

## TEIL I

# Politikfragen

*Dieser erste Teil der Veröffentlichung setzt sich eingehend mit den Fragen auseinander, denen sich politische Entscheidungsträger im Rentenbereich heute gegenübersehen. Er besteht aus vier Kapiteln.*

*Das erste Kapitel untersucht die Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Rentensysteme. Welche Länder und welche Personengruppen sind am stärksten betroffen? Mit welchen Maßnahmen können die Regierungen helfend eingreifen, und welche Maßnahmen sollten sie vermeiden? Das Kapitel enthält zudem Daten über den Anlageerfolg privater Rentenversicherungen.*

*Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit der Einkommens- und Armutssituation der älteren Bevölkerung und analysiert die Trends der letzten zwanzig Jahre. In vielen Ländern hat sich die Lage der Rentner im Vergleich zur Gesamtbevölkerung verbessert, Altersarmut besteht aber nach wie vor. Dieses Kapitel wirft auch einen Blick in die Zukunft, indem es zeigt, wie sich volkswirtschaftliche, gesellschaftliche und rentensystemspezifische Veränderungen auf die Einkommens- und Armutssituation der heutigen Arbeitskräfte auswirken könnten, wenn sie das Rentenalter erreichen.*

*Das dritte Kapitel zeigt die Änderungen der Rentensysteme auf, die in der Zeit zwischen 2004 und Ende Mai 2009 angekündigt wurden. Nahezu alle OECD-Länder haben in den letzten Jahren Rentenreformen vorgenommen, wobei sie Fragen der Angemessenheit der Rentenleistungen, der langfristigen Tragfähigkeit der Rentensysteme und der Effizienz der Alterseinkommenssicherung angegangen sind.*

*Das letzte Sonderkapitel interessiert sich für den Erfassungsgrad der freiwilligen privaten Altersvorsorge und untersucht, wie dieser je nach Alter und Arbeitsentgelt variiert. Obwohl die aktuelle Finanzkrise den privaten Rentensparnissen einen schweren Schlag versetzt hat, werden private Renten in der Altersvorsorge weiter eine wichtige Rolle spielen. In diesem Kapitel werden fünf verschiedene Maßnahmen evaluiert.*



# 1. Rentensysteme in der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Finanzkrise entwickelt sich rasch zu einer Wirtschafts- und Sozialkrise. Die meisten OECD-Länder befinden sich bereits in der Rezession, und andere Länder werden ihnen folgen. Die Arbeitslosenquoten steigen in der ganzen Welt, während die Durchschnittsverdienste zu sinken beginnen. Die Finanzkrise hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Renteneinkommen, die auf verschiedene Weise beeinträchtigt werden.

Die privaten Pensionsfonds haben einen schweren Schlag erlitten: Im Kalenderjahr 2008 haben ihre Anlagen insgesamt 23% ihres Werts eingebüßt, was rd. 5,4 Bill. US-\$ entspricht. Das bedeutet, dass viele Menschen einen beträchtlichen Teil ihrer in Altersvorsorgeplänen und anderen Vermögenswerten angelegten Altersersparnisse verloren haben. Für manche Menschen besteht zudem das Risiko, doppelt getroffen zu werden, wenn sie zusätzlich zu einem erheblichen Teil ihrer Ersparnisse auch noch ihren Arbeitsplatz verlieren. Dieses Problem ist für ältere Arbeitskräfte besonders gravierend, da sie im Fall von Arbeitslosigkeit nicht nur größeren Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt begegnen, sondern ihnen auch weniger Zeit verbleibt, um darauf warten zu können, dass ihre Rentenersparnisse wieder an Wert gewinnen.

Die staatlichen Rentensysteme werden aber ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen. Die Arbeitslosigkeit und der Verdienstrückgang werden die Beitragseinnahmen der umlagefinanzierten Rentensysteme reduzieren, wodurch es für diese Systeme schwerer wird, die Rentenleistungen zu erbringen. Auch einige öffentliche Pensionsreservefonds haben große Anlageverluste erlitten. Die Finanz- und Wirtschaftskrise verdeutlicht und verschärft folglich zugleich die längerfristigen strukturellen Probleme, mit denen die Rentensysteme vieler Länder auf Grund der Bevölkerungsalterung konfrontiert sind.

Abschnitt 1 dieses Kapitels befasst sich mit den Personengruppen, deren Renteneinkommen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise beeinträchtigt wurden bzw. werden. In Abschnitt 2 wird näher beleuchtet, welche einzelstaatlichen Renteneinkommenssysteme durch die Krise mit den größten Herausforderungen konfrontiert sind. Es wird untersucht, inwieweit das Ausmaß der Auswirkungen in den einzelnen Ländern von der *Konzeption der Rentensysteme* abhängt (öffentliche und private Altersvorsorge). Darüber hinaus wird der Effekt der *Zusammensetzung der Portfolios der Pensionsfonds* analysiert. Abschnitt 3 liefert einen Überblick über mögliche Reaktionen der Politik, um die Effekte der aktuellen Krise zu mindern und die Rentensysteme gegenüber künftigen Krisen widerstandsfähiger zu machen. In Abschnitt 4 werden die Schlussbetrachtungen aufgeführt.

## 1. Welche Gruppen sind besonders hart von der Rentenkrise betroffen?

Um die sozialen Auswirkungen der Krise im Bereich der Renten zu bewerten, reicht es nicht aus, einzig und allein die Pensionsfonds zu betrachten. Hinter den durchschnittlichen Anlageverlusten verbirgt sich eine Vielzahl von Effekten auf den Lebensstandard der einzelnen Arbeitskräfte und Rentner. Daher richtet dieses Kapitel den Blick auf *Einzelpersonen* und ihre Anfälligkeit im Alter anstatt auf Institutionen, wie z.B. Pensionsfonds. Dabei werden die Folgen der Krise für verschiedene Gruppen von Arbeitskräften und Rentnern in Abhängigkeit von einer Reihe von Kriterien erörtert, wie dem Alter der betroffenen Personen und der Art der Altersvorsorgepläne, die sie abgeschlossen haben.

**Alter**

Der wichtigste Faktor ist das Alter des Betroffenen. In Tabelle 1.1 wird die Bevölkerung in drei Gruppen unterteilt: *a)* Personen, die bereits im Ruhestand sind, *b)* Personen, die kurz vor dem Ruhestand stehen, und *c)* jüngere Arbeitskräfte und Personen im Haupterwerbsalter, die noch weit vom Ruhestand entfernt sind. Tabelle 1.1 zeigt, in welchem Maße die einzelnen Altersgruppen von der Krise betroffen sind, wobei das Spektrum von „stark betroffen“ bis „weniger betroffen“ reicht.

**Tabelle 1.1 Ausmaß der Effekte auf das Renteneinkommen nach Altersgruppe und Altersvorsorgeplan**

	Jüngere Arbeitskräfte/Personen im Haupterwerbsalter	Kurz vor der Verrentung stehende Personen	Rentner
Stark betroffen		Versicherte in reiferen privaten DC-Systemen  (insbesondere: <i>a)</i> im Fall eines stärkeren Engagements in risikoreiche Aktiva und <i>b)</i> wenn das Rentenskapital bei Renteneintritt in regelmäßige Rentenzahlungen umgewandelt werden muss)	Rentner, die ihr Kapital aus Systemen mit Beitragsprimat bei Renteneintritt nicht in regelmäßige Rentenzahlungen umgewandelt haben  (insbesondere im Fall eines größeren Engagements in risikoreiche Aktiva)
Mäßig betroffen		Versicherte in reiferen privaten DB-Systemen  Staatliche, umlagefinanzierte Rentensysteme mit Defiziten	Versicherte in Systemen mit automatischer Leistungsanpassung  (z.B. bedingte Indexierung, Ausgleichsmechanismen, Anpassungen zur Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit)
Weniger betroffen	Die Mehrheit der Personen in dieser Gruppe	Versicherte in jüngst eingerichteten privaten DC-Systemen	Rentner, die ihr Kapital aus DC-Systemen vor der Krise in regelmäßige Rentenzahlungen umgewandelt haben  Die meisten Versicherten in DB-Systemen oder staatlichen, umlagefinanzierten Rentensystemen

DB = defined benefit (Leistungsprimat), DC = defined contribution (Beitragsprimat).

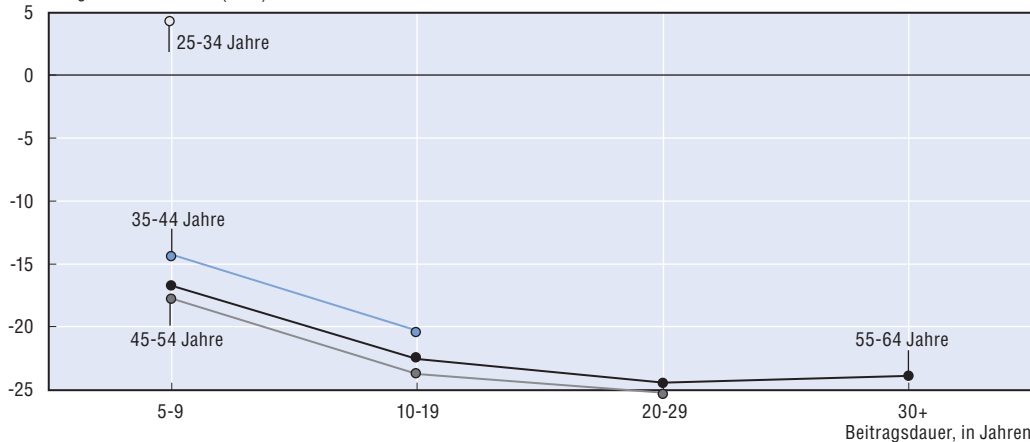
Die Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise dürften für jüngere Arbeitskräfte und Personen im Haupterwerbsalter am geringsten sein. Jüngere Arbeitskräfte verfügen über mehr Zeit, um ihr Rentenskapital wieder aufzubauen, sobald sich die Wirtschaft erholt, auch wenn ihre Verluste ganz klar umso größer sein werden, je länger die Rezession anhält.

Die Salden der privaten Rentenkonten von jüngeren Arbeitskräften sind in der Regel niedrig und folglich sind ihre finanziellen Verluste in absoluter Rechnung gegenüber anderen Altersgruppen ebenfalls gering. Abbildung 1.1 zeigt Daten zur Entwicklung der Kontosalde in im Jahr 2008 für die wichtigsten privaten Rentensysteme mit Beitragsprimat in den Vereinigten Staaten, d.h. die 401(k)-Pläne, die nach der entsprechenden Steuerrechtsklausel benannt sind. Die Veränderung der Salden ist separat nach Alter und Beitragsjahren der Versicherten dargestellt. Für 25- bis 34-Jährige, die mindestens fünf Jahre eingezahlt haben, waren die im Jahresverlauf getätigten Beitragszahlungen höher als die Anlageverluste, so dass ihre Salden um nahezu 5% gestiegen sind.

Die in Tabelle 1.1 am stärksten betroffene Gruppe sind im Allgemeinen die Personen, die kurz vor dem Ruhestand stehen. Im Gegensatz zu jüngeren Arbeitskräften verbleibt ihnen nicht genügend Zeit, um auf eine Erholung der Märkte zu warten. Das heißt, dass sie wohl nicht mehr in der Lage sein werden, die Verluste wieder hereinzuholen, die sie bei ihren Anlagen in privaten Pensionsfonds oder öffentlichen Pensionsreservefonds und ihren anderen Ersparnissen jüngst verzeichnet haben. Selbst wenn sie ihren Renteneintritt über den geplanten Termin hinaus verschieben, erlaubt ihnen dies u.U. nur einen Teil ihrer Verluste auszugleichen. Abbildung 1.1 zeigt, dass der Rück-

Abbildung 1.1 **Entwicklung der Kontosalden von 401(k)-Plänen in den Vereinigten Staaten, 2008**

Veränderung der Kontosalden (in %) zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 20. Januar 2009



Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf Personen, die zum 31. Dezember 2008 über Guthaben verfügten, unter Zugrundelegung der 21 Millionen Inhaber von 401(k)-Konten, die in der Datenbank des Employee Benefit Research Institute (EBRI) und des Investment Company Institute (ICI) registriert sind.

Quelle: VanDerhei, J. (2009), „The Impact of the Recent Financial Crisis on 401(k) Account Balances“, *Issue Brief*, No. 326, Employee Benefit Research Institute, Washington D.C.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635204112635>

gang der Kontosalden in privaten Rentenplänen in den Vereinigten Staaten für die Gruppe der 45- bis 54-Jährigen am größten war, das Verlustspektrum reichte hier von rd. -18% für Personen, die erst seit kurzem Beiträge entrichten, bis zu -25% für längere Beitragsdauern. Für die Altersgruppe 55-64 Jahre fiel der Rückgang der Vermögenswerte auf den Konten unabhängig von der Dauer der Beitragszahlungen etwas geringer aus.

Die derzeitigen Rentner befinden sich in Tabelle 1.1 am Ende der Altersskala. Das Ausmaß, in dem die Krise diese Gruppe trifft, hängt von der Zusammensetzung ihrer Renteneinkommen ab. Die Höhe der Leistungen der öffentlichen Rentenversicherungen wird normalerweise durch einen Katalog von Regeln definiert, und die Kaufkraft der Renten ist durch automatische Indexierungsverfahren gesichert. In mehreren Ländern könnte die Krise infolge von automatischen Anpassungsmechanismen, die u.U. zu einer Verringerung der Rentenleistungen führen (siehe unten), dennoch Auswirkungen auf die Höhe der staatlichen Renten haben. Die Leistungen der privaten Altersvorsorge sind in der Regel ebenfalls geschützt, da betriebliche Altersvorsorgesysteme und private Rentenversicherungen Aktiva besitzen, mit denen die Zahlung der Renten abgesichert ist. Die Last der Deckung der Verluste wird von anderen Akteuren getragen, wie Arbeitgebern, Finanzdienstleistern, staatlichen Garantiprogrammen und Beitragszahlern. Bei freiwillig abgeschlossenen Altersvorsorgeplänen oder Wohnimmobilienwerten, auf die sich die derzeitigen Rentner während ihres Ruhestands zu stützen hofften, sind die Effekte der Krise natürlich zu spüren. Für manche Rentner sind die Verluste aus diesen Vermögenswerten beträchtlich, und da die Zinsen sich auf historischen Tiefständen befinden, könnte dies eine deutliche Verschlechterung ihres Lebensstandards zur Folge haben.

### Art der Altersvorsorgepläne

Der zweitwichtigste Bestimmungsfaktor für den Effekt der Krise auf die Renten ist die Art der Programme, aus denen sich das Rentensystem eines Landes bzw. die individuelle Altersvorsorge zusammensetzt.

In *Altersvorsorgeplänen mit Beitragsprimat* spart der Einzelne für seine Rente Beiträge auf einem individuellen Konto an, wobei die Höhe der Rentenleistungen durch den Anlageerfolg bestimmt wird. Je nach dem Umfang des Engagements in risikoreichere Aktiva müssen Personen, die kurz vor dem Ruhestand stehen, in jüngster Zeit verzeichnete Anlageverluste möglicherweise

als unabänderlich hinnehmen, da sie u.U. nicht über genügend Zeit verfügen, um auf eine Erholung der Märkte warten zu können, bevor sie ihr Renteneinkommen benötigen. Die Kontosalen von jüngeren Arbeitskräften sind niedriger, daher werden auch ihre Anlageverluste relativ gering ausfallen (gemessen an den Rentenersparnissen ihres ganzen Lebens). Darüber hinaus können diese Verluste bei einer Konjunkturerholung wieder hereingeholt werden, zumal die aktuellen Beiträge dieser Arbeitskräfte angesichts der gegenwärtig niedrigen Vermögenspreise in der Zukunft eine hohe Rendite bringen dürften. Für Rentner, die über ein System mit Beitragsprimat versichert sind, hängt der Effekt der Krise davon ab, was sie zum Zeitpunkt ihres Renteneintritts mit dem auf ihrem Konto akkumulierten Kapital gemacht haben. Viele Rentner sind geschützt, da sie ihr Rentenskapital vor der Krise in *regelmäßige feste Rentenzahlungen* umgewandelt haben, womit sie vorherige Anlageerträge festgeschrieben haben und von lebenslangen Leistungen profitieren können. Andere haben ihr Rentenskapital jedoch nicht umgewandelt oder haben dies aufgeschoben, so dass sie je nach Zusammensetzung ihres Portfolios u.U. große Verluste erlitten haben.

Bei *privaten Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat* war ebenfalls ein Wertverlust der Aktiva zu verzeichnen. Diese Pläne mit festen Leistungszusagen bilden in Island, den Niederlanden und der Schweiz den Grundstein der Renteneinkommen. Auch in anderen Ländern, wie Kanada, Irland, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, sind sie für Arbeitskräfte, die kurz vor dem Ruhestand stehen, eine wichtige Renteneinkommensquelle. Jüngere Arbeitskräfte sind in den letztgenannten Ländern jedoch mit viel größerer Wahrscheinlichkeit in Systemen mit Beitragsprimat versichert (Kasten 1.1).

#### Kasten 1.1 Die Umstellung vom Leistungs- zum Beitragsprimat in der betrieblichen Altersvorsorge

Die Umstellung von Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat auf solche mit Beitragsprimat nahm in den **Vereinigten Staaten** ihren Anfang. 1980 waren dort 32% der aktiven Mitglieder betrieblicher Altersvorsorgesysteme über Programme mit Beitragsprimat abgesichert. In den folgenden 15 Jahren verdoppelte sich dieser Anteil auf 64% im Jahr 1995 und stieg dann weiter auf 71% im Jahr 2003 (United States Department of Labor, verschiedene Jahre).

In **Kanada** ist laut dem nationalen Statistikamt (Statistics Canada) seit Anfang der 1980er Jahre ein Rückgang der Absicherung über betriebliche Altersvorsorgepläne zu verzeichnen. Einer der Gründe für diese Entwicklung ist, dass viele Arbeitgeber anstelle der traditionellen betrieblichen Altersvorsorgepläne inzwischen individuelle Sparpläne (sogenannte *Registered Retirement Savings Plans – RRSP*) anbieten. Zudem waren dort, wo die traditionellen Formen der betrieblichen Altersvorsorge beibehalten wurden, 2003 24% der Mitglieder über Pläne mit Beitragsprimat versichert, im Vergleich zu 14% zehn Jahre zuvor (Morissette und Johnson, 2003).

Im **Vereinigten Königreich** ist der Anteil der Beschäftigten, die über privatwirtschaftliche Altersvorsorgepläne mit Beitragsprimat versichert sind, zwischen 1988/1989 und 2002/2003 um fast die Hälfte, von 23% auf 12%, zurückgegangen. Etwa 42% davon entfielen 2003 auf Systeme, in denen keine aktive Mitgliedschaft mehr möglich ist. Laut einer vor kurzem von der National Association of Pension Funds durchgeführten Erhebung wird bei 25% der großen Pensionsfonds eine Schließung für neue ebenso wie bestehende Mitglieder in Erwägung gezogen.

In **Irland** ist der Anteil der Mitglieder betrieblicher Altersvorsorgesysteme des privaten Sektors, die über Programme mit Beitragsprimat versichert sind, zwischen 1999 und 2005 von unter 40% auf 50% angewachsen (Pension Board, verschiedene Jahre).

In **Schweden** schließlich wurde der größte betriebliche Altersvorsorgeplan (für Angestellte des privaten Sektors) 2006 in ein vollständig auf dem Beitragsprimat beruhendes System überführt. Zuvor war bereits das Altersvorsorgesystem für Arbeiter auf Beitragsprimat umgestellt worden.

In Plänen mit Leistungsprimat sind die Renten theoretisch durch einen Katalog von Regeln festgelegt, so dass ihre Auszahlung vom Erfolg des Fonds unabhängig sein sollte. Der Rückgang der Vermögenspreise hat allerdings dazu geführt, dass viele Altersvorsorgepläne inzwischen ein Defizit aufweisen: Ihre Verbindlichkeiten für die Auszahlung der aktuellen und künftigen Renten übersteigen die Aktiva der Fonds (wozu auch das „Vermögen“ in Form von künftigen Arbeitgeber-

und Mitgliedsbeiträgen zählt). Die Träger von Plänen mit Leistungsprimat können die Defizite möglicherweise mit zusätzlichen Arbeitgeberbeiträgen ausgleichen, bis sich die Vermögenspreise erholen. Dennoch wird die Wiederherstellung einer gesunden Finanzlage u.U. teilweise über eine Reduzierung der Verbindlichkeiten der Pläne sowie eine Erhöhung der Aktiva erfolgen müssen, wie weiter unten näher erörtert wird. Einfach ausgedrückt bedeutet das eine Kürzung der an künftige und sogar aktuelle Rentner gezahlten Leistungen.

Die Finanzkrise an sich hatte keine direkten Auswirkungen auf die *staatlichen Renten* der meisten Länder. Erstens verfügen nur acht OECD-Länder über öffentliche Pensionsreservfonds, deren Aktiva sich 2007 auf mehr als 5% des Nationaleinkommens beliefen (vgl. OECD, 2009a, Kapitel 3 und den Indikator „Aktiva privater Pensionsfonds und öffentlicher Pensionsreservfonds“ in der vorliegenden Veröffentlichung). Zweitens sind die Mittel des fraglichen Fonds in den Vereinigten Staaten in ihrer Gesamtheit in Staatsanleihen angelegt. Letztere machen auch mehr als 80% des Portfolios von Korea und über 60% von Japans Pensionsreservfonds aus. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der Staatsanleihen in Norwegen und Schweden bei 35-40% und in Neuseeland und Irland bei weniger als 20%. Der irische Pensionsreservfonds ist noch stärker von der Krise betroffen, da die Regierung vorgeschlagen hat, diesen Fonds zur Rekapitalisierung von in Finanznot geratenen Banken zu nutzen. Die Regierung beabsichtigt, aus dem Fonds 4 Mrd. Euro zu entnehmen, wozu 2009 und 2010 weitere 3 Mrd. Euro hinzukommen sollen. Insgesamt entspricht dies mehr als 40% der Aktiva, die sich zum 31. Dezember 2008 in dem Fonds befanden. Im Gegenzug wird der Reservefonds die Zinsen erhalten, die auf die Vorzugsaktien gezahlt werden, die dem Staat von den Banken zugeteilt wurden.

Die Wirtschaftskrise, die mit den Finanzmarkturbulenzen einsetzte, wird die staatlichen Rentensysteme indessen erheblich beeinträchtigen. Die OECD-Volkswirtschaften treten in eine Rezession ein, und die Arbeitslosigkeit hat in den meisten Mitgliedsländern zu steigen begonnen. Nach der OECD-Prognose, die am 31. März 2009 veröffentlicht wurde und sich auf alle Mitgliedsländer erstreckte, wird das BIP 2009 um 4,3% sinken und 2010 stabil bleiben. Die Arbeitslosigkeit im OECD-Raum erreichte 2007 einen Tiefstand von 5,6% der Erwerbsbevölkerung und stieg 2008 auf 6,0%. Den Projektionen zufolge ist mit einer weiteren großen Zunahme auf 8,4% im Jahr 2009 und 9,9% im Jahr 2010 zu rechnen.

Das langsamere Wachstum wird auch Druck auf die Löhne ausüben. Das wird die Einnahmen aus Steuern und Beitragszahlungen reduzieren, auf die die staatlichen Rentensysteme angewiesen sind. Es könnte ebenfalls einen Effekt auf der Leistungsseite haben, da infolge der schwierigen Arbeitsmarktlage u.U. mehr Arbeitskräfte frühzeitig in Rente gehen. Zudem könnten die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Invaliditätsrenten steigen. Wachsender Ausgabenbedarf und sinkende Einnahmen werden einen komprimierenden Effekt auf die öffentlichen Haushalte ausüben. Mehrere Länder haben auf diesen Druck reagiert, indem sie die Rentenleistungen gekürzt haben (vgl. Sonderkapitel „Jüngste Rentenreformen“).

## 2. In welchen Ländern sind die Auswirkungen auf die Renten am stärksten?

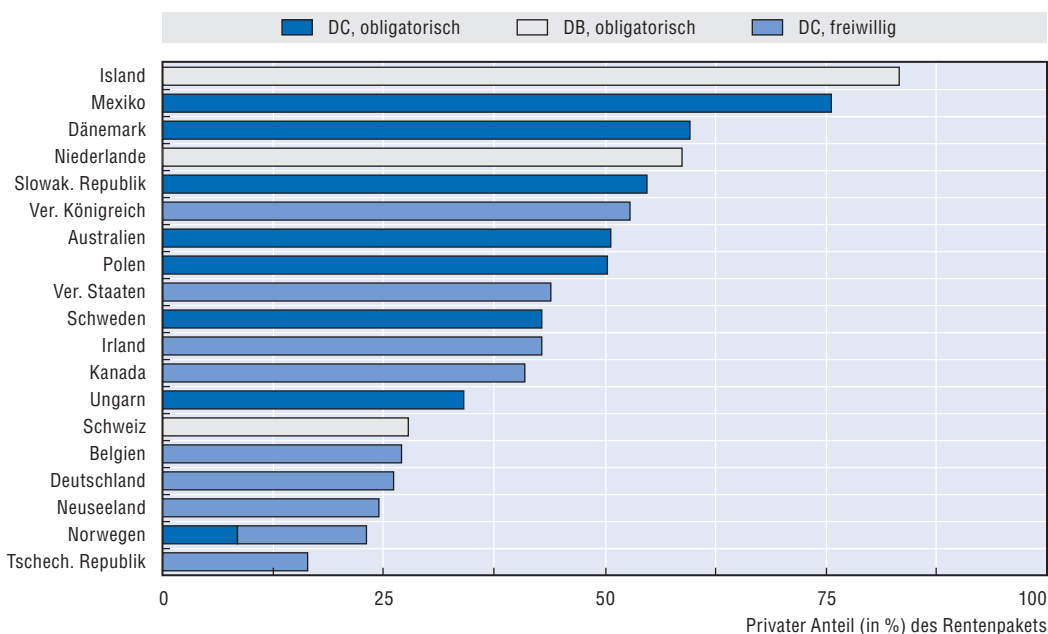
Die OECD-Länder stützen sich auf ein breites Spektrum verschiedener Kombinationen aus öffentlichen und privaten, kapitalgedeckten und umlagefinanzierten sowie kollektiven und individuellen Vorkehrungen für die Altersvorsorge. Der Effekt der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Rentensysteme hängt in hohem Maße von der Kombination ab, für die sich das jeweilige Land entschieden hat. Je größer die kapitalgedeckten Komponenten sind, umso stärker ist das Rentensystem betroffen. Und je umfangreicher die individuellen Komponenten sind, insbesondere im Fall von Altersvorsorgeplänen mit Beitragsprimat, umso stärker ist der Effekt für die einzelnen Rentner.

### *Private Renten und Struktur des Rentenpakets*

Private Renten spielen eine große und wachsende Rolle für die Einkommenssicherung im Alter, eine Entwicklung, die vor allem durch die Rentenreformen der letzten zwanzig Jahre angestoßen wurde<sup>1</sup>. Abbildung 1.2 veranschaulicht für eine Reihe von Ländern die Rolle der privaten

Renten innerhalb des Rentenpakets insgesamt. Wie die Indikatoren der Rentenansprüche in Teil II dieser Veröffentlichung sind auch die hier wiedergegebenen Daten zukunftsgerichtet, d.h. sie zeigen die Struktur der Altersvorsorge für Arbeitskräfte auf, die heute in den Arbeitsmarkt eintreten. In einigen Ländern wird sich die Situation der Arbeitsmarktneuzugänge stark von der unterscheiden, die Personen erwartet, die in den nächsten Jahren in Rente gehen werden, da die Umstellung auf obligatorische private Renten erst vor relativ kurzer Zeit erfolgte (Kasten 1.2). Die Abbildung zeigt den Prozentsatz der Gesamtrenteneinkommen, den Personen, die private Rentenversicherungen abgeschlossen haben, aus privaten Quellen beziehen. Die öffentliche Komponente entspricht dem Rest von 100%. (Sie umfasst bedürftigkeitsabhängige Leistungen, Grund- und Mindestrenten sowie öffentliche verdienstabhängige Systeme.) Die Rentenansprüche werden für Arbeitskräfte berechnet, die zwischen 50% und 200% des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts verdienen, woraus dann ein anhand der Verdienstverteilung gewichteter Durchschnitt ermittelt wird<sup>2</sup>.

Abbildung 1.2 Die Rolle der privaten Renten im Gesamtrentenpaket nach Altersvorsorgeplan



*Anmerkung:* Der Abschluss betrieblicher Altersvorsorgepläne mit Leistungsprimat (DB) ist in Island und der Schweiz gesetzlich vorgeschrieben. In den Niederlanden ist er „quasi-obligatorisch“: Tarifabkommen sorgen dafür, dass die Absicherung über solche Pläne nahezu universell ist. Pläne mit Beitragsprimat (DC) sind in Dänemark teils obligatorisch, teils quasi-obligatorisch. Die freiwilligen privaten Rentenversicherungen in Deutschland, Irland, Kanada, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten setzen sich aus Plänen mit Leistungsprimat und Plänen mit Beitragsprimat zusammen. Hier werden die Ergebnisse für Altersvorsorgepläne mit Beitragsprimat gezeigt, da Arbeitsmarktneuzugänge mit viel größerer Wahrscheinlichkeit über solche Systeme versichert sind (Kasten 1.1).

*Quelle:* OECD-Rentenmodelle; wegen einer genaueren Beschreibung vgl. auch Whitehouse, E.R. et al. (2009), „Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 87, OECD, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/635210127154>

Die Berechnungen erstrecken sich auf acht Länder mit gesetzlichen Altersvorsorgesystemen mit Beitragsprimat und auf drei Länder mit obligatorischen (oder quasi-obligatorischen) privaten Altersvorsorgesystemen mit Leistungsprimat: Island, die Niederlande und die Schweiz. Ebenfalls berücksichtigt wurden neun Länder, in denen weite Bevölkerungsteile über freiwillige private Altersvorsorgepläne versichert sind (vgl. Indikator „Erfassungsgrad der privaten Altersvorsorge“ in Teil II dieses Berichts) und in denen Daten über die durchschnittlichen Beitragszahlungen für diese Pläne verfügbar sind (vgl. die Länderprofile in Teil III). Es handelt sich hierbei um Belgien, Deutschland, Irland, Kanada, Neuseeland, Norwegen, die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten<sup>3</sup>.



### Kasten 1.2 Die Umstellung von rein öffentlichen auf gemischt öffentlich-private Rentenversicherungen mit Beitragsprimat

Im Vereinigten Königreich wurden die Mitglieder der öffentlichen verdienstabhängigen Rentenversicherung ab 1988 dazu angehalten, auf private Altersvorsorgesysteme umzusteigen. Diese Politik erwies sich als wesentlich erfolgreicher als erwartet, was z.T. auch darauf zurückzuführen war, dass eine große Zahl von Personen durch Fehlinformationen zum Abschluss individueller Altersvorsorgepläne veranlasst wurde.

In Mexiko, Polen, Schweden und Ungarn wurde 1997-1999 eine ähnliche Politik eingeleitet, und die Slowakische Republik schlug diesen Weg 2005 ebenfalls ein. Dabei hatte (außer in Mexiko und Schweden) ein Großteil der Beschäftigten zumeist die Wahl zwischen verschiedenen Optionen. In Polen z.B. mussten alle Beschäftigten unter 30 Jahren in das neue gemischte System überwechseln, dem auch alle Arbeitsmarktneuzugänge beitreten mussten (vgl. Mattil und Whitehouse, 2009); Beschäftigten zwischen 30 und 50 Jahren war die Entscheidung freigestellt. Etwa 90% der Anfang 30-Jährigen entschlossen sich überzuwechseln, im Vergleich zu nur rd. 10% der Personen im Alter von Ende 40. In Mexiko wurde allen, die zum Zeitpunkt der Reform bereits über das öffentliche System versichert waren, garantiert, dass ihre Leistungen im neuen System nicht niedriger ausfallen würden als nach dem alten System.

Dies hat zur Folge, dass in Polen, der Slowakischen Republik und Ungarn auch in den nächsten fünf bis zehn Jahren nur ein geringer Anteil der Personen, die in Rente gehen werden, Leistungen aus Altersvorsorgeplänen mit Beitragsprimat beziehen werden. Zudem werden die Versicherten in allen Fällen wesentlich weniger lange in Systemen mit Beitragsprimat eingezahlt haben, so dass ihr dort angespartes Rentenskapital nicht sehr umfangreich sein wird und ein Großteil ihrer Rentenbezüge weiterhin aus öffentlichen Systemen kommen wird.

In der Mehrzahl der 11 OECD-Länder, die nicht in Abbildung 1.2 aufgeführt sind, spielen private Renten keine signifikante Rolle: In acht Ländern machen die Aktiva, die sich im Besitz von privaten Rentenversicherungen befinden, weniger als 5% des Nationaleinkommens aus<sup>4</sup>. In allen Ländern legen Arbeitskräfte jedoch auch Geld für die Alterssicherung in Produkten an, die nicht unter der Bezeichnung „Rentenversicherung“ laufen. In einigen Ländern, wie Frankreich, wird für langfristige Sparanlagen traditionsgemäß die Lebensversicherung gewählt. Der Wert der von den Versicherungsunternehmen gehaltenen Aktiva und Vermögenswerte wurden indessen durch die Krise beeinträchtigt. In vielen Ländern haben Privatpersonen große Summen in Wohnimmobilien investiert in der Hoffnung, ihren Ruhezustand durch den Verkauf ihrer bisherigen Wohnung und Umzug in eine kleinere Wohnung oder durch Mieteinnahmen aus anderen Immobilien zu finanzieren. Leider ist gerade dort, wo dieses Investitionsverhalten besonders weit verbreitet war – in Australien, Irland, Spanien, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten –, die Wohnimmobilienblase geplatzt.

In den 19 OECD-Ländern, die in Abbildung 1.2 dargestellt sind, belief sich der Wert der Aktiva der privaten Pensionsfonds vor der Krise auf mehr als 50% des aggregierten Nationaleinkommens. Der Anteil der privaten Renten am gesamten Rentenpaket liegt für die 19 abgebildeten Länder bei knapp unter 50%. Er ist in Island und Mexiko am höchsten, wo der Großteil der künftigen Renteneinkommen aus obligatorischen Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat bzw. mit Beitragsprimat kommen dürfte<sup>5</sup>. Der Rest entspricht den Zahlungen des Staats in Form von bedürftigkeitsabhängigen Leistungen und Mindestrenten für Arbeitskräfte mit geringem Verdienst. Private Altersvorsorgepläne werden auch in sechs weiteren Ländern den größeren Teil des Rentenpakets stellen: in Australien, Dänemark, Island, den Niederlanden, der Slowakischen Republik und im Vereinigten Königreich. Nahezu alle diese Länder verfügen über staatliche Rentensysteme, deren Leistungen stark auf Geringverdiener ausgerichtet sind. Interessanterweise kommt der öffentlichen Altersversicherung in den Vereinigten Staaten – dort *Social Security* genannt – eine vergleichsweise größere Rolle zu als in diesen anderen Ländern.

Am anderen Ende der Skala sind die Beitragssätze in der Regel niedrig: Sie betragen in Belgien, Deutschland, Neuseeland und der Tschechischen Republik rd. 2-4%. In Norwegen liegt der Pflichtbeitragssatz bei 2%; die freiwilligen Beitragssätze sind zwar höher, werden aber normaler-

weise nur auf einen Teil des individuellen Arbeitsentgelts angewandt. Für die Schweiz gilt zu beachten, dass sich die Berechnungen auf den obligatorischen Teil der privaten Altersvorsorge beziehen. Die meisten Arbeitgeber bieten höhere Leistungen als das gesetzliche Minimum<sup>6</sup>.

