

Ende der Rente mit 60: eine Analyse der französischen Rentenreform 2010

Kufer, Astrid

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kufer, A. (2010). *Ende der Rente mit 60: eine Analyse der französischen Rentenreform 2010*. (Aktuelle Frankreich-Analysen, 24). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:boa-bsz3803424137>

Nutzungsbedingungen:

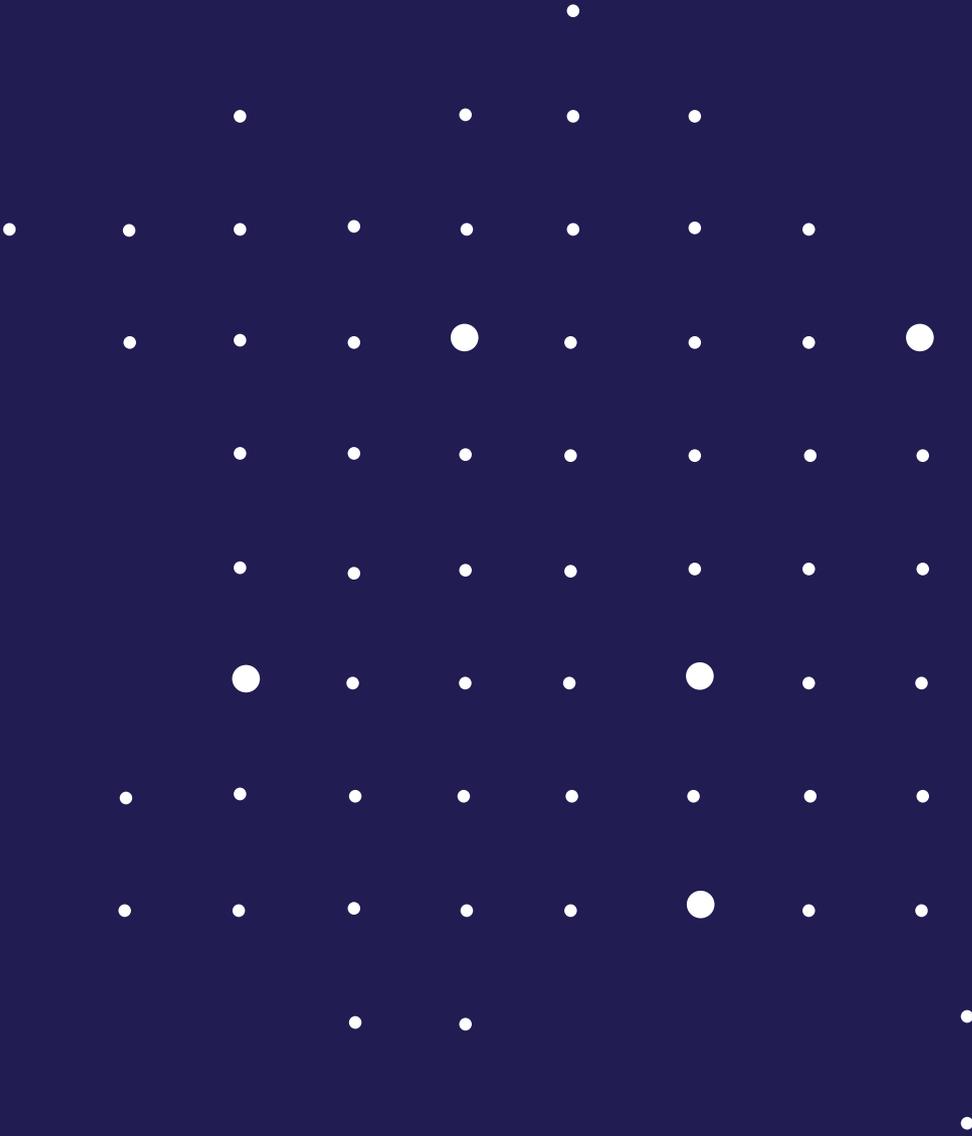
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen 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.



Ende der Rente mit 60

Eine Analyse der französischen Rentenreform 2010

Astrid Kufer

Altersvorsorge in Deutschland und Frankreich –
die Unterschiede liegen im Detail

Rentenreform 2010 – Fortführung bisheriger
Reformen vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise

Bilanz und Ausblick –
Wann kommt die Strukturreform?

2 Aktuelle Frankreich-Analysen

Astrid Kufer*

Ende der Rente mit 60

Eine Analyse der französischen Rentenreform 2010

Einleitung

* Wissenschaftliche
Mitarbeiterin am dfi

Bilder einer emotionalen Debatte in der Nationalversammlung, hunderttausende Demonstranten, streikende Schüler und Warteschlangen an Tankstellen – mit diesen Eindrücken berichten deutsche Medien im Herbst 2010 von der französischen Rentenreform. Auf die diskutierte Erhöhung des Rentenalters von 60 auf 62 Jahre und die heftigen Widerstände dagegen reagiert man in Deutschland allerdings zumeist mit Unverständnis und Erstaunen: Im Vergleich zur in Deutschland bereits beschlossenen Erhöhung des Rentenalters auf 67 könnten Franzosen auch nach der Reform immer noch deutlich früher in Rente gehen, sofern sie die erforderliche Zahl von Beitragsjahren erreicht haben.

Der Vergleich beider Länder wurde in der Diskussion um das französische Reformvorhaben nicht zuletzt von der französischen Regierung in den vergangenen Monaten mehrfach herangezogen und erleichtert das Verständnis dieses komplexen Systems. Dennoch wäre es unzureichend, für die Bewertung der

Maßnahmen allein auf die abweichenden Altersgrenzen und die scheinbar reflexartigen Widerstände von französischen Gewerkschaften und Opposition zu blicken. Auch wenn sich die Herausforderungen wie demografischer Wandel und Defizite in der Sozialversicherung in beiden Ländern ähnlich gestalten, wird der Handlungsrahmen doch entscheidend durch den politischen und sozialen Kontext des jeweiligen Landes bestimmt. Nach einer Gegenüberstellung des Systems der Altersvorsorge in Frankreich und Deutschland im ersten Teil der Analyse folgt daher anschließend eine Bewertung des Reformprojektes vor dem Hintergrund bisheriger Reformen und finanzieller Zielsetzungen. Abschließend werden im dritten Teil Vorschläge für weiterreichende strukturelle Reformen, vor welchen die französische Politik bisher zurückschreckt, skizziert.

Altersvorsorge in Deutschland und Frankreich – die Unterschiede liegen im Detail

¹ Charpin, Jean-Michel/ Zaidman, Cathérine (1999), *L'avenir de nos retraites: Rapport au Premier Ministre*, Paris: La Documentation Française.

² Statistisches Bundesamt (2009): *Im Blickpunkt – Jugend und Familie in Europa*.

Was *Aufbau* und Finanzierung der Altersvorsorge betrifft, sind Gemeinsamkeiten zwischen den Systemen beider Länder unbestritten (vgl. Tabelle 1). Es handelt sich um sog. ‚3-Säulen-Systeme‘, welche neben einer gesetzlich geregelten, verpflichtenden Ebene der Altersvorsorge (1. Säule), Instrumente der betrieblichen Zusatzversorgung (2. Säule) und Möglichkeiten der individuellen Altersvorsorge durch Lebensversicherung, Sparpläne, etc. (3. Säule) vorsehen. Des Weiteren ist in beiden Ländern eine staatlich finanzierte Grundsicherung für Geringverdiener vorgesehen. Innerhalb der gesetzlichen Ebene unterscheiden das deutsche wie das französische System organisatorisch die Altersvorsorge der Beamten von derjenigen der abhängig Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Hinzu kommen in einer dritten Gruppe die freiberuflich Tätigen und Selbstständigen mit beispielsweise eigenen Rentenkassen für Landwirtschaft, Handwerk oder Künstler.

