

Breite Zustimmung für Beibehaltung des Rentenniveaus auch bei steigenden Beiträgen: Einstellungen zur Alterssicherung im europäischen Vergleich

Kohl, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohl, J. (2003). Breite Zustimmung für Beibehaltung des Rentenniveaus auch bei steigenden Beiträgen: Einstellungen zur Alterssicherung im europäischen Vergleich. *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 29, 1-6. <https://doi.org/10.15464/isi.29.2003.1-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Sozialberichterstattung
Gesellschaftliche Trends
Aktuelle Informationen

Eine **ZUMA** Publikation

Inhalt

Breite Zustimmung für Beibehaltung des Rentenniveaus auch bei steigenden Beiträgen	1
Schwedische Regierungskommission zieht umfassende Wohlfahrtsbilanz für die 1990er-Jahre	6
Veranstaltungen der Sektion Soziale Indikatoren auf dem 31. Kongress der DGS in Leipzig	7
Soziale Durchlässigkeit in Westdeutschland gestiegen	8
Geringere familiäre Pflegebereitschaft bei jüngeren Generationen	12
5th Conference of the International Society for Quality-of-Life Studies in Frankfurt a.M.	16

Breite Zustimmung für Beibehaltung des Rentenniveaus auch bei steigenden Beiträgen

Einstellungen zur Alterssicherung im europäischen Vergleich

Die Notwendigkeit der Reform der sozialen Sicherungssysteme, darunter auch und vor allem der Alterssicherung, ist unbestritten und steht in nahezu allen westlichen Wohlfahrtsstaaten auf der politischen Tagesordnung. Die Reformdiskussion wird jedoch weitgehend als eine Diskussion unter den Experten und politischen Eliten geführt. Relativ vernachlässigt wird in dieser Diskussion - und auch in der Forschung - die „subjektive Komponente“ der sozialen Sicherung, d.h. die Perspektive der Adressaten der sozialpolitischen Maßnahmen. Doch liegt es auf der Hand, dass die Akzeptanz einer bestimmten sozialpolitischen Reformkonzeption in der (Wahl-)Bevölkerung sowohl für ihre politische Durchsetzungsfähigkeit als auch für ihre längerfristige Tragfähigkeit von erheblicher Bedeutung ist. Hierzu gehören etwa Fragen nach der Zufriedenheit mit dem existierenden Alterssicherungssystem und dem Vertrauen in die entsprechenden Institutionen sowie nach der Beurteilung möglicher Alternativen und Reformvorschläge. Wichtig sind vor allem auch die solchen Bewertungen zu Grunde liegenden Gerechtigkeitsvorstellungen. Fragen, die sich für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung stellen, sind u.a. inwieweit sich die Erwartungen der Bürger in den Mitgliedsstaaten der EU an ein „gutes“ Alterssicherungssystem voneinander unterscheiden oder einander eher ähnlich sind und ob die aus historischen Gründen unterschiedlich strukturierten Alterssicherungssysteme noch den Erwartungen und Wertorientierungen der heutigen Bevölkerung entsprechen.

Eine europaweite Eurobarometer-Repräsentativbefragung vom Herbst 2001 erlaubt es, solche und ähnliche Fragen nun auf der Basis vergleichbarer Daten empirisch zu untersuchen¹. Gegenstand der Befragung sind vor allem zwei Aspekte, die für die künftige Alterssicherungspolitik von großem Interesse sein dürften: Einstellungen zu Zielen und Prinzipien der Alterssicherung und Meinungen zu spezifischen Reformvorschlägen, insbesondere zur Behebung der Finanzierungsprobleme in der Alterssicherung. Dazu werden im Folgenden exemplarisch einige zentrale Befunde präsentiert.

Um die Einstellungen zu Zielen und Prinzipien der Alterssicherung zu ermitteln, wurde den Befragten eine Reihe von normativen Aussagen vorgegeben, zu denen sie ihre Zustimmung oder Ablehnung äußern sollten. Diese State-

ments sollten einerseits verschiedene, öffentlich diskutierte Reformvorstellungen reflektieren, andererseits aber umgangssprachlich so formuliert sein, dass sie unabhängig vom jeweiligen institutionellen Kontext der Alterssicherung eines Landes verstanden werden können.

Tabelle 1 gibt diese Statements im Wortlaut wieder und fasst zugleich die wichtigsten Ergebnisse für Deutschland und für die Gesamtheit der Mitgliedsländer der Europäischen Union zusammen. Die Fragen können in vier thematische Gruppen untergliedert werden:

– Fragen, die auf die zentralen verteilungspolitischen Zieldimensionen von Alterssicherungssystemen gerichtet sind: die Vermeidung von Armut im Alter, die Sicherung des erreichten bzw. eines angemessenen Le-

Tabelle 1: Einstellungen zu Zielen und Prinzipien von Rentensystemen

	Deutschland		EU 15	
	Starke Zustimmung	Starke Zustimmung	Schwache Zustimmung	Zustimmung gesamt
	in %			
(1) Mindestrente	46	55	35	90
(2) Schutz vor Armut	47	52	41	92
(3) Angem. Lebensstandard	42	46	42	88
(4) Größere Gleichheit	25	37	47	84
(5) Erwerbstätige für Lebensstandard der Älteren sorgen	26	34	47	81
(6) Alle Beschäftigten einzahlen	37	38	38	76
(7) Priv. Vorkehrungen dem Einzelnen überlassen	23	36	38	74
(8) Höhe der Rente nach Einzahlung	26	24	39	63
(9) Staatliche Hilfe bei zu geringer Einzahlung	24	33	45	78
(10) Frauen: höhere Beiträge	3	4	9	13
(11) Witwenrente f. gleichgeschl. Paare	12	24	31	54

