

Aufgestaute Probleme und neue Lösungsansätze in der britischen Alterssicherungspolitik

Marschallek, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Marschallek, C. (2007). *Aufgestaute Probleme und neue Lösungsansätze in der britischen Alterssicherungspolitik*. (REGINA - Arbeitspapier, 28). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft; Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie; Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-406338>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

REGINA

Staatliche Regulierung der privaten
und betrieblichen Alterssicherung

DFG

Ein Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft
Projektleitung: Prof. Lutz Leisering PhD, Prof. Dr. Ulrike Davy

Christian Marschallek

**Aufgestaute Probleme und neue Lösungsansätze
in der britischen Alterssicherungspolitik**

REGINA – Arbeitspapier Nr. 28

(Oktober 2007)

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

Aufgestaute Probleme und neue Lösungsansätze in der britischen Alterssicherungspolitik

Christian Marschallek¹
Universität Bielefeld

Oktober 2007

¹ Dieses Arbeitspapier basiert auf einem Vortragsmanuskript für die Tagung der Deutschen Rentenversicherung (Bund) „Alterssicherung im internationalen Vergleich“ am 25. Oktober 2007 in Erkner b. Berlin. Meine Forschung wurde auch durch ein vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung (Bund) gewährtes Promotionsstipendium gefördert.

Das britische Alterssicherungssystem gilt als das komplizierteste der Welt (Pensions Commission 2004: 210). Es zeichnet sich aus durch das Nebeneinander einer Vielzahl von teils alternativen, teils komplementären Alterssicherungsprogrammen und beständige Reformen, die das System zu einer Dauerbaustelle machen. Am 26. Juli 2007 hat erneut ein Rentengesetz die Zustimmung der britischen Krone erhalten. Es enthält zahlreiche bedeutsame Innovationen, die teilweise im Gegensatz zur bisherigen Regierungspolitik stehen. Ziel dieses Beitrags ist es, diese neuen Lösungsansätze vor dem Hintergrund der aufgestauten Probleme des britischen Alterssicherungssystems zu bewerten. Um die jüngsten Ereignisse aber verstehen und einordnen zu können, ist zunächst eine ziemlich weite Rückschau nötig.

1 Ursprünge und Entwicklung des britischen Alterssicherungssystems

Zwei zentrale Fragen durchziehen die britische Alterssicherungspolitik über die Jahrzehnte und auch die aktuelle Reform:

- Wie kann Altersarmut vermieden werden?
- Welche Rolle soll der Staat für die weitergehende Vorsorge jenseits der Mindestsicherung spielen?

1942 stellte William Beveridge seinen berühmten Report „Social Insurance and Allied Services“ vor, dessen Ideen den britischen Nachkriegswohlfahrtsstaat auch in der Alterssicherung grundlegend prägten. Die Idee Beveridges war gleichermaßen bahnbrechend wie simpel. Sozialleistungen sollten auf Grundlage eines umfassenden Versicherungsprinzips (quasi-) universal und im Regelfalle existenzsichernd gestaltet sein. Jede über dieses Minimum hinausgehende Vorsorge sei allerdings nicht Aufgabe des Staates, sondern des Einzelnen. Ihm stehe es frei, eine als durchaus sinnvoll angesehene weitergehende Versicherungen freiwillig abzuschließen. Private Vorsorge sollte also nicht unterdrückt werden, sondern lediglich auf einem staatlich organisierten Fundament aufrufen (Beveridge 1942).

Man kann natürlich bei der Bewertung dieser Idee zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen – ganz offensichtlich hat man in Deutschland 1957 ganz andere normative Weichenstellungen vorgenommen. Das Konzept Beveridges bestach jedoch zumindest durch seine absolute Klarheit, sowohl hinsichtlich des Gesamtsystems als auch hinsichtlich der Rolle des Staates darin. Klarheit ist ein Merkmal, das die heutige britische Alterssicherungslandschaft nicht mehr aufweist.

Der Beveridge-Plan bildete die Grundlage für die Einführung der staatlichen Basisrente 1948. Beitragspflicht bestand sowohl für Arbeitnehmer (einschließlich eines Arbeitgeberanteils) als auch für Selbstständige. Die Beiträge wie auch die Leistungen waren pauschalisiert, das heißt, vom individuellen Erwerbseinkommen unabhängig. Nach Beitragszahlungen über 90 Prozent des hypothetischen Arbeitslebens von 16 bis 65 (Männer) bzw. bis 60 Jahren (Frauen) wurde die volle Basisrente ausgezahlt, bei mindestens 25% der vollen Beitragszeit ein entsprechender Anteil davon. Anders als in der Vorstellung Beveridges lagen die Leistungen der Basisrente jedoch knapp unterhalb des offiziellen Sozialhilfesatzes. Höhere

Leistungen hätten höhere Beiträge erfordert. Diese hätten gering verdienende Personen jedoch überfordert.

Die staatliche Basisrente war ursprünglich als Fundament des Alterssicherungssystems gedacht, entwickelte sich jedoch zu den tönernen Füßen des Systems. Ursächlich hierfür waren sowohl politische Entscheidungen als auch sich verändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen. So erodierte das ohnehin stets niedrige Niveau der Basisrente immer weiter, weil diese seit 1980 nur noch an die Inflation und nicht mehr an die Lohnentwicklung gekoppelt war. Außerdem spiegelte sich in der Gestaltung der Basisrente ein überholtes Geschlechterrollen- und Familienbild wieder: Verheiratete Frauen konnten sich von der Beitragspflicht befreien lassen, entsprechend lagen die Leistungen für Ehepaare deutlich über denen für Alleinstehende, auch wenn sie lediglich auf den Beiträgen des Mannes beruhten. Ehescheidungen stellten jedoch ein erhebliches Risiko für die Alterssicherung von Frauen dar. Auch wenn die Beitragsfreiheit für Ehefrauen seit 1979 nur noch für Bestandsfälle gilt, führen „typisch weibliche“ Erwerbsmuster mit längeren familienbedingten Unterbrechungen nach wie vor dazu, dass Frauen nur selten einen vollen eigenständigen Anspruch auf die Basisrente haben (vgl. Pensions Commission 2004: Kap. 8).

Die Diskrepanz zwischen Basisrente und offiziellem Sozialhilfeniveau wurde schließlich noch dadurch verstärkt, dass im Jahre 1999 mit der Einführung einer bedarfsabhängigen Rentenzulage die offizielle Armutsgrenze für Rentner angehoben wurde. Die Basisrente ist also derzeit weiter als je davon entfernt, ein armutsfestes Fundament der Alterssicherung zu sein. Zur Armutsvermeidung braucht es entweder zusätzliche Vorsorge oder bedarfsgeprüfte Leistungen mit all den damit assoziierten Problemen: Angst vor Stigmatisierung, Unwissenheit und Scheu führen dazu, dass viele Berechtigte ihnen zustehende Leistungen nicht beantragen (vgl. DWP 2005a). Das niedrige Niveau der Basisrente birgt Probleme auch für alle weiteren Altersvorsorgeprogramme. Um diese Probleme zu verdeutlichen, muss ich zunächst noch das System der zusätzlichen Vorsorge umreißen.