Eine weitere Gemeinsamkeit besteht in der *Finanzierung* der Systeme, welche auf dem Solidaritätsprinzip basiert. Es handelt sich um eine Umlagefinanzierung, d.h. die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entrichteten Beitragszahlungen werden nicht zur Bildung von Rücklagen, sondern zur Finanzierung der laufenden Renten verwendet. Diese Solidarität zwischen den Generationen, auch unter dem Begriff ‚Generationenvertrag‘ bekannt, bildet in beiden Ländern immer noch die wichtigste Säule der Rentenversicherung, auch wenn Deutschland durch die Reformen der vergangenen Jahre eine Stärkung der individuellen Altersvorsorge (also 3. Säule) eingeleitet hat.

Beide Länder ähneln sich augenscheinlich auch hinsichtlich des demografischen Wandels; dennoch spielte dieses Argument in der französischen Debatte eine geringere Rolle. Zwar warnte Jean-Michel Charpin in dem nach ihm benannten Bericht bereits 1999 die Regierung Jospin vor dem demografischen Schock, der spätestens 2020 auch der französischen Rentenversicherung drohe.¹

Doch im Gegenzug verweisen zahlreiche Politiker, Wissenschaftler und Vertreter der Gewerkschaften auf die immer noch positive Bevölkerungsentwicklung in Frankreich: Während französische Frauen – laut Angaben von INSEE und Eurostat – 2007 im Durchschnitt 2 Kinder hatten, bekommen deutsche Frauen der gleichen Altersgruppe lediglich nur mehr 1,4 Kinder. Positiv ist zudem die Entwicklung der Zuwanderung. Unbestritten ist aber ebenfalls, dass Franzosen heute im Durchschnitt deutlich älter werden als die Bürger anderer europäischer Länder. Laut INSEE beträgt die geschätzte Lebenserwartung für Kinder, die heute geboren werden, 84 Jahre bei Jungen und 89 Jahre bei Mädchen. Frankreichs Gesellschaft altert also auch, aber sie altert vergleichsweise langsamer als die deutsche und schrumpft nicht.

Neben den Faktoren Geburtenrate und Lebenserwartung ist es jedoch die Entwicklung des *Arbeitsmarktes*, welche in einem umlagefinanzierten System langfristige Auswirkungen auf die Finanzierung der Altersvorsorge hat. Auch unter diesem Aspekt erscheint die Ausgangslage in Frankreich und Deutschland oberflächlich besehen ähnlich, doch ist dieser Eindruck zu revidieren: Insgesamt entwickelte sich der deutsche Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren dynamischer als der französische, wie nicht zuletzt die Arbeitslosenquote für 2009 belegt (Frankreich 9,5%, Deutschland 7,4%). Gerade im Hinblick auf die Altersvorsorge ist jedoch die Situation von zwei Altersgruppen aufschlussreich, die der Jugendlichen und Berufsanfänger sowie die der Arbeitnehmer zwischen 55 und 65. Die Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich zählt mit zu den höchsten im europäischen Vergleich; der Berufseinstieg gestaltet sich für Jugendliche immer noch äußerst schwierig. Während in Frankreich 18 % der 15-24-jährigen erwerbslos sind, ist dieser Anteil in Deutschland – auch dank des Systems der dualen Ausbildung – mit 11,9 % geringer.² Am anderen Ende des Spektrums zeigt sich ein ähnliches Bild.

Tabelle 1: Aufbau der Rentenversicherung

Quelle: eigene Zusammenstellung

* Im Unterschied zu den Kassen zur Grundversorgung werden die Kassen zur Zusatzversorgung von den Sozialpartnern verwaltet. Des weiteren gibt es Unterschiede in der Berechnung der Rentenansprüche: Während man die Ansprüche in der Grundversorgung über die Beitragsjahre ermittelt, erfolgt dies in den Kassen der Zusatzversorgung (insbesondere der größten, AGIRC-ARRCO) über ein Punktesystem, ähnlich wie in der deutschen Rentenversicherung.

** Angaben der OECD und des COR, vgl. Assemblée nationale, Rapport d'information N° 2700, 6 juillet 2010.

*** OECD: Renten auf einen Blick: Renteneinkommenssysteme in den OECD-Ländern 2009.
Die Bruttoersatzquote bezieht sich auf einen Indikator, der die Höhe des nach der Pensionierung bzw. Verrentung bezogenen durchschnittlichen Ruhestandseinkommens als einen Prozentsatz des individuellen Erwerbseinkommens zum Zeitpunkt des Renteneintritts ausweist. Ersatzquoten messen das Ausmaß, in dem Vorsorgesysteme typische Arbeitnehmer/innen in die Lage versetzen, ihren Lebensstandard beizubehalten, wenn sie von der Beschäftigung in den Ruhestand wechseln.

	Frankreich	Deutschland
1. Gesetzliche Ebene/Pfeiler	<p>Zweigledriges System: Grundversorgung und Zusatzversorgung*</p> <p><i>Abhängig Beschäftigte:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beamte/Angestellte im öffentlichen Dienst (mehrere Sondersysteme) - Abhängig Beschäftigte z.B. in Landwirtschaft (MSA), Industrie, Handel, Dienstleistungen (CNAV, ARRCO-AGIRC), Regime der Unternehmen mit Sonderstatus wie u.a. Krankenhäuser, Bahn <p><i>Selbstständige:</i> Regime für Landwirtschaft, Handwerk, Freie Berufe, Künstler, Kirche</p>	<p><i>Abhängig Beschäftigte:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beamtenversorgung - Arbeiter und Angestellte: Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) <p><i>Selbstständige:</i> Alterssicherung der Landwirte, Berufsständische Versorgungssysteme, Sondereinrichtungen für Selbstständige in der GRV (Künstler, Handwerker), Freiwillig Versicherte</p>
2. Betriebliche Zusatzversorgung	PERCO	Beamtenversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Betriebliche Altersvorsorge
3. Individuelle Altersvorsorge	Lebensversicherung, PERP	Lebensversicherung, Riester-Rente
4. Grundsicherung	Grundversorgung (<i>Minimum Vieillesse</i>) und <i>Minimum contributif</i>	Bedarfsorientierte Grundversorgung im Alter
Zusammensetzung der Durchschnittseinkommen der über 65jährigen**	aus gesetzlicher Rente: 85 % aus betrieblicher und privater Vorsorge: 8 % aus Erwerbstätigkeit: 6 %	aus gesetzlicher Rente: 73 % aus betrieblicher und privater Vorsorge: 15 % aus Erwerbstätigkeit: 12 %
Anteil der Bevölkerung mit kapitalgedeckter Zusatzversorgung (in %)**	auf betrieblicher Ebene: 15 % privat: < 5 %	auf betrieblicher Ebene: 64 % privat: 44 %
Bruttoersatzquote in % des individuellen Bruttoarbeitsentgelts 2007 ***	53,3 %	43 %

³ OECD (2009): Renten auf einen Blick: Renteneinkommenssysteme in den OECD-Ländern 2009.

Die Beschäftigungsquote französischer Arbeitnehmer über 55 liegt deutlich unter dem deutschen und europäischen Durchschnitt. 2008 ging in Deutschland noch mehr als die Hälfte der Generation zwischen 55 und 64 (genauer 53,8%) einer Erwerbstätigkeit nach, während dies in Frankreich nur bei 38% dieser Altersgruppe der Fall war. Daraus resultiert, dass die französische Sozialversicherung die finanziellen Belastungen deutlich stärker als andere Länder auf die Gruppe der 30 – 60jährigen konzentriert. Aus diesem Grunde hat diese Gruppe, wie auch die der Berufsanfänger, deutlich weniger Möglichkeiten, individuelle Rücklagen für die eigene Altersvorsorge zu bilden. Veranschaulichen lässt sich dies mittels der Ratio Beitragszahler/Rentenempfänger: Kamen 1960 noch vier Beitragszahler auf einen Rentner, ist dieses Verhältnis 1990 bereits halbiert. Aktuell stehen einem Rentner noch 1,8 Beitragszahler gegenüber und 2050, so die Schätzung des *Conseil d'orientation sur les retraites* COR (14. 04. 2010), werden es nur mehr 1,2 Beitragszahler pro Rentenempfänger sein. Würde man die Renten ausschließlich über das Umlagesystem finanzieren, müssten konsequenterweise die Bei-

tragssätze deutlich steigen und der Faktor Arbeit würde somit langfristig deutlich verteuert.

