

Die Zukunft unserer Renten

Reformdebatten in Frankreich und Deutschland

Wolfgang Neumann

Demographische
Umbrüche

Sparmaßnahmen,
aber noch keine
Strukturreformen

Der organisa-
torische Status
quo - ein Reform-
hindernis?

Arbeitsmarkt-
politische
Kontroversen

Rentenreform -
ein Verteilungs-
problem?

Welche politi-
schen Entschei-
dungen folgen?

Wolfgang Neumann

Die Zukunft unserer Renten. Reformdebatten in Frankreich und Deutschland

Demographische Umbrüche: Herausforderungen in einer neuen Dimension

1 Die Rentenreformpläne in Frankreich und Deutschland bildeten - neben Steuerreformdebatten - auch den Schwerpunkt der Eröffnungskonferenz der Deutsch-Französischen Zukunftswerkstatt des Deutsch-Französischen Instituts am 16./17.12.1999 in Ludwigsburg, in deren Rahmen auch dieser Beitrag entstand.

2 Bert Rürup: Grundzüge der Rentenreform in Deutschland. Vortrag anlässlich der Eröffnungskonferenz der Deutsch-Französischen Zukunftswerkstatt des Deutsch-Französischen Instituts am 16./17.12.1999 in Ludwigsburg, Ms. S. 11.

3 Vgl. Jean-Michel Charpin: L'avenir de nos retraites. Rapport au Premier ministre. Paris: La documentation Française. Collection des rapports officiels 1999.

4 Vgl. Pierre Khalfa/Pierre-Yves Chanu (Hrsg.): Les retraites au péril du libéralisme. Paris: Editions Sylleps 1999, S. 3.

Seit Jahren gehören Rentendebatten und Reformen der Alterssicherung zum festen Problemhaushalt der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frankreich und Deutschland.¹ Daß es in den neunziger Jahren gelungen ist, durch eine Reihe von Umstellungen und Anpassungsmaßnahmen die Rentensysteme einigermaßen zu stabilisieren, kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß Strukturreformen mit neuer Dringlichkeit auf der politischen Tagesordnung stehen. Die absehbaren demographischen Veränderungen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten sind Herausforderungen in einer neuen Dimension. Rhetorische Beschwichtigungsformeln - wie die vielzitierte Behauptung „die Rente ist sicher“ - helfen dabei nicht weiter. Gleiches gilt allerdings auch für die Gegenposition, die hierzulande „in schöner Regelmäßigkeit seit 1978 etwa alle zwei Jahre, als eine Art rentenpolitischer running gag, den sicheren Zusammenbruch unseres Rentensystems postuliert...“.²

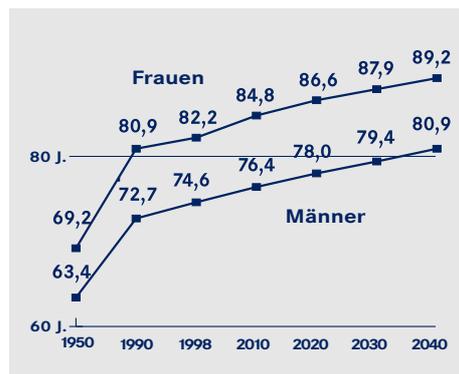
Auch in Frankreich hat sich die Rentenreformdebatte häufig in solchen problemvernebelnden Wechselbädern gegensätzlicher Prognosen zur Zukunft der Renten erschöpft. Jüngstes Beispiel dafür sind die Kontroversen um den sogenannten „Rapport Charpin“. Dieses Gutachten, auf das wir im folgenden noch ausführlich eingehen werden, wurde von der Regierung Jospin 1998 dem Leiter des französischen Plankommissariats, Jean-Michel Charpin, in

Auftrag gegeben. Zielvorgabe war, eine Bestandsaufnahme zu erstellen, langfristige Entwicklungslinien aufzuzeigen und mögliche Handlungsoptionen vorzulegen. Ende April 1999 wurde dieser Bericht der französischen Regierung übergeben.³ Die Kernaussage ist eindeutig: Ohne einschneidende Reformen wird das französische System der Alterssicherung den demographischen „Schock“ nicht überleben. Der Bericht nennt - bei unveränderter Entwicklung - absehbare Defizite von 400 Milliarden Francs in den allgemeinen Rentenkassen und von 250 Milliarden Francs bis 2040 in den Versorgungssystemen des öffentlichen Dienstes. Selbstverständlich hat dies eine breite politische und gesellschaftliche Debatte ausgelöst, die bis heute andauert. Alle Positionen sind vertreten: von der Einschätzung als eine realistische Sicht der Probleme bis hin zur Abqualifizierung der Entwicklungsperspektiven des Gutachtens als „nicht mehr zu steigernde apokalyptische Szenarien.“⁴

Diese Wortgefechte sind um so steriler, als die Bedeutung der demographischen Umbrüche unumstritten ist. Sie sind die zentrale Herausforderung an die bestehenden Rentensysteme in Frankreich und Deutschland, auch wenn die Alterssicherung nicht nur von der Bevölkerungsentwicklung, sondern auch von der Wirtschaftsentwicklung abhängig ist. Entscheidend bleibt: Beide Gesellschaften altern und „dies ist zwingend mit steigen-

Schaubild 1: Durchschnittliche Lebenserwartung von Männern und Frauen in Frankreich 1950 – 2040

Quelle: INSEE



5 Vgl. Rürup, a.a.O., S. 12.

6 Durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau im gebärfähigen Alter.

7 Beim Umlageverfahren werden mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen die laufenden Renten finanziert, d. h. der Beitragszahler finanziert nicht die eigene Rente, sondern leistet einen Beitrag zur finanziellen Absicherung der Bestandsrentner.

den Kosten der Alterssicherung verbunden. Diese Kosten kann man nicht wegreformieren, sondern nur ökonomisch sinnvoll und gerecht verteilen.“⁵

Weitgehend unbestritten ist gleichfalls, daß sich der Druck dieses demographischen Umbruchs auf die Rentensysteme mit Beginn des nächsten Jahrzehnts mehr und mehr auswirken und spätestens ab 2020 voll entfalten wird.