Datenbasis: Eurobarometer 56.2 (2001); (1) Eine garantierte Mindestrente sollte ein grundlegendes soziales Recht eines jeden Bürgers sein. (2) Die Hauptaufgabe einer guten Altersvorsorge sollte sein, die älteren Menschen vor dem Risiko der Armut zu schützen. (3) Eine gute Altersvorsorge sollte jedem einen angemessenen Lebensstandard im Verhältnis zu seinem Einkommen vor dem Ruhestand ermöglichen. (4) Eine gute Altersvorsorge sollte zu einer größeren Gleichheit der Einkommen und Lebensbedingungen unter den Älteren beitragen. (5) Diejenigen, die derzeit arbeiten, haben eine Pflicht, durch ihre Steuern und Abgaben für einen angemessenen Lebensstandard der Älteren zu sorgen. (6) Es sollte für alle Beschäftigten, gleichgültig ob angestellt oder selbständig, eine Verpflichtung geben, in eine Altersvorsorge einzuzahlen. (7) Es sollte vollkommen dem Einzelnen überlassen bleiben, ob er / sie zusätzlich private Vorkehrungen für das Alter trifft. (8) Die Höhe der Rente sollte sich streng danach richten, wie viel man in die Altersvorsorge eingezahlt hat. (9) Menschen, die nicht genug zur Altersvorsorge einzahlen können (z.B. Arbeitslose oder Menschen mit niedrigem Einkommen) sollten extra Hilfe vom Staat für das Alter bekommen. (10) Frauen sollten höhere Beiträge zur Altersvorsorge zahlen, weil sie länger leben. (11) Gleichgeschlechtliche Paare sollten das Recht auf eine Witwenrente haben als ob sie mit einem Partner des anderen Geschlechts zusammen gelebt hätten.

bensstandards und die Reduzierung von Einkommens- und Versorgungsungleichheiten im Alter. Die folgende Diskussion wird sich vor allem auf diese Verteilungszielsetzungen konzentrieren.

- Grundlegende Prinzipien der Alterssicherung, in denen jedoch nicht explizit die Verteilung von Ressourcen angesprochen wird: die Idee des „Generationenvertrags“ bzw. der Gerechtigkeit zwischen den Generationen; der verpflichtende Charakter eines Altersvorsorgesystems, verbunden mit der Frage der Universalität eines solchen Systems; und schließlich die Frage nach dem Raum für freiwillige private Vorsorge.
- Fragen, welche die relative Bedeutung und Legitimationskraft von zwei konkurrierenden Prinzipien in der Konstruktion von Sozialversicherungssystemen betreffen: das Äquivalenz- und das Solidarprinzip.
- Fragen, die sich auf jüngere Debatten über die Universalität von Rechtsansprüchen in Bezug auf die Gleichbehandlung der Geschlechter und sexuelle Präferenzen beziehen.

Höchste Zustimmung für garantierte Mindestrente

Der allgemeine Eindruck ist, dass es in den Ländern der EU ein erstaunlich hohes Maß an Zustimmung zu den meisten Statements gibt. In Deutschland ist die Zustimmung meist etwas geringer, doch die Prioritäten sind in der Tendenz recht ähnlich. Dennoch gibt es erkennbare Unterschiede im Ausmaß und der Intensität der Zustimmung zu einzelnen Statements, wenn man etwa nach starker und schwacher Zustimmung unterscheidet².

Unter den zentralen verteilungspolitischen Zielsetzungen erhielt europaweit die Forderung „Eine garantierte Mindestrente sollte ein grundlegendes soziales Recht eines jeden Bürgers sein“ die meiste Zustimmung (55%), gefolgt von dem Vorschlag „Die Hauptaufgabe einer guten Altersvorsorge sollte sein, die älteren Menschen vor dem Risiko der Armut zu schützen“ (52%). Während die erste Formulierung auf den Charakter eines sozialen Grundrechts abstellt, betont die zweite die soziale Schutzfunktion der Alterssicherung. Keine der beiden Formulierungen impliziert indes, dass die staatliche Verantwortung in Bezug auf die Alterssicherung sich auf die Ge-

währleistung einer Mindestsicherung als Schutz gegen Armut beschränken sollte.

Das wird auch dadurch unterstrichen, dass ein ähnlich hoher Prozentsatz der Bürger (46%) fordert „Eine gute Altersvorsorge sollte jedem einen angemessenen Lebensstandard im Verhältnis zu seinem Einkommen vor dem Ruhestand ermöglichen“, d.h. sie sollte den relativen sozialen Status sichern, den sie sich während des Erwerbslebens erworben haben. In der Theorie besteht zwar ein Gegensatz, zumindest ein Spannungsverhältnis, zwischen dem Ziel der Armutsvermeidung (welches eine Reduzierung von Ungleichheiten impliziert) und dem einer Sicherung des erreichten Lebensstandards (welches eine Fortdauer von Ungleichheiten impliziert). Auch historisch haben diese beiden gegensätzlichen Zielsetzungen konträren Modellen der sozialen Sicherung zu Grunde gelegen: dem Bismarck'schen und dem Beveridge-Modell. Die empirischen Befragungsergebnisse für die Gegenwart zeigen indes, dass beide Ziele ein hohes Maß an Zustimmung für sich beanspruchen können und daher - in der Wahrnehmung der meisten Bürger - gleichzeitig verfolgt werden sollten. Selbst in Deutschland, wo in der gesetzlichen Rentenversicherung das Ziel der Lebensstandardsicherung fest institutionalisiert ist, finden die Forderungen nach einer Mindestrente und dem Schutz vor Armut im Alter noch etwas breitere Unterstützung.

