu den gesamtwirtschaftlichen Risiken in der Alterssicherung.

⁸⁹ Hier verstanden als jährliche Leibrentenzahlungen.

⁹⁰ Thompson (1998): 31.

⁹¹ Adverse Selektion beschreibt eine Situation, in der eine Marktseite (i.d.R. die Anbieterseite) aufgrund asymmetrischer Informationen nicht in der Lage ist, Risikogruppen korrekt einzuschätzen und somit dem Informationsvorsprung der Gegenseite ausgeliefert ist. Das Ergebnis kann das Zusammenbrechen von Märkten sein, wie im von Akerlof verwendeten Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes. Vgl. dazu Akerlof (1970).

⁹² Moralisches Risiko bedeutet, dass eine Marktseite nach Abschluss eines Vertrages durch ihr Verhalten Fakten zu Lasten des Vertragspartners verändern kann, ohne dass dies für jenen beeinflussbar wäre. Vgl. dazu z.B. Fritsch/Wein/Ewers (1999): 269.

Anhaltspunkten für Marktversagen beruhen. Um die Existenz eines privaten Versicherungsmarktes zu sichern, wären einige grundlegende Regulierungen ausreichend, wie die bereits angesprochene Versicherungspflicht für die Nachfrageseite und ein Kontrahierungszwang für die Angebotsseite.

Die Begründung dafür, dass Alterssicherungssysteme im allgemeinen staatlich organisiert sind, muss also in der Verfolgung von Zielen gesucht werden, die über eine reine Versicherungslösung nicht erreicht werden können. Ein solches Ziel, welches in einem privaten System nicht zu verwirklichen wäre, ist die interpersonelle Umverteilung, die sich aus allgemeiner gültigen Gerechtigkeitserwägungen erklärt.⁹³ Letztlich geht es dabei um die Frage, welche Lebensleistungen einen Anspruch auf Versorgung im Alter begründen sollen und die Erbringung welcher Beiträge dafür als zumutbar und gerecht empfunden wird. Da nicht alle gesellschaftlich akzeptierten Leistungen mit einer Erwerbstätigkeit verbunden sind, muss zum einen eine politische Entscheidung darüber getroffen werden, welche weiteren Leistungen ebenfalls Rentenansprüche begründen können. Darüber hinaus wird gemeinhin eine risikoabhängige Differenzierung der Beiträge zur Alterssicherung als nicht mit gesellschaftlicher Gerechtigkeit und Gleichberechtigung vereinbar empfunden. Dies erschwert eine privatwirtschaftliche Organisation der Alterssicherung noch einmal zusätzlich. Die Umsetzung solcher auf allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen basierender Ansätze mit umverteilenden Wirkungen ist in staatlich organisierten Systemen möglich, hat aber zur Folge, dass gewisse versicherungsfremde Elemente in die Alterssicherungssysteme integriert werden.⁹⁴

Als Maßstab für die Umverteilung der Alterssicherung gilt allgemein die Abweichung vom Äquivalenzprinzip, d.h. den eingezahlten Beiträgen sollten entsprechende Leistungen gegenüberstehen. Die Leistungen sollten dabei proportional zu den gezahlten Beiträgen sein und zumindest den Wert der eingezahlten Beiträge erreichen. Wird das Äquivalenzprinzip nicht eingehalten, wirkt das entsprechende Alterssicherungssystem – bzw. zumindest sein umverteilender Teil - wie eine implizite Steuer, die mit den entsprechenden Verzerrungswirkungen verbunden sein kann.⁹⁵

⁹³ Vgl. dazu Bundesministerium der Finanzen (2000). Dort wird argumentiert, dass soziale Sicherung in staatlicher Hand allokatonspolitisch nicht zu rechtfertigen ist und ihre Existenz deswegen als Hinweis darauf interpretiert werden kann, dass die Politik dem Umverteilungsziel überragende Bedeutung beimisst.

⁹⁴ Zur Problematik von Umverteilung in der Alterssicherung vgl. auch Kapitel 4.

⁹⁵ Bei internationaler Mobilität können Unterschiede bei dieser Steuer zu Wanderungsanreizen führen (vgl. dazu Kapitel 5).

In der Literatur wird anerkannt, dass staatliche Umverteilung paretoverbessernd wirken kann, u.a. weil ein gewisses Maß an Umverteilung für den Bestand des Generationenvertrages⁹⁶ erforderlich ist und weil die sozialen Transfers den Charakter von öffentlichen Gütern annehmen können, wenn einer Gesellschaft die materielle Situation ihrer einzelnen Mitglieder nicht egal ist.⁹⁷ Die Grenzen von Allokation und Umverteilung beim staatlichen Handeln sind also fließend. Sinn (1995) spricht folgerichtig von Umverteilung als allokativer Staatsaufgabe und bezeichnet sie als effizienzsteigernd.⁹⁸

Die Gründe, warum ein Alterssicherungssystem effizienzsteigernd wirken kann sind vielschichtig und werden in der Literatur in einer Reihe von Effizienztheorien beschrieben. Einige von diesen sollen hier kurz genannt werden:⁹⁹

1. Soziale Sicherung als optimale Umverteilung oder Risikoverteilung zwischen den Generationen. Alterssicherung wird in diesem Ansatz als Beitrag zur Wohlfahrt für die Älteren interpretiert.
2. Alterssicherung als Instrument zur Effizienzsteigerung des Produktionsprozesses. Dieser Ansatz sieht die durch die Existenz eines Alterssicherungssystems induzierten Entscheidungen zum Ausscheiden aus dem Arbeitsleben als effizienzerhöhend, weil es zu einer Verjüngung des Erwerbspotentials kommt.
3. Soziale Sicherung als optimale Form der Rentenversicherung. Andere Formen der Rentenversicherung werden wegen des Problems der adversen Selektion als unterlegen angesehen, wobei adverse Selektion insofern ein Problem darstellt, als private Informationen darüber existieren, wie gesund ein Individuum ist und wie viel Einkommen es im Alter noch erzielen kann.
4. Soziale Sicherung als Lösung für das Problem einer zu verschwenderischen Lebensweise. Die Verschwendung kann dabei entweder auf eine zu große Kurzsichtigkeit bzgl. der eigenen Konsumbedürfnisse im Alter zurückzuführen sein, oder sie kann aufgrund anderer staatlicher Regelungen, z.B. aufgrund einer vorliegenden Sozialhilferegulierung auch durchaus rational sein.

⁹⁶ Mit dem Begriff Generationenvertrag wird der Mechanismus umschrieben, dass die heute Berufstätigen mit ihren Beiträgen die Renten der Älteren aufbringen, in der Erwartung, dass sie dann später auf die Beiträge der nächsten Generation zur Finanzierung ihrer Renten vertrauen können.

⁹⁷ Vgl. Fuest (2000): 65.

⁹⁸ Vgl. Sinn (1995): 5f.

⁹⁹ Vgl. Mulligan/ Sala-i-Martin (1999b): 5 ff.

5. Soziale Sicherung zur Senkung der privaten Ersparnis. Dahinter steckt die keynesianische Argumentation, dass das Vorliegen eines sozialen Sicherungssystems die Notwendigkeit zur privaten Vorsorge mindert und somit die private Sparquote sinkt, wodurch eine Ankurbelung des Konsums erwartet wird.
6. Soziale Sicherung als optimale Form der Versicherung gegen Langlebigkeit.
7. Soziale Sicherung im Alter als Ertrag früherer Investitionen in das Humankapital. Die „Alten“ bekommen mit der Rente das zurück, was sie in ihre Kinder investiert haben.
8. Soziale Sicherung nutzt Skalenvorteile. Dieser Ansatz geht davon aus, dass Regierungen Skalenvorteile bei den Verwaltungskosten eines Alterssicherungssystems nutzen können.

Gemeinsam ist all diesen Ansätzen, dass sie eine Politik der Alterssicherung mit einer durch sie erzielbaren besseren Allokation der Ressourcen begründen. Die Verteilungswirkungen, die mit einer Politik der sozialen Sicherung verbunden sind, werden im Rahmen dieses Theoriestrangs als Mittel zum Zweck für eine Verbesserung bei der Allokation und insbesondere der Risikoverteilung interpretiert.¹⁰⁰ Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive kann sich also eine über das Alterssicherungssystem induzierte Umverteilung als vorteilhaft erweisen.

Die Frage, wie solche gesellschaftlichen Umverteilungsfragen gelöst werden können, ist Gegenstand vertragstheoretischer Ansätze zur Begründung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen. Diese stellen auf die gesellschaftlichen Prozesse ab, die der Entscheidung über die Ausgestaltung eines sozialen Sicherungssystems zugrunde liegen. Vertragstheorien knüpfen die Legitimation gesellschaftlicher Regeln an deren Rückführbarkeit auf eine – zumindest theoretisch denkbare – Einigung ihrer Mitglieder.¹⁰¹ Die bekannteste ist die Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls (1971). Er leitet ab, dass eine Einigung über gesellschaftliche Regeln, die zu einer Umverteilung führen, nur zustande kommen kann, solange der Einzelne noch nicht weiß, wie sich seine ökonomische Situation entwickeln wird. In Rawlsscher Diktion heißt dies, dass die Entscheidung über ein Umverteilungsregime getroffen werden muss, bevor sich der „Schleier des Unwissens“ lüftet und der Einzelne erfahren kann, ob er zu den Gewinnern oder den Verlierern dieser Umverteilung gehören wird. Daraus folgt, dass die Umverteilung so organisiert sein muss, dass auch derjenige, der in der Gesellschaft am

¹⁰⁰ Auf die unterschiedliche Risikoallokation in verschiedenen Ausprägungen von Alterssicherungssystemen wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

¹⁰¹ Vgl. Volkert (2000): 12

schlechtesten gestellt sein wird, diesem System noch zustimmen kann. Diejenigen, die letztlich die Umverteilung finanzieren werden, wissen dies zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht und müssen theoretisch davon ausgehen, dass auch sie die am wenigsten gut gestellten Mitglieder der Gesellschaft sein könnten und somit selbst auf diese Umverteilung angewiesen wären. Die Umverteilung nach Rawls folgt also einem Maximin-Prinzip, in dem derjenige, der am wenigsten hat, noch verhältnismäßig gut gestellt wird. Da alle davon ausgehen müssen, dass sie selbst diese Rolle einnehmen könnten, kann über ein solches Umverteilungssystem eine gesellschaftliche Einigung erzielt werden.

Brennan/Buchanan (1993) ergänzen diesen Ansatz und postulieren Einstimmigkeit beim Zustandekommen eines Vertrages als Ideal.¹⁰² Hat die Mehrheit die Entscheidungsmacht, kann das Ergebnis einer Umverteilungsregel in der Herabsetzung des Einkommens der Minderheit auf Null bestehen. Bei wechselnden Mehrheiten führt dies zu keinerlei stabilem Resultat.¹⁰³ Ein Regelwerk kann jedoch dann als legitimiert angesehen werden, wenn dieses prinzipiell das Ergebnis einer allgemeinen Übereinkunft sein könnte.¹⁰⁴ Brennan/Buchanan kommen ferner zu dem Ergebnis, dass ein „Schleier der Unsicherheit“ ausreicht, um eine gesellschaftliche Einigung herbeizuführen und dass es gar nicht der weiter gehende Schleier des Unwissens im Rawlsschen Sinne sein muss.¹⁰⁵

Die vertragstheoretische Begründung für sozialstaatliche Aktivitäten macht in anschaulicher Form deutlich, dass sich die beiden Pole von Versicherung und Umverteilung nur durch die zeitliche Perspektive voneinander unterscheiden. Ex ante wird ein Alterssicherungssystem als Versicherung wahrgenommen. Ex post hingegen kann für ein Individuum seine relative Einkommensposition sowie die Dauer des Rentenbezuges bestimmt werden und es kann dann eine Zuordnung entweder in die Gruppe der Nettozahler oder diejenige der Nettoempfänger des Systems vorgenommen werden.

4.2.3. Varianten des Sozialstaatsverständnisses

Welche Funktionen der Staat im einzelnen bei der Ausgestaltung des Alterssicherungssystems wahrnimmt, ist abhängig vom vorherrschenden Sozialstaatsverständnis. Die Literatur unterscheidet im wesentlichen drei Ansätze:

¹⁰² Vgl. Brennan/Buchanan (1993): 35.

¹⁰³ Vgl. Brennan/Buchanan (1993): 160.

¹⁰⁴ Vgl. Brennan/Buchanan (1993): 35.

¹⁰⁵ Vgl. Brennan/Buchanan (1993): 40.

- Das konservative Sozialstaatsverständnis¹⁰⁶ ist charakterisiert durch das Äquivalenz- bzw. Versicherungsprinzip, in Verbindung mit einem sozialen Ausgleichsprinzip und einer tragenden Rolle für die Familie. Für die soziale Sicherung ergibt sich daraus eine Gliederung nach Status- und Berufsgruppen. Sozialstaatliche Aufgaben und Leistungsgewährungen werden sehr eng definiert und auf Daseinsvorsorge, Notstände und „wirklich Bedürftige“ beschränkt.
- Das neoliberal-angebotsorientierte Sozialstaatskonzept¹⁰⁷ ist von einer inhärenten Staatskritik geprägt, die u.a. auf dem Gedanken basiert, dass Fehlverhalten durch institutionelle Regelungen gefördert wird. Der Sozialstaat wird als zu teuer, ineffizient und bürokratisch empfunden und eine Entlastung der Unternehmen von Steuern und Abgaben, eine stärkere Privatisierung, Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes angestrebt. Der Sozialstaat wird nicht als eigenständiger positiver Faktor gesehen, sondern als Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Im Ergebnis werden daher kapitalgedeckte Systeme und eine steuerfinanzierte Grundsicherung befürwortet.
- Das Konzept des aktivierenden Sozialstaates¹⁰⁸ setzt auf die Förderung nichtstaatlicher Aktivitäten und auf eine neue Verteilung der Aufgaben zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft. Leitbild ist der aktive Bürger, der zum Koproduzenten öffentlicher Leistungen wird. Das Konzept setzt in erster Linie an einer Förderung des Humanvermögens an, da dieses als Voraussetzung für eine Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben angesehen wird.

Diese unterschiedlichen Sichtweisen sozialstaatlicher Tätigkeit spiegeln sich in den verschiedenen Ausgestaltungen der Alterssicherungssysteme in Europa wider¹⁰⁹. Besonders deutlich wird dies im unterschiedlichen Gewicht, das die sogenannte erste Säule (staatliche Pflichtversicherung) im Verhältnis zu den beiden anderen Säulen der Alterssicherung, der betrieblichen Altersvorsorge und dem privaten Vorsorgesparen einnimmt.

¹⁰⁶ Vgl. Pilz (2004): 52ff.

¹⁰⁷ Vgl. Pilz (2004): 60ff.

¹⁰⁸ Vgl. Pilz (2004): 72.

¹⁰⁹ Vgl. dazu Kapitel 6.

4.3. Grundlegende Organisationsformen von Alterssicherungssystemen

Mehr als diese wenigen allgemeinen Aussagen zur Funktionsweise von Alterssicherungssystemen und zur Rolle des Staates lassen sich ohne Bezug zu konkreteren Ausgestaltungsformen dieser Systeme nicht treffen. Denn sowohl die Möglichkeiten der Zielerreichung als auch die Abhängigkeit der Systeme von der Entwicklung verschiedener gesamtwirtschaftlicher Variablen fallen je nach Organisationsform des Alterssicherungssystems unterschiedlich aus. Es sind dabei insbesondere die beiden Finanzierungsprinzipien von Umlageverfahren und Kapitaldeckung zu unterscheiden.

4.3.1. Umlageverfahren

Ein im Umlageverfahren organisiertes Alterssicherungssystem ist dadurch charakterisiert, dass die in einer Periode von der jüngeren Generation entrichteten Beiträge zur Alterssicherung unmittelbar zur Deckung der Rentenzahlungen an die im Ruhestand befindliche Generation herangezogen werden. Dies setzt voraus, dass in jeder Periode eine Gleichheit von Einnahmen (Rentenbeiträge der Erwerbstätigen) und Ausgaben (Rentenzahlungen an die Ruheständler) vorliegt. Es kommt also zu Finanztransfers zwischen den Generationen, so dass die Finanzierungsform der Umlage als Ausdruck des sogenannten Generationenvertrages gelten kann, der über eine intergenerative Umverteilung auf eine gewisse Solidarität zwischen den Generationen abzielt. Ein Kapitalstock wird nicht gebildet.

In seiner einfachsten Form ist ein Umlageverfahren als Alterssicherung im Familienverbund vorstellbar, bei der die Elterngeneration im Alter durch ihre Kinder versorgt wird.¹¹⁰ Für diese Form eines Umlageverfahrens ist weder eine staatliche Organisation noch eine Zwangsmitgliedschaft erforderlich. Soll in einem per Umlage organisierten Alterssicherungssystem aber auch die Möglichkeit bestehen, die oben beschriebene Versicherungsfunktion bzgl. der unsicheren, eigenen Lebenserwartung zu integrieren, muss dieses Umlageverfahren auf kollektiver Ebene organisiert werden. In einer Welt der Unsicherheit, in der nicht angenommen werden kann, dass die makroökonomischen Bedingungen gegeben sind,¹¹¹ unter denen ein Umlageverfahren von allen Mitgliedern der Gesellschaft einem kapitalgedeckten Verfahren vorgezogen würde, muss ein

¹¹⁰Für den folgenden Abschnitt vgl. Homburg (1988): 9.

¹¹¹ Zu den verschiedenen Verzinsungen im Umlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahren vgl. Kapitel 4.

Umlageverfahren auch mit einem Versicherungszwang versehen werden, um das Ziel des Risikoausgleichs bzgl. der individuellen Lebenserwartungen erreichen zu können.

Auch Umverteilungsziele lassen sich beim Umlageverfahren nur bei einem staatlichen und mit Zwang verbundenen Umlagesystem erreichen.

4.3.2. Kapitaldeckungsverfahren

Bei einem kapitalgedeckten Alterssicherungssystem werden die Beiträge der Erwerbstätigen auf individuellen Konten angespart und verzinst. Es wird also für jeden Beitragszahler ein persönlicher Kapitalstock gebildet. Mit dem Eintritt in die Ruhestandsphase kann dieser abgerufen werden. Diese Art der Rentenfinanzierung stellt den Aspekt der Konsumglättung über den Lebenszyklus in den Vordergrund und unterscheidet sich aus analytischer Perspektive zunächst nicht von privater Ersparnis. Bei dieser Form der Alterssicherung ist eine private Organisationsform z.B. durch den Kauf einer Leibrente beim Eintritt in den Ruhestand oder ganz allgemein durch kapitalmarktbasierter Sparerträge denkbar. Jedes Individuum hat nur Zugriff auf sein persönliches Rentenkonto, so dass für die grundlegende Funktionsfähigkeit eines kapitalgedeckten Alterssicherungssystems keine staatliche Organisation notwendig ist. Eine Absicherung der unsicheren Lebenserwartung ist vom Grundsatz her mit einem Kapitaldeckungsverfahren kompatibel, setzt aber ebenfalls wieder die Teilnahme einer möglichst großen Zahl von Individuen an diesem System voraus, was sicherlich durch eine staatliche Organisation des Systems befördert werden kann. Genau wie im Umlageverfahren ist jedoch dann Zwang zur Teilnahme am System erforderlich, sobald dieses Elemente der interpersonellen Umverteilung mit umfassen soll.

4.4. Unterschiede zwischen Umlage und Kapitaldeckung

Die Grundsatzentscheidung zwischen einer nach dem Umlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahren organisierten Alterssicherung geht mit deutlichen Unterschieden bzgl. der Wirkungsweise beider Systemtypen einher. Diese beziehen sich sowohl auf die Erreichung der sozialpolitischen Sicherungsziele als auch auf grundlegende Wirkungsmechanismen mit Bezug auf einige volkswirtschaftliche Schlüsselgrößen.

4.4.1. Verzinsung der Beiträge und Effizienz

In einem kapitalgedeckten Verfahren erfolgt die Verzinsung gemäß dem Zinsniveau am Kapitalmarkt, da die Beiträge individuell zu den am Markt erzielbaren Zinssätzen angelegt werden.

In einem Umlageverfahren wird zwar kein Kapitalstock gebildet, eine Verzinsung der Beiträge findet indirekt aber dennoch statt. Die Rendite eines Alterssicherungssystems gibt allgemein das Verhältnis von erhaltenen Rentenleistungen zu den gezahlten Beiträgen an. Für ein Umlageverfahren wird die Rendite aus der Budgetgleichung ermittelt, in der die Beiträge der aktuell erwerbstätigen Generation die Rentenzahlungen an die aktuell im Ruhestand befindliche Generation decken müssen. Bei einer Umlagefinanzierung ist die Höhe der gezahlten Renten demnach zum einen abhängig von der Entwicklung der Anzahl der Beitragszahler - also von der Wachstumsrate der Erwerbstätigen - und von der Höhe der gezahlten Beiträge. Da die Beiträge lohnabhängig sind, ist für die Höhe der gezahlten Beiträge die Wachstumsrate des Lohnsatzes ausschlaggebend. Unter der Annahme eines konstanten Beitragssatzes verzinsen sich im Ergebnis die Beiträge in einem Umlageverfahren mit der Wachstumsrate der Lohnsumme.¹¹² Unter der Annahme konstanter Löhne kam Samuelson (1958) zu der Aussage, dass in einem Umlagesystem die Verzinsung genau dem Bevölkerungswachstum entspricht, was in der Folge mit dem Begriff des „biologischen Zinssatzes“ beschrieben wurde.

Mit diesen unterschiedlichen Verzinsungen in den beiden Grundformen der Alterssicherung variieren auch die jeweiligen Abhängigkeiten der Systeme von der Demographie und der Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Ein nach dem Umlageverfahren organisiertes System ist wegen der unmittelbaren intergenerativen Finanzströme stark von den Größenverhältnissen abhängig, die zwischen der Generation der Erwerbstätigen und derjenigen der Ruheständler bestehen. Die europäischen Gesellschaften sehen sich in ihrem derzeitigen Alterungsprozess mit einer Situation konfrontiert, in der sich dieses Verhältnis verschiebt, in einer Weise, dass immer mehr Älteren immer weniger Jüngere gegenüberstehen.¹¹³ Für die finanzielle Nachhaltigkeit eines Umlagesystems stellt dies ein gravierendes Problem dar. Ebenfalls von Bedeutung für ein Umlagesystem ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, denn auch sie

¹¹² Vgl. dazu bspw. Homburg (1988): 21.

¹¹³ Vgl. Daten zum Abhängigkeitsquotient in Tabelle 2.

beeinflusst das Verhältnis zwischen der Anzahl der Erwerbstätigen und der Anzahl der Rentner, für die sie aufkommen müssen. Ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit verschlechtert somit die finanzielle Tragfähigkeit eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems, da die Beitragsleistungen sinken, die Zahlungsverpflichtungen an die aktuell im Ruhestand befindlichen Personen jedoch gleich bleiben.

Ein kapitalgedecktes System ist wegen der fehlenden direkten Finanzströme zwischen den Generationen nicht in dieser direkten Art und Weise von den Größenverhältnissen zwischen den Generationen abhängig. Hier schlägt sich der Effekt der demographischen Entwicklung in sehr viel indirekterer Form über die Entwicklung an den Kapitalmärkten nieder. Auch diese können jedoch erheblich sein, insbesondere dann, wenn ein ganzer Kontinent ähnliche Prozesse demographischer Alterung durchlebt. Zu denken ist hier beispielsweise an mögliche Zinseffekte, wenn an breiter Front ein Entsparen stattfindet. Auch mit sinkenden Immobilienpreisen aufgrund sinkender Nachfrage und damit einhergehenden Wertverlusten von als Alterssicherung erworbenen Immobilien muss gerechnet werden. Die in der öffentlichen Diskussion häufig geäußerte Meinung, kapitalgedeckte Systeme seien „demographiefest“, sollte daher mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden.

Die Einflussfaktoren auf die Verzinsung eines Rentensystems sind vielfältig und sowohl von den Rahmenbedingungen, die durch die institutionellen Regeln sowie die gesamtwirtschaftlichen und –gesellschaftlichen Bedingungen bestimmt werden, als auch von individuellen Merkmalen abhängig (vgl. Tabelle 3). Je nachdem, ob ein Alterssicherungssystem in Form eines Umlageverfahrens oder als kapitalgedecktes System organisiert ist, nehmen verschiedene Faktoren Einfluss auf die Verzinsung.

Tabelle 3: Einflussfaktoren auf die Verzinsung

Einflussfaktoren auf die Verzinsung		
Rahmenbedingungen		Individuelle Merkmale
Institutionelle Regeln	Ökonomie und Gesellschaft	
<ul style="list-style-type: none"> • versicherter Personenkreis • Anspruchserwerb und -höhe, Anpassungen • Anrechnungsvorschriften • Abgaben • Finanzmarktbedingungen • Kosten der Versicherung/ Anlage • Staatszuschüsse 	<ul style="list-style-type: none"> • Demographie • Kapitalmarkt (Realverzinsung und Kursentwicklung) • Arbeitsmarkt (Lohnentwicklung, Produktivität und Beschäftigung) • Inflation 	<ul style="list-style-type: none"> • Geschlecht • Versicherungsbiographie • Alter und Kohortenzugehörigkeit • Familienstand und Alterszusammensetzung der Familie • Invaliditätsrisiko • Einkommen (Höhe, Zusammensetzung, Sicherheit)

Quelle: ähnlich Viebrok/Dräther (1999): 42.

Um beurteilen zu können, welche Art von Alterssicherungssystem für eine Gesellschaft vorteilhaft ist, bedarf es eines Effizienzkriteriums, welches dem intertemporalen Charakter der Rentensysteme gerecht wird. In der Literatur wird dazu das intergenerationale Pareto-Kriterium verwendet.¹¹⁴ Dieses Kriterium lautet in seiner allgemeinen Form wie folgt:

Eine Allokation A heißt intergenerational Pareto-superior gegenüber einer Allokation B, wenn jede Generation unter A einen höheren Nutzen erreicht als unter B. Eine Allokation B heißt intergenerational Pareto-effizient, wenn es keine Allokation A gibt, die gegenüber B Pareto-superior ist.¹¹⁵

¹¹⁴ Vgl. z.B. Breyer (1990): 19.

¹¹⁵ vgl. z.B. Breyer (1990): 19 oder Fenge (1997): 16f.

Bezogen auf ein Alterssicherungssystem ergibt sich der für eine Generation erreichbare Nutzen aus den Konsummöglichkeiten in den verschiedenen Lebensphasen. Diese Konsummöglichkeiten werden durch das Rentensystem in zweifacher Hinsicht beeinflusst. In der Erwerbsphase verringern sich die Konsummöglichkeiten wegen der zu leistenden Beitragszahlungen. Dem gegenüber steht der in der Ruhestandsphase erzielbare Konsum aus den Leistungen des Rentensystems. Bei einer als gegeben unterstellten Form der intertemporalen Nutzenfunktion ist der Saldo aus dem Barwert der späteren Rentenzahlungen und den geleisteten Beiträgen entscheidend. Ist dieser positiv, ergibt sich ein Nettovorteil aus dem Alterssicherungssystem.

Bezogen auf den Vergleich von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren bedeutet dies, dass ein Umlageverfahren dann vorzuziehen ist, wenn die Wachstumsrate der Lohnsumme in einer Volkswirtschaft in jeder Generation höher liegt als der Kapitalmarktzins.

4.4.2. Wertentwicklung und Sicherheit der Renten

Ein weiterer Punkt, an dem sich die Wirkungsweise von Umlagesystemen und kapitalgedeckten Systemen unterscheidet, betrifft die Wertentwicklung der Renten und manifestiert sich an der jeweiligen Bedeutung der Entwicklung von Löhnen und Inflation. Beide Größen hängen in ihrer Bedeutung für die Alterssicherung eng zusammen.

Die Entwicklung der Löhne in der Erwerbsphase und damit das erzielte Einkommensniveau spielt in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle in der Alterssicherung. Das Lohn Einkommen stellt zum einen die wesentliche Bemessungsgrundlage für die Höhe der zu zahlenden Abgaben dar. Zum anderen determiniert die Höhe des Einkommens den Lebensstandard und damit auch das angestrebte Versorgungsniveau, bzw. das erreichbare Sicherungsniveau im Alter. Die Lohnentwicklung ist insbesondere in Umlagesystemen von hoher Bedeutung, da sie dort auch Einfluss auf die interne Verzinsung des Alterssicherungssystems hat.

Für die Wertentwicklung der Renten und somit für das tatsächlich erzielbare Versorgungsniveau im Alter ist daneben auch die Inflationsentwicklung wichtig. Eine hohe Inflationsrate mindert den Wert der Ersparnisse und reduziert in der Ruhestandsphase die Kaufkraft der monatlichen Rentenzahlung. Daher ist die Absicherung der Altersvorsorge gegen inflationäre Entwicklungen ein wichtiges Ziel in der Rentenpolitik.

Alterssicherungssysteme, die eine festgelegte Rentenleistung (sog. „defined benefit-Systeme“) garantieren und diese in Form einer bestimmten Rentenquote, die sich am Lohnniveau orientiert, definieren, bieten einen guten Schutz gegen Inflation. In solchen Systemen folgt die Rentenentwicklung der Lohnentwicklung und wächst somit mit den Reallöhnen. Ist ein Rentensystem dagegen an festgelegten Beiträgen orientiert (sog. „defined-contributions-Systeme“) liegt das Risiko bzgl. des tatsächlich erreichbaren Rentenniveaus in der Auszahlungsphase allein beim Individuum. Eine Absicherung gegen das Inflationsrisiko ist in solchen Systemen nicht gegeben. Die Systemlogik der Kapitaldeckung hat zur Folge, dass kapitalgedeckte Systeme immer an den Beiträgen orientiert sind. Sie bieten also keinen guten Inflationsschutz. Umlagesysteme können dagegen sowohl auf dem „defined benefit“-Prinzip als auch auf dem „defined contributions“-Prinzip beruhen. Ein Inflationsschutz ist also grundsätzlich möglich.

Für die tatsächliche Kaufkraft der Renten von entscheidender Bedeutung sind darüber hinaus verschiedene Methoden der Indexierung und Valorisierung von Rentenleistungen in der Ruhestandsphase, auf die an späterer Stelle dieser Arbeit eingegangen wird.¹¹⁶

Wegen der großen Bedeutung der Verlässlichkeit eines bestimmten Versorgungsniveaus im Alter spielt auch der Aspekt der Sicherheit der Renten eine Rolle in der Alterssicherung. Die Sicherheit der gewählten Anlageform ist insbesondere in kapitalgedeckten Systemen relevant. Hier gilt es, den Trade-Off zwischen einer möglichst hohen Rendite und der Sicherheit der Anlagen zu berücksichtigen. In einem Umlagesystem spielt der Aspekt sicherer Anlagen wegen des fehlenden Kapitalstocks keine Rolle. Da die Verzinsung der Beiträge in Umlagesystemen von der Wachstumsrate der Lohnsumme abhängt, kann auf die Sicherheit nicht direkt Einfluss genommen werden.

4.4.3. Umverteilungsfragen

Die in einem Umlagesystem charakteristischen Finanzströme zwischen den Generationen – die Beitragszahlungen der Jungen finanzieren die Renten der Alten – stellt noch keine Umverteilung im eigentlichen Sinne dar, sondern ist vielmehr die Manifestation des primären Ziels einer jeden Alterssicherung den Konsum über den gesamten Lebenszyklus eines Individuums hinweg zu glätten. Solange den während der Erwerbsphase geleisteten Beiträgen

¹¹⁶Vgl. Kapitel 6.

proportionale Leistungen in der Ruhestandsphase gegenüberstehen, d.h. solange das Äquivalenzprinzip erfüllt ist, findet keine Umverteilung statt, weder zwischen Individuen, noch zwischen Generationen.¹¹⁷

Zu einer interpersonellen Form der Umverteilung in der Alterssicherung kommt es jedoch, wenn über das soziale Sicherungssystem auch weiter gefasste Ziele von Gleichheit und Gerechtigkeit verfolgt werden, die über eine reine Konsumglättung über den Lebenszyklus hinweg hinausgehen. Zu denken ist hier insbesondere an die Gewährung beitragsfreier Zeiten und an die Steuerfinanzierung des Staatszuschusses¹¹⁸ zur Rentenversicherung. Die Anerkennung von gesellschaftlich gewünschten Tätigkeiten außerhalb einer Erwerbstätigkeit, wie bspw. Erziehungszeiten, Pflege von Angehörigen etc. in Form einer Anrechnung dieser Zeiten, in denen keine Rentenbeiträge gezahlt werden, auf die Rentenansprüche führt zu einer Umverteilung von den Erwerbstätigen zu den durch diese Regelung Begünstigten. Die Tatsache, dass der Staatszuschuss zur Rentenversicherung aus Steuermitteln finanziert wird, führt zu einer Umverteilung von den Steuerzahlern an die Mitglieder der Rentenversicherung. Auch Steuergelder von Gruppen, die nicht in der Rentenversicherung erfasst sind, fließen in die Finanzierung des Staatszuschusses. Weitere Elemente der interpersonellen Umverteilung finden Eingang in das Alterssicherungssystem, wenn die Möglichkeit besteht, ohne Abschläge vorzeitig in den Ruhestand zu gehen, wenn abgeleitete Hinterbliebenenrenten gewährt werden, und wenn die Beitragssätze nicht nach dem Sterblichkeitsrisiko differenziert werden.¹¹⁹ Der letzte Punkt ist insbesondere auch wegen der unterschiedlichen Lebenserwartung von Frauen und Männern von Bedeutung.

Die in der öffentlichen Diskussion häufig in diesem Zusammenhang ebenfalls genannte Beitragsbemessungsgrenze erfüllt das Kriterium interpersoneller Umverteilung nicht vollständig, da der ab dem Einkommen an der Bemessungsgrenze eintretenden verhältnismäßig geringeren Beitragsverpflichtung auch eine individuell schlechtere Zielerfüllung gegenübersteht – gemessen am Ziel einer Lebensstandardsicherung.

Spezifische interpersonelle Verteilungswirkungen, die in Kapitaldeckungssystemen auftreten, sind Veränderungen bei der funktionellen Einkommensverteilung. Aufgrund des größeren

¹¹⁷ Das Thema der Generationengerechtigkeit soll hier nicht näher behandelt werden, da es zu weit vom Gegenstand der vorliegenden Arbeit wegführt.

¹¹⁸ Vgl. Külp (1994): 338ff.

¹¹⁹ Vgl. Viebrok/Dräther (1999): 25.

Kapitalangebotes und der höheren Arbeitsproduktivität sind - insb. in einer geschlossenen Volkswirtschaft - niedrigere Zinsen und höhere Reallöhne zu erwarten.¹²⁰ Außerdem führt der durch das insgesamt gestiegene Vermögen niedrigerer Zinssatz dazu, dass Großvermögen langsamer wachsen und es also zu einer Egalisierung der Vermögensverteilung kommt.¹²¹

4.5. Zwischenfazit

Kapitel 4 diente dazu, Klarheit über die Ziele von Rentensystemen, ihre Funktionsweisen – bei denen zwischen Umlage- und Kapitaldeckungssystemen zu unterscheiden ist - sowie über die Art und Begründung des Staatseingriffs im Bereich der Alterssicherung zu erzielen. Es wurde abgeleitet, dass sich aus der inneren Logik eines Alterssicherungssystems als seine wesentlichen Ziele die Sicherung eines adäquaten Versorgungsniveaus für den Konsum im Alter, die Glättung von Einkommen über den Lebenszyklus, sowie die makro- und mikroökonomische Effizienz des Systems ergeben.

Als weitere wesentliche Elemente eines Alterssicherungssystems wurden die Versicherungsfunktion gegen bestimmte Risiken sowie Verteilungsaspekte herausgearbeitet. Umverteilung erfüllt dabei in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung eine effizienzsteigernde Wirkung. Gleichzeitig liefern die in der Rentenpolitik enthaltenen Umverteilungsziele ein wesentliches Argument für deren gesamtgesellschaftliche Organisation. Weitere Argumente dafür sind die Gefahr von Kurzsichtigkeit der Wirtschaftssubjekte bei der Abschätzung ihres Vorsorgebedarfs für den Ruhestand und Fehlanreize für individuelles Verhalten aufgrund existierender Systeme der Mindestbedarfsdeckung. Aus reinem Marktversagen lässt sich für den Bereich der Rentenpolitik ein staatliches Handeln nicht begründen.

Schaut man sich an, welche Ziele der Alterssicherungspolitik mit welcher Organisationsform eines Rentensystems erreicht werden können, ergibt sich für den Vergleich von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren folgendes Bild: Die Grundfunktionen einer Alterssicherung, nämlich eine Konsumglättung über den Lebenszyklus und die Absicherung gegen Risiken können mit beiden Organisationsformen erreicht werden. Umverteilung ist nur im Umlageverfahren inhärent. Hier besteht ein gewisser trade-off zur Effizienz der Systeme. Betrachtet man die Effizienz losgelöst von der Umverteilung schneiden kapitalgedeckte Systeme besser ab. Nimmt man die gesamtwirtschaftlich betrachtet effizienzsteigernde

¹²⁰ Vgl. Homburg (1988): 96.