Der zentrale Faktor dieser demographischen „Revolution“ ist eine allgemein ebenso erfreuliche wie rentenpolitisch problematische Tatsache: nämlich ein spektakulärer Anstieg der Lebenserwartung in beiden Ländern und die dadurch zwingend werdende Verlängerung der Rentenbezugszeiten. So ist von 1960 bis 1996 die durchschnittliche Lebenserwartung in Deutschland bei den Männern von 67 Jahren auf 74 Jahre angestiegen, bei den Frauen im gleichen Zeitraum von 72 auf 80 Jahre.

Wie aus Schaubild 1 ersichtlich, ist diese Entwicklung in Frankreich noch ausgeprägter und wird allen Prognosen zufolge auch in den kommenden Jahrzehnten weiter fortschreiten.

Ein zweiter Faktor ist die in allen EU-Ländern seit 1965 kontinuierlich sinkende Geburtenrate⁶ – in Deutschland zwischen 1965 und 1995 von 2,5 auf etwas über 1,2, in Frankreich von 2,8 auf etwas über 1,5. Schließlich werden in Frankreich ab 2006 – in Deutschland einige Jahre später – die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Die vorhersehbaren, kurz- und langfristigen Folgen für die bestehenden Systeme der Alterssicherung liegen auf der Hand: Erheb-

lich ansteigende Ausgaben der Rentenkassen und eine dramatische und dauerhafte Veränderung des Verhältnisses von erwerbstätiger Bevölkerung zur Bevölkerung im Rentenalter. In Frankreich wird der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung von heute etwa 20% auf 27% im Jahr ansteigen und mehr als 33% im Jahr 2040 betragen. Das bedeutet eine Veränderung der Relation von Personen im Rentenalter zu den Erwerbstätigen von heute 4,8 zu 10 auf 6,4 zu 10 in zwanzig Jahren und schließlich 8,6 zu 10 im Jahr 2040.

In Deutschland kommen heute auf eine über 60jährige Person etwa 2,8 Personen im erwerbsfähigen Alter. In dreißig Jahren werden einer Person ab 60 Jahren nur noch etwa 1,4 Personen im Alter von bis 2060 Jahren gegenüberstehen.

Kurz: Die Alterssicherungssysteme in Frankreich und Deutschland drohen unter einer Zangenbewegung zusammenzubrechen. Auf der Einnahmeseite wird die Finanzierungsgrundlage durch immer weniger Beitragszahler gefährdet, während zugleich die Ausgabenprobleme der Rentenkassen durch den Alterungsprozeß enorm steigen.

Dabei ist es für Rentenreformdebatten nicht unerheblich, auf eine schlichte Tatsache zu verweisen: Unabhängig davon, welches System der Alterssicherung vorherrschend ist, können diese demographischen Herausforderungen nur bewältigt werden, wenn steigende Mittel – sei es individuell, sei es kollektiv – für die Altersvorsorge aufgebracht werden. Ob kapitalgedeckt, umlagefinanziert oder in einem Mix von beidem: Solange man an dem Ziel der Lebensstandardsicherung festhält, müssen die Grundlagen der Finanzierung der Alterssicherung neu bestimmt werden.

In Systemen, die überwiegend nach dem Umlageverfahren⁷ finanziert werden, wie in Frankreich und Deutschland, hat dies vor allem Konsequenzen für die Gestaltung der Beitragssätze. Angesichts der oben skizzierten Umbrüche müßten bei unveränderten Systemmerkmalen (Rentenhöhe, Renteneintrittsalter) die Beitragssätze um deutlich mehr als 10 Prozentpunkte angehoben werden. Schon heute gelten die durchschnittlichen Sätze von ca. 20% in beiden Ländern als durchaus problematisch. Eine Steigerung in der genannten Größenordnung wäre weder ökonomisch noch gesellschaftlich akzeptabel. Wirtschaftlich ist ein

Quelle: Problèmes économiques N° 2608
1999, S. 2

Tabelle 1: Prognostizierte Abhängigkeitsraten in den EU-Ländern (auf 100 15- bis 64jährige kommen x über 65jährige)

	2000	2005	2010	2020
Italien	26,6	29,3	31,3	36,3
Schweden	27,0	27,1	29,7	36,0
Finnland	22,2	23,4	25,6	35,4
Frankreich	24,5	25,3	25,8	33,0
Deutschland	23,6	27,0	29,6	32,7
Belgien	25,5	26,3	26,2	31,0
Spanien	24,5	25,6	26,6	30,2
Österreich	22,7	23,8	25,9	30,0
Großbritannien	23,9	23,7	24,2	29,2
Niederlande	20,0	20,7	22,0	28,8
Dänemark	22,1	21,9	23,3	27,0
Luxemburg	21,8	22,0	23,1	27,0
Irland	16,7	16,5	17,3	22,6

weiterer Anstieg der Arbeitskosten in diesen Dimensionen unverträglich, wenn die ökonomische Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährdet werden sollen. Ebenso verbietet sich eine zu starke Belastung der heute und zukünftig erwerb-

stätigen Bevölkerung (bei potentiell gleichzeitigem Sinken der zu erwartenden Renteneinkommen), wenn der Generationenvertrag, auf dem die Alterssicherung beruht, nicht Gefahr laufen soll, aufgekündigt zu werden.

Hinzu kommen die aktuellen Probleme

Neben diesem zukünftig erwartbaren Druck auf das Rentensystem – ab Mitte dieses Jahrzehnts und verstärkt mit Beginn des nächsten –, auf den aber bereits heute reagiert werden muß, sind es zusätzliche arbeitsmarktpolitische Probleme und ihre Folgen für die umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme, die bereits seit Jahren Gegenstand der Reformdebatten und Politiken sind. Damit ist zum einen die Tatsache angesprochen, daß eine (nahezu) unvermindert hohe Arbeitslosigkeit in Frankreich und Deutschland die Rentenkassen gleichsam in einem Zustand permanent drohender Finanzierungskrisen hält. Die durch Unterbeschäftigung bewirkten Beitragsausfälle wurden in den vergangenen Jahren mehr und mehr auch durch steuerfinanzierte Ausgleichsmechanismen kompensiert, um die Beitragssätze auf einem akzeptablen Niveau zu halten. Dazu gehört beispielsweise in Frankreich die in den letzten Jahren schrittweise erfolgte Anhebung der 1991 eingeführten steuerähnlichen Sozialversicherungsabgabe CSG (Contribution sociale généralisée), die in Höhe von 7,5% auf alle Einkommensarten erhoben wird. Gleiches gilt auch für die seit 1996 erhobene Abgabe zur Rückzahlung der Schulden der

Sozialversicherung (Remboursement de la dette sociale – RDS; auf 13 Jahre geplant).