Die Forderung „Eine gute Altersvorsorge sollte zu einer größeren Gleichheit der Einkommen und Lebensbedingungen unter den Älteren beitragen“ erreicht ebenfalls ein hohes Maß an Zustimmung, obwohl eine etwas geringere als die zuerst genannten Zielsetzungen. Es ist in diesem Zusammenhang aber darauf hinzuweisen, dass die gleichzeitige Verfolgung der Ziele der Armutsvermeidung und der Lebensstandardsicherung notwendigerweise erfordert, dass Einkommensungleichheiten die während des Erwerbslebens existierten, in der Ruhestandsphase zu einem gewissen Grade reduziert werden. Denn die reine Reproduktion der Muster der Einkommensungleichheit auf einem niedrigeren Niveau würde das Ziel der Armutsvermeidung verletzen.

Eine weitere Thematik berührt zwei miteinander verbundene Aspekte öffentlicher Alterssicherungssysteme. Zum einen wird die Idee der Solidarität zwischen den Generationen als eine moralische Verpflichtung angesprochen. Zum anderen wird die Unterstützung für eine Umlagefinanzierung der Renten zum Ausdruck gebracht, denn in einem kapitalgedeckten System würden die Beitragszahler nicht den Lebensstandard der jetzigen Rentnergeneration sichern, sondern die Ressourcen für ihre eigenen späteren Renten akkumulieren. Im Gegensatz zu dem Eindruck, den die Diskussion unter den sogenannten Experten und in den Medien hinterlässt, werden die Idee des Generationenvertrages und der Umlagefinanzierung immer noch von einer großen Mehrheit der Bürger akzeptiert (insgesamt 81%), obwohl der Anteil der „starken Befürworter“ etwas geringer ist (34%) als für die

oben angesprochenen Verteilungszielsetzungen. Dies deutet darauf hin, dass diese Ideen nicht mehr als die alleinigen Prinzipien angesehen werden, sondern durch andere Prinzipien und Formen der Altersvorsorge ergänzt werden sollten.

In der Tat unterstützt ein ähnlich hoher Prozentsatz die Forderung „Es sollte vollkommen dem Einzelnen überlassen bleiben, ob er / sie zusätzlich private Vorkehrungen für das Alter trifft“ (36%). Um Missverständnisse zu vermeiden, ist allerdings darauf hinzuweisen, dass hier von „zusätzlichen privaten Vorkehrungen“ die Rede ist, die öffentliche Regelsicherungssysteme voraussetzen und auf ihnen aufbauen. Darüber hinaus gibt es eine bemerkenswert starke Unterstützung für das Prinzip einer Pflichtversicherung für alle Erwerbstätigen (38%), die nicht zwischen verschiedenen Berufskategorien differenzieren, in diesem Sinne universalistisch ausgerichtet sein sollte.

Das Ziel der Sicherung des erworbenen Lebensstandards wird oft so interpretiert, als sei es identisch mit dem Versicherungsprinzip. Einkommensbezogene Renten sollten durch Beiträge finanziert werden, so wird gesagt, und die Leistungsansprüche sollten möglichst eng mit den Beitragszahlungen verknüpft sein. Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass es - in der Wahrnehmung der Bürger - nicht gerechtfertigt ist, das Ziel der Lebensstandardisierung mit der Akzeptanz des Äquivalenzprinzips gleichzusetzen. Eine beträchtlich geringere Zahl von Bürgern stimmt dem letztgenannten Prinzip in seiner strengen Form zu (24%). Aber eine größere Zahl (33%) ist der

Meinung, dass „Menschen, die nicht genug zur Altersvorsorge einzahlen können, extra Hilfe vom Staat für das Alter bekommen“ sollten. Es ist offensichtlich, dass durch solche staatlichen Zuschüsse bzw. Ausgleichszahlungen die enge Beitrags-Leistungs-Verknüpfung gelockert wird. Deutschland ist eines der wenigen Länder, wo sich die Anhänger einer strengen Beitragsorientierung und diejenigen, die für bestimmte Personengruppen Ausnahmen von diesem Prinzip befürworten, in etwa die Waage halten.

Diese Ergebnisse können m.E. so interpretiert werden, dass die Bürger dem substantiellen Ziel der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards einen höheren Wert beimessen als der formalen Versicherungslogik. Anders ausgedrückt: Um das substantielle Ziel zu erreichen, erscheint es gerechtfertigt, vom reinen versicherungstechnischen Äquivalenzdenken abzuweichen und eine maßvolle „solidarische“ Einkommensumverteilung zu akzeptieren. Wohlgemerkt: diese Argumentation ist voll vereinbar mit den Strukturprinzipien der Sozialversicherung, im Unterschied zu denen der Privatversicherung.

Die beiden Statements zur Frage der Universalität von Ansprüchen sind in stärkerem Maße kontrovers. Der Vorschlag „Frauen sollten höhere Beiträge zur Altersvorsorge zahlen, weil sie länger leben“ ist in der Tat derjenige, der die geringste Zustimmung erfuhr (insgesamt nur 13%), d.h. von einer großen Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt wurde. Dies verwundert in gewisser Hinsicht, denn dieser