Wie erwähnt hielt sich der britische Staat zunächst aus jeder über die Armutsvermeidung hinausgehenden Vorsorge heraus – wenn man von Steuervorteilen für die betriebliche Vorsorge absieht. Die Rahmenbedingungen hierfür waren recht günstig, gab es doch ein ausgebautes und nicht zuletzt Dank der Steuervorteile sich prächtig entwickelndes System betrieblicher Vorsorge. Die Einrichtung solcher Vorsorgepläne stellte eine freiwillige Leistung der Arbeitgeber dar. In der Regel wurden sie als Treuhandfonds (*Trusts*) errichtet. Im Gegensatz zu der in Deutschland lange verbreiteten Bilanzrückstellung waren diese Treuhandvermögen und ihre Verwaltung formal unabhängig von dem Unternehmen, welches die betriebliche Vorsorge für seine Mitarbeiter anbot und für mögliche Defizite einstehen musste. Die Mitgliederzahl betrieblicher Vorsorgepläne stieg rapide: von 1,8 Mio. im Jahre 1936 auf 6,3 Mio. 1951, 8 Mio. 1956 und schließlich 12 Mio. im Jahre 1967. Hiervon profitierten vor allem Beschäftigte im öffentlichen Sektor und die Stammebelegschaften² in der Privatwirtschaft. Beide Gruppen mussten

² Dies galt um so wahrscheinlicher, wenn es sich dabei um Angestellte handelte.

im Alter kaum Abstriche von ihrem gewohnten Lebensstandard machen. All jene, die ohne Zugang zu betrieblicher Vorsorge primär auf staatliche Leistungen angewiesen waren, mussten jedoch häufig mit geringen Alterseinkommen leben (Ogus 1981: 361f.). Diese Situation wurde von sozialpolitischen Beobachtern als „two nations in old-age“ (1976 [1958]: 74) beschrieben und warf die Frage nach einer staatlichen Verantwortung für Alterseinkünfte jenseits des Existenzminimums auf. Die Suche nach einer Antwort gleicht einer unendlichen Geschichte, die auch mit den aktuellen Reformmaßnahmen sicher noch nicht abgeschlossen ist.

Zunächst wurde 1959 die „Staffelrente“ (*Graduate Retirement Pension Scheme*) als Teil der Sozialversicherung eingeführt. Damit einher gingen auch teilweise einkommensabhängige Sozialversicherungsbeiträge zumindest für abhängig Beschäftigte. Jede Beitragssumme von £7,50 (Männer) bzw. £9 (Frauen) führte zu einem Rentenanspruch von wöchentlich 2,5 Pence zusätzlich zur Basisrente.³ Eine Inflationsanpassung dieses Wertes wurde erst 1986 eingeführt, nachdem die Staffelrente bereits 1975 beendet wurde. Die aufgebauten Rentenansprüche erwiesen sich also als vernachlässigbar gering. Mit der Staffelrente wurde aber ein zentrales und folgenschweres Merkmal in das britische Rentensystem eingeführt, das heute die politische Gestaltung des Gesamtsystems der Alterssicherung erschwert. Es handelt sich dabei um das sogenannte *Contracting-out* (Befreiungsversicherung⁴). Um bestehende betriebliche Alterssicherungspläne nicht zu gefährden, war eine Befreiung von der Versicherungspflicht in der Staffelrente möglich, sofern ein Betriebsrentenplan bestimmte, nicht sehr anspruchsvolle Mindestvoraussetzungen erfüllte: Die garantierten Leistungen mussten mindestens denen der Staffelrente entsprechen (*equivalent pension benefits*) und ab dem Rentenalter der Sozialversicherung ausbezahlt werden, die Finanzierung des Betriebsrentenplans musste solide sein und erworbene Rechte mussten nach fünf Jahren Mitgliedschaft auch im Falle eines Betriebswechsels fortbestehen. Im Falle des *Contracting-out* war nur ein verminderter Sozialversicherungsbeitrag zu leisten, der hinsichtlich der Alterssicherung lediglich einen Anspruch auf die Basisrente begründete (vgl. Hannah 1986: Kap. 5; Lynes 1997; Wikeley/Ogus: 2002 614f.; Blake 2003a: 13; Whiteside 2003: 26).

Wegen des (inflationbedingt) niedrigen Niveaus der Staffelrente entbrannte bald eine heftige politische Diskussion um eine Verbesserung des Systems. 1978 trat schließlich SERPS (*State Earnings-Related Pension Scheme*) in Kraft (Blake 2003a: 14). Wie die (seit 1974 nicht mehr weitergeführte) Staffelrente diente auch SERPS der Ergänzung der Basisrente, war dabei jedoch großzügiger und enthielt nun auch Elemente sozialen Ausgleichs. Abhängig Erwerbstätige konnten auf Einkommen innerhalb bestimmter Bemessungsgrenzen (*Earnings Limits*) SERPS-Ansprüche erwerben. Eine volle SERPS-Rente entsprach ursprünglich einem Viertel der durchschnittlichen individuellen Bemessungsgrundlage der 20 Erwerbsjahre mit dem höchsten Einkommen. Die Leistungen waren nun preisindexiert.

³ Die Werte sind nach dem erst 1971 eingeführten Währungssystem auf Dezimalbasis (£1=100p) angegeben.

⁴ Im folgenden wird der englische Ausdruck beibehalten und –wie im Englischen – auch adjektivisch gebraucht („contracted-out“).

Die Option des Contracting-out wurde auch unter SERPS beibehalten, allerdings unter strengeren Voraussetzungen. Mindestbedingung war nun, dass von dem Betriebsrentenplan wenigstens eine „garantierte Mindestrente“ zugesichert wurde, die annähernd der Leistung von SERPS entsprachen. Eine Pflicht zur Indexierung der Leistungen in der Auszahlungsphase bestand zunächst nicht, ein Inflationsausgleich der „garantierten Mindestrente“ wurde jedoch von SERPS (!) übernommen (O’Higgins 1986: 138). Gleichwohl diese Bedingungen für die betrieblichen Vorsorgepläne relativ günstig waren, sahen sich dennoch viele Arbeitgeber gezwungen, die Leistungen ihrer Betriebsrentenpläne zu verbessern um weiterhin von der Möglichkeit des Contracting-out Gebrauch machen zu können (Lynes 1997).

Das britische Alterssicherungssystem von 1978 stellte sicher die stärkste Annäherung Großbritanniens an andere westeuropäische Alterssicherungssysteme in der Nachkriegsgeschichte dar. Daher gelten diese Regelungen häufig als „Goldstandard“ der britischen Alterssicherung. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass es sich bei SERPS um ein schon bei seiner Einführung umstrittenes System handelte, dass eher das Ergebnis historischer Zufälle als eines *langfristig* tragfähigen überparteilichen Konsens darstellte. Entsprechend wurden bereits fünf Jahre nach Inkrafttreten von SERPS die Weichen auf Leistungskürzungen gestellt. SERPS von 1978 stellt einen Extrempunkt in der unendlichen Geschichte des staatlichen Engagements im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge dar.

Mitte der 1980er Jahr beschloss die konservative Regierung von Margret Thatcher, dass SERPS-Leistungen ab 1999 nur noch auf Basis des Durchschnittseinkommens über die gesamte Erwerbsphase berechnet werden sollten. Die Ersatzrate wurde zudem von 25 auf 20 Prozent gesenkt (Davis 1997: 11).

Gleichzeitig sollten aber die Zugangsmöglichkeiten zur privaten Vorsorge verbessert werden. Contracting-out war seit 1988 auch für Betriebsrentenpläne mit Beitragszusage oder mittels sog. Personal Pensions möglich, die von Versicherungen, Banken und anderen Finanzdienstleistern auf individueller Basis angeboten wurden. Voraussetzung für das Contracting-out war in all diesen Fällen ein Mindestbeitrag, der dem jeweiligen Beitragsnachlass (*contracting-out rebate*) in der Sozialversicherung entsprach. Das angesparte Kapital musste grundsätzlich verrentet werden. Für jenen Teil des Vermögens, der sich aus dem Beitragsnachlass generiert (und damit SERPS „ersetzt“) (die *protected rights*), war eine Rente auf Unisex-Basis mit einer Hinterbliebenenrente in Höhe einer halben Versichertenrente verpflichtend. Daneben war ein begrenzter Inflationsausgleich von anfangs bis zu drei Prozent pro Jahr obligatorisch (Daykin 2001: 2). Die Garantie einer Mindestleistung durch den Arbeitgeber oder den Anbieter war jedoch nicht erforderlich. Es war also zulässig, dass der zu verrentende Betrag im Extremfall geringer ausfiel, als die Summe der Beiträge.