Welches die richtige Reaktion auf den Effekt ist, den die Finanzmarkturbulenzen auf die Pensionsfonds ausüben, hängt ganz klar von der Rolle ab, die diese Altersvorsorgepläne innerhalb des Rentenpakets insgesamt spielen. Der politische Handlungsdruck wird im Allgemeinen umso größer sein, je weiter oben die Länder in Abbildung 1.2 rangieren. Die Stärke des Drucks wird jedoch auch von anderen Faktoren abhängen. Mexiko z.B., das sich am oberen Ende der Skala befindet, hat im Jahr 2008 auf Grund konservativer Portfolios nur relativ geringe Anlageverluste verzeichnet. Im Gegensatz dazu waren in Irland – das in der Mitte der Skala angesiedelt ist – die größten Verluste zu verbuchen.

### ***Formen privater Altersvorsorge***

Wie weiter oben erläutert, hat die Finanzkrise im Fall von Plänen mit Beitragsprimat direkte Auswirkungen auf die Renteneinkommen, im Fall von Systemen mit Leistungsprimat aber indirekte Auswirkungen. Abbildung 1.2 ist zu entnehmen, dass acht OECD-Länder über obligatorische oder quasi-obligatorische Altersvorsorgepläne mit Beitragsprimat verfügen, während in nur drei Ländern nahezu die gesamte Bevölkerung über private Altersvorsorgepläne mit Leistungsprimat abgesichert ist. In sechs Ländern ist der Abschluss privater Altersvorsorgepläne freiwillig. Diese Pläne setzen sich dort aus einer Kombination aus Leistungsprimat und Beitragsprimat zusammen. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Komponenten hat sich im Zeitverlauf verändert, wie in Kasten 1.1 aufgezeigt wird. Die wachsende Rolle von privaten Altersvorsorgeplänen mit Beitragsprimat bedeutet, dass zwischen Anlageerfolg und individuellem Renteneinkommen ein direkterer Zusammenhang besteht: Das Anlagerisiko verlagert sich in der Rente auf den Einzelnen.

### ***Reifegrad verschiedener Rentensysteme***

Abbildung 1.2 basiert auf einer zukunftsgerichteten Analyse der Rentenansprüche und untersucht die Situation von Personen, die 2006 in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Der Effekt von Veränderungen in den Rentensystemen kommt jedoch häufig erst mit großer Verzögerung in den Renteneinkommen zum Tragen.

Zwei wichtige Aspekte der Veränderungen in den Altersvorsorgesystemen haben zur Folge, dass sich die Situation jüngerer Arbeitskräfte erheblich von der älterer Arbeitskräfte unterscheiden wird. Erstens erfolgte die Umstellung von einer hauptsächlich öffentlichen Altersvorsorge auf gemischt öffentlich-private Systeme mit Beitragsprimat im Allgemeinen erst vor einem Jahrzehnt, so dass die Rentenansprüche von Personen, die in nächster Zeit in Rente gehen werden, nicht oder nur in geringem Umfang aus solchen beitragsbezogenen Plänen stammen werden (Kasten 1.2).

Zweitens hat die Umstellung im Bereich der privaten Rentenversicherungen von Systemen mit Leistungsprimat auf Systeme mit Beitragsprimat noch lange nicht das Reifestadium erreicht. Im Vereinigten Königreich konzentriert sich der Rückgang des Erfassungsgrads der betrieblichen Altersvorsorge mit Leistungsprimat z.B. auf den Zeitraum seit Anfang der 1990er Jahre. Die meisten Programme nehmen seitdem einfach keine neuen Mitglieder mehr auf, weshalb die Rentenansprüche der Mehrzahl der Arbeitskräfte mit betrieblichen Altersvorsorgeplänen, die in den nächsten rund zehn Jahren in den Ruhestand treten werden, noch immer hauptsächlich auf dem Leistungsprimat beruhen werden. Die Umstellung vollzog sich am frühesten und am schnellsten in den Vereinigten Staaten; in Kanada und Irland kam sie etwas später und verlief etwas langsamer (Kasten 1.1).

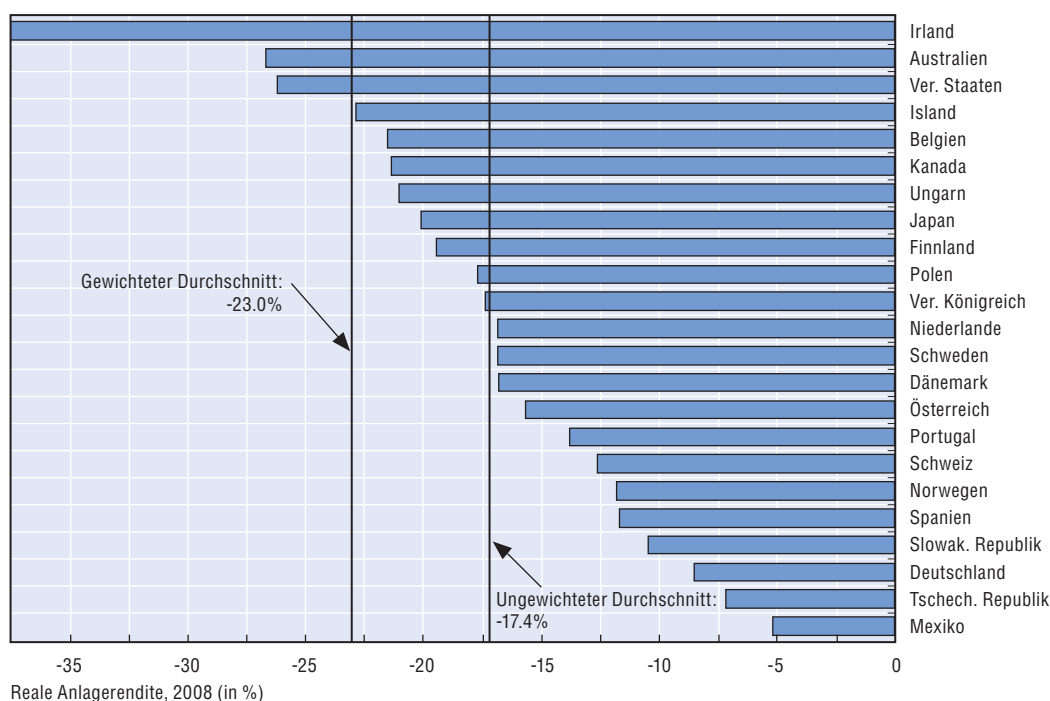
### ***Jüngste Anlageergebnisse der Pensionsfonds***

Im Gesamtjahr 2008 sind die Kurse an den weltweiten Aktienmärkten (gemessen am MSCI-Index) um nahezu die Hälfte gesunken, und die Märkte waren wesentlich volatil als in der Vergangenheit. Der World Government Bond Index der Citigroup legte dagegen um rd. 7% zu. Die Immobilienmärkte haben sich in vielen OECD-Volkswirtschaften abgeschwächt, in manchen Fällen sogar drastisch. Zusammen mit Unternehmensanleihen und Sichteinlagen machen diese

Aktiva fast das gesamte Anlagevermögen der Pensionsfonds aus. Die Zusammensetzung der Portfolios der Pensionsfonds unterscheidet sich jedoch erheblich zwischen den einzelnen Ländern, und folglich variierten letztes Jahr auch ihre Anlageergebnisse im Ländervergleich.

Abbildung 1.3 veranschaulicht die Anlagerenditen der Pensionsfonds in realer Rechnung (unter Berücksichtigung der Preisinflation) für das Kalenderjahr 2008. Die Daten beziehen sich auf 23 OECD-Länder, in denen private Pensionsfonds gemessen am Gesamtumfang der Wirtschaft eine große Rolle spielen (der Wert ihrer Aktiva belief sich Ende 2007, d.h. bevor sich die Krise vertiefte, auf mindestens 4% des Nationaleinkommens). In der gewichteten durchschnittlichen realen Rendite – minus 23% – drückt sich die starke Gewichtung der Vereinigten Staaten in den Zahlen aus. Der *ungewichtete* Durchschnittswert (in den alle 23 Länder im gleichen Umfang eingehen) lag bei minus 17%.

Abbildung 1.3 Reale Anlagerenditen der Pensionsfonds, 2008



*Anmerkung:* Die Renditen werden nur für Länder gezeigt, in denen die Aktiva der Pensionsfonds 2007 mehr als 4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Die Daten stammen für Belgien, Finnland, Irland, Mexiko, Norwegen, Österreich, Polen, die Schweiz, die Slowakische Republik, Spanien und Ungarn aus amtlichen Quellen. Wenn keine Daten über die tatsächlichen Anlageergebnisse der Pensionsfonds vorlagen, wurden die Anlagerenditen anhand von Daten über die Zusammensetzung der Portfolios der Pensionsfonds und die Erträge verschiedener Anlageklassen geschätzt. Vgl. OECD (2009a), *Private Pensions Outlook 2008*, Anmerkung auf S. 23.

Belgien: Die Daten beziehen sich auf das Jahr bis Ende September 2008. Finnland: Die Daten betreffen obligatorische betriebliche Altersvorsorgepläne des öffentlichen Sektors. Schweden: Die Zahlen stehen für betriebliche Altersvorsorgepläne. Slowakische Republik und Ungarn: Die Daten beziehen sich ausschließlich auf obligatorische private Rentenversicherungen.

Quelle: OECD Pension Statistics.

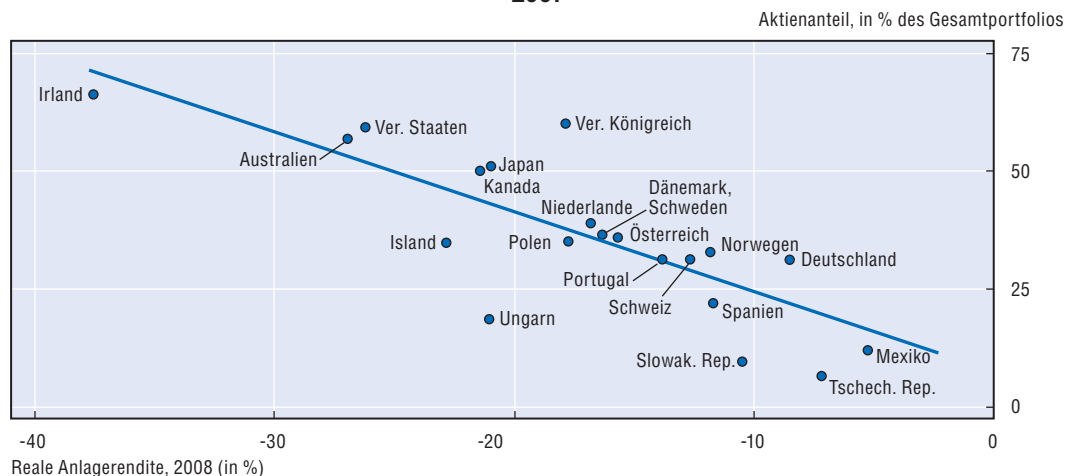
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635276166554>

Die Vereinigten Staaten, auf die im OECD-Raum in etwa die Hälfte aller Aktiva privater Pensionsfonds entfällt, wiesen den drittgrößten Rückgang auf, um rd. 26%. Lediglich Irland mit einem Verlust von nahezu 38% und Australien (27%) verzeichneten 2008 schlechtere Anlageergebnisse. In fünf anderen Ländern – Belgien, Kanada, Island, Japan und Ungarn – ist der Wert der Anlagen real um mehr als 20% gesunken.

Am anderen Ende der Skala, in Deutschland, Norwegen, der Schweiz, der Slowakischen Republik und Spanien, beliefen sich die Verluste nur auf rd. 10%. In Mexiko und der Tschechischen Republik fielen sie noch geringer aus.

Das Verteilungsmuster der Anlageerträge im Ländervergleich erklärt sich größtenteils aus der Zusammensetzung der Portfolios der Pensionsfonds. In Ländern mit geringeren Verlusten sind die Mittel der Pensionsfonds in der Regel hauptsächlich in Anleihen, insbesondere Staatsanleihen, angelegt. In Ländern mit höheren Verlusten aus Pensionsfonds besteht ein größeres Engagement in Aktien. Dies wird in Abbildung 1.4 veranschaulicht, die die Anlagerenditen aus Abbildung 1.3 dem Aktienanteil der Portfolios gegenüberstellt. Letzterer wurde für das Jahr 2007 bestimmt, um einen Eindruck von der Situation vor der Finanzkrise zu vermitteln: Der Aktienanteil der Portfolios dürfte mit dem Einbruch an den Aktienmärkten zweifellos zurückgegangen sein.

Abbildung 1.4 Reale Anlagerenditen der Pensionsfonds 2008 und Engagement in Aktien 2007



*Anmerkung:* Im Fall von Pensionsfonds, die in offene Investmentfonds investieren, werden Informationen über die Aktivastruktur offener Investmentfonds aus der Datenbank der Institutional Investors verwendet, um diese Investitionen verschiedenen Anlageklassen zuzuordnen. Vgl. auch die Anmerkungen zu Abbildung 1.3.

*Quelle:* Die Angaben zum Aktienanteil der Portfolios stammen aus OECD (2009a), *Private Pensions Outlook 2008*, Abbildung 2.12 und Tabelle 2.8; Australian Prudential Regulatory Authority (2007), *Insight: Celebrating 10 Years of Superannuation Data Collection*; International Financial Services London (2009), *Pension Markets 2009*; The Pensions Regulator (2008), *The Purple Book: DB Pensions Universe Risk Profile*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635286855704>

Es besteht eindeutig ein sehr starker Zusammenhang. Irland weist sowohl die größten Verluste als auch den höchsten Aktienanteil auf (zwei Drittel des Portfolios). Auch in Australien und den Vereinigten Staaten waren der Aktienanteil und die Verluste relativ hoch. Kanada, Japan und das Vereinigte Königreich, wo der Aktienanteil der Fonds mit mindestens 50% der Aktiva ebenfalls durchgehend hoch war, schnitten besser ab.

Die Pensionsfonds der Mehrzahl der Länder, die 2008 die geringsten Verluste verzeichneten, hielten in ihren Portfolios größtenteils Anleihen: In der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Deutschland und Mexiko z.B. belief sich der Aktienanteil nur auf 6-12%. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Aktien auf lange Sicht höhere (wenn auch mit stärkeren Risiken behaftete) Renditen brachten, ein Punkt, der weiter unten näher erörtert wird.

Diese Anlageverluste schlagen sich direkt in den individuellen Rentenkonten mit Beitragsprimat nieder; sie haben aber auch tiefgreifende Auswirkungen auf die Finanzlage von Rentensystemen mit Leistungsprimat. Viele private Systeme mit Leistungsprimat sind defizitär: Ihre laufenden und künftigen Rentenverbindlichkeiten übersteigen den Wert der Aktiva, die sie besitzen. Dies wird anhand des Deckungsgrads gemessen, d.h. dem Wert der Aktiva des Fonds im Verhältnis zur Höhe der Rentenverbindlichkeiten.

- **Belgien und Finnland:** Zwischen Ende 2007 und Ende 2008 sank der durchschnittliche Deckungsgrad von rd. 130% auf 115%.
- **Irland:** Im Dezember 2008 lag der Gesamtdeckungsgrad bei 75%, im Vergleich zu 120% im Vorjahr.

- **Niederlande:** Dem Sozialministerium zufolge ging der Deckungsgrad für die *nominalen* Rentenleistungen zwischen Anfang 2008 und Anfang 2009 von 144% auf rd. 90-95% zurück. (Darin ist weder die Inflationsanpassung der laufenden Rentenzahlungen noch der erworbenen Rentenansprüche der Arbeitskräfte berücksichtigt, siehe unten.)
- **Schweiz:** Der Deckungsgrad betrug Ende 2007 im Durchschnitt 116%, ist bis Ende 2008 aber auf 102% gefallen.
- **Vereinigtes Königreich:** Das durchschnittliche Deckungsniveau ist bis Februar 2009 auf 76% zurückgegangen, gegenüber 97% im Vorjahr und einem Höchststand von 118% im Juni 2007 (Pension Protection Fund, 2009).
- **Vereinigte Staaten:** Der durchschnittliche Deckungsgrad von hundert großen Altersvorsorgeplänen sank laut Angaben des Consultingunternehmens Watson Wyatt 2008 von 109% auf 78%.

Die 2009 bislang verzeichneten Finanzmarktergebnisse haben Mitgliedern privater Rentenversicherungen und Pensionsfondsmanagern keinen Trost gebracht. An nahezu allen großen Aktienmärkten ist es zu weiteren Einbrüchen gekommen, auch wenn nach weltweiten Indexwerten am 21. Mai im Vergleich zum Jahresbeginn ein Anstieg um 6,4% verzeichnet wurde. Im Gegensatz zu 2008 kam es auch an den Anleihemärkten zu Kursverlusten, die im Wesentlichen durch die Befürchtungen über die Auswirkungen der Konjunkturpakete auf die Staatsverschuldung bedingt waren. Der Wertverlust zum 21. Mai betrug 2,3%.

### ***Automatische Stabilisatoren und Einkommenssicherung im Alter***

Der Gesamteffekt der Krise auf die Renteneinkommen hängt von den automatischen Stabilisatoren und den Sicherheitsnetzen zur Verhinderung von Armut ab, die in die Rentensysteme der einzelnen Länder eingebaut sind. Die meisten Länder haben Vorkehrungen geschaffen, die verhindern helfen, dass Rentner im Alter in Armut abrutschen, was den Effekt der Anlageverluste auf die Renteneinkommen für manche Personengruppen dämpfen könnte.

Die meisten öffentlichen Rentenprogramme – Grundrenten und verdienstabhängige Systeme – werden unabhängig von den Auswirkungen auf die private Altersversorgung die gleichen Leistungen zahlen. Zwischen vielen bedürftigkeitsabhängigen Programmen und der Höhe der privaten Renten wird es aber zu Wechselwirkungen kommen. In Australien und Dänemark erhält z.B. die Mehrzahl der aktuellen Rentner bedürftigkeitsabhängige Leistungen. Die Höhe dieser Ansprüche steigt, wenn die Renditen der privaten Rentenversicherungen sinken, wodurch ein Großteil der Alterseinkommen von Arbeitskräften mit geringem oder mittlerem Verdienst gesichert wird. Die Leistungszugsrate bei anderen Einkommen liegt in Australien derzeit bei 40% und in Dänemark bei 30%. In Australien führt z.B. jeder zusätzliche Dollar aus privaten Rentenversicherungen zu einer Verringerung der öffentlichen Rentenleistungen um 40 Cent. Umgekehrt hat eine Reduzierung der Zahlungen privater Rentenversicherungen um einen Dollar eine Erhöhung der öffentlichen Rentenleistungen um 60 Cent zur Folge. Über 75% der älteren Menschen in Australien und rd. 65% in Dänemark erhalten zumindest teilweise Leistungen aus bedürftigkeitsabhängigen Systemen.

Der Anteil der älteren Menschen, die solche bedürftigkeitsabhängigen Leistungen erhalten, ist auch in Kanada, Irland und im Vereinigten Königreich relativ hoch (20-35%). Das Gesamrenteneinkommen der Geringverdiener ist somit durch bedürftigkeitsabhängige Programme gesichert<sup>7</sup>. In all diesen Fällen fungieren die öffentlichen Rentenprogramme als „automatische Stabilisatoren“, was bedeutet, dass ein Teil oder die Mehrzahl der Rentner nicht die ganze Last der Effekte zu tragen haben wird, die die Finanzkrise auf ihr Renteneinkommen hat.

Nicht alle bedürftigkeitsabhängigen Systeme berücksichtigen jedoch bei der Berechnung der Rentenansprüche die Einkommen aus privaten Renten. In Schweden z.B. hängt die Höhe der Garantierente, die derzeit mehr als die Hälfte der Rentner bezieht, nur von den Leistungen aus dem staatlichen verdienstabhängigen System ab (bei dem es sich um ein *Notional-Accounts*-System handelt). Die schwedischen Rentner erhalten folglich keinen Ausgleich für bei ihren privaten Rentenersparnissen erlittene Verluste.

### Kasten 1.3 Automatische Anpassung der laufenden Rentenzahlungen

In **Kanada** wird die finanzielle Tragfähigkeit des verdienstabhängigen öffentlichen Rentensystems alle drei Jahre geprüft. Dieses System ist teilweise kapitalgedeckt. Die Kapitalreserve dient nicht zur Absicherung der gesamten Verbindlichkeiten, sondern nur zur Glättung des Beitragssatzes im Zeitverlauf und insbesondere zur Vorbereitung auf den großen Ausgabendruck, der mit der Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge aufkommen wird. Sollte die Prüfung ergeben, dass das System nicht mehr tragfähig ist, ist per Gesetz ein Stopp des nominalen Wachstums der Rentenzahlungen und eine Erhöhung der Beitragssätze (im Umfang der Hälfte des erforderlichen Anstiegs zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit) über einen Zeitraum von drei Jahren bis zur nächsten Prüfung vorgesehen. Etwaige Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Tragfähigkeit des Systems würden demnach auf die aktuellen Rentner und die aktuellen Beitragszahler verteilt. Die Finanzminister der Provinzen sind jedoch befugt, zur Wiederherstellung der finanziellen Tragfähigkeit alternative Maßnahmen zu ergreifen<sup>1</sup>.

In **Deutschland** wurde in die gesetzliche Rentenversicherung – bei der es sich um ein Entgeltpunktesystem handelt – mit Wirkung ab 2005 ein „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingebaut. Der Umfang der Anpassung des Entgeltpunktwerts richtet sich nach dem Abhängigenquotienten, d.h. der Zahl der „Standard-Rentenempfänger“ im Verhältnis zur Zahl der Beitragszahler. Dieser Abhängigenquotient ist „äquivalisiert“, d.h. es wird berücksichtigt, dass Spitzenverdiener mehr in das System einzahlen als Geringverdiener<sup>2</sup>. Die Anpassung wirkt sich auf die Entwicklung des Entgeltpunktwerts aus. Dies bedeutet, dass die Indexierung der laufenden Rentenzahlungen dem Verdienstwachstum nicht in vollem Umfang folgt, wobei eine Sicherheitsklausel allerdings gewährleistet, dass es nicht zu einem Rückgang des *nominalen* Rentenwerts kommen kann. Von der Anpassung sind alle gegenwärtigen Beschäftigten und Rentner gleichermaßen betroffen, da die Rentenansprüche und die künftigen Steigerungssätze ebenfalls proportional gesenkt bzw. angehoben werden. In der Terminologie dieses Berichts ist also sowohl die „Indexierung der laufenden Rentenzahlungen“ als auch die „Wertanpassung des vergangenen Verdiensts“ betroffen (vgl. den ersten Abschnitt von Teil III wegen einer Definition und Erörterung der in den einzelnen Ländern geltenden Regeln). Wegen der günstigen wirtschaftlichen Aussichten zum Zeitpunkt dieser Entscheidung versprach die damalige Regierung für 2008 und 2009 um 0,6-0,7 Prozentpunkte höhere Anhebungen als in den Regeln vorgesehen. Die Auswirkungen der Krise auf Haushaltslage und Finanzmärkte (ebenso wie der Wegfall der Wahlkampfeffekte) dürften zur Folge haben, dass es wohl nicht wieder zu ähnlich großzügigen Gesten kommen wird.

Der „Ausgleichsmechanismus“ des *Notional-Accounts*-Systems in **Schweden** wirkt sich ebenfalls sowohl auf die aktuellen als auch auf die künftigen Rentner aus (d.h. auf Indexierung und Wertanpassung). Die laufenden Rentenzahlungen sind an das Verdienstwachstum abzüglich eines „Normwachstums“ von 1,6% gekoppelt. Den gegenwärtigen Beschäftigten wird auf ihren Rentenkonten ein „fiktiver“ Zinssatz gutgeschrieben, der dem Wachstum des Durchschnittsverdiensts entspricht. Zur Prüfung der finanziellen Tragfähigkeit des Systems werden dessen Forderungen und Verbindlichkeiten gegenübergestellt. Bei den Forderungen handelt es sich um den Wert des Reservefonds, der derzeit etwa dem Vierfachen der jährlichen Ausgaben entspricht<sup>3</sup>, zuzüglich des Gegenwartswerts der laufenden Beitragszahlungen (vgl. Settergren, 2001). Die Verbindlichkeiten entsprechen dem Gegenwartswert der an die aktuellen Rentner und die aktuellen Beschäftigten (d.h. die künftigen Rentner) zu zahlenden Rentenleistungen. Sinkt der Wert der Forderungen unter den Wert der Verbindlichkeiten, werden sowohl der für die Indexierung der laufenden Rentenzahlungen geltende Satz als auch der fiktive Zinssatz reduziert, bis die finanzielle Tragfähigkeit wiederhergestellt ist. Das Verhältnis Forderungen/Verbindlichkeiten erreichte 2004 einen Tiefpunkt von 1,0014 und verharrte bis 2007 knapp über eins. 2008 sank es jedoch auf 0,9672. Den geltenden Regeln zufolge müssten die an die aktuellen und künftigen Rentner gezahlten Leistungen also gesenkt werden, um das System wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

In der betrieblichen Altersvorsorge in den **Niederlanden** ist ebenfalls eine Änderung der Indexierung und der Höhe der Wertanpassung der vergangenen Verdienste vorgesehen, um die finanzielle Tragfähigkeit des Systems zu gewährleisten. Fast alle betrieblichen Altersvorsorgepläne beruhen nach wie vor auf dem Leistungsprimat (anders als in anderen Ländern, wie dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, siehe oben). In den letzten Jahren erfolgte in den meisten Systemen eine Umstellung vom letzten Arbeitsentgelt auf das Lebensarbeitsentgelt als Referenzverdienst für die Berechnung der Rentenhöhe, was bedeutet, dass die Wertanpassung des vergangenen Verdiensts großen Einfluss auf die Rentenansprüche der einzelnen Versicherten hat. Im Allgemeinen wird bei der Anpassung der erworbenen Rentenansprüche der Beschäftigten und der laufenden Bezüge der Rentner derselbe Satz angewandt. Die Rentenversicherungen sind inzwischen verpflichtet, einen Zielwert für diesen Satz anzugeben, und die meisten Systeme haben sich für eine Anpassung an die Verdienstentwicklung, entweder in der jeweiligen Branche oder in der Gesamtwirtschaft, entschlossen<sup>4</sup>. Die geltenden Regeln gewährleisten einen strengen Schutz der *nominalen* Höhe der Bezüge sowohl der aktuellen als auch der künftigen Rentner. Die Vorschriften in Bezug auf die zur Absicherung der Indexierung und der Wertanpassung notwendigen Reserven sind jedoch weniger strikt, und die von einer Reihe großer Rentenversicherungen dieses Jahr angekündigten Anhebungen sind niedriger, als ihre offiziell verfolgte Politik erfordern würde<sup>5</sup>. Laut dem Zentralen Planungsbüro der Niederlande führt dies für Beschäftigte im Alter zwischen 50 und 60 Jahren (infolge geringerer Indexierungssätze und einer stärkeren Anhebung der Beitragssätze) zu einer Verringerung der Rentenleistungen um rd. 10%, die für jüngere Arbeitskräfte etwas geringer ausfallen dürfte. Die zuständige Regulierungsbehörde hat den Rentenversicherungen jedoch eine längere Frist zur Wiederherstellung ihrer finanziellen Tragfähigkeit eingeräumt, so dass sich die Senkung der Indexierungssätze verzögern könnte (vgl. „Regulierung von Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat“ im dritten Teil dieses Kapitels).

1. Vgl. Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (2007) sowie Brown (2008) wegen einer ausführlichen Analyse.

2. Wegen einer eingehenderen Beschreibung vgl. Börsch-Supan und Wilke (2006).

3. OECD (2008), „Pension Markets in Focus“, *Financial Affairs Division Newsletter*, No. 5, Dezember, Abb. 11.

4. Vgl. Bikker und Vlaar (2006).

5. Zu diesem Rückgang kommt hinzu, dass der Indexierungssatz bereits im Zeitraum 2003-2006 3% hinter dem Lohnwachstum und 2% hinter der Preisentwicklung zurückgeblieben ist, weil sich die Pensionsfonds erst einmal von dem 2000-2002 verzeichneten Einbruch der Aktienmärkte erholen mussten (Niederländische Zentralbank, 2007).

Ein zweiter automatischer Stabilisator des *Nettumfangs* der Renteneinkommen im Fall von Anlagerisiken kommt über die Einkommensteuer zum Tragen<sup>8</sup>. In den meisten OECD-Ländern sind die bezogenen Rentenleistungen zu versteuern. Ein Durchschnittsverdiener in Dänemark und Schweden kann damit rechnen, dass er rd. 30% seiner Rente an Steuern zahlen wird. In Belgien, Deutschland und Norwegen wird ein Durchschnittsverdiener nach der Verrentung rd. 20% seines Renteneinkommens an Steuern abführen, in Ungarn und Polen rd. 15%. Wenn die Anlagerenditen schlecht ausfallen, wird der Staat weniger Steuern auf die Renten erheben. Hieraus ergibt sich, dass die Nettorenteneinkommen der einzelnen Versicherten weniger sinken werden als der Wert der Aktiva der Pensionsfonds<sup>9</sup>. In der Slowakischen Republik sind die Renten hingegen nicht zu versteuern, und in Australien, Kanada, Irland, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten haben spezifische auf Renteneinkommen bzw. für ältere Menschen gewährte Steuergutschriften, Steuerfreibeträge und Steuererleichterungen zur Folge, dass nur Rentner mit sehr hohen Einkommen aus freiwilligen Rentenversicherungen hohe Einkommensteuern zahlen.

Bei Berücksichtigung beider Aspekte – Steuern und bedürftigkeitsabhängige Leistungen – ergibt sich, dass die automatischen Stabilisatoren in Dänemark den größten Effekt haben. Ein beträchtlicher Puffereffekt auf die Nettorenteneinkommen ist auch in Belgien, Polen und Schweden zu beobachten, und im Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten ist dieser Effekt ebenfalls groß.

### ***Automatische Anpassung der Rentenleistungen***

In drei OECD-Ländern – Kanada, Deutschland und Schweden – wurden Mechanismen eingerichtet, mit denen die Rentenleistungen automatisch angepasst werden, um die finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Rentensysteme zu gewährleisten. Diese Mechanismen könnten als „automatische Destabilisatoren“ bezeichnet werden, da sie den gegenteiligen Effekt der oben beschriebenen automatischen Stabilisatoren haben. Sie sichern zwar das finanzielle Gleichgewicht der Rentensysteme, verändern aber die individuellen Renteneinkommen. In allen Fällen erfolgt die Anpassung hauptsächlich durch die Indexierung der laufenden Rentenzahlungen. Es kann aber auch sein, dass die Rentenansprüche der aktuellen Arbeitskräfte beeinträchtigt werden. Ein ähnlicher Mechanismus kommt in den betrieblichen Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat in den Niederlanden zur Anwendung (vgl. Kasten 1.3 wegen einer Erörterung).

Diese automatischen Anpassungen könnten – wenn sie nicht außer Kraft gesetzt werden – zu einer Reduzierung der an die aktuellen Rentner gezahlten realen Leistungen führen. Dies erklärt sich aus dem Zusammenwirken des Effekts der Finanzkrise auf die Investitionen und der Folgen der Wirtschaftskrise für Arbeitsentgelte und Beschäftigung. Niedrigere Rentenleistungen können den wirtschaftsspezifischen Impulsen entgegenwirken, die den Konsum in der Rezession stützen sollen (siehe unten). Eine zeitlich befristete Aussetzung dieser Anpassungen wurde in Deutschland bereits vorgenommen, und andere Länder dürften diesem Beispiel folgen. Das wäre in den Niederlanden jedoch schwieriger, da die Anpassungen dort kapitalgedeckte betriebliche Altersvorsorgepläne mit Leistungsprimat betreffen (vgl. nachstehende Erörterung zu Fragen der Regulierung).

Es ist allerdings etwas unfair, die vier oben genannten Länder besonders herauszustellen, denn schließlich sind die Renteneinkommenssysteme anderer Länder mit denselben fiskalischen und finanziellen Problemen konfrontiert. Bei ihnen sind nur keine *automatischen* Mechanismen zur Anpassung der Rentenansprüche in schlechten Zeiten vorgesehen.

## **3. Reaktionen der Politik: empfehlenswerte und zu vermeidende Maßnahmen**

Seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise sehen sich alle OECD-Länder mit steigender Arbeitslosigkeit und zunehmenden sozialen Härten konfrontiert, worauf sie mit einer Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung von Einzelpersonen sowie in Finanznot geratenen Einrichtungen reagierten. In diesem Abschnitt werden die verschiedenen Interventionsbereiche besprochen und Empfehlungen in Bezug darauf gegeben, wie Renteneinkommen und Rentensysteme durch kurzfristige Maßnahmen stabilisiert werden können, ohne dabei die auf längere Sicht bestehende Notwendigkeit struktureller Veränderungen außer Acht zu lassen. Der demografische Druck und die

Bevölkerungsalterung haben nichts an Brisanz und Dringlichkeit verloren, auch wenn die Bewältigung der unmittelbaren Krise in letzter Zeit in allen Diskussionen in den Vordergrund gerückt ist.

### ***Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen***

Die Arbeitsmarktlage hat sich bereits verschlechtert, und die Arbeitslosigkeit dürfte im Zuge der Fortsetzung der Wirtschaftskrise erheblich steigen. Nach der OECD-Prognose, die am 31. März 2009 veröffentlicht wurde und sich auf alle Mitgliedsländer erstreckte, wird sich die Arbeitslosigkeit von 6,0% der Erwerbsbevölkerung im Jahr 2008 auf 8,4% im Jahr 2009 und 9,9% im Jahr 2010 erhöhen.

Die aus früheren Rezessionen gewonnene Erfahrung zeigt, dass Arbeitskräfte, die sich am Anfang oder Ende des Altersspektrums befinden, den Effekt schwächerer Arbeitsmärkte am stärksten zu spüren bekommen. Für junge Arbeitskräfte wird es schwierig, nach Abschluss von Schule oder Studium einen Arbeitsplatz zu finden. Jüngere und ältere Arbeitskräfte sind auch häufig die ersten, die ihren Arbeitsplatz verlieren, wenn Unternehmen Stellen streichen, und sie sind dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besonders stark ausgesetzt. Was die Renteneinkommen anbelangt, sind jüngere Arbeitskräfte jedoch im Vorteil, weil sie noch eine lange Erwerbslaufbahn vor sich haben, während der sie eventuell fehlende Beitragszeiten ausgleichen können. Das trifft auf ältere Arbeitskräfte nicht zu. Dieser Abschnitt untersucht, wie sich Perioden der Arbeitslosigkeit auf ihre Renteneinkommen auswirken können.

Die zuständigen staatlichen Stellen haben in früheren Rezessionsphasen oft die Anspruchskriterien bzw. die Verwaltung der vorgezogenen Altersrenten oder der Invaliditätsrenten gelockert. Damit wurden zwei Ziele verfolgt: Erstens sollten die Einkommen älterer Arbeitskräfte gesichert werden, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten und nicht in der Lage waren, einen anderen zu finden; zweitens sollte der Anstieg der Zahl der registrierten Arbeitslosen begrenzt werden. Ganz gleich, wie lobenswert die kurzfristigen Ziele sind, ist der langfristige Effekt solcher Maßnahmen auf die Arbeitsmärkte negativ. Derartige Maßnahmen wurden z.B. in der Rezession Anfang der 1980er Jahre häufig ergriffen. Das Ergebnis war, dass die Beschäftigungsquoten auch lange nach der Konjunkturerholung niedrig blieben, hauptsächlich, weil sich die Rücknahme dieser Maßnahmen als sehr schwierig erwies<sup>10</sup>. In der aktuellen Krise haben die Regierungen bislang jedoch der Versuchung widerstanden, solche Maßnahmen einzuführen.