Auch in Deutschland mußten die Folgen der Arbeitslosigkeit für die Rentenfinanzierung durch einen ansteigenden Bundeszuschuß kompensiert werden. Hinzu kam, daß die einigungsbedingten Rentenleistungen bzw. Leistungen infolge familienpolitischer Entscheidungen, die durchaus zu Recht als „versicherungsfremd“ bezeichnet werden können, von den Rentenkassen geschultert werden mußten.

Diese Mechanismen der Erhöhung und Umschichtung steuerfinanzierter Einnahmen zur Stabilisierung der Rentensysteme sind natürlich nicht beliebig erweiterbar. Deshalb unterliegt die Alterssicherung seit Jahren auch einem dauerhaften Zwang zu Sparaktionen. Eine der wirksamsten ist ohne Zweifel die in beiden Ländern praktizierte Abkoppelung der Rentenanpassung von der jeweiligen Nettolohnentwicklung. Die dabei erzielten kurzfristigen Spareffekte bei den laufenden Rentenausgaben sind beträchtlich, die langfristigen Wirkungen auf das Rentenniveau erheblich.

Sparmaßnahmen, aber noch keine Strukturreformen

8 Rürup, a.a.O. S. 15.

Im Gegensatz zu einer häufig anzutreffenden Einschätzung eines lähmenden Stillstandes waren die neunziger Jahre von durchaus weitreichenden Entscheidungen zur Anpassung der Rentensysteme an veränderte Rahmenbedingungen geprägt.

In Frankreich hat die damalige Regierung Balladur 1993 mehrere einschneidende Maßnahmen beschlossen. Eine schon vorher praktizierte Aussetzung der nettolohnbezogenen Rentenerhöhungen wurde für die Jahre 1994 bis 1999 fortgeschrieben. Bis zum 1. Januar 1999 erfolgten die Anpassungen preisindexiert. Nicht zuletzt diese Entscheidung hatte eine spektakuläre Rückführung des Defizits im Kernbereich der französischen Rentenversicherung von knapp 40 Mrd. Francs in 1993 auf etwas über 5 Mrd. Francs 1998 bewirkt. Eine weitere, tiefgreifende Veränderung war die Neufestlegung der Grundlagen der Rentenberechnung. Für die Berechnung der Rentenhöhe werden nicht mehr die zehn, sondern die 25 „besten“ Jahre zugrunde gelegt. Schließlich wurden mit dem Gesetz vom 28. August 1993 auch die notwendigen Beitragszeiten für eine Rente ohne Abschlag schrittweise bis 2008 von 37,5 Jahren auf 40 Jahre verlängert – alles Maßnahmen, die substantielle Einspareffekte haben. Umgekehrt bedeuten sie natürlich für große Bevölkerungsgruppen einschneidende kurz- und langfristige Rentenkürzungen. Im übrigen sind diese Maßnahmen der Rentenanpassung in einem bemerkenswert konfliktfreien Prozeß umgesetzt worden. Ganz im Gegensatz zu den Rentenreformplänen der Regierung Juppé von 1995, auf die wir noch eingehen werden.

Auch in Deutschland wurden mit der Rentenreform 1992 spürbare Veränderungen vorgenommen. Die für eine Vollrente erforderlichen Anwartschaften wurden heraufgesetzt, die Grundlagen der Rentenberechnung verändert und die Finanzierung neu geordnet. In den neunziger Jahren wurden auch Spareingriffe bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten vorgenommen. Die Einführung des „demographischen“ Faktors (der auf die Abflachung des Rentenanstiegs zielt) wurde beschlossen, aber 1998 von der neuen Regierung Schröder vorläufig ausgesetzt. Dafür wurde ein „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversi-

cherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“ (sog. „Korrekturgesetz“) im Dezember 1998 verabschiedet. Verschiedene Sofortmaßnahmen wurden beschlossen, eine Rentenstrukturreform angekündigt. Bei diesen „Korrekturmaßnahmen“ war es vor allem die Abkoppelung der Rentenerhöhungen von der Nettolohnentwicklung für zwei Jahre, die zu erheblichen Kontroversen geführt hat – zu Recht, bedeutet sie doch den Bruch eines mehrfach gegebenen Wahlversprechens der heutigen Regierung. Andererseits hat sie den Vorteil eines erheblichen Spareffekts. Mehr noch: Es ist ein „enormer, nachhaltiger und generationengerechter Sparvertrag. Denn durch das damit bewirkte schnelle Absenken des Rentenniveaus von 70% auf 67% in den nächsten drei Jahren erbringt diese Operation bis 2030 gut 70% der Ersparnisse des ausgesetzten demographischen Faktors und belastet insbesondere die gegenwärtigen Rentner, die – im Gegensatz zu den jetzt ‚Jungen‘ und zukünftigen Rentnern – noch eine sehr gute Beitragsrendite erzielen. Die Belastung der derzeitigen Rentnergeneration, zusammen mit der Senkung des Beitragssatzes von 20,3% auf demnächst 19,3% (durch die Umschichtung aus dem Öko-Steueraufkommen W.N.) stellt somit einen fulminanten Beitrag zur Erhöhung der Generationengerechtigkeit dar.“⁸

Als vorläufiges Fazit läßt sich festhalten: In beiden Ländern wurden Anpassungs- und Sparmaßnahmen umgesetzt. Diese Rentenpolitik hat zwar kurzfristige Stabilisierungseffekte gehabt, ohne jedoch Antworten auf die Herausforderungen von morgen zu geben. Strukturreformen, d. h. eine nachhaltige Sicherung der Altersversorgung, die den Leitbildern der Lebensstandardsicherung und des sozialen Ausgleichs entsprechen, stehen sowohl in Frankreich als auch in Deutschland noch aus. Auch wenn in beiden Ländern heute diese Herausforderung gleichermaßen auf der politischen Tagesordnung steht, sind die aktuellen Reformdebatten unterschiedlich weit gediehen.