Auch contracted-out Betriebsrentenpläne mit Leistungszusage wurden ab 1988 zu einem begrenzten Inflationsausgleich in der Auszahlungsphase verpflichtet,⁵ allerdings nur bis maximal drei Prozent jährlich (vgl. DSS 1985: 4). Damit wurde die Inflationsversicherung teilweise von SERPS auf die Vorsorgepläne übertragen.

Was sich an dieser Stelle bereits andeutete, gewann in den folgenden Jahren zunehmend an Bedeutung: Die Rolle des Staates für Alterssicherungsleistungen war keineswegs nur auf die Sozialversicherung beschränkt, sondern umfasste auch die Regulierung der betrieblichen und individuellen Vorsorge. Dabei standen zunächst die rechtliche und die fiskalische Regulierung im Mittelpunkt. Rechtliche Regulierung meint die Festlegung bestimmter Leistungsmerkmale für Alterssicherungsprodukte, Verhaltensvorschriften für die Anbieter solcher Produkte und die Überwachung dieser Standards. Fiskalische Regulierung bezeichnet das Setzen finanzieller Anreize für die private Vorsorge oder andere Formen der staatlichen Subventionierung privater Alterssicherung. Beide Regulierungsdimensionen sind häufig eng verknüpft, so dass bestimmte fiskalische Vergünstigungen an die Einhaltung bestimmter Mindeststandards gebunden sind.

Im Rahmen der rechtlichen Regulierung wurden 1988 die Auskunftsrechte der Versicherten verbessert, ebenso die Ansprüche von Mitgliedern von Betriebsrentenpläne im Falle eines Arbeitgeberwechsels. So mussten die vor dem Betriebswechsel erworbenen Ansprüche bis zum Rentenbeginn mit einem Inflationsausgleich bis zu fünf Prozent versehen werden. Beim Austritt aus einem Betriebsrentenplan hatte das vormalige Mitglied nunmehr den Anspruch, seine bestehenden Anwartschaften in den Rentenplan des neuen Arbeitgebers, eine Personal Pension oder eine (bis zum Rentenalter) aufgeschobene Leibrente transferieren zu lassen (vgl. DSS 1985: 5).

Gerade die 1988 erstmals erhältlichen Personal Pensions verbreiteten sich rasant: Binnen fünf Jahren waren 25% der Erwerbsbevölkerung erfasst. Die Freude über den Erfolg währte jedoch nur kurz. Wegen der besonders großzügigen staatlichen Förderung dieser Arrangements und einer häufig unzureichenden Beratung durch die Versicherungsbranche und ihre Vertreter entschieden sich auch zahlreiche Personen, die in SERPS oder ihrem Betriebsrentenplan erheblich besser aufgehoben gewesen wären, für eine Personal Pension. Die aus dieser Entscheidung resultierenden Verluste an Rentenansprüchen waren bisweilen erheblich. Im Ergebnis einer langfristigen Untersuchung musste die Versicherungsbranche schließlich mehr als £ 13 Mrd. an Schadensersatz an die Betroffenen dieser sogenannten Fehlverkäufe (*Mis-Selling*) zahlen (Blake 2003b: 334f).

Auch die betriebliche Altersvorsorge blieb nicht von Skandalen verschont. Dem schillernden Medienmogul Robert Maxwell war es gelungen, größere Geldmengen aus dem Betriebsrentenplan seines Unternehmens Mirror Group Newspapers PLC rechtswidrig abzuzweigen und die Mitglieder damit dem Risiko des Verlustes ihrer betrieblichen Alterssicherung auszusetzen. Das Bekanntwerden dieses Vorfalls

⁵ Dies führte versicherungsmathematisch dazu, dass die Leibrente in den ersten Auszahlungsjahren niedriger ausfiel als es ohne Inflationsausgleich der Fall gewesen wäre.

fürte zu einer deutlichen Intensivierung der rechtlichen Regulierung der betrieblichen Vorsorge. So wurde eine neue Aufsichtsbehörde mit weitreichenderen Befugnissen geschaffen, die *Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA). OPRA konnte u.a. Ordnungsgelder verhängen oder die Herausgabe von Dokumenten verlangen (Blake 2003b: 342). Für Betriebsrentenpläne mit Leistungszusage wurde eine Mindestdeckungsvorschrift (*Minimum Funding Requirement* – MFR) erlassen. Das MFR stellte jedoch keine Garantie dafür dar, dass tatsächlich alle Verbindlichkeiten des Betriebsrentenplans erfüllt werden konnten (Ward 2003: 274). Ein Drittel der Treuhänder (*Trustees*) betrieblicher Altersvorsorgepläne war nun von den Mitgliedern zu bestimmen (Blake 2003b: 344). Ein *Pension Compensation Board* wurde geschaffen, um Verluste auf Grund illegaler Handlungen auch bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers zu kompensieren (Davis 1997: 32).

Zeitgleich wurde die „garantierte Mindestrente“ als Voraussetzung für das Contracting-out betrieblicher Alterssicherungspläne mit Leistungszusage durch ein schwächeres Kriterium, den sogenannten *Reference Scheme Test*, ersetzt. Damit kam auch das endgültige Aus für den teilweisen Inflationsausgleich von Betriebsrenten durch SERPS. Alle privaten Vorsorgepläne, auch Betriebsrentenpläne mit Leistungszusage, mussten nunmehr einen Inflationsausgleich von jährlich bis zu fünf Prozent leisten. Vordringliches Ziel dieser Maßnahme war die Begrenzung der Ausgaben von SERPS. Aus dem gleichen Grund wurde das Rentenalter für Frauen langfristig auf 65 Jahre erhöht (Budd/Campbell 1998: 111).

2 Aktuelle Probleme und die bisherige Politik von New Labour

Die Ziele der 1997 gewählten New Labour-Regierung, die bis 2006 deren Handeln in alterssicherungspolitischen Fragen bestimmten, lassen sich ganz kurz wie folgt beschreiben:

- Kurzfristig sollte die Situation einkommensarmer Rentner durch höhere bedarfsabhängige Leistungen verbessert werden.
- Langfristig sollte eine Ausweitung der privaten Vorsorge erreicht werden, die eine schleichende Absenkung staatlicher Leistungen ermöglichen würde. Der jeweilige Anteil von staatlicher und privater Alterssicherung sollte von 60: 40 auf 40:60 umgekehrt werden.
- Diejenigen, denen private Vorsorge zumutbar erschien („those who can save“), sollten privat statt staatlich vorsorgen und dafür bessere Bedingungen vorfinden. Die Konditionen der staatlichen Alterssicherung sollten für diese Gruppe weniger attraktiv gestaltet werden als bisher. Für den verbleibenden Rest („those who cannot save“) sollten die staatlichen Programme hingegen ausgebaut werden.

Was bedeutet dies im Einzelnen?

2.1 Staatliche Zusatzrente

Die Labour-Party, oder wie man heute sagt: Old Labour, hatte sich immer für eine einkommensbezogene staatliche Rente stark gemacht und war bei der Einführung

von SERPS federführend. Jetzt war es wieder eine Labour-Regierung, die sich nunmehr als New Labour betrachtete, die SERPS beendete und durch ein neues Programm namens Staatliche Zusatzrente (*State Second Pension*) ersetze. Die neue Zusatzrente verbesserte die Anrechnung von Erziehungs- und Pflegezeiten und sah höhere Ersatzraten für Geringverdiener vor. Die ursprüngliche Planung ging jedoch dahin, die Staatliche Zusatzrente mittelfristig in eine Pauschalleistung wie die Basisrente umzuwandeln. Damit wäre der Entgeltbezug der Leistung zum Nachteil von (über-)durchschnittlich verdienenden Versicherten entfallen. Dieser Plan wurde aber zunächst nicht realisiert.