¹²¹ Vgl. Homburg (1988): 97.

Wirkung von Umverteilung mit ins Kalkül ergibt sich wieder ein ausgewogeneres Bild zwischen Umlage und Kapitaldeckung. Klare Unterschiede bestehen bei der Abhängigkeit von demographischen Entwicklungen – kapitalgedeckte Systeme sind dagegen besser gewappnet – und beim Schutz vor Inflation – dieser ist in Umlagesystemen besser.

Die in diesem Kapitel abgeleitete Funktionsweise einer rein national organisierten Alterssicherungspolitik ist der Referenzmaßstab für den im folgenden analysierten Fall einer Rentenpolitik in einem integrierten Wirtschaftsraum.

5. Rahmenbedingungen für die Rentenpolitik im integrierten Wirtschaftsraum der EU

Durch die Integration der europäischen Volkswirtschaften im Rahmen der EU verändern sich auch die Rahmenbedingungen für die Alterssicherungssysteme. Im integrierten Wirtschaftsraum entstehen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen nationalen Alterssicherungssystemen. Die Integration führt auch zu neuen Anforderungen an die Alterssicherungssysteme. Diese ergeben sich aus der Koexistenz unterschiedlicher Alterssicherungssysteme in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum, in dem gleichzeitig die größtmögliche Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie die Arbeitskräftemobilität angestrebt wird.¹²² Um integrationskompatibel zu sein, müssen die Alterssicherungssysteme auch vor dem Hintergrund der durch die Integration veränderten Rahmenbedingungen noch ihre Funktionalitäten im sozialpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Sinn erfüllen können.¹²³ Gleichzeitig darf die Ausgestaltung der Systeme den Zielen der Integration nicht zuwider laufen. Eine solche die Integration hemmende Rückwirkung der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten kann sich aus der konkreten Ausgestaltung einzelner Alterssicherungssysteme ergeben. Darüber hinaus kann aber auch aus den Unterschieden zwischen den Systemen oder aus den Regelungen, die ihr Zusammenwirken betreffen, ein Integrationshemmnis entstehen, wenn diese so ausfallen, dass sie entweder die Funktionsfähigkeit der Systeme in Frage stellen oder in ihren Wirkungen nicht kompatibel mit den Zielvorstellungen eines integrierten Wirtschaftsraumes sind. Beide Aspekte der Wechselwirkungen zwischen den nationalen Systemen und der Integration werden im folgenden systematisiert, um mögliche Problembereiche aufzudecken und im nächsten Schritt die gewählten Lösungsmöglichkeiten zu bewerten und nach Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu suchen.

5.1. Arbeitskräftemobilität im Binnenmarkt der EU

Die Mobilität der Arbeitskräfte über nationale Grenzen hinweg ist einer der wesentlichen Faktoren, die im integrierten Binnenmarkt der EU den Funktionsrahmen für die Alterssicherungssysteme im Vergleich zu einer rein nationalen Betrachtung verändern.

¹²² Vgl. auch Fenge et al. (2002): X.

¹²³ Vgl. dazu Kapitel 4.

5.1.1. Arbeitskräftemobilität als Voraussetzung für den gemeinsamen Arbeitsmarkt

Die Mobilität des Faktors Arbeit ist im Europarecht unter dem Begriff der „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ subsummiert. Diese stellt neben dem freien Warenverkehr, dem freien Kapitalverkehr und der Dienstleistungsfreiheit die vierte der Freiheiten des gemeinsamen Marktes dar. Sie ist expliziter Bestandteil des EG-Vertrages. Dort heißt es:

„Innerhalb der Gemeinschaft ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.“¹²⁴

In den folgenden Absätzen des Artikels 39 EGV wird ausgeführt, wie diese sehr allgemeine Aussage zu interpretieren ist. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer umfasst demnach das Verbot jeglicher Arbeitsmarktdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit sowie insbesondere das Recht, sich zur Stellensuche und Ausübung einer Beschäftigung frei in der Gemeinschaft zu bewegen.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist also nicht nur ein Ziel, sondern ein bestehendes Charakteristikum des gemeinsamen Binnenmarktes und folgt unmittelbar aus der Logik des Integrationsgedankens. Die Konzeption des Binnenmarktes folgte dem Ziel innerhalb der Gemeinschaft durch die Aufhebung der nationalen Grenzen für Güter, Kapital und Dienstleistungen die volkswirtschaftliche Allokation zu verbessern.¹²⁵ Eine solche verbesserte Allokation umfasst auch die Arbeitsmärkte.¹²⁶

Eine interregional effiziente Allokation des Faktors Arbeit in einem integrierten Arbeitsmarkt liegt genau dann vor, wenn die Grenzproduktivitäten über die Regionen hinweg ausgeglichen sind.¹²⁷ Nach neoklassischer Wirtschaftstheorie entspricht die Grenzproduktivität genau dem Lohnsatz. Unterstellt man Wettbewerbsmärkte und Migrationskosten von Null, ist der Faktor Arbeit dann effizient über das Integrationsgebiet verteilt, wenn die Bruttolöhne über die Regionen hinweg ausgeglichen sind.¹²⁸

¹²⁴ Art. 39,1 EGV.

¹²⁵ Es sei angemerkt, dass die Vollendung des Binnenmarktes in den verschiedenen Bereichen verschieden weit fortgeschritten ist

¹²⁶ So auch Schulz (1996): 157.

¹²⁷ Vgl. z.B. Breyer/Kolmar. (1995): 18.

¹²⁸ Vgl. *ibid.* In diese Rechnung gehen allerdings nur die individuell zurechenbaren Migrationskosten ein. Aufgrund von Migration entstehende gesamtgesellschaftliche Kosten sind darin nicht berücksichtigt.

Diese volkswirtschaftliche Effizienzbedingung für ein Arbeitsmarktgleichgewicht ist jedoch nicht deckungsgleich mit der Bedingung für ein Migrationsgleichgewicht. Die Migrationsentscheidungen wanderungswilliger Individuen richten sich nicht nach den für die volkswirtschaftliche Effizienz ausschlaggebenden Bruttolöhnen, sondern nach den Nettoeinkommen.¹²⁹ Zwischen diesen beiden Größen liegen die Abgabenlast und die staatlichen Leistungen. Wenn dieser Saldo in zwei Ländern unterschiedlich ausfällt, bestehen theoretisch Wanderungsanreize.¹³⁰

Da die Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen einen beträchtlichen Teil der Abgabenlast darstellen, können unterschiedlich ausgestaltete Alterssicherungssysteme zu Wanderungsanreizen führen.¹³¹ Die Ausgaben für Alter und Hinterbliebene machen den größten Anteil an den gesamten Sozialabgaben aus. Im Durchschnitt der EU-27 beliefen sie sich 2005 auf 45,9% der gesamten Sozialausgaben oder 12,0% des BIP.¹³² Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind dabei erheblich. In Irland entfielen nur 4,5% des BIP auf Rentenleistungen, in Italien waren es 15,5%.

Auch der Anteil der Sozialbeiträge zur Finanzierung der Sozialausgaben variiert zwischen den Mitgliedstaaten deutlich (vgl. Abb. 1). Er lag 2005 im EU-Durchschnitt bei 59% und variierte zwischen 28,8% in Dänemark und 80,7% in Italien. Neben den Sozialbeiträgen sind Steuern der zweite Faktor für Einnahmen im Bereich des Sozialschutzes, ihr durchschnittlicher Anteil liegt bei 37,6%. Andere Einnahmequellen belaufen sich im EU-Durchschnitt lediglich auf 3,4%.

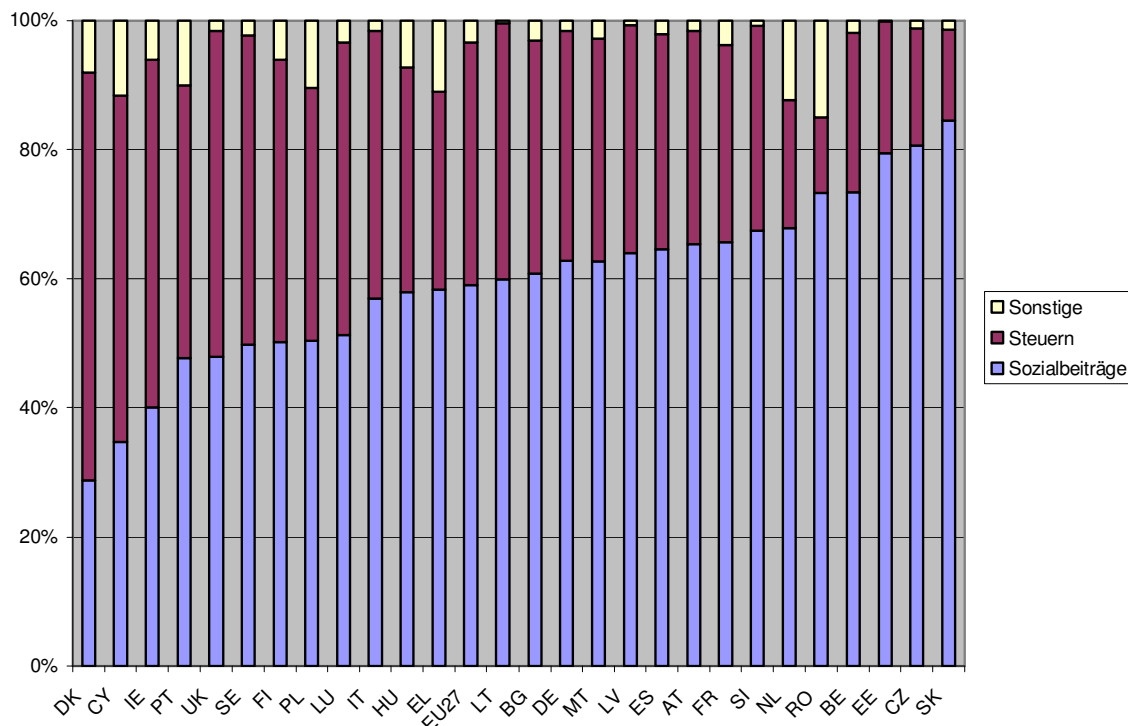
¹²⁹ Vgl. *ibid.*

¹³⁰ Vgl. Richter (2000).

¹³¹ Gleichzeitig gilt jedoch, dass Migrationsentscheidungen von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden und dass dabei nicht nur monetäre Größen eine Rolle spielen, sondern z.B. auch ortsabhängiges Wissen. Vgl. dazu bspw. Fischer et al (2000).

¹³² EUROSTAT (2008b): 5.

Abbildung 1: Finanzierung der Sozialausgaben, Beiträge und Steuern



5.1.2. Empirischer Befund zum europäischen Arbeitsmarkt

Die oben definierte Freizügigkeit der Arbeitnehmer stellt die Grundlage für einen gemeinsamen Arbeitsmarkt dar und bietet theoretisch die Möglichkeit einer optimalen Arbeitsallokation über die gesamte Gemeinschaft hinweg. Verschiedene Indikatoren deuten jedoch darauf hin, dass ein gemeinsamer Arbeitsmarkt in der EU noch keine Realität darstellt.

Die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU ist faktisch eher gering, auch wenn in den letzten Jahren ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war. Insgesamt ließen sich im Jahr 2006 nach Eurostat-Angaben ca. 3,5 Millionen Menschen neu in den Mitgliedstaaten der EU nieder. Von diesen waren etwa 1,2 Millionen EU-Bürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederließen, etwa eine halbe Million Menschen kehrte in ihre Heimatländer zurück und weitere ca. 1,8 Millionen Immigranten kamen aus Ländern außerhalb der EU.¹³³ Damit ist der Anteil an EU-Bürgern, die sich innerhalb der EU in einen anderen Mitgliedstaat bewegen, zwar nach wie vor recht gering. Im Vergleich zum Jahr 2002 ist aber ein deutlicher Anstieg festzustellen, der einer jährlichen Zuwachsrates von ca. 10% gleichkommt.¹³⁴ Die

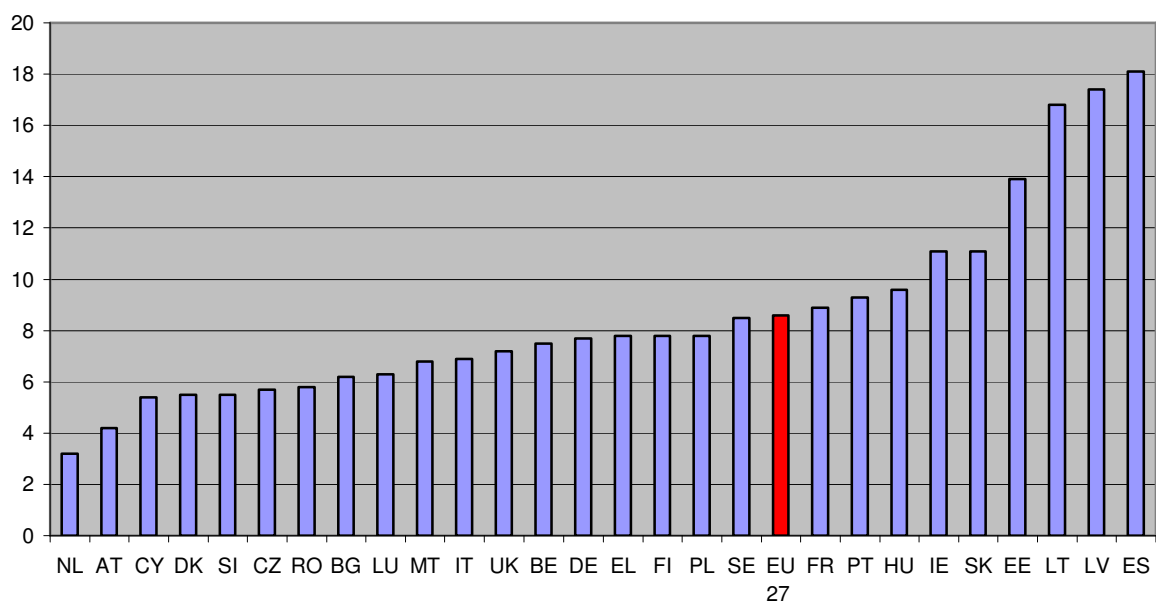
¹³³ Vgl. dazu EUROSTAT (2008a).

¹³⁴ ibid

größten Gruppen an mobilen EU-Bürgern kommen aus Polen (ca. 290.000) und Rumänien (ca. 230.000).¹³⁵ Damit kann die Arbeitsmigration im Zuge der Osterweiterung der EU als wesentlicher Faktor für diesen Zuwachs an innereuropäischer Mobilität angesehen werden.

Große Unterschiede bestehen nach wie vor auch bei den Arbeitslosenquoten in den verschiedenen Mitgliedstaaten (vgl. Abb. 2). Sie reichen für April 2009 von 3,2% in den Niederlanden bis zu 18,1% in Spanien. Der Durchschnittswert für die EU-27 liegt bei 8,6%.

Abbildung 2: Arbeitslosenquoten in der EU



Datenquelle: Eurostat Online Datenbank
 Daten für April 2009; UK März 2009; Griechenland, Italien, Rumänien Dezember 2008

Auch bei der Arbeitsproduktivität und den Löhnen (vgl. Tabelle 4) gibt es starke Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Normiert man die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in der EU-27 auf 100 ergeben sich Werte zwischen ca. 35% in Bulgarien und 173% in Luxemburg. Die neuen Mitgliedstaaten liegen dabei alle unter dem EU-Durchschnitt.

Die Arbeitskosten weisen ebenfalls sehr große Unterschiede auf. So kostet eine Arbeitsstunde in Bulgarien lediglich 1,65 Euro, in Dänemark dagegen 33,09 Euro. Der EU-Durchschnitt liegt bei 19,85 Euro. Auch hier liegen die neuen Mitgliedstaaten deutlich unter dem EU-

¹³⁵ ibid

Durchschnitt. Die Gruppe der Mitgliedstaaten, die sich durch eine niedrige Arbeitsproduktivität auszeichnet, liegt tendenziell auch am unteren Ende der Skala bei den Arbeitskosten. Eine strenge Korrelation der Rangordnung bei beiden Größen gibt es jedoch nicht. (vgl. Tabelle 4)

All diese Indikatoren deuten darauf hin, dass die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten der EU durch starke Disparitäten gekennzeichnet sind und dass eine effiziente Allokation des Faktors Arbeit über den gesamten Binnenmarkt hinweg derzeit keine wirtschaftliche Realität darstellt. Für die Zwecke dieser Arbeit soll das Augenmerk auf mögliche Hemmnisse für den gemeinsamen Arbeitsmarkt gerichtet werden, die sich aus dem Zusammentreffen unterschiedlicher Alterssicherungssysteme ergeben könnten.

Tabelle 4 : Produktivität und Arbeitskosten in der EU

	Arbeitskosten*	Arbeitsproduktivität**
BG	1,65	34,9
RO	2,68	43,7***
LV	3,41	53,5
LT	4,21	59,3
SK	5,33	75,0
EE	5,5	64,2
PL	6,03	60,9
HU	6,34	73,0
CZ	7,14	71,8
MT	8,69	90,7
PT	10,97	71,2
SI	11,29	84,5
CY	11,98	83,5
EL	13,37*****	102,0
ES	15,77	103,6
EU-27	19,85	100,0
IT	21,39*****.	108,5
UK	24,47*****	111,8
AT	26,96	115,0
NL	27,41*****	112,4
DE	27,7	107,2
FI	29,41	110,9
FR	30,25	122,0
BE	31,58	129,8
LU	31,98	173,9
SE	32,16	111,8
DK	33,09	102,1
IE	n.v.	139,8

* in Euro pro Stunde; Werte für 2006

** BIP in KKS je Beschäftigtem m Vergleich zur EU-27 (EU-27 =100), Werte für 2007

*** Prognose

**** Werte für 2005

*****Werte für2003/2004

Quelle: Eurostat Online Datenbank

5.1.3. Mobilitätsbeschränkungen aufgrund von Systemunterschieden

Wegen der engen Verbindung zwischen der Rentenpolitik und dem Arbeitsmarkt kann es zu einer Behinderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer aufgrund der Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen kommen. Die Begründung von Ansprüchen an die Alterssicherungssysteme ist in den meisten Mitgliedstaaten an das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses geknüpft.¹³⁶ Entscheidet sich ein Arbeitnehmer, ein Beschäftigungsverhältnis in einem anderen Mitgliedstaat der EU aufzunehmen, verlässt er in der Regel auch sein bisheriges Sozialversicherungssystem,¹³⁷ so dass sich auch seine Anspruchsgrundlage an die Alterssicherungssysteme verändert. Damit hieraus keine Mobilitätshemmnisse entstehen, darf ein solcher Wechsel nicht zum Nachteil des Arbeitnehmers ausfallen.¹³⁸

Probleme und Kosten bei einem Wechsel des Alterssicherungssystems können bspw. dann entstehen, wenn die Portabilität von Ansprüchen an die Alterssicherungssysteme fehlt oder eingeschränkt ist. Dies kann eine wichtige Restriktion für Arbeitsmigration darstellen, da gerade im Bereich der Alterssicherungssysteme lange Anwartschafts- und Wartezeiten zurückzulegen sind, bevor überhaupt Ansprüche an das System entstehen. Wenn Mobilität nicht eingeschränkt werden soll, dürfen diese Zeiten bei einem Systemwechsel nicht verloren gehen.¹³⁹ Analog gilt dies natürlich für die Auszahlung der Leistungen. Auch diese muss grenzüberschreitend gewährleistet sein.

Um nicht als Integrationshemmnis zu wirken, muss Portabilität in allen Säulen der Alterssicherungssysteme gelten, d.h. die Portabilität von Leistungsansprüchen und Anwartschaften ist eine Anforderung, die nicht nur von den staatlichen Rentensystemen (1. Säule) zu erfüllen ist, sondern auch in der betrieblichen Säule der Altersvorsorge (2.Säule). In diesem Zweig der Alterssicherung liegen die Hürden für eine solche Portabilität noch viel höher. Diese ist derzeit teilweise noch nicht einmal bei einem Arbeitgeberwechsel innerhalb eines Mitgliedstaates gewährleistet, da auch dann zum Teil sehr lange Anwartschaftszeiten und Unverfallbarkeitsfristen bestehen.

¹³⁶ vgl. Kapitel 6.

¹³⁷ Auf die verschiedenen Regelungen zur Systemzugehörigkeit sowie auf Fälle, in denen ein Arbeitsplatzwechsel nicht mit einem Wechsel des Sozialversicherungssystems verbunden ist, wird an späterer Stelle eingegangen.

¹³⁸ Dieser Gedanke liegt auch dem EU-Koordinierungssystem in der sozialen Sicherung zugrunde, das an späterer Stelle dieser Arbeit genauer untersucht werden wird. Hier geht es zunächst um die Entwicklung eines Rahmens, anhand dessen dann die Zielerreichung des EU-Koordinierungssystems ermittelt werden kann.

¹³⁹ Zum EU-Koordinierungsansatz vgl. Kapitel 2.

Mobilitätsbeschränkungen können sich auch durch abweichende Definitionen der Mitgliedschafts- und Beitragspflichten in den staatlichen und/oder betrieblichen Alterssicherungssystemen ergeben.¹⁴⁰ Diese variieren zwischen den Mitgliedstaaten der EU teilweise erheblich und betreffen sehr grundlegende Merkmale der Systeme, wie z.B. das Anknüpfen der Mitgliedschaft an der Arbeitnehmereigenschaft oder aber am Wohnsitz, eine einkommensabhängige oder pauschale Beitragszahlung etc.¹⁴¹ Auch ein Wechsel zwischen zwei Systemen, die eine sehr unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen Säulen aufweisen, kann mit schwer abschätzbaren finanziellen Folgen für das wanderungswillige Individuum verbunden sein. Sowohl fehlende Portabilität von Ansprüchen an betriebliche Systeme als auch deutliche Unterschiede bzgl. des relativen Gewichtes der jeweiligen Säulen für die resultierende Gesamtrente eines Individuums können sich also als ernsthaftes Integrationshemmnis für den gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt auswirken.

5.2. Systemwettbewerb als Herausforderung für Alterssicherungssysteme in der EU

Neben der Mobilität der Arbeitskräfte ist der Wettbewerb der Systeme ein zweiter wesentlicher Faktor, der die Funktionsbedingungen für die Alterssicherungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum von einer rein nationalen Betrachtung unterscheidet.

5.2.1. Konzepte von Systemwettbewerb

Das grundlegende Konzept des Systemwettbewerbs basiert auf dem Gedanken, dass alternative Standorte¹⁴² miteinander im Wettbewerb um die Attrahierung von mobilen Faktoren stehen. Faktormobilität stellt also eine Voraussetzung für Systemwettbewerb dar, denn ein echter Wettbewerb zwischen Standorten bzw. Institutionen kann erst dann entstehen, wenn die Akteure die Möglichkeit haben, wirksame Sanktionen einzusetzen, d.h. insbesondere die jeweilige Jurisdiktion qua Abwanderung verlassen können (Exit-Option¹⁴³).

Das Konzept des Systemwettbewerbs wird in der Literatur sowohl auf den Faktor Kapital als auch auf den Faktor Arbeit angewendet. Im ersten Fall geht es um die Attrahierung von

¹⁴⁰ Vgl. Fenge et al (2002): 188.

¹⁴¹ Vgl. Kapitel 6 für Spezifika der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der EU.

¹⁴² Für die vorliegende Arbeit ist der Wettbewerb zwischen Staaten relevant. Teile der Literatur zum Systemwettbewerb beziehen sich aber auch auf den Wettbewerb zwischen Regionen.

¹⁴³ Zurückgehend auf Hirschman (1970).

Investitionen und Produktionsstätten für einen bestimmten Standort und die damit einhergehenden Vorteile wie Steuereinnahmen, Arbeitsplätze, Prosperität für die Region etc. Beim Wettbewerb um den Faktor Arbeit kommen als besondere Aspekte u.a. noch der Wettbewerb um qualifiziertes Personal, die Attrahierung von mobilen Steuerzahlern und die Beeinflussung der Bevölkerungsstruktur hinzu.

Einer der Schlüsseltexthe für die Konzeptionierung von Systemwettbewerb war eine Arbeit von Tiebout (1956). Darin übertrug er die Idee von der Effizienz dezentraler Ordnungen auf staatliche Entscheidungsprozesse. Die Konkurrenz von Staaten um mobile Produktionsfaktoren erfolgt dabei in seinem Modell über eine attraktive Kombination aus öffentlichen Dienstleistungen auf der einen Seite und den dafür zu entrichtenden Steuerpreisen auf der anderen Seite.

In der Folge haben sich im wesentlichen zwei Denkschulen zum Systemwettbewerb etabliert.¹⁴⁴ Der neoklassisch geprägte Institutional Competition Ansatz überträgt das Tiebout-Modell auf die Ebene von Staaten. Dabei werden drei Phasen unterschieden: Zunächst die konstituierende Phase, in der die Regierungen das Güterangebot und das Steuerniveau festlegen, darauf folgend die sogenannte Tiebout-Phase, in der die Unternehmen auf dieser Grundlage ihre Standortentscheidungen treffen und als dritte Phase dann der Steuerwettbewerb der Standorte, in Abhängigkeit der von den Unternehmen getroffenen Ansiedlungsentscheidungen.

Daneben gibt es den evolutiv geprägten Ansatz des Systemwettbewerbs, der auf Vanberg/Kerber (1994) zurückgeht. Diesem liegt eine modifizierte Modellvorstellung zugrunde: Ausgangspunkt ihres Modells sind Jurisdiktionen, die sich jeweils ihre eigenen (und möglicherweise unterschiedlichen) Institutionen schaffen. Die politische Ebene, die in diesem Ansatz nach dem Bild des politischen Unternehmers modelliert wird, bemüht sich um die Attrahierung von Produktionsfaktoren und hat zur Verfolgung dieses Zieles einen Anreiz, diese Institutionen zu verändern. Die Individuen schließlich reagieren durch Wanderung auf die unterschiedlichen Sets von Institutionen. Der Begriff der Institution ist dabei sehr weit gefasst und wird von Vanberg/Kerber sehr breit als „configuration of interconnected rules“¹⁴⁵ definiert. Er umfasst das ganze Spektrum von der Beachtung gesellschaftlicher Regeln (z.B. in Zusammenhang mit Eigentum) bis zu korporativen Systemen und internationalen

¹⁴⁴ Für den folgenden Absatz vgl. Daumann (1995), 53ff.

¹⁴⁵ Vanberg/Kerber (1994): 195.

Organisationen. Der evolutorische Wettbewerbsansatz ist stark von einem Denken in Populationen geprägt. Veränderungen von Populationen stellen in diesem Ansatz die Verbindung zwischen Wettbewerb und Anpassung her.

Die Art, wie Vanberg/Kerber ihr Erkenntnisziel beschreiben, macht einmal mehr die sehr enge Verbindung zwischen Faktormobilität und Systemwettbewerb deutlich.

„We seek to understand how the distribution of a population, of individuals or groups, along the rule-dimension is affected by the relative success that different rules help their respective users to achieve.“¹⁴⁶

Es besteht eine starke gegenseitige Abhängigkeit, die man quasi als Kreisbeziehung beschreiben könnte. So ist Mobilität eine Voraussetzung, damit Systemwettbewerb überhaupt erst zum Tragen kommt. Mobilität fungiert dabei als das Bindeglied, das die verschiedenen Abgaben- und Leistungssysteme zueinander in Beziehung setzt. Die Wahlmöglichkeit zwischen den Systemen und die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes System hat umgekehrt aber auch Einfluss auf die Wanderungsentscheidungen der mobilen Bürger.

5.2.2. Funktionsbedingungen für Systemwettbewerb zwischen den Alterssicherungssystemen

Die Regelungen bzgl. der Zugehörigkeit eines Individuums zu einem Alterssicherungssystem spielen eine grundlegende Rolle für den Systemwettbewerb im Bereich der Alterssicherung. Voraussetzung für den Systemwettbewerb ist die Möglichkeit für das Individuum, seine Zugehörigkeit zu einem Alterssicherungssystem zu verändern. Die Anknüpfungspunkte für die Zugehörigkeit zum jeweiligen Alterssicherungssystem variieren jedoch je nach Mitgliedstaat. Die wesentlichen Ausprägungen sind eine Anknüpfung der Systemzugehörigkeit an das Beschäftigungsverhältnis (sog. Beschäftigungslandprinzip), an den Wohnort (sog. Wohnsitzlandprinzip) oder an die Nationalität. Dem Nationalitätsprinzip sehr ähnlich ist das Ursprungslandprinzip, das die Zugehörigkeit zu dem System festschreibt, dem das Individuum zuerst angehört hat.

Ein Systemwechsel ist im Bereich der Alterssicherungssysteme auf verschiedenen Wegen denkbar. Die offensichtlichste Möglichkeit für einen solchen Systemwechsel ist die physische Mobilität des Individuums. Je nach Ausgestaltung des Systems kann für einen Wechsel des

¹⁴⁶ Vanberg/Kerber (1994): 196.

Alterssicherungssystemen in der ersten Säule entweder ein Wechsel des Wohnsitzlandes oder des Beschäftigungslandes relevant sein. Gelten Ursprungsland- oder Nationalitätsprinzip, die auch bei Wegzug des Individuums aus dem Geltungsbereich seines ursprünglichen Sozialversicherungssystems keinen Wechsel dieses Systems erlauben, besteht keine Möglichkeit für das Individuum durch Wanderung Arbitrage zwischen verschiedenen Alterssicherungssystemen zu betreiben. Ein echter Systemwettbewerb zwischen den Alterssicherungssystemen kann dann gar nicht stattfinden. Die Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen können dann auch keine Wanderungsanreize auslösen. Eine abgemilderte Form dieses lebenslangen Verbleibs in einem System ist das Modell eines verzögerten Systemwechsels. Diesem Vorschlag zufolge würde sich die Zugehörigkeit eines Individuums zu einem bestimmten Sozialversicherungssystem nicht schon mit dem Zeitpunkt der Wanderung vollziehen, sondern erst mit einer zeitlichen Verzögerung¹⁴⁷, ebenfalls mit dem Ziel, eventuelle Wanderungsanreize aufgrund von Systemunterschieden zu reduzieren.

Bei Systemen, die ihre Zugehörigkeit nach dem Wohnsitz- oder nach dem Beschäftigungslandprinzip organisieren, ist ein Wechsel des Systems durch Mobilität – sei es bei der Wahl des Wohn- oder des Arbeitsortes - und damit Systemwettbewerb grundsätzlich möglich. Rationale Individuen können also die Unterschiede bei den Alterssicherungssystemen in ihre Entscheidungen über ihren Wohn- und/oder Arbeitsort einbeziehen.¹⁴⁸ Für die Mitgliedstaaten bedeutet dies im Umkehrschluss, dass sie miteinander um die Attrahierung mobiler Arbeitskräfte konkurrieren.

Die Möglichkeiten mobiler Arbeitnehmer, das Alterssicherungssystem zu wechseln, unterscheiden sich neben den Kriterien nach welchen die Zugehörigkeit eines Individuums zum Alterssicherungssystem geregelt ist auch danach, welche Säule des Systems¹⁴⁹ betroffen ist. Für die staatlichen Systeme der ersten Säule und einer Organisation nach dem Beschäftigungslandprinzip findet ein Wechsel des Systems durch einen Arbeitsplatzwechsel in einen anderen Mitgliedstaat statt. Gilt das Wohnsitzlandprinzip, bedarf es für einen Systemwechsel eines Wohnortwechsels. Wenn Wohn- und Beschäftigungsort nicht im selben Mitgliedstaat liegen, was insbesondere für die Gruppe der Grenzpendler zutrifft, kann es zu diversen Arbitragemöglichkeiten zwischen den Systemen kommen. Haben beide betroffenen

¹⁴⁷ So von Richter (2000) und dem Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2000) vorgeschlagen.

¹⁴⁸ Auch wenn diese nur ein Faktor unter vielen bei einer Migrationsentscheidung sind.

¹⁴⁹ Für das 3-Säulen-Modell vgl. World Bank (1994). Demnach umfasst die erste Säule die staatlichen Rentensysteme, die zweite Säule die betrieblichen Altersversorgungssysteme und die dritte Säule zusätzliche private Vorsorgemaßnahmen.

Staaten die Zugehörigkeit zu ihrem Alterssicherungssystem nach unterschiedlichen Prinzipien geregelt, kann es zu unerwünschten Überschneidungen bei der Zugehörigkeit zu den Systemen kommen. Diese bieten einen Ansatzpunkt für einen Regelungsbedarf auf europäischer Ebene.¹⁵⁰

Für die 2. Säule der Alterssicherung, die betrieblichen Systeme, ist die Systemzugehörigkeit an ein Arbeitsverhältnis bei einem bestimmten Arbeitgeber gebunden. Die Sicherung der Ansprüche der Arbeitnehmer bei einem Wechsel des Arbeitgebers ist in vielen Fällen nicht gegeben oder mit deutlichen Verlusten verbunden. Bei den betrieblichen Systemen von Systemwettbewerb zu sprechen, ist daher schwierig, denn der Zugang zu einem betrieblichen System der Alterssicherung ist direkt mit dem Arbeitsvertrag bei einem bestimmten Arbeitgeber verknüpft. Aufgrund der eingeschränkten Mitnahmemöglichkeiten von Ansprüchen an betriebliche Alterssicherungssysteme bei einem Arbeitgeberwechsel können diese Systeme sich negativ auf die Mobilitätsbereitschaft von Arbeitnehmern auswirken – entscheidend ist dabei der Wechsel des Arbeitgebers, egal, ob er innerhalb eines Mitgliedstaates stattfindet, oder ob internationale Mobilität vorliegt. Im europäischen Rahmen wird es insbesondere dann zu Einschränkungen der Mobilität - und damit zu einer Abschwächung des Systemwettbewerbs - kommen, wenn das Gewicht der betrieblichen Säule zwischen zwei Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und zu den eventuellen Verlusten der Ansprüche an das betriebliche System auch noch ein Rückgang beim Versorgungsniveau aus der ersten Säule hinzukommt.¹⁵¹

Bei der dritten Säule, den privaten Vorsorgeformen weisen die individuellen Ansprüche gegenüber einem privaten Rentenanbieter einen hohen Grad an Portabilität auf. Auch die Übertragbarkeit der Ansprüche in andere Mitgliedstaaten ist in der Regel gewährleistet. Einschränkungen für Mobilität und den Wettbewerb der Systeme sind in diesem Pfeiler daher kaum zu erwarten.

Eine übergreifende und für alle drei Säulen gültige Voraussetzung für das Vorliegen von Systemwettbewerb ist Transparenz der Informationen. Die komplexen Regelungen der Alterssicherungssysteme sind für die Bürger kaum zu überblicken. Um einen umfassenden Wettbewerb zwischen den verschiedenen Alterssicherungssystemen zu gewährleisten, besteht bzgl. der Informationstransparenz sicherlich noch erheblicher Nachholbedarf.

¹⁵⁰ Vgl. dazu auch Kapitel 2.

¹⁵¹ Vgl. dazu Kapitel 6.

Systemwettbewerb zwischen den Alterssicherungssystemen entsteht jedoch nicht nur aufgrund der Mobilität der Arbeitnehmer, sondern auch aufgrund der Ansiedlungsentscheidungen mobiler Unternehmen. Für diese ist die Kostenbelastung des Faktors Arbeit dabei eine entscheidende Größe. Neben den Unterschieden bei den direkten Lohnkosten spielen hier auch die Lohnnebenkosten eine Rolle. Diese stellen immerhin einen erheblichen Anteil der gesamten Lohnkosten dar und die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU sind in diesem Bereich enorm. Für Deutschland machen die Sozialbeiträge der Arbeitgeber weit über 90% der gesamten Lohnnebenkosten aus. Die Beiträge zur Alterssicherung stellen dabei häufig den größten Einzelposten an Sozialversicherungskosten dar. Dies korrespondiert mit der überragenden Bedeutung, welche den Ausgaben für Alter im Gesamtkontext der Sozialschutzausgaben zukommen. Im Durchschnitt der EU-25 lag der Anteil der Ausgaben für Alter an den gesamten Sozialschutzleistungen im Jahr 2005 bei 39,9%.¹⁵²

5.2.3. Auswirkungen von Systemwettbewerb in der Alterssicherung

Die Systeme der Alterssicherung bieten wegen ihrer engen Verbindung zum Arbeitsmarkt breite Einwirkungsmöglichkeiten für die Auswirkungen von Faktormobilität. Dies wird in der Literatur allerdings kaum berücksichtigt.

„However, most of the analysts seem to agree on at least one issue, namely, the neglect of individuals’ mobility under future pension systems. Usually, critics tend to consider the future of an isolated pension system or, at best, of a given country’s multiple systems while ignoring or underestimating the potential for increased intercountry and intersystem mobility. In so doing, the critics neglect an entire spectrum of issues that have the potential to induce large changes in the returns individuals can expect from their pension contributions. Furthermore, the consequences for the public systems themselves are also far from negligible.“¹⁵³

Mobilität stellt eine Exit-Option dar, die es dem Individuum erlaubt, sich den Zahlungsverpflichtungen, die aus den Alterssicherungssystemen resultieren, zu entziehen. Wegen des universellen Charakters der sozialen Sicherungssysteme können die fiskalischen Auswirkungen derartiger Wanderungsentscheidungen sehr groß ausfallen. Mobilität kann

¹⁵² EUROSTAT (2008a): 3.