So können die derzeitigen Pläne der Bundesregierung und die Ergebnisse bisheriger „Rentengipfel“ mit der Opposition als Einleitung einer veritablen Rentenstrukturreform gewertet werden. Dazu gehören in erster

Linie die langfristige Stabilisierung der Beitragssätze durch Umschichtungen aus dem Steueraufkommen, die gerechtere Verteilung der Belastungen zwischen Bestandsrentnern und zukünftigen Generationen, die Einführung einer zusätzlichen kapitalgedeckten Form der Altersvorsorge und damit der Ausbau eines mischfinanzierten Alterssicherungssystems und die Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung. Hinzu kommt die in der Diskussion

stehende Einführung einer aus Steuermitteln finanzierten bedarfsorientierten Mindestsicherung. Auch wenn in wichtigen Teilbereichen noch offensichtlicher Klärungsbedarf im einzelnen besteht, sind sowohl die Strukturen als auch die notwendigen Konsenslinien über die zukünftige Architektur dieses Bereichs sozialer Sicherung schon erkennbar, vielleicht sogar greifbar.

Wohin steuert Frankreich?

Gegenüber diesen, teilweise schon sehr konkreten Reformansätzen hierzulande steht die Diskussion in Frankreich gewissermaßen noch am Anfang. Lanciert wurde sie durch den bereits erwähnten Charpin-Bericht.

Dieses Gutachten für die Regierung hat eine umfassende gesellschaftliche (und nicht nur eine wie in der Vergangenheit häufig auf Experten begrenzte) Reformdebatte ausgelöst. Sie wird teilweise erbittert geführt. Dies mag aus deutscher Sicht und auf den ersten Blick um so erstaunlicher erscheinen, als die zentralen Reformperspektiven des *Rapport Charpin* wenig spektakulär erscheinen. Vorgeschlagen wird im Kern:

- die stufenweise Heraufsetzung der Altersgrenze von heute 60 Jahren auf 65 Jahre und die Verlängerung der notwendigen Beitragszeiten für eine Rente ohne Abschläge auf 42,5 Jahre;
- der Aufbau eines kapitalgedeckten Fonds zur flankierenden Finanzierung innerhalb des Umlageverfahrens. Damit sollen die Probleme der Finanzierung im Umlageverfahren gemildert, und nicht etwa eine neue „Säule“ aufgebaut werden;
- die Einleitung erster Schritte zur Vereinheitlichung der für Frankreich charakteristischen, außerordentlich vielfältigen Sondersysteme der Alterssicherung und ihre Anpassung an das allgemeine System (*Régime général de la sécurité sociale*).
- die Einrichtung eines Renten-Observatoriums zur besseren Steuerung laufender Anpassungen;

- die schnelle Umsetzung dieser Reformvorhaben bis 2006, da die demographischen Herausforderungen selbst bei hohen Produktivitätsfortschritten und niedriger Arbeitslosigkeit sonst nicht bewältigt werden können.

Gegen diese Reformvorschläge wurden und werden eine ganze Reihe von Argumenten ins Feld geführt. Sie lassen sich in drei Kategorien bündeln:

- Erstens Argumente, die Veränderungen des organisatorischen Status quo strikt ablehnen. Vor allem die vorgeschlagenen ersten Schritte zur Vereinheitlichung der zahlreichen Sondersysteme in der Alterssicherung und die Einführung kapitalgedeckter Instrumente stehen im Zentrum der Kritik.
- Ein zweites Bündel von Gegenargumenten wird aus arbeitsmarktpolitischer Sicht gegen die Verlängerung der Beitragszeiten und die Anhebung der Altersgrenzen vorgebracht.
- Drittens schließlich gibt es aus einer gesellschafts- und verteilungspolitischen Position heraus grundsätzliche Einwände gegen das Reformprojekt.

Der organisatorische Status quo – ein Reformhindernis?

9 Vgl. zu den besonderen Organisationsmerkmalen und Funktionsmechanismen des französischen Systems den Beitrag von Mechthild Veil: Konfrontation oder Konsens: Rentensystem und Rentenreformen in Frankreich, in: Frankreich-Jahrbuch 2000, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut u.a., Opladen: Leske + Budrich 2000 (erscheint im Herbst).

In der Tat weist das französische Rentensystem – im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Systemen – eine ganze Reihe von organisatorischen Besonderheiten auf,⁹ die in spezifischer Weise die Reformdebatte jenseits des Rheins prägen. Wie das nachfolgende Schaubild zeigt, besteht die französische gesetzliche Rentenversicherung aus einem allgemeinen System (Régime général de la sécurité sociale) und aus einer ganzen Anzahl von teilweise oder vollständig autonomen Son-

dersystemen. Das allgemeine System erfaßt die Beschäftigten des Privatsektors (Industrie, Handel und Dienstleistungen), besondere Angestelltengruppen im öffentlichen Dienst und Beschäftigte in Unternehmen mit Sonderstatus. Von den daneben bestehenden Sondersystemen (Régimes spéciaux de sécurité sociale) sind die Versorgungssysteme des öffentlichen Dienstes die gewichtigsten. Insgesamt gibt es mehr als dreihundert solcher Sondersysteme! Neben dieser Zersplitterung besteht ein