In beiden Ländern erfolgte daher bereits eine Erhöhung des Steueranteils an den Einnahmen der Rentenversicherung, nicht nur zur Finanzierung der Beamtenpensionen, sondern auch zur Sicherung der Altersvorsorge von Geringverdienern und Vermeidung von Rentenkürzungen (in Deutschland z.B. durch die Einnahmen aus der Ökosteuer). In Frankreich tragen Einnahmen aus Steuern auf Kapitalerträge (Dividenden, Lebensversicherungen, Immobilien) bereits jetzt zur Finanzierung der Sozialversicherung bei (u.a. über *contribution sociale généralisée* CSG, die *contribution pour le remboursement de la dette sociale* CRDS und das *revenu de solidarité active* RSA). Davon geht der größte Anteil an die Krankenversicherung und insgesamt rund 3,2 Milliarden an die Rentenversicherung (*fonds de solidarité vieillesse* FSV, *fonds de réserve des retraites* FRR). Laut Angaben von OECD und INSEE ist der Anteil steuerfinanzierter Zuschüsse am Budget der Rentenversicherung in beiden Ländern ähnlich hoch (jeweils knapp 25%).³

Strukturelle Unterschiede

Neben den genannten Aspekten sind es vor allem zwei strukturelle Unterschiede, welche bei der Analyse der Reform zu berücksichtigen sind:

- Das französische System erscheint insgesamt intransparenter (vgl. Tabelle 1, Gesetzliche Ebene). In Deutschland erwirbt die große Mehrheit der abhängig Beschäftigten Ansprüche aus einer einzigen Einrichtung, der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Hinzu kommen die Beamtenversorgung sowie die Kassen für Selbstständige (Handwerker, Künstler, Landwirte, Berufständische Versorgungssysteme). In Frankreich differenziert man auf Ebene der gesetzlichen Versorgung dagegen zwei Niveaus, einerseits die Grundversorgung, das sog. *régime de base* und die ebenfalls gesetzlich verbindliche Zusatzversorgung, das *régime complémentaire obligatoire*. Letztere erfolgt in einigen Bereichen direkt durch den für die Grundversorgung zuständigen Träger, in anderen Bereichen wurden

jedoch eigene Einrichtungen gegründet, so z.B. ARRCO-AGIRC für die Zusatzversorgung abhängig Beschäftigter, oder IRCANTEC für den öffentlichen Dienst. Sie werden von den Sozialpartnern verwaltet und verhandeln eigenständig über die Höhe der Beitragssätze und Berechnungsgrundlagen der Rentenansprüche. Für den einzelnen Versicherten folgt hieraus, dass er in unterschiedlichen Versorgungseinrichtungen Rentenansprüche erwirbt, deren Berechnungsregeln (über Beitragsjahre oder über Punkte) allerdings voneinander abweichen können. Innerhalb der gesetzlichen Ebene wird jedoch nicht nur zwischen Grundversorgung und Zusatzversorgung unterschieden, sondern zudem auch zwischen einzelnen Branchen, Berufsgruppen und zum Teil auch Unternehmen mit Sonderstatus wie SNCF oder RATP. Daraus resultiert, dass allein in der gesetzlichen Ebene der Altersversorgung mehr als 35 verschiedene Rentenkassen bestehen. Dies stellt nicht nur einen großen Verwaltungsapparat dar, sondern erschwert auch die Ermittlung der

⁴ Gasche, Martin/Ziegelmeier, Michael (2010): Hat die Finanz- und Wirtschaftskrise Verbreitung und Volumen der Riester-Rente beeinflusst? In: Wirtschaftsdienst, vol. 90, n° 4, S. 255–261.

Rentenansprüche einzelner Arbeitnehmer. Dies gilt insbesondere im Falle eines Wechsels in eine andere Branche oder den öffentlichen Dienst (sog. *polypensés*).

- Ein weiterer Unterschied ist in der Bedeutung der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge zu sehen. Zwar wurden im Zuge der Fillon-Reform 2003 zwei Ansparinstrumente eingeführt. Diese konnten sich jedoch bisher nur bedingt durchsetzen. Während bis 2009 gut 230.000 französische Unternehmen einen sog. *plan d'épargne pour la retraite collectif* (PERCO) – dies entspricht rund 11,8 Millionen Beschäftigten – vereinbart haben, wird die ähnlich funktionierende, aber individuell zugängliche Variante, der *plan d'épargne retraite populaire* (PERP), kaum nachgefragt. Laut Angaben des *Comité consultatif du secteur financier* (15.09.2009) hatten bis 31.12.2008 insgesamt rund 8,7% der französischen Arbeitnehmer einen individuellen Plan zur Altersvorsorge abgeschlossen und hierbei Ansprüche in voraussichtlicher Höhe von rund 4,1 Milliarden € erworben. Zum Vergleich die Angaben des OECD für das Jahr 2007, also noch vor der Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Tabelle 1, Anteil der Bevölkerung mit kapitalgedeckter Zusatzversorgung): Während in Deutschland bereits 64% der Bevölkerung über eine

kapitalgedeckte Zusatzversorgung auf betrieblicher Ebene verfügen und weitere 44% ergänzend zusätzlich individuell vorsorgen, sind die Franzosen hier noch wesentlich vorsichtiger. Nur 15% der Bevölkerung verfügen über eine zusätzliche Altersvorsorge auf betrieblicher Ebene, weniger als 5% über eine kapitalgedeckte individuelle Zusatzversorgung. Die zögerliche Einstellung gegenüber Anlagen an den Aktienmärkten wurde sicherlich durch die Finanzkrise verschärft, auch in Deutschland ist die Nachfrage nach sog. Riester-Renten in den vergangenen Monaten rückläufig.⁴ Die Skepsis der Franzosen gegenüber dieser Form der Altersvorsorge lässt sich jedoch schon deutlich länger beobachten. Entsprechend höher ist der Anteil der Einkünfte aus der gesetzlichen Versorgung am Durchschnittseinkommen französischer Rentner (vgl. Tabelle 1). Im Vergleich zu Deutschland ist auch festzuhalten, dass der Lebensstandard französischer Rentner – erhoben über das Verhältnis von Ruhestandseinkommen und vorherigem Erwerbseinkommen – höher ist: Während die Bruttoersatzquote 2007 in Frankreich 53,3% betrug, war sie in Deutschland mit 43% deutlich niedriger. Vergleiche zur durchschnittlichen Rentenhöhe sind aufgrund abweichender Berechnungsgrundlagen in den einzelnen Ländern schwierig.

Tabelle 2: Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Angaben der OECD und des COR, vgl. Assemblée nationale, Rapport d'information N° 2700, 6 juillet 2010.

	Frankreich	Deutschland
Einnahmen	Beiträge Umlageverfahren + staatlicher Zuschuss	Beiträge Umlageverfahren + Bundeszuschuss (z.B. aus Ökosteuer)
Beitragssatz 2007 (in % des Bruttoeinkommens)	24% Arbeitnehmer-Anteil variiert: privater Sektor 10,55% öffentlicher Sektor 7,85%	19,5% Arbeitnehmer-Anteil 9,75% Arbeitgeber-Anteil 9,75%
Berechnungsformel	über Beitragsjahre (Grundversorgung) über Punkte (Zusatzversorgung)	über Punkte
Berechnungsbasis	25 ‚beste Beitragsjahre‘ (privater Sektor) 6 letzte Erwerbsmonate (Beamte)	Gesamtes Erwerbsleben
Rentenentwicklung	gebunden an Preisentwicklung	gebunden an Lohnentwicklung

Rentenreform 2010 – Fortführung der Reformbemühungen vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise

⁵ Neumann, Wolfgang (2004): Welche Zukunft für den Sozialstaat?: Reformpolitik in Frankreich und Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

⁶ Leistungen aus der Rentenversicherung kann in Deutschland nur beanspruchen, wer eine Mindestversicherungszeit oder ‚Wartezeit‘ nachweisen kann. Im Zuge der Reform wird die Altergrenze für eine abschlagsfreie Altersrente für langjährig Versicherte von heute 65 auf 67 Jahre angehoben. Es ist jedoch auch in Zukunft möglich, bereits ab 63 (mit Abschlägen von 3,6 %/Jahr) in Rente zu gehen. Dies gilt aber nur, sofern eine Wartezeit von 35 Jahren erfüllt ist. Abweichende Regelungen gelten für besonders langjährig Versicherte, schwerbehinderte Menschen und unter Tage beschäftigte Bergleute.