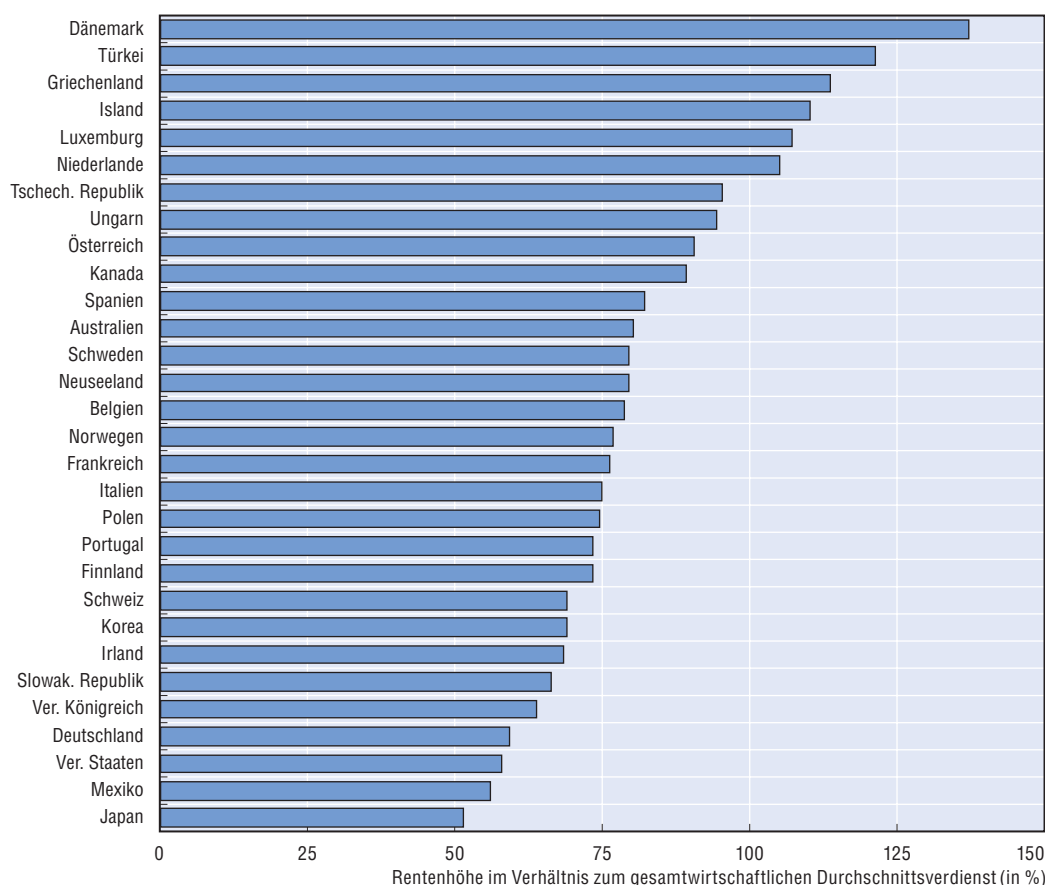
In Ländern mit umfangreichen und relativ reifen Rentensystemen mit Beitragsprimat – die Vereinigten Staaten bilden das Hauptbeispiel – können die Arbeitskräfte bestrebt sein, länger erwerbstätig zu bleiben, um ihr Rentenskapital wiederaufzubauen. Eine längere Lebensarbeitszeit ist in dreierlei Hinsicht förderlich: Erstens erhöhen sich die Beitragszahlungen, zweitens verringert sich die Zahl der Rentenbezugsjahre, die mit dem Rentenskapital finanziert werden müssen, und drittens verbleibt möglicherweise mehr Zeit, um auf einen Wiederanstieg des Werts der Aktiva zu warten. Diese Überlegungen könnten allerdings zu optimistisch sein. Für ältere Arbeitskräfte kann es sehr schwierig werden, länger im Erwerbsleben zu bleiben, da sie ihren Arbeitsplatz in der Krise zu verlieren drohen und in Anbetracht der steigenden Arbeitslosigkeit u.U. nicht in der Lage sind, einen anderen zu finden. Darüber hinaus wurden im bisherigen Jahresverlauf 2009 weitere Rückgänge der Vermögenspreise verbucht, und die Erholung könnte zu spät kommen, um für die betroffenen Arbeitskräfte noch eine Veränderung zu bewirken.

### ***Einkommenssicherung im Alter***

Die Finanz- und Wirtschaftskrise verdeutlicht und verschärft das Problem der Einkommenssicherung im Alter für Arbeitskräfte mit geringem Verdienst und fehlenden Beitragszeiten. Abbildung 1.5 zeigt die Nettoersatzquoten für Arbeitskräfte mit vollständiger Erwerbsbiografie, deren Verdienst sich auf die Hälfte des landesweiten Durchschnitts beläuft. (Die Nettoersatzquote entspricht den individuellen Rentenansprüchen, nach Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, geteilt durch den individuellen Verdienst, wiederum auf Nettobasis; vgl. Erörterung des fraglichen Indikators in Teil II.)



Abbildung 1.5 Einkommenssicherung im Alter: Nettoersatzquoten für Arbeitskräfte mit vollständiger Erwerbsbiografie  
In Prozent des individuellen Nettoverdiensts



Quelle: OECD-Rentenmodelle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635312665655>

In Spanien entspricht die Nettoersatzquote für Geringverdiener dem OECD-Durchschnitt: 82%. In sechs Ländern liegt die Nettoersatzquote für Geringverdiener über 100%, was bedeutet, dass das Nettoeinkommen im Ruhestand höher ist als während der Erwerbstätigkeit. In Deutschland, Japan, Mexiko und den Vereinigten Staaten liegen die Nettoersatzquoten allerdings unter 60%. Wenn man berücksichtigt, dass sich diese Berechnung auf Geringverdiener bezieht und der Verdienst, den es zu ersetzen gilt, nur der Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts entspricht, wird deutlich, dass die Einkommenssicherung im Alter in diesen Ländern relativ schwach ist.

Wenn eine Periode der Langzeitarbeitslosigkeit am Ende der Erwerbsbiografie oder eine Frühverrentung hinzukommt, kann das Renteneinkommen noch geringer ausfallen. Auf Grund der verschlechterten Arbeitsmarktlage können sich viele ältere Arbeitskräfte gezwungen sehen, vorzeitig in Rente zu gehen oder eine Langzeitarbeitslosigkeit zu ertragen. Im Sonderkapitel „Jüngste Rentenreformen“ wird beschrieben, dass Belgien, Finnland, Frankreich, Korea, Spanien und das Vereinigte Königreich in jüngster Zeit beschlossen haben, die Einkommenssicherung für Geringverdiener im Alter zu verbessern (was nicht in diesen Berechnungen berücksichtigt wurde). Einige andere Länder, in denen die Einkommenssicherung im Alter schwach ausgebaut ist, sollten entsprechende Maßnahmen ebenfalls in Betracht ziehen.

### *Langfristige Perspektive*

2008 war zweifellos ein schlechtes Jahr für Pensionsfonds – vgl. Abbildung 1.3 –, und 2009 hat sich die Situation bislang kaum verbessert. Viele Beschäftigte haben verständlicherweise das Vertrauen in private Rentenversicherungen verloren, und einige politische Entscheidungsträger

haben begonnen, an der Richtigkeit der Ausdehnung der privaten Altersvorsorge zu zweifeln, zu der es in den meisten OECD-Ländern während der letzten zwanzig Jahre kam. Ohne die echten Schwierigkeiten in Frage zu stellen, denen sich manche Versicherte gegenübersehen – insbesondere solche, die kurz vor dem Ruhestand stehen –, muss jedoch daran erinnert werden, dass die Rentenpolitik eine langfristige Frage ist.

Einer Simulation zufolge, die sich auf die Analyse von Daten aus 25 Jahren zu den Anlagerenditen in den G7-Ländern<sup>11</sup> sowie Schweden stützt, beläuft sich die reale jährliche Rendite über einen Sparhorizont von 45 Jahren – d.h. eine volle Erwerbsbiografie – auf 5,5% für Anleihen und 9,0% für Aktien. Tabelle 1.2 liefert die Ergebnisse der Simulation für ein „ausgewogenes“ Portfolio, d.h. ein Portfolio, das zur Hälfte in Aktien und zur Hälfte in Anleihen angelegt ist. Es wird davon ausgegangen, dass das Portfolio über die Erwerbslaufbahn unverändert bleibt. (Die Ergebnisse für andere Portfolios sind in Kasten 1.4 dargestellt.) In den Ergebnissen sind durch Verwaltungsgebühren, Kosten der Umwandlung des akkumulierten Kapitals in regelmäßige Rentenzahlungen usw. bedingte Unterschiede zwischen den Marktrenditen und den Renditen, die die Einzelnen auf ihre Rentenersparnisse erzielen, berücksichtigt<sup>12</sup>. Daraus ergibt sich in dieser Simulation eine durchschnittliche (Median-)Rendite von 5,0%, gegenüber einem Durchschnittswert von 7,3% über die letzten 25 Jahre.

Tabelle 1.2 Verteilung der simulierten künftigen Anlagerenditen und Ersatzquoten

	Perzentil der Verteilung								
	10	20	30	40	50	60	70	80	90
Rendite	3.2	3.8	4.3	4.7	5.0	5.4	5.7	6.2	6.7
Ersatzquote	32.2	36.8	41.2	45.2	48.6	53.5	57.6	65.3	74.2

*Anmerkung:* Auf der Basis der für 2040 projizierten geschlechtsneutralen Sterberaten, OECD-Durchschnitt. Es wird ein Beitragssatz von 10% des Verdiensts über 45 Jahre unterstellt.

*Quelle:* D'Addio, A.C. et al. (2009), „Investment Risk and Pensions: Measuring Uncertainty in Returns“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 70, OECD, auf der Grundlage von Informationen von Thomson Financial Datastream.

Die Analyse untersucht auch das Ausmaß der Risiken und Unsicherheiten, die die Anlagerenditen umgeben. In den schlimmsten 10% der Fälle wird z.B. damit gerechnet, dass sich die Renditen nur auf 3,2% pro Jahr oder weniger belaufen. In den besten 10% der Fälle betragen die jährlichen Renditen 6,7% oder mehr (erste Zeile von Tabelle 1.2).

Es muss jedoch eine wichtige Einschränkung gemacht werden: Die Simulationen basieren zwar auf Daten aus rd. 25 Jahren, die analysierten Datenreihen reichen aber nur bis Ende 2006. Die jüngste Periode ist sowohl durch stark negative Aktienrenditen *als auch* eine viel größere Volatilität gekennzeichnet. Während des Zusammenbruchs der Aktienmärkte im Jahr 1987, der in den Daten berücksichtigt ist, sind die Kurse allerdings im selben Maße gefallen wie 2008. Und auch das Ende der Technologieblase, das zwischen 2000 und 2002 zu beträchtlichen Kursstürzen an den Aktienmärkten führte, ist im Betrachtungszeitraum erfasst.

Das Spektrum der langfristigen Anlagerenditen erscheint nicht sehr breit. Bei Zusammenrechnung dieser Renditen über den langen Zeithorizont des Rentensparens ergibt sich jedoch ein enormer Effekt, was in der zweiten Zeile der Tabelle dargestellt wird, die die Ersatzquoten für die unterschiedlichen Renditeniveaus zeigt. Das Modell unterstellt jährliche Beitragszahlungen während der gesamten Erwerbsbiografie in Höhe von 10% des individuellen Verdiensts. Die akkumulierten Rentenersparnisse werden auf der Grundlage der durchschnittlichen für 2040 projizierten Sterberaten im OECD-Raum in regelmäßige Rentenzahlungen umgerechnet. Das Ergebnis wird als Ersatzquote präsentiert, d.h. als Verhältnis zwischen Rentenbezügen und Arbeitsentgelt.

Die Ersatzquote, die der durchschnittlichen (Median-)Rendite dieser Beitragszahlung in Höhe von 10% des Verdiensts entspricht, beträgt 49%. Das bedeutet, dass in der Hälfte der Fälle die Ersatzquote höher und in der anderen Hälfte niedriger ist. In den schlimmsten 10% der Fälle liegt die Ersatzquote jedoch bei 32% oder darunter. In den besten 10% der Fälle beläuft sich die Rente auf 74% des Verdiensts. Dieses Spektrum von 32-74% ist sehr breit. Es reicht von einer „guten“ bis zu einer an der Armutsgrenze liegenden Rente.

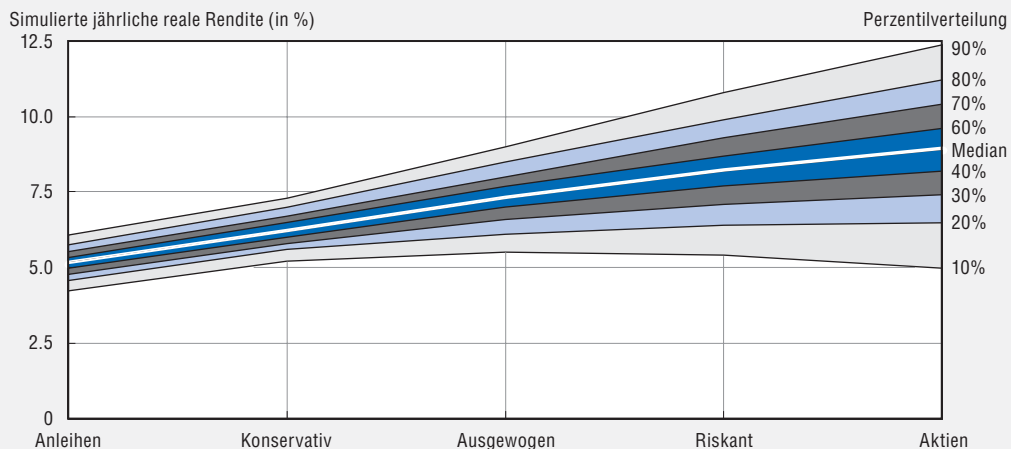
### Kasten 1.4 Langfristige Anlageergebnisse für verschiedene Aktivklassen

Die Angaben in Abbildung 1.3 und 1.4 machen deutlich, dass die Länder, in denen die Pensionsfonds eine konservative Anlagepolitik verfolgten – z.B. durch Investitionen in Staatsanleihen –, 2008 wesentlich geringere Verluste verbuchen mussten als diejenigen, in denen Aktien eine größere Rolle in den Portfolios der Pensionsfonds spielten.

In der folgenden Analyse werden statt der Ergebnisse in einem bestimmten Jahr die Effekte des Anlageerfolgs der Pensionsfonds über die Lebenszeit der Beitragszahler betrachtet. Es handelt sich um eine Simulation der Anlageergebnisse von Pensionsfonds über einen Zeitraum von 45 Jahren, die sich auf die Analyse von Daten aus etwa 25 Jahren für acht Länder bis 2006 stützt\*. Dabei gilt es darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse im Text abweichen, weil in den dort zu Grunde gelegten Renditen Verwaltungsgebühren usw. berücksichtigt sind. Die Hauptergebnisse sind in Abbildung 1.6 dargestellt. Sie gibt das Spektrum der simulierten Renditen über den Langzeithorizont des Rentensparens wieder. Das Augenmerk liegt dabei auf den beiden Aktivklassen, die in den Portfolios von Pensionsfonds eine zentrale Rolle spielen: Aktien und Staatsanleihen. Am linken Ende der horizontalen Skala sind die Renditen für Anleihen, am rechten die für Aktien wiedergegeben. Dazwischen liegen drei Anlagestrategien – „konservativ“, „ausgewogen“ und „riskant“ –, die unterschiedlichen Kombinationen der beiden Aktivklassen entsprechen.


Die weiße Kurve in Abbildung 1.6 spiegelt die reale Medianrendite wider: In der Hälfte der Fälle liegt die Rendite über diesem Niveau, in der anderen Hälfte darunter. Sie entspricht einer Rendite von 7,3% für ein ausgewogenes Portfolio, das zur Hälfte in Aktien und zur Hälfte in Anleihen angelegt ist. Für Aktien ist sie – mit 8,9% – höher und für Anleihen – mit 5,2% – niedriger. Die schattierten Streifen in der Abbildung stellen die Wahrscheinlichkeit verschiedener Ergebnisse auf der Grundlage von Vergangenheitswerten dar. In einem ausgewogenen Szenario ist damit zu rechnen, dass die jährliche Rendite in 10% des Zeitraums bei 5,5% oder darunter liegt und in 10% des Zeitraums bei 9,0% oder darüber. Die schattierten Streifen werden umso breiter, je mehr der Aktienanteil im Portfolio zunimmt, worin sich die höhere Volatilität der Aktienmärkte im Vergleich zu den Märkten für Staatsanleihen ausdrückt.

Abbildung 1.6 Verteilung der simulierten jahresdurchschnittlichen Anlagerenditen



*Anmerkung:* Auf Vergangenheitsdaten zu den Renditen in acht OECD-Ländern (den G7-Ländern und Schweden) gestützte Simulation. Das konservative Portfolio ist den Annahmen zufolge zu 25% in Aktien angelegt, das ausgewogene zu 50% und das riskante zu 75%. Für den verbleibenden Teil wird unterstellt, dass er in Staatsanleihen unterschiedlicher Laufzeit angelegt ist.

*Quelle:* D'Addio, A.C. et al. (2009), „Investment Risk and Pensions: Measuring Uncertainty in Returns“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 70, OECD, auf der Grundlage von Angaben von Thomson Financial Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635328886382>

\* Die Modellrechnung beruht auf einer komplexen Zeitreihenökonomie. Dabei wird zunächst ein Allgemeines ARCH-Modell (autoregressive bedingte Heteroskedastizität) geschätzt, das sich auf Vergangenheitsdaten zu monatlichen Rendite von Aktien und Anleihen stützt (in denen sowohl die Veränderungen des Werts der Aktiva als auch der Erträge aus Dividenden und Zinszahlungen berücksichtigt sind). Anschließend wird mit den Ergebnissen eine Gefilterte Historische Simulation durchgeführt, um das Spektrum der künftigen Erträge zu projizieren. Die hier wiedergegebenen Ergebnisse gründen sich auf 10 000 Simulationen. Vgl. D'Addio, A.C. et al. (2009) wegen Einzelheiten.

## Anlageentscheidung

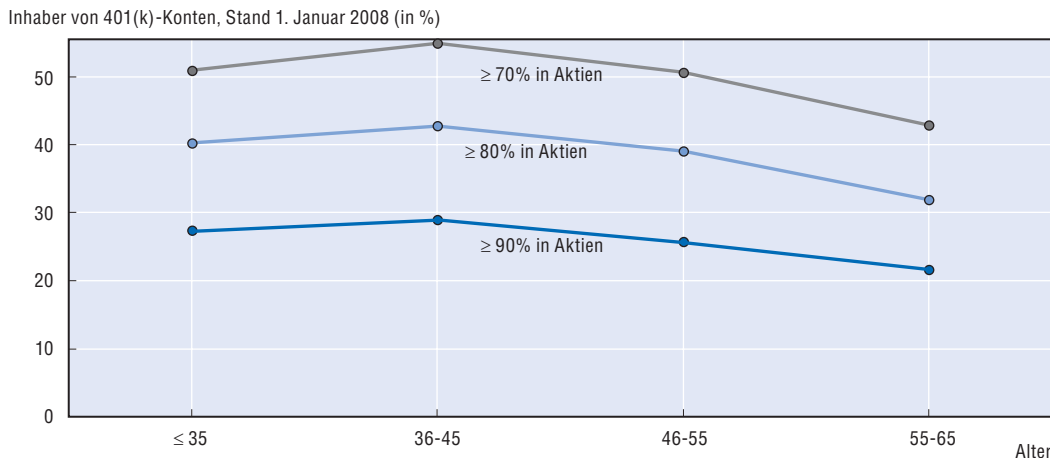
In den meisten beitragsbezogenen Altersvorsorgeplänen können die einzelnen Versicherten auswählen, wie sich ihr Anlageportfolio zusammensetzen soll. In Australien sind z.B. rd. 85% der Bevölkerung Mitglied einer Rentenversicherung, die verschiedene Anlagemöglichkeiten, in der Regel über fünf unterschiedliche Fonds, anbietet. Die einzelnen Beschäftigten können sich ihren Rentenversicherer inzwischen jedoch frei aussuchen, wobei durchschnittlich 58 verschiedene von Publikumsfonds angebotene Anlageformen zur Auswahl stehen. Auch in den Vereinigten Staaten ist eine Ausweitung der Wahlmöglichkeiten in den gängigsten Rentenversicherungsformen mit Beitragsprimat festzustellen. Ende der 1970er Jahre boten nur 16% der Rentenversicherungen verschiedene Anlagemöglichkeiten an, bis 1994 war diese Zahl aber bereits auf 94% gestiegen. Über die Hälfte der Rentenversicherungen stellen mittlerweile fünf oder mehr Anlageformen zur Wahl. In Mexiko und der Slowakischen Republik muss jeder Rentenversicherer eine kleine Palette an Fonds mit unterschiedlichem Risiko-Rendite-Profil anbieten. In Polen wurden infolge der Krise jüngst Pläne für die Einführung ähnlicher Auswahlmöglichkeiten beim Anlageportfolio angekündigt.

Für Altersvorsorgepläne mit Leistungsprimat ebenso wie mit Beitragsprimat wurden die geltenden Regeln für die Investitionen von Pensionsfonds in den letzten zehn Jahren gelockert. Zum Beispiel schreiben nur noch zwölf OECD-Länder quantitative Grenzen für den Aktienanteil der Portfolios vor. Und selbst diese sind – mit durchschnittlich 52% – auf relativ hohem Niveau angesetzt<sup>13</sup>. Dies ermöglicht es den Pensionsfondsmanagern, ihre Portfolios zu diversifizieren.

Die von den einzelnen Versicherten getroffenen Anlageentscheidungen werden erhebliche Konsequenzen haben, was den Effekt der Krise auf ihre Renten anbelangt. In Abbildung 1.4 wird dieser Aspekt auf aggregierter Ebene untersucht, indem der Gesamtanlageerfolg der Pensionsfonds dem Anteil des Gesamtvermögens gegenübergestellt wird, der in Aktien angelegt ist. Die folgende Analyse befasst sich mit den *individuellen* Anlageentscheidungen und ihren Konsequenzen für die Politik.

Abbildung 1.7 zeigt, dass sich die Versicherten in den Vereinigten Staaten umso häufiger gegen Aktien und für weniger risikoreiche Anlagen entscheiden, je mehr sie sich dem Rentenalter nähern. Zum Beispiel halten rd. 55% der 36- bis 45-Jährigen mehr als 70% ihrer Portfolios in Aktien, wohingegen dies in der Altersgruppe 56-65 Jahre nur für 43% der Fall ist. Der Aktienanteil der Portfolios dieser kurz vor der Verrentung stehenden älteren Arbeitskräfte scheint indessen sehr

Abbildung 1.7 **Prozentsatz der 401(k)-Pläne in den Vereinigten Staaten, der in Aktien angelegt ist, nach Alter**



*Anmerkung:* Die Daten beziehen sich auf die 21 Millionen Inhaber von 401(k)-Konten, die in der Datenbank des Employee Benefit Research Institute (EBRI) und des Investment Company Institute (ICI) registriert sind. Der insgesamt in Aktien investierte Teil der Portfolios entspricht der Summe der Anlagen in Aktienfonds, der Bestände an Aktien des jeweiligen Arbeitgebers und dem einschlägigen Teil der gemischten Anlageoptionen (wie Balanced- oder Target-Date-Funds).

*Quelle:* VanDerhei, J. (2009), „The Impact of the Recent Financial Crisis on 401(k) Account Balances“, *Issue Brief*, No. 326, Employee Benefit Research Institute, Washington D.C.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635332670337>

hoch zu sein: Mehr als jeder Fünfte hat über 90% seiner 401(k)-Ersparnisse in Aktien angelegt. Natürlich ist es unmöglich, den Risikogehalt der Anlageentscheidungen der Betroffenen als Ganzes zu bewerten; so kann es z.B. sein, dass sie zusätzlich zu ihren 401(k)-Plänen über weniger risikoreiche Sichteinlagen oder Anlagen in Anleihen verfügen. Diese Zahl ist aber dennoch besorgniserregend, da diese kurz vor der Verrentung stehenden Arbeitskräfte anders als die Minderheit, die den Großteil ihrer Portfolios in weniger risikoreichen Vermögenswerten angelegt hat, einen beträchtlichen Schwund ihrer Rentenersparnisse hinnehmen müssen.

Welche Folgen hat dieses Investitionsverhalten für die Politik? Sollten die Betroffenen in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt werden, um das Risiko auszuschalten, dass sie ihre Altersersparnisse verlieren? Oder sollte die Anlageentscheidung eine individuelle Entscheidung bleiben, bei der es im Ermessen des Einzelnen liegt, welches Risiko er eingehen will?

Es empfiehlt sich, dass Arbeitskräfte ihre Rentenersparnisse in weniger riskante Anlagen umschichten, wenn sie sich dem Rentenalter nähern (und damit dem Zeitpunkt, an dem sie ihre Altersersparnisse benötigen). Dieses Ergebnis wird in Finanzstudien vielfach belegt<sup>14</sup>.

Aus diesem Grund sollten die Regierungen die Beschäftigten zumindest dazu ermutigen, eine solche Strategie zu wählen. Diese Umschichtung, die häufig als „Lifecycle Investing“ bezeichnet wird, kann die Anlagerisiken über die Erwerbslaufbahn reduzieren, ohne dass am Anfang der Erwerbsbiografie auf die höheren Renditen aus einem stärker diversifizierten Portfolio verzichtet werden muss. In der Tat wäre es sinnvoll, diese Umschichtung automatisch erfolgen zu lassen und sie zur *Standardoption* zu machen. Mit dem Lifecycle-Ansatz als Standardoption würden die Rentenersparnisse gewissermaßen „auf Autopilot geschaltet“, was besonders nützlich für Personen wäre, die ihr Portfolio nicht aktiv verwalten wollen (was vermutlich für die Mehrheit der Betroffenen der Fall ist). Bei der Einführung einer solchen Maßnahme könnte gleichzeitig die Freiheit des Einzelnen gewahrt bleiben, zwischen Portfolios mit unterschiedlichem Risiko-Rendite-Profil zu wählen (für die Minderheit, die ihre eigenen Investitionsentscheidungen treffen will).

### **Wahl der Leistungen**

Wie oben erörtert, sind Inhaber von Verträgen, mit denen das Rentenskapital in regelmäßige feste Rentenzahlungen umgewandelt wurde, weniger von der Krise betroffen, da ihr Renteneinkommen bereits festgeschrieben und bis zum Lebensende garantiert ist. Versicherte in Rentensystemen mit Beitragsprimat müssen ihr Kapital bei Renteneintritt in der Tat häufig in regelmäßige Rentenzahlungen umwandeln. Mitglieder von Fonds, die kurz vor ihrer Verrentung stark in Aktien engagiert waren, laufen bei einer Finanzkrise Gefahr, dass ihr Lebensstandard deutlich sinkt. Unter solchen Umständen können Einschränkungen im Hinblick auf die Anlageentscheidung – d.h. deren Begrenzung auf weniger risikoreiche Optionen – für Personen angebracht sein, die sich dem Rentenalter nähern.

Die zuständigen Behörden sollten auch darüber nachdenken, ob es sinnvoll ist, den Versicherten vorzuschreiben, ihr in Altersvorsorgeplänen mit Beitragsprimat akkumuliertes Kapital zu einem bestimmten Zeitpunkt oder Alter in regelmäßige Rentenzahlungen umzuwandeln. Bei einer solchen Regel besteht das Risiko, dass die Leistungen während der gesamten Rentenbezugsdauer gering bleiben, wenn sich der Wert der Aktiva zum Zeitpunkt der Verrentung auf niedrigem Niveau bewegte. Manche Länder erlauben bereits „gestaffelte Entnahmen“, bei denen jedes Jahr ein bestimmter Teil des Rentenskapitals aus dem Fonds entnommen werden kann. Andere Länder könnten sich ebenfalls für diesen flexibleren Ansatz entscheiden. In Irland wird den Rentnern z.B. gestattet, einen bestimmten Betrag von ihren Rentenkonten abzuheben, die Umwandlung des Saldos in regelmäßige Rentenzahlungen aber um bis zu zwei Jahre aufzuschieben.

Gestaffelte Entnahmen sind jedoch nicht ohne Risiko: Wie bei kurz vor der Verrentung stehenden Personen sind auch nach dem Renteneintritt einige Einschränkungen im Hinblick auf die Anlageentscheidung erforderlich. Darüber hinaus müssen umsichtige Regeln für die Höhe des Betrags festgelegt werden, der pro Jahr entnommen werden darf, um zu verhindern, dass die Rentner in sehr hohem Alter in finanzielle Not geraten. Die staatlichen Stellen sollten auch über eine Kombination aus gestaffelten Entnahmen und Anwartschaftsrenten nachdenken, die zum Zeitpunkt des Renteneintritts erworben, aber erst ausgezahlt werden, wenn die Betroffenen ein fortgeschrittenes Alter erreicht haben (z.B. zwischen 75 und 85 Jahren).

Auf kurze Sicht könnten die zuständigen staatlichen Stellen die Regeln für die obligatorische Umwandlung des Rentenkapitals in laufende Rentenzahlungen vorübergehend lockern, bis sich die Vermögenspreise wieder erholt haben. Auf lange Sicht sollte aber die Umwandlung in regelmäßige Rentenzahlungen gefördert werden, um die Betroffenen vor einer Reihe von Unsicherheitsfaktoren zu schützen, wie dem Anlagerisiko, dem „Langlebigkeitsrisiko“ (unzureichende Rentenersparnisse bei Erreichen eines sehr hohen Alters) und dem Inflationsrisiko (durch indexierte Rentenzahlungen).

### ***Wahl des Altersvorsorgeplans***

Angesichts der Finanzmarkturbulenzen und der in der privaten Altersvorsorge verbuchten Verluste sind Forderungen laut geworden, die Betroffenen wieder in die öffentlichen Systeme aufzunehmen<sup>15</sup>. Ein Beispiel dafür ist die Slowakische Republik. Zwischen Januar und Juni 2008 wurde dort ein sechsmonatiges Zeitfenster geöffnet, in dem privat Versicherte wieder ins staatliche System zurückwechseln konnten. Das Zeitfenster wurde anschließend ausgeweitet, obwohl sich im ersten Halbjahr 2008 nur 6% der Mitglieder privater Rentenversicherungen für die Rückkehr ins öffentliche System entschieden hatten.

Diese geringe Inanspruchnahme erklärt sich möglicherweise aus einem Trägheitsphänomen, sie könnte aber auch darauf hindeuten, dass die Betroffenen die Diversifizierung der Rentenleistungen zu schätzen wissen, die private Altersvorsorgepläne bieten. Rund 60% der slowakischen Arbeitskräfte haben sich zum Zeitpunkt der Reform aktiv für einen Altersvorsorgeplan mit Beitragsprimat entschieden. Von wesentlich größerer Bedeutung für die langfristige Entwicklung des slowakischen Rentensystems ist indessen die potenzielle Reduzierung des Zustroms neuer Beitragszahler. Für Arbeitsmarktneuzugänge ist es nicht mehr zwingend vorgeschrieben, privaten Fonds beizutreten. Hier könnte die Trägheit in die entgegengesetzte Richtung wirken und die Zahl der Personen verringern, die sich für private Altersvorsorgepläne entscheiden. Da diese Entscheidung nach den gegenwärtigen Bestimmungen nicht wieder rückgängig gemacht werden kann, wird sie langfristige Effekte auf die Renteneinkommen der Arbeitsmarktneuzugänge haben.

In anderen Ländern, die eine obligatorische private Altersvorsorge eingeführt haben, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, wurde viel darüber diskutiert, ob den Betroffenen gestattet werden sollte, wieder in die öffentlichen Rentensysteme zurückzukehren. (Argentinien ist in dieser Hinsicht viel weitergegangen, es hat seinen privaten Pensionsfonds verstaatlicht; vgl. Kasten 1.5)

Solche Maßnahmen gefährden die Stabilität des Rentensystems. Erstens, weil sie einfach zu erneuten Forderungen nach Politikänderungen führen würden. Auch wenn diese Annahme in der derzeitigen düsteren Wirtschaftslage übertrieben optimistisch erscheinen mag, ist es sehr gut möglich, dass die Versicherten wieder – mit rückwirkendem Effekt – in das private System zurückwechseln möchten, sollten die Anlagerenditen in ein paar Jahren statt bei -25% bei +25% liegen.

#### **Kasten 1.5 Verstaatlichung der privaten Altersvorsorge: Der Fall Argentinien**

Die argentinische Regierung verstaatlichte im Oktober 2008 den obligatorischen privaten Pensionsfonds, dessen Vermögen sich auf 30 Mrd. US-\$ belief (23 Mrd. Euro). Die Regierung stellte diese „Vermögensaneignung“ in der Öffentlichkeit als eine Aktion dar, die die Beitragszahler vor den Folgen vermeintlichen Missmanagements im Kontext der Finanzkrise schützen sollte. Es stand jedoch außer Zweifel, dass es auch und vor allem darum ging, die Staatskassen zu einem Zeitpunkt wieder aufzufüllen, als umfangreiche Tilgungszahlungen öffentlicher Schuldverschreibungen fällig wurden.

Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Maßnahme ist indessen nicht so groß, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Dies erklärt sich erstens daraus, dass Argentinien, anders als andere lateinamerikanische Länder wie Chile und Mexiko (Whitehouse, 2007), immer noch über ein umfangreiches öffentliches Rentensystem verfügt. Zweitens war ein großer Teil der Aktiva des Pensionsfonds bereits in nichthandelbaren Staatsschuldverschreibungen angelegt.

Dennoch schadet diese Umorientierung ganz klar der Stabilität und Nachhaltigkeit der Alterseinkommenssicherung.

Zweitens würden die öffentlichen Finanzen zwar auf kurze Sicht gestärkt, wenn die Beitragszahler die verminderten Vermögenswerte aus ihren privaten Altersvorsorgeplänen verwenden würden, um staatliche Rentenansprüche zurückzukaufen. Viele Regierungen, die sich mit Liquiditätsengpässen konfrontiert sehen, würden diesen kurzfristigen Zugewinn begrüßen. Auf mittlere und lange Sicht wären die dadurch für das öffentliche Rentensystem entstehenden Kosten aber größer als der kurzfristige Zugewinn.

Der Grund für diese Veränderungen war hauptsächlich die Haushaltskrise, die aus der Wirtschafts- und Finanzkrise resultierte. Es ist nicht überraschend, dass die Regierungen die Haushaltsdefizite mit den Beitragseinnahmen ausgleichen möchten, die in private Rentenversicherungen fließen. Eine sinnvollere Lösung hierfür wäre die zeitlich befristete Reduzierung der Beitragszahlungen, die auf die private Altersvorsorge entfallen. Kein OECD-Land hat sich für diese Strategie entschieden, sie wird aber z.B. in Lettland und Litauen Anwendung finden.

### ***Sachkundige Entscheidungen***

Die Finanzkrise hat zudem Fragen der Anlegerinformation und der Vermittlung von Finanzwissen wieder in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. Die meisten Menschen sind nicht gut über Renten informiert, es fehlen ihnen sowohl allgemeine Kenntnisse über die Struktur des Rentensystems als auch genaue Daten über ihre eigenen Rentenansprüche. Und dies gilt für Rentensysteme jeder Art.

