

Reformbedürftige Altersvorsorge*

Weniger Staat im britischen Rentensystem Privatisierungstrend durch gesellschaftlichen Wandel

Da in Grossbritannien die staatlichen Renten relativ niedrig sind und die demographische Entwicklung günstiger als in anderen Industrieländern verlaufen wird, bestehen keine unüberwindbaren Finanzierungsprobleme. Doch der soziale Wandel, die höhere Lebenserwartung und ein grundsätzlicher Trend zur Privatisierung von Staatsleistungen zwingen zu einer Reform und weiteren Individualisierung der Altersvorsorge.

Ug. London, im Dezember

Das britische Altersvorsorgesystem ist seit einiger Zeit Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen. Während nach dem Zweiten Weltkrieg lange ein Konsens bestanden hatte, dass dem Staat eine prominente Wohlfahrtsrolle zukomme, ist seit den achtziger Jahren eine zunehmend stärker werdende *Gegenbewegung* festzustellen. Von den Regierungen *Thatcher* und *Major* wurde eine bisher unvollendete Reform in Angriff genommen, die für den Staat einen Rollenwechsel vom «Lieferanten» von Wohlfahrt zum Regulator privat organisierter Vorsorge mit sich bringt und das Ziel hat, den Bürgern ein grösseres Mass an *Eigenverantwortung und Wahlfreiheit* zu geben. Eine zentrale Rolle hat dabei die Überzeugung von Frau Thatcher und ihrer Berater gespielt, das (Über-)Gewicht, das staatliche Einrichtungen zulasten der privaten Wirtschaft und der individuellen Bürger erhalten hatten, müsse drastisch abgebaut werden.

Günstige demographische Entwicklung

Bei der Finanzierung der staatlichen Altersvorsorge befindet sich Grossbritannien in einer recht günstigen Lage, da sich die *Altersstruktur* nicht wesentlich verschlechtern wird. Der demographische Druck auf die öffentlichen Finanzen ist also geringer als in anderen grossen Industriestaaten. Zwar wird auch von einer «demographischen Zeitbombe» gesprochen, die sich aus dem Problem ergibt, das eine wachsende Gruppe von Pensionären von einer schrumpfenden Zahl von Arbeitstätigen unterhalten werden muss. Doch ihre Explosionskraft scheint beschränkt zu sein, da es im Jahr 2020 voraussichtlich nur 8% Pensionäre (über 65 Jahre) mehr als heute geben wird. Auch die «*Dependency ratio*», welche die ökonomisch nicht mehr aktive Bevölkerung in Beziehung zur arbeitenden Bevölkerung setzt, nimmt nur langsam zu, wird ab dem Jahr 2010 unter dem OECD-Durchschnitt liegen und in den folgenden Jahrzehnten sogar eine der *günstigsten* aller entwickelten Länder sein.

Die Belastung der öffentlichen Hand wird in Zukunft auch deshalb in Grenzen bleiben, weil die «*Replacement ratio*» der Renten sehr niedrig ist. Dies gilt insbesondere für die seit 1948 bestehende *Staatsrente*, deren Einheitssatz gleich hoch ist wie die *Sozialhilfe* (£ 56.10 pro Woche bzw. umgerechnet knapp 130 Fr.) und lediglich rund *einem Fünftel* des allgemeinen Durchschnittseinkommens entspricht. Hinzu kommt, dass die Basisrente mittlerweile *nur an die Inflation* angepasst wird und folglich mit der Einkommensentwicklung nicht Schritt hält. Der niedrige Satz der Staatspension ist durch ihre historisch erklärbare Konzeption als eine *Minimalleistung* zur Vermeidung von Armut im Alter zu erklären. Selbst *Beveridge*, der Vater des britischen Wohlfahrtsstaates, orientierte sich am «sozialen Minimum». Der Grundsatz einer niedrigen «*Replacement ratio*» gilt auch für die 1978 eingeführte einkommensabhängige Zusatzrente, die als Ergänzung der Staatsrente gedacht ist und *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS) heisst.