Schaubild 2: Das französische Rentensystem

Quelle: Travaux préparatoires au rapport Charpin

	GRUNDVERSORGUNG	ZUSATZVERSORGUNGEN	
Abhängig Beschäftigte			
LANDWIRTSCHAFT	MSA 650.000 Beitragszahler 2,17 Mio. Rentner	ARRCO 15 Mio. Beitragszahler 9 Mio. Rentner	AGIRC 3 Mio. Beitragszahler 1,6 Mio. Rentner
INDUSTRIE, HANDEL, DIENSTLEISTUNGEN	Régime Général de la Sécurité Sociale Verwaltet von CNAV	IRCANTEC 1,97 Mio. Beitragszahler 1,36 Mio. Rentner	
TEILGRUPPE BESCHÄFTIGTE IM ÖFFENTLICHE DIENST		DIVERSE KASSEN 45.000 Beitragszahler, 25.000 Rentner CNRCC (Chambre de commerce et d'industrie), CREPA (avoués), CRPCCMPA (ports autonomes), CRPNPAC (navigants de l' aéronautiquecivile), etc.	
UNTERNEHMEN MIT SONDERSTATUS		14 Mio. Beitragszahler 9,2 Mio. Rentner	
BEAMTE / ANGESTELLTE IM ÖFFENTLICHEN UND PARA-ÖFFENTLICHEN DIENST	SONDERSYSTEME DER SÉCURITÉ SOCIALE 4,7 Mio. Beitragszahler 3,5 Mio. Rentner Beamte, Staat, staatliche Krankenhäuser, staatliche Bergbehörde, Schiffsleute, Notare und notarielle Angestellte, EDF-GDF, RATP, SNCF, Banque de France, Opéra, Comédie Française		
Selbständige			
LANDWIRTSCHAFT	MSA 750.000 Beitragszahler 2 Mio. Rentner	REGIME COMPLEMENTAIRE Freiwillig	
HANDWERK	CANCAVA 480.000 Beitragszahler 680.000 Rentner + Zusatzversorgung		
HANDEL UND INDUSTRIE	ORGANIC 600.000 Beitragszahler 900.000 Rentner + freiwillige Zusatzversorgung		
FREIE BERUFE	CNAVPL 420.000 Beitragszahler 150.000 Rentner + obligatorische Zusatzversorgung CNBF 31.000 Beitragszahler 8.000 Rentner + obligatorische Zusatzversorgung		
KIRCHE	CAMAVIC 24 000 Beitragszahler 70.000 Rentner		

9 Vgl. dazu Wolfgang Neumann: Sozialstaat in der Krise. Die Sozialversicherungsreform der Regierung Juppé, in: Aktuelle Frankreich-Analysen, Nr. 3, Juli 1996.

zweites, grundsätzliches Merkmal des französischen Rentensystems in seiner Zweistufigkeit. Der größte Teil der Versicherten, nämlich 75%, wird von dem obligatorischen Basissystem und dem ebenfalls obligatorischen Zusatzversicherungssystem erfaßt. Grund- und Zusatzsysteme (die größten sind die ARRCO für Arbeitnehmer insgesamt und die AGIRC für leitende Angestellte) werden nach dem Umlageverfahren finanziert und von den Sozialpartnern verwaltet.

Es sind nun zum einen die großen Unterschiede der Regelungen in den jeweiligen Systemen, die sich als erhebliche Reformblockaden erweisen. Denn die je nach Sondersystem spezifischen Bedingungen (Altersgrenzen, Beitragssätze, Bewertung der Beiträge usw.) haben dazu geführt, daß sich langfristig ganz unterschiedliche „Besitzstände“ herausgebildet und verfestigt haben. Veränderungen, die diese tangieren, treffen auf den erbitterten Widerstand der betroffenen Gruppen. Selbst geringe Angleichungen sind nur schwer durchzusetzen. Es liegt auf der Hand, daß Reformvorschläge, die auf Vereinheitlichung zielen – wie eben auch von Jean-Michel Charpin zur Diskussion gestellt – nicht oder nur sehr schwer konsensfähig sind. So ist es trotz mehrfacher Versuche beispielsweise bis heute nicht gelungen, die Rentenversicherungssysteme des öffentlichen Dienstes an die Regelungen im privaten Sektor anzupassen, was die Altersgrenzen und Beitragszeiten für eine Rente ohne

Abschlag betrifft. Sie sind im öffentlichen Dienst weiterhin häufig günstiger als im privaten Sektor. Die Angleichung der verschiedenen Systeme ist ein politisch hochsensibler Bereich. Dies gilt spätestens seit 1995. Denn es waren die Rentenpläne der damaligen Regierung Juppé – die Angleichung der Beitragszeiten – als Teil einer umfassenden Reform des Sozialstaats,⁹ die zu massiven Streiks und schließlich auch zur Ablösung des Premiers geführt haben.

Auch der Widerstand gegen eine zweite Reformperspektive des Charpin-Berichts – den Aufbau neuer, kapitalgedeckter Instrumente – richtet sich gegen die Veränderung eines bestehenden organisatorischen Strukturmerkmals, nämlich den zweistufigen Aufbau in Form einer Grund- und Zusatzversorgung. Denn aus Sicht der Kritiker des Berichts würde die zusätzliche Schaffung kapitalgedeckter Formen der Alterssicherung zumindest tendenziell den bestehenden obligatorischen Zusatzversicherungen (deren Höhe innerhalb bestimmter Grenzen individuell gestaltet werden kann) die Mittel entziehen. Die Folge davon wäre eine weitere Verschärfung der Probleme der umlagefinanzierten Systeme, die ja gerade behoben werden sollen. Die Kritik mündet schließlich in eine Art „Generalverdacht“ gegen die Charpin-Reform. Ihr wird die Förderung einer „schleichenden Liberalisierung“ der sozialen Sicherheit insgesamt zugeschrieben.

Arbeitsmarktpolitische Kontroversen

Die vorgeschlagene Heraufsetzung der Altersgrenzen und die Verlängerung der Beitragszeiten zur Erlangung einer Rente ohne Abschlag stehen im Zentrum der kontroversen Diskussion in Frankreich. Sie wird von unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Positionen aus geführt. In der Tat liegt den Reformansätzen des Berichts vor allem eine beschäftigungspolitische Stoßrichtung zugrunde. Denn erklärtermaßen zielt die angestrebte Verlängerung der beitragspflichtigen Zeiten in erster Linie auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote insgesamt und bei den Arbeitnehmern ab 55 Jahren im besonderen. Gefordert wird deshalb von Charpin die Abkehr von einer in den 90er Jahren massiv praktizierten Politik der Vorruhestandsregelungen. Sie soll

gekoppelt werden mit der schrittweisen Verlängerung der Erwerbstätigkeit über die Altersgrenze von 60 Jahren hinaus. Es geht mit anderen Worten weniger darum, die Altersgrenze generell anzuheben, sondern vielmehr den in Frankreich sehr niedrigen Erwerbsgrad in der Altersgruppe der 55- bis 65jährigen zu erhöhen.