Private Altersvorsorgepläne lassen den Einzelnen bei der Planung ihrer Alterseinkommen häufig mehr Verantwortung als öffentliche Systeme. Die Einzelnen müssen z.B. zwischen mehreren konkurrierenden Rentenversicherungen oder zwischen verschiedenen Anlageportfolios auswählen. Und bei vielen Rentenreformen hatten die Betroffenen die Wahl, einem Rentensystem mit Beitragsprimat beizutreten oder im öffentlichen, verdienstabhängigen System versichert zu bleiben (vgl. Kasten 1.2 oben).

Eine effektive Kommunikation seitens der Rentenversicherungen und breit angelegte Programme zur Vermittlung von Finanzwissen können Einzelpersonen dabei helfen, sachkundige Entscheidungen im Hinblick auf ihre Altersvorsorge zu treffen. Wie wichtig dies ist, zeigt sich in der aktuellen Krise, wo die Gefahr besteht, dass Personen unter dem Eindruck kurzfristiger Gegebenheiten Entscheidungen fällen, die auf lange Sicht negative Auswirkungen haben. Die Krise hat ganz klar das Vertrauen der Öffentlichkeit in private Rentenversicherungen untergraben, was das Risiko mit sich bringt, dass die Menschen stärker als zuvor zögern werden, in die private Altersvorsorge zu investieren.

### ***Staatliche Garantien***

Sollte der Staat für die private Altersvorsorge genauso Rettungsaktionen starten, wie er dies für die Banken getan hat? Wie zuvor angemerkt, hält der Staat in vielen Ländern bereits eine schützende Hand über betriebliche Altersvorsorgepläne mit Leistungsprimat. In der nachstehenden Erörterung geht es daher um Pläne mit Beitragsprimat. (Der einzige konkrete Fall einer solchen Rettungsaktion – in Israel – wird in Kasten 1.6 besprochen.)

Die Argumente zu Gunsten einer staatlichen Intervention hängen entscheidend von der Struktur des Renteneinkommenssystems ab. In Ländern, in denen ein umfassendes öffentliches Rentensystem existiert, gibt es weniger Gründe für eine solche Intervention. Und wenn die Versicherten zwischen verschiedenen Anlagemöglichkeiten wählen können – insbesondere wenn die Anlagen automatisch auf weniger risikoreiche Vermögenswerte umgeschichtet werden, wenn sie sich dem Rentenalter nähern –, besteht ebenfalls ein weniger starkes Argument für staatliche Eingriffe.

Demgegenüber haben die Regierungen u.U. eine moralische, wenn auch nicht gesetzliche Verpflichtung, helfend einzugreifen, wenn der Abschluss einer Rentenversicherung mit Beitragsprimat nicht freiwillig, sondern vorgeschrieben ist und die Umwandlung in regelmäßige Rentenzahlungen bei Renteneintritt obligatorisch ist.

### Kasten 1.6 Anatomie einer Rentenrettungsaktion: Der Fall Israel

Die israelische Regierung wird kurz vor dem Renteneintritt stehende Beschäftigte finanziell entschädigen, die Ersparnisse in betrieblichen Altersvorsorgeplänen verloren haben (es handelt sich dabei um drei Arten von Rentenplänen, *Provident Funds*, *Executive Insurance Plans* und *Budgeted Pension Funds*). Anspruchsberechtigt sind Beschäftigte ab 57 Jahre, die Geld in nicht versicherten Pensionsfonds angelegt haben. Die staatliche Garantie gilt für Rentenguthaben in Höhe von bis zu 350 000 US-\$ und deckt Verluste bis zur Hälfte dieses Betrags.

Die Regierung rechnet damit, dass letzten Endes rd. 200 000 Menschen (etwa 15% der derzeit über 55-Jährigen) diese Leistungen in Anspruch nehmen könnten. Die Gesamtkosten werden, über 13 Jahre verteilt, auf rd. 37 Mrd. US-\$ geschätzt, was rd. 23% des jährlichen Bruttoinlandsprodukts (BIP) entspricht.

Anspruch auf Entschädigung besteht jedoch nur für Verluste, die seit November 2008 eingetreten sind, so dass es sich eher um eine Absicherung gegenüber künftigen Verlusten als um eine Rettungsaktion für Pensionsfonds mit dem Ziel des Ausgleichs der bisherigen Effekte der Finanzkrise handelt.

In Israel sind weite Teile der Bevölkerung über betriebliche Altersvorsorgepläne abgesichert, die mehrheitlich auf dem Beitragsprimat beruhen und bei denen alle Beschäftigten in denselben Fonds einzahlen, ohne zwischen verschiedenen Anlageformen wählen zu können. Der Wert der Aktiva der privaten Pensionsfonds belief sich 2007 auf 33,6% des BIP (OECD, 2009a, Abb. 2.25).

Eine direkte Rettung durch die Überweisung von Geld auf die Rentenkonten der Betroffenen könnte sich als äußerst kostspielig erweisen. Zudem würden diese Kosten zu einem Zeitpunkt anfallen, wo die Rezession und die Konjunkturpakete bereits einen komprimierenden Effekt auf die öffentlichen Finanzen ausüben. Die OECD geht davon aus, dass der durchschnittliche gesamtstaatliche Nettofinanzierungsbedarf in den Mitgliedsländern von einem Tiefstand von 1,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2006 auf 7,2% im Jahr 2009 und 8,7% im Jahr 2010 ansteigen wird. Nach diesen Projektionen, die am 31. März 2009 veröffentlicht wurden, befinden sich die öffentlichen Finanzen bereits in einem derart schlechten Zustand, wie er in Friedenszeiten selten zu beobachten war. Darüber hinaus würde das Geld aus einer Rettungsaktion für die Rentenkonten, auf kurze Sicht zumindest, in die Ersparnis fließen und daher kaum zur Stützung der Binnennachfrage in der Rezession beitragen.

Im Gegensatz dazu hätte die Stützung der Rentenersparnisse der am stärksten von der Krise betroffenen Personengruppen über die öffentlichen Rentensysteme den Vorteil, die Kosten im Zeitverlauf zu verteilen. Die Zahlungen würden über die gesamte Dauer des Ruhestands der Betroffenen erfolgen, anstatt als Einmalzahlung heute oder zum Zeitpunkt des Renteneintritts. Dies würde zudem eine größere Effizienz und Flexibilität ermöglichen; die Unterstützung könnte z.B. auf Rentner mit geringem Einkommen ausgerichtet werden.

Zudem besteht im Fall einer direkten Rettung von Pensionsfonds ein Moral-Hazard-Risiko, weil dadurch die Erwartung geweckt wird, dass es bei der nächsten Krise wieder zu einer Rettungsaktion kommen wird, was die Risikobereitschaft erhöhen wird, sobald die gegenwärtige Krise vorüber ist.

Eine Rettungsaktion wäre für die Personen am sinnvollsten, die fast das Rentenalter erreicht haben. Das würde jedoch große politische Schwierigkeiten mit sich bringen. Wenn diese Aktion beispielsweise auf Personen begrenzt würde, die nur wenige Jahre vom Regelrentenalter entfernt sind, würden sich die Arbeitskräfte, die etwas jünger sind, benachteiligt fühlen. Auch Rentner, die erst vor kurzem ihr Rentenskapital in regelmäßige Rentenzahlungen umgewandelt haben und somit Finanzmarktverluste hinnehmen mussten, würden sich beschweren, wenn ihre Altersgenossen, die ihr Geld in den Finanzmärkten gelassen haben, entschädigt würden.

Aus diesen Gründen sollten Ad-hoc-Garantien in Bezug auf die Anlagerenditen oder Entschädigungen für Vermögenswertverluste vermieden werden. Im Interesse der Verteilungsgerechtigkeit und angesichts der fiskalischen Kosten direkter Finanzausschüsse für Pensionsfonds sollten sich die Regierungen stattdessen auf ihre öffentlichen Rentensysteme stützen, um sicherzustellen, dass in einem Jahr von den Pensionsfonds verzeichnete negative Renditen nicht zu weitverbreiteter Alters-



armut für eine ganze Generation von Rentnern führen. Durch die Zahlung eines Ausgleichs in Form öffentlicher Rentenleistungen würden die Kosten über die gesamte Ruhestandsdauer der Betroffenen verteilt, die politischen Spannungen verringert und die Moral-Hazard-Probleme reduziert.

### ***Die Rentensysteme können einen Beitrag zur wirtschaftlichen und finanziellen Erholung leisten***

Die Rentensysteme können einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung nach der Krise leisten. Erstens ist es möglich, fiskalische Maßnahmen zur Stimulierung der Wirtschaft über das öffentliche Rentensystem umzusetzen. Zweitens verfügen viele Länder über reichlich Kapital in privaten Altersvorsorgeplänen und öffentlichen Pensionsreservefonds. Und drittens spielen private Pensionsfonds als langfristige Investoren auch weiterhin eine wichtige Rolle auf den Finanzmärkten.

Die öffentliche Altersversorgung ist ein Bestandteil der Konjunkturpakete, die in einigen Ländern angekündigt wurden. Im **Vereinigten Königreich** haben die Rentner z.B. bereits zusätzliche Zahlungen von mindestens 110 £ erhalten, zudem wird die Indexierung der Grundrente und der Rentensicherung (*pension credit*) für einkommensschwache ältere Menschen großzügiger ausfallen, wodurch im Zeitraum 2009-2012 Kosten in Höhe von 300 Mio. £ pro Jahr entstehen werden<sup>16</sup>. Die wirtschaftspolitischen Impulse in **Australien** umfassen ebenfalls Sonderzahlungen für Rentner. Im Dezember 2008 erhielten alleinstehende Rentner eine Einmalzahlung in Höhe von 1 400 \$A und Paare in Höhe von 2 100 \$A. In den **Vereinigten Staaten** wurden allen Empfängern öffentlicher Renten im Mai 2009 zusätzlich 250 US-\$ überwiesen, wodurch Kosten von insgesamt 13 Mrd. US-\$ entstanden. **Griechenland** hat ebenfalls Einmalzahlungen in Höhe von 100-200 Euro an Niedrigeinkommensbezieher, einschließlich Rentner, getätigt. **Belgien, Frankreich und Spanien** haben zusätzliche Erhöhungen der Mindestrenten angekündigt. In Spanien beläuft sich der Anstieg z.B. auf 6,4%.

In all diesen Fällen werden die zusätzlichen Leistungen Rentnern mit niedrigem Einkommen besonders nützlich sein, was dazu beitragen dürfte, die Altersarmut zu reduzieren. In Australien ist die Armut unter älteren Menschen z.B. mehr als doppelt so hoch wie unter der Gesamtbevölkerung, und in Griechenland ist die Armutswahrscheinlichkeit unter älteren Menschen ebenfalls höher (vgl. das Sonderkapitel „Einkommen und Armut älterer Menschen“). Auch andere Länder mit hohen Altersarmutsquoten könnten zusätzliche kurzfristige Zahlungen an ältere Menschen als Teil der Konjunkturpakete in Erwägung ziehen. Einige weniger orthodoxe Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass fiskalische Stimulierungsmaßnahmen tatsächlich die Binnennachfrage stützen, werden in Kasten 1.7 untersucht.

Eine zweite Methode, um über die Altersvorsorge einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung zu leisten, ist der Einsatz der Aktiva der Pensions- und Reservefonds zur Nachfragestützung. In einer idealen Welt müssten diese Aktiva natürlich ausschließlich für ihren eigentlichen Zweck verwendet und allein zur Sicherung der Renteneinkommen gehalten werden. Die aktuelle Situation ist aber alles andere als ideal.

In **Australien** wird Personen, die mit ihren Hypothekenzahlungen in Verzug geraten, gestattet, auf ihre privaten Rentenersparnisse zurückzugreifen, um eine Zwangsversteigerung ihrer Wohnimmobilie zu verhindern. Der Zugriff auf die Rentenkonto ist kontrolliert, um sicherzustellen, dass zuvor alle anderen Möglichkeiten zur Bewältigung der Zahlungsrückstände ausgeschöpft wurden. Es gibt kaum einen plausiblen Grund dafür, Menschen den Zugriff auf ihre Rentenersparnisse zu verweigern, wenn sie Gefahr laufen, ihr Heim zu verlieren.

In **Dänemark** wird ein vorzeitiger Zugriff auf die Guthaben aus dem „besonderen Vorsorge-sparen“ gewährt. Die Guthaben auf diesen Konten sind relativ niedrig – 14 600 DKK bzw. 2 600 US-\$ –, weil der Beitragssatz nur 1% des Arbeitsentgelts beträgt und die Beitragszahlungen seit 2004 ausgesetzt wurden. Die Regierung geht davon aus, dass in etwa ein Viertel der Betroffenen ihr Kapital abheben wird.

**Island** wird die Entnahme von Kapital aus betrieblichen Altersvorsorgeplänen gestatten, sofern der Teil der Rentenersparnisse unangetastet bleibt, der zur Finanzierung der gesetzlichen Ersatzquote notwendig ist. Zur Linderung finanzieller Belastungen können die Betroffenen zudem auf

Mittel aus freiwilligen Beitragszahlungen zurückgreifen<sup>17</sup>. Schätzungen des Finanzministeriums (2009) zufolge werden rd. 75 Mrd. ISK zur Verfügung stehen, was mehr als 5% des BIP entspricht. Die Ersatzquote des obligatorischen privaten Rentensystems liegt in Island weit über dem OECD-Durchschnitt, weshalb die Sicherung ausreichender Renteneinkommen durch den Zugriff auf diese zusätzlichen Rentenersparnisse nicht in Frage gestellt ist.

In den **Vereinigten Staaten** ist es rd. 90% der Inhaber von 401(k)-Konten gestattet, sich Geld aus diesen Konten zu leihen. 2007 haben lediglich 18% der berechtigten Personen einen solchen Kredit in Anspruch genommen, und der Umfang dieser Kredite belief sich durchschnittlich nur auf 12% der Guthaben (VanDerhei et al., 2008). Beide Zahlen sind trotz der Konjunkturschwankungen im Zeitverlauf konstant geblieben. Eine detaillierte Analyse deutet darauf hin, dass diese Möglichkeit verantwortungsvoll genutzt wird: Die aus den Rentenkonten entnommenen Kredite sind nicht groß, und sie werden zurückgezahlt (vgl. Kusko et al., 1998; und General Accounting Office, 1997). Das Gesetz schreibt eine Rückzahlung zu Marktzinsen vor, andernfalls wird der Kredit als vorzeitige Entnahme behandelt und unterliegt Strafsteuern. Vorzeitige Entnahmen ohne Strafsteuern werden in genau definierten Fällen besonders schwerer finanzieller Härten gestattet. Zum größten Rentenersparnischwund kommt es jedoch beim Wechsel des Arbeitgebers. Schätzungsweise zwei Drittel der Betroffenen übertragen beim Wechsel des Arbeitgebers ihre 401(k)-Guthaben trotz Strafsteuern nicht in einen anderen Altersvorsorgeplan, dabei handelt es sich aber in der Regel um geringe Guthaben (zwei Drittel des *Kapitals* werden übertragen).

**Norwegen**, das über den zweitgrößten Staatsfonds der Welt verfügt, wird auf diese Reserven zurückgreifen, um ein Konjunkturpaket im Umfang von insgesamt 2,3% des BIP zu finanzieren. Dieser Reservefonds, der als „Government Pension Funds – Global“ bekannt ist, kann auch zur

#### Kasten 1.7 Wirtschaftspolitische Impulse, Inlandsnachfrage und Verbrauch

Bei fiskal- und geldpolitischen Impulsen kann das Problem bestehen, dass die Betroffenen das Geld nicht ausgeben, sondern sparen, um ihre Finanzposition zu sanieren. Dadurch wird der Effekt auf den Verbrauch und mithin die Binnennachfrage abgeschwächt. Japan hat in der Vergangenheit mit der Vergabe von „Einkaufsgutscheinen“ experimentiert, um den Verbrauch in der Rezession zu stützen. Gutscheine für Niedrigeinkommenshaushalte sind auch ein wichtiger Bestandteil des koreanischen Konjunkturpakets. Da die Armutsquote in der älteren Bevölkerung in Korea bei 45% liegt – gegenüber weniger als 15% für die Gesamtbevölkerung –, dürften Personen im Rentenalter zu den Hauptbegünstigten dieser Aktion gehören. (Vgl. Sonderkapitel „Einkommen und Armut älterer Menschen“ dieses Berichts.) In Italien wurden 0,5 Millionen „Sozialkarten“ für einkommensschwache ältere Menschen und Familien mit Kindern ausgegeben. Mit diesen Karten können Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs im Wert von 40 Euro monatlich erstanden werden.

Das Konzept dieser Gutscheinprogramme, mit denen gewährleistet werden soll, dass die bereitgestellten Summen ausgegeben und nicht gespart werden, kann auf eine lange Geschichte zurückblicken. In der Großen Depression der 1930er Jahre wurde der Vorschlag gemacht, allen Rentnern ab 60 Jahren einen monatlichen Pauschalbetrag zu zahlen, um so den Verbrauch anzukurbeln. Diese Zahlungen sollten in Form von Scheinen mit Farbkodierung erfolgen, die verfielen, wenn das Geld nicht vor dem 5. des nächsten Monats ausgegeben würde. Der sogenannte Townsend-Plan – nach dem gleichnamigen Arzt aus Kalifornien, der ihn ins Leben rief – gewann rasch an Popularität, nachdem Townsend einen langen Brief an den Herausgeber einer örtlichen Zeitung geschrieben hatte. Bald wurde daraus eine landesweite Organisation mit dem klangvollen Slogan „Peace and Prosperity thru Pensions“. Die Einführung der Social Security in den Vereinigten Staaten (der dortigen öffentlichen Rentenversicherung) durch die Roosevelt-Administration im Jahr 1935 wird zu einem großen Teil dem Erfolg dieser Kampagne zugeschrieben (Amenta, 2006).

Townsend's Plan wurde vor allem aus zwei Gründen nicht umgesetzt. Erstens war der vorgesehene Pauschalbetrag sehr hoch. Zweitens sollte er durch eine nationale Verkaufsteuer finanziert werden, von der angenommen wurde, dass sie große, vertikal integrierte Unternehmen begünstigen würde. Dennoch zeichnete dieser Vorschlag einen Weg auf, um sicherzustellen, dass fiskalische Impulse tatsächlich der Ankurbelung der Inlandsnachfrage dienen, was in den meisten asiatischen Volkswirtschaften, innerhalb und außerhalb des OECD-Raums, besonders wichtig ist.

Bankenrettung eingesetzt werden. Die Rekapitalisierung von Banken hat in Norwegen bisher 13,8% des BIP gekostet, was sie gemessen am Nationaleinkommen zur zweitgrößten Rekapitalisierung weltweit macht. Irland, das ebenfalls seinen Pensionsreservfonds nutzen wird, um für die Bankenrekapitalisierung aufzukommen (siehe oben), hat bisher fast genauso viel ausgegeben wie der Durchschnitt der G20-Länder, d.h. 5,3% des BIP<sup>18</sup>.

In einer idealen Welt würden auch diese Reserven ausschließlich dafür verwendet, die künftigen Kosten der Bevölkerungsalterung in Form von Renten- und Gesundheitsausgaben zu decken. Tatsache ist jedoch, dass die Rekapitalisierung der Banken die öffentlichen Finanzen stark belasten wird. Aus wirtschaftlicher Sicht besteht kein großer Unterschied zwischen der Nutzung dieser Reservfonds und der Ausgabe von Staatsanleihen zur Finanzierung der Kosten, da dies an der Gesamtfinanzlage des öffentlichen Sektors nichts ändert. Der größte Grund zur Sorge ist dabei, dass dies einen Präzedenzfall schafft, was zur Folge haben könnte, dass immer wieder auf die Reservfonds zurückgegriffen wird, wenn sich die Regierungen Liquiditätsengpässen gegenübersehen, so dass die Staatskassen leer sein könnten, wenn der durch die Bevölkerungsalterung bedingte Finanzierungsdruck stärker wird.

Eine dritte Möglichkeit zur Förderung der Erholung ergibt sich aus der potenziellen Fähigkeit der Pensionsfonds, zur Stabilisierung der Finanzmärkte beizutragen. Private Altersvorsorgepläne haben in der Regel, gemessen an dem von ihnen verwalteten Gesamtvermögen und verglichen mit anderen institutionellen Investoren, nur einen sehr geringen Liquiditätsbedarf (zur Zahlung der Leistungen und Deckung der Verwaltungsausgaben). Pensionsfonds haben auch einen langen Anlagehorizont. Die einzige große Ausnahme bilden in dieser Hinsicht Altersvorsorgepläne mit Leistungsprimat, die keine neuen Mitglieder mehr aufnehmen und häufig ihre Vermögenswerte veräußern, um ihren Leistungsverbindlichkeiten nachzukommen. Sie spielen in Ländern wie dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten eine große Rolle, wo sich die Umstellung auf Pläne mit Beitragsprimat am schnellsten vollzogen hat (vgl. Kasten 1.1).

Pensionsfonds müssen ihre Vermögenswerte normalerweise nicht zu den derzeit vorherrschenden niedrigen Preisen veräußern, um ihre Verbindlichkeiten zu erfüllen, da sie sich auf einen kontinuierlichen Zufluss von Beitragszahlungen und Kapitalerträgen stützen können. Dies hängt aber davon ab, welche Auflagen für Pensionsfonds, insbesondere Pläne mit Leistungsprimat, gelten (was im nächsten Abschnitt erörtert wird). Die Änderungen der Rechnungslegungs- und Regulierungsstandards, namentlich jene, die die Pensionsfonds und Trägerunternehmen dazu zwingen, ihre Aktiva zu den derzeitigen niedrigen Vermögenspreisen zu verbuchen, könnten die Rolle begrenzen, die die Pensionsfonds bei der Bewältigung der Finanzmarkturbulenzen spielen können.

### ***Regulierung von Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat***

Die zuständigen staatlichen Stellen legen im Allgemeinen Regeln für die Finanzierung bzw. die finanzielle Tragfähigkeit von betrieblichen Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat fest. Diese Regeln, deren Einhaltung normalerweise von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht wird, sollen sicherstellen, dass die aktuellen Vermögensbestände der Pensionsfonds ausreichen, um die künftigen Verbindlichkeiten, vor allem in Form von Rentenzahlungen an aktuelle und künftige Rentner, zu decken. In den letzten Jahren wurden die Finanzierungsregeln in mehreren Ländern gestrafft. In der Tat müssen einige Arbeitgeber noch immer zusätzliche Beiträge entrichten, um die Defizite auszugleichen, die während des Einbruchs an den Finanzmärkten 2000-2002 entstanden sind.

Eine verbreitete Reaktion auf die aktuelle Krise ist die Ausdehnung der Fristen, innerhalb derer Altersvorsorgeprogramme mit Leistungsprimat ihre finanzielle Tragfähigkeit wiederherstellen müssen. In einem Rezessionsumfeld, wo die Unternehmensrentabilität sinkt und der Kreditzugang stark beschränkt ist, scheint dies eine sinnvolle Maßnahme. Der Cashflow der Unternehmen ist in solchen Fällen bereits beeinträchtigt, und würden die Arbeitgeber gezwungen, ihre Beitragszahlungen an unterfinanzierte Altersvorsorgepläne zu erhöhen, würde sich die Lage nur verschlimmern. Dies könnte sogar die Zahlungsfähigkeit der Trägerunternehmen bedrohen, was offensichtlich nicht im Interesse der Leistungsempfänger liegt<sup>19</sup>.

Die zuständige Regulierungsbehörde in den **Niederlanden** hat die Frist für die Wiederherstellung der finanziellen Tragfähigkeit von drei auf fünf Jahre ausgedehnt, selbst wenn sie dieses Jahr in Bezug auf die wichtigsten Aspekte der Sanierungspläne am 1. April als Stichtatum festgehalten hat. Die jüngsten Vorschläge zur Anhebung des Rentenalters zielten u.a. darauf ab, die erforderlichen Anpassungen der Beitragssätze und der Indexierung der laufenden Rentenzahlungen sowie der erworbenen Rentenansprüche der Beschäftigten zu reduzieren (vgl. auch Kasten 1.3). In **Irland** hat die Regulierungsbehörde eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um insolventen betrieblichen Altersvorsorgesystemen zu helfen: *a)* längere Fristen für die Einreichung von Sanierungsvorschlägen, *b)* Verlängerung der Laufzeiten der Sanierungspläne auf zehn oder mehr Jahre, sofern angemessen, *c)* Berücksichtigung freiwilliger Arbeitgebergarantien. Die Regierung hat jüngst auch Pläne angekündigt, um die Rentenansprüche von Arbeitskräften zu schützen, deren betriebliche Altersvorsorgepläne auf Grund der Insolvenz des Arbeitgebers aufgelöst werden. In den **Vereinigten Staaten** beinhaltet der *Pension Protection Act* eine zeitlich befristete Lockerung der Finanzierungsanforderungen für Betriebsrentensysteme. In **Kanada** ziehen die Behörden eine Ausweitung der Refinanzierungsfristen für die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit von fünf auf zehn Jahre in Betracht. In **Norwegen** wurde die Frist für die Erfüllung der Auflage, zusätzliche Reserven im Hinblick auf die steigende Lebenserwartung zu bilden, von drei auf fünf Jahre verlängert. Und auch in **Finnland** wurde beschlossen, die Erfüllung einiger Solvenzanforderungen bis Ende 2010 aufzuschieben, um Zwangsverkäufe von Aktien zu ungünstigen Zeitpunkten zu verhindern.

Einige Länder überdenken derzeit auch die jüngsten Änderungen der Standards für die Bewertung der Aktiva von Pensionsfonds, insbesondere die Einführung der „Fair-Value-“ oder „Mark-to-market-“Methoden, bei denen u.a. Abzinsungssätze zur Anwendung kommen, die sowohl den Zeitpunkt der Fälligkeit der Rentenverbindlichkeiten als auch das aktuelle Niveau der Marktzinsen berücksichtigen. Den Pensionsfonds in Dänemark wird z.B. erlaubt werden, sich bei ihren Berechnungen zur Prüfung ihrer finanziellen Tragfähigkeit auf die Hypothese einer Rückkehr zu „normalen“ Marktbedingungen zu stützen. Eine ähnliche Maßnahme wurde auch in Finnland beschlossen, und in anderen Ländern wird derzeit über solche Vorkehrungen diskutiert. Die Regulierungsbehörde in den Niederlanden hat dem von den Rentenversicherungen ausgehenden Druck, den für die Abzinsung künftiger Rentenverbindlichkeiten verwendeten Satz zu verändern, jedoch bisher nicht nachgegeben.

Entscheidend ist allerdings, dass diese Maßnahmen – insbesondere die Ausdehnung der Fristen für die Wiederherstellung der finanziellen Tragfähigkeit – zeitlich klar begrenzt sind und dass sie nicht zu einer dauerhaften Schwächung der Finanzierungsaufgaben führen. Dies hätte letzten Endes zur Folge, dass sich die Sicherheit der Renteneinkommen der Beschäftigten verringern würde. Und dort, wo es Rentensicherungsfonds gibt<sup>20</sup>, wären auch die öffentlichen Finanzen einem Risiko ausgesetzt.

#### 4. Schlussbetrachtungen: Sicherheit durch Diversifizierung<sup>21</sup>

In nahezu allen OECD-Ländern sinken derzeit die Vermögenspreise, geht die gesamtwirtschaftliche Produktion zurück und steigt die Arbeitslosigkeit. Der kurzfristig auf den staatlichen Stellen lastende politische Druck, entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen, ist enorm. Es ist aber wichtig, dass opportunistische Reaktionen, die die langfristige Stabilität und Tragfähigkeit der Rentensysteme bedrohen, vermieden werden. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die langfristigen Herausforderungen für die Rentensysteme, die von dem demografischen Wandel und der Bevölkerungsalterung ausgehen, nach wie vor bestehen. Der kurzfristige Druck hat die langfristigen Probleme nur verschärft.

Auf Grund der Finanzkrise gilt die Aufmerksamkeit von Öffentlichkeit und politischen Entscheidungsträgern derzeit in erster Linie dem *Anlagerisiko*. Auf den Renten lastet jedoch eine ganze Palette von Risiken und Unsicherheiten, was darauf zurückzuführen ist, dass es sich um Langzeitverträge handelt. In den vierzig oder mehr Jahren, die zwischen dem Arbeitsmarkteintritt und damit auch der Aufnahme ins Rentensystem und dem Renteneintritt verstreichen, kann sich viel verändern.

Bei der öffentlichen Altersvorsorge besteht z.B. das Risiko, dass die Regierungen (oder besser gesagt die Wähler) ihre Meinung darüber ändern, was als angemessenes Renteneinkommen zu betrachten ist, in welchem Fall die Rentenleistungen geringer ausfallen könnten als erwartet. Sollte sich die Finanzkrise zu einem anhaltenden und starken Wirtschaftsabschwung entwickeln, wären die Steuerzahler sowohl weniger zahlreich als auch weniger gewillt, ihr Geld herzugeben. Die Probleme in der Realwirtschaft werden infolge höherer Arbeitslosigkeit und geringeren Verdiensten auch die Renteneinkommen beeinträchtigen.

Die Probleme der privaten Rentenversicherungen, die sich aus den Finanzmarkturbulenzen ergeben, sind kein ausreichend guter Grund, um private Altersvorsorgepläne durch öffentliche Systeme zu ersetzen. Viele Länder befinden sich bereits in einer schwachen Finanzlage, die sich im Zuge der Konjunkturverlangsamung weiter verschlechtern dürfte. In Anbetracht der mit der Bevölkerungsalterung auf die Gesundheits- ebenso wie die Rentensysteme zukommenden Kosten würde eine derartige Maßnahme die mittel- und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden.

Der beste Ansatz in der Altersvorsorge ist die Kombination unterschiedlicher Renteneinkommensquellen, d.h. öffentlicher und privater Systeme sowie der beiden wichtigsten Finanzierungsformen (Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung). Angesichts der verschiedenen Risiken wäre es unvorsichtig, ausschließlich oder hauptsächlich auf eine Quelle zu setzen.

Die OECD spricht sich seit langem für die *diversifizierte* Altersvorsorge aus, indem sie das Prinzip „Vielfalt ist mit zahlreichen Vorteilen verbunden“ geltend macht (OECD, 1998). In dem Bericht *Wahrung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft* heißt es: „In der Tat weist jedes Element des Gesamtsystems ganz spezifische Stärken und Schwächen auf, und ein System, das diese verschiedenen Elemente flexibel miteinander vereint, würde nicht nur eine Risikostreuung erlauben, sondern auch eine ausgewogenere Lastenteilung zwischen den Generationen gestatten“<sup>22</sup>.

Die Rentensysteme ebenso wie die einzelnen Bürger sind wirtschaftlichen, demografischen, finanziellen und sozialen Unsicherheiten ausgesetzt. Es ist ganz klar, dass der beste Ansatz für den Einzelnen – und infolgedessen auch für eine Regierung, die im besten Interesse ihrer Bürger zu handeln sucht – darin besteht, unterschiedliche Renteneinkommensquellen miteinander zu kombinieren. Die Diversifizierung der Altersvorsorge ist die beste Möglichkeit, um im Alter Sicherheit zu gewährleisten. Dieser Grundsatz hat durch die Krise nichts an Bedeutung verloren.

### **Anmerkungen**

1. Vgl. OECD (2007a), Martin und Whitehouse (2008) sowie Queisser et al. (2007) wegen einer eingehenden Erörterung dieser Reformen.
2. Vgl. Erörterung der Indikatoren „Gewichtete Durchschnittswerte: Rentenniveaus und Rentenvermögen“ und „Struktur des Rentenpakets“ in Teil II dieses Berichts.
3. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Beitragssätze der einzelnen Versicherten erheblich unterscheiden. Zum Beispiel entrichten Geringverdiener und jüngere Arbeitskräfte durchschnittlich geringere Beiträge.
4. Für die anderen drei Länder, die nicht in Abbildung 1.2 erfasst sind – Japan (die Aktiva der privaten Altersvorsorgesysteme belaufen sich dort auf 20,0% des BIP), Portugal (13,7%) und Spanien (7,5%) –, liegen keine den üblichen Regeln entsprechende Informationen über die Altersvorsorgepläne vor. Die Aktiva der fraglichen privaten Altersvorsorgesysteme sind allerdings niedriger als in den meisten Ländern, die in Abbildung 1.2 aufgeführt sind. Vgl. Indikator „Aktiva privater Pensionsfonds und öffentlicher Pensionsreservfonds“ in Teil II dieser Veröffentlichung.
5. In Mexiko werden Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Rentenreform bereits erwerbstätig waren, jedoch weiterhin den Großteil ihrer Renten vom Staat beziehen: Vgl. Sonderkapitel „Versorgungslücke und freiwillige Altersvorsorge“ in dieser Ausgabe.
6. Leider liegen keine den üblichen Regeln entsprechende Daten vor, die es der OECD ermöglichen würden, diese Rentenansprüche zu modellieren.
7. Vgl. Kasten 2.1 sowie Pearson und Whitehouse (2009) zum Grad der Absicherung der Rentnerbevölkerung durch bedürftigkeitsabhängige Programme.

8. Vgl. Keenay und Whitehouse (2003a und b) wegen einer Analyse der Rolle des Steuersystems für die Einkommensstützung im Alter.
9. Genauere Daten sind Whitehouse et al. (2009), Tabelle 4, zu entnehmen. Dort findet sich auch eine Analyse des Effekts der Steuern auf die Nettorenteneinkommen bei verschiedenen Renditeniveaus.
10. In OECD (1996, 2008) und Ebbinghaus (2006) findet sich eine detaillierte Analyse. Vgl. OECD (2009b) wegen einer umfassenden Darstellung des Effekts der Krise auf Arbeitsmärkte und Sozialpolitik.
11. Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.
12. Vgl. D'Addio et al. (2009), Abschnitte 6-9, wegen einer Erörterung.
13. Die strengsten Beschränkungen für Aktienanlagen gelten in Korea und Mexiko (30%) sowie in Deutschland und Norwegen (35%); vgl. OECD (2009a), Abbildung 2.18. In einigen Ländern müssen die Pensionsfondsmanager eine Auswahl an Fonds mit unterschiedlichem Risiko-Rendite-Profil anbieten. Zur Berechnung des Länderdurchschnitts wird die Aktiegrenze für zentrale oder ausgewogene Fonds herangezogen.
14. Einfach ausgedrückt, besitzen jüngere Arbeitskräfte im Allgemeinen wenig anderes Vermögen als ihr Humankapital, d.h. ihren künftigen Verdienst. Für sie ist es optimal, Vermögenswerte zu halten, die eine geringe Korrelation mit ihrem projizierten Verdienst aufweisen. Für ältere Arbeitskräfte stellt sich die Situation umgekehrt dar. Je mehr sie sich dem Renteneintritt nähern, umso mehr schwindet ihr Humankapital, stattdessen haben sie aber in der Regel Finanzkapital in Form von Ersparnissen in privaten Altersvorsorgeplänen oder Rentenansprüchen aus öffentlichen Rentenversicherungen angesammelt. Vgl. u.a. Jagannathan und Kocherlakota (1996) sowie Samuelson (1998a und b).
15. Wenn Länder einen Teil ihrer Altersvorsorge von öffentlichen umlagefinanzierten Systemen auf private Systeme umstellen, wirft das eine Reihe von Politikfragen auf. Eine entscheidende Frage ist dabei, inwieweit den aktuellen und künftigen Arbeitskräften erlaubt, nahegelegt oder vorgeschrieben werden sollte, in private Pläne mit Beitragsprimat überzuwechseln; wegen einer Erörterung vgl. Kasten 1.2 weiter oben.
16. Dabei erfolgte erstens eine Zahlung in Höhe von 60 £ im Januar 2009, was einem Vorziehen der Indexierung von April zum Jahresanfang entsprach. Zweitens wird bei der Indexierung der Grundrente nun der höhere Wert des Anstiegs des Einzelhandelspreisindex (RPI) – 2,5% – zu Grunde gelegt. Der RPI ließ im Dezember 2008 und Januar 2009 auf eine Deflation schließen und dürfte für den Großteil des Jahres negativ bleiben. Das bedeutet, dass die Grundrente in realer Rechnung steigen wird. Drittens wurde der Heizkostenzuschuss für Rentner um 25% auf 250 £ erhöht (Personen über 80 Jahre erhalten zusätzliche Leistungen).
17. Die Beschäftigten können bis zu 4% ihres Arbeitsentgelts in freiwillige individuelle Rentenkonto einzahlen. Die Arbeitgeber steuern in der Regel einen Beitrag in Höhe von bis zu 2% des Arbeitsentgelts bei.
18. Der Internationale Währungsfonds (2009) geht jedoch davon aus, dass die norwegische Regierung 98% dieser Investition wieder hereinholen wird, im Vergleich zu nur 52% für Irland.
19. Besorgniserregende Daten aus den Niederlanden lassen darauf schließen, dass Unternehmen, die größeren Risiken ausgesetzt sind (kleinere Unternehmen oder Unternehmen mit hohem Verschuldungsgrad), in den von ihnen angebotenen Altersvorsorgeplänen mit Leistungsprimat auch riskantere Anlagen halten (was heißt, dass der Aktienanteil in den Portfolios höher ist). Vgl. Davis et al. (2007).
20. Zu diesen gehören der *Pension Protection Fund* im Vereinigten Königreich und die *Pension Benefit Guaranty Corporation* in den Vereinigten Staaten.
21. „Sicherheit durch Diversifizierung“ – der Slogan des Rentenreformprozesses in Polen von Mitte bis Ende der 1990er Jahre – ist nach wie vor aktuell. Vgl. Chlon et al. (1999).
22. Diese Schlussfolgerung ist durch die finanzwirtschaftliche Literatur hinreichend belegt. Merton (1983) erläuterte z.B. auf der Grundlage der Portfoliotheorie, warum eine Diversifizierung zwischen Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung optimal ist. Dieses Modell wurde von Bodie et al. (1992) weiterentwickelt und von Heeringa (2008) ausgedehnt, um auch das Inflationsrisiko darin zu berücksichtigen.