Mehrstufiges Vorsorgesystem

Die britische Altersvorsorge ruht auf *fünf Pfeilern*. Neben den beiden staatlichen Systemen – der allgemeinen Staatsrente und der Zusatzrente – stehen Betriebspensionen und private Pensionsversicherungen. Zudem gibt es als Sicherheitsnetz die staatliche Sozialhilfe, die geleistet wird, wenn die Renten (und andere Einnahmen) nicht ein bestimmtes Mindesteinkommen, die Armutsgrenze, erreichen. Auf *Sozialhilfe* sind gegenwärtig 1,7 Mio. Pensionäre angewiesen. Doch dank der fortschreitenden Verbreitung der staatlichen Zusatzrente und der privatwirtschaftlichen Vorsorgesysteme sowie dank einer besseren Vermögenslage nimmt die Bedeutung der Sozialhilfe ab.

Mehr als 10 Mio. Personen beziehen die *einheitliche Staatsrente*. Während *Männer* ab einem

Alter von 65 Jahren bezugsberechtigt sind, gilt bei *Frauen* vorläufig eine Altersgrenze von 60 Jahren. Eine *Harmonisierung* wird schrittweise zwischen 2010 und 2020 eintreten, wenn das Rentenalter der Frauen auf 65 Jahre heraufgesetzt werden soll. Will ein Pensionär berufstätig bleiben und ein Einkommen beziehen, wird die Staatspension nicht reduziert. Ehefrauen ohne eigene Beitragsjahre erhalten wie Witwen 60% der Pension ihres Ehemannes, haben aber auch Anrecht auf eine eigene Pension, sofern sie Beiträge abgeführt haben. Das Ziel des SERPS ist nicht die Vermeidung von Armut im hohen Alter, sondern eine *bessere Einkommensverteilung* über die *gesamte Lebensdauer*. Da die Zusatzrente ein junges System ist, kommen erst 2,5 Mio. Pensionäre in ihren Genuss. Insgesamt betragen die staatlichen Rentenleistungen gegenwärtig rund 30 Mrd. £ (ohne Sozialhilfe), was etwas mehr als 4% des nominellen Bruttoinlandproduktes entspricht.

Die Finanzierung der beiden staatlichen Renten geschieht im *Umlageverfahren* durch einkommensabhängige Abgaben der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, genannt *National Insurance Contributions* (NIC), sowie durch Subventionen aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Arbeitnehmer müssen *9% ihres Wochengehaltes* abführen (bis zu einer Höchstgrenze), während *Arbeitgeber* zwischen 4,6% und 10,4% beisteuern. *Selbständige* sind verpflichtet, 6,3% ihrer Gewinne als Eigenbeitrag zu leisten. Da die NIC aber nicht nur Renten, sondern auch andere Sozialleistungen finanzieren, ist eine klar erkennbare Beziehung von Renten- und Beitragshöhe nicht aufstellbar. Insgesamt betragen die NIC rund 40 Mrd. £ im Jahr, übertreffen also den laufenden Rentenaufwand. Doch berücksichtigt man auch die anderen finanziellen Sozialleistungen (insbesondere Sozialhilfe, Kindergeld, Wohnhilfe und Invalidenversicherung) und den nationalen *Gesundheitsdienst* (National Health Service), an den mehr als 10% der NIC abgeführt werden, so ergibt sich ein *Finanzierungsloch* von über 60 Mrd. £, das aus dem allgemeinen Steueraufkommen gefüllt werden muss.

Zentrale Rolle von Betriebsrenten

Ergänzt und zum Teil ersetzt werden die staatlichen Renten durch die nichtobligatorische betriebliche Altersvorsorge und durch persönliche Pensionssysteme. Im Vergleich zu anderen Industriestaaten hat in Grossbritannien der *Privatsektor* ein sehr grosses Gewicht, was sich darin widerspiegelt, dass Pensionsfonds und Versicherungen ein Kapital von über 500 Mrd. £ verwalten – mehr als in allen anderen europäischen Ländern zusammen. Zur Attraktivität betrieblicher und privater Vorsorgesysteme haben Steuervorteile beigetragen, die jetzt aber als Folge der hohen Haushaltsdefizite abgebaut werden. Obwohl die betriebliche Altersvorsorge *freiwillig* ist, sind *mehr als die Hälfte* aller Arbeitnehmer Mitglied. Rund 5 Mio. Personen beziehen betriebliche Renten, die in der Regel ebenfalls recht niedrig sind und zum Einkommen der Pensionäre nur 20% bis 25% beitragen. Viele Betriebsrenten werden ganz oder weitgehend durch die *Arbeitgeber* finanziert; beteiligen sich auch die Arbeitnehmer, so sind Beiträge von 6% bis 7% des Gehaltes üblich. An persönlichen Pensionssystemen, die nicht an den Arbeitsplatz gebunden sind, nehmen mehr als 5 Mio. Leute teil; die jährlichen Beiträge übersteigen 5 Mrd. £.