¹⁵³ Josten/Pestieau (2002): 86.

somit zu Ineffizienzen für die Fiskalpolitik führen.¹⁵⁴ Wichtig ist dabei, dass schon die Möglichkeit von Mobilität sozialpolitische Entscheidungen verändert.¹⁵⁵

In der Literatur werden die Auswirkungen des Systemwettbewerbs auf die Sozialpolitik häufig mit der Gefahr eines „Race to the bottom“ beschrieben.¹⁵⁶ Gemeint ist damit eine Art Unterbietungswettkampf bzgl. des Niveaus sozialer Standards. Gespeist wird diese These zum einen aus handelstheoretischen Überlegungen, nach denen die Einhaltung hoher Sozialstandards¹⁵⁷ wegen der damit einhergehenden höheren Kostenbelastung für die Unternehmen zulasten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht. Je stärker ein Land dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, desto höher wird der Druck ausfallen, das Niveau sozialer Standards abzusenken.

Die zweite Begründung für das Szenario eines „Race to the bottom“ knüpft an der Faktormobilität an. Demnach ergeben sich für die Staaten in ihrem Bestreben, mobile Faktoren an ihr Territorium zu binden, Anreize die Sozialstandards zu senken, um so eine Entlastung für diese Faktoren herbeizuführen. Die Denkfigur des „Race to the Bottom“ wird dabei sowohl auf die geringeren Besteuerungsmöglichkeiten mobilen Kapitals als auch auf die geringeren Möglichkeiten einer Belastung mobiler Arbeitskräfte mit staatlichen Abgaben bezogen. Es findet sich jedoch auch die umgekehrte Argumentation, die wegen einer hohen Präferenz der Wirtschaftssubjekte für ein hohes Niveau sozialer Standards von der Möglichkeit eines „Race to the Top“ ausgeht.

Bezogen auf die Alterssicherungssysteme trifft die Argumentation über derartige Unterbietungs- bzw. Überbietungswettkämpfe nicht unbedingt den Kern der möglichen Auswirkungen des Systemwettbewerbs auf diese Systeme. Das spezifische Sicherungsziel in diesem Zweig der sozialen Sicherung – Glättung des Konsums über den gesamten Lebenszyklus bzw. Lohnersatzleistungen während der Ruhestandsphase – verändert die Wirkungszusammenhänge im Vergleich zu anderen Zweigen der sozialen Sicherung.

Aus Sicht des mobilen Individuums gilt, dass sich, solange das Leistungsniveau in direktem Zusammenhang mit den gezahlten Beiträgen steht, der Wettbewerb nicht auf das

¹⁵⁴ Auf diesen Zusammenhang verweisen zahlreiche Autoren. Beispielhaft seien hier Homburg (1997), Wildasin (1999) und Homburg/Richter (1993) genannt.

¹⁵⁵ Vgl. z.B. Fuest (2000): 77.

¹⁵⁶ Z.B. Klevorick (1996).

¹⁵⁷ Analog gilt dies für Umweltstandards.

Leistungsniveau an sich beziehen kann, sondern auf das Verhältnis zwischen gezahlten Beiträgen und daraus resultierenden Leistungsansprüchen.¹⁵⁸ Die Wanderungsmotivation ist also eng mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz verknüpft, welches besagt, dass global betrachtet die Beiträge gleich den Leistungen sind. Bei Abweichungen vom Äquivalenzprinzip wirken Teile der Beiträge wie eine implizite Steuer. Bei Mobilität stellen Unterschiede genau bei dieser Steuer Wanderungsanreize dar, denn es können dann auch Alternativen in anderen Ländern zur Orientierung herangezogen werden.¹⁵⁹ Arbeitnehmer werden cet. par. dorthin migrieren, wo diese Steuer am geringsten ist, und werden somit zu Verzerrungen der Arbeitsallokation beitragen. Unerwünschte Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt sind also nur aufgrund der Teile eines Rentensystems zu erwarten, bei denen aus Sicht des Individuums den geleisteten Beiträgen keine direkten Leistungen gegenüberstehen. Die in einem gemeinsamen Arbeitsmarkt durch Unterschiede zwischen den Rentensystemen induzierten Verzerrungen beim Arbeitsangebot fallen daher geringer aus, wenn Beiträge und Leistungen als eng miteinander verbunden angesehen werden.¹⁶⁰ Ein Wettbewerbsdruck wird lediglich dann entstehen, wenn die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen nicht gegeben ist. Anders ausgedrückt: Es entsteht ein Druck, die umverteilenden Elemente der Systeme zu reduzieren, da diese dazu beitragen, die Beitragsäquivalenz zu durchbrechen. Diejenigen Beitragsanteile, denen keine direkten und für das Individuum nachvollziehbaren Leistungsansprüche gegenüberstehen, bilden den Anknüpfungspunkt für Wettbewerbsdruck. Ein rationales Wanderungskalkül setzt den abdiskontierten Gegenwartswert aller durch den Systemwechsel erwarteten künftigen Nutzenunterschiede in Beziehung zu den Nachteilen, die sich aus der Migration ergeben. Dieses Kalkül wird für verschiedene Individuen naturgemäß unterschiedlich ausfallen. Relevant können hierbei zahlreiche persönliche Merkmale sein, wie z.B. die relative Einkommensposition, das Alter, der Familienstand oder die Frage, ob jemand Nettozahler oder Nettoempfänger eines Sozialsystems ist. Ein Wanderungsgleichgewicht setzt daher gleiche Nutzen für identische Individuen in beiden Regionen voraus.¹⁶¹

Bei der Betrachtung mehrerer Regionen muss für Effizienzbetrachtungen ein interregionales Effizienzkonzept angewendet werden. Bezogen auf die Alterssicherungssysteme bedeutet dies, dass die Nettovorteile aus den Systemen ausgeglichen sein müssen, um ein effizientes Gleichgewicht zu ermöglichen. Ohne Migrationskosten reichen gleiche Beiträge zur sozialen

¹⁵⁸ Vgl. Breyer/Kolmar (1995).

¹⁵⁹ Vgl. Eekhoff (1997): 31.

¹⁶⁰ vgl. Thompson (1998), 73.

¹⁶¹ Vgl. Hohaus (1996): 153.

Sicherung aus, um ein interregional effizientes Migrationsgleichgewicht im integrierten Arbeitsmarkt zu erreichen.¹⁶²

Für wanderungsneutrale Anreize ist also der Ausgleich der Verteilungsintensitäten¹⁶³ entscheidend und nicht in erster Linie das absolute Niveau der Leistungen. Es liegt also die Schlussfolgerung nahe, dass ein eventuelles „Race to the Bottom“ in der Alterssicherung nur den Umverteilungsaspekt in diesen Systemen betrifft. Die potentielle exit-Option kann jedoch bereits dazu führen, dass jede Region einen geringeren Umverteilungsgrad als im Fall immobiler Individuen wählt.

Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, enthalten die meisten Alterssicherungssysteme insbesondere wenn sie über ein Umlageverfahren finanziert werden, auch intergenerative und/oder interpersonelle Umverteilungselemente. Diese Formen der Umverteilung können dazu führen, dass die direkte Verbindung zwischen Beitrag und Leistung des Systems aufgebrochen wird, insbesondere dann, wenn über das Alterssicherungssystem sozialpolitische Ziele verfolgt werden, die über eine reine Konsumglättung hinausgehen.¹⁶⁴ Wenn aus Sicht des Individuums den Beiträgen, die in der Regel eng an die Arbeitsleistung geknüpft sind, die entsprechenden Leistungen des Systems nicht mehr direkt zugeordnet werden können, kann dies Verzerrungen bei der Arbeitsangebotsentscheidung zur Folge haben:

“The greater the departure from within-generational actuarial fairness and from intergenerational equity in the design of the pension programme... the greater the tax component of the pension contribution and the less the retirement saving component. But it is only the tax component of the distribution that distorts the employment decision.”¹⁶⁵

Wenn internationale Faktormobilität gegeben ist, können solche Abweichungen vom Äquivalenzprinzip die effiziente Allokation von Arbeit über den gemeinsamen Arbeitsmarkt hinweg behindern. Um in einem integrierten Wirtschaftsraum die Voraussetzungen für Mobilität zu gewährleisten, ergibt sich daher für die Gestaltung der Alterssicherungssysteme gegenüber der rein nationalen Betrachtung ein veränderter Referenzrahmen, in dem der

¹⁶² Vgl. Breyer/Kolmar (1995): 18.

¹⁶³ zur Ausprägung der Verteilungsintensitäten in den Alterssicherungssystemen der Mitgliedstaaten vgl. Kapitel 5.

¹⁶⁴ Für die unterschiedlichen Abweichungen von der Beitragsäquivalenz in den Systemen der Mitgliedstaaten vgl. Kapitel 6.

¹⁶⁵ Disney (2004): 271.

Stellenwert von Umverteilung überdacht werden muss. Mobilität erschwert Umverteilung.¹⁶⁶ Die mit ihr einhergehende Exit-Option schränkt die Zahl durchsetzbarer Verträge mit Umverteilung ein.¹⁶⁷

Das Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Umverteilung nimmt in einem integrierten Wirtschaftsraum insbesondere wegen der Mobilität der Nettozahler zu.¹⁶⁸ Für Transfergeber kann¹⁶⁹ Mobilität eine Möglichkeit darstellen, sich den Zahlungsverpflichtungen eines bestimmten sozialen Sicherungssystems zu entziehen. Für die Regierung entsteht somit ein strategischer Anreiz, den Leistungsumfang auf ein ineffizient niedriges Niveau zu reduzieren.¹⁷⁰ Zugespitzt wird dieses Ergebnis noch, wenn man davon ausgeht, dass Individuen keine über den gesamten Lebenszyklus konstante Mobilität zeigen, sondern dass die jüngere Generation mobiler ist als die ältere. Dann ist die intergenerative Umverteilungswirkung eines Umlagesystems nicht mehr gesichert, da sich die Jungen den Sozialabgaben durch Abwanderung entziehen können. Staatliche Sicherungsprogramme würden dann teurer und ineffektiver als bei einer immobilen jungen Generation.¹⁷¹ Bei dieser Annahme wird also die Hypothese eines „Race to the Bottom“ bei mobilen Arbeitskräften gestützt.

Für die Bewertung des Systemwettbewerbs zwischen den Alterssicherungssystemen spielt neben den mobilen Arbeitskräften natürlich auch die Perspektive der Arbeitgeberseite eine Rolle. Für die Ansiedlungsentscheidung mobiler Unternehmen stehen dabei die relativen Arbeitskosten alternativer Standorte im Vordergrund. Diese werden durch die lohnbezogenen Anteile der Beiträge zur Alterssicherung beeinflusst. Zur Entlastung der Arbeitskosten wäre demnach eine Reduktion dieser lohnbezogenen Finanzierungsanteile angezeigt. Ohne kompensatorische Alternativfinanzierung beispielsweise über einen erhöhten Anteil an Steuerfinanzierung der Alterssicherung würde dies eine Absenkung des Sicherungsniveaus bedeuten. Von der Arbeitsnachfrageseite her betrachtet, lässt sich die Wirkungsrichtung des Systemwettbewerbs auf die Alterssicherungssysteme also eher mit dem Begriff des „Race to the Bottom“ fassen. Potentiale für eine Entlastung der Arbeitskosten bietet neben einer

¹⁶⁶ Vgl. Sinn (1994): 162.

¹⁶⁷ Vgl. Kolmar (1999).

¹⁶⁸ Die Mobilität von Nettoempfängern stellt demgegenüber ein kleineres Problem dar. Vgl. dazu Fuest (2000): 79 oder Kolmar (1999): 11.

¹⁶⁹ Dies ist abhängig von den Zugehörigkeitsregeln zu den sozialen Sicherungssystemen, die an späterer Stelle behandelt werden.

¹⁷⁰ Vgl. Kolmar (1999): 11.

¹⁷¹ Vgl. Wildasin (1999).

Senkung des Leistungsniveaus – die aus sozialpolitischen Erwägungen heraus in der Regel nicht wünschenswert ist – eine Erhöhung der Effizienz der Systeme. Dies könnte beispielsweise dadurch erzielt werden, dass alle – gemessen am primären Sicherungsziel – versicherungsfremden Leistungen aus der lohnbezogenen Beitragsfinanzierung herausgenommen werden.¹⁷² Auch dies betrifft in erster Linie die umverteilenden Elemente in der Alterssicherung, so dass auch von Seiten der Wettbewerbsfähigkeit bei den Arbeitskosten ein Druck in Richtung einer Reduzierung dieser Umverteilungselemente entsteht.

In der Literatur wird die These eines „Race to the Bottom“ für den Bereich der Alterssicherung unterschiedlich bewertet. Weitgehend unterstützt wird die These des „Race to the Bottom“ von Sinn (1994 und 1997). Er sieht den Effekt des Systemwettbewerbs in einem gänzlichen Verzicht auf Umverteilung. Im Gleichgewicht würden nur noch Äquivalenzabgaben erhoben.¹⁷³ Der einsetzende Fiskalwettbewerb führte bei mobilen Arbeitskräften zu einer schleichenden Erosion des Sozialstaates.¹⁷⁴

Breyer/Kolmar (1995) gehen nicht ganz so weit und sehen einschränkende Auswirkungen des Systemwettbewerbs aufgrund der Integration nur für die Teile der sozialen Sicherungssysteme, bei denen den Beiträgen keine aktuarisch fairen Leistungen gegenüberstehen.¹⁷⁵ Fuest (2000) sieht wegen hoher Mobilitätskosten gewisse Spielräume für eine umverteilende Besteuerung, räumt aber ein, dass bereits die theoretische Möglichkeit zur Abwanderung Regierungen schon zu einem Abbau der Sozialausgaben veranlassen kann.¹⁷⁶ Demgegenüber ist für Apolte (1999) der Verweis auf die empirisch geringe Mobilität in Europa ausreichend, um ein „Race to the Bottom“ nicht für realistisch zu halten.¹⁷⁷ Bean et al (1998) vertreten die Auffassung, dass Umverteilung unmöglich werden kann, wenn Menschen und Unternehmen sich der Besteuerung durch Abwanderung entziehen können.

Neben der Bestimmung der Wirkungsrichtung stellt sich angesichts der empirisch relativ niedrigen grenzüberschreitenden Mobilität in der EU natürlich die Frage, wie stark die Effekte der Mobilität auf den Systemwettbewerb tatsächlich sind. Renommierete Autoren weisen in diesem Zusammenhang auf eine Parallelität zwischen Systemwettbewerb und Marktwettbewerb hin. Der marginale Bewohner einer Region (d.h. derjenige dessen

¹⁷² Z.B. Anrechnung beitragsfreier Zeiten, Hinterbliebenenversorgung etc. vgl. dazu auch Kapitel 4.

¹⁷³ Vgl. Sinn (1994): 175.

¹⁷⁴ Vgl. Sinn (1997).

¹⁷⁵ Vgl. Breyer/Kolmar (1995): 21

¹⁷⁶ Vgl. Fuest (2000): 77.

¹⁷⁷ Vgl. Apolte (1999): 19.

Opportunitätskosten bei einem Umzug in eine andere Region niedrig sind und der daher als erster wegziehen würde) kann im Institutionenwettbewerb eine ebenso entscheidende Rolle spielen wie der marginale Konsument im Marktwettbewerb.¹⁷⁸ Durch das Verhalten dieses marginalen Bewohners können sowohl positive als auch negative Anreize für diejenigen entstehen, die über die institutionelle Struktur entscheiden.

Außerdem ist die Stärke des zwischen den Alterssicherungssystemen durch die Integration entstehenden Systemwettbewerbs davon abhängig, wie groß die Unterschiede zwischen den sich integrierenden Staaten sind¹⁷⁹: Je größer diese Unterschiede, desto stärker die Anreize für bestimmte Gruppen von Individuen, in ein bestimmtes System zu wandern bzw. es verlassen zu wollen und desto stärker also auch der Wettbewerb, der zwischen den Staaten entsteht. Mobilitätsanreize, die aufgrund der Unterschiede bei den Alterssicherungssystemen entstehen, werden umso geringer ausfallen, je ähnlicher sich die Systeme sind. Denn Anreize zum Systemwechsel entstehen nur dann, wenn die aus einem anderen System erwarteten Nettovorteile abzüglich der Mobilitätskosten für das wandernde Individuum noch positiv ausfallen. Generell ist der Spielraum mobile Nettozahler zu belasten von den Mobilitätskosten abhängig. Er ist umso größer, je träger das Arbeitsangebot auf Unterschiede bei Einkommen, Steuern und Transfers reagiert.¹⁸⁰

Die Exit-Kosten der Migration sind dabei in der Regel sehr viel höher als die Kosten eines Anbieterwechsels im Marktprozess. Das gesamte regionenspezifische Wissen – Fachwissen, aber auch an eine bestimmte Umgebung angepasste Fähigkeiten und Verhaltensweisen – geht in Form versunkener Kosten verloren.¹⁸¹ Diese Art versunkener Kosten wirkt als generelles Mobilitätshindernis und ist ein Erklärungsfaktor dafür, dass die Mobilität innerhalb der verschiedenen Regionen eines Staates oder zwischen Ländern mit ähnlichen Voraussetzungen (Sprache, Kultur, Lebensstandard, Bildungssystem etc.) in der Regel höher ist als zwischen sehr verschiedenen Ländern.

Der Systemwettbewerb wirkt also auf eine Reduzierung der umverteilenden Elemente in den Systemen der Alterssicherung hin. Es resultiert eine Tendenz zu geringerer Umverteilung als

¹⁷⁸ Vgl. Vanberg/Kerber (1994): 205.

¹⁷⁹ Näheres dazu vgl. Kapitel 6.

¹⁸⁰ Ähnliche Argumentation für den nationalen Fall bei Berthold (1997): 38.

¹⁸¹ Ähnlich Fischer et al (2000):10 und Vanberg/Kerber (1994): 205.

in der rein nationalen Betrachtung. Neben dem Ausmaß der Systemunterschiede beeinflussen die Kosten und das Ausmaß der Mobilität diesen Effekt.

Wanderungsanreize aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Alterssicherung werden dann vermieden, wenn die Umverteilungsintensität in zwei sozialen Sicherungssystemen gleich stark ausgeprägt ist. Dies gilt zumindest in einem kompetitiven Arbeitsmarkt. In einem solchen setzt sich das Lebenseinkommen aus dem Grenzprodukt der Arbeit und dem Nettovorteil aus dem Alterssicherungssystem zusammen.

Eine unterschiedliche Höhe der Beiträge alleine dürfte dieser Argumentation zufolge noch keine Wanderungsanreize auslösen. Relevant ist jedoch das Gesamtpaket aus Beiträgen und Leistungen, oder eben genau der Nettovorteil, den ein Individuum aus dem Alterssicherungssystem erwarten kann. Daraus folgt, dass nicht jede Form von Umverteilung aufgrund der Integration ausgeschlossen ist.

Empirische Studien zeigen, dass internationale Differenzen in der Besteuerung nur einen sehr geringen Einfluss auf die Migrationsentscheidung haben, aber auch, dass allein die Möglichkeit der Abwanderung Regierungen dazu veranlassen kann, umverteilende Besteuerung abzubauen und Sozialausgaben zu senken.¹⁸² Es setzt dann ein wohlfahrtsmindernder Wettbewerb ein, der ein sub-optimales Umverteilungsniveau zur Folge haben kann.¹⁸³

5.3. Fazit: Anforderungen an integrationskompatible Alterssicherungssysteme

In diesem Abschnitt werden die Anforderungen an die Alterssicherungssysteme zusammengefasst, die erfüllt sein müssen, damit diese „integrationskompatibel“ sind. Mit dem Begriff „integrationskompatibel“ ist dabei die Vereinbarkeit der Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme mit den Bedingungen der Integration gemeint. Systeme, die diese Anforderung erfüllen, können in einer negativen Definition als Systeme beschrieben werden, die keine Integrationshemmnisse darstellen. Die Kompatibilität der Rentensysteme mit der Integration ist dabei sowohl von der Ausgestaltung der verschiedenen Systemelemente innerhalb eines einzelnen Alterssicherungssystems abhängig als auch von der Regelung ihres

¹⁸² Vgl. Fuest (2000): 77.

¹⁸³ Dies ist ein Aspekt des vielzitierten „Race to the bottom“, auf welches an späterer Stelle noch detaillierter eingegangen werden wird.

Zusammentreffens. Die Herleitung der Kompatibilitätsanforderungen muss daher auf zwei Ebenen stattfinden: Zum einen auf der rein nationalen und zum anderen auf der europäischen.¹⁸⁴

Das wesentliche Merkmal der Integration mit Auswirkungen auf die Alterssicherungssysteme ist die Faktormobilität und der eng mit ihr in Zusammenhang stehende Systemwettbewerb. Um mit der Integration kompatibel zu sein, müssen die Alterssicherungssysteme – jedes für sich und auch in ihrem Zusammentreffen – so ausgestaltet sein, dass sie auch unter Integrationsbedingungen ökonomisch effizient sind. Integrationskompatible Rentensysteme müssen also so ausgestaltet sein, dass sie die Arbeitskräftemobilität nicht behindern. Die Einschränkung der Faktormobilität, um die Auswirkungen des daraus resultierenden Systemwettbewerbs abzumildern, stellt im Kontext des gesamten Integrationsrahmens mit seinen Freiheitszielen keine gangbare Option dar. Ein wesentlicher Faktor für ungehinderte Mobilität ist die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen auch im Fall eines grenzüberschreitenden Arbeitgeberwechsels. Auch grenzüberschreitend muss zur Sicherung der Arbeitskräftemobilität eine Übertragbarkeit der Rentenansprüche aus allen drei Säulen gegeben sein. Für eine umfassende Sicherung der Freizügigkeit ist außerdem die Exportierbarkeit von Rentenleistungen notwendig.

Für die Sicherung der Mobilität ebenfalls von Bedeutung ist die Angleichung der Definitionen von Mitgliedschaftsrechten und Beitragspflichten in den Alterssicherungssystemen.¹⁸⁵ Das Aufeinandertreffen von Systemen, die bzgl. der Regelungen zur Systemzugehörigkeit differieren, kann insbesondere in Grenzregionen zu perversen Anreizen bei der Wahl von Beschäftigungs- bzw. Wohnort führen – beispielsweise bei Nachbarschaft von einem nach dem Wohnsitzlandprinzip und einem nach dem Beschäftigungslandprinzip organisierten System.

Eine weitere Anforderung an die Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme im integrierten Wirtschaftsraum der EU ist ihre Fähigkeit, dem Systemwettbewerb standhalten zu können. In diesem Sinne wettbewerbsfähige Rentensysteme sind durch Anreizkompatibilität gekennzeichnet. Ganz generell lässt sich darunter eine als von den Versicherten als gerechtfertigt empfundene Belastung verstehen. Diese ist für ein einzelnes

¹⁸⁴ Hier soll es zunächst nur um die Herleitung allgemeiner Kompatibilitätskriterien gehen; die Frage nach eventuellen Regulierungserfordernissen, die sich daraus ergeben können, wird an späterer Stelle diskutiert.

¹⁸⁵ Vgl. Fenge et al. (2002) : 185.

Alterssicherungssystem in jedem Fall gegeben, wenn das Äquivalenzprinzip gilt, d.h. wenn den individuellen Beiträgen Leistungen in äquivalenter Höhe gegenüberstehen. Sind Systeme so organisiert, dass den Einzahlungen keine direkt erkennbaren Gegenleistungen gegenüberstehen – z.B. bei steuerfinanzierten Systemen – oder entsteht eine Lücke zwischen der Höhe der eigenen Zahlungen und den erwarteten Leistungen – z.B. wegen in den Systemen enthaltener Umverteilungskomponenten - kann es für einige Mitglieder des Systems Anreize geben abzuwandern.

Für die Wettbewerbsfähigkeit der Rentensysteme im europäischen Kontext ist also eine gewisse Äquivalenz ausschlaggebend. Dabei geht es weder um eine Angleichung der Beiträge noch der Leistungen. Vielmehr ist aus Sicht der Versicherten ein Ausgleich der erwarteten Nettovorteile aus den jeweiligen Umlageverfahren erforderlich.¹⁸⁶ Ein Haushalt, der sein Lebenseinkommen durch Wanderung beeinflussen will, wird in sein Optimierungskalkül das Grenzprodukt der Arbeit und den Nettovorteil aus der Umlage einbeziehen, denn genau diese beiden Komponenten ergeben in der Summe das Lebenseinkommen. Bedingung für ein interregional effizientes Gleichgewicht in einem integrierten Arbeitsmarkt ist der Ausgleich der Grenzproduktivitäten, so dass die Nettovorteile aus der Umlage ebenfalls ausgeglichen sein müssen, um ein solches Gleichgewicht zu gewährleisten.

Ein solcher Ausgleich der Nettovorteile aus der Umlage ist gleichbedeutend mit einem Ausgleich der persönlichen internen Renditen. Diese wiederum sind abhängig von der internen Verzinsung des Systems und dem Grad der im System enthaltenen Umverteilung. Probleme für die Wettbewerbsfähigkeit der Alterssicherungssysteme können sich also zum einen dann ergeben, wenn die internen Verzinsungen zweier Alterssicherungssysteme strukturell differieren. Dies ist der Fall, wenn die kapitalgedeckten bzw. umlagefinanzierten Anteile der Systeme ein stark unterschiedliches Gewicht aufweisen, denn die unterschiedliche Finanzierung führt zu strukturellen Unterschieden bei der internen Verzinsung.¹⁸⁷ Eine Angleichung der Gewichtung der verschiedenen Säulen kann also zur Integrationsfähigkeit der Systeme beitragen. Zum anderen beeinflusst auch die Umverteilung die interne Rendite. Zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit ist daher auch eine Angleichung der Umverteilungsintensität der Systeme notwendig.¹⁸⁸ Sonst besteht die Gefahr, dass

¹⁸⁶ Vgl. Kolmar (1999): 14.

¹⁸⁷ Vgl. Fenge et al. (2002): 191.

¹⁸⁸ Völlige Gleichheit ist nicht erforderlich, Systemunterschiede, die unterschiedliche Präferenzen in den Mitgliedstaaten widerspiegeln, können auch dem Wettbewerb standhalten, vgl. dazu Vaubel (1995): 115.

Umverteilung gänzlich unmöglich wird. Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, wirkt ein gewisses Maß an Umverteilung in den staatlichen Alterssicherungssystemen effizienzerhöhend, so dass ein genereller Verzicht auf umverteilende Elemente in der Alterssicherung nicht die Zielvorstellung sein kann. Es hat sich gezeigt, dass das Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Umverteilung in einem integrierten Wirtschaftsraum zunimmt.

Aus Sicht der Arbeitgeber ist für einen funktionierenden Wettbewerb der Ausgleich der Effektivbelastungen des Faktors Arbeit erforderlich. Für die Wettbewerbsfähigkeit von Alterssicherungssystemen ist aus dieser Perspektive also eine günstige Kombination aus direkten Lohnkosten und Lohnzusatzkosten in Form von Beiträgen der Unternehmen zu den Kosten der Alterssicherung ausschlaggebend – sei es in Form von Steuern oder direkten Beiträgen an die Sozialsysteme.

Die folgende Tabelle fasst die für eine Kompatibilität von Mobilitätsanreizen und Integrationszielen wesentlichen Elemente zusammen. Unterschiede zwischen den jeweiligen nationalen Präferenzen bzw. Migrationskosten lassen Spielraum für Abweichungen vom Äquivalenzprinzip in diesem Umfang.

Tabelle 5: Integrationsanforderungen an Alterssicherungssysteme

Integrierungsanforderung	Kompatibilitätsanforderung
MOBILITÄT der Arbeitskräfte	
Arbeitskräftemobilität sichern	<ul style="list-style-type: none"> - Übertragbarkeit von Ansprüchen (v.a. auch 2. Säule) - Anerkennung rentenrechtlich relevanter Zeiten - Exportierbarkeit von Leistungen - Angleichung der Definitionen von Mitgliedschaftsrechten und Beitragspflichten
WETTBEWERBSFÄHIGKEIT der Rentensysteme	
Anreizkompatibilität	<ul style="list-style-type: none"> - Äquivalenzprinzip - Ausgleich der internen Renditen - Ausgleich der Umverteilungsintensität - Ausgleich der Effektivbelastung des Faktors Arbeit

Quelle: Eigene Darstellung

6. Integrations-Check der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der EU

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die allgemeinen Ziele und Funktionen eines Alterssicherungssystems deutlich gemacht wurden und im Anschluss die durch die europäische Integration veränderten Rahmenbedingungen thematisiert wurden, sollen nun die verschiedenen Ausprägungen von Alterssicherungssystemen in den Mitgliedstaaten der EU ins Blickfeld genommen werden. Zunächst wird anhand einer Darstellung von wesentlichen Gestaltungsmerkmalen die Bandbreite der in der EU vorliegenden Systemvarianten illustriert. In einem nächsten Schritt wird untersucht, ob die vorliegenden Systemunterschiede als kompatibel mit den sich aus der Integration ergebenden Anforderungen, wie sie im vorangegangenen Kapitel erarbeitet wurden, angesehen werden können.

6.1. Unterschiede bei der Gestaltung zentraler Elemente

Die Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der EU weisen bezüglich der Ausgestaltung wesentlicher Systemelemente eine große Vielfalt auf. Diese unterschiedlichen Ausprägungen der Alterssicherungssysteme manifestieren sich sowohl in den allgemeinen Gestaltungsprinzipien der Systeme als auch bei den vielen Einzelaspekten, wie bspw. beim Versorgungsniveau oder der Umverteilung. Anhand einiger zentraler Elemente soll im folgenden eine Charakterisierung der Bandbreite der Systeme erfolgen.

Gleichzeitig gilt, dass derzeit in vielen Mitgliedstaaten der EU Reformen der Alterssicherungssysteme durchgeführt werden, die als Reaktion auf recht ähnliche Herausforderungen angesehen werden können.¹⁸⁹ So stellt insbesondere die demographische Entwicklung die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme in Frage. Die steigende Lebenserwartung und die damit tendenziell verbundene längere Bezugsdauer¹⁹⁰ von Leistungen der Alterssicherung bedeuten eine erhebliche Herausforderung für die langfristige Finanzierbarkeit der Alterssicherungssysteme. Verschärft wird diese Problematik durch die gleichzeitig zurückgehenden Geburtenzahlen, was dazu führt, dass die europäischen Gesellschaften insgesamt einen Alterungsprozess erleben und dass der steigende

¹⁸⁹ Dudek/Omtzigt (2001, 14) sehen in der integrierten EU aufgrund ihres institutionellen Gefüges mehr Gelegenheit eines grenzüberschreitenden Austausches von Reformoptionen.

¹⁹⁰ Zumindest solange das Renteneintrittsalter nicht entsprechend nach oben angepasst wird.

Finanzierungsbedarf für die Alterssicherungssysteme von einem immer kleiner werdenden Anteil an Menschen im erwerbsfähigen Alter aufgebracht werden muss¹⁹¹. Einen kurzen Überblick über diese demographischen Herausforderungen an die Systeme der Alterssicherung liefert Tabelle 6.¹⁹²

Tabelle 6: Demographie und Abhängigkeitsquotienten in der EU-27

	Lebenserwartung in Jahren *			Abhängigkeitsquotient**		
	2008	2060	Differenz***	2007	2060	Differenz****
BE	76,6	84,4	7,8	26	46	20
BG	69,7	81,6	11,9	25	64	39
CZ	73,7	83,1	9,4	20	61	41
DK	76,4	84,3	7,9	23	43	20
DE	77,3	84,9	7,6	30	59	29
EE	68,0	80,8	12,8	25	56	31
IE	77,5	85,2	7,7	16	44	28
EL	77,4	84,8	7,4	28	57	29
ES	77,4	84,9	7,5	24	59	35
FR	77,5	85,1	7,6	25	45	20
IT	78,5	85,5	7,0	30	59	29
CY	78,2	85,2	7,0	18	44	26
LV	66,0	80,5	14,5	25	64	40
LT	65,9	80,5	14,6	23	66	43
LU	76,3	84,5	8,2	21	39	18
HU	69,7	81,9	12,2	23	58	35
MT	76,0	84,3	8,3	19	59	40
NL	77,9	84,9	7,0	21	47	26
AT	77,4	84,9	7,5	25	51	26
PL	71,4	82,5	11,1	19	69	50
PT	75,8	84,1	8,3	26	55	29
RO	69,8	81,9	12,1	21	65	44
SI	74,7	83,7	9,0	23	62	39
SK	70,9	82,0	11,1	16	68	52
FI	76,1	84,3	8,2	25	49	24
SE	79,0	85,4	6,4	26	47	21
UK	77,4	85,0	7,6	24	42	18
EU27	76,0	84,5	8,5	25	53	28

*Männer bei der Geburt; Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009).

**Anzahl der über 65jährigen als Anteil der 15-64jährigen; Quelle EU-Kommission (2009).

*** in Jahren.

**** in Prozentpunkten.

¹⁹¹ Dies gilt insb. in nach dem Umlageverfahren organisierten Systemen, die in der EU derzeit vorherrschend sind.

¹⁹² Die folgenden Tabellen listen die EU-Mitgliedstaaten jeweils in ihrer protokollarischen Reihenfolge auf.

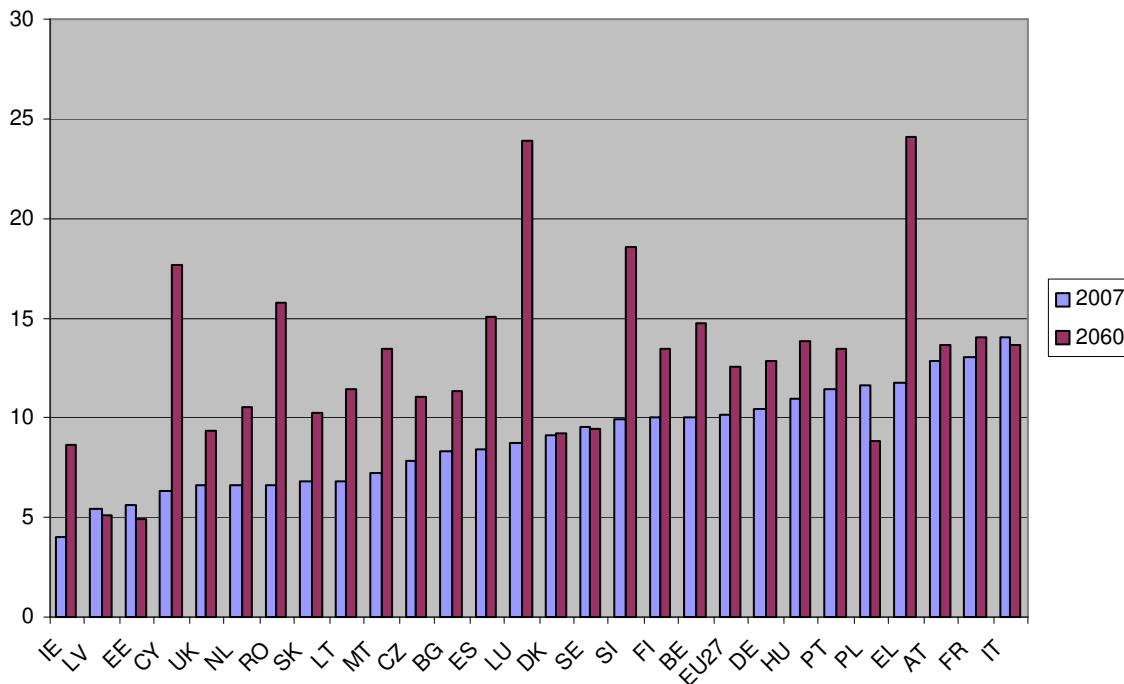
Die Lebenserwartung wird bis zum Jahr 2060 deutlich ansteigen, im EU27 –Durchschnitt um 8,5 Jahre. Es lässt sich ein Angleichungstrend dahingehend feststellen, dass die Lebenserwartung in den Ländern besonders stark ansteigt, die heute eine unterdurchschnittliche Lebenserwartung aufweisen, wie z.B. die baltischen Staaten.

Eine Folge der steigenden Lebenserwartung ist der Anstieg des sog. Abhängigkeitsquotienten (vgl. Tabelle 6). Dieser weist das Verhältnis zwischen der Bevölkerung über 65 Jahren und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus (definiert als Gruppe der 15-64 Jährigen). Projektionen gehen für die EU-Staaten im Durchschnitt von einer Verdoppelung dieses Quotienten in den nächsten vier Jahrzehnten aus. Die höchsten Werte werden für Polen, Litauen und Rumänien prognostiziert. Diese dramatischen Anstiege bedeuten, dass auf einen Rentner 2060 nur noch zwischen 2,5 (Luxemburg) und 1,4 (Polen) Menschen im erwerbsfähigen Alter kommen werden. 2007 lag die Bandbreite noch zwischen 6,3 (Irland und Slowakei) und 3,3 (Italien und Deutschland) Menschen zwischen 15 und 64 Jahren pro Rentner.¹⁹³

Die Ausgaben für die Alterssicherung werden in den nächsten Jahrzehnten in der EU deutlich steigen (im Durchschnitt um 2,4 Prozentpunkte des BIP). Die starken Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Ausgabenentwicklung (vgl. Abbildung 3) sind dabei nur teilweise eine Folge der demographischen Entwicklung. Sie werden auch durch andere Strukturmerkmale der Alterssicherungssysteme beeinflusst, auf die an späterer Stelle einzugehen sein wird.