**Literaturverzeichnis**

- Amenta, E. (2006), *When Movements Matter: The Townsend Plan and the Rise of Social Security*, Princeton University Press.
- Australian Prudential Regulatory Authority (2007), *Insight: Celebrating 10 Years of Superannuation Data Collection*, Sydney.
- Bikker, J.A. und P.J.G. Vlaar (2006), "Conditional Indexation in Defined Benefit Pension Plans", Working Paper, No. 86, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Bodie, Z., R.C. Merton und W.F. Samuelson (1992), "Labor Supply Flexibility and Portfolio Choice in a Lifecycle Model", *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 16, No. 3, S. 427-449.
- Börsch-Supan, A. und C.B. Wilke (2006), "The German Public Pension System: How It Will Become an NDC System Look-Alike", in R. Holzmann und E. Palmer (Hrsg.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Weltbank, Washington D.C.
- Brown, R.L. (2008), "Reforms to Canadian Social Security, 1996-7", in S.J. Kay und T. Sinha (Hrsg.), *Lessons from Pension Reform in the Americas*, Oxford University Press, Oxford.
- Chlon, A., M. Góra und M. Rutkowski (1999), "Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity", Pension Reform Primer series, Social Protection Discussion Paper, No. 9923, Weltbank, Washington D.C.
- D'Addio, A.C., J. Seisdedos und E.R. Whitehouse (2009), "Investment Risk and Pensions: Measuring Uncertainty in Returns", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 70, OECD, Paris.
- Davis, E.P., S. Grob und L. de Haan (2007), "Pension Fund Finance and Sponsoring Companies: Empirical Evidence on Theoretical Hypotheses", Working Paper, No. 158, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Department of Labor, Employee Benefits Security Administration, Vereinigte Staaten (verschiedene Jahre), *Private Pension Plan Bulletin: Abstract of Form 5500 Annual Reports*, Washington D.C.
- Department of Work and Pensions, Vereinigtes Königreich (2006), *Second Tier Pension Provision 1978/79 to 2003/04*, London.
- Dutch Central Bank (De Nederlandsche Bank) (2007), "Pension Contributions Stabilised, Indexation of Pensions Resumed", Statistical Bulletin, S. 19-22, März.
- Ebbinghaus, B. (2006), *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford University Press, Oxford.
- General Accounting Office, Vereinigte Staaten (1997), "401(k) Pension Plans: Loan Provisions Enhance Participation but May Affect Income Security for Some", GAO/HEHS-98-5, Washington D.C.
- Heeringa, W. (2008), "Optimal Lifecycle Investment with Pay-As-You-Go Pension Schemes: A Portfolio Approach", Working Paper, No. 168, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Holzmann, R. und R.P. Hinz (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Weltbank, Washington D.C.
- Hoskins, D., M.A. Pearson und E.R. Whitehouse (2009), "Social Pensions in High-Income Countries", in R. Holzmann und N. Takayama (Hrsg.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions*, Weltbank, Washington D.C., erscheint demnächst.
- International Financial Services London (2009), *Pension Markets 2009*, London.
- Jagannathan, R. und N. Kocherlakota (1996), "Why Should Older People Invest Less in Stocks than Younger People?", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 20, No. 3, S. 11-23.
- Internationaler Währungsfonds (2009), "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies after the 2008 Crisis", Fiscal Affairs Department, Washington D.C.
- Keenay, G. und E.R. Whitehouse (2003a), "Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries: the Role of the Tax System", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 8, OECD, Paris.
- Keenay, G. und E.R. Whitehouse (2003b), "The Role of the Personal Tax System in Old-age Support: A Survey of 15 Countries", *Fiscal Studies*, Vol. 24, No. 1, S. 1-21.
- Kusko, A., J.M. Poterba und D. Wilcox (1998), "Employee Decisions with Respect to 401(k) Plans", in O.S. Mitchell und S. Schieber (Hrsg.), *Living with Defined Contribution Pensions: Remaking Responsibility for Retirement*, S. 98-112, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

- Martin, J.P. und E.R. Whitehouse (2008), "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 66, OECD, Paris.
- Mattil, B. und E.R. Whitehouse (2009), "Rebalancing Retirement-Income Systems: The Role of Individual Choice under Mixed Public/Private Pension Provision", Social, Employment and Migration Working Paper, OECD, erscheint demnächst.
- Merton, R.C. (1983), "On the Role of Social Security as a Means for Efficient Risk Sharing in an Economy Where Human Capital Is Not Tradable", in Z. Bodie und J.B. Shoven (Hrsg.), *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research, S. 325-358.
- Ministry of Finance, Iceland (2009), "Weekly Web Release, 5 February", Reykjavik.
- Morissette, R. und A. Johnson (2003), "Are Good Jobs Disappearing in Canada?", Research Paper, No. 239, Analytical Studies Branch, Statistics Canada, Ottawa.
- OECD (1996), *Die OECD-Beschäftigungsstrategie – Beschleunigte Umsetzung der Strategie*, Paris.
- OECD (1998), *Wahrung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft*, Paris.
- OECD (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries*, Paris.
- OECD (2007a), *Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich – 2007*, Paris.
- OECD (2007b), *Benefits and Wages*, Paris.
- OECD (2006), *Beschäftigungsausblick 2006 – Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen*, Paris.
- OECD (2009a), *Private Pensions Outlook*, Paris.
- OECD (2009b), "The Labour Market Impact of the Economic Downturn: What Are the Implications for Employment and Social Policy?", Kapitel 1, *Employment Outlook*, OECD, Paris, erscheint demnächst.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (2007), "Optimal Funding of the Canada Pension Plan", *Actuarial Study*, No. 6, Ottawa.
- Pensions Board, Irland (verschiedene Jahre), *Annual Report*, Dublin.
- Pension Protection Fund, Vereinigtes Königreich (2009), "PPF 7800 Index March 2009", Croydon, Surrey.
- Purcell, P. (2008), "Individual Retirement Accounts and 401(k) Plans: Early Withdrawals and Required Distributions", Report code RL31770, Congressional Research Service, Washington D.C.
- Queisser, M., P. Whiteford und E.R. Whitehouse (2007), "The Public-Private Pension Mix in OECD Countries", *Industrial Relations Journal*, Vol. 38, No. 6, S. 542-568.
- Samuelson, P.A. (1989a), "The Judgement of Economic Science on Rational Portfolio Management: Indexing, Timing and Long-Horizon effects", *Journal of Portfolio Management*, Herbst, S. 4-12.
- Samuelson, P.A. (1989b), "A Case at Last for Age-Phased Reduction in Equity", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 86, S. 9048-9051.
- Settergren, O. (2001), "The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non-Technical Introduction", *Wirtschaftspolitische Blätter*, No. 4, S. 339-349.
- The Pensions Regulator, Vereinigtes Königreich (2008), *The Purple Book: DB Pensions Universe Risk Profile*, London.
- VanDerhei, J. (2009), "The Impact of the Recent Financial Crisis on 401(k) Account Balances", *Issue Brief*, No. 326, Employee Benefit Research Institute, Washington D.C.
- VanDerhei, J., S. Holden, L. Alonso und C. Copeland (2008), "401(k) Plan Asset Allocation, Account Balances, and Loan Activity in 2007", *Issue Brief*, No. 324, Employee Benefits Research Institute, Washington D.C.
- Whitehouse, E.R. (2007), *Pensions Panorama: Retirement-Income Systems in 53 Countries*, Weltbank, Washington D.C.
- Whitehouse, E.R., A.C. D'Addio und A.P. Reilly (2009), "Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 87, OECD, Paris.



## 2. Einkommen und Armut älterer Menschen

Die Analysen in *Renten auf einen Blick* sind hauptsächlich zukunftsgerichtet, es geht darin um die künftigen Rentenansprüche der heute Erwerbstätigen. Das vorliegende Sonderkapitel<sup>1</sup> ergänzt diese Analyse durch eine Untersuchung der Renteneinkommen heutiger Rentner. Es ist folgender Frage gewidmet: Wie ergeht es der heutigen älteren Generation im Vergleich zu der Bevölkerung, die heute im erwerbsfähigen Alter ist?

Die Gestaltung der Rentenpolitik strebt ein Gleichgewicht zwischen zwei Zielen an. Das erste ist die Sicherstellung angemessener Renteneinkommen, um zu garantieren, dass die Menschen im Alter nicht von Armut bedroht sind. Dies ist besonders wichtig für Menschen, die durchweg Niedrigverdienste bezogen, lange in befristeten Arbeitsverhältnissen oder Teilzeit beschäftigt waren oder Karrierebrüche durch Arbeitslosigkeit oder Pflegeverpflichtungen zu verzeichnen hatten. Diese Personengruppen haben wahrscheinlich nur wenige Ansprüche erworben, sei es in staatlichen, verdienstabhängigen oder privaten Rentensystemen.

Das zweite Ziel ist, sicherzustellen, dass die Renteneinkommen nicht von dem Lebensstandard abweichen, den der Einzelne während seines Erwerbslebens erreicht hatte. Für Irland, Kanada, Neuseeland und das Vereinigte Königreich steht z.B. hauptsächlich oder gänzlich das Ziel der Angemessenheit im Vordergrund. Italien, Polen, die Slowakische Republik und Ungarn gehören hingegen zu den Ländern, deren Rentenversicherung auf einer engen Beziehung zwischen den Einkünften während des Erwerbslebens und der Rente im Ruhestand aufgebaut ist<sup>2</sup>.

Im *ersten Abschnitt* dieses Sonderkapitels werden die Einkommen der älteren Bevölkerung (über 65 Jahre) untersucht und mit denen der Gesamtbevölkerung verglichen. Diese Einkommensmessgrößen sind insofern umfassend, als sie alle monetären Einkommensquellen und sämtliche Personengruppen einbeziehen. Bei den älteren Menschen werden z.B. die Ansprüche aus staatlichen und privaten Renten sowie die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen berücksichtigt, wie bei den Modellrechnungen der einzelnen Leistungen in der Analyse der Rentenansprüche, die in den Indikatoren der Rentenansprüche in Teil II des Berichts vorgestellt werden. Sie berücksichtigen jedoch auch die Erträge der nichtrentenbezogenen Ersparnisse und Einkünfte oder Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, die bei den jüngeren Alten (zwischen 66 und 75 Jahren) in vielen OECD-Ländern wesentlich zum Unterhalt beitragen. Alle Personen im erwerbsfähigen Alter sind in der Berechnung des Bevölkerungseinkommens berücksichtigt, auch die Arbeitslosen.

In *Abschnitt 1* dieses Sonderkapitels werden die gesamten Einkommensverhältnisse der älteren Menschen vorgestellt und es wird beschrieben, wie diese je nach Alter und Haushaltsarten variieren (z. B. zwischen Alleinstehenden und Paaren). Es werden auch Daten zu den Einkommensquellen der Älteren und zu den diesbezüglichen Unterschieden zwischen den Ländern präsentiert. Schließlich wird die Stellung der Älteren Mitte der 2000er Jahre mit der Mitte der 1980er Jahre verglichen, um Trends bei den Renteneinkommen zu erforschen.

*Abschnitt 2* konzentriert sich auf die einkommensschwachen Rentner und liefert Daten zur Altersarmut in den OECD-Ländern. Die Prävalenz der Armut wird ebenfalls zwischen Männern und Frauen, unterschiedlichen Altersgruppen, verschiedenen Haushaltstypen und im Zeitverlauf verglichen. In *Abschnitt 3* wird die Umverteilungsrolle des Staats, d.h. der Effekt der staatlichen Leistungen und der Steuern auf die verfügbaren Einkommen untersucht. *Abschnitt 4* ist zukunftsgerichtet: Untersucht werden mögliche künftige Veränderungen der Einkommens- und Armuts-

muster älterer Menschen als Ergebnis sozialen und wirtschaftlichen Wandels sowie von Rentenreformen. Im abschließenden *Abschnitt 5* werden die politischen Implikationen der wesentlichen Ergebnisse des Kapitels betrachtet.

## 1. Die Einkommen älterer Menschen

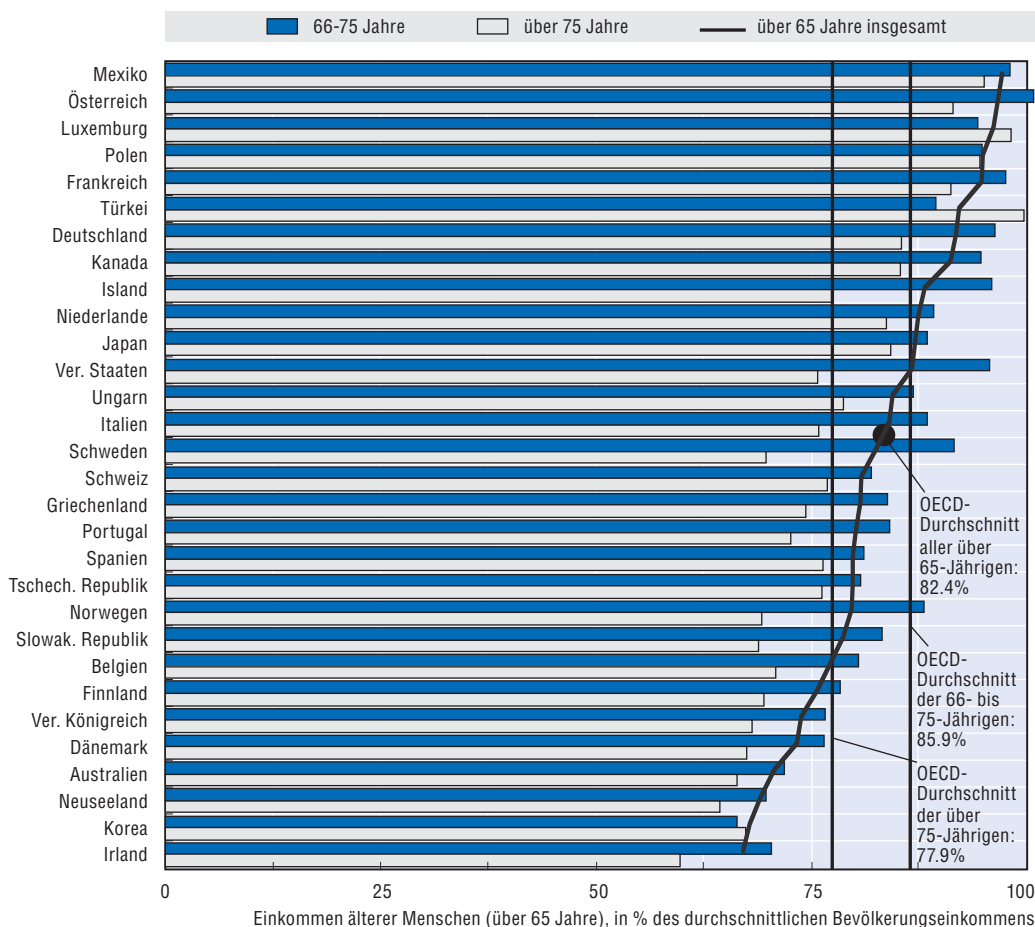
Die Einkommen werden anhand der Daten aus den Mitte der 2000er Jahre durchgeführten nationalen Haushaltserhebungen<sup>3</sup> gemessen und wie folgt berechnet:

- Zu den Einkommen zählen Erwerbseinkommen, Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, Kapitaleinkünfte (Dividenden, Zinsen usw.), Mieteinkünfte und öffentliche Transferleistungen (wie Renten und Sozialleistungen für Familien, Arbeitslose, Wohnung und Behinderung).
- Es wird die Messgröße des „verfügbaren Einkommens“ verwendet. Hierbei handelt es sich um das Einkommen abzüglich von Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen.
- Die Einkommen werden auf Haushaltsbasis aggregiert, da davon ausgegangen wird, dass die Mitglieder eines Haushalts ihre Ressourcen teilen – das natürlichste Beispiel hierfür ist die Unterkunft selbst – und es oft schwierig ist, bestimmte Einkommensarten (wie Einkünfte aus Ersparnissen) den Einzelnen zuzuordnen. Dieser Ansatz geht implizit davon aus, dass die Mitglieder des Haushalts ihr Einkommen gleichmäßig teilen.
- Das gesamte Haushaltseinkommen wird dann unter seinen einzelnen Mitgliedern aufgeteilt. Dies geschieht auf „Äquivalenz“-Basis, d.h. die Haushaltseinkommen werden den unterschiedlichen Größen der Haushalte angepasst. Im Volksmund heißt es, dass „zwei so billig leben können wie einer allein“. Dies stimmt zwar nicht ganz, aber gewisse „Skalenvorteile“ liegen bei Haushalten von mehr als einer Person ohne Zweifel vor. Die Anpassungsformel der OECD besagt effektiv, dass zwei Menschen so günstig leben können wie 1,4 Alleinstehende.

Die Einkommen der über 65-Jährigen lagen Mitte der 2000er Jahre im Durchschnitt bei 82,4% der Bevölkerungseinkommen<sup>4</sup>. Unter den OECD-Ländern gibt es deutliche Unterschiede. Das durchschnittliche Einkommen aller Personen über 65 Jahren, in Abbildung 2.1 durch die schwarze Kurve dargestellt, liegt in Mexiko und Österreich mit etwa 97% des Bevölkerungseinkommens am höchsten. In Irland sind es hingegen nur 66%. Weitere Länder mit relativ niedrigen Einkommen älterer Menschen – zwischen zwei Dritteln und drei Vierteln des Bevölkerungsdurchschnitts – sind Australien, Dänemark, Finnland, Korea, Neuseeland und das Vereinigte Königreich. Am entgegengesetzten Ende der Skala liegen die Einkommen älterer Menschen in Frankreich, Luxemburg und Polen bei ca. 95% des nationalen durchschnittlichen verfügbaren Äquivalenzhaushaltseinkommens. Nahe am OECD-Durchschnitt von 82,4% liegen Italien, Schweden, die Schweiz, Ungarn und die Vereinigten Staaten.

Es gibt eine gewisse Beziehung zwischen den Einkommen älterer Menschen und den staatlichen Ausgaben für öffentliche Leistungen im Alter, insbesondere wenn die unterschiedliche demografische Situation der Länder mit einbezogen wird<sup>5</sup>. Eine 10%ige Erhöhung der öffentlichen Rentenausgaben wird mit einem Zuwachs von 1,5 Prozentpunkten der relativen Einkommen älterer Menschen in Verbindung gebracht. Die präzise Auslegung der Renteneinkommenssysteme wirkt sich ebenfalls aus. Australien, Irland, Neuseeland und das Vereinigte Königreich verfügen z.B. alle über niedrige relative Einkommen für alte Menschen und eine obligatorische Alterssicherung, die sich auf Angemessenheit konzentriert, statt auf den Ersatz für ein bestimmtes früheres Einkommen. Das Gleiche gilt jedoch für Kanada und die Vereinigten Staaten, wo die Alterseinkommen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung über dem Durchschnitt liegen. In Frankreich, Luxemburg, Österreich und Polen gibt es – zumindest für die heutige Rentnergeneration – umfangreiche staatliche, dienstbezogene Renten und mit die höchsten relativen Einkommen im Alter. In Finnland und Spanien sind die Rentenanspruchsmuster jedoch vergleichbar, und dennoch liegen die durchschnittlichen Einkommen der Älteren unter dem OECD-Durchschnitt. Die niedrigen Alterseinkommen in Korea sind hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass das staatliche Rentensystem erst 1988 eingeführt wurde, so dass heutige Rentner so gut wie keine Ansprüche besitzen.

Abbildung 2.1 **Relative Einkommen älterer Menschen**  
Verfügbares äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen, Mitte der 2000er Jahre



Anmerkung: Die Länder sind nach den relativen Einkommen aller über 65-Jährigen geordnet.

Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Abbildung 2.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/635374185482>

Was bedeuten diese Ergebnisse (auf der Basis verfügbarer Äquivalenzeinkommen) für einen Vergleich der Lebensstandards im Ruhestand mit denen der aktiven Bevölkerung<sup>6</sup>? Bei der Interpretation der Statistiken sind noch andere Faktoren zu berücksichtigen. Zunächst haben Rentner nicht die zusätzlichen Aufwendungen zu tragen, die mit einer Beschäftigung einhergehen: Berufspendeln, Kleidung, Mahlzeiten usw.<sup>7</sup>. Zweitens unterscheiden sich die Wohnkosten für Menschen im Rentenalter unter Umständen stark von denen der Personen im Erwerbsalter. Viele, wenn nicht die meisten, Rentner in den OECD-Ländern sind Eigentümer ihrer Wohnimmobilien. Anders als Menschen im erwerbsfähigen Alter haben ältere Wohnimmobilienbesitzer ihren Hypothekenkredit meistens abbezahlt<sup>8</sup>. Drittens besitzen ältere Menschen in der Regel mehr finanzielles Vermögen als Personen im Erwerbsalter. Einkünfte aus Dividenden und Zinsen von diesen Vermögenswerten werden zwar bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens berücksichtigt, der Wert dieses Vermögens hingegen nicht. Viele Menschen nehmen diese finanziellen Vermögenswerte in Anspruch, um ihren Konsum im Ruhestand unterstützen zu können<sup>9</sup>. Schließlich ignoriert eine Fokussierung auf monetäres Einkommen Transfers von Sachleistungen in Form von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung, Wohnen und soziale Dienste, die für ältere Menschen besonders wichtig sein können<sup>10</sup>. All diese Effekte auf das relative wirtschaftliche Wohlbefinden älterer Menschen sind leider schwer zu erfassen. Dem muss jedoch bei der Interpretation der Statistik, die besagt, dass ältere Menschen in den OECD-Ländern im Durchschnitt über Einkommen in Höhe von 82,4% des Bevölkerungseinkommens verfügen, Rechnung getragen werden.

### ***Sind die Einkommen der „älteren Alten“ die niedrigsten?***

Die Säulen in Abbildung 2.1 weisen getrennte Ergebnisse für zwei unterschiedliche Gruppen älterer Menschen aus: die 66- bis 75-Jährigen und die über 75-Jährigen. Im OECD-Durchschnitt liegen die Einkommen der „jüngeren“ Alten bei fast 86% des Bevölkerungsdurchschnitts, wohingegen die „älteren“ Alten (über 75 Jahre) knapp 78% erreichen. Dennoch kennt das Muster deutliche Abweichungen. Die stärksten Altersunterschiede bei den Renteneinkommen finden sich in Island, Irland, Norwegen, der Slowakischen Republik, Schweden und den Vereinigten Staaten. Die älteren Alten in Korea, Luxemburg und der Türkei haben *höhere* Einkommen als die jüngeren Alten und in Mexiko und Polen nur knapp niedrigere.

Es gibt zahlreiche Gründe für die niedrigeren relativen Einkommen der älteren Alten im Vergleich zu den jüngeren Alten. Zunächst gibt es einen Effekt der *Kohorte* oder Generation. Fast alle OECD-Länder verfügen über ein gewisses verdienstabhängiges Rentensystem. Zum Zeitpunkt des Eintritts der heute über 75-Jährigen in den Ruhestand lagen deren Gehälter im Durchschnitt real etwa 10-25% unter den Durchschnittsgehältern zum Zeitpunkt des Renteneintritts der heute 66- bis 75-Jährigen. Dies wird sich in den verdienstabhängigen Leistungen niederschlagen. Dort, wo die Realeinkommen in den letzten Jahren sehr schnell gestiegen sind – z. B. in Irland und Spanien –, werden die Altersunterschiede bei den relativen Einkommen ausgeprägter sein. Dies ist beispielsweise einer der Hauptgründe für die großen Einkommensunterschiede zwischen den zwei Altersgruppen in Irland und der Slowakischen Republik.

Zweitens gibt es einen reinen *Alterseffekt* auf Grund der Indexierung der auszuzahlenden Renten zur Anpassung an Veränderungen bei den Lebenshaltungskosten und Lebensstandards. (Der Kohorteneffekt kommt daher, dass die Renten der Neurentner parallel zu deren steigendem Alter wachsen; der Alterseffekt ist durch die Entwicklung des relativen Werts der Rente nach Eintritt in den Ruhestand bedingt.) Indexierungspolitiken und -praktiken haben sich im Laufe der Zeit verändert (siehe unten). Die meisten OECD-Länder indexieren jedoch heutzutage die laufenden Rentenzahlungen an die Preisentwicklung, um die Kaufkraft der betreffenden Renten zu schützen. Auch hier werden allerdings in den Ländern, in denen die Realeinkommen schnell gestiegen sind – wie Irland, die Slowakische Republik und Spanien –, die relativen Einkommen während des Ruhestands mit zunehmendem Alter der Rentenbezieher stark sinken<sup>11</sup>. Luxemburg hingegen indexiert die Renten an die Entwicklung der Durchschnittsverdienste. Diese Politik ist einer der Gründe, weshalb die Einkommen der ältesten Alten *höher* sind als die der Altersgruppe zwischen 66 und 75 Jahren.

Drittens gibt es einen *Zusammensetzungseffekt*. Logischerweise besteht die Gruppe der älteren Alten hauptsächlich aus Menschen mit systematisch überdurchschnittlich hoher Lebenserwartung. Frauen werden z.B. erwartungsgemäß 5,7 Jahre älter als Männer<sup>12</sup>. Frauen sind deshalb unter den Alten überrepräsentiert, sie stellen in den OECD-Ländern im Durchschnitt 53% der 66- bis 75-Jährigen und 60% der über 75-Jährigen. Sie beziehen in der Regel niedrigere eigene Renten als Männer, bedingt durch niedrigere Löhne und Gehälter, kürzere Arbeitszeiten und längere Karriereunterbrechungen. Natürlich sind viele unter ihnen verwitwet, so dass ihre Lebensumstände von den Regelungen für Hinterbliebenenrenten abhängen. Die größten Altersunterschiede bei den Alterseinkommen (in Island, Norwegen, Schweden und den Vereinigten Staaten) sind wahrscheinlich überwiegend durch die Regelungen für Hinterbliebenenrenten bedingt (siehe unten).

Ein weiterer Zusammensetzungseffekt kommt daher, dass reichere Menschen tendenziell länger leben als ärmere<sup>13</sup>. In den OECD-Ländern mit höheren Einkommen ist dieser Effekt recht begrenzt, und die sozioökonomischen Unterschiede bei der Mortalität im Ruhestand sind wesentlich kleiner als bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Dennoch bedeutet die Tatsache, dass ärmere Männer in der Regel früher sterben als die meisten Frauen und reichere Männer, dass es zahlreiche ältere Witwen gibt, die mit Männern mit niedrigen Renten verheiratet waren und deshalb auch niedrige Hinterbliebenenrenten beziehen. Der Effekt der sozioökonomischen Unterschiede bei der Mortalität ist in den OECD-Ländern mit niedrigeren Einkommen höher. In der Türkei z.B. waren die Menschen, die während ihres Erwerbslebens niedrige Einkommen bezogen, oft nicht durch das Rentensystem abgedeckt. Da reichere Menschen länger leben, sind mehr über 75-Jährige rentenberechtigt, was die deutlich höheren Einkommen der über 75-Jährigen im Vergleich zur Altersgruppe der 66- bis 75-Jährigen erklärt. Vergleichbare Effekte gibt es in Korea und Mexiko.

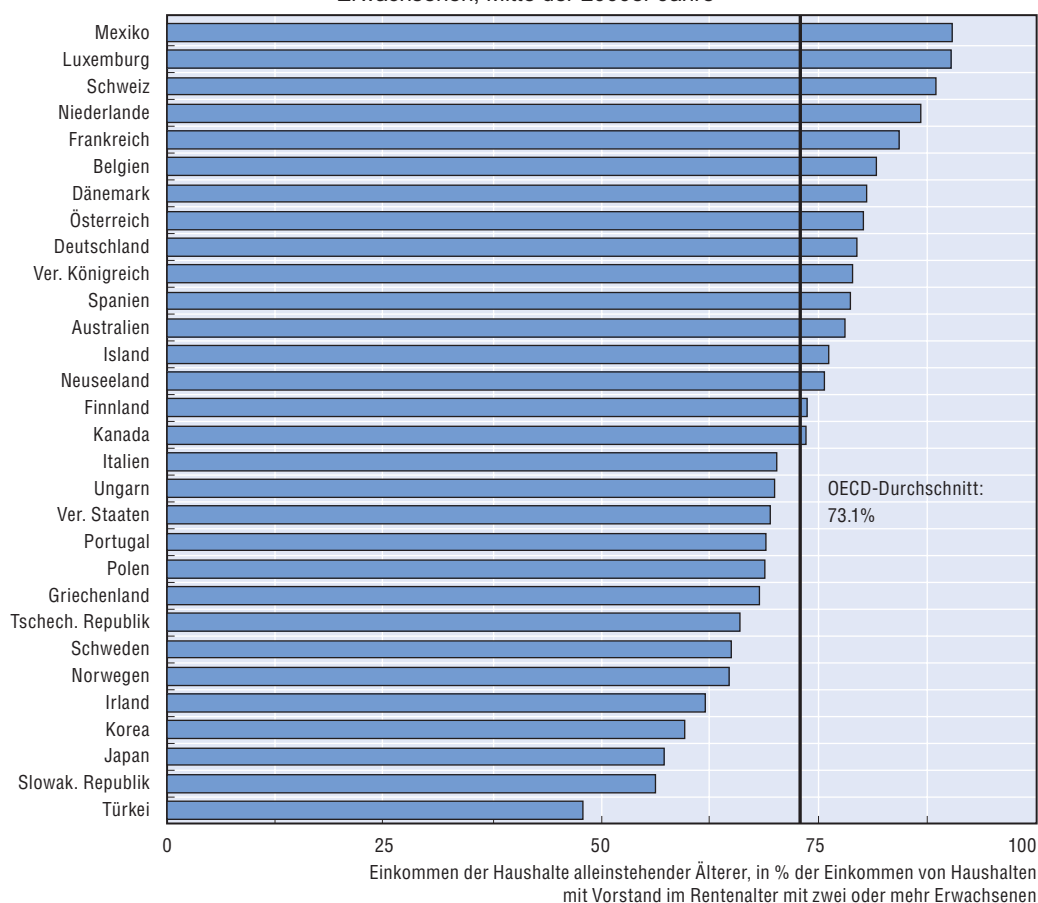
### Wie unterscheiden sich die Einkommen der alleinstehenden Rentner von denen der Paare?

Die Untersuchung der Einkommen nach Alter hat gezeigt, dass ein Großteil der Unterschiede wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass Frauen, insbesondere Witwen, unter den älteren Alten überproportional vertreten sind. Abbildung 2.2 vergleicht die Einkommen der Haushalte, die von einem alleinstehenden Erwachsenen über 65 Jahre geführt werden, mit denen der Haushalte, die von einer Person über 65 Jahre geführt werden und in denen zwei oder mehr Erwachsene leben. Es darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass es sich hierbei bereits um äquivalisierte Haushaltseinkommen handelt, um die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten der Haushalte verschiedener Größe zu berücksichtigen. So würde z.B. ein alleinstehender Rentner mit einem Einkommen von etwa 70% des Einkommens eines Paares nach der Bemessungsgrundlage der OECD, gemessen am Äquivalenzeinkommen, wahrscheinlich den gleichen wirtschaftlichen Wohlstand genießen. Diesem Beispiel zufolge würde der Alleinstehende auf der Skala des relativen Äquivalenzeinkommens bei 100% stehen.

Alleinstehende Rentner verfügen in Luxemburg, Mexiko, den Niederlanden und der Schweiz über ein recht gutes Einkommen im Vergleich zu Paaren. Dies liegt an einer Kombination aus relativ großzügigen Hinterbliebenenrenten und anderen Schutzvorkehrungen für nicht arbeitende Ehepartner sowie an den Indexierungspolitiken (wie bereits erwähnt). Im Gegensatz hierzu sind die Bedingungen für alleinstehende Rentner in den osteuropäischen Ländern, Japan, Korea, Irland und zwei nordischen Ländern – Norwegen und Schweden – aus den oben erörterten Gründen eher schlecht.

Abbildung 2.2 **Relative Einkommen alleinstehender älterer Menschen**

In Prozent der Einkommen von Haushalten mit Vorstand im Rentenalter mit zwei oder mehr Erwachsenen, Mitte der 2000er Jahre



Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Abbildung 2.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/635414738676>

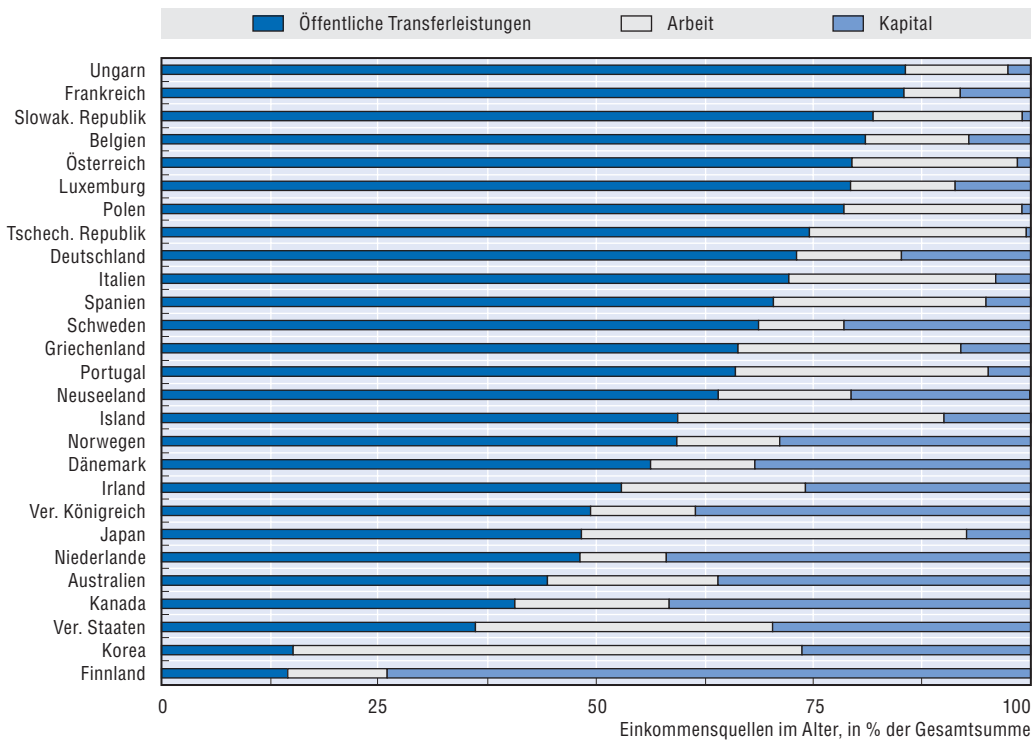
### Aus welchen Quellen beziehen ältere Personen ihr Einkommen?