2.2 Stakeholder Pensions

Für die Zielgruppe der „Gering- bis Mäßigverdiener“ ohne betriebliche Vorsorge wurden 2001 sogenannte *Stakeholder Pensions* eingeführt, private Vorsorgepläne, die besser auf die Bedürfnisse dieser Zielgruppe zugeschnitten sind. *Stakeholder Pensions* mussten eine Reihe von Mindeststandards erfüllen. Beispielsweise waren die jährlichen Verwaltungskosten auf ein Prozent des Vermögensbestandes begrenzt. Unregelmäßige Einzahlungen und das Aussetzen der Beitragszahlungen mussten ohne zusätzliche Gebühr möglich sein. Arbeitgeber mit mehr als fünf Beschäftigten, die keine betriebliche Alterssicherung anboten, mussten ihren Mitarbeitern Zugang zu einem Stakeholder Pension Plan gewähren. Sie waren jedoch nicht dazu verpflichtet, ihren Mitarbeitern Beitragszuschüsse zu einer Stakeholder Pension zu gewähren (Emmerson 2003: 174). Nicht zuletzt deshalb waren zahlreiche Stakeholder Pläne ohne Mitglieder geblieben. Inwiefern die abgeschlossenen Stakeholder Pensions tatsächlich ihre Zielgruppe erreichten und/oder zu *zusätzlicher Vorsorge* geführt haben, ist unter den Experten noch immer umstritten (vgl. Pensions Commission 2004: 92). Ebenso umstritten bleibt die Geeignetheit der Stakeholder Pensions, die von einigen Beobachtern lediglich als „schlechtes Produkt zum günstigen Preis“ beschrieben wurden.

2.3 Betriebliche Vorsorge

Wie gezeigt hatte die Regulierungstätigkeit des Staates im Hinblick auf die private Alterssicherung in Großbritannien bereits vor 1997 ein erhebliches Ausmaß angenommen. Besonders betroffen war davon die betriebliche Alterssicherung, die lange als das Filetstück des britischen Rentensystems und „*one of the great welfare success stories*“ (DSS 1998: 18) galt. Da Betriebsrentenpläne zunehmend in Aktien investierten, konnten sie während des Börsenbooms der 1990er Jahre großzügige Leistungszusagen praktisch zum Nulltarif anbieten; die Arbeitgeber konnten angesichts der Investmenterfolge zeitweilig sogar die Beitragszahlung aussetzen. Die Pensions Commission (2004) charakterisierte diese Zeit später als ein „*fool's paradise*“, welches dann auch mit dem Aktien-Crash im Jahr 2000 ein jähes Ende fand. Denn zwischenzeitlich waren die Kosten betrieblicher Leistungszusagen durch die steigende Lebenserwartung und zunehmende staatliche Vorgaben (Inflationsanpassung, Mindestdeckungsvorschrift, Unverfallbarkeitsregeln, etc.) deutlich angewachsen. Auch die Umlage zugunsten des Pensionssicherungsfonds und die Abschaffung bestimmter Steuervorteile (*Advance Corporation Tax Relief*) im Jahr 1997 wirkten kostensteigernd.

Diese Kosten wurden vielfach dafür verantwortlich gemacht, dass Arbeitgeber in stark zunehmendem Maße ihre betrieblichen Rentenpläne schließen oder von Leistungszusagen auf Beitragszusagen umstellen und im Zuge dessen ihre Beiträge reduzieren. Die Zahl der von Betriebsrentenplänen mit Leistungszusage erfassten Beschäftigten war seit 1995 um 60 Prozent gefallen (Pensions Commission 2004: 85ff). Der Anteil der Betriebsrenten an den britischen Alterseinkünften wird damit voraussichtlich langfristig deutlich abnehmen. Dies gefährdet das Ziel der Labour-Regierung, den Anteil nicht-staatlicher Vorsorge an den Alterseinkommen zu steigern.

Immer häufiger sah sich die britische Regierung genötigt, dem Rückzug der Anbieter mit De-Regulierung gegenzusteuern. Mit den Reformen 2004 wurde eine Vereinfachung des regulativen Rahmens – und damit eine Kostensenkung für die Anbieter privater Vorsorge – beabsichtigt. Die Aufsichtsbehörde OPRA wurde von einer neuen Körperschaft (*The Pensions Regulator*) abgelöst, welche weniger bürokratisch, dafür aber risikobezogener und flexibler konzipiert war. Die Deckungsvorschrift für betriebliche Leistungszusagen wurde stärker an den spezifischen Umständen der einzelnen Vorsorgepläne orientiert. Die Pflicht zur Inflationsanpassung für Vorsorgepläne mit Beitragszusage wurde ganz aufgehoben; für Leistungszusagen wurde sie auf maximal 2,5 Prozent gesenkt (TPAS 2007). Die britische Regierung sah sich jedoch einem Regulierungsdilemma gegenüber. Denn eine Lockerung regulativer Standards birgt immer die Gefahr, die Erwartungssicherheit privater Rentenleistungen zu unterminieren (Hyde/Dixon 2004; Davy 2005), zumal ständig neue „Sicherheitslücken“ in der betrieblichen Vorsorge auftauchten. In jüngster Zeit kam es zu mehreren Unternehmensinsolvenzen, in deren Folge die nicht ausreichend gedeckten Betriebsrentenpläne außerstande waren, alle bestehenden Leistungszusagen zu erfüllen.⁶ Viele Beschäftigte stehen nach jahrzehntelanger Mitgliedschaft praktisch ohne die erwartete betriebliche Rente da.

Durch den Pensions Act 2004 wurde deshalb ein Pensionssicherungsfond (*Pension Protection Fund* – PPF) ins Leben gerufen, welcher eine bestehende Unterdeckung des Betriebsrentenplans im Falle einer Unternehmensinsolvenz ausgleichen soll. Der PPF wird durch risikoabhängige Abgaben der von ihm erfassten Altersvorsorgepläne finanziert. Staatliche Zuschüsse sind nicht vorgesehen (PPF 2005; DWP 2005b), so dass der PPF das Angebot von Leistungszusagen für den Arbeitgeber verteuert.

Die Regulierung der betrieblichen Alterssicherung erschien zunehmend als ein unlösbares Optimierungsproblem weil einerseits die Arbeitgeber finanziell und bürokratisch entlastet werden sollten, andererseits aber immer neue Regulierungserfordernisse auftauchten. Angesichts der Rückzugsoption der Arbeitgeber zeigten sich klare Inkongruenzen zwischen Regulierungsbedarfen und Regulierungsmöglichkeiten. „Bessere“ Regulierung musste stets mit dem Verdacht leben, zu weniger betrieblicher Vorsorge zu führen.

⁶ Wie erwähnt ist der Arbeitgeber zum Ausgleich eventuell auftretender Defizite in Betriebsrentenplänen mit Leistungszusage verpflichtet. Im Falle einer Insolvenz kann er dieser Pflicht jedoch in der Regel nicht mehr nachkommen.

2.4 Pädagogische Regulierung/Finanzbildung

Weitere Regulierungsmaßnahmen der Regierung Blair betrafen die Finanzmarktaufsicht und die Finanzbildung. Im Jahre 2000 wurde die Finanzdienstleistungsbehörde (*Financial Services Authority* – FSA) gegründet. Sie wurde mit umfassenden Befugnissen hinsichtlich der Regulierung von Finanzdienstleistungen ausgestattet (vgl. FSA 2005). Die Einrichtung der FSA folgte jedoch primär finanzmarktpolitischen (nicht alterssicherungspolitischen) Überlegungen. OPRA blieb weiterhin für die allermeisten Aspekte betrieblicher Alterssicherung zuständig. Zu den expliziten Aufgaben der FSA zählen die Verbesserung der Finanzbildung und des Verbrauchervertrauens im Bereich der Finanzdienstleistungen. Auch ein Regierungsprogramm mit dem Titel „*Informed Choice*“ (DWP 2004) verfolgte das langfristige Ziel, die Briten – u.a. mit Hilfe zahlreicher Informationsmaterialien – zu wohlüberlegten Entscheidungen auf den Altersvorsorgemärkten zu befähigen. Diese Regulierungsdimension bezeichne ich als pädagogische Regulierung, die die Leute „fit für den Markt“ machen soll. Allerdings waren die Voraussetzungen für diese Strategie nicht die besten. So war ein Viertel der erwachsenen Briten nicht in der Lage, selbst einfachste Rechenaufgaben zu lösen (FSA 2003: 7). Man kann sich nur schwer des Gefühls erwehren, dass pädagogische Regulierung auf einem Menschenbild gut ausgebildeter Mittelschichtler⁷ aufbaut, jedoch auf Bevölkerungsgruppen angewendet werden soll, die damit schlicht nichts anfangen können. Nach zahlreichen Skandalen war auch das Vertrauen der Briten in die Finanzdienstleistungsunternehmen und in die sie beaufsichtigenden Behörden erheblich getrübt.