¹⁹³ Die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters in einigen Mitgliedstaaten wird hier zu einer Entspannung beitragen.

Abbildung 3: Entwicklung der Rentenausgaben (brutto, in % des BIP)



Datenquelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009)

6.1.1. Allgemeine Gestaltungsprinzipien

Einige der Unterschiede in der Ausgestaltung der nationalen Alterssicherungssysteme betreffen bereits die grundlegenden Gestaltungsprinzipien dieser Systeme. So divergieren beispielsweise die Vorstellungen über das Ziel einer sozialen Alterssicherung und damit auch die in den jeweiligen Systemen umgesetzten Sicherungsprinzipien sowie der personelle Geltungsbereich. Aus diesen unterschiedlichen Sicherungsprinzipien ergeben sich Unterschiede bzgl. des Gewichtes, das die verschiedenen Säulen der Alterssicherung für das Gesamteinkommen der Rentner spielen sowie für die Wahl der Finanzierungsform.

6.1.1.1. Sicherungsziel und Beitrag der verschiedenen Säulen dazu

Bezüglich des Sicherungsziels lässt sich in der EU eine mehr oder weniger klar ausgeprägte Dichotomie feststellen zwischen Systemen, die eine einkommensabhängige Sicherung des Lebensstandards anstreben, und solchen, bei denen eine pauschale Grundsicherung im Vordergrund steht. In der Literatur findet sich häufig die Gegenüberstellung von Sozialversicherungssystemen auf der einen und Volksrentensystemen auf der anderen Seite,

oder nach ihren jeweiligen Begründern auch „Bismarck-Systeme“ und „Beveridge-Systeme“ genannt.¹⁹⁴

Konkret zeichnen sich die Versicherungssysteme des Bismarck-Typs durch folgende Charakteristika aus: Die Mitgliedschaft ist in der Regel an den Erwerbsstatus gekoppelt, was häufig zu getrennten Systemen für verschiedene Berufsgruppen geführt hat. Die Höhe der Beiträge und auch der Leistungen richtet sich nach dem Erwerbseinkommen, was sich aus der Logik des Ziels einer Lebensstandardsicherung ergibt. Beitragsäquivalenz der Leistungen ist also bis zu einem gewissen Maße verwirklicht.¹⁹⁵ Diesem Grundtypus („Bismarck“) lässt sich die große Mehrheit der Rentensysteme in der EU zuordnen (17 Mitgliedstaaten).¹⁹⁶

Demgegenüber basieren die Beveridge-Systeme auf einer breit angelegten Mitgliedschaft und pauschalen Leistungen, die im wesentlichen die Deckung eines Grundbedarfs sicherstellen sollen. Die Leistungen sind nicht an das Einkommensniveau gebunden, können allerdings nach der Dauer der Zugehörigkeit zum System gestaffelt sein. Die Systeme in Dänemark, Irland, Niederlande und Großbritannien lassen sich dem Beveridge-Typ zuordnen. Pauschale Leistungen stehen stärker im Vordergrund, wobei auch in diesem Systemtyp (außer in Dänemark) die Finanzierung über Beiträge erfolgt. In Irland steckt das gesamte Rentenvermögen¹⁹⁷ in diesem System. In Dänemark und Großbritannien wird das System durch einen einkommensbezogenen Anteil ergänzt, der etwa 10% des Rentenvermögens ausmacht. In den Niederlanden wird das staatliche System durch ein fast ebenso umfangreiches privates System mit festgelegten Leistungen ergänzt. Was den erfassten Personenkreis betrifft, erstreckt sich das System in Irland und Großbritannien auf Erwerbstätige. In Dänemark und den Niederlanden ist die gesamte Bevölkerung erfasst. Die Systemgestaltung ist also auch innerhalb dieser stärker einer Grundsicherung verpflichteten Gruppe recht unterschiedlich.

In einigen Mitgliedstaaten (Litauen, Luxemburg, Finnland) schließlich sind Mischsysteme zu finden, die Elemente sowohl der Bismarck-Systeme als auch der Beveridge-Systeme aufweisen. In Litauen und Luxemburg sind die Leistungen aus dem Versicherungssystem teilweise pauschal und teilweise entgeltbezogen, in Finnland gibt es trotz Dominanz des

¹⁹⁴ Ähnlich Fenge et al (2002): 4.

¹⁹⁵ Näheres zu möglichen Abweichungen, s.u.

¹⁹⁶ Dies sind die Systeme in Belgien, Tschechien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei, Schweden.

¹⁹⁷ Rentenvermögen wird von der OECD definiert als der Barwert der zu erwartenden Rentenleistungen zum Zeitpunkt des Renteneintritts.

Versicherungssystem ein teilweise steuerfinanziertes Volksrentensystem, das aber nur einen kleinen Teil des Rentenvermögens ausmacht und eine Anknüpfung der Systemzugehörigkeit am Einwohnerstatus.

6.1.1.2. Finanzierung

Die Finanzierung von Alterssicherungssystemen lässt sich in erster Linie bezüglich zweier Systemmerkmale charakterisieren. Dies ist zum einen die Frage, ob das Alterssicherungssystem als Umlageverfahren organisiert ist oder ob eine Kapitaldeckung vorliegt und zum anderen die Differenzierung nach einer Finanzierung über Beiträge oder Steuern.

In den Mitgliedstaaten der EU ist der bei weitem überwiegende Teil der staatlichen Systeme nach dem Umlageverfahren organisiert.¹⁹⁸ Die Rentenreformen der letzten Jahre weisen jedoch einen klaren Trend hin zu einer Ausweitung der kapitalgedeckten Anteile der Alterssicherungssysteme auf. Dies manifestiert sich sowohl im Ausbau der betrieblichen und privaten Säulen der Systeme als auch in Reformen innerhalb der staatlichen Säule, z.B. durch den Aufbau von demographischen Ausgleichsfonds, welche die zu erwartenden Finanzierungsspitzen in der Phase des demographischen Übergangs zumindest teilweise abfedern sollen.¹⁹⁹ Die neuen Mitgliedstaaten sind bezüglich der Aufnahme kapitalgedeckter Anteile in ihren Alterssicherungssystemen weiter fortgeschritten als viele Mitgliedstaaten der EU-15. Dies ist auf teilweise umfangreiche Reformen in den 90er Jahren nach der politischen Wende zurückzuführen. Zu dieser Zeit war zum einen die demographische Alterung der Bevölkerung bereits absehbar, zum anderen wurde eine Entlastung der maroden Staatshaushalte der ehemaligen Ostblock-Staaten angestrebt. Für beide Ziele war der Ausbau der Kapitaldeckung ein geeignetes Instrument.

Ein weiteres Differenzierungsmerkmal bei der Finanzierung von Alterssicherungssystemen stellt die Frage Steuer- vs. Beitragsfinanzierung dar. Hier zeigt sich in den Mitgliedstaaten der EU ebenfalls ein recht einheitliches Bild, da fast alle Systeme auf einer Beitragsfinanzierung beruhen. Lediglich in Dänemark gibt es ein rein aus Steuermitteln finanziertes System. Die Beitragsfinanzierung als vorherrschende Finanzierungsform passt zur Dominanz des Versicherungsgedankens der Alterssicherung im Gegensatz zu einer reinen Grundsicherung. Ein Pflichtsystem mit einkommensabhängigen Leistungen, wie es in der Mehrzahl der EU-

¹⁹⁸ Zu den nationalen Systemen vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007c).

¹⁹⁹ Vgl. z.B. Fenge et al. (2002) : 66.

Staaten praktiziert wird, kann aus Gerechtigkeitserwägungen eigentlich auch nur über Beiträge finanziert werden, die nach dem Einkommen gestaffelt sind. Anderenfalls würde eine Umverteilungsdynamik von unten nach oben einsetzen. Eine Umverteilung von oben nach unten liegt dagegen in Systemen vor, die zwar die Beiträge nach dem Einkommen staffeln, aber die Leistungen dennoch pauschal berechnen, wie beispielsweise in Irland.

Auch wenn die Beitragsfinanzierung das in der EU vorherrschende Finanzierungsprinzip darstellt, kommen über die Finanzierungsbeteiligung des Staates in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten steuerfinanzierte Anteile hinzu. Diese können durchaus beträchtliche Anteile der Gesamtkosten ausmachen.

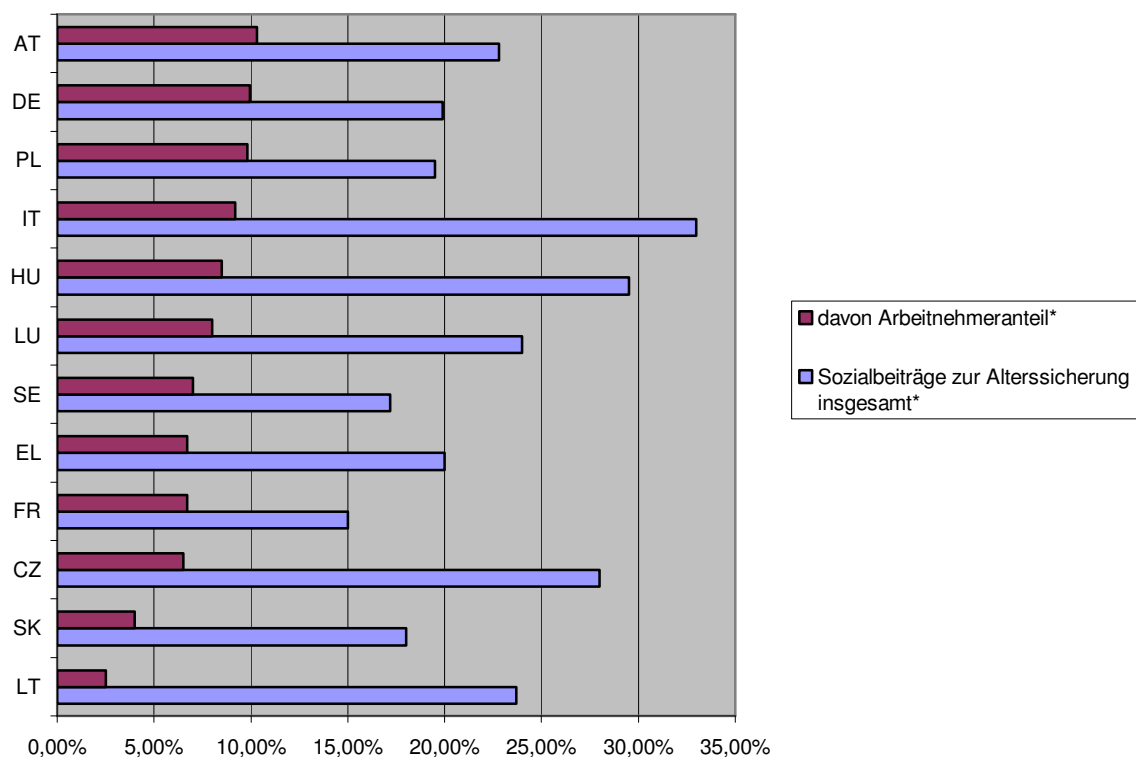
Die Existenz solcher steuerfinanzierter Anteile der Alterssicherungssysteme ist Ausdruck der übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Funktion dieser Systeme, denn über die Steueranteile wird die finanzielle Last der Altersvorsorge auf die gesamte Gesellschaft verteilt und nicht nur von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten getragen. Für die Finanzierung der solidarischen Anteile der Alterssicherungsleistungen (d.h. insbesondere Anrechnung beitragsfreier Zeiten für die Entstehung von Rentenansprüchen und Gewährung von Mindestrenten, auch wenn keine Ansprüche in entsprechendem Umfang erworben wurden) entspricht eine Steuerfinanzierung dem Äquivalenzprinzip. Dass die Anteile der staatlichen Beteiligung an der Finanzierung der Alterssicherungssysteme allerdings tatsächlich genau diesen aus gesamtgesellschaftlicher Solidarität erwachsenden Teilbereichen der Leistungsgewährung innerhalb der Systeme der Alterssicherung entsprechen, muss wegen der Komplexität dieser Zusammenhänge bezweifelt werden. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass die Finanzierungsbeteiligung des Staates verteilungsneutrale Auswirkungen hat, auch wenn aus der Logik der Systeme und ihrer gesamtgesellschaftlichen Funktionen eine teilweise Finanzierung der Leistungen aus Steuermitteln folgerichtig ist.

Die Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen in der EU sind bezüglich der grundlegenden Prinzipien ihrer Finanzierung also nicht sehr ausgeprägt. Wie Abb. 4 zeigt, gibt es gleichwohl eine erhebliche Bandbreite, was die Höhe der zu leistenden Beiträge betrifft.

Ein direkter Vergleich über alle EU-Staaten hinweg ist zwar schwierig, da in einigen Mitgliedstaaten ein Globalbeitrag für das gesamte Spektrum der sozialen Sicherung erhoben

wird, von dem die Leistungen für die Alterssicherung naturgemäß nur einen Teil ausmachen. Andere Staaten erheben die Beiträge zu den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung getrennt, so dass sich die Beiträge für die Alterssicherung separat ausweisen lassen. Die Beiträge in denjenigen Mitgliedstaaten, die keine Globalbeiträge erheben, liegen bis zu über 100% auseinander. So betragen sie in Italien 33% des Bruttoarbeitsentgeltes, während sie in Frankreich nur bei 15% liegen.²⁰⁰ Aus Sicht der Versicherten und auch der Arbeitgeber fallen die Unterschiede sogar noch deutlicher aus, da die Aufteilung der Beiträge zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ebenfalls sehr unterschiedlich geregelt ist. In Litauen zahlen die Arbeitnehmer nur 2,5% ihres Bruttoarbeitsentgeltes, während sie in Österreich mit 10,3% belastet werden.

Abbildung 4: Beiträge zur Alterssicherung – gesamt und Arbeitnehmeranteile



* in Prozent des Bruttoverdienstes

Datenquelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a), Tabelle I.

Es lässt sich also feststellen, dass in den Mitgliedstaaten der EU zwar die Höhe der Rentenbeiträge, nicht so sehr aber die grundlegenden Finanzierungsformen eine Quelle für Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen darstellen.

²⁰⁰ Auf das Verhältnis dieser Beiträge zu den entsprechenden – auch erheblich divergierenden – Leistungen der Systeme wird im nächsten Abschnitt näher eingegangen.

6.1.1.3. *Anspruchsgrundlagen*

Auf den in die Alterssicherungssysteme einbezogenen Personenkreis wurde oben schon kurz eingegangen. Die Anknüpfung von Ansprüchen aus den Alterssicherungssystemen an den Status als Erwerbstätiger ist in den Mitgliedstaaten der EU dominant. Fünf Staaten weichen jedoch davon ab. So sind in Estland, den Niederlanden, Finnland und Schweden alle Einwohner und in Dänemark alle Staatsangehörigen im Alterssicherungssystem erfasst. Dies bedeutet, dass in der EU Beschäftigungslandprinzip, Wohnsitzlandprinzip und Heimatlandprinzip aufeinander treffen, mit einer stark herausgehobenen Stellung des Beschäftigungslandprinzips.

Ein weiteres für die Bestimmung der Rentenansprüche determinierendes Element ist die Regelaltersgrenze für den Bezug von Rentenleistungen. Hier zeigt sich in den Mitgliedstaaten der EU ein zweigeteiltes Bild.²⁰¹ In den meisten alten Mitgliedstaaten (EU-15) liegt das gesetzliche Rentenalter bei 65 Jahren für Männer, für Frauen teilweise etwas darunter. Einzige Ausnahme bildet Frankreich, wo das Rentenalter bei 60 Jahren liegt. Schweden und Finnland²⁰² haben flexible Altersregelungen. In Deutschland ist eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre beschlossen worden.

In den neuen Mitgliedstaaten (EU-10), mit Ausnahme Zyperns, liegt das gesetzliche Rentenalter für Männer zwischen 61 und 63 Jahren. Für Frauen liegt der Wert auch hier meist unter diesen Grenzen. Bei den Reformen der letzten Jahre lässt sich in diesen Ländern als allgemeiner Trend eine Angleichung des Renteneintrittsalters für Frauen an dasjenige für Männer erkennen. Ebenfalls am Ziel einer Verlängerung der Beitragsphase und einer Verkürzung der Rentenphase orientiert, sind die in vielen Ländern in den letzten Jahren eingeführten Maßnahmen, die einen vorzeitigen Ruhestand erschweren sollen.²⁰³

Sehr viel deutlicher als beim gesetzlichen Rentenalter fallen die Unterschiede zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten bezüglich der Wartezeiten aus.²⁰⁴ Wartezeiten beschreiben die zeitliche Mindestvoraussetzung für die Entstehung von Ansprüchen auf Leistungen aus den Alterssicherungssystemen. Die Bandbreite reicht hier von keinerlei Voraussetzung an die

²⁰¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, (2007a), Tabelle VI.

²⁰² für die einkommensbezogenen Rententeile.

²⁰³ Einzelheiten s.u.

²⁰⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, (2007a), Tabelle VI.

Mindestversicherungsdauer (z.B. in Belgien) über eine Wartezeit von einem Quartal (Frankreich) bis hin zu 25 Versicherungsjahren (in Polen). Wartezeiten von 10-15 Jahren sind durchaus üblich. Entsprechend der Systemlogik ist in den Volksrentensystemen die Entstehung von Ansprüchen an eine Mindestlänge der Wohnzeit in dem entsprechenden Land geknüpft (je 3 Jahre in Dänemark, Finnland, Schweden).

6.1.2. Sicherungsniveau

Über die allgemeinen Gestaltungsprinzipien hinaus unterscheiden sich die Alterssicherungssysteme auch bezüglich des jeweils gewährten Sicherungsniveaus. Dieses hängt von der Ausgestaltung mehrerer Systemelemente ab, deren unterschiedliche Ausgestaltung und Auswirkungen auf das Sicherungsniveau im folgenden dargestellt werden sollen.

6.1.2.1. Ersatzraten

Die sogenannte „Ersatzrate“ bildet das Verhältnis von Renteneinkommen zu Lohnneinkommen ab. Ihre in den Mitgliedstaaten der EU sehr unterschiedliche Ausprägung reflektiert die oben bereits dargestellten unterschiedlichen Sicherungsziele (Grundsicherung vs. Lebensstandardsicherung). So ist die Bandbreite sehr groß und reicht von 33% in Estland bis zu 105% in Griechenland.²⁰⁵ (vgl. Tabelle 7).

²⁰⁵ Betrachtet wird hier die Brutto-Ersatzrate. Diese scheint für eine Analyse der unterschiedlichen Ausprägungen bei den Alterssicherungssystemen geeigneter, da in die Nettoersatzrate (nach Steuern) zusätzlich noch die Unterschiede bei den Steuersystemen einfließen, die hier aber nicht im Fokus stehen sollen.

Tabelle 7: Entwicklung und Zusammensetzung der Bruttoersatzraten

	Bruttoersatzraten 2005*			Bruttoersatzraten 2050		
	Summe	1. Säule	2. und 3. Säule	Summe	1. Säule	2. und 3. Säule
BE**	43	39	4	47	37	10
CZ	61	61	0	53	53	0
DK	49	45	4	64	39	25
DE	43	43	0	48	34	15
EE	33	33	0	36	15	21
EL	105	105	0	94	94	0
ES	91	91	0	85	85	0
FR	66	66	0	49	49	0
IE	67	31	36	67	34	33
IT	79	79	0	80	64	16
CY	46	46	0	57	57	0
LV	61	61	0	55	36	19
LT	40	40	0	42	42	0
LU	91	91	0	91	91	0
HU	66	66	0	77	59	19
MT	72	72	0	31	31	0
NL	71	30	41	69	30	39
AT	64	64	0	69	69	0
PL	63	63	0	36	36	0
PT	75	75	0	70	70	0
SI	64	64	0	39	39	0
SK	49	49	0	50	50	0
FI	57	57	0	52	52	0
SE	68	53	15	56	40	15
UK	66	17	50	69	19	50

* Definiert als theoretische Bruttoersatzrate eines männlichen Arbeitnehmers mit 40 Jahren Vollzeitbeschäftigung zum Durchschnittslohn und Beiträgen zur ersten und zweiten Säule der Alterssicherung und einem Rentenanstieg mit 65 Jahren im Jahr 2005; Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b).

** Zahlen für Belgien für das Jahr 2004.

Über die reinen Niveauunterschiede hinaus interessant sind die Unterschiede bei den Anteilen der verschiedenen Säulen an der gesamten Ersatzrate. Die Mitgliedstaaten bieten diesbezüglich ein zweigeteiltes Bild. So weisen nur Irland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich größere Anteile der Alterseinkommen aus der 2. und 3. Säule auf. Dies spiegelt zumindest für Irland, die Niederlande und Großbritannien die Orientierung am stärker auf pauschale Leistungen der Grundsicherung basierenden Beveridge-System wieder. In Schweden, dessen System ja eher dem Bismarck-Schema folgt, erklärt sich der hohe Wert durch ein gut ausgebautes System der betrieblichen Alterssicherung.

Schaut man sich die bis zum Jahr 2050 zu erwartende Entwicklung der Ersatzraten an²⁰⁶, so lässt sich ein gewisser Trend hin zu einem stärkeren Gewicht der zweiten und dritten Säulen erkennen. In sieben Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Italien, Lettland, Ungarn) werden die Anteile, die diese beiden Säulen am gesamten Sicherungsniveau haben, deutlich ansteigen. In den vier Mitgliedstaaten, die bereits heute ein großes Gewicht auf die zweite und dritte Säule legen, werden diese Anteile im Zeitablauf im wesentlichen konstant bleiben, in Irland und den Niederlanden werden sie sogar leicht rückläufig sein. Bei der Entwicklung der ersten Säule sind in der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten Rückgänge des dort erzielten Sicherungsniveaus zu erwarten, teilweise in recht deutlichen Größenordnungen, z.B. in Malta um 41 %-Punkte; in Lettland, Polen und Slowenien um über 25 %-Punkte. Lediglich in sechs Mitgliedstaaten (Irland, Zypern, Litauen, Österreich, Slowakei, Großbritannien) sind Steigerungen des über die erste Säule zu erzielenden Sicherungsniveaus zu erwarten, die aber eher gering ausfallen.²⁰⁷

Die Entwicklung der gesamten Bruttoersatzrate – zusammengesetzt aus den Anteilen, die über die erste sowie über die zweite und dritte Säule abgedeckt werden – weist ein uneinheitliches Bild auf. Es lassen sich sowohl Anstiege bei der Bruttoersatzrate als auch Rückgänge feststellen. Auch wenn sich die Anzahl der Mitgliedstaaten, die sich nach oben bzw. nach unten bewegen, in etwa die Waage hält, lässt sich doch feststellen, dass die Rückgänge von ihrem Umfang her tendenziell größer ausfallen. Anstieg bzw. Rückgang der Ersatzrate sind dabei weder mit dem jeweiligen Ausgangsniveau noch mit der Zugehörigkeit zu der Gruppe der alten oder neuen Mitgliedstaaten verknüpft. Auch weder das Lohnniveau noch die Entwicklung des Abhängigkeitsquotienten stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Entwicklung der Ersatzraten. Diese scheint vielmehr von einer Vielzahl von Faktoren abhängig zu sein.

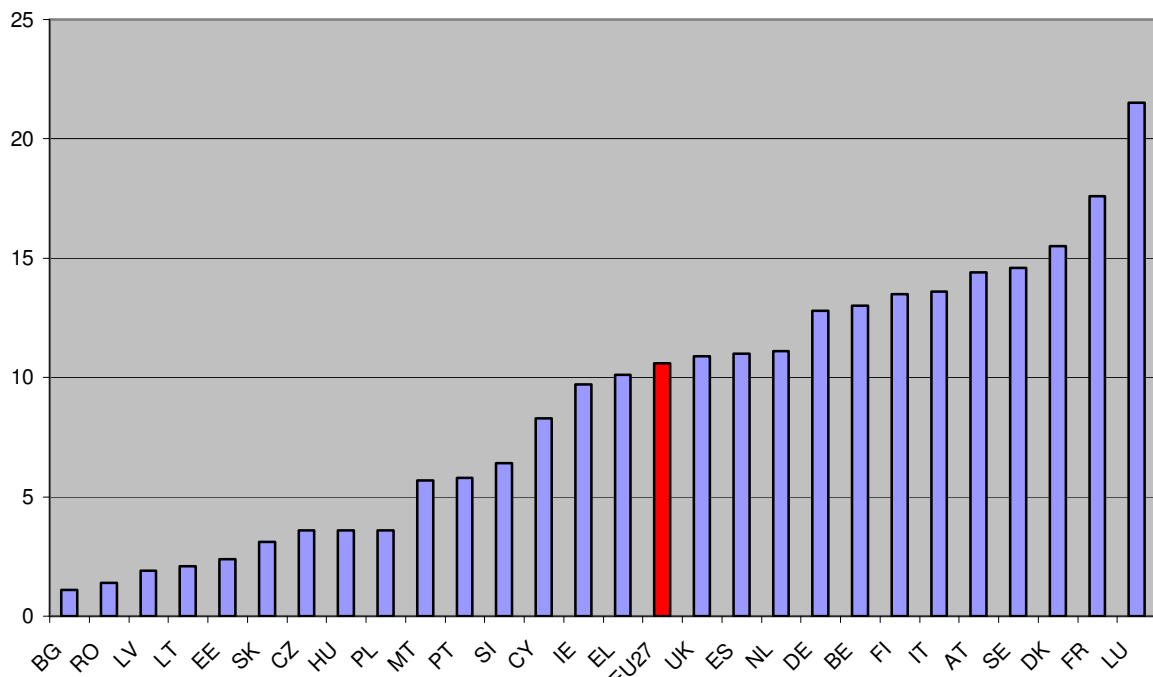
Neben den Ersatzraten sind natürlich auch die konkreten Auszahlungsbeträge bei den Renten für einen Vergleich zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten interessant. Ein direkter Vergleich der Rentenhöhen zwischen den Mitgliedstaaten weist eine enorme Bandbreite der Rentenhöhen aus (vgl. Abbildung 5). So liegt das Brutto-Rentenniveau aus der ersten Säule für einen Durchschnittsverdiener in Bulgarien nur bei 1.100 Euro pro Jahr, in Luxemburg dagegen bei 21.500 Euro. Diese Größen sind allerdings nur bedingt aussagekräftig, da sie weder die unterschiedliche Gewichtung der ersten Säule in den nationalen Systemen der

²⁰⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b).

²⁰⁷ Einzige Ausnahme ist Zypern mit einem Zuwachs von immerhin 11%-Punkten.

Mitgliedstaaten reflektiert, noch die großen Unterschiede bei den Lohnniveaus oder die Unterschiede bei der Besteuerung der Renten. Die Bruttoersatzrate stellt insgesamt einen besseren Indikator dar, um die Sicherungsniveaus vergleichen zu können, da sie auch einen Anhaltspunkt für die Zielerreichung des Rentensystems gibt und den relativen Lebensstandard der Rentner im Vergleich zu den Arbeitnehmern abbildet.

Abbildung 5: Bruttorentenhöhen 2007 (in 000 Euro pro Jahr)



Datenquelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009)

6.1.2.2. Faktoren für die Leistungsermittlung

Um weitere Einsichten in die Funktionslogik der Alterssicherungssysteme zu gewinnen, lohnt es sich, die Faktoren, die für die Leistungsermittlung herangezogen werden, etwas näher zu betrachten. In einigen Mitgliedstaaten werden diese Faktoren oder Teile von ihnen in sog. Rentenformeln zur Berechnung der monatlich auszahlenden Rentenbeträge zusammengefasst. Um die unterschiedlichen Ansätze in den Mitgliedstaaten zu verdeutlichen, sollen die relevanten Faktoren im folgenden einzeln untersucht werden.

a) Referenzeinkommen

Maßgeblich für die Höhe der Rentenansprüche ist in den meisten Systemen das Erwerbseinkommen.²⁰⁸ Die Regelungen in den Mitgliedstaaten differieren aber hinsichtlich der Festlegung des für die Rentenberechnung ausschlaggebenden Einkommens, des sog. Referenzeinkommens. Dieses ist in der Regel entweder der Durchschnitt aller im Laufe des Erwerbslebens erzielten Einkünfte oder der Durchschnittsverdienst der letzten Berufsjahre, wobei die Anzahl der dafür herangezogenen Jahre stark divergiert. So gibt es Mitgliedstaaten, in denen die Erwerbseinkommen der gesamten Versicherungszeit in die Rentenberechnung einfließen, in anderen Mitgliedstaaten gehen nur eine (kleinere oder größere) Anzahl von „besten Jahren“ ein.²⁰⁹ Bei aller Unterschiedlichkeit der Systemgestaltungen in diesem Punkt lässt sich als Trend jüngerer Reformen eine Ausdehnung des für die Rentenberechnung zu berücksichtigenden Zeitraums feststellen. Da bei längeren Zeiträumen tendenziell auch die eher am Anfang der Erwerbstätigkeit liegenden Zeiten mit in der Regel geringeren Verdiensten in die Berechnungen eingehen, sind solche Verlängerungen der Zeiträume de facto mit einem Absenken des Rentenniveaus verbunden.

²⁰⁸ Ausnahmen stellen natürlich die Systeme mit einkommensunabhängigen, pauschalen Rentenhöhen dar, wie z.B. Irland.

²⁰⁹ Letzte Jahre sind bei Regelarbeitsverhältnissen meist mit besten Jahren identisch, wenn man davon ausgeht, dass die Erwerbseinkommen sich im Laufe des Erwerbslebens nach oben entwickeln.

Tabelle 8: Referenzeinkommen für die Rentenberechnung

BE	Bruttoentgelt bis zur Bemessungsgrenze
BG	Kombination aus nationalem Durchschnittseinkommen im Jahr vor Rentenantritt und persönl. Koeffizienten
CZ	Einkommen der letzten 20 Jahre (schrittweise Verlängerung auf 30)
DK	kein Bezug zum Einkommen
DE	versicherte Arbeitsentgelte bis zur Bemessungsgrenze
EE	Gesamtsumme der gezahlten Sozialsteuer
EL	Einkommen der letzten 5 Jahre
ES	Einkommen der letzten 15 Jahre
FR	Einkommen der 25 besten Jahre (seit 2008)
IE	Mindestanzahl der geleisteten Beiträge und deren Höhe ausschlaggebend, Erwerbseinkommen spielt keine Rolle
IT	Beiträge des gesamten Arbeitslebens (seit 1996, vorher Beiträge der 5-10 letzten Jahre)
CY	alle versicherten Einkommen
LV	variiert für verschiedene Einkommensgruppen und Versicherungsdauern
LT	variiert mit Zahl der Versicherungsjahre
LU	alle Erwerbseinkommen zwischen einem Höchst- und einem Mindestbetrag
HU	durchschnittliches Nettoeinkommen seit 1988
MT	Nettoeinkommen der besten drei Jahre (innerhalb der letzten 10 Jahre)
NL	kein Bezug zum Einkommen
AT	Einkommen der besten 18 Versicherungsjahre (wird auf 40 Jahre ausgeweitet) bis zur Bemessungsgrenze
PL	Einkommen der besten 20 Jahre (oder 10 aufeinanderfolgende innerhalb der letzten 20 Jahre)
PT	Einkommensdurchschnitt der gesamten Versicherungszeit
RO	Einkommen des gesamten Beitragszeitraums
SI	Einkommen der besten 18 aufeinanderfolgenden Jahre
SK	versicherte Arbeitsentgelte der gesamten Versicherungszeit
FI	auf Volksrente nicht anwendbar; für eink.bezogene Rente alle Einkommen ohne Bemessungsgrenze
SE	Einkommen während gesamtem Erwerbsleben
UK	durchschnittliches indexiertes Einkommen zwischen oberer und unterer Einkommensgrenze

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a), Tabelle VI.

b) Valorisation

Neben dem Einkommen ist in den meisten Alterssicherungssystemen der EU-Mitgliedstaaten die Höhe der geleisteten Beiträge entscheidend für das letztlich realisierte Renteneinkommen. Für die Berechnung der aus den jeweiligen Beitragsleistungen resultierenden Rentenansprüche ist eine Wertanpassung der Beitragszahlungen zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Ansprüche entstehen und dem Auszahlungszeitpunkt erforderlich. Diese Wertanpassung wird in der Literatur als Valorisation bezeichnet. Die unterschiedlichen methodischen Ansätze, die in den Mitgliedstaaten für diese Valorisation zur Anwendung

kommen, können sich aufgrund der sehr langen Zeiträume (mehrere Jahrzehnte), die zwischen dem Erwerb von Ansprüchen an die Alterssicherungssysteme und dem Zeitpunkt ihrer Auszahlung liegen, sehr deutlich auf das letzten Endes realisierte Ruhestandseinkommen auswirken. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten passen die Wertsteigerung der geleisteten Beiträge an die Entwicklung der Durchschnittseinkommen an. Dies bedeutet, dass die Rentenansprüche im Gleichschritt mit den Lohneinkommen wachsen. Es kommt also nicht zu zusätzlichen Verschiebungen der relativen Einkommensposition der Rentner im Vergleich zu den Arbeitnehmern. Dies reflektiert eine enge Orientierung am Ziel der Lebensstandardsicherung. Die Rentensysteme in Tschechien, Deutschland, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Slowakei, Schweden und Großbritannien folgen diesem Valorisationsmodell.²¹⁰

Die zweite in den Mitgliedstaaten der EU realisierte Gestaltungsalternative ist eine Valorisation entsprechend der Inflationsentwicklung. Diese zielt auf den Erhalt der Kaufkraft der Renten ab. Bei dieser Art der Wertanpassung kann jedoch eine Abkoppelung von der Einkommensdynamik der aktiven Bevölkerung eintreten, so dass sich die relative Einkommensposition der Rentner im Vergleich zur Gruppe der aktiven Erwerbsbevölkerung verschieben kann. Eine Valorisation nur in Abhängigkeit von der Preisentwicklung erfolgt in Belgien, Spanien und Frankreich.²¹¹ In Polen, Portugal und Finnland finden sich Mischformen, bei denen sowohl die Preisentwicklung als auch die Einkommen in die Valorisation einfließen.²¹²

c) Rentenanpassung/ Indexierung

Ein weiterer wesentlicher Faktor für das im Alter tatsächlich realisierte Renteneinkommen ist die Art und Weise in der die Rentenanpassung während der Auszahlungsphase erfolgt. Im Gegensatz zur Valorisation geht es dabei um die Wertanpassung der Rentenzahlungen während der Ruhestandsphase. In der EU sind im wesentlichen zwei Formen der Wertanpassung umgesetzt worden: Zum einen eine Indexierung der Rentenhöhe gemäß der Inflationsentwicklung und zum anderen eine Anbindung der Rentendynamik an die Lohnentwicklung. Auch hier gilt wieder, dass bei einer Lohnindexierung das Ziel der

²¹⁰ Vgl. OECD (2005), S. 32

²¹¹ Vgl. *ibid.*

²¹² Vgl. *Ibid.*

Sicherung des relativen Lebensstandards im Vordergrund steht, bei der Anbindung an die Inflationsentwicklung jedoch der Erhalt der Kaufkraft im Vordergrund steht.

Bezüglich der Indexierungsmethoden weisen die Gruppen der Mitgliedstaaten, die die Rentenentwicklung an die Preise (10 Mitgliedstaaten) , an die Löhne (6 Mitgliedstaaten) oder an beide Größen (8 Mitgliedstaaten) anbinden, eine ähnliche Größenordnung auf (vgl. Tabelle 9). Die Frage, welche Form der Rentenanpassung letztlich zu höheren Ersatzraten führt, ist abhängig vom Verhältnis zwischen Lohnsteigerungen und Preisentwicklung in einer Volkswirtschaft.

Tabelle 9: Übersicht über Methode der Rentenindexierung in den MS der EU

Indexierung nach	in:
...Preisen	BE, EE, ES, FR, IT, PL, PT, RO, UK
...Löhnen	DK, DE, LT, SI
...Preisen und Löhnen	CZ, CY, LV, LU, HU, MT, SK, FI, SE

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a), Tabelle VI.

6.1.3. Risikoverteilung

Eine weitere wichtige Merkmalsausprägung von Rentensystemen ist die Frage der Risikoverteilung zwischen Versicherten und Versicherer. Es lassen sich zwei Hauptausprägungen unterscheiden. In den sogenannten defined benefit – Systemen (DB) definiert sich das System über ein Leistungsziel für die Höhe der Rentenzahlung, meist ausgedrückt in Form einer Lohnersatzrate. Der konkrete Prozentsatz kann zwar über die Dauer eines Arbeitslebens variieren, für den Versicherten besteht aber relative Klarheit über die zu erwartende Einkommenssituation im Alter. Ändern sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen wird in solchen Systemen der Beitragssatz angepasst. Die Rentenhöhe bleibt als Zielgröße mehr oder weniger festgelegt.