Wie bereits eingangs angesprochen sind die strukturellen Probleme der französischen Rentenversicherung seit vielen Jahren bekannt und waren bereits mehrfach Gegenstand von Reformen. Grundsätzlich sind dabei folgende Maßnahmen möglich: Einerseits auf der *Einnahmenseite*, z.B. mittels einer Erhöhung der Beiträge und/oder Erhebung zusätzlicher, nicht an die Erwerbstätigkeit gebundener Einnahmen, z.B. aus Steuern. Zum anderen lässt sich der finanzielle Bedarf der Rentenversicherung über die *Ausgabenseite* beeinflussen, konkret über eine Kürzung der aktuellen und/oder zukünftigen Renten. Bleibt schließlich der dritte Faktor, die Regelungen und Bedingungen zum Erwerb des *Rentenanspruchs*: Höhe des gesetzlichen Renteneintrittsalters, Zahl der erforderlichen Beitragsjahre, Sonderregelungen und Altersgrenzen für bestimmte Berufsgruppen. Maßnahmen in diesem Bereich wirken sowohl auf die Einnahmen- wie Ausgabenseite: Bei einer Erhöhung der Altersgrenzen zahlt der betroffene Arbeitnehmer länger in die Rentenversicherung ein und erhält zudem erst später Leistungen aus dieser.

Wiederholte Reformen seit 1993

Die bisherigen Reformen setzten an diesem letzten Punkt an und lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (für weitere Informationen siehe Neumann 2004⁵):

- Kontinuierliche Erhöhung der erforderlichen Beitragsjahre

Zwar können französische Arbeitnehmer zurzeit mit dem 60. Geburtstag ihre Rente antreten, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie bis zu diesem Tag mindestens 40,5 Beitragsjahre erbracht haben. Sollte diese Bedingung nicht erfüllt sein, muss der Betroffene für jedes fehlende Quartal Abzüge von 1,75 % hinnehmen. Die Zahl der erforderlichen Beitragsjahre wurde seit 1993 (Reform Balladur) nicht nur für die Angestellten des privaten Sektors, sondern auch für die Beamten (2003) und Beschäftigten der *régimes spéciaux* (SNCF, RATP, etc.) erhöht und

soll bis 2020 auf 41,5 Jahre steigen. In Deutschland ist im Vergleich dazu das gesetzliche Rentenalter (mit 65 bzw. 67 ab 2029) höher, die erforderliche ‚Wartezeit‘ jedoch mit 35 Jahren deutlich niedriger⁶. In Frankreich arbeiten daher zahlreiche Geringverdiener und Mütter über das 60. Lebensjahr hinaus, um die erforderlichen 40,5 Beitragsjahre zu erreichen.

- Absicherung schwacher Einkommensgruppen

Aus diesem Grunde wurden parallel die Maßnahmen zur Absicherung der Altersvorsorge schwacher Einkommensgruppen ausgebaut, z.B. durch die Einrichtung des *fonds de solidarité vieillesse*. Dieser wird finanziert durch Einnahmen aus der CSG (Reform Balladur 1993) und dient der Alters-Mindestsicherung wie dem Ausgleich der Phasen von Arbeitslosigkeit. Außerdem wurde 1999 durch die Regierung Jospin der *fonds de réserve des retraites* (FRR) geschaffen, welcher zum Aufbau von Rücklagen für den erhöhten Finanzierungsbedarf nach 2020 dienen sollte, und 2003 im Zuge der Reform Fillon die Mindestrente für Geringverdiener erhöht. Auch das deutsche System garantiert eine Grundversicherung im Alter, deren Umfang und Leistungen fallen jedoch geringer aus als dies in Frankreich der Fall ist.

- *Équité* von öffentlichem und privatem Sektor

Ein weiteres Ziel der Reformbemühungen vergangener Jahre bestand in der Annäherung der Regelungen für die Angestellten des öffentlichen und privaten Sektors. Hierzu zählen die bereits angesprochene Erhöhung der erforderlichen Beitragsjahre sowie die Regelungen zur Berechnung der Rentenhöhe in den verschiedenen Systemen, welche seit 1993 bzw. 2003 allgemein nicht mehr der Lohn-, sondern der Preisentwicklung folgen.

Dennoch bleiben zwischen den verschiedenen Gruppen erhebliche Unterschiede bestehen, z.B. in der Höhe der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung oder in der Berechnungsbasis für die Rentenhöhe. Das große Mobilisierungspotential der Beamten,

⁷ „Das Recht auf die Rente mit 60 muss bleiben, ebenso wie die 35-Stunden-Woche auch zukünftig die legale Wochenarbeitszeit sein wird.“ Auszug aus dem Wahlprogramm von Nicolas Sarkozy ‚Mon Projet‘ 2007 (<http://www.lemouvement-populaire.fr>)

⁸ Bei diesem Gremium handelt es sich um ein Beratungsorgan mit 39 Mitgliedern (aus Politik, Wissenschaft, Vertretern von Sozialpartnern), welches in regelmäßigen Abständen Gutachten zur Entwicklung der Altersvorsorge erarbeitet.

⁹ Der ursprüngliche Bericht des COR musste im Herbst 2010 korrigiert werden, da sich die Wirtschaft – aktuellen Statistiken zufolge – zwar bis 2013 rascher erholt als noch im Frühjahr prognostiziert, sich im Zeitraum 2014 – 2020 allerdings voraussichtlich schwächer entwickelt. Statt der ursprünglich prognostizierten 42,3 Milliarden € Defizit 2018, wird nun ein Defizit von 43,8 Milliarden € erwartet. Alle Angaben dieses Beitrags beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf die revidierten Prognosen.

¹⁰ Auch in Deutschland fallen krisenbedingt die Einnahmen 2010 geringer aus, doch weist die Bilanz einen Überschuss von 200 Millionen € aus.

¹¹ Die genannten Angaben beziehen sich auf den im April vorgelegten Bericht. Das Gremium erarbeitete auf Basis folgender Annahmen insgesamt drei Modelle: Geburtenrate 1,9 Kinder/Frau, Anstieg Lebenserwartung auf 83,8 Jahre (Männer) bzw. 89,0 Jahre (Frauen) bis 2050, positives Migrations-saldo (+ 100.000 Personen/Jahr). Bei den genannten Modellen handelt es sich um das günstigste und ungünstigste, ein mittleres Modell geht von einer Arbeitslosigkeit von 4,5 % ab 2024 und einer Produktivitätssteigerung von 1,5 % aus. Dementsprechend wäre für 2020 ein Defizit von 44,6 Milliarden € zu erwarten. Vgl. Conseil d'orientation des retraites (2010): *Retraites: perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*. Huitième rapport, 14 avril 2010.

Angestellten im öffentlichen Dienst und Beschäftigten der *régimes spéciaux*, welches nicht zuletzt zum Scheitern der Reform 1995 führte, erschwerte jedoch die Umsetzung einer tatsächlichen Angleichung der Systeme erheblich. Aus diesem Grunde profitieren diese Gruppen immer noch von zahlreichen Sonderregelungen, wie nicht zuletzt niedrigeren Altersgrenzen für den Renteneintritt.

- Im Gegenzug zu ihrer Zustimmung zur Erhöhung der erforderlichen Beitragsjahre erreichten die Gewerkschaften eine Anerkennung sog. *carrières longues*. Diese ermöglicht es Arbeitnehmern, welche bereits vor dem 17. Geburtstag ihre Berufstätigkeit aufgenommen haben, noch vor dem 60. Lebensjahr in Rente zu gehen, sofern sie die erforderlichen Beitragsjahre erreicht haben.