Zugleich werden bei einer Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters natürlich auch die Rentenlaufzeiten beträchtlich kürzer. Beide Maßnahmen führen – rein rechnerisch – zu einer spürbaren Entlastung der Rentenkassen, sowohl auf der Einnahmen- und mehr noch auf der Ausgabenseite. Der Charpin-Bericht sieht in diesem Maßnahmenpaket den „Königsweg“

Quelle: OECD / Rapport Taddei S. 19

Tabelle 2: Anteil berufstätiger Männer in der Altersgruppe 55–65 Jahre (in Prozent)

	Frankreich	Deutschland	Vereinigte Staaten	Niederlande	Irland	Spanien	Schweden	Großbritannien
1971	73,0	77,1	77,3	79,3	82,4	82,7	82,8	82,9
1997	38,4	47,3	65,5	43,0	57,8	50,5	2064,7	58,6
Veränderung in %	- 47,4	- 38,7	- 15,3	- 45,8	- 30,0	- 39,0	-22,0	- 29,3

11 Vgl. dazu Henri Sterdyniak/Gael Dupont/Alexis Dantec: Les retraites en France: que faire? In: Revue de l'OFCE, Nr. 68, Januar 1999, S. 19-82.

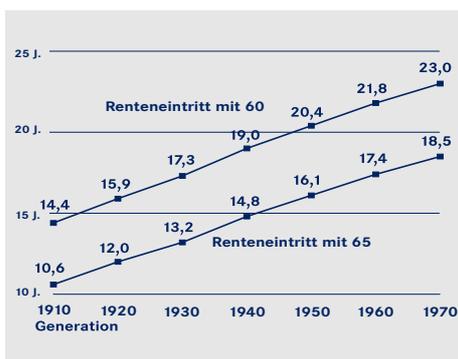
12 Diese Widersprüchlichkeit zwischen geforderter Heraufsetzung des Renteneintrittsalters und praktizierter Verjüngung der Belegschaften ist folgenreich. B. Rürup schreibt dazu bezogen auf die deutsche Debatte: „Es ist schon ein bemerkenswerter Befund, daß die deutsche Wohnbevölkerung altert, die Belegschaften in den Unternehmen aber immer jünger werden. Ursachen hierfür sind eine altersselektive, sprich jugendzentrierte Personalpolitik der Betriebe, begleitet – zumindest bis in die frühen 90er Jahre – durch die staatlichen Frühverrentungsprogramme (...). Überspitzt, aber deswegen nicht falsch: Es kann nicht gelingen, unsere derzeitigen sozialen Sicherungssysteme demographiefest (...) zu machen, wenn die betriebliche Personalpolitik nicht mitspielt, bzw. dies unterläuft“, a.a.O., S. 19.

zur Lösung der anstehenden Rentenprobleme. Denn die Heraufsetzung von Altersgrenzen und Laufzeiten garantiere eine weitgehende Beitragsstabilität und verändere das bestehende Rentenniveau nur geringfügig. Zudem sei es die einzig adäquate Antwort auf den Anstieg der Lebenserwartung.

Von gewerkschaftlicher Seite und von Teilen der Wissenschaft¹¹ wurden diese Forderungen vor allem mit Hinweis auf die reale Arbeitsmarktsituation und auf Strukturveränderungen im Beschäftigungssektor vehement zurückgewiesen. Sie werden als reines Modelldenken bezeichnet, dem jede empirische Grundlage fehle. Zum einen – so die Argumentation – bewirke die bestehende und andauernd hohe Jugendarbeitslosigkeit einen verspäteten Einstieg der jungen Generationen in das Berufsleben. Für viele wäre deshalb eine mehr als vierzigjährige Berufstätigkeit zur Erlangung einer Vollrente kaum möglich. Hinzu käme, daß

mit dem Ansteigen von Berufsbiographien, die von Brüchen und Diskontinuitäten gekennzeichnet sind, gerade diese Gruppe besonders negativ betroffen wäre. Vor allem aber stünden die Vorschläge der Charpin-Kommission in einem offenen Widerspruch zu der zunehmend praktizierten betrieblichen Personalpolitik der Verjüngung von Belegschaften.¹² Wenn keine bzw. nicht ausreichend Arbeitsplätze für Beschäftigte ab 55 Jahren vorhanden sind, dann bleibt jede Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters aus reformpolitischer Sicht insofern wirkungslos, als keine tatsächlichen Beschäftigungseffekte erzielt werden. Das Drehen allein an dieser „Stellschraube“ liefert keinen Beitrag zur Lösung der Rentenprobleme. Im Gegenteil. Denn ohne eine substantielle Änderung der gegenwärtigen Bedingungen am Arbeitsmarkt würde die Umsetzung der Vorschläge des *Rapport Charpin* für viele faktisch zur Absenkung der Renten auf ein sozial nicht akzeptables Niveau führen. Auch wenn die Rentenreformvorschläge von Jean-Michel Charpin zur Abmilderung dieses Mechanismus eine erstmalige Berücksichtigung von Ausbildungszeiten und eine verbesserte Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit bei der Berechnung der Renten vorsehen, bleibt dieser Widerspruch bestehen. Mehr noch: Die Forderung des französischen Arbeitgeberverbandes Medef nach einer noch weitergehenden Verlängerung der Beitragszeiten auf 45 Jahre (ohne sie begleitende Vorschläge einer Anpassung der Personalpolitik der Betriebe) verschärft die Gegensätzlichkeit der Standpunkte. Ein Konsens ist nicht in Sicht.

Schaubild 3: Erwartbare Dauer des Rentenbezugs nach Generationen – männliche Beschäftigte (in Jahren)



Quelle: INSEE 1996

Rentenreform – vor allem ein verteilungspolitisches Grundproblem?