Demgegenüber ist in den sogenannten defined-contribution-Systemen (DC) die Unsicherheit des einzelnen bzgl. seines Alterseinkommens sehr viel größer. In diesen Systemen ist die Höhe der Beiträge die fixe Größe. Die Finanzsteuerung des Systems erfolgt über die Einnahmenseite. Mögliche Risiken in der demographischen oder makroökonomischen

Entwicklung schlagen sich dann in der Entwicklung der aus diesen festen Beiträgen erzielbaren Renteneinkommen nieder. Das zu erwartende Renteneinkommen wird in diesen Systemen für das Individuum zu einer sehr unsicheren Größe. Das Einkommensrisiko im Alter liegt bei den Versicherten.

Die Mehrheit der staatlichen Alterssicherungssysteme in der EU ist derzeit dem defined benefits - Typ zuzuordnen. Bei den Reformen der letzten Jahre haben sich aber einige Mitgliedstaaten in Richtung beitragsdefinierter Systeme entwickelt (Italien 1996, Schweden 2000, Dänemark 2002).²¹³ Die Versicherten unterliegen bzgl. der Höhe ihres zu erwartenden Renteneinkommens also einem höheren Risiko. Viele der neuen Mitgliedstaaten praktizieren eine Mischung aus beiden Elementen (Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowakei).²¹⁴

6.1.4. interpersonelle Umverteilung

Die wesentlichen Elemente eines Rentensystems, die Umverteilungswirkungen zur Folge haben, wurden bereits im zweiten Kapitel diskutiert. Hier soll nun überprüft werden, wie diese umverteilenden Elemente in den europäischen Rentensystemen umgesetzt sind. Da das Ziel dieser Arbeit eine Bewertung der Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen unter Integrations- und Mobilitätsgesichtspunkten ist, soll die Analyse hier auf die interpersonelle Umverteilung beschränkt werden.

6.1.4.1. Systemelemente mit interpersoneller Umverteilungswirkung

Ein erstes wesentliches Element mit interpersoneller Umverteilungswirkung ist die Anrechnung beitragsfreier Zeiten. Wie bereits in Kapitel 2 angesprochen, soll dieses Instrument sicherstellen, dass Menschen auch dann die notwendigen Voraussetzungen für den Bezug einer Rente erfüllen, wenn sie aus bestimmten Gründen eine unterbrochene Erwerbsbiographie haben. Die Mitgliedstaaten der EU unterscheiden sich bei der Anrechnung beitragsfreier Zeiten nur in den Details. Das Instrument als solches findet in allen Mitgliedstaaten Anwendung.²¹⁵

²¹³ Vgl. Fenge et al. (2002) : 126.

²¹⁴ Vgl. Social Protection Committee (2006): 16.

²¹⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a), Tabelle VI; Ausnahmen stellen Dänemark und die Niederlande dar, die den Rentenanspruch aber sowieso nicht an die Erwerbstätigkeit, sondern an den Wohnort knüpfen.

Die Gründe, die für die Anrechnung beitragsfreier Zeiten anerkannt werden, differieren im einzelnen zwar etwas, lassen sich aber zwei übergeordneten Bereichen zuordnen. Zum einen sind dies Zeiten, in denen die Erwerbstätigkeit aufgrund anderer Aufgaben zurückgestellt wurde, die ebenfalls im Interesse der Gesellschaft liegen. Hierunter fällt beispielweise die zeitliche Investition in Bildung, so dass in einigen Mitgliedstaaten die Zeiten weiterführenden Schulbesuchs oder Studienzeiten angerechnet werden. Andere Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlichem Interesse sind die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen, für die in einigen Mitgliedstaaten ebenfalls beitragsfreie Zeiten angerechnet werden. In einigen Mitgliedstaaten fällt auch die Ableistung des Militärdienstes in diese Kategorie. Eine zweite Kategorie von Tatbeständen, für die beitragsfreie Zeiten anerkannt werden, betrifft Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, die nicht in die Verantwortung des einzelnen fallen. Dies können beispielsweise Zeiten von Krankheit und Rehabilitation oder Arbeitsunfähigkeit sein. Einige Mitgliedstaaten fassen hierunter auch Zeiten unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

Die Anrechnung beitragsfreier Zeiten führt – bezogen auf die Ein- und Auszahlungen der Alterssicherungssysteme – zu einer Umverteilung zugunsten derjenigen Individuen, die ihre Erwerbstätigkeit aus einem der genannten Gründe unterbrechen. Die Anerkennung der Zeiten stellt zumindest einen teilweisen Ausgleich der Nachteile dar, die sich für die betroffenen Menschen aus den in diesen Zeiten eintretenden Einkommenseinbußen ergeben. Da die Anerkennung beitragsfreier Zeiten in allen Systemen praktiziert wird, soll hier auf die detaillierte Beschreibung anerkennungsfähiger Tatbestände verzichtet werden. Es wird unterstellt, dass die gesamtgesellschaftliche Solidarität soweit ausgeprägt ist, dass die Anerkennung beitragsfreier Zeiten bei den durchgehend Erwerbstätigen nicht als Abwanderungsmotiv wirkt. Die systematische Auswahl eines alternativen Systems, welches als vorteilhafter angesehen wird, wäre aufgrund der Ähnlichkeit der Grundausrichtung und der Vielzahl an Regelungsunterschieden im Detail ohnehin sehr schwierig. Derselben Problematik stehen die Begünstigten der Regelungen gegenüber, so dass auch die Auswahl eines Systems, das noch günstiger ausfällt, schwierig ist. Zudem gehören die Begünstigten dieser Regelungen ihrerseits tendenziell den immobileren Gruppen innerhalb der Gesellschaften an, so dass eine gezielte Zuwanderung aufgrund der ohnehin geringen Unterschiede bei der Gewährung beitragsfreier Zeiten sehr unwahrscheinlich ist.

Weitere Elemente mit umverteilender Wirkung sind die Existenz von Mindest- und Höchstrenten. Mindestrenten werden in fast allen Mitgliedstaaten garantiert.²¹⁶ Die Existenz von Mindestrenten trägt einem der zentralen Ziele staatlicher Alterssicherungssysteme Rechnung, nämlich der Vermeidung von Altersarmut.²¹⁷ Für Menschen, die nur geringe Ansprüche an das Rentensystem erworben haben, findet eine Aufstockung der Leistungen auf das für ein selbständiges Auskommen als minimal notwendig angesehene Niveau statt. Eine solche Regelung wirkt umverteilend von denjenigen, deren erworbene Rentenansprüche über dieses Minimalniveau hinausgehen, hin zu jenen, deren eigene Ansprüche nicht existenzsichernd sind.

Im Gegensatz zu den geringen Unterschieden bei den Mindestrenten zeigt sich bei der Frage von Höchstrenten ein zweigeteiltes Bild in der EU. Elf Mitgliedstaaten begrenzen die Rentenzahlungen auf ein bestimmtes Niveau, vierzehn tun dies nicht. Auffällig dabei ist, dass fast alle osteuropäischen Mitgliedstaaten keine Höchstrentenregelung haben.²¹⁸ Die Umverteilungswirkung von Höchstrenten muss im Zusammenhang mit dem Vorliegen von Beitragsbemessungsgrenzen gesehen werden. Höchstrenten stellen dann eine Umverteilung zu Ungunsten der höheren Einkommen dar, wenn ein Ungleichgewicht zwischen der Höhe des verbeitragten Einkommens und den dafür gewährten Auszahlungen entsteht. Vor dem Hintergrund der Beitragsäquivalenz konsistent ist demnach die Koppelung von Beitragsbemessungsgrenzen und dementsprechenden Höchstrenten. Eine Kappung der Rentenhöhe ist mit Äquivalenzüberlegungen nur dann vereinbar, wenn auch die Höhe der Beiträge begrenzt wird, d.h. wenn nur für Einkommen bis zu einer bestimmten Höhe Beiträge gezahlt werden müssen. In der Realität haben tatsächlich alle Mitgliedstaaten, in denen eine Höchstrentenregelung gilt, auch eine Beitragsbemessungsgrenze. Deren Höhe fällt jedoch durchaus unterschiedlich aus. In einigen Mitgliedstaaten liegt sie recht nahe beim Durchschnittseinkommen (Belgien, Frankreich, Schweden jeweils ca. 130% des Durchschnittseinkommens), in anderen beträgt sie ein Vielfaches desselben (Slowakei 300%, Griechenland 325 %, Italien 357%).²¹⁹ Niedrige Beitragsbemessungsgrenzen werden in der Regel dazu beitragen, das Spektrum der ausgezahlten Renten zu begrenzen. Die Bezieher höherer Einkommen werden dadurch im Vergleich zu den niedrigeren Einkommen nur einen geringeren Anteil ihres letzten Einkommens als Rente erhalten. Für sie wird also das Ziel der

²¹⁶ Einzige Ausnahmen sind Deutschland, Litauen, Niederlande, Slowakei.

²¹⁷ Dieses Ziel kann aber auch über die umfassenderen Systeme der Grundsicherung erreicht werden.

²¹⁸ Einzige Ausnahme ist Polen. Quelle: OECD (2005): 29f.

²¹⁹ Quelle: OECD (2005): 29f.

Lebensstandardsicherung nur in geringerem Maße erreicht. Beitragsäquivalenz kann dennoch vorliegen, da ja auch nur für einen bestimmten Teil der Einkommen Rentenbeiträge gezahlt wurden. Besonders stark umverteilend wirkt die Kappung der Leistungen über das Instrument einer Höchstrente, wenn gleichzeitig keine Begrenzung der Beiträge in Form einer Bemessungsgrenze erfolgt, wie dies z.B. in Slowenien der Fall ist. Eine solche Merkmalskombination könnte dazu beitragen, Umgehungs- oder Abwanderungsanreize bei den Beziehern höherer Einkommen auszulösen.

6.1.4.2. Übergreifende Indikatoren für interpersonelle Umverteilungswirkungen

Über die im vorherigen Abschnitt hinaus thematisierten Systemelemente mit interpersonellen Umverteilungswirkungen können für die Bewertung dieser distributiven Wirkungen auch einige zusätzliche Indikatoren von allgemeinem Charakter herangezogen werden, die stärker auf die Gesamtbewertung eines Alterssicherungssystems unter Umverteilungsgesichtspunkten abstellen, als auf die Ausprägung einzelner Elemente. Ein solcher Indikator ist die Aufgliederung der Ersatzraten nach verschiedenen Einkommensgruppen (vgl. Tabelle 10). Dieser Indikator gibt einen Hinweis auf die innerhalb eines Systems wirksamen Umverteilungsmechanismen zwischen diesen Einkommensgruppen.

Tabelle 10: Ersatzraten für verschiedene Einkommensgruppen

Ersatzrate in % des letzten Einkommens*			
	Durchschnitts- verdienst	Geringer Verdienst**	Hoher Verdienst***
BE	43	44	30
CZ	kA	79	35
DK	49	71	26
DE	43	43	33
EE	33	47	18
EL	105	109	90
ES	91	91	71
FR	66	66	48
IE	67	67	67
IT	79	79	73
CY	46	51	33
LV	61	65	61
LT	40	48	28
LU	91	98	65
HU	66	68	51
MT	72	72	50
NL	71	71	70
AT	64	64	60
PL	63	63	60
PT	75	75	71
SI	64	64	64
SK	49	59	43
FI	57	65	53
SE	68	77	69
UK	66	74	58

* aus der ersten und zweiten Säule der Alterssicherung

** definiert als 2/3 des Durchschnittsverdienstes

*** definiert als 100-200% des Durchschnittsverdienstes

Quelle: Social Protection Committee (2006).

Als Einkommensgruppen werden Durchschnittsverdiener verglichen mit sog. Geringverdienern (2/3 des Durchschnittseinkommens) und sog. besser Verdienenden (bis zu 200% des Durchschnittseinkommens). Bei dieser Betrachtung lassen sich drei Gruppen von Mitgliedstaaten unterscheiden. Die erste Gruppe weist eine über alle Einkommensgruppen hinweg quasi konstante²²⁰ Ersatzrate auf (Irland, Lettland, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien), eine Umverteilung zwischen den Einkommensgruppen findet gemessen

²²⁰ Differenzen kleiner als 5%-Punkte.

an der Ersatzrate in diesen Ländern also kaum statt.²²¹ In einer zweiten Gruppe von Mitgliedstaaten liegen die Ersatzraten der unteren Einkommensgruppe deutlich über den Ersatzraten der Durchschnittsverdiener und die Ersatzraten der oberen Einkommensgruppe wiederum deutlich unter den Ersatzraten der Durchschnittsverdiener. Man könnte dies als eine Art Progression in den Alterssicherungssystemen beschreiben, die zum sozialen Ausgleich beiträgt. In diese Gruppe fallen Dänemark, Estland, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Slowakei, Finnland, Großbritannien.

Zwischen diesen beiden Ausprägungen lässt sich eine dritte Gruppe einordnen, in der zwar eine weitgehende Gleichheit der Ersatzraten von Durchschnittsverdienern und geringer Verdienenden besteht, in der die besser Verdienenden aber gleichwohl geringere Ersatzraten erzielen. Zu dieser Gruppe gehören Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Malta.

Einen gewissen Ausnahmefall stellt Schweden dar. Dort weisen Durchschnittsverdiener und obere Einkommensgruppe eine quasi identische Ersatzrate auf, die Ersatzrate der unteren Einkommensgruppe liegt aber über diesem Wert.

Was die Dimension der Unterschiede zwischen den Ersatzraten für die verschiedenen Einkommensgruppen angeht, zeigt sich ein uneinheitliches Bild (vgl. Tabelle 10). In einigen Mitgliedstaaten sind die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen sehr groß, in anderen fallen sie deutlich geringer aus. Als Trend lässt sich festhalten, dass die Umverteilung zugunsten der Geringverdiener insgesamt deutlich geringer ausfällt als die Umverteilung zuungunsten der oberen Einkommensgruppe. Sehr große Differenzen²²² der Ersatzraten der unteren Einkommensgruppe im Vergleich zu den Durchschnittsverdienern sind lediglich in Dänemark (+22%-Punkte) und Estland (+14%-Punkte) zu verzeichnen. In allen anderen Mitgliedstaaten liegen die Differenzen zwischen diesen beiden Einkommensgruppen nicht über 10%-Punkten. Im Gegensatz dazu gibt es 11 Mitgliedstaaten²²³, bei denen die Besserverdienenden große Abschläge²²⁴ bei den Ersatzraten zu verzeichnen haben – verglichen mit den Durchschnittsverdienern.

²²¹ Für eine kombinierte Betrachtung von Ersatzraten und Beitragshöhen s.u.

²²² Größer als 10%-Punkte.

²²³ Belgien, Dänemark, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta.

²²⁴ Ebenfalls wieder größer als 10%-Punkte.

Um die Umverteilungswirkungen zwischen der Gruppe der Arbeitnehmer und der Gruppe der Rentner zu bewerten, wird in der Literatur häufig ergänzend das Verhältnis aus Durchschnittsrenten und Durchschnittseinkommen herangezogen. In diesen Indikator gehen die Renten aller Rentnerjahrgänge ein und nicht nur die Rentenhöhen zum Zeitpunkt des Rentenanstritts, wie dies bei den Ersatzraten der Fall ist. Der Indikator liefert also eine über den gesamten Zeitraum des Ruhestandes hinweg gehende Betrachtung des relativen Lebensstandards zwischen den Gruppen der Arbeitnehmer und der Rentenbezieher. Es zeigen sich eklatante Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Die Werte liegen zwischen dem sehr niedrigen Niveau von 25% in Zypern und 76% in Frankreich und Belgien.²²⁵ Für die vergleichende Betrachtung von Alterssicherungssystemen aus der Perspektive des Individuums ist dieser Indikator jedoch wenig aussagekräftig, da er durch vielfältige Größen, wie die Altersstruktur der Bevölkerung, die Verteilung der Einkommen etc. beeinflusst ist. Die OECD berücksichtigt in ihren Berechnungen der relativen Rentenniveaus über eine Gewichtung der verschiedenen Einkommensgruppen das gesellschaftliche Einkommensprofil. Daraus resultieren dann Werte, die denen der Ersatzraten fast genau entsprechen. Für die weitere Argumentation in der vorliegenden Arbeit, insbesondere auch mit Blick auf mögliche Wanderungsanreize, wird sich die Betrachtung daher auf die Ersatzraten beschränken.

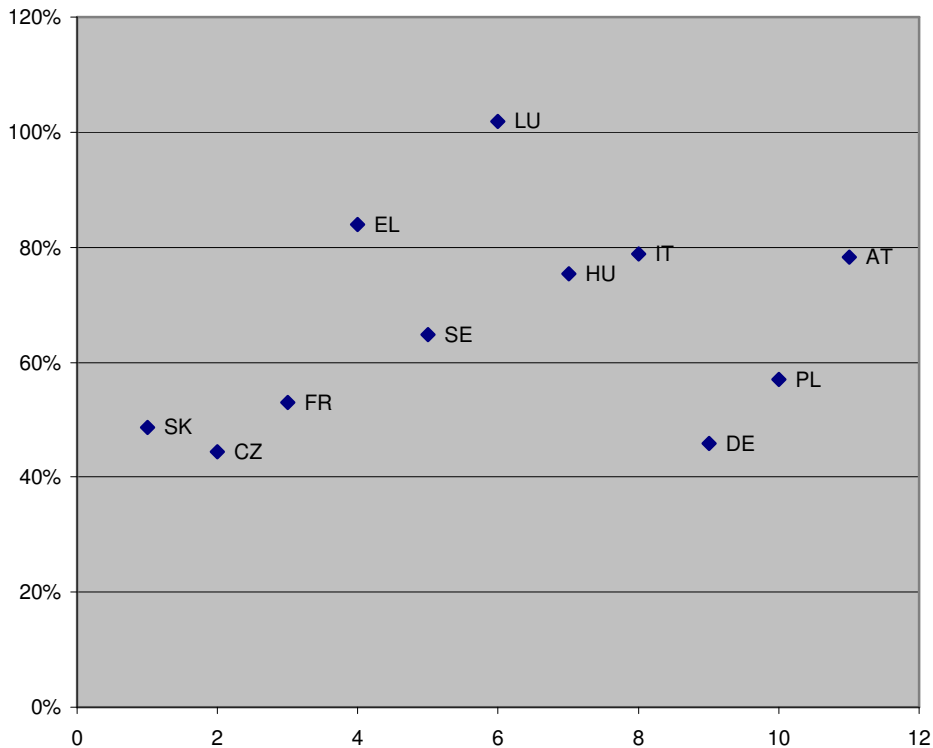
Für den Vergleich zwischen verschiedenen Alterssicherungssystemen ist schließlich noch das Verhältnis aus Beiträgen und zu erwartenden Leistungen von Bedeutung. Dieses Verhältnis erlaubt zunächst gewisse Rückschlüsse auf die Effizienz, mit der in den verschiedenen Systemen das Sicherungsziel erreicht wird. Wenn hohe Beiträge auch ein hohes Leistungsniveau zur Folge haben, wird die Akzeptanz der Versicherten für die hohen Zahlungen höher sein. Wenn hohe Beiträge nur zu einem geringen Sicherungsniveau führen, werden Teile der Beiträge als implizite Steuern aufgefasst. Wenn diese bei einem Vergleich verschiedener Systeme sehr unterschiedlich ausfallen, kann dies – wie oben beschrieben – aus Sicht des Individuums zu Wanderungsanreizen führen.

Das Bild, das sich bzgl. der Kombinationen aus Leistungshöhen (erfasst über die Bruttoersatzraten) und dafür zu entrichtenden Beiträgen (betrachtet werden die Arbeitnehmeranteile der Beiträge) bietet, ist nicht eindeutig (vgl. Abb. 6). Es lässt sich kein klarer Zusammenhang zwischen der Beitragshöhe und der Höhe der Ersatzraten herstellen. So kann nicht von niedrigen (hohen) Beiträgen auf niedrige (hohe) Ersatzraten geschlossen

²²⁵ Quelle: Social Protection Committee (2006).

werden. Vielmehr weisen die Alterssicherungssysteme der EU-Mitgliedstaaten verschiedenste Kombinationen von Beitrags- und Leistungshöhen auf.²²⁶

Abbildung 6: Bruttoersatzraten und Arbeitnehmerbeiträge



X-Achse: Arbeitnehmerbeiträge in % des Bruttoverdienstes;
Datenquelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a);
Y-Achse: Bruttoersatzrate;
Datenquelle: Social Protection Committee (2006)

Man sieht, dass für vergleichbare Ersatzraten (z.B. in Tschechien und Deutschland oder in Italien und Österreich) sehr unterschiedliche Arbeitnehmerbeiträge geleistet werden müssen.

Bezüglich des Verhältnisses aus Beiträgen zu Leistungen lassen sich grob drei Gruppen von Mitgliedstaaten unterscheiden. Die erste Gruppe (Tschechien, Frankreich, Schweden, Ungarn, Italien) liegt auf einer gedachten Diagonalen und ist dadurch gekennzeichnet, dass höheren Beiträgen auch höhere Ersatzraten gegenüberstehen. Man kann also tendenziell von einem ausgeglichenen Verhältnis von Beiträgen und Leistungen ausgehen. Demgegenüber weisen einige Mitgliedstaaten ein besonders günstiges Verhältnis von Beiträgen und Leistungen auf (Slowakei, Griechenland, Luxemburg). In diesen Ländern werden bei ähnlichen Beiträgen wie in anderen Mitgliedstaaten weitaus höhere Bruttoersatzraten erzielt bzw. werden ähnliche

²²⁶ Für Mitgliedstaaten, die in der Abbildung nicht auftauchen, war einer der verwendeten Werte nicht verfügbar.

Ersatzraten mit weitaus geringeren Beiträgen erzielt. Diese Systeme stellen sich aus Sicht des Individuums als attraktive Systeme dar, bei denen von einer geringen impliziten Steuer auszugehen ist.²²⁷ Eine dritte Gruppe von Mitgliedstaaten zeichnet sich durch ein vergleichsweise ungünstiges Verhältnis von Beiträgen und Leistungen aus (insb. Deutschland, Polen, Österreich). Hier werden für ein mittleres Niveau an Leistungen überdurchschnittlich hohe Beiträge fällig, was für eine vergleichsweise höhere implizite Steuer spricht.

In der vergleichenden Betrachtung stellen die Systeme mit einer höheren impliziten Steuer *ceteris paribus* einen Anreiz zur Abwanderung dar, diejenigen mit einer niedrigen impliziten Steuer könnten demgegenüber mobile Individuen anziehen. Wanderungsneutrale Anreizwirkungen gehen von den Systemen mit einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen (aktuarische Fairness) aus.

Verbindet man die im vorangegangenen Abschnitt ermittelten Unterschiede bei den Ersatzraten für verschiedene Einkommensgruppen mit den gerade beschriebenen Unterschieden beim Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen so kann man die Attraktivität der Systeme und damit die Wanderungsanreize auch nach Einkommensgruppen unterscheiden. Die Mitgliedstaaten mit einem günstigen Verhältnis aus Leistungen und Beiträgen, die gleichzeitig große Unterschiede bei den Ersatzraten für die verschiedenen Einkommensgruppen aufweisen (Luxemburg, Slowakei), könnten sich *ceteris paribus* als besonders attraktiv für Zuwanderer aus den unteren Einkommensgruppen erweisen, besonders, wenn diese aus einem Land kommen, das durch ein schlechteres Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen gekennzeichnet ist. Die Attraktivität aufgrund des günstigen Verhältnisses aus Beiträgen und Leistungen wird für die Bezieher höherer Einkommen dadurch geschmälert, dass sie deutliche Einbußen bei der Ersatzrate machen müssen, insbesondere, wenn sie aus einem Land kommen, in dem die für die höheren Einkommen negative Umverteilungswirkung über mit den Einkommensniveaus variierende Ersatzraten nicht so deutlich ausfällt.

Analog gilt, dass die Mitgliedstaaten mit einem ungünstigen Verhältnis von Beiträgen und Leistungen, die darüber hinaus große Unterschiede bei den Ersatzraten aufweisen (insb. Deutschland) für die Bezieher höherer Einkommen besonders unattraktiv sind. Der Nachteil des ungünstigen Verhältnisses aus Beiträgen und Leistungen könnte demgegenüber für

²²⁷ Zum Konzept der impliziten Steuer im Bereich der Alterssicherung vgl. Kapitel 4.

Bezieher geringer Einkommen durch die für diese Gruppe günstig ausfallenden Ersatzraten ausgeglichen werden.

6.1.5. Zwischenfazit

Der Vergleich der Alterssicherungssysteme in den EU-Ländern hat gezeigt, dass diese sich bezüglich einer Vielzahl von Elementen unterscheiden. Unterschiede bestehen unter anderem bezüglich einiger Grundsatzentscheidungen wie dem Sicherungsziel und dem Gewicht, dass die verschiedenen Säulen der Alterssicherung zum Erreichen des jeweiligen Sicherungszieles beitragen und somit auch der Rolle, die der Staat in der gesamten Organisation der Alterssicherung einnimmt. Der Reformtrend geht hier zu Leistungskürzungen in den staatlichen Systemen und somit zu einem stärkeren Gewicht für die betrieblichen und privaten Säulen der Rentensysteme sowie zu einem stärkeren Gewicht für kapitalgedeckte im Vergleich zu umlagefinanzierten Anteilen.

Bei der Finanzierung liegen die Unterschiede nicht so sehr in den Finanzierungsprinzipien (sehr überwiegende Finanzierung der Systeme aus Beiträgen) als vielmehr in der Höhe der zu leistenden Beiträge, die - wie gezeigt - eine erhebliche Bandbreite aufweisen. Auch auf der Leistungsseite herrschen deutliche Unterschiede, insbesondere was die Höhe der gezahlten Renten betrifft. Diese Unterschiede resultieren u.a. aus unterschiedlichen Definitionen bzgl. der für die Rentenberechnung heranzuziehenden Referenzeinkommen sowie aus unterschiedlichen Regelungen zur Wertentwicklung der Renten im Zeitablauf. Dies betrifft sowohl die Methoden der Valorisation als auch der Rentenindexierung.

Auch beim Thema Umverteilung weisen die europäischen Alterssicherungssysteme deutliche Unterschiede auf. Diese resultieren zum einen aus einem unterschiedlichen Grad an Beitragsäquivalenz, der in den Systemen vorliegt. Hier zeigt sich in den jüngeren Rentenreformen ein Trend hin zu einem generell höheren Maß an Beitragsäquivalenz. Ein zweiter Faktor, der die Umverteilungsintensität eines Alterssicherungssystems für das Individuum maßgeblich beeinflusst, ist darüber hinaus die in den Systemen umgesetzte Progression. Auch hier liegen erhebliche Unterschiede vor.

Die Analyse hat aber auch gezeigt, dass sich die in den Mitgliedstaaten der EU realisierten Alterssicherungssysteme zwar bezüglich einer Vielzahl von Merkmalen unterscheiden, dass aber gleichwohl gewisse „Familienähnlichkeiten“ zwischen den Systemen bestehen. Jedes der

nationalen Systeme erscheint als eine jeweils neue Mischung aus einer insgesamt begrenzten Zahl wiederkehrender Merkmale.²²⁸ In der Literatur wurden verschiedene Versuche unternommen, aus den unterschiedlichen Merkmalsausprägungen der europäischen Sozialsysteme eine Gruppenbildung abzuleiten.²²⁹ Da der Interessenschwerpunkt der vorliegenden Arbeit in der Bewertung der Integrationsfähigkeit der europäischen Alterssicherungssysteme liegt und nicht in der Charakterisierung einzelner Systeme, soll auf eine derartige Klassifizierung hier verzichtet werden. Stattdessen sollen die zwischen den Systemen festgestellten Unterschiede auf ihre Kompatibilität mit den in Kapitel 3 herausgearbeiteten Integrationserfordernissen hin überprüft werden, d.h. sie werden in einer Art Integrations-Check auf ihre Integrationstauglichkeit untersucht.

6.2. Bewertung der Systemunterschiede – Integrations-Check

6.2.1. Integrationskompatibilität als Bewertungsmaßstab

Als kompatibel mit der Integration können Unterschiede zwischen den Systemen angesehen werden, welche die Funktionsfähigkeit der Alterssicherungssysteme mit Blick auf die jeweils verfolgten Sicherungsziele der einzelnen Systeme gewährleisten, und zwar auch vor dem Hintergrund der durch die Integration veränderten Rahmenbedingungen, die insbesondere durch Faktormobilität und Systemwettbewerb gekennzeichnet sind. Nicht mit der Integration kompatibel sind demgegenüber solche Systemunterschiede, die dazu führen, dass entweder die Integrationsziele oder die sozialen Sicherungsziele nicht erreicht werden.

In Kapitel 5 wurden losgelöst von einer Bezugnahme auf tatsächlich vorliegende Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen einige grundlegende Anforderungen abgeleitet, die sich aus den Integrationsbedingungen an das Zusammenspiel der Alterssicherungssysteme ergeben. Bzgl. der Faktormobilität waren dies zum einen Regelungen, welche die Mobilität nicht einschränken (Portabilität von Ansprüchen, Exportierbarkeit von Leistungen). Für das Funktionieren eines Wettbewerbs zwischen den Systemen wurden darüber hinaus insbesondere eine Vergleichbarkeit der Definitionen von Mitgliedschaftsrechten und Beitragspflichten sowie ein Ausgleich der Umverteilungsintensitäten als Voraussetzung erkannt.

²²⁸ Ähnlich Fenge et al. (2002): 121.

²²⁹ Am bekanntesten ist die Typisierung von Esping-Andersen (1990). Für jüngere Klassifizierungen vgl. bspw. Arts/Gelissen (2002) oder Sapir (2005).

Die Prüfung der tatsächlich in der Realität vorliegenden Systemunterschiede auf ihre Kompatibilität mit der Integration – im folgenden kurz Integrations-Check genannt – umfasst also zwei Dimensionen. Zum einen sollten die Regelungen innerhalb eines Systems konform mit den Integrationsbedingungen sein und zum anderen soll auch das Zusammentreffen von Gestaltungsmerkmalen aus zwei verschiedenen Systemen nicht die Integrationsziele gefährden.

6.2.2. Integrations-Check der vorliegenden Systeme

6.2.2.1. Portabilität von Ansprüchen und Leistungen

Eine erste Grundvoraussetzung für die Integrationsfähigkeit der Alterssicherungssysteme ist die Nichtdiskriminierung von mobilen Arbeitskräften. Das heißt, dass diesen durch einen Wechsel des Beschäftigungslandes keine Nachteile entstehen dürfen. Dies setzt voraus, dass dem wandernden Individuum keine Zeiten verloren gehen dürfen, die später für die Entstehung eines Rentenanspruches und für die Festlegung der Rentenhöhe eine Rolle spielen. Diese Anforderung berührt dabei mehrere Sachverhalte. Zum einen geht es schlicht um die Länge der für die Anspruchsentstehung erforderlichen Wartezeiten – seien es geforderte Mindestversicherungszeiten in einem System oder eine bestimmte Mindestwohndauer in einem bestimmten Mitgliedstaat. Je länger diese geforderten Mindestzeiten sind, desto größer ist die Hürde für mobile Arbeitskräfte. Ein zweites Problemfeld ergibt sich darüber hinaus aus den Unterschieden, die bei den Wartezeiten zwischen den verschiedenen Systemen vorliegen. Wie oben dargestellt, gibt es Alterssicherungssysteme der ersten Säule ohne Anforderung an eine bestimmte Wartezeit (z.B. Niederlande oder Belgien) und andere, wo erst nach 25 Jahren (Polen) überhaupt ein Anspruch entsteht. Auch bei den betrieblichen Systemen bestehen große Unterschiede bei den Wartezeiten. Diese stark ausgeprägten Unterschiede können dazu führen, dass sich lange Wartezeiten zu Abwanderungsanreizen entwickeln und sehr viel kürzere Wartezeiten in einem anderen System c. p. ein Argument für einen Systemwechsel dorthin darstellen. Um die Portabilität von Rentenansprüchen zu verbessern, böten sich also einerseits eine Verkürzung der Wartezeiten und andererseits eine Verringerung der Unterschiede bei diesen Wartezeiten an.

Eine weitere Facette der Integrationskompatibilität der Alterssicherung betrifft die Möglichkeit des Transfers von Ansparleistungen in einen anderen Mitgliedstaat. Bei Umlagesystemen ist dies sehr schwierig, da es per definitionem kein angespartes Kapital gibt und schon gar keines, das einem bestimmten Individuum zugeordnet werden könnte. Umlagesysteme sind daher von ihrer Grundkonstruktion her weniger wanderungsfreundlich und darauf angelegt, dass ein Individuum sowohl während der Einzahlungs- als auch während der Auszahlungsphase dem selben System angehört.

Bei kapitalgedeckten Systemen lassen sich die Ansparleistungen zwar theoretisch einem Individuum direkt zurechnen, aber auch in solchen Systemen ist eine Wanderung nicht unproblematisch, da die Systeme nur dann effizient funktionieren, wenn sie über die gesamte Lebensdauer eines Individuums laufen. Um Wanderungen zwischen verschiedenen kapitalgedeckten Systemen verlustfrei zu gestalten, müsste gesichert werden, dass ein Ortswechsel – sei es des Beschäftigungs- oder des Wohnortes – nicht mit einem Systemwechsel verbunden ist. Dies würde so etwas wie eine europaweite Versicherung voraussetzen. Um dennoch den Wettbewerb aufrecht zu erhalten, müssten mehrere Anbieter vorhanden sein. D.h. der Wettbewerb würde nicht mehr zwischen Staaten mit jeweils einem bestimmten System, sondern zwischen Versicherungsanbietern stattfinden, die grundsätzlich Menschen aus allen Mitgliedstaaten Verträge anbieten könnten. Die Anbieter müssten dann die verschiedenen Lebensverhältnisse und daraus resultierenden Sicherungsbedürfnisse in ihren Produkten berücksichtigen. Auch das unterschiedliche Gewicht, welches in den einzelnen Mitgliedstaaten derzeit die kapitalgedeckten Anteile der Alterssicherung einnehmen, erschwert die Herausbildung europaweiter Alterssicherungsprodukte. Von einem einheitlichen Markt für Alterssicherung ist Europa weit entfernt. Auch hier ergeben sich Ansatzpunkte für eine Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Der in erster Linie den demographischen Herausforderungen geschuldete Reformtrend hin zu einer stärkeren Verankerung von kapitalgedeckten Anteilen in den Systemen der Alterssicherung ist auch unter Integrationsgesichtspunkten zu befürworten, da so die Portabilität erleichtert wird.

Aus Integrationssicht problematisch bleiben die stark unterschiedlich ausgeprägten Anteile, die die verschiedenen Säulen der Alterssicherung zum gesamten Versorgungsniveau leisten. Denn selbst wenn die Ansprüche und Leistungen bei einem Wechsel des Alterssicherungssystems übertragen werden könnten, können sich Unterschiede bei der Gewichtung der verschiedenen Säulen sehr deutlich auf das durch den einzelnen realisierbare

Absicherungsniveau auswirken. Ein Wechsel von einem Mitgliedstaat, in dem sich die gesamte Ersatzrate aus Leistungen der ersten Säule speist (z.B. Griechenland, Spanien, Tschechien) in ein System, in dem erhebliche Anteile der gesamten Sicherung auf die betrieblichen und/oder privaten Säulen entfallen (z.B. Großbritannien, Niederlande) würde dann für anreizkompatible Leistungen zusätzlich zur Möglichkeit einer Übertragung von Ansprüchen zwischen den Mitgliedstaaten auch eine Übertragung zwischen den verschiedenen Säulen voraussetzen. Stark unterschiedliche Gewichtungen der verschiedenen Säulen innerhalb der Alterssicherungssysteme erhöhen somit die Hürden für die Mobilität der Arbeitskräfte.

Ein weiteres Problemfeld bei der Übertragbarkeit von Ansprüchen stellen die betrieblichen Säulen der Alterssicherungssysteme dar. Hier ist häufig nicht einmal bei einem Arbeitgeberwechsel innerhalb eines Mitgliedstaates die Portabilität der Ansprüche gewährleistet, geschweige denn bei einem Wechsel des Beschäftigungsortes in einen anderen Mitgliedstaat. Die Portabilität von Ansprüchen, für die eine Kapitaldeckung besteht, ist dabei auch in den Betriebssystemen grundsätzlich einfacher und dort auch weiter verbreitet als in Umlagesystemen.

Eine zweite grundlegende Voraussetzung für die Nichtdiskriminierung mobiler Arbeitskräfte ist – neben der Übertragbarkeit von Anspruchsvoraussetzungen – die Exportierbarkeit von Leistungen. Nur wenn diese gegeben ist, besteht für Menschen, die in mehreren Mitgliedstaaten gearbeitet und Rentenansprüche erworben haben, ein nachteilsfreier und praktikabler Weg, diese Leistungen auch in Anspruch zu nehmen. Diese Exportierbarkeit von Rentenleistungen berührt immer grenzüberschreitende Sachverhalte und erfordert daher eine Lösung auf europäischer Ebene.