Öffentliche Transferleistungen – in Form von verdienstabhängigen Renten, bedürftigkeitsabhängigen Leistungen usw. – sind im Durchschnitt in den 27 OECD-Ländern, die in Abbildung 2.3 dargestellt werden, für 60% der Einkommen älterer Menschen verantwortlich. Die größte Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zur Sicherung ihres Einkommens findet sich bei den über 65-Jährigen in Frankreich und Ungarn: 85% ihrer Einkommen stammen aus öffentlichen Transfers. Etwa drei Viertel oder mehr der Alterseinkommen sind auch in Österreich, Belgien, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Luxemburg und Polen staatlichen Ursprungs.

Am anderen Ende des Spektrums machen öffentliche Transferleistungen in Finnland nur 15% des durchschnittlichen Alterseinkommens aus. Dies ist jedoch dadurch bedingt, dass die obligatorischen betrieblichen Altersvorsorgepläne hier zum Kapitaleinkommen hinzugerechnet werden, wohingegen die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und *Renten auf einen Blick* diese Systeme zum öffentlichen Sektor hinzurechnen. Der aus öffentlichen Transfers stammende Anteil des Alterseinkommens liegt in Korea ebenfalls sehr niedrig: Dies ist darauf zurückzuführen, dass das staatliche Rentensystem erst 1988 eingeführt wurde. Öffentliche Transferleistungen stellen auch in Australien, Japan, Kanada, den Niederlanden, der Schweiz<sup>14</sup>, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten weniger als die Hälfte des Alterseinkommens dar.

In den ostasiatischen OECD-Ländern ist Arbeit – nichtselbstständig oder selbstständig – eine sehr wichtige Einkommensquelle der über 65-Jährigen: 44% in Japan und 59% in Korea. Auf Arbeitsverdienste entfallen auch etwa ein Viertel oder mehr der Alterseinkommen in sechs weiteren OECD-Volkswirtschaften: der Tschechischen Republik, Griechenland, Island, Portugal, Spanien

Abbildung 2.3 Einkommensquellen älterer Menschen  
In Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens, Mitte der 2000er Jahre



Anmerkung: Arbeitsverdienst beinhaltet sowohl Erwerbseinkommen (aus abhängiger Beschäftigung) als auch Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit. Kapitaleinkommen umfasst sowohl private Renten als auch die Erträge von Nichtrenten-Sparanlagen.

Quelle: OECD Income Distribution Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635426478286>

und den Vereinigten Staaten. In einigen dieser Länder spiegelt dies wahrscheinlich die Tatsache wider, dass viele Menschen keine vollständige Versicherungsbiografie im staatlichen Rentensystem vorweisen können und deshalb weiterarbeiten, um diese Fehlzeiten auszugleichen. In Island und den Vereinigten Staaten liegt das normale Renteneintrittsalter über 65 Jahre. Arbeitsverdienste (beschäftigt oder selbstständig) machen in Frankreich, den Niederlanden und Schweden weniger als 10% des Einkommens älterer Menschen aus.

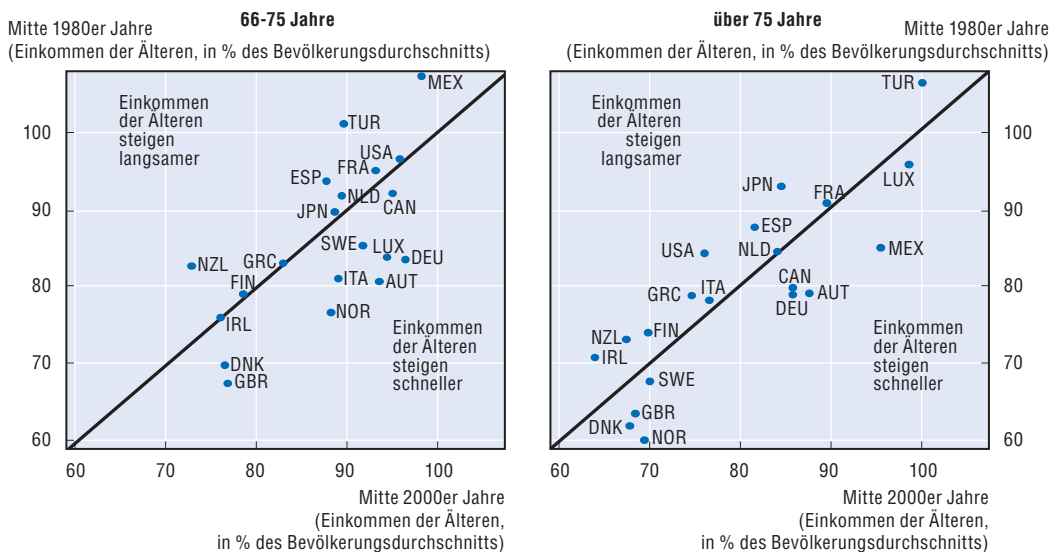
Kapitaleinkünfte – meist in Form privater Renten – spielen in Australien, Kanada, Dänemark, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten die größte Rolle bei der Sicherung des Alterseinkommens (abgesehen von Finnland, aus den bereits erwähnten Gründen). In diesen Ländern stammen etwa 30% oder mehr der Einkommen älterer Menschen aus Kapitaleinkünften.

Es ist zu bedenken, dass Abbildung 2.3 sich auf Durchschnittswerte für alle älteren Menschen bezieht. Dennoch variiert die Zusammensetzung der Einkommen über das Spektrum der Einkommensverteilung hinweg enorm: ärmere ältere Menschen beziehen ihre Einkünfte fast ausschließlich aus staatlichen Transferleistungen, wohingegen private Renten und andere Kapitaleinkünfte nur unter den wohlhabenderen Rentnern eine wichtigere Rolle spielen<sup>15</sup>. Da die Rolle der letzteren Einkommensquellen bei der Einkommenssicherung im Ruhestand an Bedeutung gewinnt, könnte dies die steigende Einkommensungleichheit im Alter verstärken. (Die Umverteilungsrolle der Steuern und staatlichen Leistungen in verschiedenen Ländern wird weiter unten in Abschnitt 3 im Einzelnen analysiert.)

**Wie haben sich die relativen Einkommen älterer Menschen verändert?**


In neun OECD-Ländern sind die Einkommen älterer Menschen im Vergleich zu denen der Gesamtbevölkerung zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 2000er Jahre gestiegen. Dies wird in Abbildung 2.4 dargestellt, in der die relativen Einkommen älterer Menschen Mitte der 2000er Jahre ausgewiesen sind (auf der horizontalen Achse), im Vergleich zu der Position Mitte der 1980er Jahre (auf der vertikalen Achse). Die vorgestellten Ergebnisse beziehen sich auf die 20 OECD-

**Abbildung 2.4 Einkommensrends: von Mitte der 1980er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre**  
In Prozent der Bevölkerungseinkommen



*Anmerkung:* Die Daten für Mitte der 2000er Jahre beziehen sich für Irland, Österreich und Spanien in etwa auf das Jahr 2000. In der Türkei sind die Realeinkommen der Gesamtbevölkerung um 15% gesunken, die der über 75-Jährigen um 20% und die der 66- bis 75-Jährigen um 25%. In Japan sind die Realeinkommen insgesamt gestiegen, in der Gruppe der über 75-Jährigen hingegen leicht gesunken.

*Quelle:* OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Abbildung 2.6.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635435501523>

Länder für die Daten von beiden Zeitpunkten vorliegen. In den Ländern rechts der 45°-Linie sind die Einkommen der Älteren schneller gewachsen als die der Gesamtbevölkerung. In denen zur linken haben die Rentner nicht proportional am wachsenden Wohlstand teilgehabt. Die Ergebnisse werden erneut in zwei Altersgruppen aufgeteilt.

Die stärksten Steigerungen der relativen Einkommen der 66- bis 75-Jährigen wurden mit etwa 11 Prozentpunkten in Deutschland, Norwegen und Österreich verzeichnet. In Dänemark, Italien, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich gab es ebenfalls deutliche Steigerungen von 6-9 Prozentpunkten. Die relativen Einkommen der 66- bis 75-Jährigen sind in 11 Ländern hinter dem Wachstum der Bevölkerungseinkommen zurückgeblieben, wenngleich der Rückgang in Finnland, Griechenland und Irland relativ gering war. Die stärksten Rückgänge zwischen Mitte der 1980er Jahre und Mitte der 2000er Jahre waren in Mexiko und der Türkei zu beobachten, allerdings von einer sehr hohen Ausgangsbasis aus. In Neuseeland erreichten die 66- bis 75-Jährigen Mitte der 1980er Jahre Einkommen von 84% des Bevölkerungseinkommens und Mitte der 2000er Jahre nur noch von 73%, der zweitniedrigste Wert aller OECD-Länder (Abb. 2.1).

Betrachtet man die ältere Gruppe, so sind die Einkommen der über 75-Jährigen in neun OECD-Ländern im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ebenfalls gestiegen. In diesem Alter verzeichneten die Menschen in Deutschland, Norwegen und Österreich ebenfalls eine starke Erhöhung des Durchschnittseinkommens. Die Zuwächse in Dänemark, Kanada, Schweden und dem Vereinigten Königreich waren fast genauso hoch. Im Gegensatz zum Rückgang der relativen Einkommen der 66- bis 75-Jährigen im Zeitverlauf sind die Einkommen der über 75-Jährigen in Mexiko schneller gestiegen. Die Einkommen der über 75-Jährigen sind in Irland, Japan, Neuseeland, Spanien, der Türkei und den Vereinigten Staaten deutlich hinter der Verbesserung der Einkommensverhältnisse der Gesamtbevölkerung zurückgeblieben.

Eine wichtige Erklärung für diese Trends bei den Einkommen der Älteren liegt im Reifeprozess der Rentensysteme. Die Kohorte der Rentner der 1980er Jahre ist in den 1920er und 1930er Jahren in den Arbeitsmarkt eingetreten, als die Vorsorge für Renteneinkommen wesentlich begrenzter war. Die meisten staatlichen Rentensysteme, die dem heutigen Muster entsprechen, wurden nach dem Krieg eingeführt: Ende der 1940er Jahre z.B. in Australien, Frankreich, Irland, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich. Andere sind jüngeren Datums: Österreich, Japan, Finnland, Griechenland, Italien und die Niederlande führten in den 1950er Jahren neue Rentenprogramme ein, Belgien, Kanada und Schweden in den 1960er Jahren. Dies bedeutet, dass ältere Menschen Mitte der 1980er Jahre oft nur über die Hälfte oder sogar weniger ihres Berufslebens hinweg in diese Rentensysteme eingezahlt hatten. Verdienstabhängige Programme heutiger Prägung wurden in Mexiko und dem Vereinigten Königreich in den 1970er Jahren eingeführt. Bemerkenswert ist, dass die meisten Länder, die zuletzt die heute gültigen Rentensysteme eingeführt haben, in Abbildung 2.4 starke Zuwächse bei den relativen Einkommen der älteren Menschen im Zeitverlauf aufweisen.

Der Zeithorizont für die Einführung staatlicher Renten spiegelt sich in der Entwicklung der privaten Renten in den Ländern wider, die heute einen breiten Erfassungsgrad aufweisen. In Australien, Kanada, Irland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten haben freiwillige betriebliche Altersvorsorgepläne in den 1950er und 1960er Jahren schnell an Mitgliedern gewonnen. Private Renten wurden in Australien im Jahr 1992 obligatorisch und in der Schweiz im Jahr 1982.

Eine Veränderung der Politik und der Praxis im Zeitverlauf ist durch die Anpassung der laufenden Rentenzahlungen bedingt. In vielen OECD-Ländern war eine Zeit starker realer Erhöhungen der laufenden Renten zu beobachten, die vor kurzem endete. In Frankreich und Deutschland z.B. haben sich die realen Renten zwischen 1960 und 1978 mehr als verdoppelt. In anderen Ländern endete die Zeit der deutlichen Erhöhungen der Realleistungen später: In Italien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten war es Anfang und Mitte der 1980er Jahre, in Japan Mitte der 1990er Jahre (Whitehouse, 2009). Indexierungspolitiken wirken sich stärker auf ältere Rentner aus. Unter den genannten Ländern ist die Auswirkung der veränderten Indexierungspolitik auf die Renteneinkommen am deutlichsten in Japan, Neuseeland und den Vereinigten Staaten, weniger in Frankreich und Italien. In Deutschland und Kanada wurde der Effekt durch andere Wirtschaftsfaktoren und Veränderungen des Rentensystems ausgeglichen.



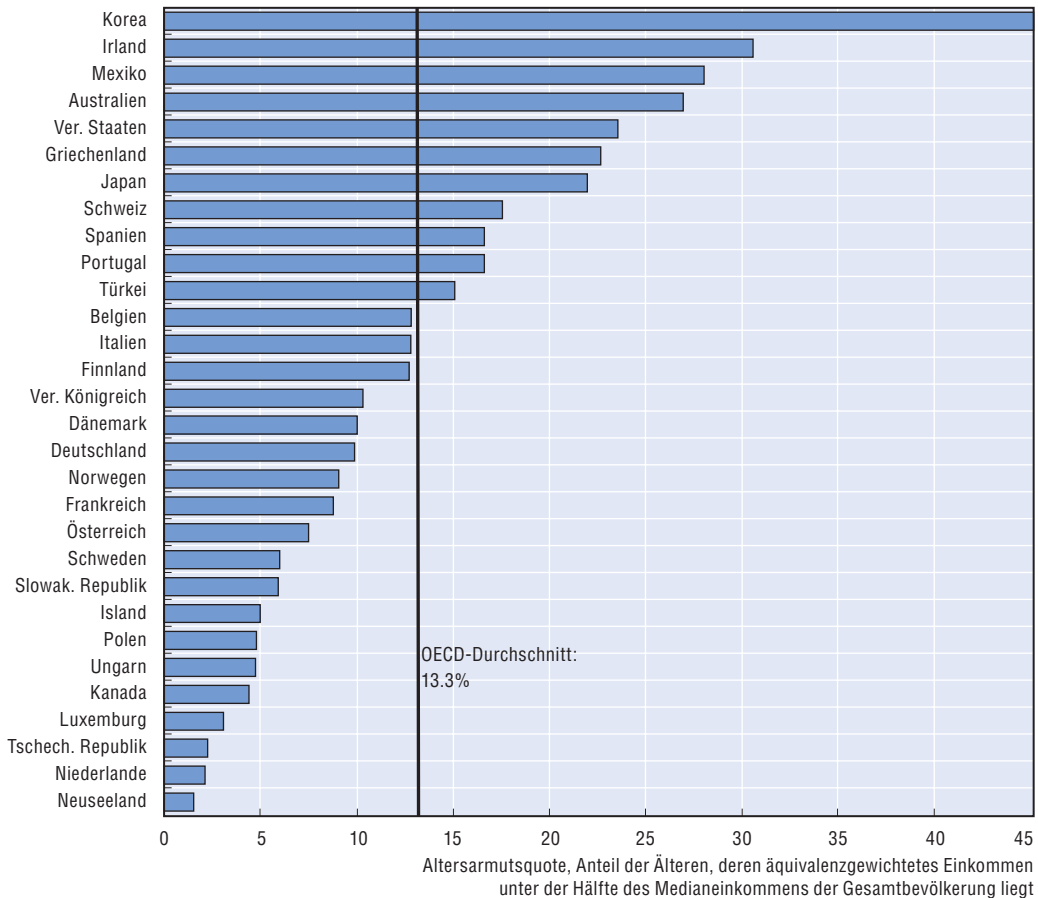
## 2. Einkommensarmut im Alter

Die Frage der Definition von „Armut“ hat Anlass zu heftigen Debatten gegeben und dürfte wohl nie endgültig beantwortet werden. Zum „Zweck“ internationaler Vergleichbarkeit betrachtet die OECD Armut als ein relatives (im Gegensatz zu einem absoluten) Konzept. Es ist relativ in zweifacher Hinsicht. Erstens wird die Armut im Vergleich zum durchschnittlichen Haushaltseinkommen gemessen. Zweitens sind die Armutsgrenzen länderspezifisch, die Armut wird also anhand der allgemein geltenden Normen für den Lebensstandard in einem gewissen Land zu einem gewissen Zeitpunkt gemessen. Dies bedeutet, dass eine Person, die in einem wohlhabenden OECD-Land als arm eingestuft wird, noch immer über ein höheres Einkommen verfügen dürfte als viele Nicht-Arme in anderen, insgesamt weniger wohlhabenden Ländern. Der von der OECD für ihre ländervergleichende Analyse gewählte allgemeine Ansatz der Messung der Armut im Verhältnis zum Medianeinkommen wird auch anderweitig oft verwendet: z.B. bei den Armutsrisikoquoten im Rahmen des Sozialinformationssystems der Europäischen Union.

Die meisten Analysen aus dem Bericht *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern* (OECD, 2008) setzen die Armutsgrenze bei 50% des äquivalenzgewichteten verfügbaren Medianhaushaltseinkommens. Menschen mit einem niedrigeren Einkommen werden als „einkommensarm“ gezählt<sup>16</sup>.

Abbildung 2.5 **Altersarmutsquoten, Mitte der 2000er Jahre**

Prozentsatz der über 65-Jährigen, deren Einkommen weniger als die Hälfte des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt



Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Tabelle 5.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635443623047>

Mitte der 2000er Jahre waren im Durchschnitt in den OECD-Ländern 13,3% der älteren Menschen (über 65 Jahren) einkommensarm. Die Armutsquote im Alter war in Korea bei weitem am höchsten, sie lag dort bei 45% (siehe Abb. 2.5). Andere Länder mit einer hohen Armutsquote bei älteren Menschen – über 20% – sind Australien (27%), Griechenland (23%), Irland (31%), Japan (22%), Mexiko (28%) und die Vereinigten Staaten (24%). Eine Gruppe von Ländern liegt dicht beieinander leicht über dem OECD-Durchschnitt: Portugal, Spanien, die Schweiz und die Türkei, in denen jeweils 15-18% der Älteren in Armut leben. Knapp unter dem OECD-Durchschnitt finden sich Belgien, Finnland und Italien. Die acht Länder mit den wenigsten armen älteren Menschen – deren Einkommensarmutsquote weniger als 5% beträgt – sind Kanada, die Tschechische Republik, Ungarn, Island, Luxemburg, die Niederlande, Polen und Neuseeland.

Einer der wichtigsten Gründe für die Unterschiede bei den Altersarmutsquoten ist die Höhe, bei der die Sicherheitsnetzleistungen im Alter angesetzt sind. In Australien beispielsweise lag die volle Altersrente im Jahr 2005 mit 12 700 \$A pro Jahr niedriger als die Armutsgrenze von 14 770 \$A für eine alleinstehende Person<sup>17</sup>. Noch größer ist der Unterschied in Irland: 8 870 Euro für die Grundrente und 10 775 für die Armutsgrenze. In beiden Ländern befinden sich viele Menschen etwa auf dem Einkommensniveau dieser Programme, die in Australien 86% der Armutsgrenze ausmachen und in Irland 82%. Dies erklärt, weshalb diese Länder zu den vier Staaten mit den höchsten Altersarmutsquoten zählen.

In Neuseeland hingegen lag die Grundrente im Jahr 2005 mit 16 100 NZ\$ wesentlich höher als die Armutsgrenze von 13 040 NZ\$ für eine Einzelperson. In den Niederlanden lag im selben Jahr die Grundrente knapp unter der Armutsgrenze von 11 500 Euro. Da der Erfassungsgrad dieser Systeme fast universell ist (da sie wohnsitzabhängig sind), erstaunt es nicht, dass die Altersarmutsquoten in diesen beiden Ländern am niedrigsten sind (Kasten 2.1 enthält genauere Daten zum Niveau und zum Erfassungsgrad von Grund-, bedürftigkeitsabhängigen und Mindestrenten).

### ***Besteht für ältere Menschen ein höheres Armutsrisiko?***

Eine mögliche Erklärung für das im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Muster der Altersarmut ist möglicherweise, dass die Einkommen während des Erwerbslebens in manchen Ländern ungleicher verteilt sind als in anderen und dies sich dann im Rentenalter fortsetzt. Abbildung 2.8 vergleicht die Einkommensarmutsquoten älterer Menschen (auf der vertikalen Achse) mit denen der Gesamtbevölkerung (horizontale Achse). In den Ländern oberhalb der Linie liegt die Altersarmutsquote somit höher als die der Gesamtbevölkerung. In den Ländern, die unterhalb der Linie aufgeführt sind, besteht eine geringere Wahrscheinlichkeit der Altersarmut. Es besteht durchaus eine starke positive Korrelation zwischen Altersarmut und allgemeiner Armut, es verbleiben jedoch zwischen den Ländern viele Unterschiede im Hinblick auf die Beziehung zwischen den beiden Größen<sup>18</sup>.

Im Durchschnitt der OECD-Länder liegt die Bevölkerungsarmutsquote von 10,6% unter der Altersarmutsquote von 13,3%. In elf Ländern besteht für ältere Menschen ein geringeres Armutsrisiko als für die Gesamtbevölkerung. Der Unterschied ist in Kanada, Neuseeland und Polen besonders deutlich, dort liegen die Bevölkerungsarmutsquoten in einer Bandbreite von 10-15%, während die Armut der über 65-Jährigen nur 5% oder weniger beträgt. In Luxemburg, den Niederlanden und der Tschechischen Republik besteht ebenfalls eine wesentlich geringere Wahrscheinlichkeit von Altersarmut.

In 19 OECD-Ländern ist die Altersarmut vergleichsweise stärker verbreitet. In sechs davon sind die Unterschiede zwischen den Armutsquoten der über 65-Jährigen und der Gesamtbevölkerung recht niedrig: Frankreich, Italien, Norwegen, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich. Die Unterschiede sind hingegen in acht Ländern sehr ausgeprägt. Korea ragt hier neuerlich heraus, dort leben dreimal soviel über 65-Jährige in Armut als in der Gesamtbevölkerung. In Australien, Irland und der Schweiz liegen die Altersarmutsraten doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung; die Unterschiede sind auch in Griechenland, Japan, Mexiko und den Vereinigten Staaten erheblich.

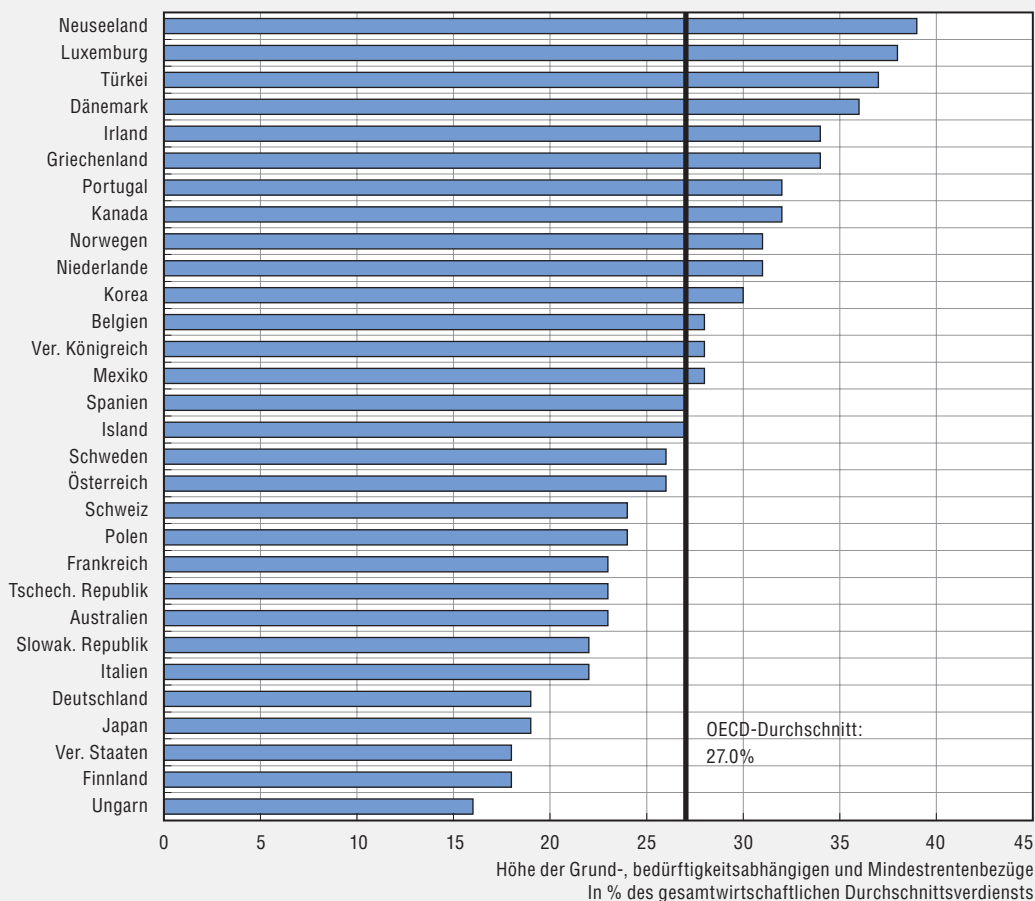
Wie bereits erwähnt, liegt einer der Hauptgründe dieser Unterschiede zwischen den Ländern in der Höhe und dem Erfassungsgrad der Leistungen des Sicherheitsnetzes. Daraus erklärt sich das

### Kasten 2.1 Einkommenssicherung im Alter\*

Die Einkommenssicherung im Alter beinhaltet die Leistungen aus der „Kategorie 1, Umverteilungskomponente“ innerhalb des weiter oben beschriebenen „Berichtsrahmens von *Renten auf einen Blick*“. Eingeschlossen sind somit alle Grund-, bedürftigkeitsabhängigen und Mindestrenten, die ältere Menschen mit geringem Einkommen u.U. erhalten können. In manchen Ländern gibt es verschiedene Programme oder Leistungsniveaus, die sich nach den Beitragsbiografien richten. In solchen Fällen zeigen die Berechnungen das höchste Leistungsniveau, das normalerweise eine gewisse Beitragsdauer erfordert.

Am Ende der Skala ermöglichen Sozialhilfe, Grund- und Mindestrenten in Finnland, Deutschland, Ungarn, Japan und den Vereinigten Staaten ein Mindestniveau des Alterseinkommens von unter 20% der Durchschnittseinkommen.

Abbildung 2.6 Höhe der Grund-, bedürftigkeitsabhängigen und Mindestrentenbezüge  
In Prozent des Durchschnittsverdiensts



Quelle: „Länderprofile“ in Teil III dieses Berichts.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635445585875>

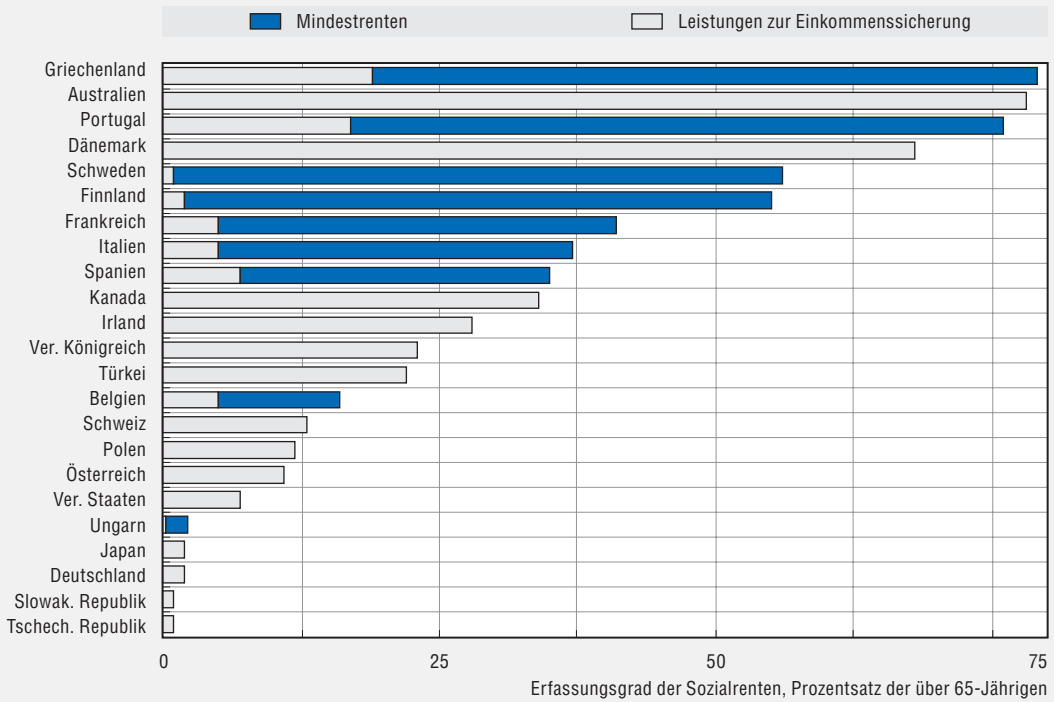
Abbildung 2.7 zeigt den Prozentsatz der über 65-Jährigen, die von den bedürftigkeitsabhängigen Leistungen erfasst werden, gegebenenfalls aufgeteilt auf unterschiedliche Programme. So beziehen beispielsweise in Portugal fast 60% der Rentner die beitragsabhängige Mindestrente, weitere 17% erhalten eine Sozialrente oder einen Solidaritätszuschuss. Noch höher ist der Erfassungsgrad dieser beiden Systeme in Griechenland. In Finnland und Schweden erhält ebenfalls über die Hälfte der Älteren Mindestrenten. Der Erfassungsgrad der Einkommenssicherung (die von den Sozialbehörden gezahlt wird) ist jedoch in beiden Ländern im Vergleich zu Griechenland und Portugal sehr begrenzt. Dies spiegelt wahrscheinlich die lange Tradition eines sehr umfangreichen informellen Sektors in den südeuropäischen Ländern wider, so dass die Betroffenen auf die Sicherheitsnetzleistungen als letzter Rettungsanker angewiesen sind. Die nordischen Länder hingegen besitzen einen sehr eingeschränkten informellen Sektor und eine umfassende Absicherung durch Rentengutschriften (*pension credits*) für Menschen ohne Erwerbstätigkeit.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Abbildung 2.7 Erfassungsgrad der bedürftigkeitsabhängigen und Mindestrenten

Prozentsatz der über 65-Jährigen, die eine oder mehrere Leistungen beziehen



Quelle: „Länderprofile“ in Teil III dieses Berichts.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635454065766>

Für die meisten Länder beziehen sich die Daten in Abbildung 2.7 auf ein einziges Renteneinkommensprogramm. Der Erfassungsgrad dieser Programme variiert stark. In Australien zum Beispiel ist die öffentliche Rente bedürftigkeitsabhängig. Dennoch sind über 75% der Älteren bezugsberechtigt. In Deutschland und Japan hingegen erhalten nur 2% der Älteren Leistungen der Grundsicherung. In allen drei Ländern sind die Leistungen bedürftigkeitsabhängig. Doch ihre praktische Anwendung ist völlig unterschiedlich. Das australische Programm wird von manchen „wohlstandsabhängig“ genannt, weil die meisten Rentner die Leistungen erhalten und lediglich die reichsten unter ihnen ausgeschlossen sind. Das deutsche und das japanische System werden wiederum am Besten mit „armutsabhängig“ beschrieben. Nur die Allerärmsten der Älteren erhalten diese Leistungen.

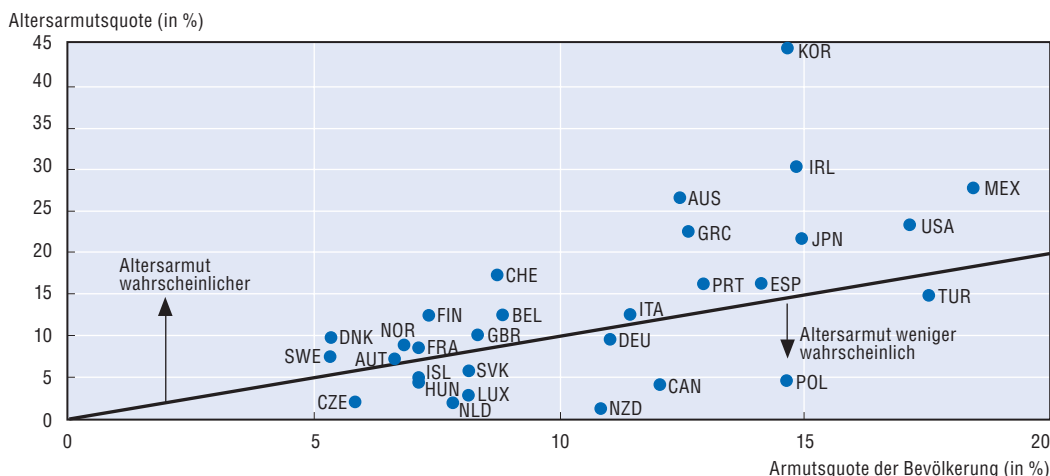
Die Abbildung enthält nicht die Bezieher von Grundrenten. In Neuseeland und den Niederlanden werden die Grundrenten z.B. auf der Basis des inländischen Wohnsitzes im Erwachsenenalter zugesprochen, so dass praktisch 100% der älteren Menschen Leistungen erhalten. Im Vereinigten Königreich beziehen knapp unter 25% der Älteren die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen – Rentengutschrift und Steuergutschrift für der Vorsorge dienende Ersparnisse (*savings credit*) –, doch erhalten etwa 98% mindestens eine gewisse Leistung aus der Grundrente. Die Situation ist ähnlich in Dänemark, Irland, Japan, Kanada und der Tschechischen Republik, wo die Grundrenten einen nahezu universellen Erfassungsgrad aufweisen.

\* Dieser Kasten stützt sich auf die detailliertere Analyse in Pearson und Whitehouse (2009).

relativ geringe Armutsrisiko der Älteren in Luxemburg, Kanada, Neuseeland und den Niederlanden. Ebenso findet sich das weitaus größere Armutsrisiko der älteren Menschen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung in den Ländern mit den schwächeren Sicherheitsnetzen. Neben Australien und Irland (wie weiter oben erörtert) erreichen die Leistungen des Sicherheitsnetzes in Griechenland nur 34% der Armutsgrenze, in Japan und den Vereinigten Staaten sind es 53% und in der Schweiz 75%.

### Abbildung 2.8 Einkommensarmutsquoten älterer Menschen und der Gesamtbevölkerung, Mitte der 2000er Jahre

Prozentsatz der Personen, deren Einkommen weniger als die Hälfte des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt



Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Tabelle 5.1 und 5.3.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/635467323185>

Zu beachten ist, dass diese Zahlen auf Messungen der *Einkommensarmut* fußen. Kasten 2.2 zeigt, wie alternative Armutsmessgrößen, die den Zugang der Menschen zu den Grundbedürfnissen untersuchen, ein positiveres Bild der Armutrisiken im Alter zeichnen.