Auswirkungen der Wirtschaftskrise

Seit 1993 war die Altersvorsorge in Frankreich somit durchschnittlich alle fünf Jahre Gegenstand von Reformen. Die letzten beiden 2003 und 2007 liegen nur wenige Jahre zurück und wurden im Wesentlichen von jenen Politikern verhandelt, welche auch heute federführend wirken, unter ihnen der derzeitige Premierminister François Fillon. Dennoch entschied sich Nicolas Sarkozy Anfang 2010 zu einer erneuten Reform, welche er noch in seinem Wahlprogramm 2007 ausdrücklich ausgeschlossen hatte.⁷ Der Handlungsbedarf wird durch die rapide Verschlechterung der finanziellen Situation der Rentenversicherung (wie des Budgets des französischen Staates insgesamt) in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt.

Ein umlagefinanziertes System wie das französische ist abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und reagiert daher äußerst empfindlich auf Wirtschaftskrisen wie jene der Jahre 2008/2009. Vor diesem Hintergrund entschied die französische Regierung Ende 2009 den Bericht des *Conseil d'orientation des retraites* vorzuziehen⁸. Der am 14. April 2010 veröffentlichte Bericht stellt drei Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Finanzierungsbedarfs der französischen Rentenversicherung vor und berücksichtigt insbesondere die Aus-

wirkungen der Wirtschaftskrise⁹: Allein für das Jahr 2010 erwartet das Gremium ein Defizit in der gesetzlichen Ebene der französischen Rentenversicherung von knapp 30 Milliarden €¹⁰. Damit wird derzeit bei ausgezahlten Renten in Höhe von rund 290 Milliarden € jährlich knapp jede zehnte Rente durch Schulden finanziert.

Diese Entwicklung – so der COR – wird sich in den kommenden Jahrzehnten noch deutlich verschärfen. Im günstigsten Fall (Arbeitslosigkeit von 4,5 % ab 2024, Produktivitätssteigerung 1,8 %) würde das jährliche Defizit ohne Reform im Jahr 2020 rund 41 Milliarden € betragen und könnte bis 2050 auf 72 Milliarden € steigen. Fällt der wirtschaftliche Aufschwung aber langsamer und geringer aus als von der Regierung derzeit prognostiziert (Arbeitslosenquote von 7,0 % ab 2022, Produktivitätssteigerung 1,5 %), könnte das Defizit noch deutlicher steigen: bis auf 49 Milliarden € im Jahr 2020 bzw. 114 Milliarden € 2050¹¹.

Mit dem Defizit der Sozialversicherung allein ist es jedoch nicht getan. Hinzu kommt die allgemeine Staatsverschuldung, welche – vor dem Hintergrund der Griechenland-Krise – nicht nur von der EU, sondern auch von den internationalen Finanzmärkten genau beobachtet wird. Parallel zur Ankündigung der Rentenreform präsentiert François Fillon daher im Mai 2010 Maßnahmen zur Reduzierung des Haushaltsdefizits. Dieses beträgt derzeit 8 % und soll bis 2013 wieder auf die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Höchstgrenze von 3 % heruntergefahren werden. Vorgesehen sind im Zuge dieser *politique d'austérité* u.a. Kürzungen in der Verwaltung, Streichung von Steuernischen sowie Einsparungen bei Sozialleistungen. Ob es gelingt, die geplanten 100 Milliarden € einzusparen, hängt jedoch auch davon ab, ob sich die Wirtschaft, wie erhofft, rasch von den Folgen der Krise erholt.

Eckpunkte der Rentenreform 2010

¹² Mit dieser Prognose bezieht sich die Regierung auf das mittlere Modell des COR (Arbeitslosenquote von 4,5 %, Produktivitätssteigerung 1,5 %), dessen Annahmen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes deutlich positiver ausfallen als dies internationale Beobachter einschätzen.

Von der Rentenreform soll somit ein Signal an Beitragszahler und Rentner (mittel- und langfristige Garantie der Renten trotz der Wirtschaftskrise) sowie die internationalen Finanzmärkte (Bewertung der Kreditwürdigkeit Frankreichs) ausgehen. Vorrangiges Ziel ist der Ausgleich des für das Jahr 2018 erwarteten Defizits von 43,8 Milliarden €¹². Hierfür sollen aber die laufenden Renten nicht angetastet werden, um den wirtschaftlichen Aufschwung nicht zu gefährden. Aus gleichem Grunde wird auf eine allgemeine Erhöhung der Beitragssätze verzichtet.

Es bleibt daher nur mehr die Möglichkeit, über eine Erhöhung der Altersgrenzen tätig zu werden. Aus der Erhöhung sowohl des gesetzlichen Eintrittsalters um zwei

Jahre sowie der parallelen Erhöhung des Regelpensionsalters, ebenfalls um zwei Jahre von 65 auf 67, erwartet die Regierung mit 18,6 Milliarden € den wichtigsten finanziellen Beitrag der Reform (siehe zu den Altersgrenzen Tabelle 3). Die Regelung zum gesetzlichen Eintrittsalter gilt für alle Beschäftigten, nicht nur für die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, sondern auch für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes sowie für die Versicherten in den *régimes spéciaux*. Die Erhöhung um zwei Jahre betrifft auch jene Beschäftigten von Polizei, Zoll, Feuerwehr und Krankenhäusern, welche derzeit noch mit 50 bzw. 55 und nach der Reform entsprechend erst mit 52 bzw. 57 in Rente gehen können. Die Erhöhung des Regelpensionsalters, also jenes Alters, ab dem der Versicherte, unabhängig von der Zahl der erbrachten Beitragsjahre, in jedem Fall eine abschlagsfreie Rente erhält, gilt gleichermaßen für alle Versicherten.

Tabelle 3: Altersgrenzen

	Frankreich		Deutschland	
	derzeit	ab 2012	derzeit	ab 2012
Gesetzliches Renteneintrittsalter	60	62	65	67
Erforderliche Beitragsjahre	min. 40	min. 41,5 (ab 2020)	min. 35	min. 35
Regelpensionsalter*	65	67	65	67
Höhe Abschläge	1,75 % / Quartal		3,6 % / Jahr	
Schrittweise Umsetzung der Reform	bis 2017 (Gesetzliches Renteneintrittsalter) bzw. 2023 (Regelpensionsalter)		bis 2029	
Effektives Renteneintrittsalter 2009**	59,3		61,6	
Sonderregelungen nach Reform	Früheres Renteneintrittsalter für bestimmte Berufsgruppen wie Polizei (52), Feuerwehr, Zoll, Krankenschwestern (57), sowie für Beschäftigte mit Berufsbeginn vor dem 18. Geburtstag (<i>carrières longues</i>)		z.B. für Arbeitnehmer mit 45 Beitragsjahren Rente mit 65, Rentenantritt für alle möglich ab 63 unter Abschlägen mit min. 35 Beitragsjahren	

Angaben der OECD und des COR, vgl. Assemblée nationale, Rapport d'information N° 2700, 6 juillet 2010.

* Alter, mit dem das Mitglied eines Vorsorgesystems Anspruchsberechtigung auf eine volle Pensions- bzw. Rentenleistung erreicht (d.h. unabhängig von der Zahl der erbrachten Beitragsjahre)

** Alter, in dem eine Person tatsächlich in den Ruhestand tritt (teilweise unter Abschlägen)

Zu den bereits genannten Erlösen von 18,6 Milliarden € kommen weitere Einnahmen in Höhe von knapp 4,9 Milliarden € durch Steuererhöhungen. Mit dieser Maßnahme soll der solidarische Charakter der Reform unterstrichen und eine finanzielle Beteiligung der Besserverdienenden erreicht werden. Die Erhöhungen betreffen Steuern auf Aktienoptionen und die sog. *retraites chapeaux* sowie Einkommens- und Kapitalsteuern. Das Besondere ist dabei, dass die im Zuge der Reform beschlossenen Erhöhungen vom *bouclier fiscal* (dt. Steuerschild) ausgeschlossen werden sollen. Bei diesem handelt es sich um ein Instrument, welches denjenigen Steuerzahlern eine Rückerstattung ermög-

licht, welche einen Gegenwert von mehr als 50% ihres Einkommens an Steuern abgeführt haben. Hiervon profitieren v.a. diejenigen, welche über große Einkommen verfügen, weshalb der *bouclier fiscal* in der Vergangenheit heftig kritisiert wurde. Es ist jedoch anzumerken, dass die erwarteten Einnahmen von 4,9 Milliarden € aus dieser Maßnahme im Vergleich zu den anderen Posten nur einen kleinen Anteil darstellen. Dies gilt für die bereits genannten Einnahmen aus der Erhöhung der Altersgrenzen sowie für den staatlichen Zuschuss in Höhe von 15,9 Milliarden €, welcher trotz Reform weiterhin erforderlich bleibt.