2.5 Freiwillige Vorsorge und fehlendes staatliches Fundament

Seit längerem wurde in Großbritannien eine unzureichende private Altersvorsorge bemängelt. So schätzte der Versichererverband im Jahre 2004, dass 7,4 Millionen Briten überhaupt keine Vorsorge treffen, für weitere 4,8 Millionen Personen wurde das Vorsorgevolumen als zu gering eingeschätzt (ABI 2004). Eine andere Studie differenzierte diesen Befund nach sozio-ökonomischen Merkmalen. Sie kam zu dem Schluss, dass die einzige Gruppe mit ausreichender Altersvorsorge, die der über-35-jährigen mit Jahreseinkommen von mehr als £35.000 /€ ist (OWC 2001).

Die Gründe für diese weiterhin unveränderte Situation sind sicher vielfältig. Einige Leute sehen sich nicht zur Vorsorge in der Lage, andere haben prinzipielle Vorbehalte gegen Altersvorsorge. Gerade Leute mit geringem Einkommen profitieren seltener von Betriebsrentenplänen und sind für Finanzdienstleister weniger lukrativ. Eine wichtige Rolle spielt auch die Gestaltung der staatlichen Alterssicherung, namentlich das Fehlen einer belastbaren Mindestsicherung ohne Bedarfsprüfung. Wie erwähnt liegt eine volle Basisrente deutlich unterhalb der offiziellen Mindestsicherungsschwelle, insbesondere Frauen verfügen vielfach noch nicht einmal über eine volle Basisrente, geschweige denn eine ausreichende staatliche oder private Zusatzvorsorge.

⁷ Vgl. etwa Giddens' (1998) *responsible risk-takers*.

Die eingangs erwähnte deutliche Erhöhung des Niveaus bedarfsgeprüfter Leistungen für Rentner unter New Labour versprach einige Erfolge bei der effektiven Bekämpfung der Altersarmut (Taylor-Gooby et al. 2004: 589). Damit vergrößerte sich aber auch auf einen Schlag die Zahl der Berechtigten. Banks et al. (2002: 14) schätzten, dass bereits 58 Prozent aller Haushalte mit mindestens einer Person ab 65 Jahren Anspruch auf wenigstens eine bedarfsabhängige Leistung hatten. Entsprechende Prognosen für das Jahr 2050 lagen zwischen 65 und 80 Prozent (HoL 2003: 47), wohlgeachtet nach dem Rechtsstand vor den jüngsten Reformen. Damit war zu befürchten, dass der Anspruch auf bedarfsabhängige Leistungen im Alter beinahe zum Regelfall würde. Ob eine zusätzliche Vorsorge über das gesetzlich festgelegte Minimum hinaus tatsächlich zu merklich höheren Alterseinkommen führt, war daher für viele Briten äußerst fragwürdig. Es bleibt offen, inwiefern die Kenntnis dieser Zusammenhänge in der Bevölkerung verbreitet ist. In Großbritannien gaben neun Prozent der Niedrigverdiener ohne private Altersvorsorge den möglichen Verlust staatlicher Leistungen als Grund für ihren Vorsorgeverzicht an (ABI 2004: 15). Allerdings schreckten offenbar viele Versicherer davor zurück, insbesondere Niedrigverdienern eine private Vorsorge zu empfehlen. Nicht nur, dass diese Gruppe für die Versicherer nur wenig lukrativ ist, die Anbieter befürchten angesichts der genannten Zusammenhänge auch den späteren Vorwurf unangemessener Beratung und daraus resultierende Schadensersatzforderungen⁸. Die Struktur des Alterssicherungssystems mit dem Mangel an einer armutsfesten Grundsicherung ohne Bedarfsprüfung stand also einer weiteren Verbreitung freiwilliger Vorsorge entgegen.

Die hohe Komplexität und vor allem auch die ständigen Reformen trugen dazu bei, dass es in der britischen Alterssicherung an Erwartungssicherheit mangelte. Ein hoher Regierungsbeamter hat das in einem Experteninterview mir gegenüber so formuliert:

“Certainly somebody aged 40 isn’t sitting down and saying, should I save for my retirement or will pension credit help me. And if they are they are stupid because if they looked back 25 years there was no pension credit then and if you look forwards 25 years there certainly will not be the same design of pension credit, you can bet any money! We change it every ten years. Pension legislation goes 1975, 1985, 1995, 2005. Isn’t that funny! 2015 if we are lucky will be the next one. It’s absolutely the case in the UK. So individuals do not do that. Economists rub it on about this and they say it’s a disincentive because they get grants in order to measure these things.”

Ebenso wenig, wie diese Instabilität das „blinde Vertrauen“ auf die bedarfsabhängige Rentenzulage (pensions credit) rechtfertigte, war sie jedoch geeignet, jedwede individuelle Vorsorgeentscheidungen zu erleichtern. Nicht zu entscheiden (und damit: keine Vorsorge zu betreiben), schien für viele Briten die einfachste Entscheidung zu sein.

Seit etwa 2002 sprachen sich daher von den Arbeitgebern über die Versicherer, die Gewerkschaften, die Opposition, Verbrauchergruppen, Policy-Think-Tanks bis hin zu Wohlfahrtsverbänden praktisch alle relevanten Gruppen für eine universelle Staatsbürgerrente ohne Bedürftigkeitsprüfung aus. Die Arbeitgeber und Versicherer,

⁸ Ob dies womöglich nur eine Schutzbehauptung ist, kann nicht überprüft werden. Aber selbst wenn dem so sein sollte, wäre das Argument nicht unplausibel.

deren Position sicher vordergründig überrascht, erhofften sich davon ein einfacheres System, eine De-Regulierung der privaten Vorsorge, und damit geringere Verwaltungskosten. Außerdem sahen diese Akteure Vorteile einer bedarfsdeckenden Staatsbürgerrente gegenüber einem System mit obligatorischer Privatvorsorge. Arbeitgeber und Versicherer hätten dadurch gezwungen sein können, auch wenig lukrative Personen als Mitglieder im Betriebsrentenplan oder als Kunden zu akzeptieren.

Trotz dieses breiten Konsens hielt Schatzkanzler Gordon Brown an dem von ihm erdachten System bedarfsabhängiger Leistungen fest. Denn eine Staatsbürgerrente wäre teuer, da sie höhere Leistungen auch an nicht bedürftige Personen ausschütten würde. Zudem gab es innerhalb der britischen Regierung Vorbehalte gegen eine Staatsbürgerrente, die sich auf Gerechtigkeitsargumente stützten. Betont wurde dabei vor allem das Beitragsprinzip. Malcolm Wicks, damals kurzzeitig in der Regierung für Rentenfragen zuständig, erklärte 2004 im Unterhaus:⁹

“What the Liberals propose is not a citizen's pension but anyone at all's pension. The hard-working British citizen who has contributed by providing care and working hard for their country will get exactly the same as anyone at all who might have spent their time in prison, down the pub or doing whatever. It is anyone at all's pension, so please do not stain the decent concept of citizen with it” (Hansard, 14. September 2004: c. 1204).

2.6 Die Pensions Commission

Angesichts der zahlreichen Probleme und vor dem zusätzlichen Hintergrund des demographischen Wandels sah sich die Regierung Ende 2002 veranlasst, eine unabhängige Expertenkommission einzusetzen, die Empfehlungen für eine Reform des Britischen Alterssicherungssystem entwickeln sollte. Es handelte sich dabei um die sog. Pensions Commission unter Leitung eines früheren Chefs des Verbandes der Britischen Industrie (CBI), Adair Turner (jetzt: Lord Turner of Ecchinswell), und den weiteren Mitgliedern Jeany Drake (Gewerkschaft) und John Hills (LSE).