Eine dritte Trennlinie schließlich besteht in der aktuellen Rentenreformdebatte hinsichtlich einiger grundsätzlicher Annahmen, die der *Rapport Charpin* thematisiert

bzw. als Ausgangspunkt wählt. Zum einen die Annahme, daß der demographische Strukturwandel ein Verhältnis von Erwerbsbevölkerung zu Rentnern zur Folge habe,

13 S. dazu die jüngste Publikation aus diesem Kreis: Les retraites au péril du libéralisme, a.a.O. (s. FN 3).

das den Versorgungssystemen die finanzielle Grundlage entziehe, eine Entwicklung, so Charpin, die auch durch Produktivitätsfortschritte und eine sinkende Arbeitslosigkeit nicht kompensiert werden könne. Die Gegenargumentation – exemplarisch vertreten durch eine Gruppe von Gewerkschaftlern in der Fondation Copernic¹³ – geht von einer grundsätzlich anderen Feststellung aus: von der Behauptung, daß die zukünftig erwartbaren Produktivitätsfortschritte, flankiert von einer deutlichen Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt in den kommenden Jahrzehnten ausreichen, um die demographische Verschlechterung des Verhältnisses von Erwerbstätigen zu Rentnern ökonomisch aufzufangen. Worauf es also ankäme, sei die Sicherung eines entsprechenden Produktivitätswachstums und ein Abbau der Arbeitslosigkeit, um den Verteilungsspielraum für steigende Ausgaben der Alterssicherung zu sichern. Aus dieser Perspektive erscheint die Rentenreform in erster Linie als gesamtgesellschaftliches und politisches Verteilungsproblem. Die demographisch erzwungenen Anpassungsmaßnahmen bei den entscheidenden Parametern (Beitragssatz, Rentenalter, Rentenhöhe) würden dann – so die Argumentation – weitaus weniger dramatisch ausfallen, als dies der *Rapport Charpin* unterstelle.

Diese gesellschaftspolitische Dimension, d. h. die Einbettung der Rentenreform in den Kontext zukünftiger Verteilungsmechanismen einer alternden Gesellschaft, werde aber im Reformprojekt von Jean-Michel Charpin nur in sehr unzureichender Weise thematisiert. Zudem basiere die Prognose von Charpin auf übertrieben pessimistischen Annahmen hinsichtlich zukünftiger Produktivitätssteigerungen und Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit.

In die gleiche Richtung weist auch die Kritik an einer weiteren Grundannahme des aktu-

ell diskutierten Reformberichts: die immer wieder geradezu dramatisch beschworene Verschlechterung der Relation zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern als zentrale Begründung für die Reform wird als wenig taugliches Argument zurückgewiesen.

Tabelle 3 verdeutlicht diese Argumentation. Sie stellt nicht nur die üblicherweise verwendete Abhängigkeitsquote (s. Tabelle 1) und ihre zeitliche Entwicklung dar, sondern „erweitert“ diese. Dabei werden zum einen Veränderungen der Relationen zwischen Beschäftigten und Unbeschäftigten (Jugendliche unter 20 Jahren und Ältere über 60 Jahren) in der französischen Gesellschaft insgesamt erfaßt. Zum anderen werden die unterschiedlichen gesellschaftlichen Kosten für die Jungen und Alten „gewichtet“. Mit anderen Worten: Die „erweiterten“ und „gewichteten“ Abhängigkeitsraten sollen die tatsächlichen finanziellen „Belastungen“ der Gesellschaft deutlich machen, indem insgesamt der Anteil der Bevölkerung, der faktisch zur Wertschöpfung beiträgt, jenem gegenüber gestellt wird, der aus unterschiedlichen Gründen nicht am Wertschöpfungsprozeß beteiligt ist.

Dabei zeigt sich, daß diese Abhängigkeitsraten – und damit die Belastungen der Gesellschaft insgesamt – sich weit weniger dramatisch verändern, als dies die alleinige Gegenüberstellung von Erwerbstätigen und Rentnern suggeriert. Auch hier wird also die Rentenfrage in einen erweiterten gesellschaftlichen Zusammenhang gestellt. Allerdings steigen auch bei dieser Betrachtungsweise die Belastungen der Gesellschaft insgesamt durch den Alterungsprozeß, jedoch erst ab den Jahren 2020/2030 und zudem in weniger spektakulärem Umfang.

Tabelle 3: „Erweiterte“ Abhängigkeitsraten (Alten- und Jugendquotienten) in Frankreich

	1995	2005	2010	2020	2030	2040
+ 60 Jahre/20-60 Jahre	0,39	0,40	0,43	0,53	0,64	0,71
- 20 Jahre u. + 60 Jahre/20-60 J.	0,87	0,86	0,91	1,00	1,12	1,19
-20 Jahre (gewichtet) u. + 60 J./20-59 Jahre	0,63	0,63	0,68	0,78	0,89	0,96
Unbeschäftigte / Beschäftigte	1,63	1,47	1,40	1,52	1,64	1,73
Gewichtete Unbeschäftigte/Beschäftigte	1,29	1,17	1,11	1,23	1,36	1,44

Welche politischen Entscheidungen werden folgen?

14 Dominique Taddei: Pour des retraites choisies et progressives. Rapport au Conseil d'analyse économique 1999.

15 René Teulade: L'avenir des systèmes de retraites. Rapport au Conseil Economique et Social 1999.

Betrachtet man die Gegensätzlichkeit der Standpunkte in der französischen Debatte, dann ist ein Konsens in der Sache nicht in Sicht. Das gilt um so mehr, als neben dem Bericht des Leiters des Plankommissariats, Jean-Michel Charpin, zwei weitere Gutachten der französischen Regierung zugeleitet wurden, die gleichermaßen die „alarmistische“ Signale von Charpin kritisieren und die prognostizierten Folgen des „demographischen Schocks“ als überzeichnet bewerten. Sowohl der Rapport Taddei¹⁴ als auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialrats – Rapport Teulade¹⁵ – stellen den demographischen Wandel und seine problematischen Folgen für die Rentensysteme nicht in Frage, gehen aber davon aus, daß diese Herausforderungen bei guten Wachstumsaussichten und mit einer Reihe von differenzierten Einzelmaßnahmen (z. B. Abkehr von Vorruhestandsregelungen, gleitende Übergänge in den Ruhestand) bewältigt werden können.