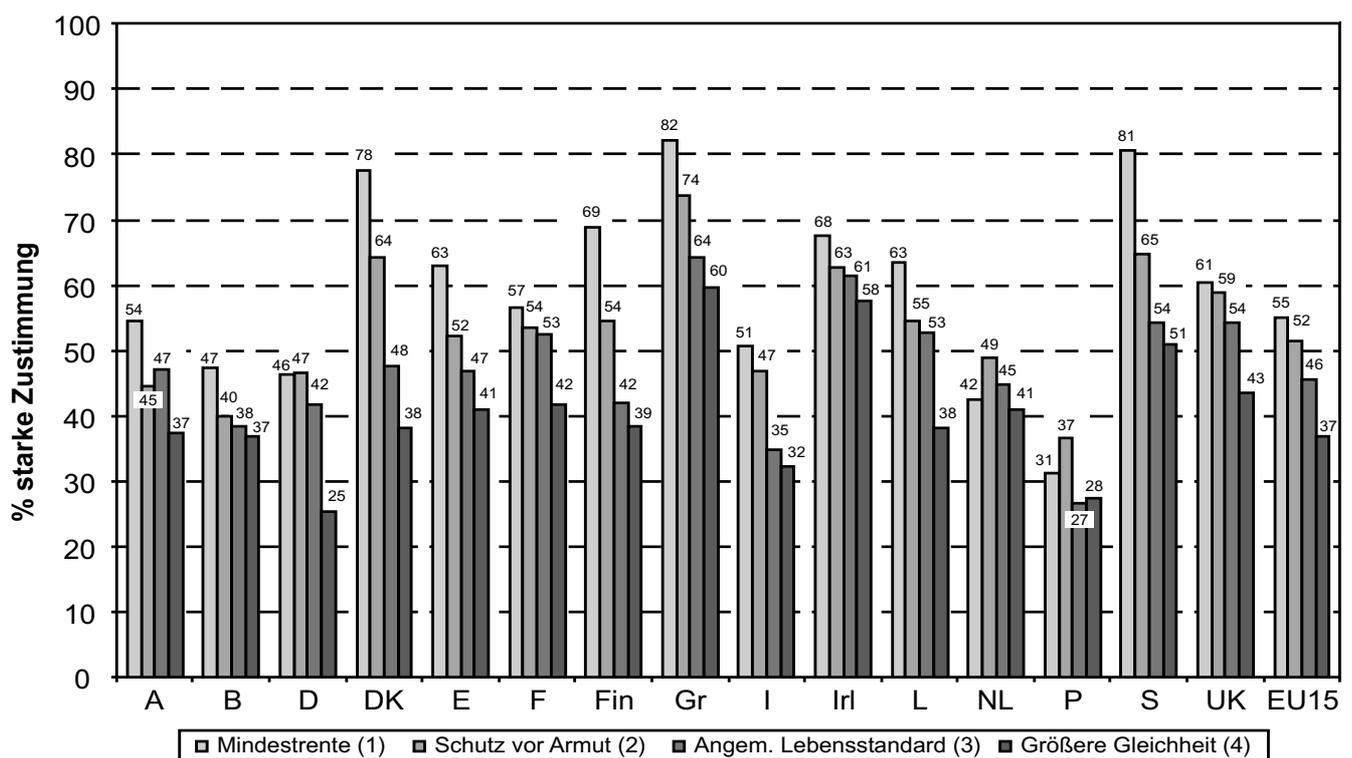
Vorschlag entspricht voll der Äquivalenzlogik, die in der privaten Lebensversicherung angewendet wird (durch Prämien differenzierung zwischen Männern und Frauen infolge der unterschiedlichen Lebenserwartung). Die starke Ablehnung einer solchen geschlechtsspezifischen Beitragdifferenzierung kann daher als Unterstützung für das Prinzip eines breiteren Risikoausgleichs interpretiert werden², wie es im Allgemeinen der Konstruktion von Sozialversicherungssystemen zu Grunde liegt.

Die Frage, ob „gleichgeschlechtliche Paare das Recht auf eine Witwenrente haben (sollten), als ob sie mit einem Partner des anderen Geschlechts zusammen gelebt hätten“, stellt sich als die umstrittenste heraus. Bei einer leichten Mehrheit für diese Aussage in der EU-Bevölkerung als Ganzes stimmten nur 24% dieser Aussage stark zu, während 15% sie stark ablehnten. Ferner sind bei dieser Frage die internationalen Unterschiede stärker ausgeprägt als bei den meisten anderen Fragen. Während in einigen Ländern (Dänemark, Schweden, den Niederlanden) diese liberale Ansicht von mehr als 40% stark unterstützt wird, übertrifft in einigen anderen Ländern (Finnland, Deutschland, Italien, Portugal) die Zahl der überzeugten Gegner die der überzeugten Anhänger.

In den meisten Ländern gleiche Reihenfolge der Ziele

Generell fällt es nicht leicht, im internationalen Vergleich der Einstellungen zur Alterssicherung ein gemeinsames Muster zu erkennen. Das Antwortverhalten in den verschiedenen

Graphik 1: Unterstützung für Verteilungsziele der Alterssicherung nach Ländern



Datenbasis: Eurobarometer 56.2 (2001); detaillierte Frageformulierungen vgl. Tab. 1.

Ländern scheint stark kulturell geprägt zu sein. In einigen Ländern tendieren die Menschen dazu, sich stark für oder gegen einen bestimmten Vorschlag auszusprechen, während sie in anderen Ländern mehr zu den mittleren, weniger eindeutigen Antwortkategorien neigen⁴. Deshalb erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoller, die Länder nicht direkt hinsichtlich der Zustimmungsraten zu bestimmten Statements miteinander zu vergleichen, sondern für jedes Land gesondert die Reihenfolge, die relativen Prioritäten bezüglich der verschiedenen Ziele bzw. Prinzipien zu ermitteln (vgl. Graphik 1).

In Bezug auf die oben diskutierten vier verteilungspolitischen Zieldimensionen lässt sich auf diese Weise feststellen, dass die für die EU insgesamt ermittelte Rangfolge der Ziele auch für 11 der 15 Mitgliedsländer bestätigt werden kann:

- garantierte Mindestrente
- Schutz gegen Armut im Alter
- Sicherung des relativen Lebensstandards
- größere Gleichheit unter den Älteren.