Tabelle 4: Finanzielles Gewicht der Maßnahmen der Rentenreform
(Angaben in Milliarden €)

Angaben Ministère du Travail,
de la Solidarité et de la
Fonction Publique,
eigene Darstellung

Prognose Saldo der französischen Rentenversicherung 2018	- 43,8
Staatlicher Zuschuss	+ 15,9
Erwartete zusätzliche Einnahmen	
- aus Erhöhung der Altersgrenzen	+ 18,6
- aus Steuererhöhungen	+ 4,9
- aus Angleichung der Beitragssätze	+ 4,0
- aus Transfer der Arbeitslosenversicherung	+ 2,4
Zusätzliche Kosten für Maßnahmen zu Gunsten der <i>carrières longues</i> , <i>pénibilité</i> , etc.	- 2,0

Zudem sollen aus der Angleichung der Arbeitnehmerbeiträge der Beamten an diejenigen des privaten Sektors geschätzte 4 Milliarden € und weitere 2,4 Milliarden € aus einem Transfer aus der Arbeitslosenversicherung eingenommen werden. Die verschiedenen Maßnahmen wie unter anderem bezüglich der *carrières longues* oder zu Gunsten von Müttern mit drei Kindern (beschränkt auf Frauen der Geburtsjahrgänge 1951 bis 1955) schlagen dagegen mit Kosten in Höhe von rund 2 Milliarden € zu Buche.

Alle Änderungen des Reformpaketes sind auf eine kurzfristige Konsolidierung des Defizits der Rentenversicherung ausgerichtet. Entsprechend rasch muss diese umgesetzt werden, im Falle des gesetzlichen Renteneintrittsalters durch eine

Erhöhung von vier Monaten pro Jahr ab 2012. Die neuen Altersgrenzen gelten daher bereits ab 2018 (bzw. 2023 für das Regelpensionsalter). Im Vergleich dazu nochmals der Verweis auf die Umsetzung der Reform in Deutschland, wo die Altersgrenzen ab 2012 zuerst um einen Monat pro Jahr und später um zwei Monate pro Jahr angehoben werden und der Zeitraum zur Umsetzung (bis 2029) daher deutlich länger ist. Eine weitere Änderung bestätigt diese Vorgabe – Ausgleich des Defizits des Jahres 2018 – des französischen Reformvorhabens. Die Rücklagen und jährlichen Einnahmen des *fonds de réserve des retraites* (FRR), welcher ursprünglich eingerichtet wurde zum Ausgleich der Auswirkungen des demografischen Schocks nach 2020, sollen

Tabelle 5: Eckpunkte der Rentenreform 2010

* Schätzung des Conseil d'orientation des retraites, Annahme: Arbeitslosenquote 4,5 %, jährliche Produktivitätssteigerung 1,5%.

** Tritt erst 2017 in Kraft.

Ziel	Ausgleich des für das Jahr 2018 erwarteten Defizits von 43,8 Milliarden €*
Maßnahmen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Progressive Erhöhung der Altersgrenzen um 2 Jahre: Gesetzliches Renteneintrittsalter (bis 2018) <ul style="list-style-type: none"> privater Sektor, Beamte: 62 Jahre Polizei, Zoll, Feuerwehr: 52 bzw. 57 Jahre Krankenschwestern: 57 bzw. 62 Jahre Beschäftigte von RATP, SNCF, EDF, GDF: 62 Jahre** <li style="padding-left: 40px;">Regelpensionsalter (bis 2023): 67 Jahre 2. Angleichung der Arbeitnehmerbeiträge der Beamten an diejenigen des privaten Sektors von 7,85 % auf 10,55 % bis 2020 3. Progressive Erhöhung der Beitragsjahre auf 41,5 Jahre (Jahrgang 1960 und jünger) bis 2020 4. Zusätzliche Einnahmen aus Steuererhöhungen, u.a. auf Aktienoptionen, Dividenden 5. Beibehaltung und Ausweitung des Rechts auf früheren Rentenantritt für Arbeitnehmer mit Berufseintritt vor dem 18. Geburtstag (<i>carrières longues</i>) 6. Steigerung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer durch Anreize für Unternehmen 7. Anerkennung spezifischer Arbeitsbedingungen als Grund für früheren Rentenantritt (<i>pénibilité</i>) 8. Beibehaltung der Regelaltersgrenze von 65 für Mütter von 3 Kindern und 1 Jahr Erziehungszeit, nur für Geburtsjahrgänge 1951 bis 1955 9. Verbesserte Auskunft über Rentenansprüche
2011 bis 2017	Finanzierung der Defizite der Rentenversicherung durch die Rücklagen (35 Milliarden €) und jährlichen Einkünfte (1,4 Milliarden €) des <i>Fonds de réserve des retraites</i>

stattdessen dazu verwendet werden, die bis zum Jahr 2018 anfallenden Defizite zu reduzieren. Den Prognosen zur demografischen Entwicklung und wirtschaftlichen Erholung zufolge, ist jedoch über das Jahr 2018 hinaus wieder mit einem steigenden Finanzierungsbedarf zu rechnen, welcher durch die derzeitige Reform allein nicht ausgeglichen werden kann (siehe Zusammenfassung der Maßnahmen der Reform in Tabelle 5).

Ein weiteres Element der verabschiedeten Reform verdient jedoch, unabhängig von seinem finanziellen Gewicht, besondere

Beachtung: Die Frage der Schwerarbeit oder *pénibilité*. Es handelt sich um die Anerkennung von Arbeitsunfähigkeit in Folge spezifischer Arbeitsbedingungen. Das Gesetz selbst spezifiziert diese Bedingungen nicht, in der Debatte genannt werden jedoch Faktoren wie Schichtarbeit, Belastungen durch krebserregende Stoffe, Lärm oder das Heben schwerer Lasten. Laut Gesetz sollen diese Punkte bei der Bewertung eines Antrags auf früheren Rentenantritt in die Begutachtung der Arbeitsfähigkeit miteinbezogen werden. Die Prüfung erfolgt durch Kommissionen, die aus Ärzten und Vertretern der

Sozialpartner zusammengesetzt sind, per Einzelfallregelung. Liegt eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit von mindestens 10 % vor (ursprünglich war eine höhere Grenze vorgesehen), kann der Versicherte auch zukünftig mit 60 in Rente gehen. Die Forderung der Gewerkschaften, dieses Sonderrecht automatisch allen Beschäftigten bestimmter Branchen einzuräumen, scheiterte.

Ungewöhnlich ist diese Lösung der Frage der *penibilité* insofern, als alle anderen OECD-Länder diese über die Invaliditätsprüfung regeln. Letztere allerdings beruht ausschließlich auf einer medizinischen Bewertung des Gesundheitszustands des Versicherten und nicht auf einer Bewertung seines Arbeitsumfeldes. Somit wird mit der Rentenreform ein neuer Tatbestand, ein ‚neues soziales Recht‘ in die Sozialversicherung aufgenommen, mit dem allerdings noch viele Fragen

verknüpft sind. Es ist nicht klar, ob und inwiefern langfristig wirkende, mit Verzögerung auftretende Beeinträchtigungen und Krankheiten berücksichtigt werden/werden können. Anzumerken ist auch, dass stressbedingte Krankheiten nicht unter die derzeitigen Regelungen fallen, also nicht zu einem früheren Renteneintritt berechtigen würden. Zu klären sind des Weiteren die Zusammensetzung der Kommissionen und die Festlegung von Schwellenwerten, also ab wann z.B. Schichtarbeit schädlich ist. Viele dieser Aspekte sind bisher weder medizinisch noch arbeitsrechtlich geklärt. Schätzungen von Arbeitsministerium und Gewerkschaften zufolge könnten von dieser Regelung rund 30.000 Personen pro Rentenjahrgang profitieren, es entstünden rund 500 Millionen € Zusatzkosten jährlich.