Insgesamt bestehen also beim Thema der Portabilität von Ansprüchen noch einige ungelöste Fragen bzgl. der Kompatibilität der Regelungen mit der Integration und der Unterschiede zwischen ihnen. Diese Probleme beziehen sich dabei sowohl auf die rein nationale Ebene als auch auf systemübergreifende Ansatzpunkte, so dass Handlungsmöglichkeiten auf beiden Ebenen geprüft werden sollten.²³⁰

²³⁰ Zur Theorie bzgl. der Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten vgl. Kapitel 7, zum bestehenden Koordinierungsansatz auf europäischer Ebene vgl. Kapitel 2.

6.2.2.2. *Regelung der Systemzugehörigkeit*

Ein weiteres wesentliches Element für einen Integrations-Check sind die Regelungen zur Systemzugehörigkeit. Um das für eine effiziente Allokation von Arbeitskräften im gemeinsamen Arbeitsmarkt erforderliche Maß an Wanderungen sicherzustellen, müssen die Regeln, auf welchen die Zugehörigkeit zu einem Alterssicherungssystem beruht, anreizkompatibel ausgestaltet sein. In der EU gibt es, wie gezeigt, die Anknüpfung der Systemzugehörigkeit an die Arbeitnehmereigenschaft (Beschäftigungslandprinzip), an den Wohnsitz (Wohnsitzlandprinzip) oder an die Staatsangehörigkeit (Nationalitätsprinzip). Aus Integrationsperspektive ist die Möglichkeit des Systemwechsels eine Grundvoraussetzung für das Entstehen von Systemwettbewerb.²³¹ Diese Möglichkeit ist grundsätzlich sowohl beim Wohnsitzland- als auch beim Beschäftigungslandprinzip gegeben. Mit Blick auf effiziente Wanderungen bietet demgegenüber das Nationalitätsprinzip den Vorteil, dass ein Wechsel des Beschäftigungslandes primär nicht mit einem Wechsel des Alterssicherungssystems verbunden ist, und somit Unterschiede zwischen diesen Systemen keinen Einfluss auf die Entscheidung über Wohn- und/oder Beschäftigungsort haben. Eine Voraussetzung dafür, dass dieser theoretische Vorteil nicht in eine generelle Beschränkung der Faktormobilität umschlägt, ist aber eine hinreichende Ähnlichkeit der Alterssicherungssysteme. Sind z.B. die Unterschiede in den Leistungshöhen groß - was wie gesehen der Fall ist - ist eine Beschäftigung in einem Hochlohnland bei gleichzeitiger Zugehörigkeit zu einem Alterssicherungssystem mit einem niedrigen Absicherungsniveau nicht anreizkompatibel, da auf diese Weise das Sicherungsziel nicht erreicht wird.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen sind Wohnsitz- und Beschäftigungslandprinzip eher kompatibel mit den Bedingungen der Integration, da sie sowohl dem Wettbewerbs- als auch dem Mobilitätsaspekt Rechnung tragen. Auch ein verzögerter Systemwechsel erst nach einer gewissen Wartezeit nach einem Wechsel des Wohn- und/oder Beschäftigungsortes (also quasi ein abgemildertes Nationalitätsprinzip)²³² kann sinnvoll sein, da die Verzögerung die Anreize reduziert, nur aufgrund der Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen eine Wanderung in Erwägung zu ziehen. Die erwarteten Vorteile eines Systemwechsels würden so erst mit zeitlicher Verzögerung eintreten. Eine solche Regelung der Systemzugehörigkeit bietet die grundsätzliche Voraussetzung für Systemwettbewerb. Sie verhindert Wanderungen

²³¹ Zumindest solange man von national organisierten Alterssicherungssystemen ausgeht. Zur Idee von funktionalen überlappenden Jurisdiktionen vgl. Kapitel 7.

²³² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2000) sowie Richter (2000).

nicht vollständig, reduziert aber gleichzeitig mögliche Fehlanreize aus Sicht der gesamtwirtschaftlichen Allokationseffizienz.

Im System des verzögerten Nationalitätsprinzips wird bereits der Übergang von einem System in ein anderes berücksichtigt, so dass mögliche Wanderungsbewegungen bei Gültigkeit dieses verzögerten Systemwechsels schon inkorporiert sind. Dies ist bei Gültigkeit des Wohnsitzland- oder Beschäftigungslandprinzips primär noch nicht der Fall. Die Entscheidung für eines der letztgenannten Prinzipien reflektiert vielmehr ein unterschiedliches Grundverständnis der Alterssicherung. Eine Anknüpfung der Systemzugehörigkeit an die Beschäftigung stellt die Einkommenssicherung im Sinne einer Lebensstandardsicherung in den Vordergrund, während die Anknüpfung am Wohnort eher den Bedürfnissen des Bürgers in ihrer Gesamtheit Rechnung trägt. Die Regelungen der Systemzugehörigkeit in den Mitgliedstaaten der EU korrespondieren dementsprechend mit diesen Grundentscheidungen. Die in Kapitel 4 als Versicherungssysteme des Bismarck-Typs charakterisierten Systeme folgen in der Regel dem Beschäftigungslandprinzip, die Beveridge-Systeme dem Wohnsitzlandprinzip. Die Regelungsunterschiede bzgl. der Systemzugehörigkeit entsprechen damit der jeweiligen systemimmanenten Sicherungslogik und sind darüber hinaus teilweise noch mit dem grundlegenden Unterschied zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung verknüpft. Aus Integrationsperspektive wird die Koexistenz der beiden Regelungstypen dann problematisch, wenn es zu Überschneidungen zwischen ihnen kommt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn für ein Individuum Beschäftigungs- und Wohnort nicht im selben Mitgliedstaat liegen. Mit einer solchen Situation können zum einen Grenzpendler konfrontiert sein. Im Zuge der fortschreitenden Nutzung der Dienstleistungsfreiheit sind zum anderen aber zunehmend auch weitere Beschäftigungsformen denkbar, die sich bei Koexistenz von Wohnsitzland- und Beschäftigungslandprinzip einer unklaren Definition ihrer Systemzugehörigkeit gegenüber sehen. Zumindest für diese Fälle besteht also ein gewisser Kooperationsbedarf zwischen den Mitgliedstaaten.²³³

6.2.2.3. Anreizkompatibilität bei Finanzierung, Leistungen und Umverteilung

Auch die anreizkompatible Ausgestaltung der Finanzierungs-, Leistungs- und Umverteilungsstrukturen spielt bei einem Integrationscheck eine wichtige Rolle. Vor dem Hintergrund der Integration hat Anreizkompatibilität der Finanzierungs- und

²³³ Auf mögliche Formen einer solchen Kooperation wird in Kapitel 7 näher eingegangen.

Leistungsstrukturen zwei Seiten: einerseits ein innerhalb eines Systems als fair empfundenenes Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen (Beitragsäquivalenz) und andererseits ein auch zwischen den Systemen vergleichbares Preis-/Leistungsverhältnis (Ausgleich der internen Renditen). Sind diese beiden Bedingungen nicht gegeben, kann der durch die Integration entstehende Wettbewerb zwischen den Systemen zu Arbitragebewegungen zwischen den verschiedenen Systemen führen. Dies wird zumindest dann der Fall sein, wenn die Renditevorteile bei einem Systemwechsel die bei einer Wanderung entstehenden Kosten überschreiten.

Die Alterssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der EU weisen bzgl. ihrer umverteilenden Wirkungen, wie gezeigt wurde, große Unterschiede auf. Die Gesamtheit der Umverteilungseffekte ist dabei schwer zu erfassen, da sie auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen ist, wie insbesondere die Regelungen zu Höchst- und Mindestrenten sowie das unterschiedliche Ausmaß an Progression, das sich bei den Ersatzraten für verschiedene Einkommensgruppen bemerkbar macht.

Damit die Umverteilungselemente der Alterssicherungssysteme nicht verzerrend auf Migrationsentscheidungen wirken, ist – unter den Gegebenheiten eines integrierten Wirtschaftsraumes – ein Ausgleich der Umverteilungsintensität in den Systemen notwendig, d.h. die Abweichungen von der Beitragsäquivalenz müssen überall gleich sein. Dies ist eine Anforderung, die nicht durch Modifizierung einzelner Systemmerkmale innerhalb eines Alterssicherungssystems zu erfüllen ist, sondern nur durch die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.²³⁴ Es muss dabei nicht darum gehen, die einzelnen Regelungsunterschiede anzugleichen, sondern lediglich in der Summe einen Ausgleich der Umverteilungsintensität als ganzer zu erzielen. Wird dies erreicht, besteht innerhalb dieses Rahmens Spielraum für national differenzierte Regelungen in einzelnen Bereichen entsprechend der Präferenzen des jeweiligen Mitgliedstaates.

Der Trend jüngerer Rentenreformen hin zu mehr Beitragsäquivalenz und damit auch zu weniger umverteilenden Elementen kann sicherlich unterstützend wirken, wenn es darum geht, eine Angleichung der Umverteilungsintensitäten zu erzielen. Andererseits wurde auch deutlich, dass ein gewisses Maß an Umverteilung in den Alterssicherungssystemen im Hinblick auf die Risikoallokation in der Gesellschaft effizient ist. Es kann daher also nicht

²³⁴ Details zu den Möglichkeiten der Zusammenarbeit und ihrer Bewertung, s. Kapitel 7.

darum gehen, über einen generellen Abbau der Umverteilungsanteile eine Annäherung der Umverteilungsintensitäten auf einem niedrigen Niveau zu erreichen. Vielmehr besteht die Herausforderung darin, ein effizientes Maß an Umverteilung zu bewahren und unter Ausnutzung der Spielräume für unterschiedliche Ausgestaltungen der Umverteilungsfunktion ein Geflecht aus Systemunterschieden zu etablieren, das weder den Wettbewerb noch die Ansiedlungsentscheidungen der Bürger verzerrt.

6.2.3. Zwischenfazit

Es hat sich gezeigt, dass zwischen den einzelnen Alterssicherungssystemen in den Mitgliedstaaten der EU zahlreiche Unterschiede bestehen. Es gibt zwar einige Ausgestaltungen dieser Systemelemente, die aus Integrationssicht anderen Ausprägungen überlegen sind. Für die Kompatibilität der Systeme mit den Bedingungen der Integration ist jedoch keine Gleichheit der Systemgestaltungen in den Mitgliedstaaten erforderlich, sondern es genügt der Ausgleich einiger weniger Schlüsselgrößen. Bezogen auf die Kompatibilität mit den Anforderungen, die sich aus der europäischen Integration ergeben, sind dies v.a. Angleichungen bei den Wartezeiten, bei der Gewichtung der verschiedenen Säulen der Alterssicherung, bei den Zugehörigkeitsregelungen zu den Systemen und bei den Umverteilungsintensitäten (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Synopse Integrationscheck

Wesentliche Systemunterschiede	Bewertung aus Integrationssicht	Politikempfehlungen
Wartezeiten	Kurze Wartezeiten besser als lange	Verkürzung und Angleichung der Wartezeiten
Portabilität von Ansprüchen	In kapitalgedeckten Systemen einfacher als in Umlagesystemen	Stärkung der kapitalgedeckten Anteile
Gewichtung der Säulen	Unterschiede erschweren Portabilität	Angleichung der Säulengewichte
Regeln zur Systemzugehörigkeit	Wohnsitzland- und Beschäftigungslandprinzip besser als Nationalitätsprinzip	Überlappungen vermeiden; europaweite Systeme ermöglichen
Verhältnis aus Beiträgen und Leistungen	Keine Wanderungsanreize bei Geltung des Äquivalenzprinzips	Ausgleich der Umverteilungsintensitäten (mit Spielraum für nationale Abweichungen im Rahmen der jeweiligen Präferenzen)

Quelle: Eigene Darstellung

Nachdem nun klar geworden ist, wie die Unterschiede zwischen den Systemen der Alterssicherung aus Integrationssicht zu bewerten sind, soll im folgenden Kapitel 7 der Frage nachgegangen werden, auf welcher Ebene – EU oder Mitgliedstaaten – sich aus diesen Erkenntnissen Regelungserfordernisse ergeben. Mit anderen Worten: Welcher Politik auf welcher Ebene bedarf es, um die oben abgeleiteten Anforderungen an integrationskompatible Alterssicherungssysteme zu erfüllen.

7. Theorie zur Aufgabenverteilung in der Rentenpolitik zwischen nationaler und europäischer Ebene

7.1. Politikoptionen zwischen Harmonisierung und Wettbewerb

Zur Beschreibung möglicher Formen einer Aufgabenabgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene unterscheidet die Literatur im wesentlichen vier Konzepte.²³⁵ Diese verschiedenen Konzepte sollen zunächst kurz vorgestellt werden, bevor ihnen dann im folgenden konkrete Politikoptionen zugeordnet werden und eine Bewertung auch vor dem Hintergrund der bisher erarbeiteten Anforderungen an integrationskompatible Alterssicherungssysteme erfolgt.

7.1.1. Kooperation

Kooperation stellt die weichste Form der Politikzusammenarbeit dar und beschreibt jede Form der gegenseitigen Anerkennung. Dieses Prinzip der gegenseitigen Anerkennung²³⁶ stellt ein Grundprinzip der Entwicklung der europäischen Integration dar, das insbesondere im Bereich der Gütermärkte einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes geleistet hat. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten geltenden Regelungen stellt einen multilateralen Ansatz dar; es besteht keine Freiheit bzgl. des Geltungsbereiches, da alle in anderen Mitgliedstaaten getroffenen Regelungen anzuerkennen sind, d.h. eine nationale Regierung darf nicht zwischen anderen Mitgliedstaaten diskriminieren.²³⁷

Auf den Bereich der Systeme der Alterssicherung angewendet, fällt unter einen Kooperationsansatz insbesondere die Anerkennung von in einem System geleisteten Versicherungszeiten auch für Ansprüche in einem anderen System sowie die Auszahlung von Leistungen auch in einem anderen Mitgliedstaat.

In ihrer Wirkung kann die Kooperation als Instrument beschrieben werden, das die grundlegenden Anforderungen, die sich aus der Integration ergeben, zu lösen versucht. So wird durch gegenseitige Anerkennung eines der größten sich aus der Gestaltung der Alterssicherungssysteme ergebenden Hindernisse für die Personenfreizügigkeit beseitigt.

²³⁵ Für die Definitionen vgl. z.B. auch Breyer/Kolmar (1995): 1ff.

²³⁶ Im Europarecht etabliert seit dem sog. Cassis de Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes von 1979.

²³⁷ Auch die Welthandelsorganisation (WTO) beruht auf ähnlichen Prinzipien.

Vom Wettbewerbsgesichtspunkt her betrachtet, kann Kooperation mit der Ermöglichung der Freizügigkeit auch dazu beitragen, dass Systemwettbewerb zwischen den Alterssicherungssystemen entsteht. Kooperation hat also eine wettbewerbsschaffende Funktion. Mit dieser auf dem Wettbewerbsgedanken basierenden Konzeption der gegenseitigen Anerkennung ist gleichzeitig eine Offenheit bzgl. des Wettbewerbsergebnisses verbunden. Durch Kooperation werden noch keine konkreten Sicherungsziele festgeschrieben, so dass sich der Wettbewerb entfalten und theoretisch sowohl zu einem „race to the bottom“ als auch zu einem „race to the top“ führen kann. Eine solche Ergebnisoffenheit ist zwar die Voraussetzung dafür, dass der Wettbewerb einige seiner unter allokativen Gesichtspunkten wichtigen Funktionen überhaupt erfüllen kann (z.B. Wettbewerb als Entdeckungsverfahren²³⁸). Im Kontext sozialpolitischer Zielsetzungen ist dies jedoch durchaus auch kritisch zu sehen, da Sozialpolitik an sich ein Korrektiv zu bestimmten aus gesamtgesellschaftlichen Erwägungen heraus nicht erwünschten Wettbewerbsergebnissen darstellt. So sollen durch sozialpolitische Instrumente gerade diejenigen Individuen geschützt werden, die im Marktprozess nicht aus eigener Kraft wettbewerbsfähig sind.

7.1.2. Koordinierung

Eine etwas weiter reichende Form der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stellt die Koordinierung dar. Bei Koordinierungsansätzen werden für bestimmte Bereiche Festlegungen auf bestimmte Ziele getroffen. Grundsätzlich lassen sich zwei Formen von Koordinierung unterscheiden²³⁹: Zum einen die Niveau-Koordinierung, bei der sich die Beteiligten auf die Festlegung bestimmter Minimal- oder Maximalstandards einigen. Zum anderen die Punkt-Koordinierung, bei der für bestimmte Parameter einheitliche Werte festgelegt werden.

Die bei der Kooperation geltende Ergebnisoffenheit der Wettbewerbsprozesse wird durch diese Vorgaben also in einem Koordinierungsansatz zumindest teilweise aufgehoben. Durch die Festlegung von Mindest- oder Höchststandards werden die möglichen Wettbewerbsergebnisse auf eine vordefinierte Bandbreite normiert. Bei einer Punktkoordinierung ist der Systemwettbewerb komplett ausgeschaltet. Dies reflektiert die im Vergleich zur bloßen Kooperation veränderte Zielsetzung solcher Koordinierungsmethoden. Der Prozess ist nicht mehr ergebnisoffen. Es geht nicht mehr in erster Linie um die

²³⁸Vgl. Hayek (1968).

²³⁹ Vgl. dazu ebenfalls Breyer/Kolmar (1995): 1ff.

Ermöglichung von Wettbewerbsprozessen durch die Schaffung der dafür notwendigen Voraussetzungen, sondern im Vordergrund steht nun die Erkenntnis, dass der Systemwettbewerb dazu führen kann, die Erreichung der den Alterssicherungssystemen zugrunde liegenden sozialpolitischen Ziele zu gefährden. Koordinierung ist also durch den Gedanken motiviert, die gleichzeitige Verwirklichung von Allokationseffizienz und sozialer Sicherung zu erleichtern.²⁴⁰ Koordinierung setzt damit ein gemeinsames Verständnis über gewisse sozialpolitische Ziele voraus und ist ein Instrument gegen die eigennützige Verfolgung von Anreizpolitiken durch einen Mitgliedstaat, die zulasten der anderen Mitgliedstaaten gehen können. Damit sie ihre Zwecke erfüllen können, kann es notwendig sein, Regeln und Regulierungen der Sozialpolitik koordiniert umzusetzen.²⁴¹ Koordinierung soll also ein „Race to the bottom“ verhindern helfen, indem quasi die für alle akzeptable Grenze solcher Unterbietungswettläufe reguliert wird. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Zielfestlegungen werden reduziert, im gleichen Zuge aber natürlich auch die nationale Gestaltungssouveränität. Koordinierung stellt also einen Trade-Off dar zwischen einer rein an den nationalen Präferenzen orientierten Politik, die aber aufgrund des internationalen Wettbewerbs Gefahr läuft ihre eigenen Ziele nicht mehr zu erreichen und einer in gewissen Grenzen abgestimmten Politik, der zugetraut wird, diese Ziele umzusetzen. Eine weitere Motivation für die Koordinierung von Sozialpolitiken ist die Vermeidung von Nachteilen für Wanderarbeitnehmer²⁴², die im Laufe ihres Erwerbslebens in mehr als einem Sozialversicherungssystem versichert waren. Ihnen soll aus dieser Mobilität kein Nachteil in Form eines Sinkens ihres Schutzniveaus entstehen.

Bei der Anwendung des Koordinierungskonzeptes auf die Sozialpolitik in der EU steht die Diskussion um das Instrument des sozialen Mindeststandards im Vordergrund, d.h. die gemeinschaftsweite Festlegung gewisser Untergrenzen an sozialem Schutz. Dieses Instrument entspricht genau der dargestellten Logik hinter Koordinierungsansätzen, indem einem gegenseitigen Herunterkonkurrieren Grenzen gesetzt werden. Das Instrument des Mindeststandards stellt damit einen Mittelweg zwischen vollständiger nationaler Souveränität und einer Übertragung von Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene dar.²⁴³ Dieser Mittelweg reflektiert sich auch in der Bewertung des Instrumentes. So können Mindeststandards dazu beitragen, die Umsetzung bestimmter Normen zu verwirklichen,

²⁴⁰ so auch Bundesministerium der Finanzen (2000).

²⁴¹ Vgl. Bean et al (1998) : 42.

²⁴² Im Europarecht geregelt in der Verordnung 1408/71. Details dazu in Kapitel 2.

²⁴³ Es kann damit als Reflexion des Subsidiaritätsprinzips angesehen werden, das ebenfalls ein Grundprinzip des Europarechts darstellt.

indem sie Sozialdumping verhindern. Gleichzeitig wird es aber kaum möglich sein, soziale Mindeststandards so zu operationalisieren, dass sie punktgenau die richtigen Anreize zu einer effizienten Faktorallokation oder zur Setzung effizienter Sozialversicherungsniveaus schaffen.²⁴⁴ Die Vereinheitlichung von Untergrenzen beim Niveau des Sozialschutzes wirft zudem die Frage auf, ob dies noch ausreichend die sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten widerspiegelt, oder ob nicht ein nach Ländergruppen abgestuftes System verschiedener Standards der Heterogenität besser Rechnung tragen kann.

Koordinierung mit dem Ziel der Nachteilsvermeidung für Wanderarbeitnehmer stößt an ihre Grenzen, wenn die Ausgestaltung von Grundprinzipien der sozialen Sicherung in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt. Ein voller Nachteilsausgleich für Wanderarbeitnehmern durch Koordinierungsmaßnahmen wird z.B. dann nicht mehr möglich sein, wenn beitragsfinanzierte und beschäftigungsorientierte Systeme mit steuerfinanzierten und wohnortbasierten Systemen zusammentreffen.²⁴⁵ Als ebenso problematisch können sich unterschiedliche Altersgrenzen und Definitionen insbesondere bzgl. der Anspruchsberechtigung erweisen.²⁴⁶

7.1.3. Harmonisierung

Eine weitere mögliche Ausbaustufe der Zusammenarbeit stellt die Harmonisierung dar. Sie stellt konzeptionell einen Spezialfall der Punkt-Koordinierung dar, bei der jedoch nicht nur für einen Parameter ein bestimmtes Niveau festgelegt wird, sondern für alle Elemente eines Systems.²⁴⁷ De facto würde dies gleiche Systeme in allen Mitgliedstaaten bedeuten. Abstufungsmöglichkeiten ergeben sich bzgl. der Breite des betroffenen Politikfeldes (sog. „Scope“).²⁴⁸ Ziel einer Harmonisierung ist die Reduzierung internationaler Unterschiede in der Ausgestaltung von Politiken.²⁴⁹

Wesentliches Argument für eine Harmonisierung ist aus allokativer Sicht die Internalisierung externer Effekte. Wenn die Erträge öffentlicher Güter in anderen Staaten spill-over-Effekte erzeugen, oder wenn der Steuerwettbewerb dazu führt, dass ein sub-optimales Niveau an öffentlichen Gütern bereitgestellt wird, könnte dies dafür sprechen, die Steuersätze auf einem

²⁴⁴ Vgl. Kolmar (1999): 2.

²⁴⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2000).

²⁴⁶ *ibid*

²⁴⁷ Vgl. Breyer/Kolmar (1995): 1ff.

²⁴⁸ Vgl. Leebron (1996): 48.

²⁴⁹ Vgl. Leebron (1996): 95.

zentralen Niveau festzulegen.²⁵⁰ Aus verteilungspolitischer Sicht wird für Harmonisierung argumentiert, um im Wettbewerb um mobile Faktoren überhaupt die Möglichkeit zu erhalten, umverteilende Politik zu betreiben.²⁵¹

Gegen Harmonisierung²⁵² spricht allokatiospolitisch die Einbuße der Möglichkeit, regionale Besonderheiten zu berücksichtigen. Aus ordnungspolitischer Sicht muss die Ausschaltung des Wettbewerbs durch harmonisierende Politiken als problematisch bewertet werden. Auf der distributionspolitischen Ebene schließlich setzt die Zentralisierung der Verteilungspolitik ein solidarisches Bewusstsein auf der zentralen Ebene voraus. Dies muss für die EU beim derzeitigen Stand der Integration bezweifelt werden.

Kosten und Nutzen einer Harmonisierung sind abhängig vom Ausmaß der Ähnlichkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Die Kosten aufgrund der Vereinheitlichung werden dann am geringsten sein, wenn zwischen den beteiligten Staaten eine große Ähnlichkeit besteht, sowohl was ihren Entwicklungsstand betrifft, als auch ihre sozialpolitischen Präferenzen beim Trade-Off zwischen Effizienz und Umverteilung.²⁵³ Bei einer hohen Ähnlichkeit zwischen den einzelstaatlichen Systemen reduziert sich jedoch auch die Notwendigkeit für harmonisierende Maßnahmen, da die Wettbewerbsverzerrungen und/oder Mobilitätsbeschränkungen dann auch entsprechend geringer ausfallen werden.

7.1.4. Konsolidierung

Die engste Form der Zusammenarbeit mit dem höchsten Zentralisierungsgrad ist schließlich die Konsolidierung der verschiedenen Systeme der Alterssicherung in einem einzigen System. Der Unterschied zur Harmonisierung liegt in der noch über die materielle Vereinheitlichung hinausgehenden institutionellen Einheit. Dabei sind prinzipiell zwei Varianten vorstellbar. Zum einen könnten die bestehenden Systeme durch ein vereinheitlichtes System auf europäischer Ebene komplett ersetzt werden. Zum anderen könnten ein solches europäisches System und die nationalen Systeme parallel bestehen.

Ersteres ist für den Bereich der Alterssicherung schwer vorstellbar, da die Organisation der sozialen Sicherung in der Geschichte der europäischen Nationalstaaten einen Kernbereich

²⁵⁰ Vgl. Sinn, Stefan (1992): 15.

²⁵¹ Vgl. Sinn, Stefan (1992): 16.

²⁵² Für die Gegenargumente vgl. Bundesministerium der Finanzen (2000).

²⁵³ Ähnlich argumentieren Bean et al. (1998).

ihrer Souveränität darstellt, der mit weitreichenden politischen Grundsatzentscheidungen und außerdem mit immensen fiskalischen Auswirkungen verbunden ist. Eine Aufgabe dieser Gestaltungssouveränität durch die Mitgliedstaaten erscheint beim derzeitigen Stand der Integration undenkbar.

Ein parallel zu den nationalen Systemen etabliertes System auf europäischer Ebene, z.B. nur für Wanderarbeitnehmer²⁵⁴, würde diesen Eingriff in die nationale Souveränität abmildern und könnte genauer auf die Zielgruppe abgestimmt werden. Eine Art „Überzentralisierung für alle“ würde vermieden. Andererseits entstünde erheblicher Abstimmungsbedarf, bzgl. der Modalitäten der Zugehörigkeit zu einem solchen System und dessen genauer Ausgestaltung.

Der voran gegangene Abschnitt hat gezeigt, dass ein breites Spektrum an Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich der Alterssicherung besteht. Die Optionen unterscheiden sich insbesondere bzgl. ihrer Regelungsziele und dem Grad der Zusammenarbeit und können als Raster dienen, in das verschiedene konkrete Vorschläge für eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU im Bereich der Alterssicherung eingeordnet werden können.

7.2. Literaturüberblick – Theorien zur Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Zur Beantwortung der Frage, welche Aspekte der Alterssicherungspolitik auf der nationalen und welche auf der europäischen Ebene geregelt werden sollten, werden im folgenden die Theoriestränge des fiskalischen Föderalismus, der Clubtheorie einschließlich der Erweiterung um funktionale überlappende Jurisdiktionen und von individualistischen Ansätzen auf der Basis von Modellen überlappender Generationen mit Mobilität betrachtet. Alle drei Theorieschulen treffen Aussagen über eine sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen zentraler (bzw. europäischer) und regionaler (bzw. nationaler) Ebene.²⁵⁵ Da nur einzelne Aspekte der genannten Literaturen für die vorliegende Arbeit relevant sind, erübrigt sich eine umfassende Darstellung der jeweiligen Theoriestränge. Es wird lediglich auf die für die vorliegende Arbeit relevanten Aspekte der Alterssicherungspolitik eingegangen und insbesondere die Frage gestellt, ob die Modelle Anhaltspunkte für eine stärkere Zusammenarbeit („Case for

²⁵⁴ In der Literatur unter dem Begriff „13. Staat“ bekannt; näheres dazu, s. Kapitel 6.

²⁵⁵ Die in den meisten Modellen verwendete Nomenklatur, die zwischen zentraler und regionaler Ebene unterscheidet, wird in dieser Arbeit mit Blick auf die Gegebenheiten in der EU synonym mit europäischer und nationaler Ebene verwendet.

Unity“) in diesem Politikbereich liefern oder ob die Literatur eher einen dezentralen Politikansatz („Case for Diversity“) unterstützt.

7.2.1. Fiskalischer Föderalismus

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus setzt an der Frage an, welche Funktionen staatlicher Tätigkeit am sinnvollsten auf welcher Ebene wahrgenommen werden sollten. Die Theorie betrachtet dabei föderal strukturierte Nationalstaaten und unterscheidet demzufolge zwischen regionaler und zentraler Ebene. Mit gewisser Vorsicht und unter Berücksichtigung der für das Zusammenwirken von Mitgliedstaaten und europäischer Ebene in der EU etwas anderen Bedingungen²⁵⁶ können die Ergebnisse aber teilweise auch auf die EU übertragen werden.

Ebenso mit Vorsicht müssen Ergebnisse im Hinblick auf Fragen der Alterssicherung betrachtet werden. Im Mittelpunkt des fiskalischen Föderalismus stehen nämlich nicht die Alterssicherungssysteme, sondern die Frage, wie die Bereitstellung öffentlicher Güter effizient gestaltet werden kann. Die verschiedenen Modelle in der Tradition von Tiebout (1956) postulieren in ihrer Gesamtheit – bei Abweichungen in den Details der Ausgestaltung – ein sogenanntes Dezentralisierungstheorem²⁵⁷ für die Bereitstellung öffentlicher Güter, d.h. die Organisation auf der regionalen Ebene wird als effizienteste Allokation angesehen. Wesentliches Argument für dieses Ergebnis ist die Erkenntnis, dass öffentliche Güter einen lokalen Charakter aufweisen und dass eine effiziente Zuordnung von Funktionen dann gegeben ist, wenn die finanzierende Einheit und die profitierende Einheit deckungsgleich sind.²⁵⁸ Bei einer dezentralen Bereitstellung besteht eine bessere Möglichkeit zur Berücksichtigung lokaler Präferenzen.²⁵⁹ Abgewogen werden muss diese Dezentralisierungsforderung gegen die fiskalischen Vorteile, die sich bei einer zentralen – und somit meist kostengünstigeren – Bereitstellung der öffentlichen Güter ergeben.²⁶⁰ Die Forderung nach einer dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter unterstellt, dass die Kosten der Koordination kleiner sind als die Effizienzverluste bei der gleichförmigen Wahrnehmung

²⁵⁶ Im Gegensatz zu reifen Föderationen kann in der EU z.B. nicht von demokratischen Institutionen auf allen Ebenen ausgegangen werden; es gibt außerdem in der EU keine Institution, die einem Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten nahe käme, was in Föderationen i.d.R. der Fall ist.

²⁵⁷ Zurückgehend auf Oates (1972).

²⁵⁸ Vgl. z.B. Bird/Vaillancourt (2006) : 2.

²⁵⁹ Vgl. z.B. Hohaus, (1996): 145.

²⁶⁰ Vgl. z.B. Hohaus (1996): 145.

der Allokationsfunktion durch die zentrale Ebene.²⁶¹ Diese Kosten der Koordination werden aber in großen Teilen der Literatur des fiskalischen Föderalismus ausgeklammert. Somit bleibt die Antwort bzgl. der sinnvollen Zuordnung der Allokationsfunktion zwischen den verschiedenen politischen Ebenen im fiskalischen Föderalismus im Bereich der Allokation etwas unscharf. Die Übertragbarkeit der Modellergebnisse auf die Alterssicherungssysteme ist ebenfalls eingeschränkt, da diese nicht direkt mit öffentlichen Gütern vergleichbar sind.²⁶²

Eindeutig hingegen fällt die Antwort bzgl. der Zuordnung der Umverteilungsfunktion aus. Die Modelle des fiskalischen Föderalismus kommen zu dem Ergebnis, dass Umverteilung zentral stattfinden sollte. Bei einer dezentralen Umverteilung wird eine Abstimmung mit den Füßen unterstellt, die von Tiebout (1956) als Selbst-Selektion der Menschen in die Regionen beschrieben wird, die ihre Präferenzen bzgl. Umverteilung am besten widerspiegeln. Dies entspricht einem free-rider Verhalten der einzelnen, die glauben, ihre Wanderungsentscheidung hätte keinen Einfluss auf die Umverteilungspolitik insgesamt. Insbesondere bei wohnortbasierten Steuern können Mobile durch Abwanderung negative fiskalische Externalitäten erzeugen, zu deren Berücksichtigung sie keinen Anreiz haben. Dies kann letztlich zum Zusammenbruch der Wohlfahrtsstaaten führen.²⁶³ Lediglich solange die Verteilungsunterschiede Ausdruck unterschiedlicher lokaler Präferenzen sind, wirken sie auch bei Mobilität nicht kontraproduktiv.²⁶⁴ Musgrave (1983) hat diese Erkenntnisse mit Bezug auf die Besteuerung in Mehrebenensystemen so zusammengefasst, dass die Besteuerung mobiler Faktoren und die Erhebung stark progressiver Steuern wegen ihrer Migrationsanreize auf der zentralen Ebene erfolgen sollten. Die lokale Ebene sollte dagegen unverzerrende Steuern auf relativ immobile Faktoren erheben. Die Steuerbasen sollten dann zentralisiert werden, wenn sie sehr ungleich zwischen den Regionen verteilt sind.²⁶⁵

Die Literatur des fiskalischen Föderalismus schlägt zur Abmilderung der möglichen Ineffizienzen einer dezentralen Umverteilung ein System von Transfers zwischen den Regionen vor. Einige Autoren sehen hier ein System vor, dass direkt zwischen den Regionen

²⁶¹ Vgl. Walsh (1992): 11 ff.

²⁶² Die Modellergebnisse bzgl. der Allokation sollten hier aber deswegen erwähnt werden, weil zumindest Teile der Ergebnisse relevant für die vorliegende Fragestellung sind und weil eine isolierte Betrachtung der Ergebnisse des fiskalischen Föderalismus nur zur Frage der Umverteilung (wo eine stärkere Parallelität zu den Alterssicherungssystemen besteht) ein verzerrtes Bild des fiskalischen Föderalismus ergeben hätte.

²⁶³ Vgl. Oates (1972): 8 und Hohaus (1996): 147.

²⁶⁴ Vgl. Walsh (1992): 23.

²⁶⁵ Vgl. Musgrave (1983).

eingrichtet wird²⁶⁶, andere präferieren die Vermittlung durch eine zentrale Instanz.²⁶⁷ Solche Transfers zwischen den Regionen erhalten zwar formal die regionale Autonomie, stellen aber de facto eine Art Harmonisierung dar. Solche interregionalen Transfers können dabei als second-best zu direkten interpersonellen Transfers gesehen werden.²⁶⁸

Der Denkansatz des fiskalischen Föderalismus liefert also mit seinem Postulat der Notwendigkeit interregionaler Transfers Argumente für eine gewisse Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (Elemente von Harmonisierung bei der Umverteilung, sofern die Unterschiede über die lokalen Präferenzen hinausgehen). Überträgt man diese Ergebnisse auf die Alterssicherungssysteme in der EU, ergibt sich, dass deutliche Unterschiede bei der Umverteilungskomponente der Alterssicherungssysteme nicht aufrecht zu erhalten sind und dass die Mitgliedstaaten um Abwanderung zu verhindern keine andere Wahl haben als entweder die Umverteilungsaspekte ihrer Systeme anzugleichen oder sogar die Umverteilungsfunktion komplett auf die europäische Ebene zu übertragen.

7.2.2. Clubtheorie

Die Clubtheorie setzt ebenfalls am Gedanken lokaler öffentlicher Güter an. Sie verlagert den Schwerpunkt der Analyse aber dahingehend, dass sie nicht nur die Selbstselektion der Individuen gemäß ihren Präferenzen für das öffentliche Gut in bestehende Jurisdiktionen thematisiert, sondern auch die Bedingungen für die Herausbildung neuer Clubs. Dieser Denkansatz lässt sich insofern auf die Alterssicherung übertragen, als man auch die Alterssicherungssysteme als Clubs auffassen kann, in denen die Menschen gemäß ihrer Präferenzen Mitglieder werden.