Die vier „Ausnahmen von der Regel“ sind die folgenden:

In Deutschland genießen die ersten beiden Ziele ungefähr die gleiche Zustimmung. Da die Zustimmung zu diesen Zielen aber auch in einer Reihe anderer Länder recht ähnlich ist, ist Deutschland eigentlich kein wirklich „abweichender Fall“.

In Österreich findet das Ziel der relativen Lebensstandardsicherung ein wenig mehr Unterstützung als das der Armutsvermeidung im Alter. Aber auch hier ist das Ziel einer garantierten Mindestrente das populärste.

In Portugal ist das Ziel der Armutsvermeidung das primäre Ziel der Alterssicherung, und die Reduzierung der Einkommensungleichheit unter den Älteren gilt als gleich wichtig wie die Aufrechterhaltung des gewohnten Lebensstandards.

Die Niederlande weichen insofern vom allgemeinen europäischen Muster ab, als hier das Recht auf eine garantierte Mindestrente erst den dritten Platz einnimmt, hinter den Zielen der Armutsvermeidung und der Lebensstandardsicherung. Dieses Ergebnis ist umso überraschender, als die Niederlande ein Volkrentensystem institutionalisiert haben, das einer Mindestrente ohne Bedürftigkeitsprüfung sehr nahe kommt. Es steht auch in auffälligem Kontrast zu den skandinavischen Ländern, wo die Institutionalisierung eines sozialen Grundrechts auf eine Mindestrente als das bei weitem wichtigste Ziel angesehen wird.

Alter und politische Orientierung haben nur relativ geringen Einfluss auf Verteilungszielsetzungen

Bezüglich der sozialen Strukturierung der Einstellungen zur Alterssicherung kann angenom-

Tabelle 2: Unterstützung für Verteilungsziele nach Alter und Politischer Orientierung

	Mindestrente (1)	Armutschutz (2)	Lebensstandard (3)	Gleichheit (4)
	% starke Zustimmung			
EU 15	55	52	46	37
Alter (Jahre)				
15-25	49	44	38	32
26-44	55	50	45	36
45-64	57	56	48	40
65+	58	55	50	39
Politische Orientierung				
Links	59	55	47	41
Mitte	56	54	48	37
Rechts	52	49	44	36

Datenbasis: Eurobarometer 56.2 (2001); detaillierte Frageformulierungen vgl. Tab. 1.

men werden, dass neben Beruf und sozioökonomischem Status vor allem altersspezifische Unterschiede eine wichtige Rolle spielen. Denn ältere Menschen werden vermutlich ein größeres Interesse an ausreichenden Rentenleistungen haben und auf die Erfüllung des „Generationenvertrags“ pochen; Jüngere werden dagegen mehr auf die Finanzierung dieser Leistungen achten, wodurch ihr Nettoeinkommen geschmälert wird, und tendenziell eher freiwillige private Vorsorgemaßnahmen befürworten.

Die empirische Überprüfung solcher Hypothesen bestätigt zwar die Existenz gewisser altersspezifischer Differenzierungen in der vorhergesagten Weise, und zwar nicht nur zwischen Rentnern und Erwerbstätigen, sondern auch zwischen verschiedenen „Generationen“ der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 2). Die Stärke dieses Alterseffekts ist jedoch erstaunlich gering. Insbesondere bestätigt sich die oben dargestellte Rangfolge der verteilungspolitischen Zielsetzungen auch für jede einzelne Altersgruppe. Das Maß der Zustimmung zu den verschiedenen Sicherungszielen nimmt zwar generell mit steigendem Alter leicht zu, aber es kommt nicht zu einer Umkehrung der Prioritäten. Dies muss als Ausdruck eines hohen Wertkonsenses zwischen den verschiedenen Altersgruppen bezüglich der Ziele der Alterssicherung interpretiert werden. Auf der Ebene der Einstellungen gibt es keine Anzeichen starker altersspezifischer Spaltungen und scharfer Verteilungskonflikte zwischen den Generationen, wie sie in den Medien häufig an die Wand gemalt werden.

Alternativ dazu könnte man an unterschiedliche politisch-ideologische Orientierungen als Erklärungsfaktoren denken. So kann man vermuten, dass politisch links orientierte Bürger größeren Wert auf ein Grundrecht auf eine garantierte Mindestrente und auf eine Reduzierung der Ungleichheit unter den Älteren legen, konservativ und liberal orientierte dagegen eher das Ziel der Sicherung des Lebensstandards und damit der Erhaltung relativer Einkommens- und Statusprivilegien bevorzugen.

Auch diese Hypothese wurde überprüft⁵ und auch in diesem Fall kam es zu einem ähnli-

chen Ergebnis wie zuvor (vgl. Tabelle 2). Zwar ist das Maß der Zustimmung zu den Zielen der Vermeidung von Armut im Alter und zu einer garantierten Mindestrente als soziales Grundrecht auf der linken Seite des politischen Spektrums etwas höher als in der Mitte oder bei politisch eher rechts orientierten Befragten. Bezüglich des Ziels der Lebensstandardsicherung gibt es jedoch praktisch keinen Unterschied. Insgesamt sind die Unterschiede geringfügig und weit weniger ausgeprägt als erwartet. Wiederum ist die Rangfolge der Verteilungsziele die gleiche für Linke, die politische Mitte und Rechte. Diese Ziele sind offensichtlich nicht mehr Gegenstand scharfer ideologischer Konflikte, zumindest nicht in der traditionellen Links-Rechts-Dimension⁶. Auch dies muss m.E. im Sinne eines weitreichenden Konsenses über die grundlegenden Ziele der Alterssicherung, unabhängig von der politisch-ideologischen Grundorientierung, interpretiert werden.