#### ***Ist das Armutrisiko bei älteren Frauen höher als bei älteren Männern?***

In den OECD-Ländern liegt die Armutquote älterer Frauen in der Regel weitaus höher als die der älteren Männer. Im Durchschnitt beträgt die Armutquote der älteren Frauen etwa 15%, die der älteren Männer etwa 10%. Die einzigen Ausnahmen sind die drei Länder mit insgesamt niedrigen Altersarmutsquoten: Island, Luxemburg und Neuseeland (vgl. linker Teil von Abb. 2.10). In Luxemburg und Neuseeland spiegelt dies wahrscheinlich die Tatsache wider, dass die Sozialrenten (die Mindest- bzw. die Grundrente) im Vergleich zu den durchschnittlichen Erwerbseinkommen dort zu den vier höchsten zählen. In fünf weiteren Ländern ist jedoch die Armutquote der älteren Frauen nur leicht höher (1 Prozentpunkt oder weniger) als die der Männer: Belgien, Mexiko, die Niederlande, Portugal und die Türkei. Die größten Unterschiede bei der Altersarmut von Männern und Frauen bestehen in Irland, Finnland und Norwegen, wo die Armutquoten der Frauen um 10 Prozentpunkte höher liegen als die der Männer. Ebenfalls groß und deutlich sind die Unterschiede in Italien, Japan, Österreich, der Slowakischen Republik und den Vereinigten Staaten.

Der rechte Teil von Abbildung 2.10 zeigt denselben Vergleich der Armutquoten nach Geschlecht für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18-65 Jahre). Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist die für Personen im Erwerbsalter verwendete Skala genau halb so groß wie die für Personen im Rentenalter verwendete. Der Vergleich der Armutquoten der Älteren und der Erwerbsbevölkerung zeigt deutlich, dass bei Personen im erwerbsfähigen Alter in der Regel ein geringeres Armutrisiko besteht. Die Armutquoten der Personen im erwerbsfähigen Alter liegen für Frauen bei 9,8% und für Männer bei 8,8%, verglichen mit Armutquoten von jeweils 15,2% und 10,7% für Personen im Rentenalter. Der größte Geschlechterunterschied bei der Armut von Personen im erwerbsfähigen Alter herrscht in Deutschland, wo die Armutquote der Frauen 13% beträgt und die der Männer 7%. Der Geschlechterunterschied bei der Armut ist in Australien und den Vereinigten Staaten ebenfalls relativ groß. Es wird jedoch in Abbildung 2.10 deutlich, dass in den meisten Ländern die Armutquote der Frauen im erwerbsfähigen Alter nur unwesentlich höher liegt als die der Männer.

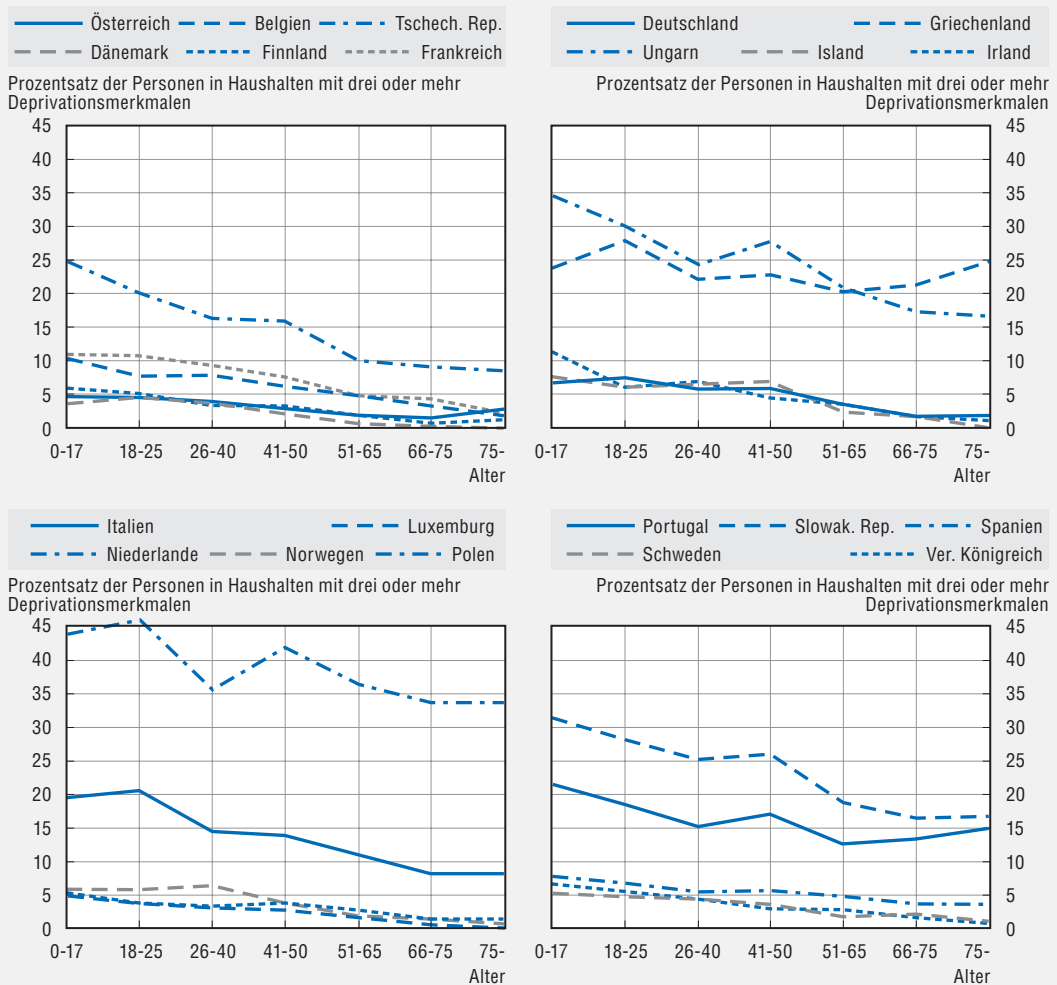
**Kasten 2.2 Einkommensarmut, soziale Ausgrenzung und materielle Deprivation\***

Armut ist ganz eindeutig ein komplexes Phänomen, das sich nicht allein durch Messgrößen der Einkommensarmut darstellen lässt. So kann es zum Beispiel sein, dass Menschen mit geringen Einkommen in den Genuss von Sachleistungen von staatlichen Stellen oder Verwandten kommen. Manche ältere Menschen sind mit Sicherheit „reich an Vermögenswerten, arm an Einkommen“, was bedeutet, dass sie Vermögenswerte besitzen, auf die sie zurückgreifen können, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Umgekehrt mag es den Personen an Einkommen für besondere Bedürfnisse fehlen, z.B. auf Grund von Krankheit oder Behinderung. Indikatoren der „materiellen Entbehrung“ oder „materiellen Deprivation“ versuchen, einige solcher Effekte darzustellen.

Materielle Deprivation wird definiert als ein Mangel an Gütern, die von der Gesellschaft als notwendig erachtet werden. Beispiele solcher Entbehrungen, die sich über eine Vielzahl von Ländern auf vergleichbare Weise messen lassen, sind unter anderem:

- unzureichende Heizung,
- eingeschränkte Ernährung,
- beengte Wohnverhältnisse,

**Abbildung 2.9 Materielle Deprivation nach Alter der Betroffenen**  
 Prozentsatz der Personen in Haushalten mit drei oder mehr Deprivationsmerkmalen



Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Abbildung 7.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/635481167282>

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Umweltbelastungen,
- Zahlungsrückstände bei Rechnungen von Versorgungsunternehmen (Strom, Gas, Wasser usw.),
- Zahlungsrückstände bei der Miete oder der Abzahlung einer Hypothek,
- finanzielle Engpässe („nicht über die Runden kommen“).

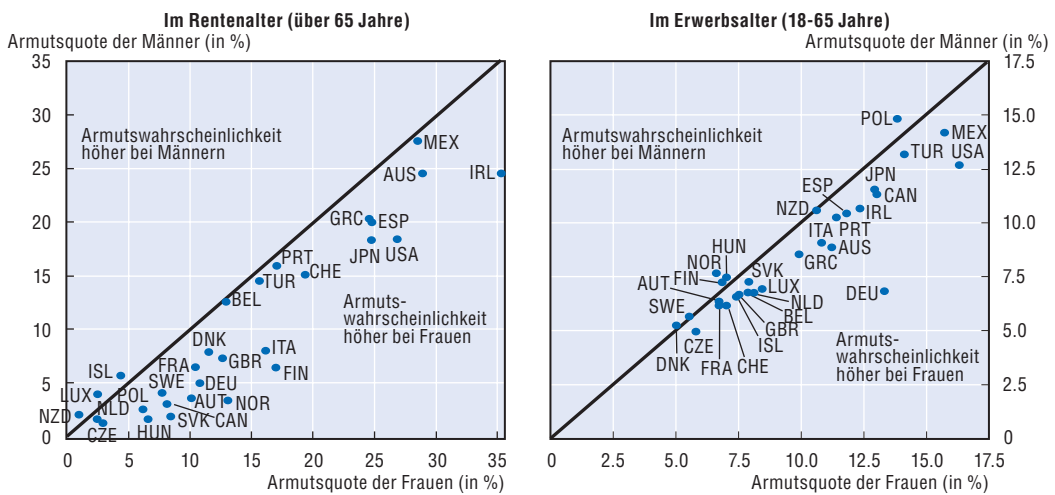
In den 21 Ländern, für die Daten vorliegen, leben 10,6% aller Personen in Haushalten, in denen mindestens drei dieser materiellen Entbehrungen vorliegen. Die allgemeine materielle Deprivation ist in Osteuropa am höchsten: 40% in Polen, etwa 25% in Ungarn und der Slowakischen Republik und 16% in der Tschechischen Republik. Die Quoten liegen in Griechenland, Italien und Portugal ebenfalls hoch.

Eine Untersuchung der Ergebnisse nach Altersgruppen ergibt, dass materielle Deprivation in den OECD-Ländern im Durchschnitt bei Kindern (bis 17 Jahre) und jungen Erwachsenen (18-25 Jahre) am häufigsten vorkommt, zu 14,1% bzw. 13,1%. Viel seltener findet man sie bei den Älteren (über 65 Jahre): Die Entbehrungen betreffen etwa 6,8% von ihnen. Dieses Muster eines Rückgangs der materiellen Deprivation mit fortschreitendem Alter ist in den meisten Ländern zu beobachten (Abb. 2.9); die wesentlichen Ausnahmen sind Griechenland, Polen und Portugal, wo es geringe Unterschiede zwischen den Altersgruppen gibt. Relativ ausgeprägt sind die materiellen Entbehrungen für ältere Menschen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ebenfalls in der Slowakischen Republik, Spanien und Ungarn. Materielle Deprivation bei älteren Menschen ist in Dänemark, Island, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen und dem Vereinigten Königreich praktisch inexistent.

\* Vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Kapitel III.7 für eine detaillierte Analyse.

Abbildung 2.10 Einkommensarmutsquote nach Alter und Geschlecht, Mitte 2000er Jahre

Anteil der Personen, deren Einkommen weniger als die Hälfte des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt



Anmerkung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde Korea als Ausreißer aus den Tabellen ausgeschlossen. Die Armutsquote der Männer im Rentenalter beträgt 41,8% und die der Frauen 47,2%. Für Personen im Erwerbsalter ist die Quote der Männer 11,0% und die der Frauen 12,4%.

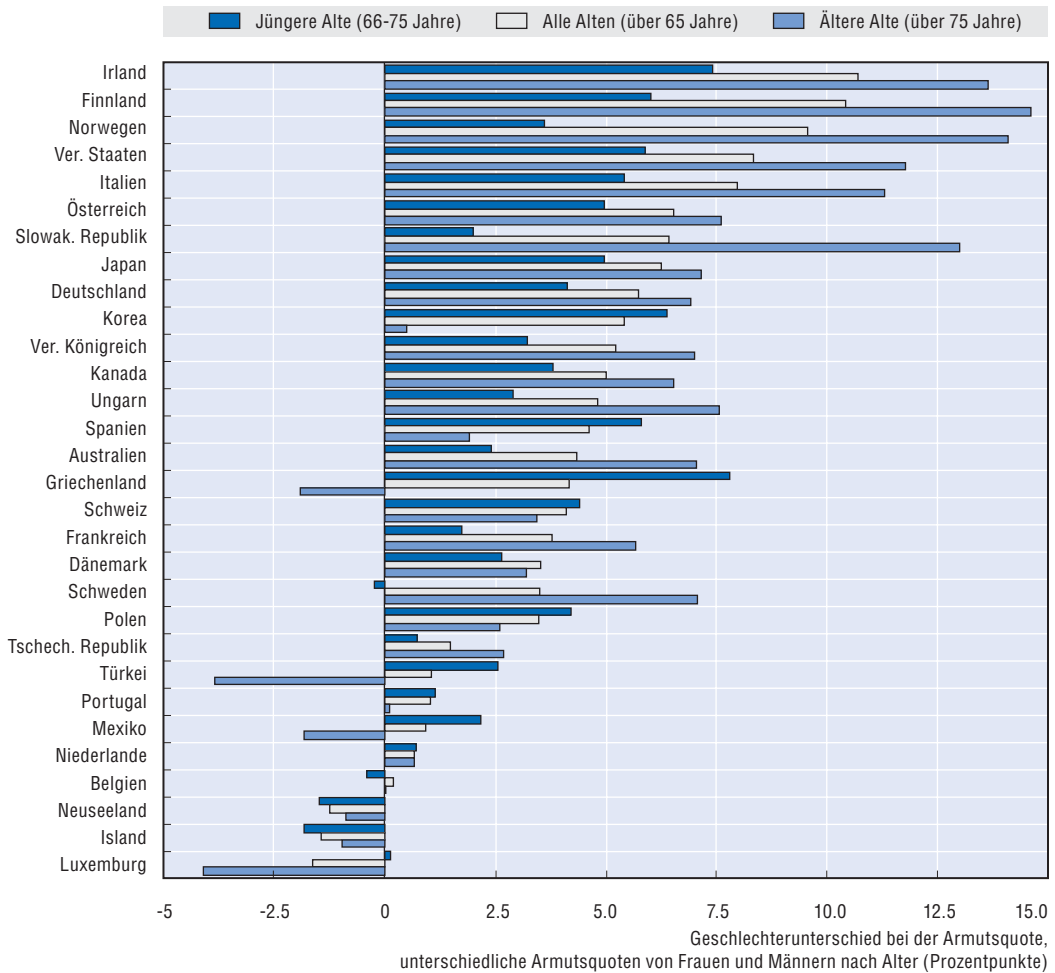
Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Abbildung 5.6.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/635483036023>

Abbildung 2.11 liefert einen tieferen Einblick in die unterschiedlichen Armutsrisiken von Männern und Frauen, sie fußt auf einer Analyse der Armutsquoten älterer Menschen in den Altersgruppen 65-75 Jahre sowie älter als 75 Jahre. Die Grafik zeigt den „Geschlechterunterschied“ bei der Altersarmut: den Unterschied in Prozentpunkten zwischen den Armutsquoten der Männer und der Frauen. Ein positiver Wert steht dafür, dass das Armutsrisiko der Frauen höher ist als das der Männer. Als Bezugspunkt zeigt die Abbildung auch die allgemeine Armutsücke für alle Männer und Frauen über 65 Jahren.

Abbildung 2.11 **Geschlechterunterschied bei der Altersarmut: unterschiedliche Armutsquoten von Männern und Frauen nach Alter, Mitte der 2000er Jahre**

Anteil der Personen, deren Einkommen weniger als die Hälfte des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt



Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Abbildung 5.6.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/635485711081>

Wie lässt sich das auffällige Muster der mit dem Alter steigenden Feminisierung der Armut erklären? Es bietet sich an, hier erneut die Unterscheidung zwischen Alters-, Kohorten- und Generationeneffekt zu benutzen, die bereits in der Beschreibung der Muster der relativen Einkommen älterer Menschen im ersten Abschnitt verwendet wurden. Erstens wird der *Alterseffekt* von den Politiken zur Indexierung der laufenden Rentenzahlungen beeinflusst. Da Armut als relatives Konzept betrachtet wird, kann eine Preisindexierung bedeuten, dass ältere Rentner mit zunehmendem Alter unter die Armutsgrenze sinken. Dies wird Frauen mehr betreffen als Männer, da sie im Durchschnitt länger leben.

Am signifikantesten ist jedoch der *Kohorten-* oder Generationeneffekt. Die jüngeren Alten (zwischen 66 und 75 Jahren) sind in den 1960er Jahren in den Arbeitsmarkt eingetreten, während die älteren Alten meist in den 1950er Jahren zu arbeiten begonnen haben. Die Frauen dieser Generationen haben früher als heute eine Familie gegründet: Das durchschnittliche Alter, in dem eine Frau zum ersten Mal Mutter wurde, betrug 1970 24 Jahre, im Jahr 2005 waren es fast 28 Jahre. Diese Frauen bekamen auch mehr Kinder als heute: Im Jahr 1970 waren es im Durchschnitt 2,7 Kinder pro Frau, gegen nur 1,65 Kinder im Jahr 2005. (Vgl. den Indikator „Geburtenziffern“ in Teil II dieses Berichts). Da es sich hier um einen lang anhaltenden Trend handelt, hatten die älteren



Alten tendenziell mehr Kinder und gründeten ihre Familien früher als die jüngeren Alten. Dies allein bedeutet, dass die jüngeren Alten kürzere Unterbrechungen ihrer beruflichen Laufbahn zur Kinderbetreuung aufweisen werden.

Außerdem hat sich die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt in dieser Zeit drastisch verändert. Zwar gab es zwischen den Ländern Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und des Tempos dieser Veränderung, doch blieb die Richtung dieselbe: Spätere Frauengenerationen haben einen größeren Anteil ihres Lebens in bezahlten Arbeitsverhältnissen verbracht. Des Weiteren hat die Antidiskriminierungsgesetzgebung die Lücke zwischen den Einkünften der Frauen und denen der Männer verkleinert (wenngleich der Abstand in vielen Ländern groß bleibt). Dies bedeutet, dass mehr Angehörige jeder Frauengeneration, die das Rentenalter erreichen, größere eigene Rentenansprüche aufgebaut haben, statt sich auf die Leistungen zu verlassen, die sich aus den Rentenversicherungsbeiträgen ihrer Ehemänner ergeben. Zusätzlich haben viele Länder Politiken verabschiedet, die Frauen Rentenansprüche zugestehen, wenn sie nicht gearbeitet haben, um Kinder großzuziehen.

Früher war auch das Renteneintrittsalter der Frauen in vielen OECD-Ländern niedriger als das der Männer, so dass die früheren Generationen weniger Beitragsjahre ansammeln konnten und deshalb über weniger eigene Ansprüche verfügten. Im Jahr 1983 lag z.B. das Renteneintrittsalter bei Männern im OECD-Durchschnitt bei 63,6 Jahren, 2,0 Jahre über dem der Frauen. Im Laufe des folgenden Jahrzehnts verringerte sich die Lücke auf 1,5 Jahre im Jahr 1993: Das Renteneintrittsalter sank für beide Geschlechter, bei den Männern jedoch mehr. Im Jahr 2002 betrug der Unterschied nach einer kleinen Erhöhung bei den Männern und einer Erhöhung um ein Jahr bei den Frauen lediglich noch 0,7 Jahre. Nach der derzeitigen Gesetzgebung werden die Renteneintrittsalter sowohl bei Männern als auch bei Frauen steigen, so dass sie dann langfristig bei einem Durchschnitt von 65,3 Jahren bei den Männern und 64,8 Jahren bei den Frauen liegen werden<sup>19</sup>.

Drittens gibt es einen von der *Zusammensetzung* abhängigen Effekt. Frauen leben durchschnittlich länger als Männer und sind oft mit Männern verheiratet, die älter sind als sie selbst. Dies bedeutet, dass es in der älteren Gruppe der Alten viele Witwen gibt, deren Einkommen in großem Maß aus Hinterbliebenenrenten bestehen. Deshalb haben die Regelungen für diese Renten bedeutsame Auswirkungen auf die Armutsquoten der älteren unter den Rentnerinnen. Die Dominanz armer Frauen unter den älteren Alten spiegelt außerdem Mortalitätsunterschiede zwischen den sozioökonomischen Gruppen wider: Bei Frauen, die mit armen Männern verheiratet waren, ist die Wahrscheinlichkeit einer Verwitwung höher.

### ***Die Rolle der Erwerbseinkommen***

Die meisten OECD-Länder bieten Erhöhungen der Rentenansprüche für diejenigen, die sich entscheiden, ihren Renteneintritt zu verschieben und über das normale Renteneintrittsalter hinaus zu arbeiten. Die Möglichkeiten am Arbeitsmarkt sind jedoch für ältere Menschen oft begrenzt, bedingt durch Altersdiskriminierung und andere Barrieren, wie Gehaltsstrukturen, die Gehälter stark an das Dienstalter koppeln (so dass es teuer ist, ältere Arbeitskräfte einzustellen oder zu behalten)<sup>20</sup>.

In den OECD-Ländern sind etwa 27% der über 65-Jährigen beschäftigt (oder leben in einem Haushalt in dem jemand beschäftigt ist). Dieser Anteil ist in den vergangenen zehn Jahren stabil geblieben, da der zuvor erfolgte Rückgang des effektiven Renteneintrittsalters zum Stillstand gekommen ist<sup>21</sup>.

Die Armutsquote der Haushalte von Erwerbstätigen im Rentenalter ist mit durchschnittlich 7% wesentlich niedriger als die der Haushalte ohne Erwerbstätige, die 17% beträgt (Tabelle 2.1). Die Unterschiede bei den Armutsquoten je nach Erwerbstätigkeitsstatus der Haushaltsmitglieder sind am deutlichsten in Australien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Norwegen, Portugal und dem Vereinigten Königreich. Die Auswirkung auf die Armutsquote ist in Finnland, Neuseeland, den Niederlanden, Österreich und Polen wesentlich niedriger. In der Türkei hingegen ist die Armutsquote der Haushalte von Nichterwerbstätigen im Rentenalter niedriger als die der Haushalte von Erwerbstätigen. Dies liegt an dem relativ niedrigen Erfassungsgrad des Rentensystems, das sich auf die Besserverdienenden konzentriert.

**Tabelle 2.1 Armutsquoten älterer Menschen (über 65 Jahre)  
nach Haushaltstyp und Erwerbsstatus**

Anteil der Personen, deren Einkommen weniger als die Hälfte des äquivalenzgewichteten  
Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt

	Insgesamt	Haushaltsvorstand ist im Rentenalter (über 65 Jahre)				
		Insgesamt	Erwerbstätig	Nicht erwerbstätig	Alleinstehend	Paar
Australien	27	27	4	32	50	18
Belgien	13	12	4	13	17	10
Dänemark	10	10	2	12	17	4
Deutschland	9	8	2	9	15	5
Finnland	13	14	11	14	28	4
Frankreich	9	9	1	9	16	4
Griechenland	23	21	7	31	34	18
Irland	31	25	5	36	65	9
Island	5	5	3	7	10	2
Italien	13	13	3	17	25	9
Japan	22	21	13	30	48	17
Kanada	6	7	2	10	16	4
Korea	45	49	35	69	77	41
Luxemburg	3	3	[..]	4	4	3
Mexiko	28	23	19	39	45	21
Neuseeland	2	4	1	2	3	1
Niederlande	2	2	2	2	3	2
Norwegen	9	9	1	10	20	1
Österreich	7	8	7	9	16	4
Polen	5	6	6	6	6	6
Portugal	17	20	5	25	35	16
Schweden	6	6	3	7	13	1
Schweiz	18	18	[..]	[..]	24	15
Slowak. Rep.	6	4	[..]	7	10	3
Spanien	23	27	12	32	39	24
Tschech. Rep.	2	3	[..]	3	6	2
Türkei	15	18	20	16	38	17
Ungarn	5	5	[..]	5	11	1
Ver. Königreich	10	10	1	12	17	7
Ver. Staaten	24	24	9	34	41	17
<b>OECD</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>9</b>

[..] bedeutet, dass der Stichprobenumfang zu gering ist.

Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Tabelle 5.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651474216837>

### **Die Rolle der Lebensformen**

Tabelle 2.1 untersucht ebenfalls den Armutsgrad älterer Menschen je nach der Haushaltsform, in der sie leben. So zeigen die ersten beiden Spalten die Armutsquote aller älteren Menschen und derjenigen, die in einem Haushalt leben, dessen Vorstand im Rentenalter ist (über 65 Jahre). Der Unterschied zwischen den beiden ist in der Regel gering, im OECD-Durchschnitt beträgt er gerade 1 Prozentpunkt. Lediglich in Portugal, Spanien und der Türkei besteht ein größeres Armutsrisiko in Haushalten, deren Vorstand Rentner oder Rentnerin ist. Dies zeigt vor allem, wie häufig ältere Menschen in Mehrgenerationenhaushalten leben, z.B. mit ihren Kindern.

Der deutlichste Unterschied beim Armutsrisiko besteht zwischen Einzelpersonen im Rentenalter und Paaren, bei denen der Haushaltsvorstand im Rentenalter ist, die Quoten betragen im Durchschnitt der OECD-Länder 25% bzw. 9%. Alleinstehende ältere Menschen befinden sich in

Irland und Korea in einer schwierigeren Situation, weit mehr als die Hälfte von ihnen lebt dort in Armut. Ebenfalls hoch – 40-50% – sind die Quoten für alleinstehende ältere Menschen in Australien, Japan, Mexiko und den Vereinigten Staaten.

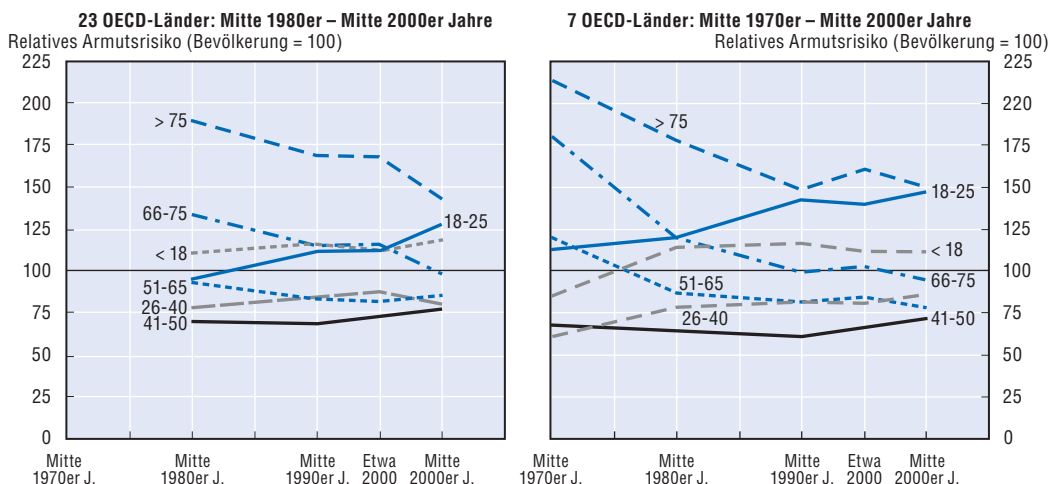
### Wie hat sich die Altersarmut verändert?

Die Armutsquoten der Älteren sind in den letzten dreißig Jahren gesunken. Abbildung 2.12 zeigt die Armutsquoten im Zeitverlauf für verschiedene Altersgruppen im Vergleich zur Armutsquote der Gesamtbevölkerung. Der linke Teil der Abbildung enthält Daten für 23 OECD-Länder. Mitte der 1980er Jahre war das Armutsrisiko für die älteren Alten (über 75 Jahre) fast doppelt so hoch wie für die Gesamtbevölkerung. In den folgenden zwanzig Jahren ist die relative Armut der älteren Menschen gesunken: von 90% auf weniger als 45% über der allgemeinen Armutsquote. Ebenso deutlich war die Verbesserung bei den jüngeren Alten (66-75 Jahre). Ihr relatives Armutsrisiko lag Mitte der 1980er Jahre bei 33% über dem Durchschnitt, fiel dann aber bis Mitte der 2000er Jahre auf ein unterdurchschnittliches Niveau. Die Armutsquoten der Menschen im Haupterwerbsalter (26-50 Jahre) blieben recht stabil. Es waren somit die Kinder und jungen Erwachsenen (im Alter bis zu 25 Jahren), die im Zeitverlauf die Älteren als die Gruppe mit einem relativ hohen Armutsrisiko ablösten.

Eine längere Datenreihe, die bis Mitte der 1970er Jahre zurückreicht, steht für sieben Länder zur Verfügung: Kanada, Finnland, Griechenland, die Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Ergebnisse dieser sieben Länder, im rechten Teil von Abbildung 2.12 dargestellt, zeigen, dass es sich bei der sinkenden Altersarmut um einen langjährigen Trend handelt.

Abbildung 2.12 Trends des relativen Armutsrisikos nach Altersgruppe

Bevölkerungswieites Armutsrisiko = 100



Anmerkung: Die rechte Tabelle enthält Daten aus Finnland, Griechenland, Kanada, den Niederlanden, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Die linke Tabelle zeigt die restlichen 23 OECD-Länder.

Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Abbildung 5.5.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651227035011>

Dieses Muster der sinkenden Alterseinkommensarmut ist den meisten OECD-Ländern gemeinsam (wenngleich sich dies hier nicht von der Abbildung ablesen lässt: vgl. OECD, 2008, Tabelle 5.3). Es gibt jedoch Ausnahmen. Irland und Spanien haben während der 1980er, der 1990er und Anfang der 2000er Jahre eine starke Zunahme des Anteils armer älterer Menschen erlebt. Dies lag am schnellen Tempo des Wirtschaftswachstums und den steigenden Reallöhnen, die in gewisser Weise die Älteren zurückfallen ließen. In Mexiko wurde eine Zunahme des Armutsrisikos im Rentenalter zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 1990er Jahre durch einen Rückgang ab diesem Zeitpunkt und bis Mitte der 2000er Jahre wieder wettgemacht.

Um schließlich auf die Rolle der Lebensformen zurückzukommen: Die Armutsquoten für alleinstehende Ältere sind in den zehn Jahren von Mitte der 1990er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre schneller gesunken als die entsprechenden Quoten für ältere Paare. Am stärksten ist dieser Rückgang in der Tschechischen Republik (19,1 Prozentpunkte), gefolgt von Norwegen (13,8) und Österreich (11,6). In sieben Ländern wurde allerdings ein gegenteiliger Effekt festgestellt, insbesondere in Spanien und Finnland, wo die Armutsquoten der alleinstehenden älteren Menschen um 32,7 bzw. 12,5 Prozentpunkte gestiegen sind.

### 3. Die Umverteilungsrolle des Staats: Steuern und Transferleistungen

Die Analyse der Einkommen und der Armut älterer Menschen – und wie sie im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung abschneiden – geschieht auf der Basis des *verfügbaren* Einkommens. Der Staat hat großen Einfluss auf die Höhe der verfügbaren Einkommen. Er entzieht den Haushalten Geld in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Er gibt davon einiges in Form von Geldleistungen zurück, darunter natürlich die Altersrenten.

#### *Steuern und Sozialversicherungsbeiträge*

Die ersten zwei Spalten der Tabelle 2.2 zeigen den Anteil des Haushaltseinkommens, der von Personen im Rentenalter (über 65 Jahre) im Vergleich zu Personen im Erwerbsalter (18-65 Jahre) in Form von Steuern und Sozialleistungen abgeführt wird. In den 24 Ländern, für die Daten vorliegen, zahlen die Menschen im Erwerbsalter im Durchschnitt 31% ihrer Einkommen an direkten Steuern<sup>22</sup>. Für Menschen im Rentenalter beträgt die aus direkten Steuern resultierende Belastung im OECD-Durchschnitt nur 18% vom Einkommen. Diese unterschiedliche Steuerlast spielt eine große Rolle beim Vergleich der Einkommen älterer Menschen mit den Einkommen von Personen im Erwerbsalter zu einem bestimmten Zeitpunkt. Wichtig ist sie auch für den Lebensstandard der Menschen, die von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand wechseln (vgl. den Indikator „Nettoersatzquoten“ in Teil II dieses Berichts).

Die Unterschiede zwischen den Ländern bei der Steuerbelastung von Personen im Erwerbsalter werden in anderen OECD-Berichten ausführlich beschrieben<sup>23</sup>. Die Steuerlast älterer Menschen ist tendenziell niedriger als die der Personen im Erwerbsalter. Hierfür gibt es drei Hauptgründe. Erstens sind die Einkommensteuern in den OECD-Ländern progressiv: Wohlhabendere Personen zahlen einen höheren Anteil ihres Einkommens an Steuern. Ältere Menschen haben in der Regel niedrigere Einkommen als Personen im Erwerbsalter. Zweitens ziehen die meisten OECD-Länder Rentnern keine Sozialversicherungsbeiträge ab oder tun dies nur zu einem niedrigen Anteil, um bestimmte Leistungen zu finanzieren, wie die Gesundheitsversorgung. Drittens sehen die meisten OECD-Länder in ihrem Einkommensteuersystem für Rentner oder Renteneinkommen Vergünstigungen vor.

Die Progressivität der Steuern und Transferleistungen wird durch einen Vergleich ihrer Verteilung mit der Verteilung des verfügbaren äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommens gemessen. Dieses Konzept wird in Abbildung 2.13 veranschaulicht. Die horizontale Ordinate zeigt den Prozentsatz der Bevölkerung in kumulierter Rechnung, nach der Reihenfolge der verfügbaren äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen, wobei die Ärmsten links und die Reichsten rechts abgebildet sind. Die vertikale Ordinate zeigt den Prozentsatz der gesamten Steuern oder Transferleistungen, die gezahlt oder empfangen wurden, in kumulierter Rechnung. Wenn die Steuern und Transferleistungen gleichmäßig verteilt würden, wäre das Ergebnis eine 45°-Linie. In der Praxis werden sie nicht auf diese Weise verteilt.

Die Tabelle zeigt die Auswirkung eines progressiven Steuersystems, bei dem der Anteil des in Form von Steuern gezahlten Einkommens mit der Einkommenshöhe steigt. Dies ist die Kurve unterhalb der 45°-Linie. Sie zeigt außerdem den Effekt eines Umverteilungssystems mit Transferleistungen, bei dem der Anteil der gesamten empfangenen Leistungen mit steigendem Einkommen sinkt. Dies ist die Kurve oberhalb der 45°-Linie.