Grundidee der Clubtheorie ist die Überlegung, dass es für Individuen mit ähnlichen Präferenzen bzgl. der Bereitstellung eines bestimmten Gutes sinnvoll sein kann, sich zu einer Art Interessengemeinschaft zusammenzuschließen, die es ihnen ermöglicht, den Nutzen aus der Bereitstellung des Clubgutes zu realisieren, gleichzeitig aber nur einen Teil der dafür anfallenden Kosten tragen zu müssen.²⁶⁹ Damit sich für den einzelnen eine Clubmitgliedschaft lohnt, muss der Trade-off zwischen dem Nutzen aus dem angebotenen Clubgut auf der einen und den anfallenden Clubgebühren sowie evt. eintretenden

²⁶⁶ Z.B. Myers (1990).

²⁶⁷ Z.B. Hercowitz/Pines (1991).

²⁶⁸ vgl. Walsh (1992): 32ff.

²⁶⁹ Vgl. Buchanan (1965): 7.

Einschränkungen in der Nutzung des Clubgutes durch die Nutzungsrechte der anderen Clubmitglieder auf der anderen Seite positiv ausfallen. Die Frage nach der optimalen Clubgröße rückt somit ins Zentrum des Interesses. Aus der Sicht des Clubs als Ganzem ist für die Zulassung eines weiteren Mitglieds entscheidend, dass der marginale Beitrag, den das neue Mitglied zur Finanzierung des Clubgutes leistet, größer ist als die marginalen Verstopfungskosten, die aufgrund der Vergrößerung der Clubgemeinschaft für die bisherigen Mitglieder entstehen.²⁷⁰ Nehmen die Überfüllungskosten überhand, wird sich eine neue Gesamtstruktur mit einer größeren Anzahl an Clubs herausbilden, die dann jeweils eine bzgl. ihrer Präferenzen für das Clubgut homogenere Mitgliedschaft aufweisen werden.

Betrachtet man soziale Sicherungssysteme aus der Perspektive der Clubtheorie, haben diese Sozialversicherungsclubs solange einen Anreiz, neue Mitglieder aufzunehmen, wie diese zur Realisierung von Skaleneffekten beitragen können.²⁷¹ Gleichzeitig bestehen aus Sicht des Clubs als Ganzem Anreize, neue Mitglieder auszuschließen, wenn diese die Risikostruktur verschlechtern und somit tendenziell die Kosten für die Bereitstellung des Clubgutes in die Höhe treiben, was letztlich den Nutzen der Clubmitgliedschaft für alle Mitglieder schmälern würde. Umgekehrt wird es solche Clubmitglieder geben, die kein Club gerne gehen lassen wird, so dass aus der Clubperspektive die Erhebung von Austrittsgebühren Sinn machen kann.

Aus der Clubtheorie lassen sich mit Blick auf die Landschaft der Alterssicherungssysteme in der EU einige besonders interessante Erkenntnisse gewinnen, weil sie den Gedanken zulässt, dass die Menschen die Zugehörigkeit zu einem Alterssicherungs-Club gemäß ihren Präferenzen wählen können und nicht automatisch aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit o.ä. einem bestimmten Club angehören. Das Wahlverhalten der Individuen bzgl. ihrer persönlichen Clubmitgliedschaften und die resultierende Clubstruktur – hier insbesondere die Anzahl der Clubs – liefert Ansatzpunkte für die Bestimmung der optimalen räumlichen Ausdehnung der Solidargemeinschaft und damit über das sinnvolle Maß an Zentralisierung/Dezentralisierung.²⁷² Dazu müsste allerdings die tatsächliche Möglichkeit gegeben sein, dass sich Alterssicherungsclubs unabhängig von Staatsgrenzen bilden. Solange die Zugehörigkeit zu einem Alterssicherungssystem an Beschäftigungs- oder Wohnort geknüpft ist, bleibt die Herausbildung solcher funktionaler Alterssicherungsclubs eine eher

²⁷⁰ Vgl. z.B. Sinn (1997): 23ff.

²⁷¹ Vgl. z.B. Breuer/Faist/Jordan (1994): 7.

²⁷² Ähnlich Straubhaar (2006), der die Clubtheorie als Analyseinstrument zur Erkenntnis von optimalen Lösungen gesellschaftlicher Zugehörigkeit bzw. Ausschluss betrachtet.

theoretische Denkfigur.²⁷³ Die Idee ist jedoch äußerst charmant, da sich die Frage evt. notwendiger Koordinierungen gar nicht mehr stellen würde. Das Individuum würde mit seiner Entscheidung für einen funktionalen Club, die unabhängig vom jeweiligen Beschäftigungs- oder Wohnort sein könnte, die Bedingungen dieses Clubs, was Beiträge und Leistungen angeht, akzeptieren. Unterschiede in den Alterssicherungssystemen würden keine Migrationsanreize mehr schaffen. Es gäbe lediglich einen Wettbewerb der Clubs um die Mitglieder.

Um das Erreichen der sozialpolitischen Ziele von staatlichen Alterssicherungssystemen auch in diesem Denkgebäude zu gewährleisten, wäre allerdings eine Regulierung erforderlich, wie sie gemeinhin für Versicherungsmärkte gilt, nämlich ein Kontrahierungszwang für die Versicherer und eine Mindestversicherungspflicht für die Versicherten. Ein Kontrahierungszwang widerspricht aber der Grundidee von Clubs, die ihre Mitgliedschaft selbst wählen können. Die Clubtheorie kann somit nur hilfreiche konzeptionelle Denkansätze liefern, konkrete Anleitungen für die Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme in der EU lassen sich aus ihren Ansätzen kaum ableiten. Reizvoll bleibt aber die Idee eines Übergangs von territorial definierten sozialpolitischen Arrangements zu personenbezogenen Umverteilungsclubs.²⁷⁴

7.2.3. Individualistische Ansätze im Rahmen von Modellen überlappender Generationen mit Mobilität

Ansätze überlappender Generationen sind in der Literatur herangezogen worden, um konkrete Aspekte des Zusammenhangs zwischen Mobilität und dem Harmonisierungsbedarf von Alterssicherungssystemen zu analysieren. Sie lassen sich am direktesten auf die vorliegende Fragestellung anwenden, weshalb einige ihrer Ergebnisse im folgenden auch etwas detaillierter dargestellt werden sollen.

Methodischer Ansatzpunkt ist die Maximierung einer intertemporalen Nutzenfunktion, in die als Nebenbedingungen die Budgetrestriktionen der beiden Perioden eingehen.²⁷⁵ Die Spezifika eines Alterssicherungssystems finden über diese Budgetrestriktionen Eingang in die Betrachtung.

²⁷³ Bezogen auf andere Fragestellungen hat sich unter dem Stichwort „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ (FOCJ) eine eigene Literatur herausgebildet. Eine Beschreibung des Grundansatzes findet sich bspw. bei Frey (2001) oder bei Kyriacou (2006).

²⁷⁴ Vgl. bspw. Frey (2001), 108.

²⁷⁵ Vgl. auch Kapitel 2.

Diese individualistischen Ansätze beleuchten somit die intergenerativen Verteilungsaspekte von Alterssicherungssystemen. Die Ergebnisse erstrecken sich auf diverse Teilbereiche der Alterssicherung. Zu den Folgen von Faktormobilität für einen eventuellen Harmonisierungsbedarf liefern sie die folgenden Ansatzpunkte:

Breyer/Kolmar (1994) modellieren staatliche Rentensysteme in einem OLG-Rahmen als implizite Steuer, die von den Versicherten erhoben wird und deren Höhe dem Rentabilitätsunterschied zwischen Rentensystem und Kapitalmarktzins entspricht. Unterstellt werden Arbeitnehmer, die dorthin migrieren, wo diese Steuer am geringsten ist. Im Ergebnis ist bei vollständiger Mobilität eine Harmonisierung der Systeme zwar notwendig, aber auch ausreichend, um eine effiziente Arbeitsallokation sicher zu stellen. Ist die Mobilität hingegen in einem Maße eingeschränkt, dass die Fertilitätsunterschiede nicht ausgeglichen werden können, so kann eine interregional effiziente Faktorallokation nur durch eine Konsolidierung der Systeme erreicht werden. Handlungsbedarf für die EU ergibt sich nach Ansicht der Autoren in diesem Modell bzgl. der Sicherung freier Mobilität. Dazu bedarf es einer Koordinierung der Systeme, falls die implizite Steuer die Produktivitätsunterschiede übersteigt. Unterschiede bei der impliziten Steuer, die über die Produktivitätsunterschiede hinausgehen, führen im Modell zu Wanderungsanreizen. Freie Mobilität und Effizienz sind demnach nur vereinbar, wenn die nach dem Umlageverfahren organisierten Systeme konsolidiert werden, bzw. in kapitalgedeckte Systeme umgewandelt werden. Für den Fall einer teilweisen Mobilität lassen sich effizienzkompatible minimale Koordinationserfordernisse bestimmen.²⁷⁶ In einer anderen Arbeit²⁷⁷ untersuchen die beiden Autoren eine Situation ohne Migrationskosten und kommen zu dem Ergebnis, dass in diesem Fall in einem gemeinsamen Arbeitsmarkt eine Harmonisierung der Beitragssätze ausreichend (und notwendig) ist, um ein interregional effizientes Migrationsgleichgewicht herbeizuführen. Sie beschreiben eine Situation ohne Migrationskosten jedoch als unrealistisch, so dass letztlich der einzige mögliche Weg zu einem effizienten Migrationsgleichgewicht in der Konsolidierung der sozialen Sicherung in einem einzigen europäischen Modell bestünde.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Homburg/Richter (1993). Sie unterstellen ebenfalls einen gemeinsamen Arbeitsmarkt mit freier Mobilität und ohne Migrationskosten. Auch bei ihnen ist die Konsolidierung der Alterssicherung in einem einzigen europäischen System

²⁷⁶ Vgl. Breyer/Kolmar (1994).

²⁷⁷ Vgl. Breyer/Kolmar (1995): 18.

neben einer kompletten Umstellung der Systeme auf kapitalgedeckte Verfahren der einzige Weg, Effizienz zu erreichen. Eine Harmonisierung der Beitragssätze reicht dafür nicht aus, da wegen der verschiedenen Wachstumsraten der Bevölkerung auch dann Rentabilitätsunterschiede verbleiben.²⁷⁸

Auch Schnejder (1996) unterscheidet in seiner Analyse zwischen perfekter und eingeschränkter Mobilität. Bei vollständig mobilen Arbeitnehmern verhindert in seinem Ansatz die Existenz von Umlagesystemen die erfolgreiche Harmonisierung von sozialer Sicherung. Eine Harmonisierung ist in fast allen Fällen ungenügend. Gleichzeitig kommt er aber zu dem Ergebnis, dass es unmöglich ist, überhaupt zu einer Harmonisierung zu kommen. Schlechte Renditen führen zu Migrationsanreizen; der einzig denkbare steady state wird bei Gleichheit von Verzinsung und Wachstumsrate der Bevölkerung erreicht. Bei mehreren Regionen ist für Effizienz zudem die Gleichheit der Löhne erforderlich.²⁷⁹

Im Fall eingeschränkter Mobilität, die über Migrationskosten größer als Null modelliert wird, ist bei Schnejder eine Harmonisierung für das Erreichen eines effizienten Zustandes nicht mehr ausreichend. Es kommt zum Zusammenbruch der sozialen Sicherung im Niedriglohnland. Je stärker die Systeme der sozialen Sicherung in einem integrierten Raum divergieren, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine bloße Koordinierung der Sozialpolitik nicht ausreicht, um eine effiziente Allokation zu erzeugen. Die abgeleitete Politikempfehlung zielt daher entweder auf die Schaffung eines einzigen Gesamtsystems, was vom Autor selbst als sehr kostenintensiv und beim Ausmaß der bestehenden Unterschiede als äußerst problematisch beschrieben wird oder aber auf mehr Elemente der Kapitaldeckung in den Systemen der einzelnen Mitgliedstaaten, weil dieser Systemtyp sehr viel geringere Integrationsprobleme aufwirft.²⁸⁰

Breyer/Stolte (2000), die an der mit dem Alter variierenden Mobilität ansetzen, erklären über die Modellierung einer Arbeitsangebotsfunktion, wieso bei allen Vorbehalten der politischen Ökonomie eine Diskussion über Reformen, die noch nicht geborene Generationen entlasten und bereits lebende Generationen stärker belasten, doch einen Sinn ergeben kann. Die Argumentation basiert darauf, dass bei einer geringeren Mobilität der Alten die demographische Last ohne Reformen größtenteils auf die Rentner zurückfallen würde. Die

²⁷⁸ Vgl. Homburg/Richter (1993).

²⁷⁹ Vgl. Schnejder (1996).

²⁸⁰ Vgl dazu auch Kapitel 3.

beiden Hauptelemente eines solchen Modells sind die Unfähigkeit der heute lebenden Menschen, die Steuerzahler der Zukunft an ein bestehendes System zu binden und der adverse Anreiz von Sozialabgaben auf das Arbeitsangebot der arbeitenden Generation. Das Modell beruht auf zwei Hauptannahmen, nämlich erstens, dass die Mehrheit der Wähler Rentner, bzw. Personen, die kurz vor dem Rentenalter stehen, sind und dass, zweitens, das Arbeitsangebot als Ergebnis eines sequentiellen Spiels modelliert werden kann, in dem die Minderheit auf die von der Mehrheit festgelegten Regeln reagiert. Je höher die Abgabensätze, desto attraktiver wird ein Abwandern über die nationalen Grenzen, wenn dort die Abgaben niedriger sind.

Im Ergebnis resultieren zwei Effekte eines sinkenden Bevölkerungswachstums: direkt sinkt die Rendite des sozialen Sicherungssystems und es entsteht ein indirekter Effekt durch ein verändertes Arbeitsangebot. Dieses Arbeitsangebot wird wegen der höheren Abgabenbelastung ausgedehnt, so dass die Rendite des Systems langsamer fällt als die Wachstumsrate der Bevölkerung.²⁸¹

Eine weitere Variante innerhalb der Gruppe der OLG-Ansätze berücksichtigt Anpassungskosten. Durch die Einführung von Anpassungskosten kann der Abgabewettbewerb in einem dynamischen Kontext abgebildet werden. Anpassungskosten begründen eine zeitverzögerte Anpassung des Kapitalstocks an eine Veränderung der Abgabenstruktur, wobei die Anpassungsgeschwindigkeit durch die Form der Anpassungskostenkurve determiniert wird. Bei Wildasin (1999) ergibt sich, dass je geringer die Anpassungskosten, desto geringer der optimale Steuersatz. Dieser ist aber im Gegensatz zur statischen Analyse größer Null, so dass im Umfang der Anpassungskosten ein gewisser Spielraum für Umverteilungspolitiken erhalten bleibt.

Sinn (1999) untersucht in einem Modell mit Migrationskosten das Migrationsmuster im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung. In seinem Modell resultiert eine vorübergehende Westmigration, die sich später wegen im Zeitablauf unterschiedlicher Migrationskosten für die beiden Faktoren wieder umkehrt. Die Marktlösung führt zu einer effizienten Lösung, bei der im Endzustand wieder alle in ihren Heimatländern arbeiten werden, zu dann auch gleichen Löhnen. Für das Erreichen dieser Lösung sind im Modell weder Migrationshemmnisse noch soziale Transfers vonnöten. Als Politikempfehlung resultiert eine Präferenz für

²⁸¹ Breyer/Stolte (2000).

Lohnsubventionen vor Wohlfahrtsleistungen und die Einführung des Heimatlandprinzips für Sozialleistungen.²⁸²

Bei einigen Unterschieden in den Erklärungszielen und den Modellspezifikationen lassen sich in der Literatur zu den Koordinierungserfordernissen bei den sozialen Sicherungssystemen aus den OLG-Ansätzen zusammenfassend einige Ergebnisse festhalten, die Konsens zu sein scheinen und daher als Standardergebnisse bezeichnet werden können.²⁸³

Zunächst gilt, dass eine unkoordinierte nationale Umverteilungspolitik bei nicht gleichen Ländern zu Migrationsverzerrungen führt und es daher bei mehr Umverteilung in einem Land zu einem höheren Anteil an gering Qualifizierten dort und als Reaktion darauf letztlich zu weniger Umverteilung kommt. Wenn beide Länder gleich sind, ist das Gleichgewicht symmetrisch und die Allokation mobiler Arbeitnehmer effizient. Gleichwohl bleibt es bei einem suboptimalen Niveau an Umverteilung. Eine koordinierte Erhöhung der umverteilenden Steuern in beiden Regionen würde die soziale Wohlfahrt erhöhen, auch wenn die Mobilität eingeschränkt ist.

Geht man darüber hinaus von Lohnunterschieden in beiden Regionen aus, erhöht sich der Harmonisierungsdruck weiter. In diesem Fall ist bei perfekter Mobilität eine effiziente Arbeitsallokation nur bei einem gleichen Sozialleistungsniveau in allen Ländern und bei gleichem Bevölkerungswachstum möglich. Bei eingeschränkter Mobilität wird Effizienz nur bei einer Transferhöhe von Null erreicht. Bei bestehenden Lohnunterschieden und vollständiger Mobilität reicht eine Harmonisierung der Transfers nicht aus, um einen Kollaps des Systems im Niedriglohnland zu verhindern.

7.3. Fazit: „Case for Unity“ versus „Case for Diversity“

Die theoretischen Argumentations- und Lösungsansätze zur Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene lassen sich grundsätzlich mit dem Begriffspaar „Case for Unity“ bzw. „Case for Diversity“ fassen. „Case for Unity“ soll dabei die Notwendigkeit zu einem gewissen gemeinsamen Handlungsrahmen beschreiben, ohne jedoch den Grad der Vereinheitlichung näher festzulegen. „Case for Diversity“ soll das Postulat für eine

²⁸² Vgl. Sinn (1999).

²⁸³ Ähnlich auch Jousten/Pestieau (2002): 92f.

ausschließliche Handlungskompetenz auf der dezentralen Ebene beschreiben und somit eine fehlende Notwendigkeit für die Übertragung von Kompetenzen auf die zentrale Ebene .

Eine sehr klare Aussage in diesem Rahmen lässt sich aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus herleiten. Dieser postuliert eine dezentrale Zuständigkeit für den Bereich der Allokation öffentlicher Güter („Case for Diversity“), aber eine zentrale Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Verteilungsfunktion („Case for Unity“).

Aus der Clubtheorie lässt sich für das Gesamtbild der Alterssicherungslandschaft in der EU ebenfalls ein „Case for Diversity“ ableiten, da die Theorie von der Koexistenz verschieden ausgestalteter Clubs ausgeht. Da Anzahl und Art der unterschiedlichen sich herausbildenden Clubs eine direkte Funktion der Präferenzen ihrer jeweiligen Mitglieder sind, und sich die optimale Clubgröße aus einem Trade-Off zwischen den Vorteilen einer größeren Mitgliedschaft und den gleichzeitig mit ihr verbundenen Verstopfungskosten bestimmt, wird innerhalb der jeweiligen Clubs jedoch eine gewisse Homogenität herrschen. Ein „Case for Unity“ lässt sich im Rahmen der Clubtheorie also lediglich innerhalb der Grenzen eines Clubs ableiten.

Die individualistischen Ansätze auf der Basis von Modellen überlappender Generationen fallen in die Kategorie „Case for Unity“, da sie allgemein zu dem Ergebnis kommen, dass eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Alterssicherung notwendig ist. Die einzelnen Modelle dieser Gruppe kommen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen bzgl. des als notwendig angesehenen Grades an Zusammenarbeit. Dieser ist abhängig von der jeweiligen Modellspezifikation und den zugrunde gelegten Annahmen, insbesondere bzgl. der Mobilität und des Ausmaßes der zwischen den verschiedenen Systemen bestehenden Unterschiede.

Die Mobilität spielt eine Schlüsselrolle für die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Interessanterweise ergibt sich diese Notwendigkeit auch bei einer (zu) geringen Mobilität. Wird das für eine interregional effiziente Allokation von Arbeit notwendige Ausmaß an Mobilität nicht erreicht, erfordert dies eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten („Case for Unity“). Ist Mobilität gegeben, besteht die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten deshalb, weil mit der Möglichkeit zur

Abwanderung anderenfalls die Spielräume für die Umverteilungskomponente in den Systemen der Alterssicherung nicht mehr gegeben wären.

Eine ebenfalls entscheidende Rolle für die Zuordnung von Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen spielen Art und Ausmaß der zwischen den einzelnen Systemen bestehenden Unterschiede. Wie im letzten Kapitel deutlich wurde, sind diese Unterschiede in einigen Bereichen der Alterssicherung stärker ausgeprägt als in anderen. Die Bewertung, ob sich aus den vorliegenden Unterschieden ein Argument für eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ergibt, wird also für die verschiedenen Facetten der Alterssicherungssysteme unterschiedlich ausfallen.

Tabelle 12: Kooperationserfordernisse im Rahmen verschiedener Theoriestränge

	Fiscal Federalism	Clubtheorie	OLG-Ansätze
Case for Unity	für Verteilungsfragen	innerhalb der Clubs	mindestens zur Sicherung von Mobilität, je nach Annahmen sogar Postulat der Konsolidierung
Case for Diversity	für Allokationsfragen	für Clublandschaft als Ganze	

Quelle: Eigene Darstellung

Die theoretischen Ansätze zur Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene verdeutlichen, dass die Möglichkeit zur Mobilität eine gewisse Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Alterssicherung erfordert. Da jede Form der Vereinheitlichung aber auch Kosten verursacht, sollte die Zusammenarbeit nur im notwendigen Ausmaß und in den Bereichen erfolgen, in denen sie notwendig ist. Die theoretischen Modelle zeigen, dass die Rolle der zentralen Ebene zum einen in der Sicherung der Mobilität liegt, damit diese ihre allokativen Effizienzfunktion erfüllen kann. Dies setzt den Abbau von nicht mit der Integration kompatiblen Systemunterschieden voraus.²⁸⁴ Zum anderen kommt der zentralen Ebene eine Funktion bei der Sicherung einer ausreichenden Verteilungsintensität zu. Die Festlegung von konkreten Merkmalsgestaltungen innerhalb

²⁸⁴ Vgl. dazu im einzelnen Kapitel 6.

dieses Rahmens sollte demgegenüber im Kompetenzbereich der lokalen Ebene, bzw. der Mitgliedstaaten liegen.

8. Bewertung der EU-Rentenpolitik und Perspektiven für einen europäischen Raum der Alterssicherung

8.1. Bewertung der rentenpolitischen Ansätze auf europäischer Ebene

Mit den Hauptelementen des EU-Koordinierungssystems für die erste Säule – Leistungsexport und grenzüberschreitende Anrechnung rentenrechtlich relevanter Zeiten – sind wichtige Voraussetzungen für die Verhinderung von Mobilitätshemmnissen aufgrund unterschiedlicher Regelungen in den Alterssicherungssystemen geschaffen worden. Beide Elemente sind essentiell für die Sicherung der Mobilität. Die Regelung auf europäischer Ebene entspricht den Ergebnissen der individualistischen Ansätze auf der Basis von Modellen überlappender Generationen, aus denen sich für die Mobilitätssicherung die Notwendigkeit für ein Tätigwerden der zentralen Ebene folgern lässt.²⁸⁵

Die bislang mangelhafte Übertragbarkeit von Ansprüchen aus betrieblichen Rentensystemen und die teilweise sehr langen und unterschiedlichen Wartezeiten und Unverfallbarkeitsfristen stellen weiterhin ein potentielles Mobilitätshemmnis dar. Die Bemühungen auf europäischer Ebene, diese Fristen zu verkürzen und anzugleichen sowie generell die Portabilität in diesem Bereich zu verbessern, sollten daher dringend fortgesetzt werden. Bislang sind mit den Regelungen für die zweite Säule lediglich einige grundlegende Rahmenbedingungen für ein integrationskompatibles Zusammenspiel der Rentensysteme geschaffen worden; andere wesentliche Elemente bleiben aber bislang ungelöst.

Bezüglich der Regelungen zur Systemzugehörigkeit sind Fortschritte erzielt worden. So schreibt das Koordinierungssystem für die erste Säule ein System fest, nach dem gesichert sein soll, dass ein Individuum zu jedem Zeitpunkt nur einem nationalen Alterssicherungssystem angehört. Je nach Einzelfall erfolgt die Zuordnung entweder nach dem Beschäftigungslandprinzip oder nach dem Wohnsitzlandprinzip. Beide angewendeten Prinzipien sind integrationsfreundlicher als das Nationalitätsprinzip. Kombiniert mit den Regelungen zur Anrechnung rentenrechtlich relevanter Zeiten ist damit weitgehend auch der Wechsel zwischen Systemen geregelt, für die verschiedene Zugehörigkeitsregeln gelten. Trotz dieser Bemühungen verbleibt aber eine Vielzahl von Konstellationen, in denen eine Person gleichzeitig den Rechtsvorschriften zweier Mitgliedstaaten unterliegt.²⁸⁶ Außerdem wird bei

²⁸⁵ Vgl. Kapitel 7.

²⁸⁶ Vgl. im einzelnen Anhang VII der VO 1408/71.

der Frage nach der Regelung der Zugehörigkeit zu sozialen Sicherungssystemen generell am Territorialprinzip festgehalten²⁸⁷. Hier wären systematisch durchaus auch andere Modelle denkbar.²⁸⁸ Eine Loslösung vom Territorialprinzip würde einen großen Schritt hin zu einer integrationsfreundlicheren Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme darstellen.

Was die Ausgestaltung von Beiträgen und Leistungen angeht, kann jedoch nicht von einer Integrationskompatibilität der europäischen Alterssicherungssysteme gesprochen werden. Sowohl bei den internen Renditen, als auch bei den Umverteilungsintensitäten und der Effektivbelastung des Faktors Arbeit durch die Alterssicherungssysteme bestehen weiterhin deutliche Unterschiede zwischen den nationalen Systemen. Es gilt weder das Äquivalenzprinzip, noch kann man die Abweichungen davon als ausgeglichen bezeichnen. Die Voraussetzungen für verzerrende Wanderungsanreize bestehen also weiterhin. Zentrale Ansätze im Bereich der Umverteilung, wie sie vom fiskalischen Föderalismus postuliert werden, um diesen Anreizen entgegenzuwirken, unterbleiben in der derzeitigen Ausgestaltung der rentenpolitischen Maßnahmen auf europäischer Ebene.

Ein wesentlicher Punkt, der einer Anreizkompatibilität bei den Leistungshöhen im Wege steht, ist das sehr unterschiedliche Gewicht, das den verschiedenen Säulen der Alterssicherungssysteme bei der Erreichung der Sicherungsziele zukommt. Der Ansatz der Nachteilsvermeidung und die Umsetzung des Günstigkeitsprinzips für die Ermittlung der Leistungshöhe für Wanderarbeitnehmer kann hier nur einen Teilbereich der Problematik abdecken, weil sich diese Koordinierung nur auf die erste Säule der Alterssicherung erstreckt. Der Trend der jüngeren Rentenreformen, das Gewicht der zweiten und dritten Säulen auszubauen, ist im Integrationskontext daher zweischneidig zu bewerten. Einerseits geht mit dem Rückgang der Bedeutung der ersten Säule auch der Anteil der über das Koordinierungssystem geregelten Leistungen zurück. Andererseits bringt der höhere Anteil an Kapitaldeckung in der zweiten und dritten Säule aber auch integrationspolitische Vorteile, da dies die Portabilität von Ansprüchen im Vergleich zu Umlageverfahren tendenziell erleichtert.

Ein im Vergleich zum Koordinierungssystem für die erste Säule weiter gefasster Ansatz wird sowohl in der Pensionsfondsrichtlinie²⁸⁹ als auch in der Mitteilung der Kommission zur Beseitigung steuerlicher Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche

²⁸⁷ Vgl. dazu auch Ketelsen (1995): 17.

²⁸⁸ Vgl. dazu Kapitel 7.

²⁸⁹ Vgl. Richtlinie 2003/41 vom 3. Juni 2003.

Altersvorsorge²⁹⁰ verfolgt. Durch die Anerkennung der Aufsichtssysteme und die Festlegung von gemeinschaftsweit gültigen Aufsichtsvorschriften stellt die Pensionsfondsrichtlinie einen Schritt zu einem europäischen Binnenmarkt für betriebliche Altersvorsorge dar – wenn auch lediglich für das Teissegment kapitalgedeckter betrieblicher Rentensysteme. Der in der o.g. Mitteilung zur Beseitigung steuerlicher Hemmnisse skizzierte Typus europaweiter Versorgungseinrichtungen für Beschäftigte in multinationalen Unternehmen mit der eventuellen Möglichkeit einer breiteren Anwendung stellt ebenfalls einen Schritt zu einem europäischen Raum für Alterssicherung dar. Beide Ansätze nehmen stärker als das etablierte Koordinierungssystem für die erste Säule gemeinschaftsweite Lösungen in den Blick und stellen somit eine Weiterentwicklung gegenüber dem eher an der bilateralen Koordinierung orientierten System der ersten Säule dar.

Insgesamt setzt das EU-Recht stark an der Vermeidung von Nachteilen für Wanderarbeitnehmer an, die echte Sicherung der Mobilität durch die Herstellung von Anreizkompatibilität auch im Hinblick auf Leistungen und Umverteilung ist jedoch durchaus noch lückenhaft. Nur die Erfüllung dieser beiden Arten von Kompatibilitätsanforderungen kann jedoch die Herstellung eines europäischen Sozialraums für den Bereich der Renten sicherstellen. Insoweit kann der derzeitige Koordinierungsrahmen der EU zwar als schlüssiges System zur Unterstützung einer auf Erwerbstätigkeit bezogenen Freizügigkeit bewertet werden. Er genügt aber dennoch nicht allen ökonomischen Anforderungen an das Zusammenwirken von Alterssicherungssystemen in einem integrierten Wirtschaftsraum.²⁹¹ Die Grenzen der Koordinierung werden insbesondere dort erreicht, wo sich die Grundprinzipien der Systeme oder die zugrundeliegenden Definitionen von leistungsbestimmenden Sachverhalten stark voneinander unterscheiden.

Genau an diesem Punkt könnte der Beitrag der OMK im Rentenbereich liegen.²⁹² Wenngleich sie nicht im Bereich der Rechtssetzung verortet ist und somit ein Instrument einer lediglich weichen Koordinierung darstellt, übt sie über die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und die Messung nationaler Politiken an diesen Zielen eine Art „Gruppendruck“ aus, der sich über verbesserte Informationen und gegenseitiges Lernen in inhaltlichem Einfluss auf die Gestaltung nationaler Systeme auswirken kann²⁹³. Dies ist der ganz entscheidende

²⁹⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001).

²⁹¹ Ähnlich auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2000).

²⁹² Der folgende Absatz muss sich auf die Beschreibung potenzieller Wirkungen der OMK beschränken, da bislang keine Studien zu den Auswirkungen der OMK im Rentenbereich vorliegen.

²⁹³ Vgl. dazu auch Eckardt (2005): 260ff.

Unterschied der OMK zu den oben beschriebenen gesetzgeberisch geprägten Ansätzen, welche die bestehenden nationalen Systeme in all ihrer Unterschiedlichkeit als gegeben annehmen und deren Lösungsstrategie bei der Reduzierung der Nachteile ansetzt, die aus diesen Unterschieden resultieren. Die OMK stellt damit einen neuen Ansatz zur Problemlösung dar, der ein stärkeres Bewusstsein für die Notwendigkeit einer europaweiten Betrachtungsperspektive schaffen kann. Das Potential dieser Koordinierungsmethode liegt in der Schaffung von Systemkonvergenz²⁹⁴, die aus der Auseinandersetzung über gemeinsame Ziele und deren Operationalisierung im Rahmen von Indikatoren resultiert. Die Herausforderung im politischen Prozess besteht darin, die der Methode inhärente Spannung zwischen Diversität und Konvergenz zu überwinden und trotz der Gefahr undemokratischer Strukturen möglichst die Legitimität der Ergebnisse zu sichern.²⁹⁵

8.2. Perspektiven für einen europaweiten Raum der Alterssicherung

Wie gezeigt wurde, erfüllen sowohl die auf europäischer Ebene tatsächlich verfolgten rentenpolitischen Ansätze als auch die alternativen Vorschläge jeweils nur einen Teil der Integrationsanforderungen an die Alterssicherungssysteme, so dass alle skizzierten Ansätze nur als bedingt kompatibel mit der Integration bewertet werden können. Daher soll im folgenden abschließend der Frage nachgegangen werden, welche Elemente zur Verwirklichung eines europäischen Raums der Alterssicherung beitragen könnten, in dem den erarbeiteten Integrationsanforderungen in vollem Umfang Rechnung getragen wird und in dem gleichzeitig die sozialpolitischen Ziele von Alterssicherungssystemen erreicht werden.

Da eine über die Gewährleistung von Anreizkompatibilität hinausgehende Vereinheitlichung immer mit Effizienzverlusten hinsichtlich der Möglichkeit unterschiedliche Rahmenbedingungen und Präferenzen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, verbunden ist, soll die Lösung eines einzigen europaweiten Systems hier nicht näher erörtert werden. Mit Blick auf die Vereinbarkeit mit der Integration würde dies zwar alle Fragen lösen. Eine sinnvolle Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen Mitgliedstaaten und EU wäre aber nicht mehr gegeben, da aus den theoretischen Betrachtungen zur Aufgabenverteilung zwischen beiden Ebenen kein allgemein gültiger „Case for Unity“ für alle Bereiche abgeleitet

²⁹⁴ Vgl. dazu auch Radaelli (2003): 45.

²⁹⁵ Auf beide Gefahren weist auch Radaelli (2003) hin.

werden kann.²⁹⁶ Zudem widerspräche die vollständige Übertragung der sozialpolitischen Kompetenzen auf die europäische Ebene auch fundamentalen Grundsätzen des europäischen Integrationsprojektes wie der Souveränität der Mitgliedstaaten und dem Subsidiaritätsprinzip, das die Übertragung von Kompetenzen auf die zentrale Ebene an sehr enge Voraussetzungen knüpft.

Die aus den bisherigen Analyseschritten abgeleitete Zielvorstellung für die Ausgestaltung der Alterssicherung in der EU ist ein Zusammenwirken der Systeme dergestalt, dass aus den Unterschieden zwischen den nationalen Alterssicherungssystemen keine Integrationshemmnisse erwachsen, sondern dass vielmehr die Voraussetzungen sowohl für ein Erreichen der Integrationsziele, insbesondere also auch eines gemeinsamen Arbeitsmarktes, als auch für die Erfüllung der sozialpolitischen Funktionen der Rentensysteme²⁹⁷ gegeben sind. Werden diese beiden Ziele erreicht, könnte man von der Realisierung eines europäischen Raums der Alterssicherung sprechen.

Um diesem Ziel näher zu kommen, ist es notwendig, sowohl den richtigen Grad der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EU zu identifizieren als auch die richtigen Systemmerkmale für eine solche Kooperation, also das richtige Zusammenspiel von national souveräner Gestaltung der Alterssicherungssysteme auf der einen und einer maßgeschneiderten europäischen Ergänzung auf der anderen Seite.

Ein konsequent angelegter Ansatz für ein in diesem Sinne funktionierendes System von Alterssicherungen muss in erster Linie an den Punkten ansetzen, die eine nationale Rentenpolitik mit den Integrationszielen in Konflikt bringen. Der entscheidende Punkt hierbei ist die Sicherstellung von integrationskompatiblen Mobilitätsanreizen. Da für das Sicherungskalkül des Individuums die Gesamtheit der Alterssicherungsleistungen, d.h. die Summe aus den verschiedenen²⁹⁸ Säulen relevant ist, muss auch ein Ansatz für einen europäischen Raum der Alterssicherung die Gesamtheit der Systeme in den Blick nehmen.

Solange Koordinierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene im wesentlichen auf die erste Säule beschränkt bleiben und getrennt für die verschiedenen Säulen erfolgen, besteht bei

²⁹⁶ Vgl. dazu Kapitel 7.

²⁹⁷ vgl. Kapitel 4.

²⁹⁸ Die dritte Säule der Alterssicherung, die privaten Zusatzversicherungen, sind nicht Gegenstand dieser Arbeit, da sie nicht an öffentliche Systeme gebunden sind, sondern rein auf privatwirtschaftlichen Verträgen beruhen.

unterschiedlichem Gewicht dieser Säulen – gemessen an den Beiträgen, die sie zum insgesamt erzielten Renteneinkommen leisten – die Gefahr, dass keine anreizkompatiblen Lösungen erreicht werden können. Eine Vereinheitlichung der Säulenstruktur im Hinblick auf ihren jeweiligen Beitrag zum gesamten Renteneinkommen wäre eine theoretische Lösung, die aber einen sehr weitreichenden Eingriff in die nationalstaatliche Gestaltungssouveränität darstellen würde und einen Bruch mit den unterschiedlichen sozialstaatlichen Grundkonzeptionen in den Mitgliedstaaten bedeuten würde.