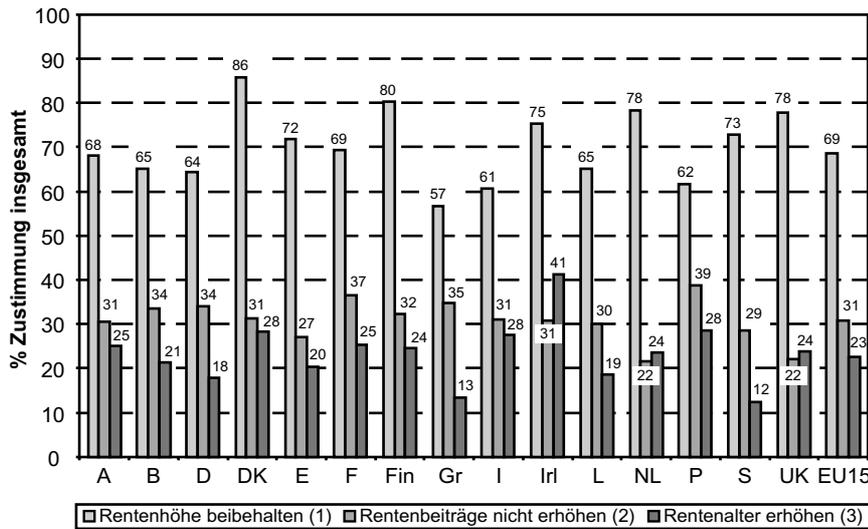
Breite Zustimmung für eine Beibehaltung des Rentenniveaus auch bei steigenden Beiträgen

Von besonderer politischer Brisanz sind die Vorschläge zur Bewältigung der vor allem demographisch bedingten Finanzierungsprobleme in der Alterssicherung, die sich in allen EU-Ländern in ähnlicher Weise stellen. Hier lassen sich drei - sozusagen systemimmanente - Hauptalternativen zur Stabilisierung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Rentensysteme unterscheiden, nämlich

- die Beibehaltung des gegenwärtigen Rentenniveaus, auch wenn dies höhere Steuern bzw. Beiträge erfordert,
- die Stabilisierung der Beiträge, auch wenn dies mit einer Reduzierung der Leistungen verbunden ist, sowie
- die Erhöhung der Altersgrenze, damit mehr Menschen mehr Zeit im Erwerbsleben und weniger Zeit im Ruhestand verbringen.

Mit diesen Alternativen sind unterschiedliche Verteilungen der Lasten des finanziellen Ausgleichs zwischen den Generationen verbun-

Graphik 2: Alternative Vorschläge zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben der Rentensysteme



Datenbasis: Eurobarometer 56.2 (2001); (1) Die derzeitigen Rentenhöhen sollten beibehalten werden, selbst wenn dies bedeutet, dass Steuern oder Beiträge erhöht werden müssen. (2) Die Beiträge sollten nicht erhöht werden, selbst wenn dies niedrigere Rentenhöhen bedeutet. (3) Das Rentenalter sollte erhöht werden, so dass die Menschen länger arbeiten und damit weniger Zeit im Ruhestand verbringen.

den: im ersten Fall auf die jetzigen Erwerbstätigen bzw. Beitragszahler, im zweiten eher auf die gegenwärtigen bzw. zukünftigen Rentner, und im dritten Fall gleichmäßiger auf beide Gruppen. Der Vorschlag der Anhebung des Renteneintrittsalters würde es nämlich erlauben, die Beitragssätze relativ stabil (wegen der zu erwartenden höheren Erwerbsbeteiligung) und zugleich das derzeitige Rentenniveau in etwa beizubehalten; nur der Eintritt in den Ruhestand würde sich verschieben. Er scheint damit besser im Einklang mit Forderungen nach intergenerationaler Gerechtigkeit zu stehen und wird daher z.Zt. sowohl von der EU als auch von verschiedenen nationalen Regierungen favorisiert.

In der Eurobarometer-Befragung wurden die erwachsenen Bürger nach ihrer Einstellung zu diesen Hauptalternativen gefragt⁷. Das Ergebnis ist in seiner Eindeutigkeit überraschend (vgl. Graphik 2). Dabei ist zu beachten, dass die „Kosten“ bzw. Nachteile jeder Handlungsalternative in der Frageformulierung ausdrücklich erwähnt wurden, so dass davon ausgegangen werden kann, dass der Meinungsbildung der Befragten relativ realistische Einschätzungen zu Grunde lagen.

Auffällig ist zunächst, dass in allen EU-Ländern - mit geringfügigen Ausnahmen - die Rangfolge in der Zustimmung zu den verschiedenen Reformalternativen identisch ist. Die Beibehaltung des jetzigen Rentenniveaus bei steigenden Beiträgen findet in allen EU-Ländern die größte Zustimmung: insgesamt 30% der Bürger in der EU stimmen ihr voll zu, weitere 38% zumindest leicht; nur 5% lehnen sie stark ab, weitere 15% schwach. Im Gegensatz dazu wird die Senkung des Rentenniveaus bei stabilen Beiträgen im EU-Durchschnitt nur

von insgesamt 31% der Bürger befürwortet, aber von der Mehrheit (insgesamt 53%) abgelehnt. In keinem Mitgliedsland findet dieser Vorschlag die Zustimmung von mehr als 40% der erwachsenen Bürger.

Erhöhung des Renteneintrittsalters wenig populär

Die dritte Alternative, die Erhöhung des Renteneintrittsalters, ist sogar noch weniger populär als die Senkung des Rentenniveaus. Sie findet nur bei 23% der Bürger Zustimmung, während 40% eine starke und weitere 29% zumindest eine schwache Ablehnung zum Ausdruck bringen. Auch wenn dieser Vorschlag von vielen Experten aus ökonomischer Sicht und im Hinblick auf die Verteilungswirkungen zwischen den Generationen favorisiert wird, ist es offensichtlich, dass er in der öffentlichen Meinung auf erhebliche Akzeptanzprobleme stößt.