Bilanz und Ausblick – Wann kommt die Strukturreform?

¹³ Vgl. zur weiteren Diskussion *Futuribles*, n° 363, mai 2010, Titel: „Amorcer la réforme des retraites“, insbesondere den Beitrag von Jacques Bichot „Pour un *big bang* des retraites“.

¹⁴ Vgl. u.a. Anne-Marie Guillemard im Interview mit *Le Monde Economie*, n° 20428, mardi 28 septembre 2010.

¹⁵ Bozio, Antoine & Piketty, Thomas (2008): *Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*. Paris: Editions Rue d'Ulm.

Der Streit um Altersgrenzen und die Diskussion um Fragen der *penibilité* oder Sonderregelungen für Mütter von drei Kindern, welche die Diskussion zur Rentenreform in den vergangenen Monaten prägten, täuschen leicht darüber hinweg, dass die vorgelegte Reform die strukturellen Probleme der Finanzierung der Altersvorsorge keinesfalls löst. Zwar werden durchaus Lösungsansätze diskutiert, doch weicht die Politik einer Auseinandersetzung mit diesen Fragen bisher weitestgehend aus.

Gemeinsam ist den Vorschlägen zu einer strukturellen Reform der Altersvorsorge das Festhalten am Prinzip der Umverteilung¹³. Ein Ausbau der individuellen, kapitalgedeckten Altersvorsorge wie in Deutschland steht in Frankreich nicht zur Debatte. Die Altersvorsorge soll auch weiterhin solidarisch gelöst werden. Vor dieser Ausgangslage sind jedoch zwei Fragen zu klären: Wie kann langfristig die Finanzierung gesichert werden? Und welche Maßnahmen sind zu ergreifen, um auch das Vertrauen jüngerer Generationen in diese Form der Altersvorsorge zu stärken?

Gerade letztere können – verschiedenen Beobachtern zufolge¹⁴ – als die eigentlichen Verlierer der Reform gelten.

Im Unterschied zur Generation der sog. Baby-Boomer, die während ihres Erwerbslebens vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren konnte und im Rentenalter über vergleichsweise hohe Renten und Rücklagen (z.B. Immobilien) verfügt, gestalteten sich die Aussichten für jüngere Generationen wesentlich unsicherer. Längere Ausbildungszeiten und befristete Arbeitsverträge lassen die ‚ideale‘ Erwerbsbiografie, auf welcher das französische Rentensystem beruht, zunehmend unrealistisch erscheinen. Nicht nur rückt das Ziel von mindestens 40, 41 oder mehr Beitragsjahren in immer weitere Ferne, sondern zudem erschweren es sinkende Löhne jüngerer Generationen, individuelle Vorsorge für das Alter zu treffen. Wenig vertrauensfördernd ist auch die Intransparenz der französischen Rentenversicherung, resultierend aus der institutionellen Zersplitterung.

Ansätze für einen strukturellen Umbau könnten daher eine Umstellung auf ein Punktesystem oder ein individuelles Rentenkonto sein. Vertreten wird letztere von Antoine Bozio und Thomas Pitteky¹⁵. Demzufolge erwirbt der Versicherte im Laufe seines Erwerbslebens Ansprüche, welche auf seinem individuellen Rentenkonto gutgeschrieben

¹⁶ Angaben: Aubert, Patrick (2010): Les retraités et les retraites en 2008, in: Etudes et résultats DREES, avril 2010, N° 722

¹⁷ Strauss-Kahn ist in seiner derzeitigen Position als Vorsitzender des Internationalen Währungsfonds nicht zu Aussagen über die französische Innenpolitik berechtigt, gilt jedoch neben Martine Aubry als der aussichtsreichste Kandidat für die PS-internen Vorwahlen zum Präsidentschaftswahlkampf 2012. In einem Interview für France 2 im Mai 2010 äußert er sich allerdings indirekt: „Wenn wir 100 Jahre alt werden, dann können wir nicht weiterhin mit 60 in Rente gehen.“

und zum Zeitpunkt des Rententritts abhängig von der Entwicklung der Lohnmasse bewertet und in Rentenleistungen umgerechnet werden. In einem Punktesystem könne zudem besser jenen Phasen des Erwerbslebens Rechnung getragen werden, in denen der Versicherte nicht erwerbstätig ist, sei es bedingt durch Erziehungszeiten, Ausbildung, in Folge von Arbeitsunfällen oder Arbeitslosigkeit. Der Vorschlag zur Umstellung auf ein Punktesystem (wie dies in Deutschland und anderen europäischen Ländern bereits erfolgt ist) wird zwar z.T. von den politischen Parteien als eine mögliche Alternative für die Zukunft diskutiert, wurde in der Debatte zur Reform 2010 jedoch nicht aufgegriffen. Gleiches gilt für die Forderung nach einer Reorganisation bzw. Zusammenlegung der zahlreichen Rentenkassen.

Andere Ansätze rücken dagegen Arbeitsbedingungen und die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Fokus der Debatte. Sie setzen im Grunde die bereits dargestellte Diskussion um die *pénibilité* fort: Wie sind die Arbeitsplätze zu gestalten, dass die Beschäftigten auch über das 55. oder 60. Lebensjahr hinaus erwerbstätig bleiben können? In welchem Maße müssen hierfür seitens des Gesetzgebers Anreize oder Regelungen geschaffen werden? Zwar gibt es schon seit einigen Jahren gesetzliche Vorgaben, welche die Arbeitgeber zur Schaffung von Arbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmer zwingen sollen, deren Wirkung war bisher jedoch begrenzt. Es ist zweifelhaft, ob der enge Zeitplan zur Umsetzung der Reform ausreicht, um diese in ausreichendem Maße zu realisieren. Gelingt dies nicht, verlagert sich das Problem noch stärker von der Renten- in die Arbeitslosenversicherung. Ein weiteres Problem sind in diesem Zusammenhang Nachteile durch schlechtere Bezahlung. Dies betrifft insbesondere Frauen, deren Durchschnittsrente 2008 mit 825 €/Monat deutlich unter der Durchschnittsrente von Männern liegt (1.426 €)¹⁶. Sie betrifft jedoch auch andere Geringverdiener und Beschäftigte in Teilzeitbeschäftigungen, deren Referenzeinkommen, welches der Ermittlung der Rentenhöhe zu Grunde gelegt wird, in Folge deutlich niedriger ausfällt. Um zukünftige Altersarmut dieser Gruppen zu vermeiden, sind daher weitere Schritte erforderlich.

Die wenig vorhandene Bereitschaft der Politik, über strukturelle Reformen der französischen Rentenversicherung zu diskutieren, zeigt sich jedoch nicht nur im verabschiedeten Gesetz, sondern auch in den sozialpolitischen Programmen beider großen politischen Lager. Sie wird deutlich in der Ankündigung, auch langfristig vorrangig auf der Umlagefinanzierung als wichtigstem Pfeiler der Rentenversicherung festzuhalten. Ein Ausbau der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge oder Umstellung auf ein Punktesystem werden dagegen nicht diskutiert.