In ihrem ersten Bericht (Pensions Commission 2004) hat die Kommission neben einer gründlichen Bestandsaufnahme die vier offensichtliche Alternativen einer langfristigen Entwicklung des Alterssicherungssystems präsentiert:

- Rentner werden im Vergleich zur Gesellschaft immer ärmer (Status quo),
- Steuern und Sozialversicherungsbeiträge werden erhöht,
- die Ersparnisbildung nimmt zu und/oder
- das Rentenalter steigt.

Hinsichtlich des Verhältnisses von staatlicher und privater Vorsorge lauteten die Alternativen:

- Wiederbelebung der freiwilligen Vorsorge,

⁹ Das Zitat verweist auf ein „modifiziertes Beitragsprinzip“, welches nicht nur monetäre Beiträge, sondern auch andere sozial wertgeschätzte Vorleistungen (vor allem: Familienarbeit) als Anspruchsgrundlage für Sozialleistungen anerkennt.

- deutliche Veränderungen bei der staatlichen Vorsorge und/oder
- ein stärkerer Zwang zur privaten Vorsorge über das bereits implizite Niveau (S2P oder Contracting-out) hinaus.

In einem zweiten Bericht (Pensions Commission 2005) wurde schließlich ein Lösungsvorschlag unterbreitet. Der breit diskutierte Vorschlag einer Staatsbürgerrente wurde dabei zugunsten einer – demgegenüber – stärkeren Orientierung am Versicherungsprinzip verworfen. Dennoch sollte die staatliche Alterssicherung so umgestaltet werden, dass sie universeller und weniger bedarfsgeprüft wird. Die dafür anfallenden Kosten sollten durch ein steigendes Rentenalter ausgeglichen werden.

Gleichzeitig sollte ein kollektiver Rentensparplan mit niedrigen Verwaltungskosten, automatischer Mitgliedschaft und Opting-out-Option die kapitalgedeckte Vorsorge verbessern.

In den Worten der Pensions Commission (2005: 28) sollte der Staat durch die neue Struktur der staatlichen Altersvorsorge die Vermeidung von Armut *sicherstellen* (ensure), durch den nationalen Rentensparplan ein Mindestmaß an zusätzlicher Vorsorge *anregen/fördern* (encourage) und durch die Option der Höherversicherung eine weitergehende, kostengünstige Vorsorge *ermöglichen* (enable).

3 Neue Ansätze in der britischen Alterssicherungspolitik

Die britische Regierung hat sich im Grundsatz zur Umsetzung der Vorschläge der Pensions Commission bekannt. Der folgende Überblick basiert, soweit nicht anders angegeben, auf den beiden einschlägigen offiziellen Dokumenten des britischen Ministeriums für Arbeit und Rente (Department for Work and Pensions – DWP) aus dem Jahre 2006. Es handelt sich dabei um „Security in Retirement: Towards a New Pensions System“ (Cm 6841) (DWP 2006a) und „Personal Accounts: A New Way to Save“ (Cm 6975) (DWP 2006b). In ihnen wird das zukünftige britische Alterssicherungssystem.

3.1 Staatliche Alterssicherung und Contracting-out

Die staatliche Basisrente soll sich zukünftig wieder an der Einkommensentwicklung orientieren, voraussichtlich ab 2012. Zum Erreichen der vollen Anwartschaft auf staatliche Basisrente werden nur noch 30 statt bisher 39 bis 44 Beitragsjahre erforderlich sein. Anteilige Beitragszeiten führen zu anteiligen Leistungen, ohne das bisherige Erfordernis einer Mindestbeitragszeit. Ehegatten oder Lebenspartner können Rentenansprüche aufgrund der Beiträge des Partners schon in Anspruch nehmen, wenn sie selbst bereits das gesetzliche Rentenalter erreicht haben, der Partner die Leistungen aber noch nicht bezieht.

Zusätzlich soll in beiden Zweigen der staatlichen Alterssicherung die Berücksichtigung von Erziehungs- oder Pflegeleistungen verbessert sowie die Verknüpfung von Beitrags- und Anrechnungszeiten erleichtert werden. Bisher hatten Erziehungs- und Pflegezeiten nur die Wirkung, notwendige Beitragszeiten zu verkürzen und auch nur dann, wenn sich diese Zeiten über komplette Steuerjahre

erstreckten. Nunmehr werden für diese Aufgaben grundsätzlich Beitragszeiten gutgeschrieben, und dies wochengenau. Diese Regelung gilt auch rückwirkend.

Um die Kosten dieser Maßnahmen zu begrenzen wird das gesetzliche Rentenalter für alle Briten zwischen 2020 und 2050 von 65 auf 68 Jahre erhöht. Frühere Reformen der Konservativen sorgen dafür, dass bis zum Beginn der Übergangsphase im Jahr 2020 das Rentenalter auch für Frauen auf 65 Jahre angehoben und somit an das der Männer angeglichen wird.

In der staatlichen Zusatzrente soll das erwerbseinkommensbezogene Element bei der Leistungsberechnung sukzessive ganz wegfallen, Geringverdiener werden dafür besser gestellt. Dieses Element nimmt einen früheren Plan der Labour-Regierung wieder auf. Contracting-out wird ab voraussichtlich 2010 nur noch in Pläne mit Leistungszusage möglich sein, für Beitragszusagen wird diese Möglichkeit abgeschafft.

Erklärtes Ziel all dieser Reformen ist es, unter realistischen Annahmen für fast alle Personen mit Hilfe beider Alterssicherungsprogrammen der Sozialversicherung (Basisrente und Zusatzrente) die Verhinderung von Altersarmut sicherzustellen. Die weitgehende Abschaffung des Contracting-out soll das System zudem deutlich vereinfachen.

3.2 Der nationale Rentensparplan NPSS

Während also die britische Sozialversicherung zukünftig wieder auf die Funktion der Mindestsicherung beschränkt sein wird, wurde von der Pensions Commission (2005) die Einführung eines nationalen Rentensparplans NPSS vorgeschlagen. Innerhalb des NPSS soll jeder Versicherte ein Persönliches Konto (*Personal Account*) erhalten. Dieser Vorschlag fand Eingang in die White Papers. Allerdings sind bis jetzt nur die Grundzüge des Plans bekannt. In Fortführung meiner Unterscheidung rechtlicher, fiskalischer und pädagogischer Regulierung könnte man die Einrichtung des NPSS womöglich als infrastrukturelle Regulierung bezeichnen. Der Staat übernimmt dabei zumindest indirekt – durch den von ihm ins Leben gerufenen nationalen Rentensparplan – die Zusammenführung von Anbietern (der persönlichen Konten) und potenziellen Vorsorgesparern. Der NPSS wird damit gleichzeitig zentrale Zugangsstelle und marktstrukturierendes Element eines neuen Altersvorsorgemarktes.

Der NPSS soll eine kapitalgedeckte Vorsorgeform mit Beitragszusage von hoher Qualität bei niedrigen Kosten sein. Die Verwaltungsgebühren werden voraussichtlich auf 0,3% des Vermögensbestandes begrenzt, denn die hohen Verwaltungskosten wurden von der Pensions Commission als Hauptproblem der individuellen Vorsorge identifiziert. Möglich werden die geringen Kosten auf Grund der zentralisierten Verwaltung des NPSS. Anders als die britische Sozialversicherung, die in unmittelbar staatlicher Trägerschaft operiert, handelt es sich beim NPSS um eine regierungsferne öffentliche Einrichtung. Diese Einrichtung wird wahrscheinlich die Verantwortung für und die Aufsicht über Beitragseinzug, Kontoführung und Anlagemanagement übernehmen. Die tatsächliche Durchführung dieser Aufgaben wird jedoch an private Unternehmen ausgelagert.