Weitere Fragen zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand zeigen jedoch, dass trotz der geringen Zustimmung für den Vorschlag einer generellen Erhöhung des (gesetzlichen) Rentenalters politische Handlungsspielräume für Reformmaßnahmen bestehen, die eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung finden.

So findet der Vorschlag, einen flexiblen Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand zu ermöglichen, im EU-Durchschnitt die Zustimmung von 74% der Bürger. In einigen Ländern ist die Akzeptanz dieses Ansatzes sogar noch deutlich höher: in Dänemark 95%, in Schweden 88%, in den Niederlanden 86%. Der graduelle, individuell flexible Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand entspre-

chend der eigenen physischen und psychischen Leistungsfähigkeit findet also wesentlich breitere Zustimmung als eine generelle Erhöhung der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters u.U. durchaus zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters führen kann, wenn genügend Beschäftigte ihren Eintritt in den Ruhestand um einige Jahre hinausschieben. Das erscheint zwar bei der gegenwärtigen Lage auf dem Arbeitsmarkt unwahrscheinlich, könnte sich aber ändern, falls eine Besserung der arbeitsmarktpolitischen Lage eintreten sollte.

Unter Ökonomen besteht weitgehend Übereinstimmung, dass versicherungsmathematische Abschläge bei den Renten nötig seien, um den Trend zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben umzukehren (bzw. entsprechende Zuschläge als finanzielle Anreize für eine Verlängerung des Arbeitslebens). Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass im EU-Durchschnitt eine leichte Mehrheit der Bürger (53%) mit Leistungskürzungen im Falle des vorzeitigen Ruhestandes nicht einverstanden ist und auch das Meinungsbild in Bezug auf Rentenzuschläge im Falle des hinausgeschobenen Ruhestandes durchaus geteilt ist. Allerdings verbergen sich hinter dem EU-Durchschnitt erhebliche länderspezifische Abweichungen, die vermutlich zum Teil durch die jeweilige nationale Arbeitsmarktsituation, zum Teil durch die Unterschiede der in den betreffenden Ländern praktizierten Rentensysteme bedingt sind.

Diese Einstellungen können in der Weise interpretiert werden, dass finanzielle Anreize allein nicht ausreichen, um einen früheren Eintritt in den Ruhestand zu verhindern, wenn sie nicht von zusätzlichen Integrationsmaßnahmen für Ältere in den Arbeitsmarkt flankiert werden. Erst durch eine solche zusätzliche Integration älterer Arbeitnehmer könnte ein Verbleiben im Arbeitsleben attraktiv genug werden, um den Trend umzukehren und wieder eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu erreichen. Eine solche Deutung wird durch den Befund gestützt, dass eine breite Mehrheit (63%) der Ansicht ist, man solle älteren Arbeitnehmern die gleichen Zugangsmöglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung geben wie jüngeren, und zugleich die verbreitete Praxis missbilligt (75%), dass Unternehmen ältere Mitarbeiter zu Lasten der öffentlichen Rentenkassen entlassen oder in den Vorruhestand versetzen.

Auf der Basis der oben dargestellten Einstellungen der EU-Bürger lässt sich folgern, dass eine erfolversprechende Strategie zur Verlängerung des Arbeitslebens nicht bei gesetzlichen Maßnahmen zur Herabsetzung des Rentenniveaus oder zur Heraufsetzung der Altersgrenze ansetzen sollte, sondern bei einer Veränderung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und einer Umgestaltung der Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitregelungen. Es er-

scheint notwendig, insbesondere die Arbeitszeitregelungen flexibler den Bedürfnissen und evtl. Leistungseinschränkungen der älteren Arbeitnehmer anzupassen. Von wesentlicher Bedeutung ist auch, dass Arbeitgeber ältere Arbeitnehmer nicht diskriminieren, sondern gezielt in die Erhaltung und evtl. Verbesserung ihrer Qualifikationen investieren. Solche Schritte, die zunächst ein Umdenken bei den Arbeitgebern und Unternehmen erfordern, können sicher durch entsprechende beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wirkungsvoll unterstützt werden. Wenn dies gelingt, besteht die Aussicht, dass sie die Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer attraktiver machen und so positive Anreize darstellen, freiwillig länger im Arbeitsleben zu verbleiben - was allemal besser ist als die Drohung mit verminderten Renten.

- 1 *Bezüglich weiterer Informationen zu den Eurobarometer-Umfragen vgl. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/ oder http://www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/guide/index.htm.*
- 2 *Die folgenden Ergebnisse beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, nur auf diejenigen, die „starke Zustimmung“ äußern, weil dies als eine bewusste und ausdrückliche Meinungsäußerung verstanden werden kann.*
- 3 *In diesem Falle wirkt sich der Risikoausgleich im Sinne einer impliziten Umverteilung zu Gunsten der Frauen aus.*
- 4 *So erhielten beispielsweise alle Statements in Griechenland eine stärkere Zustimmung als im EU-Durchschnitt, während in Portugal das Gegenteil der Fall war.*
- 5 *Um „politische Orientierung“ international vergleichbar zu messen, wurde die Selbstzuordnung der Befragten auf einer Links-Rechts-Skala (von 1 bis 10) verwendet*

und drei Gruppen gebildet: Links (1-4), Mitte (5-6), Rechts (7-10).