Wie wird sich die Regierung Jospin in diesem „Gefecht der Gutachten“ entscheiden? Eine erste Stellungnahme über die grundsätzliche Ausrichtung der zukünftigen Gestaltung des Rentensystems ist für die nächsten Wochen angekündigt. Sie soll Auskunft geben über das Reformtempo und über die Reformrichtung. Nicht zuletzt mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2002 spricht einiges dafür, daß einschneidende Maßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgen werden. In die gleiche Richtung weist auch die bisherige Politik Jospins, der in der Rentenfrage eine eher behutsame Vorgehensweise gewählt hat. Dies scheint um so nachvollziehbarer, als seit den heftigen Auseinandersetzungen um die Reformen der Regierung Juppé 1995 dieser Kernbereich der sozialen Sicherung von hoher politischer Brisanz ist.

Sowohl hinsichtlich der politischen Umsetzung als auch der inhaltlichen Bewertung der Reformdebatten liefert ein deutsch-französischer Vergleich ein kontrastiertes Bild. Was bei den Debatten zuerst auffällt, ist eine weitgehende Gemeinsamkeit, an der grundsätzlichen Architektur der Rentensysteme festzuhalten. In beiden Ländern gibt es keine Tendenz zur Abkehr vom Umlageverfahren in der Alterssicherung zugunsten eines Kapitaldeckungssystems. Zugleich – und dies ist eine weitere

Gemeinsamkeit – haben beide Länder in den vergangenen Jahren ihre Rentensysteme einem permanenten Anpassungsprozeß unterworfen: Heraufsetzung der Altersgrenzen, Maßnahmen zur Senkung der Rentenhöhe, zur Abflachung des Rentenanstiegs, Trendumkehr beim Vorruhestand, Erhöhung der steuerfinanzierten Einnahmen – die Liste vergleichbarer, teilweise identischer Maßnahmen rentenpolitischer Praxis ließe sich unschwer verlängern.

Auch die zentrale Herausforderung der Zukunft, die Alterssicherung langfristig demographiefest zu gestalten, stellt sich in beiden Ländern mit gleicher Dringlichkeit. Eine Rentenstrukturreform steht sowohl in Frankreich als auch in Deutschland ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Die aktuellen Reformdebatten allerdings sind von einem deutlichen time-lag gekennzeichnet. Während sie in Deutschland einen durchaus entscheidungsreifen Grad erreicht haben, steht unser Partnerland am Beginn eines Klärungsprozesses, der zudem mehr von Konfrontation als von Übereinstimmung begleitet wird.

Daß dies so ist, liegt nicht nur an der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der jeweiligen Systeme. Mehr noch wird diese Divergenz von der akzentuiert gesellschafts- und verteilungspolitischen Dimension der französischen Rentendebatte geprägt.

Dennoch: Daß die Ziele der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit einerseits und der sozialen Kohäsion andererseits kompatibel gehalten werden müssen, darin besteht weitgehende Übereinstimmung bei den entscheidenden Akteuren. Welche Reformwege dazu jedoch beschritten werden sollten, wird beiderseits des Rheins unterschiedlich diskutiert.

Wenn zutrifft, daß gemeinsame Klärungsprozesse für die Bewältigung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa notwendig sind, dann steht dem deutsch-französischen Dialog zwischen den politischen und gesellschaftlichen Akteuren über die Zukunft unserer Renten noch ein hartes Stück Arbeit bevor.

Aktuelle Publikationen des DFI

Sabine Ruß; Joachim Schild; Jochen Schmidt; Ina Stephan (Hrsg.): Parteien in Frankreich. Opladen (Leske + Budrich) 2000, 330 S.

Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. / Marieluise Christadler ; Henrik Uterwedde (Hrsg.). - Opladen: Leske und Budrich ; Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1999. - 672 S. - (Schriftenreihe; Bd. 360)

Frankreich-Jahrbuch 1999. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut in Verbindung mit Lothar Albertin . Red.: Joachim Schild. - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 280 S.

Projekt deutsch-französische Verständigung. Die Rolle der Zivilgesellschaft am Beispiel des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg./ Hrsg.: Hans Manfred Bock. - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 492 S.

Frankreich-Jahrbuch 1998. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut in Verbindung mit Lothar Albertin u.a. Red.: Joachim Schild. - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 290 S.

Wertewandel in Deutschland und Frankreich. Nationale Unterschiede und europäische Gemeinsamkeiten/ Hrsg. von Renate Köcher und Joachim Schild. - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 388 S.

Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert. / Hrsg. von Robert Picht u.a. - München: Piper, 1997. - 394 S.

René Lasserre / Joachim Schild / Henrik Uterwedde: Frankreich - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. - Opladen: Leske und Budrich, 1997. - 256 S. (Grundwissen Politik. Bd 19).

Die Aktuellen Frankreich-Analysen des DFI

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Joachim Schild

Herausgeber:

Deutsch-Französisches Institut

Asperger Straße 34, D-71634 Ludwigsburg

Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0

Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50

E-mail: dfi-lb@dfi.de

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten unter folgender Adresse:

<http://www.dfi.de>

Zuletzt erschienene Aktuelle Frankreich-Analysen:

J. Schild: Frankreich nach den Europawahlen - Parteienlandschaft in Bewegung, Juli 1999. - 12 S.

W. Neumann: Neue Wege aus der Beschäftigungskrise?, Dezember 1998. - 12 S.

J. Schild/H. Uterwedde: Chance zum Neubeginn: Deutsch-französische Beziehungen nach dem Regierungswechsel in Bonn, November 1998. - 12 S.

R. Picht: Deutsch-französischer Hochschulaustausch: Stand und Perspektiven, Oktober 1998. - 12 S.

K. Forster: Perspektiven deutsch-französischer und europäischer Rüstungskooperation, Juni 1998. - 12 S.

J. Schild: Front National - Spaltpilz für die bürgerliche Rechte, April 1998. - 12 S.