Generell wird der NPSS wie ein großer betrieblicher Alterssicherungsplan funktionieren, also u.a. die Form eines Treuhandfonds haben. Es wird für die Mitglieder eine Auswahl an Investmentfonds geben, die teilweise auch solche mit spezifische Anlagezielen bzw. Anlageprodukte konkreter Anbieter umfassen. Für „Nichtwähler“ soll es eine Standardoption geben.

Arbeitnehmer zwischen 22 Jahren und dem gesetzlichen Rentenalter mit einem Jahreseinkommen von wenigstens £5.000 sollen die Mitgliedschaft im NPSS automatisch, also ohne eine aktive Entscheidung, erwerben. Ein Austritt aus dem NPSS ist – auf aktiven Wunsch des Mitgliedes – möglich, allerdings gehen dann auch die Arbeitgeberbeiträge und Steuervorteile verloren. Nach einem Austritt wird das frühere Mitglied vom NPSS in regelmäßigen Abständen an die Möglichkeit einer erneuten Mitgliedschaft erinnert. Gleichzeitig sind bestimmte Mindestbeiträge definiert (Arbeitnehmer: vier Prozent, Arbeitgeber: drei Prozent, staatlicher „Zuschuss“ auf Grund steuerlicher Vorteile: ein Prozent, jeweils bezogen auf das Jahreseinkommen zwischen £5.000 und £33.000). Besserverdienende können aufgrund des höheren Grenzsteuersatzes mit höheren staatlichen Zuschüssen rechnen. Die Einkommengrenzen werden mit der Lohnentwicklung erhöht.

Befreit von der automatischen Mitgliedschaft im NPSS sind Personen, die Zugang zu einem betrieblichen Vorsorgeplan (Leistungs- oder Beitragszusage) mit gewissen Mindeststandards und Arbeitgeberzuschüssen haben. In diesem Fall erwerben die Arbeitnehmer automatisch die Mitgliedschaft in dem Betriebsrentenplan, haben aber ebenfalls eine Austrittsoption durch aktive Entscheidung. Es wird nicht möglich sein, erworbene Rentenanwartschaften zwischen NPSS und anderen Vorsorgeformen zu transferieren (egal in welche Richtung).

Durch die automatische Mitgliedschaft im NPSS oder einem äquivalenten Betriebsrentenplan soll die bestehende „Trägheit“ der Individuen, altersvorsorgerelevante Entscheidungen zu treffen, positiv ausgenutzt werden, um einen höheren Verbreitungsgrad zu erreichen. Allerdings sind von reichlich 37 Millionen erwachsenen Briten unterhalb des Rentenalters voraussichtlich nur jeweils elf Millionen von der automatischen Mitgliedschaft im NPSS oder in einem Betriebsrentenplan erfasst. Aber allen Personen, die nicht automatisch Mitglied des NPSS werden, also auch Selbstständigen und Nichtbeschäftigten, steht eine freiwillige Mitgliedschaft offen. Diese setzt allerdings wieder eine aktive Entscheidung und die Fähigkeit zur Beitragszahlung voraus.

Auch Arbeitnehmer außerhalb der definierten Altersgrenzen haben Anspruch auf Arbeitgeberzuschüsse, wenn sie dem NPSS beitreten. Alle Mitgliedern haben die Möglichkeit einer freiwilligen Höherversicherung im NPSS, allerdings nur bis zu einem Maximalbeitrag von £ 3.600/Jahr. Die Grenze wird so begründet, dass mit diesem Beitrag ein Gesamtalterseinkommen von zwei Drittel des britischen Medianverdienstes (nicht: Durchschnittsverdienstes!) erreichbar sei. Das Gesamteinkommen, auf welches bei dieser Begründung Bezug genommen wurde, umfasst die Leistungen aus dem NPSS, der Basisrente und der staatlichen Zusatzrente. Der jährliche Maximalbeitrag wird analog zur Einkommensentwicklung angepasst.

Bei der Einrichtung des NPSS wurden auch die Interessen der Arbeitgeber und der Investmentbranche berücksichtigt. Die Arbeitgeberzuschüsse werden über einen Drei-Jahres-Zeitraum eingeführt, längere Übergangsfristen für kleine Unternehmen sind im Gespräch. Der Arbeitgeberbeitrag wird außerdem gesetzlich fixiert, um den Arbeitgebern Planungssicherheit zu geben. Zudem wird die Durchführung betrieblicher Alterssicherung im Zuge der Reformmaßnahmen erleichtert.

Durch die relativ niedrige Beitragsobergrenze für Persönliche Konten soll auch eine Konkurrenz zu weniger kostengünstigen Versicherungsprodukten vermieden werden. Gewerkschaften und Verbraucherverbände hatten eine höhere Grenze von £ 5.000 pro Jahr gefordert. Das Problem für die Versicherten besteht darin, dass der Ausgleich von kleinen Sicherungslücken durch eine individuell-vertragliche Vorsorge zusätzlich zum Persönlichen Konto recht teuer werden dürfte, da die Verwaltungskosten nicht proportional zur Beitragshöhe ist: Je geringer der Beitrag, desto höher sind die anteiligen Kosten.

Mit diesem Hinweis bin ich bereits bei dem Versuch, die Reformen zu bewerten.

4 Bewertungsversuch

Da noch weitere gesetzgeberische Weichenstellungen erforderlich sind und die Reformen erst ab 2010 implementiert werden sollen, sind Bewertungsversuche zum jetzigen Zeitpunkt notwendigerweise etwas spekulativ. Die jetzt auf den Weg gebrachten Reformen werden höchst wahrscheinlich dafür sorgen, die Angewiesenheit auf bedarfsgeprüfte Alterseinkommen gegenüber den bisher prognostizierten Werten zu mindern. Die staatliche Sozialversicherung wird wieder stärker zu einem Fundament für die weitere Altersvorsorge, das Gesamtsystem wird übersichtlicher. Zu diesem Zweck hätte aber auch eine transparentere und verlässlichere Staatsbürgerrente eingeführt werden können, die zudem das Plus eines breiten gesellschaftlichen Konsenses für sich hätte verbuchen können.¹⁰ Die zweigleisige und schrittweise Reformstrategie in den staatlichen Rentenprogrammen erschwert den Leuten die vorausschauende Planung einer ergänzenden Vorsorge. Angesichts der ohnehin verbreiteten Schwierigkeiten vieler Briten bei der Vorsorgeplanung ist dies ein nicht zu unterschätzender Nachteil. Anders als bisher wird der Aufbau einer erwerbseinkommensbezogenen Rente für abhängig Beschäftigte (oberhalb eines bestimmten Einkommens) nicht mehr obligatorisch sein.

Die Persönlichen Konten dürften zahlreichen Personen Zugang zu einer Form der kapitalgedeckten Vorsorge erleichtern, die noch dazu kostengünstiger ist, als viele der bisher verfügbaren Möglichkeiten. Die automatische Mitgliedschaft erfasst bislang aber nur zwei Drittel der erwachsenen Briten (einschließlich der betrieblichen Vorsorge). Die Persönlichen Konten bergen aber auch Risiken: Es handelt sich um reine Beitragszusagen ohne jedwede garantierte Mindestleistung. Es gibt zwar, zumindest indirekt, ein staatlich definiertes Sicherungsziel, doch die tatsächlich mit dieser Vorsorgeform erzielbaren Alterseinkommen bleiben offen und von individuellen Entscheidungen und akzidentellen Faktoren abhängig. So spielt der

¹⁰ Die Kosten einer Staatsbürgerrente wäre jedoch gegenüber dem jetzt vorgeschlagenen System wahrscheinlich höher.

Verrentungszeitpunkt für die Rentenhöhe eine entscheidende Rolle. Die Wahl eines günstigen Zeitpunktes setzt nicht nur erhebliche prognostische Fähigkeiten des Versicherten voraus, sondern auch die Fähigkeit (und den Willen), den Renteneintritt nach marktstrategischen Gesichtspunkten zu verschieben.