Dies gilt jedoch nicht nur für die UMP, sondern noch stärker für die PS, welche im Falle eines Wahlsiegs 2012 eine Rücknahme der Reform und Rückkehr zur Rente mit 60 angekündigt hat. Diese ist für die Sozialisten immer noch eine der zentralen sozialen Errungenschaften aus der Amtszeit François Mitterrands. Pierre Mauroy, welcher als Premierminister für die Einführung der Rente mit 60 verantwortlich war, bezeichnet diese, in der Debatte der Reform im Senat am 8. Oktober 2010, als „das vielleicht wichtigste Gesetz der 5. Republik“. Dennoch tut sich die PS schwer in der Festlegung einer einheitlichen Linie zur Rentenreform. In ihrem sozialpolitischen Programm „Nouveau modèle économique, social et écologique“ (19. April 2010) fordert sie das Festhalten an der Rente mit 60 sowie einen Ausgleich des finanziellen Defizits durch Steuereinnahmen (durch Steuern auf Aktienoptionen, Kapitalgewinne und Banken). Daneben soll die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer verbessert und ein flexiblerer Übergang vom Erwerbsleben in die Rente ermöglicht werden (*retraite choisie*), z.B. durch neue Arbeitszeitmodelle. Zugleich schließt die PS eine zusätzliche Erhöhung der Beitragsjahre bis 2025 aus, hält aber an der bereits verabschiedeten Erhöhung auf 41,5 Jahre bis 2020 fest.

Kritik an diesem Entwurf der PS wird von verschiedener Seite laut. So äußern sich Anhänger von Dominique Strauss-Kahn gegen das einseitige Festhalten am ‚Dogma der Rente mit 60‘¹⁷. Gewerkschaften und die übrigen linken Oppositionsparteien wollen dagegen auch die Erhöhung der Beitragsjahre rückgängig machen. Wirtschaftsexperten bemerken zudem, dass die Prognosen der PS bezüglich der erwarteten Steuereinnahmen zu optimistisch veranschlagt wurden und die Finanzierung ihrer Vorschläge nicht gewährleistet sei.

Eine ähnliche Kritik lässt sich jedoch auch gegenüber den von der Regierung zu Grunde gelegten Prognosen hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Wirtschaftswachstums äußern. Die im Zuge der Reform verabschiedeten Änderungen können nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn sich die französische Wirtschaft in den kommenden Jahren überdurchschnittlich rasch von der Wirtschaftskrise erholt und in ausreichender Zahl neue, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer wie Berufsanfänger geschaffen werden.

Insgesamt vollzieht die Rentenreform 2010 daher zwar einen politisch wichtigen Schritt, das Ende der Rente mit 60. Die grundlegenden Probleme, sowohl der Rentenversicherung wie des Arbeitsmarktes, bleiben jedoch bestehen und werden voraussichtlich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch deutlich stärker zu Tage treten. Der Termin für die nächste Rentenreform kann vor diesem Hintergrund spätestens für das Jahr 2019/2020 vorgemerkt werden.

Hintergrund: Mobilisierung gegen die Rentenreform

Mit dem Streik von Schülern und der Blockade von Raffinerien erfahren die Proteste gegen die Rentenreform Mitte Oktober 2010 ihren Höhepunkt. Dies allerdings kommt für Beobachter wenig überraschend. Gerade Reformen gegen Änderungen der Rentenversicherung zählten in den vergangenen 20 Jahren traditionell zu jenen mit der höchsten Mobilisierung. Dabei erreichten die Gewerkschaften zum Teil beträchtliche Zugeständnisse (z.B. 2007) oder konnten die im Gesetz Balladur vorgesehene Erhöhung der Beitragsjahre um einige Jahre verzögern (Gegenstand des gescheiterten Vorhabens von Alain Juppé 1995 und der erfolgreichen Reform 2003).

Die Bilanz der gewerkschaftlichen Opposition gegen die Reform 2010 ist insgesamt, im Vergleich zur derjenigen früherer Jahre, durchwachsen. Zwar entspricht die Teilnahme an den verschiedenen Aktionstagen, Demonstrationen und Streiks dem Niveau vergangener Reformen, ging aber, bis zu den Streiks in Schulen und Raffinerien Mitte Oktober 2010, auch nicht wesentlich über dieses hinaus. So folgten den Demonstrationen im September und Oktober durchschnittlich zwischen rund 1 Million (nach Polizeiangaben) und 2,5 bis 3 Millionen (nach Gewerkschaftsangaben) Teilnehmer.

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen zeigten sich die Gewerkschaften lange uneinig hinsichtlich ihrer Forderungen und Pläne zur Mobilisierung gegen die Reform. Zudem gab es keinen gemeinsamen Aufruf zu einem allgemeinen Generalstreik.

Geschwächt wurden sie außerdem durch das Vorgehen der Regierung: Zwar waren die Sozialpartner im Frühjahr an den Beratungen zum Bericht des COR beteiligt, doch finden nach Vorstellung des Gesetzesvorschlags im Juni 2010 keine weiteren Gespräche zwischen Gewerkschaften und Regierung statt. Auf die Mobilisierung reagiert die Regierung mit Zugeständnissen in Fragen der *pénibilité*, *carrières longues* und Regelungen für Mütter von drei Kindern, ohne jedoch die wichtigen Pfeiler ihres Projektes, die Erhöhung der Altersgrenzen, anzugreifen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die öffentliche Meinung vielen Beobachtern resigniert erscheint. Mitte Oktober äußern rund 71% der Befragten laut einer Ifop-Umfrage (für Dimanche Ouest-France) Sympathie für die Aufrufe der Gewerkschaften, doch stimmen viele grundsätzlich auch der Notwendigkeit einer Reform zu. So sahen im Mai 2010 – laut einer Umfrage durch CSA/CECOP (für La Tribune) – 54% der Befragten die Notwendigkeit einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Andere Umfragen, z.B. durch Ifop, bestätigten diese Einschätzung in den folgenden Monaten.

Aktuelle Publikationen des dfi

Deutsch-Französisches Institut et al. (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2009. Themenschwerpunkt „Französische Blicke auf das zeitgenössische Deutschland“ Red.: Wolfram Vogel. - Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2010

dfi compact Nr. 9: Kolloquium für Bürgermeister und kommunale Verantwortliche aus Deutschland, Belgien und Frankreich. = Consultations franco-germano-belges avec des maires et des responsables communaux / Zuwanderung aus der Türkei, Besonderheiten eines Integrationsverlaufes; 2. - 3. Dezember 2009 in Berlin, 2010. - 175,4,171 Seiten

dfi compact Nr. 8: Nora Ratzmann: Reform des französischen Wohlfahrtsstaates. Die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente am Beispiel des Allgemeinen Sozialbeitrages (Contribution Sociale Généralisée), April 2010, - 90 Seiten

Baasner, Frank; Manac'h, Bérénice; von Schumann, Alexandra (Hrsg.): Points de vue - Sichtweisen: France - Allemagne, un regard comparé = Deutschland - Frankreich, ein vergleichender Blick, -Rheinbreitbach: NDV = Paris : Ed. Doumic, 2. Auflage 2010. - 269 Seiten

Frank Baasner (Hrsg.): Denkart Europa, Schriften zur europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur, Band 11, Migration und Integration in Europa, - 350 Seiten

Stefan Seidendorf: „Contesting Europe: the constitutive impact of discursive dynamics on referendum campaigns“, in: European Political Science Review 2:3, 2010, - S. 423-450

Eddy Fougier und Stefan Seidendorf: „Le traitement médiatique des questions européennes“, in: Claire Demesmay/Andreas Marchetti (Hg.): La France et l'Allemagne face aux crises européennes, Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux, 2010, - S. 275-294

Die Aktuellen Frankreich-Analysen des dfi

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Frank Baasner

Layout: Waltraut Kruse

Herausgeber:

Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34, D-71634 Ludwigsburg
Telefon +49 (07141) 93 03-0
Telefax +49 (07141) 93 03-50
E-mail: info@dfi.de

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten:
<http://www.dfi.de>

Zuletzt erschienen:

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 23
Frank Baasner: Reformpolitik unter Staatspräsident Sarkozy: ein Angriff auf republikanische Grundwerte?, Juli 2009. - 15 Seiten

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 22
Henrik Uterwedde: Sarkozys Wirtschafts- und Sozialreformen. Eine Zwischenbilanz, Januar 2009. - 15 Seiten