Ein speziell auf die Integrationssituation zugeschnittenes Drei-Pfeiler-Modell, wie von Holzmann vorgeschlagen,²⁹⁹ könnte die Basis für ein integrationskompatibles Zusammenspiel der verschiedenen nationalen Alterssicherungssysteme darstellen. Mit seiner ähnlicheren Struktur der nationalen Alterssicherungssysteme und der Herausnahme der Umverteilungsfunktion aus den beitragsfinanzierten Teilen der Systeme würde es die Integrationskompatibilität der Rentensysteme deutlich steigern. Der Verbleib der Umverteilungsfunktion auf der dezentralen Ebene³⁰⁰ (also bei den Mitgliedstaaten) kann in Verbindung mit der Tatsache, dass ein Ortswechsel auch in diesem Modell mit einem Wechsel der Zugehörigkeit zum sozialen Sicherungssystem verbunden ist, jedoch weiterhin Wanderungsanreize auslösen. Ansetzend an diesem Punkt ließe sich das System um den Aspekt der Loslösung vom Territorialprinzip erweitern. Dies wäre ein konsequentes Weiterdenken der grundlegenden Veränderungen, welche das Zeitalter der Mobilität für die Organisation von Gesellschaften mit sich bringt.³⁰¹ und würde einen Ansatzpunkt für die Ausbildung eines europäischen Raums der Alterssicherung bieten.

Wenn die Zugehörigkeit zu einem sozialen Sicherungssystem nicht mehr an den Ort der Beschäftigung oder den Wohnort gebunden wäre, hätte Mobilität keine Auswirkungen mehr auf die Zugehörigkeit zu einem Sozialsystem, so dass die Notwendigkeit zu einem Nachteilsausgleich beim Wechsel des Systems, die ja die Grundlage des derzeitigen EU-Koordinierungssystems darstellt, entfielen. Die Soziale Sicherung würde sich dann als Landschaft von einer – idealer Weise über Wettbewerbsprozesse festgelegten – Anzahl von Systemen darstellen, die jeweils ein bestimmtes Paket an Leistungen für einen bestimmten Beitrag anbieten, und die grundsätzlich allen EU-Bürgern offen stehen müssten. Gemäß den

²⁹⁹ Vgl. Kapitel 3.

³⁰⁰ Dies steht im Widerspruch zu den Postulaten des fiskalischen Föderalismus, vgl. Kapitel 5.

³⁰¹ Der Gedanke, dass Mobilität die Konzeption einer Volkswirtschaft auf den Prüfstand stellt, findet sich auch bei Straubhaar (1998): 25. Der in Kapitel 3.1. beschriebene Ansatz des „13. Staates“ basierte ebenfalls auf der Loslösung vom Territorialprinzip.

Ergebnissen der Clubtheorie würde sich bei einer bestimmten Anzahl von Clubs ein Gleichgewicht einstellen. Die Bürger würden sich gemäß ihren Präferenzen bzgl. Kosten und Leistungen einem dieser Systeme zuordnen. Konkret würde dies bedeuten, dass die in einem Pfeiler gebündelten Umverteilungselemente nicht mehr direkt an die nationalen Systeme gekoppelt wären, sondern allen EU-Bürgern offen stehen würden.

Diese Loslösung der Systeme von staatlichen und gesamtgesellschaftlichen Bindungen, also die Aufgabe des Territorialprinzips, ist gemessen an der Integrationskompatibilität positiv zu bewerten, stellt aber sozialpolitisch neue Herausforderungen dar, da der Wahrnehmung sozialpolitischer Funktionen mit dem Wegfall der nationalen Solidargemeinschaften eine wesentliche Grundlage entzogen würde. Die Entscheidung für ein gewisses Maß an Umverteilung wäre ein Charakteristikum der Clubs, so dass diese Clubs die traditionell im nationalen Rahmen bestehenden Solidargemeinschaften ablösen würden. Wie in solchen Clubs eine sozial ausgleichende Umverteilung stattfinden könnte, erscheint jedoch fraglich, da sich ja in erster Linie Menschen mit ähnlichen Umverteilungsinteressen in einem solchen Club zusammenfinden würden (Club der Armen vs. Club der Reichen). Als regulatorische Begleitmaßnahme wäre daher ein Kontrahierungszwang für die Anbieter von Alterssicherungsprodukten und eine Mindestversicherungspflicht für die Käufer notwendig. Ein solches Konzept ist für die Alterssicherung, die in erster Linie auf Geldleistungen und weniger auf Sachleistungen beruht, sicher eher vorstellbar als z.B. für die Krankenversicherung, bei der die Erbringung der Leistungen stark von der vor Ort vorhandenen Infrastruktur im Gesundheitsbereich abhängig ist.

Wenn in einer solchen „Landschaft von Alterssicherungsclubs“ weiterhin Wettbewerb zwischen den Systemen gesichert werden soll und dieser sich nicht auf eine einmal im Leben stattfindende Wahl eines Alterssicherungsclubs beschränken soll, müssten Wechsel zwischen den Clubs geregelt werden. Um einen erneuten Koordinierungsbedarf in diesen Fällen zu vermeiden, läge hier eine Marktlösung nahe, die Systemwechsel über Austritts- oder Eintrittsgebühren regelt.

Alternativ zur Öffnung des Umverteilungspfeilers für alle EU-Bürger und ihrer entsprechenden Selbstselektion in das ihren Präferenzen am besten entsprechende System könnte man sich theoretisch auch eine Übertragung der gesamten Umverteilungsfunktion in

den Alterssicherungssystemen auf die europäische Ebene vorstellen.³⁰² Da die Umverteilungsintensität im Drei-Pfeiler-Modell nach Holzmann ohnehin stark reduziert ist, liefe dies auf eine Art Grundsicherung für ältere Menschen auf europäischer Ebene hinaus.³⁰³

Hierbei stellt sich natürlich die Frage der Realisierbarkeit eines solchen Ansatzes. Zum einen tritt bei einer Übertragung wohlfahrtsstaatlicher Funktionen auf die EU das Problem eines möglicherweise auf europäischer Ebene nicht sehr ausgeprägten Bewusstseins einer Solidargemeinschaft auf. Dieses wäre bei einer eher minimalen Ausprägung der Verteilungsfunktion in den Alterssicherungssystemen jedoch eventuell noch überwindbar, da die Grundfunktion der Vermeidung von Altersarmut Bestandteil aller nationalen Alterssicherungssysteme ist und daher zumindest ein diesbezüglicher Grundkonsens vorausgesetzt werden kann. Zum anderen bliebe die Frage nach der Finanzierung, da die Wahrnehmung von Umverteilungsfunktionen mit fiskalischen Verpflichtungen verbunden ist. Dass für die Finanzierung derartiger sozialstaatlicher Aufgaben über den EU-Haushalt Einigkeit erzielt werden könnte, erscheint wegen des damit verbundenen massiven Kompetenztransfers weg von der nationalen Ebene beim derzeitigen Stand der Integration problematisch. Nicht umsonst beschränken sich die aktuell von der EU-Ebene wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung auf regulatorische Kompetenzen. Die EU nimmt in diesem Bereich bislang keine budgetwirksamen Funktionen in größerem Umfang wahr.

Zusammenfassend erscheint vor dem Hintergrund dieser Überlegungen der auf EU-Ebene praktizierte Koordinierungsansatz der ersten Säule zwar ein pragmatischer Weg, eine Vielzahl – jedoch nicht alle - der sich durch die Integration stellenden Probleme zu lösen. Verbesserungsbedarf besteht gleichwohl bei der zweiten Säule. Solange es keine Lösung für die Gesamtheit der Systeme über die verschiedenen Säulen hinweg gibt, wird das Koordinierungssystem mit starken Schwächen behaftet bleiben. Zudem bleibt die Problematik von verbleibenden Fehlanreizen zwischen den Systemen bei grundlegend unterschiedlicher Struktur insbesondere bezüglich der Rolle, die die verschiedenen Säulen im Gesamtsystem der Alterssicherung spielen, bestehen. Ein weiterer wesentlicher Schwachpunkt des bestehenden EU-Koordinierungsansatzes ist die Notwendigkeit, eine Vielzahl bilateraler Einzelfragen lösen zu müssen, die den fein ausdifferenzierten nationalen Alterssicherungssystemen gerecht werden. Die aktuell festgefahrenen Verhandlungen zur

³⁰² Dies stünde im Einklang mit dem Postulat des Fiskalischen Föderalismus, Umverteilung zentral zu regeln.

³⁰³ Ein ähnlicher Gedanke findet sich auch bei Bardelmann/Traum (1994):105.

Portabilität von Zusatzrentenansprüchen illustrieren diese Problematik und könnten als Hinweis darauf gesehen werden, dass die Grenzen eines solchen Koordinierungsansatzes erreicht sind. In dieser Hinsicht könnte ein aus europäischer Perspektive gedachter Ansatz, der die Einzelfallkoordinierung durch eine Strukturangleichung der Systeme ersetzt und eine Loslösung der für Mobilitätsanreize relevanten Umverteilungselemente vom Territorialprinzip integriert, den Weg in die Zukunft weisen. Ein derart ausgeformtes System von Alterssicherungssystemen würde einen europäischen Raum der Alterssicherung ermöglichen, mit einer Landschaft von Alterssicherungssystemen, die auch unter den Bedingungen der Integration ihre sozialpolitischen Ziele erreichen.

9. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass der integrierte Wirtschaftsraum der EU die Funktionsbedingungen für die nationalen Alterssicherungssysteme stark verändert hat. Die einzelnen Systeme stehen nicht mehr unverbunden nebeneinander, sondern sind über starke Wirkungsmechanismen miteinander verbunden, die neue Anforderungen an die Systeme mit sich bringen. Es genügt nicht mehr allein, dass jedes System für sich die originären Ziele der Alterssicherung erreicht, wie dies in einem rein nationalen Rahmen der Fall ist. Die sozialpolitischen Funktionalitäten der Sicherstellung eines adäquaten Versorgungsniveaus, der Absicherung von persönlichen und gesamtwirtschaftlichen Risiken, der Erfüllung eines intertemporalen Effizienzkriteriums und intertemporaler sowie interpersoneller Umverteilung müssen auch unter den Bedingungen der Integration noch erreicht werden.

Voraussetzung für einen wesentlichen Aspekt der EU-Integration, den gemeinsamen Arbeitsmarkt, ist die Mobilität des Faktors Arbeit im Binnenmarkt. Diese darf erstens nicht durch Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen gehemmt werden. Zweitens sollte Mobilität im Rahmen einer effizienten Allokation von Arbeit über den Integrationsraum hinweg stattfinden. Drittens geht mit Mobilität auch die Möglichkeit eines Wechsels zwischen verschiedenen Alterssicherungssystemen einher, so dass die Voraussetzung für einen direkten Wettbewerb der Systeme geschaffen ist. Damit Unterschiede zwischen den nationalen Alterssicherungssystemen weder dazu führen, dass sie Integrationshemmnisse verursachen, noch dass die einsetzenden Wettbewerbsprozesse zwischen den Systemen deren sozialpolitische Funktionsfähigkeit in Frage stellen („Race to the Bottom“), müssen Alterssicherungssysteme, um sich mit den Bedingungen der Integration als kompatibel zu erweisen, eine Reihe von zusätzlichen Anforderungen erfüllen – gemessen an einem rein nationalen Betrachtungsrahmen. Insbesondere sind dies die Übertragbarkeit von Ansprüchen, die Exportierbarkeit von Leistungen, vergleichbare Definitionen von Mitgliedschaftsrechten und Beitragspflichten und anreizkompatible Zugehörigkeitsregeln in den Alterssicherungssystemen. Ferner bedarf es für die Sicherung von Mobilität eines Ausgleichs sowohl der internen Renditen als auch der Umverteilungsintensitäten und der Effektivbelastungen des Faktors Arbeit zwischen den verschiedenen nationalen Systemen. Nur unter diesen Bedingungen sind die Unterschiede zwischen den Systemen mit den Integrationszielen auf der einen und den sozialpolitischen Zielen auf der anderen Seite vereinbar.

Spielraum für nationale Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen auch unter diesen durch die Integration geschaffenen Bedingungen besteht im Rahmen der Mobilitätskosten und rein theoretisch gesehen auch im Rahmen unterschiedlicher nationaler Präferenzen. Da aber bereits die Möglichkeit zur Abwanderung die Politikgestaltung beeinflussen kann, sollte dieses Argument mit Vorsicht betrachtet werden.

Die rentenpolitische Realität in der EU ist durch eine große Vielfalt an Systemgestaltungen gekennzeichnet. Unterschiede finden sich zum einen bei den grundlegenden Gestaltungsprinzipien der Systeme, d.h. beispielweise bei der Art des verfolgten Sicherungsziels (Grundsicherung oder Lebensstandardsicherung), beim jeweiligen Beitrag der verschiedenen Säulen der Alterssicherung zum Erreichen dieses Sicherungsziels, bei Regelungen zur Zugehörigkeit in den Systemen, bei der Ausgestaltung von Altersgrenzen, Wartezeiten etc. Zum anderen bestehen beim gewährten Sicherungsniveau ebenfalls deutliche Unterschiede. Basierend auf unterschiedlichen Berechnungsmethoden für die Rentenansprüche (z.B. bei der Frage nach dem heranzuziehenden Referenzeinkommen, nach der Valorisation der Ansprüche und nach der Indexierung der Renten) ergeben sich zwischen den Mitgliedstaaten breit gestreute Ersatzraten und Rentenhöhen. In Verbindung mit ebenfalls sehr unterschiedlichen Beitragshöhen und verschiedenen anderen distributionspolitischen Instrumenten, resultieren auch durchaus unterschiedliche Umverteilungsintensitäten der Systeme – sowohl auf die Systeme als Ganze gesehen, als auch was die Stärke der Progression zwischen verschiedenen Einkommensgruppen angeht.

Der Abgleich der vorliegenden Systemunterschiede mit den Anforderungen an integrationskompatible Systeme („Integrations-Check“) hat gezeigt, dass einige dieser Anforderungen nicht erfüllt sind. Sowohl bei der Portabilität von Ansprüchen (teilweise sehr lange Wartezeiten und große diesbezügliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten) und Leistungen als auch bei den Regelungen zur Systemzugehörigkeit sind die Integrationsanforderungen nicht vollständig berücksichtigt. Als problematisch erweisen sich darüber hinaus die unterschiedlichen Beiträge, welche die verschiedenen Säulen der Alterssicherung zur Erreichung des Sicherungsziels leisten. Solange bei dieser Säulenstruktur grundlegende Unterschiede bestehen, wird auch ein noch so fein austariertes Koordinierungssystem keine vollständige Anreizkompatibilität herbeiführen können. Auch die unterschiedlichen Abweichungen von der Beitragsäquivalenz beeinträchtigen die

Integrationsfähigkeit der Systeme. Damit aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Systeme dennoch keine negativen Wirkungen resultieren - sei es im Hinblick auf die Erreichung der mit ihnen verbundenen sozialpolitischen Zielvorstellungen oder sei es im Hinblick auf Mobilitätsanreize, die dem Ziel einer effizienten Allokation des Faktors Arbeit über den gemeinsamen Markt hinweg zuwider laufen – bedarf es eines koordinierten Politikansatzes.

Ökonomische Theorieansätze kommen bzgl. der Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene zu unterschiedlichen Ergebnissen. Der fiskalische Föderalismus sieht Handlungsbedarf für die zentrale Ebene bei Verteilungsfragen, propagiert aber eine dezentrale Zuständigkeit bei der Allokation. Individualistische Ansätze auf der Basis von Modellen überlappender Generationen mit Mobilität sehen eine Verantwortung der zentralen Ebene je nach Modellspezifikation mindestens zur Herstellung der vollständigen Mobilität oder sogar bis zur Bereitstellung eines einzigen EU-weiten Alterssicherungsmodells. Die Clubtheorie geht davon aus, dass sich im Gleichgewicht eine bestimmte Zahl an Clubs herausbildet, welche die von ihren Mitgliedern präferierten Güter im Rahmen von deren Zahlungsbereitschaft bereitstellen. Die Politikoptionen im Spektrum zwischen Harmonisierung und Wettbewerb umfassen die vier Abstufungen von Kooperation, Koordinierung, Harmonisierung, Konsolidierung (mit steigendem Grad an Zusammenarbeit).

Auf der europäischen Ebene gibt es ein etabliertes Koordinierungssystem für die Alterssicherungssysteme der ersten Säule, welches die Nachteilsvermeidung für Wanderarbeitnehmer als wesentliches Ziel beinhaltet und wichtige Voraussetzungen für die Aufhebung von Mobilitätshemmnissen geschaffen hat. In jüngerer Zeit sind auch europäische Ansätze für die Wahrung von Ansprüchen in den betrieblichen Systemen der Alterssicherung zu verzeichnen. Diese sind jedoch noch eher als rudimentär zu bezeichnen und hier müssen noch weitere Fortschritte erzielt werden, insbesondere bzgl. der Portabilität zusätzlicher Rentenansprüche. Dies gilt auch für die Anreizkompatibilität im Hinblick auf Leistungen und Umverteilung und ist in erster Linie auf einige grundlegende Systemunterschiede zurückzuführen, wie bspw. die unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen Säulen der Alterssicherung. In diesem Bereich kann die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung einen zusätzlichen Beitrag leisten. Die OMK ergänzt die gesetzgeberischen Aktivitäten auf europäischer Ebene durch einen Ansatz, der über die Verständigung auf gemeinsame Ziele, eine Überprüfung der Zielerreichung über Indikatoren sowie gegenseitiges

Lernen aus best-practice Beispielen und benchmarking-Prozessen langfristig zu einer Systemkonvergenz führen könnte. Gerade weil die bestehenden rentenpolitischen Ansätze auf europäischer Ebene nicht alle bestehenden Probleme lösen, kann die Kombination aus gesetzgeberischer Aktivität und der weichen Koordinierung im Rahmen der OMK eine zusätzliche Stärke darstellen.

Andere in der Literatur beschriebene Modellvorschläge bleiben als mögliche Alternativen in ihrer Eignung für die EU in ihrer Mehrheit hinter dem auf europäischer Ebene bereits etablierten System zurück, da sie meist nur an einzelnen Punkten ansetzen, an denen eine Koordinierungsnotwendigkeit gesehen wird, aber zumeist keinen ganzheitlichen Entwurf darstellen. Lediglich der Vorschlag einer Angleichung der Pfeilerstruktur in den Mitgliedstaaten und der Bündelung der Umverteilungsfunktion in einem steuerfinanzierten „sozialen“ Pfeiler bietet eine Basis für einen europäischen Raum der Alterssicherung.

Um sich der Verwirklichung eines solchen europäischen Raums der Alterssicherung zu nähern, wäre es entweder denkbar, das bestehende EU-Koordinierungssystem um die fehlenden Bausteine insbesondere auch im Bereich der zweiten Säule zu ergänzen, was jedoch nur zum Erfolg führen kann, wenn tatsächlich eine Systemkonvergenz eintritt, welche die Systeme überhaupt erst koordinierungsfähig macht und wenn der politische Wille besteht, die Vielzahl an Schwierigkeiten, die sich in einem solchen Ansatz aus der Notwendigkeit der Einzelfallkoordinierung ergeben, zu überwinden.

Die elegantere und von der Theorie gestützte Lösung für einen europäischen Raum der Alterssicherung wäre ein ganzheitlich über alle Säulen hinweg konzipierter Ansatz auf der Basis einer angeglichenen Struktur der Systeme bei gleichzeitiger Loslösung der Verteilungsfunktion von ihrer territorialen Bindung.

Der Lösung dieser Fragen kommt vor dem Hintergrund der demographischen Alterung und der damit bevorstehenden Verknappung des Arbeitsangebots eine besondere Bedeutung zu. Die Allokation von Arbeitskräften auch über nationale Grenzen hinweg wird in Zukunft ein wichtiges Thema darstellen. Die damit verbundenen Probleme sind ohnehin groß genug, so dass eine integrationskompatible Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme dringend geboten erscheint, um an dieser Front Hemmnisse für einen integrierten europäischen Arbeitsmarkt zu vermeiden.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, George A. (1970): The Market for "Lemons": Quality, Uncertainty, and the Market Mechanism, Cambridge.
- Andrietti, Vincenzo (2003): Occupational pensions and job mobility in the European Union, in: Castellino, Onorato/Elsa Fornero: Pension Policy in an Integrating Europe, Cheltenham, pp.198-223.
- Apolte, Thomas (1999): Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Beschränkung des politischen Wettbewerbs oder notwendige Konsequenz der Globalisierung?, Beitrag zur Jahrestagung für Neue Politische Ökonomie vom 6.-8. Oktober in Bleibach.
- Arts, Wil/ John Gelissen (2002): Three worlds of welfare capitalism or more? A state of the art report, in: Journal of European Social Policy, Vol. 12 (2): 137-158, London.
- Aufderheide, Detlef/ Martin Dabrowski (Hg.) (2000): Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik? Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 500, Berlin.
- Bardelmann, Josef/ Anja Traum (1994): Versagt nationalstaatliche Sozialpolitik vor Europa?, in: Dietz, Berthold/ Josef Bardelmann/ Schäfer (Hg.): Bedingungen und Perspektiven einer sozialen Integration Europas, Giessen, S. 96-106.
- Bean, Charles et al. (1998): Social Europe, One for All?, Monitoring European Integration 8, CEPR Report, London.
- Begg, Ian/ Francois Nectoux (1995): Social Protection and Economic Union, in: Journal of European Social Policy 1995 5 (4) 285-302.
- Berthold, Norbert (1997): Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates, in: Hartwig, Karl-Hans (Hg.): Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates, Gespräche der List-Gesellschaft, N.F. Bd. 17, Baden-Baden. S. 10-41.
- Bhagwati, Jagdish/ Robert E. Hudec (eds.) (1996): Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?, Volume 1, Economic Analysis, MIT Press, Cambridge/Massachusetts.
- Bird, Richard M./ François Vaillancourt (2006) (Eds.): Perspectives on Fiscal Federalism, The World Bank, Washington D. C.
- Bird, Richard M./ François Vaillancourt (2006) : Introduction and Summary, in : Bird, Richard M./ François Vaillancourt (2006) (eds.): Perspectives on Fiscal Federalism, The World Bank, Washington D. C., pp. 1-12.
- Blanchard, O.J. / S. Fischer (1989): Lectures on Macroeconomics, MIT Press, ch. 3, pp. 91-153.
- Börsch-Supan, Axel H. (2006): What are NDC Systems? What do they bring to reform strategies?, in: Holzmann, Robert/ Palmer, E. (eds.): Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, Washington, pp. 35-55.
- Brennan, Geoffrey/ James M. Buchanan (1993): Die Begründung von Regeln, Tübingen.
- Breuer, Michael/ Thomas Faist/ Bill Jordan (1994): Club Theory, Migration and Welfare States, Zentrum für Sozialpolitik Universität Bremen, ZeS-Arbeitspapier Nr. 15/94, Bremen.
- Breyer, Friedrich (1990): Ökonomische Theorie der Alterssicherung, München.
- Breyer, Friedrich/ Martin Kolmar (1994): Does the Common Labor Market Imply the Need for a European Public Pension System?, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz, Diskussionsbeiträge Serie II – Nr. 244, Konstanz.
- Breyer, Friedrich/ Martin Kolmar (1995): Social Policy in a Common Labour Market: Labour Market, Social Arbitrage, and Public Finance, Research Papers, Europa-Institut, Forschungsbericht 9506, Universität Konstanz.

- Breyer, Friedrich; Klaus Stolte (2000): Demographic Change, Endogenous Labour Supply and the Political Feasibility of Pension Reform, DIW Discussion Paper No. 202, Berlin.
- Buchanan, James M. (1965): An Economic Theory of Clubs, in: *Economica* (32), pp.1-14.
- Bundesministerium der Finanzen (2000): Volks- und finanzwirtschaftliche Berichte „Soziale Sicherung in Europa zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung“, Berlin.
- Busch, Klaus (1998): Das Korridormodell: Ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Politik und Gesellschaft Online, *International Politics and Society* 2/1998, http://www.fes.de/ipg/ipg2_98/artbusch.ht
- Castellino, Onorato/Elsa Fornero (2003): Pension Policy in an Integrating Europe, Cheltenham.
- Daumann, Frank (1995): Faktormobilität, Systemwettbewerb und die Evolution der Rechtsordnung, in: Oberender, Peter/Manfred Streit (Hg.): Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden, S. 53-76.
- Dietz, Berthold/ Josef Bardelmann/ Schäfer (Hg.) (1994): Bedingungen und Perspektiven einer sozialen Integration Europas, Giessen, S. 96-106.
- Disney, Richard (2004): Are contributions to public pension programmes a tax on employment?, in: *Economic Policy*, July 2004, pp. 267-311.
- Dispersyn, M. et al (1990): La construction d'un serpent social européen, in: *Revue Belge de Sécurité Sociale* 12.
- Dispersyn, M. et al (1992): La construction d'un serpent social européen. Etude de faisabilité, in: *Revue Belge de Sécurité Sociale* 36: 315-656.
- Dudek, Carolyn/ Pieter Omtzigt (2001): The Role of Brussels in National Pension Reform, European Institute Working Paper RSC No. 2001/47, Florenz.
- Eckardt, Martina (2005): The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 15, No. 3, London.
- Eekhoff, Johann (1997): Die Zukunft der sozialen Sicherung in einem integrierten Europa – Konsequenzen für die Rentenreform, in: Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 46 (*Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung*): Wie sicher ist unsere Zukunft? Entwicklungsperspektiven der sozialen Sicherung, Berlin, S. 27-47.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford.
- Europäische Zentralbank (2006): Cross-Border Labour Mobility, Occasional Paper 52/2006, Frankfurt.
- EUROSTAT (2007a): Europa in Zahlen, Online Jahrbuch 2006/2007.
- EUROSTAT (2007b): Statistik kurz gefasst – Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 99/2007, Luxemburg.
- EUROSTAT (2007c): Statistik kurz gefasst – Wirtschaft und Finanzen, Nr. 31/2007, Luxemburg.
- EUROSTAT (2007d): Abgaben in der EU zwischen 1995 und 2005, Pressemitteilung 41/2007, Luxemburg.
- EUROSTAT (2008a): Population and social conditions, *Statistics in focus*, 98/2008, Luxemburg.
- EUROSTAT (2008b): Social Protection in the European Union, *Statistics in focus* 46/2008, Luxemburg.
- Feldstein, Martin/ Horst Siebert (eds.) (2002): *Social security pension reform in Europe*, Chicago.
- Fenge, Robert (1997): Effizienz der Alterssicherung, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge* Nr. 149, Physica-Verlag, Heidelberg.

Fenge, Robert et al. (2002): Alterssicherung im internationalen Vergleich: Finanzierungen, Leistungen, Besteuerung, München.

Fischer, Bernhard/ Thomas Straubhaar (Hg.) (1998): Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung Hamburg, Band 41, Baden-Baden.

Fischer, Peter et al. (2000): Why Do People Stay? Insider Advantages and Immobility, HWWA Discussion Paper 112, Hamburg.

Frey, Bruno S. (2001): A Utopia? Government without Territorial Monopoly, in: The Independent Review, Vol. VI, No. 1, pp. 99-112.

Fritsch, Michael/ Thomas Wein/ Hans-Jürgen Ewers (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, München.

Fuest, Clemens (2000): Wird der Sozialstaat ein Opfer des Steuerwettbewerbs?, in: Aufderheide, Detlef/ Martin Dabrowski (Hg.): Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik? Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 500, Berlin, S. 63-82.

Glismann, Hans H./ Ernst-Jürgen Horn (1997): Hat das umlagefinanzierte Rentensystem noch eine Chance?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 46 (Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung): Wie sicher ist unsere Zukunft? Entwicklungsperspektiven der sozialen Sicherung, Berlin, S. 49-74.

Hartwig, Karl-Hans (Hg.) (1997): Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates, Gespräche der List-Gesellschaft, N.F. Bd. 17, Baden-Baden.

Hayek, Friedrich August (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: derselbe, Freiburger Studien - Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S.249-265.

Hercovitz, Zvi/ David Pines (1991): Migration with fiscal externalities, in: Journal of Public Economics 46, pp. 163-180.

Hirschman, A.O. (1970): Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge Massachussets.

Hohaus, Bolko (1996): Steuerwettbewerb in Europa: Eine Analyse der Folgen unbeschränkter Güter- und Faktormobilität im Europäischen Binnenmarkt, Dissertation an der Universität München.

Holzmann, Robert (2006): Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure, in: Holzmann, Robert/ E. Palmer (eds.): Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, Washington, pp. 225-265.

Holzmann, Robert/ E. Palmer (eds.) (2006): Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, Washington.

Homburg, Stefan (1988): Theorie der Alterssicherung, Berlin.

Homburg, Stefan (1997): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser, Alois (Hg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Band 253, Berlin, S. 61-95.

Homburg, Stefan/ Wolfram F. Richter (1993): Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community, in: Journal of Economics, suppl. 7, pp.51-63.

Jousten, Alain/ Pierre Pestieau (2002): Labour Mobility, redistribution and pension reform in Europe, in: Feldstein, Martin/Horst Siebert (eds.): Social security pension reform in Europe, Chicago, pp. 85-105.

Ketelsen, Jörg V. (1995): Die soziale Dimension des freien Personenverkehrs – rechtliche und faktische Hindernisse, in: Rees, Georg/ Thorsten Stein (Hg.): Europäischer Sozialraum, Baden-Baden , S. 11-26.

Klevorick, Alvin K. (1996): Reflections on the Race to the Bottom, in: Bhagwati, Jagdish/ Robert E. Hudec (eds.) (1996): Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?. Volume 1 Economic Analysis, MIT Press, Cambridge/Massachusetts, pp. 459-466.

Kolmar, Martin (1999): Soziale Mindeststandards für Europa?, Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Berlin.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): Beschluss der Kommission zur Einsetzung eines Ausschusses für zusätzliche Altersversorgung, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 196 vom 20.07.2001, S. 26-27.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 165 vom 08.06.2001, S. 4-13.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen vom 20.10.2005, KOM (2005) 507 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, KOM (2006) 16 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b): Angemessene und nachhaltige Renten – Synthesebericht, Arbeitspapier der Kommission, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a): MISSOC, gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit: Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz, Vergleichende Tabellen, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern durch Verbesserung der Begründung und Wahrung von Zusatzrentenansprüchen, KOM (2007) 603 endg., Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007c): Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States; European Economy, Occasional Papers No. 35 Nov, 2007, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy 2/2009 (provisional version).

Külp, Bernhard (1994): Verteilung. Theorie und Politik, 3. Aufl., Stuttgart.

Kyriacou, Andreas P. (2006): Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions and Ethnic Conflict Management, in: *Kyklos* 59 (1), pp. 63-83.

Leebron, David W. (1996): Lying Down with Procrustes: An analysis of Harmonization Claims, in: Bhagwati, Jagdish/ Robert E. Hudec (eds.) (1996): Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?, Volume 1 Economic Analysis, MIT Press, Cambridge/Massachusetts, pp. 41-117.

Lindbeck, Assar (2006): Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems, in: Holzmann, Robert/ E. Palmer (eds.) (2006): Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, Washington, pp. 71-75.

Mc Lure Jr., C. (ed.) (1983): Tax assignment in Federal Countries, Canberra.

Mulligan, Casey B. /Xavier Sala-i-Martin (1999a): Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories, NBER Working Paper.

Mulligan, Casey B. /Xavier Sala-i-Martin (1999b): Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform NBER Working Paper.

Musgrave, Richard A. (1983): Who should tax, where and what?, in: Mc Lure Jr., C. (ed.): Tax assignment in Federal Countries, Canberra.

Myers, Gordon M. (1990): Optimality, free mobility and the regional authority in a federation, in: Journal of Public Economics 43, pp. 107-121, North-Holland.

Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism, New York.

Oberender, Peter/ Manfred Streit (Hg.) (1995): Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden.

Oberhauser, Alois (Hg.) (1997): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 253, Berlin.

OECD (2005): Pensions at a Glance 2005, Paris.

OECD (2007): Pensions at a Glance 2007, Paris.

OECD (2009): Pensions at a Glance 2009, Paris.

Otting, Albrecht (2008): Europapolitische/-rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der betrieblichen Altersversorgung, in: Betriebliche Altersversorgung 1/2008, S. 5-10.

Palmer, Edward (2006): What is NDC?, in: Holzmann, Robert/ Palmer, E. (eds.): Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, Washington, pp.17-33.

Parlament und Rat der Europäischen Gemeinschaften (2003): Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 235/10 vom 23.09.2003, S. 10-21.

Parlament und Rat der Europäischen Gemeinschaften (2004): Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 166 vom 30.04.2004, S. 1-101.

Pieters, Danny (ed.) (1997): Social Protection of the Next Generation in Europe, EISS Yearbook, London.

Pieters, Danny (2002): The Social Security Systems of the Member States of the European Union, Oxford.

Pieters, Danny/ Steven Vansteenkiste (1993): The Thirteenth State. Towards a European Community Social Insurance Scheme for Intra-Community Migrants, Leuven.

Pilz, Frank (2004): Der Sozialstaat – Ausbau, Kontroversen, Umbau, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Bd. 452, Bonn.

Radaelli, Claudio M. (2003): The open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Rapport Nr. 172003, Stockholm.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1971): Verordnung 1408/71 vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 149 vom 5.7.1971, Brüssel.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1972): Verordnung 574/72 vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung Nr. 408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 74 vom 27.03.1972, S. 1ff., Brüssel.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1998): Richtlinie 98/49/EG zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 209 vom 25.07.1998, S. 46-49.

Rawls, John (1971): A Theory of Justice, Cambridge, Massachusetts.

- Richter, Wolfram F. (2000): Institutioneller Wettbewerb und die Regelung der Zuständigkeit von Institutionen für Personen, Beitrag zum 30. Wirtschaftswissenschaftlichen Seminar Ottobeuren "Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrtausendwende".
- Samuelson, Paul A. (1958): An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money, in : Journal of Political Economy 66, pp. 467-482.
- Samuelson, Paul A. (1975): Optimal Social Security in a Life-cycle Growth Model, in: International Economic Review 16, 3 (Oct.), pp. 539-544.
- Sapir, André (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models, BRUEGEL Policy Brief 2005/01, Brüssel.
- Schmähl, Winfried (2004): EU Enlargement and Social Security, Some Dimensions of a Complex Topic, in: Intereconomics January/February 2004, pp. 21-28.
- Schneider, Ondrej (1996): The Harmonization of Public Pension Schemes - Perfect and Imperfect Labour Mobility Cases, CERGE-EI, Prag.
- Schulz, Otto (1996): Maastricht und die Grundlagen einer europäischen Sozialpolitik, Köln.
- Sinn, Hans-Werner (1994): Wie viel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5.Jg. Heft 2, Baden-Baden, S. 155-185 .
- Sinn, Hans-Werner (1995): Social Insurance, Incentives and Risk Taking, NBER Working Paper 5335, Cambridge/Massachusetts.
- Sinn, Hans-Werner (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberhauser, Alois (Hg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Band 253, Berlin, S. 9-60.
- Sinn, Hans-Werner (1999): EU Enlargement, Migration, and Lessons from German Unification, CESifo Working Paper No. 182, München.
- Sinn, Stefan (1992): The Taming of Leviathan: Competition among Governments, in: Constitutional Political Economy, Vol. 3, No. 2, pp.177-196.
- Social Protection Committee (2006): Current and Prospective Pension Replacement Rates, Report by the Indicators Sub-Group (ISG), Brussels.
- Spiegel, Bernhard (2007): Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung, Überlegungen zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.): Die Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts, DRV-Schriften Bd. 71, Berlin, S. 25-70.
- Straubhaar, Thomas (1998): Wirtschaftliche Konvergenz: Was, Wie, Wozu? in: Fischer, Bernhard/ Thomas Straubhaar (Hg.): Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung Hamburg, Band 41, Baden-Baden, S. 8-31.
- Straubhaar, Thomas (2006): Herausforderungen und Perspektiven der Migration im makroökonomischen Kontext, HWWI Policy Paper 3-1, Hamburg.
- Thompson, Lawrence (1998): Older and Wiser. The Economics of Public Pensions, Washington.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in : Journal of Political Economy, Vol. 64, pp. 416-424.
- Vanberg, Viktor/Wolfgang Kerber (1994): Institutional Competition among Jurisdictions: An evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy, Vol.5, No.2, 1994, p.193-219.
- Vansteenkiste, Steven (1997): Social Security in the European Community: Towards a Federal Style Division of Competencies?, in: Pieters, Danny (ed.): Social Protection of the Next Generation in Europe, EISS Yearbook, London, pp.251-277.

Vaubel, Roland (1995): Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public-Choice Analysis of the Social Chapter, in: Aussenwirtschaft, 50. Jahrgang, Heft 1, Zürich, S. 111-132.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2002): Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union, Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001, DRV-Schriften Band 34, Berlin.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2007): Die Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts, DRV-Schriften Bd. 71, Berlin.

Viebrok, Holger/ Hendrik Dräther (1999): Alterssicherung auf der Grundlage von Sicherheit, Rentabilität und sozialer Verantwortung; Schriftenreihe der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Berlin.

Volkert, Jürgen (2000): Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive, in: Aufderheide, Detlef/ Martin Dabrowski (Hg.): Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik? Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 500, Berlin.

Walsh, Cliff (1992): Fiscal Federalism. An Overview of Issues and a Discussion of their Relevance to the European Community, Federalism Research Centre, Australian National University, Discussion Paper No. 12, Canberra.

Wildasin, David E. (1999): Factor Mobility and Fiscal Policy in the EU: Policy Issues and Analytical Approaches, ZEW, Mannheim.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000): Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa, BMF-Schriftenreihe 69, Bonn.

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Washington D.C.