- 6 *Dies schließt indes nicht aus, dass in anderen Dimensionen der Gestaltung von Alterssicherungssystemen, z.B. was die Freiwilligkeit oder den Pflichtcharakter von Maßnahmen oder die Art der Finanzierung betrifft, sehr wohl noch Konfliktpotentiale vorhanden sind oder neue Wertkonflikte auftreten können.*
- 7 *Daneben wurden noch die Meinungen zu einer Reihe flankierender Maßnahmen (wie z.B. Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, etc.) erfragt, auf die hier aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden kann.*

■ **Jürgen Kohl, Universität Heidelberg**
Tel.: 06221/54-2980
juergen.kohl@urz.uni-heidelberg.de

Schwedische Regierungskommission zieht umfassende Wohlfahrtsbilanz für die 1990er-Jahre

Mit dem Report „Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s“ wurden die wichtigsten Befunde der 1999 vom schwedischen Sozialminister eingesetzten „Wohlfahrtskommission“ nun auch in englischer Sprache veröffentlicht und damit der internationalen Diskussion zugänglich gemacht. Die Kommission, die von dem Sozialwissenschaftler Joakim Palme geleitet wurde, hatte ihren detaillierten und umfangreichen Schlußbericht bereits 2001 der schwedischen Regierung übergeben. Einschließlich einer Reihe von Spezialreports hat die Kommission insgesamt vierzehn Berichte vorgelegt.

Der Auftrag der Kommission bestand darin, vor dem Hintergrund des Wandels sozialer Strukturen und der z.T. massiven Reformen des schwedischen Wohlfahrtsstaates die Entwicklung der Wohlfahrt der Bevölkerung in den 90er-Jahren darzustellen, zu analysieren und zu bewerten. Mit dieser Bilanz der 90er-Jahre sollte zugleich auch eine Grundlage für Entscheidungen zur zukünftigen Gestaltung der Sozial- und Gesellschaftspolitik geschaffen werden. Wie in vielen anderen europäischen Ländern waren die 90er-Jahre auch in Schweden durch ein Syndrom von Problemen - hohe Arbeitslosigkeit, negatives Wachstum, Verschuldung der öffentlichen Haushalte und die Zuwanderung von Flüchtlingen in erheblichem Ausmaß - geprägt. Hinzu kamen sozialstrukturelle und ökonomische Entwicklungen, wie die demographische Alterung, der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und die Tendenzen zur Deregulierung im Bereich der Wirtschaft, die insgesamt weitgehende Refor-

men des schwedischen Wohlfahrtsstaatsmodells erforderlich gemacht hatten.

Unter Wohlfahrt versteht die Kommission ganz in der Tradition der skandinavischen Sozialberichterstattung und Wohlfahrtsforschung die Verfügung über individuelle Ressourcen, die dem einzelnen Bürger eine aktive und seinen persönlichen Zielen und Vorstellungen entsprechende Gestaltung seines Lebens ermöglichen. Als Voraussetzung dafür wird allerdings auch die Bedeutung verschiedener sozialer Ressourcen betont. Die Kommission hat sich daher, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der drastischen Umbaumaßnahmen, denen der schwedische Wohlfahrtsstaat in den 90er-Jahren unterzogen wurde, vor allem auch mit den institutionellen Rahmenbedingungen sowie deren Wandel und Funktion für die individuelle Wohlfahrt befasst. Der Focus richtet sich hier vor allem auf die Zugänglichkeit und die Qualität der erbrachten Leistungen bzw. deren Potential, die Wohlfahrt der Bürger zu steigern.

Die Kommission stützt sich bei ihrem Versuch eine Wohlfahrtsbilanz für die 90er-Jahre zu erstellen auf die verschiedensten Datengrundlagen, Analysen und Befunde. Von herausragender Bedeutung sind dabei allerdings die im Rahmen der amtlichen Statistik regelmäßig durchgeführten Wohlfahrts- bzw. „Living Conditions Surveys“ (ULF). Neuerdings liegen derartige, speziell auf die Erfassung von Wohlfahrt und Lebensbedingungen der Bürger ausgerichtete Erhebungen auch für spezielle Teilpopulationen, wie z.B. Kinder

und die ältere Bevölkerung, vor.

Den Kern des vorliegenden Reports bilden die insgesamt vier Kapitel, die sich mit den Veränderungen der individuellen Wohlfahrt auf der einen und dem Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen auf der anderen Seite befassen. Unter dem Titel „Individual Resources I: General Changes“ wird zunächst betrachtet, wie sich die individuelle Wohlfahrt in den Dimensionen Gesundheit, Bildung, Arbeit, Arbeitsbedingungen und Löhne, Einkommen und ökonomische Ressourcen sowie soziale Bindungen und soziale Sicherheit in den 90er-Jahren entwickelt hat und welche diesbezüglichen Kumulationen von Benachteiligungen zu beobachten sind. Obwohl nicht alle Bereiche gleichermaßen durch negative Entwicklungen gekennzeichnet sind, wird „the increase in the proportion of the population that encountered various kinds of disadvantage or illfare“ (S. 9) als die beherrschende Tendenz der 90er-Jahre betrachtet. Unter der Überschrift „Individual Resources II“ wird dargestellt, wie sich die Wohlfahrt von spezifischen Teilpopulationen der schwedischen Gesellschaft - Kinder und Jugendliche, alleinerziehende Mütter, Behinderte, Alte, Ausländer, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger - in den 90er-Jahren entwickelt hat. Wohlfahrtsbeeinträchtigungen werden insbesondere für die ohnehin schon in mancherlei Hinsicht benachteiligten Gruppen der alleinerziehenden Mütter und der Ausländer konstatiert. Vor allem bedingt durch ihren zunehmend späteren Eintritt in das Arbeitsleben hat sich auch die Situation für Jugendliche und