Diskussionen um die Rolle des Staates

Dass in Grossbritannien ungeachtet aller Regierungsrhetorik die Rentenfinanzierung nicht so problematisch ist wie in anderen Ländern und der Aufwand in Relation zum Bruttoinlandprodukt in den nächsten drei bis vier Jahrzehnten nur geringfügig steigen wird (auf weniger als 5%), hängt nicht nur mit der günstigen demographischen Entwicklung und den relativ zu den Einkommen sinkenden Rentenbeträgen zusammen, sondern auch mit der bereits eingeleiteten «*Privatisierung*» der Altersvorsorge. Das SERPS war bereits Ende der achtziger Jahre in der sogenannten Fowler-Reform restrukturiert worden, weil die Leistungen als unfinanzierbar angesehen wurden. Wegen intensiver politischer Widerstände konnte zwar die ursprüngliche Absicht nicht realisiert werden, das SERPS in den Privatsektor überzuführen. Doch die *Rentenansprüche* wurden *drastisch reduziert*: von 25% des Durchschnittseinkommens der zwanzig besten Jahre auf 20% vom Jahresdurchschnitt des «Lebenseinkommens». Da der Besitzstand von Personen, die bis 1999 in den Ruhestand treten, gewahrt wird, kann sich der volle Effekt erst ab 2028 bemerkbar machen.

Vor kurzem hat die Regierung versucht, die Diskussion um die Rolle des Staates voranzutreiben. *Michael Portillo*, der zweite Mann im Schatzamt, schlug vor, auch die einheitliche *Staatsrente* in Zukunft teilweise oder ganz durch *private Vorsorge* zu ersetzen. Die Überlegung, dass angesichts des steigenden individuellen Wohlstands und der wachsenden Finanzprobleme der öffentlichen Hand dem Individuum ein grösserer Spielraum gegeben werden sollte, seine

Altersvorsorge auf seine Bedürfnisse auszurichten, ist noch nicht Regierungspolitik, kann aber als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen angesehen werden. Der Widerstand gegen Reformen der Altersvorsorge geht quer durch alle Parteien. Doch auch der Abgeordnete der oppositionellen Labourpartei *Frank Field* fordert, dass die gesamte staatliche Altersvorsorge in den Privatsektor übergeführt werde, weil sie den sozialen Wandel der letzten fünfzig Jahre nicht nachvollzogen hat.

Veränderte Funktion von Renten

Die Rentendiskussion in Grossbritannien leidet – wie die gesamte Debatte über den Wohlfahrtsstaat – an einer *starken Ideologisierung*, was die Behandlung von zentralen Themen erschwert. Der gestiegene Wohlstand hat zur Folge, dass die staatlichen Renten und anderen Sozialleistungen, die als Schutz vor echter Armut konzipiert worden waren, zunehmend als unzureichend angesehen werden. Doch eine Anpassung der Leistungen an den höheren Wohlstand würde zu einer so *hohen Zwangsbelastung* durch Beiträge und Steuern führen, dass sie politisch kaum durchführbar wäre. Auf die wachsende Zahl von alleinstehenden oder geschiedenen Individuen sowie von Langzeitarbeitslosen ist die staatliche Altersvorsorge in ihrer gegebenen Form schlecht eingerichtet. Und durch die deutlich längere Lebenserwartung haben Renten eine andere Funktion erhalten, was das von Beveridge ausgedachte System vollständig überfordert. Während vor fünfzig Jahren ein langer Lebensabend eher die Ausnahme war, kommen nun immer mehr Menschen in die Lage, zwei Jahrzehnte oder länger eine Pension zu geniessen. Einer der partiellen Lösungsansätze wäre eine möglichst flexible

Handhabung des Rentenalters. Dabei bleibt es aber unerlässlich, die Gleichstellung der Geschlechter durch eine Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre (oder höher) und nicht durch eine Reduktion bei den Männern durchzuführen.