Elemente des sozialen Ausgleichs wurden innerhalb der staatlichen Alterssicherung deutlich ausgebaut, fehlen jedoch im NPSS völlig¹¹. Die steuerliche Förderung der Persönlichen Konten ist nicht an Bedarfsgesichtspunkten orientiert, sondern weiterhin regressiv. Dabei ist wahrscheinlich gerade für Geringverdiener und Familien die Versuchung am größten, die Mitgliedschaft im NPSS zu Gunsten eines kurzfristig höheren Einkommens zu beenden. Nach Schätzungen werden auf absehbare Zeit weiterhin ein bis zwei Drittel der Rentner-Haushalte Anspruch auf bedarfsabhängige Leistungen haben (PPI 2006: Kap. 3, vgl. auch Pensions Commission 2005: 261). Unter diesen Bedingungen bleibt es gerade für gering oder diskontinuierlich verdienende Personen fraglich, ob eine Mitgliedschaft im NPSS für das Niveau der Alterseinkommen tatsächlich erheblich ist.

Die obligatorischen Arbeitgeberbeiträge sind sicher geeignet, die Bereitschaft der Beschäftigten zu erhöhen, eine Mitgliedschaft im NPSS aufrechtzuerhalten oder freiwillig zu begründen. Doch die Möglichkeit besteht, dass Arbeitgeber Druck auf ihre Mitarbeiter ausüben könnten, um sie zum Austritt aus dem NPSS zu bewegen. Der Arbeitgeber könnte dann den obligatorischen Beitrag sparen. Selbstständigen und Nicht-Beschäftigten (zum Beispiel Personen in der Familienphase) müssen zudem auf den Arbeitgeberbeitrag verzichten.

Der Erfolg der Persönlichen Konten im neuen Gesamtsystem der Alterssicherung wird letztlich stark von deren Ausgestaltung im Detail und den Wirkungen der Reformen im Bereich der Sozialversicherung abhängig sein (vgl. PPI 2006: 3, 31). Die Pensions Commission (2004, 2005) hatte die Parole ausgegeben, man müsse sich politisch zwischen einer grundlegenden und langfristig orientierten Reform und einer Strategie des ständigen Durchwurstelns (*muddling through*) entscheiden. Es soll nicht bestritten werden, dass die jetzt angestoßenen Reformen grundlegender Art sind. Doch es bleibt zweifelhaft, dass sie die aufgestauten Probleme des britischen Alterssicherungssystems so umfassend lösen, dass langfristig kein Bedarf mehr besteht, an Reformen der Reform zu wursteln.

5 Literatur

- ABI, Association of British Insurers (2004): *The State of the Nation's Savings 2004*. London: ABI.
- Banks, J., Blundell, R., Disney, R. and Emmerson, C. (2002): *Retirement, Pensions and the Adequacy of Saving: A Guide to the Debate*, The Institute for Financial Studies Briefing Note No. 29, London: IFS.
- Beveridge, W. (1942): *Social Insurance and Allied Services*. Cmnd 6404. London: HMSO.
- Blake, D. (2003a): *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*. 2. Aufl. Oxford: OUP

¹¹ Dies entspricht der generellen Ausrichtung des liberalen britischen Wohlfahrtsstaats, der normativ primär an der Armutsvermeidung orientiert ist und der (große) Ungleichheiten jenseits der Armutsgrenze als unproblematisch ansieht.

- Blake, D. (2003b): The UK pension system: Key issues. *Pensions* 8 (4): 330-375.
- Budd, A., und N. Campbell (1998): The roles of the public and the private sectors in the UK pension system. In: Martin Feldstein (Hg.): *Privatizing Social Security*. Chicago u.a.: The University of Chicago Press, 99-134.
- Davis, E.P. (1997): *Private Pensions in OECD Countries – the United Kingdom*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 21. Paris: OECD.
- Davy, U. (2005): Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung in Großbritannien. In: M. Schlachter, U. Becker und G. Igl (Hg.), *Funktionen und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung*. Baden-Baden: Nomos.
- Daykin, Chris (2001): Contracting-out. A partnership between public and private pensions“, *PMI news*: 1-4.
- DSS – Secretary of State for Social Services (1985): *Reform of Social Security. Programme for Action*. Cm 9691. London: HMSO.
- DSS – Secretary of State for Social Security (1998): *A new contract for welfare: Partnership in Pensions*. Cm 4179. London: TSO.
- DWP – Department for Work and Pensions (2004): *Simplicity, security and choice: Informed choices for working and saving*. Cm 6111. London: DWP.
- DWP – Department for Work and Pensions (2005a): *Income Related Benefits. Estimates of Take-Up in 2002/2003*. London: DWP.
- DWP – Department for Work and Pensions (2005b): *Pension Protection Fund*. http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/penret/penreform/4_ppf.asp ; Zugriff: 20. 6. 2005.
- DWP – Department for Work and Pensions (2006a): *Security in Retirement: Towards a New Pensions System*. Cm 6841. London: TSO
- DWP – Department for Work and Pensions (2006b): *Personal Accounts: A New Way to Save*. Cm 6975. London: TSO.
- Emmerson, C. (2003): *Pension Reform in the United Kingdom: Increasing the Role of Private Provision?* In G.L. Clark und N. Whiteside (Hg.): *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate*. Oxford: OUP.
- FSA – Financial Services Authority (2003): *Towards a national strategy for financial capability*. London: FSA.
- FSA – Financial Services Authority: *Who Are We?* www.fsa.gov.uk ; Zugriff: 20. 7. 2005.
- Giddens, A. (1998): *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Hannah, L. (1986): *Inventing retirement. The development of occupational pensions in Britain*. Cambridge u.a.: CUP.
- HoL – House of Lords Select Committee on Economic Affairs (2003): *Aspects of the Economics of an Ageing Population. Vol. 1 – Report*. London.
- Hyde, M. und J. Dixon (2004): *Working and Saving for retirement’: New Labour’s reform of company pensions*. *Critical Social Policy* 24: 270-282.
- Lynes, T. (1997): *The British Case*. In: M. Rein und E. Wadensjö (Hg.): *Enterprise and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar. S. 309-351.
- O’Higgins, M. (1986): *Public/Private Interaction and Pension Provision*. In: M. Rein und L. Rainwater (Hg.): *Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study*. Armonk u.a.: Sharpe.
- Ogus, A. (1981): *Landesbericht Großbritannien*. In: P.A. Köhler und H.F. Zacher (Hg.): *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker und Humblot. S. 269-442.

- Oliver, Wyman & Company (2001): The future regulation of UK savings and investment. Targeting the savings gap. London: OWC.
- Pensions Commission (2004): Pensions. Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission. London: TSO.
- Pensions Commission (2005): A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: TSO.
- PPF – Pension Protection Fund (2005): An Introductory Guide to the Pension Protection Fund. Croydon: PPF.
- PPI – Pension Policy Institute: An evaluation of the White Paper State Pension Reform Proposals. London: PPI.
- Ward, S. (2003): The UK and Pensions: Maverick or the Only One in Step? In: D. Pieters (Hg.): European Social Security and Global Politics. EISS Yearbook 2001. London u.a.: Kluwer Law International.
- Whiteside, N. (2003): Historical Perspectives and the Politics of Pension Reform. In: G.L. Clark and N. Whiteside (Hg.): Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate. Oxford: OUP.
- Wikeley, N. J. und A. I. Ogus (2002): The Law of Social Security. 5. Aufl. London: Butterworths Tolley.
- Taylor-Gooby, P., T. Larsen und J. Kananen (2004): Market Means and Welfare Ends: The UK Welfare State Experiment. Journal of Social Policy 33 (4): 573-592.
- Titmuss, R.M. (1976 [1955]): Pension Systems and Population Change. In: Ders.: Essays on The Welfare State. 3. Auflage. London: George Allen & Unwin. S. 56 -74
- TPAS – The Pensions Advisory Service: Pension Increases. www.pensionsadvisoryservice.org.uk/Pension_Rights/Pension_Increases/ ; Zugriff: 15. 2. 2007