**Tabelle 2.2 Umfang und Progressivität der direkten Steuern und Sozialabgaben sowie der monetären Transferleistungen an die Haushalte**

Anteil der Steuern und Sozialabgaben sowie der öffentlichen Transferleistungen am verfügbaren Einkommen und Messgröße der Progressivität von Steuern, Sozialabgaben und Transferleistungen in Prozent, Mitte der 2000er Jahre

	Besteuerung der Haushalte (in % des verfügbaren Einkommens)		Progressivität der Besteuerung der Haushalte		Öffentliche Transferleistungen (in % des verfügbaren Einkommens)		Progressivität der öffentlichen Transferleistungen		
	Rentenalter	Erwerbsalter	Rentenalter	Erwerbsalter	Rentenalter	Erwerbsalter	Rentenalter	Erwerbsalter	Leistungen im Alter
Australien	9.7	24.8	81.6	49.2	48.7	10.1	-8.0	-43.1	-47.0
Belgien	19.6	42.1	42.0	36.3	96.9	22.3	16.9	-14.1	-8.9
Dänemark	44.2	53.8	33.6	33.2	81.1	19.9	-5.4	-30.3	-49.4
Deutschland	12.5	41.1	48.5	43.9	82.2	16.4	17.5	-6.6	10.1
Finnland	24.8	31.0	44.4	41.9	18.1	12.4	-13.8	-25.8	-44.1
Frankreich	11.1	28.8	47.4	35.4	96.4	22.6	28.5	9.8	25.3
Griechenland <sup>1</sup>	..	..	..	..	66.4	16.7	20.2	17.6	14.5
Irland <sup>1</sup>	5.4	20.7	78.2	53.1	55.8	13.3	-0.1	-20.5	-32.0
Island	34.2	54.1	29.6	25.7	79.7	12.3	3.7	1.8	
Italien	21.1	32.0	62.3	51.2	87.4	21.1	22.5	15.8	21.8
Japan	15.4	21.0	42.9	35.6	55.8	11.0	12.1	2.0	2.3
Kanada	15.0	27.0	58.6	47.2	46.7	9.3	-0.6	-17.3	-11.0
Korea	5.0	8.1	46.2	36.3	15.7	3.0	28.2	4.0	
Luxemburg	14.8	26.3	43.0	40.4	91.0	22.4	14.5	7.5	17.3
Mexiko <sup>1</sup>	..	..	..	..	21.3	5.4	51.8	40.7	
Neuseeland	19.8	29.1	24.9	48.5	76.8	13.1	-1.1	-33.1	-32.4
Niederlande	10.0	26.9	70.5	43.6	53.0	12.7	-1.4	-22.3	-16.0
Norwegen	22.7	35.0	43.3	35.5	72.7	15.4	7.4	-17.7	-26.7
Österreich	27.5	35.0	46.4	36.5	101.3	27.4	25.6	13.0	24.9
Polen <sup>1</sup>	17.9	28.8	32.5	38.2	92.6	30.4	19.8	17.3	26.0
Portugal <sup>1</sup>	..	..	..	..	74.2	20.3	29.5	31.5	33.2
Schweden	40.2	44.2	31.2	33.0	96.3	21.4	9.0	-15.3	-18.7
Schweiz	32.9	36.6	20.2	21.1	63.6	9.7	1.5	-17.6	-18.7
Slowak. Rep.	5.0	22.0	72.6	38.8	86.0	22.0	10.4	-3.0	-0.2
Spanien <sup>1</sup>	..	..	..	..	70.4	15.0	17.5	10.2	4.1
Tschech. Rep.	6.1	23.9	78.9	42.4	79.1	17.0	3.7	-15.1	-10.8
Türkei <sup>1</sup>	..	..	..	..	46.0	18.6	28.8	32.0	37.3
Ungarn <sup>1</sup>	..	..	..	..	85.6	27.5	11.9	-2.5	1.0
Ver. Königreich	10.0	26.2	61.4	48.6	54.3	8.7	3.5	-34.7	-20.6
Ver. Staaten	16.4	27.7	65.8	54.9	42.1	5.6	10.5	-11.5	-3.8
<b>OECD24</b>	<b>18.4</b>	<b>31.1</b>	<b>50.2</b>	<b>40.4</b>	<b>69.7</b>	<b>15.8</b>	<b>8.5</b>	<b>-10.7</b>	<b>-4.5</b>

1. Für Griechenland, Mexiko, Portugal, Spanien, die Türkei und Ungarn werden die Zahlen zu den öffentlichen Transferleistungen nach Steuern angegeben, deshalb kann die Besteuerung der Haushalte nicht separat identifiziert werden. Im OECD-Durchschnitt sind diese sechs Länder daher ausgeklammert. Die Progressivität der öffentlichen Transferleistungen wird für diese Länder sowie Irland und Polen auf der Basis der Nettowerte gerechnet.

Quelle: OECD Income Distribution Database; vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*, Tabelle 4.2-4.4 und die Erörterung dazu.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651477340623>

Die schattierten Bereiche zeigen die Messgröße der Progressivität der Steuern und Transferleistungen, die weiter unten erklärt wird. Formal nennt man diese den „Konzentrationskoeffizienten“<sup>24</sup>. Je größer der Bereich zwischen der 45°-Linie und dem Anteil der Steuern und Transferleistungen ist, desto progressiver sind diese Systeme. In dem Beispiel in Abbildung 2.13 dienen die Transferleistungen der Umverteilung, und deshalb ist das Ergebnis für die Konzentrationsmessgröße negativ.

Abbildung 2.13 **Messung der Progressivität von Steuern und Transferleistungen: zur Veranschaulichung**

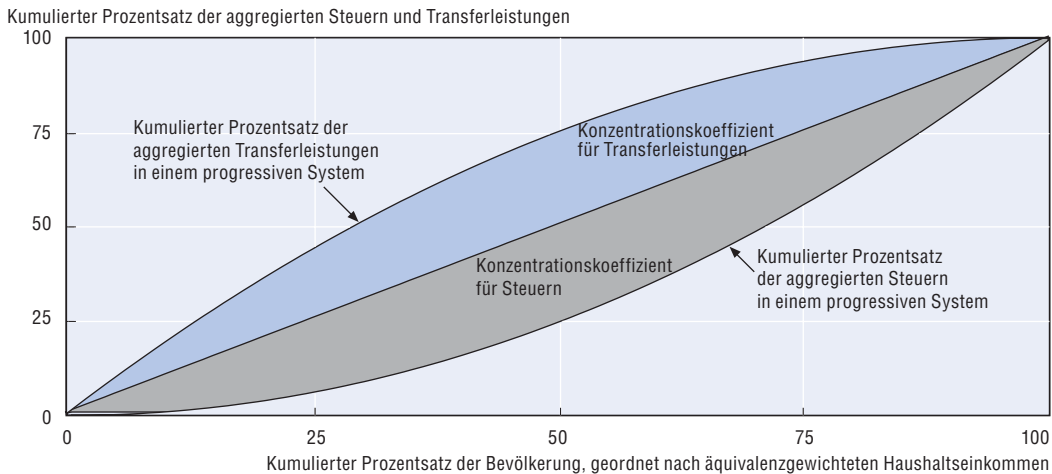


Tabelle 2.2 zeigt die empirische Messgröße der Progressivität von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in der dritten und vierten Spalte. Ein Wert von null würde bedeuten, dass alle Haushalte einen gleichen Anteil an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zahlen (dann wäre die Steuerkurve die 45°-Linie aus Abb. 2.13). Je höher der Wert, desto progressiver ist das Steuersystem.

Für Menschen im Erwerbsalter haben die englischsprachigen Länder – Australien, Kanada, Irland, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten – sowie Deutschland, die Niederlande und die Tschechische Republik die progressivsten Steuersysteme. Die direkten Steuern sind in Frankreich, der Schweiz und den nordischen Ländern am wenigsten progressiv.

Für Personen im Rentenalter sind die Steuern in 16 von 24 Ländern, für die Daten vorliegen, deutlich progressiver als für Menschen im Erwerbsalter. Hierfür gibt es hauptsächlich drei Gründe. Erstens liegen die grundlegenden Steuervergünstigungen (Grundfreibeträge, Steuergutschriften usw.) für Rentner oft höher als für Menschen im Erwerbsalter. Dies führt dazu, dass viele Rentner keine Steuern zahlen. Zweitens zahlen Rentner in den meisten OECD-Ländern keine Sozialversicherungsbeiträge (oder nur in geringer Höhe). Sozialversicherungsbeiträge sind meistens regressiver als die Einkommensteuer. Oft gibt es einen einzigen Beitragssatz, der für alle Verdienere gilt. Außerdem sind die Beiträge der Personen mit hohem Verdienst durch die Beitragsbemessungsgrenzen eingeschränkt (vgl. Tabelle III.1 in Teil III).

Die Progressivitätsunterschiede zwischen der Besteuerung von Personen im Erwerbsalter und der von Rentnern sind jedoch in den nordischen Ländern, Neuseeland, Polen und der Schweiz gering bzw. die Besteuerung der Arbeitskräfte ist dort progressiver als die der Rentner. Hierfür gibt es verschiedene Gründe: insgesamt hohe Steuern in den nordischen Ländern, das Fehlen von Sozialversicherungsbeiträgen in Neuseeland und Beiträge der Rentner zur Gesundheitsversorgung in Polen.

### Öffentliche Transferleistungen

Der rechte Teil von Tabelle 2.2 enthält eine Untersuchung der öffentlichen Transferleistungen. Diese umfassen die gesamte Palette der öffentlichen Rentenleistungen: Grundrente, bedürftigkeitsabhängige Leistungen und Mindestrenten sowie verdienstabhängige Programme. Berücksichtigt werden jedoch auch andere Geldleistungen, die ältere Menschen erhalten und die an anderer Stelle dieses Berichts im Allgemeinen nicht erwähnt werden, wie familienbezogene Leistungen, Arbeitslosenunterstützung, Wohngeld und Behindertenrenten<sup>25</sup>.

Die ersten zwei der fünf Spalten zeigen den Anteil dieser Leistungen am verfügbaren Einkommen. Anders als die obengenannten Daten zu den Einkommensquellen in Abbildung 2.3 werden diese brutto gezeigt, vor Abzug von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. (Dies erklärt, warum die öffentlichen Transferleistungen in Österreich mehr als 100% des verfügbaren Einkommens ausmachen.)

Es erstaunt wenig, dass öffentliche Transferleistungen in allen Ländern für Menschen im Rentenalter eine größere Rolle spielen als für Menschen im Erwerbsalter. Im Durchschnitt ergeben öffentliche Transferleistungen 70% der Bruttoeinkommen älterer Menschen, jedoch nur 16% derjenigen der Personen im Erwerbsalter. Die öffentlichen Transferleistungen sind in Island, Neuseeland, der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten besonders stark auf Menschen im Rentenalter ausgerichtet. Dies liegt hauptsächlich daran, dass öffentliche Transferleistungen an Menschen im Erwerbsalter in diesen Ländern einen geringeren Anteil des verfügbaren Einkommens darstellen als im OECD-Durchschnitt.

Die letzten Spalten der Tabelle 2.2 zeigen, wie öffentliche Transferleistungen unter den Einkommensgruppen verteilt sind, wobei erneut zwischen Personen im Erwerbsalter und Personen im Rentenalter unterschieden wird. Die hier verwendete Messgröße der Progressivität würde wiederum einen Wert von null aufweisen, wenn alle Einkommensgruppen den gleichen Anteil öffentlicher Transferleistungen erhielten. Anders als bei den Steuern sind hingegen viele der Werte für Transferleistungen negativ. Dies bedeutet, dass Menschen mit niedrigeren Einkommen einen unverhältnismäßig hohen Anteil der Gesamtheit der ausgezahlten Leistungen erhalten (vgl. die Erklärung zu Abb. 2.13 weiter oben).

Transferleistungen an Personen im Erwerbsalter sind in allen OECD-Ländern, außer Portugal und der Türkei, in ihrer Verteilung progressiver als Zahlungen an Personen im Rentenalter. Insbesondere sind die Leistungen für Familien und Arbeitslose auf die unteren Einkommensgruppen ausgerichtet<sup>26</sup>. Dagegen gibt es in 23 von 30 OECD-Ländern staatliche, einkommensabhängige Renten (vgl. Tabelle 0.1 im Rahmen von *Renten auf einen Blick* weiter oben). Diese zahlen konzeptionell bedingt höhere Leistungen an die Personen aus, die als Erwerbstätige höhere Arbeitseinkünfte erzielen. So ergibt sich ein Großteil des Unterschieds zwischen den Umverteilungssystemen, die Familien im Erwerbsalter zugute kommen, und denen der Rentner.

Um diesen Effekt näher zu untersuchen, führt die letzte Spalte von Tabelle 2.2 die Leistungen im Alter getrennt auf und zeigt die empirische Messgröße der Progressivität (den Konzentrationseffekt) allein für diese Systeme. In sechs Ländern<sup>27</sup>, die nicht über staatliche, einkommensabhängige Rentensysteme verfügen – Australien, Dänemark, Finnland<sup>28</sup>, Irland, die Niederlande und Neuseeland – ist die Progressivitätsmessgröße stark negativ. Dies liegt daran, dass staatliche Transferleistungen entweder in Form von Grundrenten oder von bedürftigkeitsabhängigen Renten gezahlt werden. Infolgedessen ist der Erfassungsgrad dieser Programme hoch oder fast vollständig (vgl. Kasten 2.1 weiter oben). Andere Länder mit relativ hohen Anteilen älterer Menschen, die von Mindest-, bedürftigkeitsabhängigen und Grundrenten erfasst werden – wie Belgien, Kanada, Schweden und das Vereinigte Königreich –, weisen ebenfalls hochgradig progressive öffentliche Transferleistungen an ältere Personen auf. In der Schweiz, der Tschechischen Republik und den Vereinigten Staaten ist das öffentliche Rentensystem darauf ausgerichtet, für Niedrigverdiener im Verhältnis zu den Arbeitseinkünften höhere Renten zu zahlen, und auch hier ist die Progressivitätsmessgröße in Tabelle 2.2 negativ.

Im Gegensatz hierzu ist die empirische Progressivitätsmessgröße der Leistungen für ältere Personen in 12 Ländern positiv. Dies liegt in der Regel daran, dass Rentenzahlungen stark an Arbeitseinkommen gekoppelt sind, beispielsweise in Frankreich, Italien und Österreich. In anderen Ländern ist der Grund, dass Geringverdiener oft ihr ganzes oder einen Teil ihres Arbeitslebens im informellen Sektor gearbeitet haben. Dies erklärt die Ergebnisse für Griechenland, Portugal und die Türkei (und das Ergebnis für die Progressivität aller Transferleistungen an Personen im Rentenalter in Mexiko).

Es ist ebenfalls interessant, diese empirischen Messgrößen der Verteilung heute ausgezahlter öffentlicher Renten mit Projektionen zu der Verteilung künftiger Renten auf Menschen zu vergleichen, die heute in den Arbeitsmarkt eintreten, also Personen, die in etwa 40-50 Jahren das Regelrentenalter erreichen werden (der Indikator „Progressivität der Rentenformeln“ in Teil II dieses Berichts). Einige der Unterschiede zwischen den beiden Ergebnisreihen zeigen die Unterschiede bei den empfangenen Leistungen: So sind staatliche Renten z.B. in Finnland, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz hochgradig auf Umverteilung ausgerichtet. Insgesamt trifft dies jedoch für das Renteneinkommenssystem weniger zu, was durch den Ausschluss der obligato-

rischen oder quasi-obligatorischen betrieblichen Altersversorgung aus der Analyse, die Tabelle 2.2 zu Grunde liegt, bedingt ist. Der zweite Grund ist, dass viele Rentensysteme reformiert worden sind, was bedeutet, dass das Niveau und die Verteilung der Rentenleistungen in Zukunft ganz anders gestaltet sein werden als die der heutigen Rentner.

#### 4. Blick in die Zukunft

In diesem Kapitel wurde die Wirtschaftslage der heutigen älteren Menschen anhand ihrer Einkommen und des Ausmaßes der Altersarmut untersucht. Die heutigen Renteneinkommen hängen von den rentenrechtlichen Regelungen der Vergangenheit sowie den Erwerbs- und Verdienstbiografien der Rentner ab. Dies unterstreicht den langfristigen Zeithorizont, der bei der Analyse von Renten zu berücksichtigen ist. Es stellt sich die Frage, wie die Lage sich in 20 oder 40 Jahren gestalten wird, wenn die Menschen, die heute junge Arbeitskräfte oder im Haupterwerbsalter sind, selbst in Rente gehen.

Die Situation wird sich für diese Generationen derzeitiger Arbeitskräfte sehr von der ihrer Eltern und Großeltern unterscheiden.

Erstens hat es weitgreifende *soziale* Veränderungen gegeben: mehr Scheidungen und alleinerziehende Eltern, niedrigere Geburtenraten und Niedergang des Modells des männlichen Alleinverdieners, da die Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt zugenommen hat.

Zweitens hat es insofern tiefgreifende und langanhaltende *wirtschaftliche* Veränderungen gegeben, als viele Länder bis in die 1990er Jahre mit dauerhafter und langfristiger Arbeitslosigkeit konfrontiert waren. Die Lage auf den Arbeitsmärkten hat sich in den letzten Jahren sehr verbessert. Die derzeitige Wirtschaftskrise wird jedoch wahrscheinlich starke Auswirkungen haben, zumindest kurzfristig. Die Finanzkrise wird ebenfalls für viele Rentner in den nächsten fünf bis zehn Jahren schwerwiegende Folgen haben. (Vgl. hierzu das Sonderkapitel „Rentensysteme während der Finanz- und Wirtschaftskrise“ weiter oben.)

Drittens waren die letzten zwanzig Jahre von einer Welle von *Rentenreformen* geprägt. Diese werden das Niveau und die Quellen der Renteneinkommen heutiger Arbeitskräfte sowie die Entwicklung der Alterseinkommen und -armut stark beeinflussen.

#### *Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen*

Die wichtigste wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderung betrifft die veränderte Rolle der Frauen. Die älteren Menschen, deren Einkommen in diesem Bericht untersucht werden, sind 1940 oder noch früher in den Arbeitsmarkt eingetreten. Zu dieser Zeit herrschte das Familienmodell des männlichen Alleinverdieners vor. Frauen verließen oft den Arbeitsmarkt, sobald sie heirateten oder Kinder bekamen (wobei sie damals eher jünger als die heutigen Frauen waren), und verbrachten lange Zeitspannen außerhalb des Arbeitsmarkts damit, ihre Kinder großzuziehen. Manche kehrten nie in eine Erwerbstätigkeit zurück.

Die Geschlechterlücke hinsichtlich der Beschäftigung hat sich verändert, da Frauen weniger Kinder haben, später Mutter werden und weniger Zeit außerhalb des Arbeitsmarkts verbringen, um ihre Kinder großzuziehen. Die Geschlechterlücke bei den Arbeitseinkommen hat sich infolge von Antidiskriminierungsgesetzen, veränderten Einstellungen in der Gesellschaft, kleineren Geschlechterunterschieden in Bildung und Qualifizierung sowie längeren Arbeitszeiten für Frauen ebenfalls verringert. Das Ergebnis dieser Veränderungen ist, dass immer mehr Frauen, Generation für Generation, eigene und höherwertige Rentenansprüche erwerben werden. Das Muster der niedrigeren Alterseinkommen und weiter verbreiteten Altersarmut von Frauen, das sich unter heutigen Rentnerinnen beobachten lässt, dürfte in Zukunft weniger ausgeprägt sein.

Eine weitere gesellschaftliche Veränderung mit Auswirkungen auf die Frauen ist der Anstieg der Scheidungen gewesen. Ein paar Länder ermöglichen zwar die Aufteilung der Rentenansprüche zwischen Mann und Frau im Fall der Scheidung, doch handelt es sich auch hierbei noch um relativ neue Regelungen. Viele Frauen, die in den kommenden Jahren in Rente gehen, werden sich z.B.



nicht mehr auf Hinterbliebenenrenten verlassen können. Der Anstieg der Scheidungsraten hat dazu geführt, dass die Zahl der Alleinerziehenden zugenommen hat. Alleinerziehende Eltern haben oft niedrige Einkommen, weil sie sich um die Kinder kümmern müssen und es wenige erschwingliche Kinderbetreuungseinrichtungen gibt.

Gemeinsam betrachtet könnten diese sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die sich auf die Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt auswirken, im Durchschnitt höhere Alters-einkommen für Frauen zur Folge haben. Dies kann jedoch angesichts höherer Scheidungsraten und der gestiegenen Zahl von Alleinerziehenden mit höheren Altersarmutsquoten einhergehen.

### *Veränderungen der Rentensysteme*

Auch die Rentensysteme waren in den letzten Jahren in den meisten OECD-Ländern Veränderungen ausgesetzt. *Renten auf einen Blick* hat die Schlüsselkomponenten dieser Reformen dargestellt, sowohl im Sonderkapitel „Jüngste Rentenreformen“ in dieser als auch in der letzten Ausgabe (OECD, 2007a, Teil II.1). Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Rentenansprüche von Einzelpersonen mit unterschiedlichen Einkommensniveaus. Dabei wird teilweise in vereinfachter Form vorgegangen: Gefragt wird, wie hoch die Rentenansprüche einer Arbeitskraft gewesen wären, die 2006 in den Arbeitsmarkt eingetreten ist, wenn die Rentenreform nicht stattgefunden hätte. Dies wird dann mit den Ergebnissen für dieselbe Person nach den derzeit gültigen Regeln verglichen, einschließlich aller Veränderungen, deren Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist. Falls es in den letzten 15-20 Jahren mehrere Reformen gegeben hat, zeigt die Analyse in der Regel den Effekt der Veränderungen in kumulierter Rechnung.

In Tabelle 2.3 sind die Ergebnisse für die Lohnersatzquoten aufgeführt: das Verhältnis der Rente im Ruhestand zu den Arbeitseinkommen während der Erwerbstätigkeit. Die Ersatzquoten werden brutto und netto (nach Steuern und Sozialabgaben) dargestellt<sup>29</sup>. Die Ergebnisse werden für drei Verdienstniveaus aufgeführt: 50%, 100% und 150% des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts. Die in der Tabelle vorgestellten 20 Länder lassen sich in 4 Gruppen aufteilen.

In der ersten Gruppe war eines der Hauptmotive für die Rentenreform die Verbesserung der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme. Acht Ländern ist dies durch generelle Leistungskürzungen gelungen, die gleichmäßig (oder fast gleichmäßig) auf Gering-, Mittel- und Besserverdiener angewandt werden. Dies betrifft Deutschland, Finnland, Italien, Japan, Korea, Österreich, Portugal und die Türkei. Die Bruttorentenansprüche werden in diesen Ländern nach den reformierten Regeln für Arbeitskräfte mit vollständigen Erwerbsbiografien im Durchschnitt um 22% unter denen vor der Reform liegen. Die größten Einschnitte, etwa 40%, wird es in Korea und Portugal geben, der Rest der Gruppe wird moderatere Kürzungen um 10-25% vornehmen.

Eine zweite Gruppe von Ländern hat die Leistungen ebenfalls gekürzt, diese Reformen haben jedoch die *Geringverdiener* vor den gesamten bzw. dem Großteil der Kürzungen bewahrt. Zu dieser Gruppe gehören Frankreich, Mexiko und Schweden. So wird beispielsweise die Reform in Mexiko die Renten der Durchschnittsverdiener um etwa 50% kürzen, im Vergleich zu unter 25% für Geringverdiener (mit Arbeitseinkommen von der Hälfte des Durchschnitts). Die Kürzungen für Durchschnittsverdiener werden in Frankreich und Schweden bei rd. 20% liegen, für Geringverdiener jedoch nur bei etwa 5%.

Die dritte Ländergruppe hat sich in Richtung einer *stärkeren Verbindung zwischen Renten und Einkommen* bewegt, also in die entgegengesetzte Richtung von der vorhergehenden Gruppe. In Polen, der Slowakischen Republik und Ungarn sind die Umverteilungsmerkmale des neuen Rentensystems wesentlich geringer als im früheren System. Die Renten der Geringverdiener werden drastisch gekürzt: um 25% in Polen und 13% in der Slowakischen Republik. Die Kürzungen für Durchschnittsverdiener werden gering ausfallen: unter 5%. Besserverdienende (die bei 150% des Durchschnittserwerbseinkommens liegen) erhalten nach dem neuen System höhere Renten als nach dem alten. In Ungarn sind die Ersatzquoten nach der Reform auf allen Einkommensniveaus höher, die Rentensteigerung ist jedoch für die Besserverdienenden deutlicher.

**Tabelle 2.3 Auswirkungen der Rentenreformen auf die einzelnen Leistungsansprüche**  
Entsprechende Brutto- und Nettoersatzquoten vor und nach den Reformen, in Prozent

Einzelperson/ Erwerbseinkommen	Bruttoersatzquote						Nettoersatzquote					
	Vor der Reform			Nach der Reform			Vor der Reform			Nach der Reform		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Australien	46.2	23.1	15.4	67.0	41.6	33.1	55.3	30.4	21.8	80.2	53.1	41.8
Belgien	54.8	40.4	31.4	58.1	42.0	32.5	74.2	62.1	50.6	78.7	63.7	51.7
Deutschland	47.9	47.9	46.5	43.0	43.0	42.6	56.4	66.6	66.4	59.2	61.3	60.3
Finnland	69.9	66.2	65.2	66.5	56.2	56.2	75.9	71.4	72.4	73.2	62.4	63.8
Frankreich	64.7	64.7	58.4	61.7	53.3	48.5	79.7	78.2	70.8	76.2	65.7	60.2
Italien	90.0	90.0	90.0	67.9	67.9	67.9	99.1	99.1	99.2	74.8	74.8	77.1
Japan	56.5	40.6	35.3	47.1	33.9	29.4	55.8	41.0	37.0	51.4	38.7	33.9
Korea	100.0	69.3	56.0	64.1	42.1	33.6	105.9	74.9	61.6	68.8	46.6	38.7
Mexiko	72.5	72.5	72.5	55.3	36.1	34.5	73.4	76.5	83.2	56.0	38.0	39.6
Neuseeland	77.5	38.7	25.8	79.3	41.1	29.0	77.5	38.7	25.8	79.3	41.1	29.0
Norwegen	62.5	51.9	41.9	66.2	59.3	49.8	80.4	62.0	52.3	76.7	69.3	60.6
Österreich	90.0	90.0	85.9	80.1	80.1	76.4	98.4	99.2	95.1	90.5	90.3	86.3
Polen	81.2	62.9	56.8	61.2	61.2	61.2	97.1	76.9	69.7	74.4	74.9	75.0
Portugal	91.3	89.9	88.5	63.0	53.9	53.1	106.1	112.0	110.8	73.2	69.6	72.0
Schweden	82.5	78.6	76.5	76.6	61.5	75.6	84.5	80.3	81.9	79.3	64.1	81.2
Slowak. Rep.	65.0	58.9	39.3	56.4	56.4	56.4	76.4	75.9	52.2	66.3	72.7	74.9
Tschech. Rep.	72.1	45.0	32.9	79.2	49.7	36.4	86.7	58.1	44.6	95.3	64.1	49.4
Türkei	107.6	107.6	107.6	86.9	86.9	86.9	150.0	154.4	157.9	121.2	124.7	127.1
Ungarn	69.9	57.7	53.6	76.9	76.9	76.9	85.9	83.2	79.1	94.3	105.5	99.2
Ver. Königreich	41.1	29.7	20.6	51.0	30.8	21.3	51.9	39.8	28.3	63.8	40.9	29.2

Quelle: OECD-Rentenmodelle; vgl. auch OECD (2007), *Renten auf einen Blick*, Teil II.1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651486817320>

Schließlich gibt es eine vierte Gruppe, bestehend aus Ländern, in denen die *Renten* nach den Reformen *steigen* werden. In Australien und Norwegen ist der Grund, dass private Renten obligatorisch geworden sind. Vorher bestand in beiden Ländern ein hoher Erfassungsgrad privater Renten, diese Maßnahme wird jedoch dafür sorgen, dass viele Gering- bis Durchschnittsverdiener in Zukunft private Rentenansprüche erwerben. In Neuseeland wurde das Renteneintrittsalter erhöht, das Leistungsniveau blieb jedoch unverändert. In der Tschechischen Republik und im Vereinigten Königreich werden die Renteneintrittsalter ebenfalls erhöht, dies wird es jedoch den Betroffenen ermöglichen, mehr Rentenansprüche zu erwerben. Zusätzlich wird das öffentliche, einkommensabhängige Rentensystem des Vereinigten Königreichs stufenweise in Richtung einer einheitlichen Grundrente verändert. Die Leistungen zu Gunsten der Geringverdiener werden stark ansteigen – um fast 25% –, während diejenigen der Besser- und Durchschnittsverdiener nur um 4% steigen werden. In Belgien gründet die höhere Ersatzquote auf der Standardannahme, dass der Eintritt in den Ruhestand zum normalen Renteneintrittsalter stattfindet (65 Jahre), da ein zusätzlicher Rentenbonus an diejenigen gezahlt wird, die zwischen 62 und 65 Jahren noch arbeiten.

## 5. Schlussbetrachtungen

Beim wirtschaftlichen Wohlergehen älterer Menschen in den verschiedenen OECD-Ländern sind große Unterschiede zu beobachten. In manchen sind die Einkommen der Älteren im Durchschnitt fast gleichwertig mit denen der Gesamtbevölkerung, wenn die Unterschiede bei der Haushaltsgröße berücksichtigt werden. In anderen müssen sich ältere Menschen mit Einkommen begnügen, die nur zwei Drittel des Durchschnittseinkommens der Gesamtbevölkerung ausmachen. Noch unterschiedlicher gestaltet sich der Anteil der Rentner, die in Einkommensarmut leben. In manchen Ländern ist die Altersarmut fast inexistent, während in anderen über 40% der Älteren arm sind. Selbst in Ländern mit einer relativ geringen Zahl ärmerer Rentner sind nach wie vor Konzentrationen von Altersarmut zu beobachten, insbesondere unter den ältesten Alten, den Frauen und den Alleinstehenden.

Die Ergebnisse sind in Tabelle 2.4 zusammengefasst, in der die Armutsquoten und relativen Einkommen der älteren Personen verglichen werden. Oben rechts befinden sich sechs Länder mit niedrigen Armutsquoten und hohen Alterseinkommen. Diese Länder haben jedoch radikal unterschiedliche Rentensysteme. Am anderen Ende des Spektrums liegen Australien, Korea und Irland, in denen die Alterseinkommen niedrig und die Armutsquoten hoch sind. In Griechenland, Japan, Portugal, der Schweiz, Spanien und den Vereinigten Staaten liegen die Altersarmutsquoten ebenfalls hoch, die Einkommen der Älteren sind jedoch etwa bei der Mitte der Verteilung angesiedelt. In Belgien, Dänemark, Finnland, Norwegen und dem Vereinigten Königreich sind die relativen Einkommen der Älteren niedrig und die Armutsquoten etwa in der Mitte der Verteilung. Frankreich, Deutschland und die Türkei weisen ebenfalls mittelwertige Armutsquoten für Ältere, aber insgesamt hohe Alterseinkommen auf.

**Tabelle 2.4 Zusammenfassung: Altersarmutsquoten und relative Einkommen der Älteren**

Relative Einkommen älterer Menschen	Altersarmutsquoten		
	Hoch	Mittel	Niedrig
Hoch	Mexiko	Deutschland, Frankreich, Türkei	Island, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen
Mittel	Griechenland, Japan, Portugal, Schweiz, Spanien, Ver. Staaten	Italien, Schweden	Tschech. Rep., Ungarn
Niedrig	Australien, Irland, Korea	Belgien, Dänemark, Finnland, Norwegen, Ver. Königreich	Neuseeland, Slowak. Rep.

Quelle: OECD Income Distribution Database, vgl. OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?*.

Diese Ergebnisse lassen zumindest darauf schließen, welche Richtung die Politik einschlagen sollte. Niedrige Einkommen und hohe Armut bei älteren Menschen deuten darauf hin, dass die Regierungen u.U. eine Umverteilung von der Erwerbsbevölkerung auf die Rentner erwägen sollten. Tatsächlich haben seit Mitte der 2000er Jahre, als die OECD-Einkommensverteilungsdaten erhoben wurden, sowohl Australien als auch Irland und Korea bereits Maßnahmen in dieser Richtung ergriffen. Dagegen ist das Argument zu Gunsten der Umverteilung von Arbeitskräften zu Rentnern in Ländern mit mittleren oder hohen Alterseinkommen weniger überzeugend. Allerdings könnte man in Ländern, in denen dergleichen mit mittleren oder hohen Niveaus der Altersarmut einhergehen, argumentieren, dass die Altersrenten eher auf Personen mit niedrigen Renteneinkommen eingestellt werden sollten. Davon abgesehen fließen natürlich zahlreiche weitere Überlegungen in die Ausgestaltung der Rentenpolitik ein.

Nach vorne blickend ist die größte gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderung, die die künftigen Einkommen und die Armut älterer Menschen beeinflussen wird, die sich wandelnde Rolle der Frauen: stärkere Teilnahme am Arbeitsmarkt, Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und besserer Schutz für Erziehungsurlaubszeiten, wie bereits in Abschnitt 4 weiter oben besprochen. Die Rentenreformen werden ebenfalls starke Auswirkungen auf die Entwicklung der zukünftigen Einkommen und die Armut älterer Menschen ausüben<sup>30</sup>. In Ländern, die generelle Leistungskürzungen vorgenommen haben, dürften in Zukunft niedrigere Renteneinkommen und größere Armut auftreten, es sei denn die betroffenen Personen gleichen die Kürzungen durch mehr Erwerbsjahre oder freiwillige Rentensparnisse aus<sup>31</sup>. Die durchschnittlichen Alterseinkommen könnten in den Ländern, die Geringverdiener vor Kürzungen schützen, durchaus sinken, diese Politik bedeutet jedoch, dass die Rentnerarmut von der Reform nicht beeinflusst wird. In den Ländern, die sich in Richtung einer stärkeren Verbindung zwischen Renten und Einkommen bewegt haben, könnten die Durchschnittseinkommen der Älteren steigen, doch bedeutet die fehlende Umverteilungskomponente im neuen Rentensystem, dass die Rentnerarmut zunehmen könnte. Schließlich dürfte die Gruppe, die die obligatorische Rentenvorsorge ausgebaut hat, natürlich höhere Alterseinkommen erzielen. In sämtlichen dieser Fälle werden die Veränderungen eher den Geringverdienern zugute kommen, so dass sie einen größeren Effekt auf die Rentnerarmut ausüben dürften.

### Anmerkungen

1. Dieses Kapitel stützt sich auf die Einkommensverteilungsdatenbank der OECD, die einem Großteil der Analyse aus dem jüngsten OECD-Bericht zur Ungleichheit und Armut, *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern*, (OECD, 2009) zu Grunde liegt.
2. Vgl. die Indikatoren „Progressivität der Rentenformeln“ und „Verknüpfung zwischen Rentenansprüchen und Arbeitsverdienst“ in Teil II.
3. Vgl. OECD (2008), Tabelle 1.A1.1 wegen Informationen zu den verwendeten Erhebungen und den Anpassungen der Daten.
4. Für die meisten Länder stammen die Daten aus dem Jahr 2004. Für Dänemark, Deutschland, Irland, Kanada, Korea, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten beziehen sich die Daten hingegen auf das Jahr 2005. Die Erhebung für die Niederlande bezieht sich auf 2003 und die für Korea auf 2006.
5. Eine klassische lineare Regression der relativen Einkommen älterer Menschen bringt folgende Ergebnisse, wobei die Standardabweichungen in Klammern aufgeführt werden:  

$$\text{Einkommen} = 2,128 \times \text{öffentliche Ausgaben/BIP} - 0,761 \times \text{Abhängigenquotient}$$

$$(0,483) \qquad (0,311)$$
 Beide Koeffizienten sind auf der 5%-Ebene signifikant und  $R^2$  für die Regression beträgt 0,31. Die Daten stammen aus den Indikatoren in Teil II.
6. Die meisten Personen im Rentenalter haben keine abhängigen Kinder, dennoch werden die Kosten der Kinder durch die Errechnung des Äquivalenzeinkommens bereits berücksichtigt.
7. Es sind uns keine Studien bekannt, in denen versucht wurde, diese direkt zu messen. Sie werden hingegen oft in der Literatur zum Konsumverhalten über den gesamten Lebenszyklus erwähnt: vgl. u.a. Banks et al. (1995) sowie Browning und Crossley (2001).
8. Die Analyse der Haushaltsschulden nach Alter des Haushaltsvorstands in fünf Ländern zeigt einen Höhepunkt in der Altersklasse der 35- bis 44-Jährigen. Personen über 65 Jahre haben in diesen Ländern praktisch keine Schulden (vgl. OECD, 2008, Abb. 10.1).
9. Vgl. OECD (2008), Kapitel IV.10 für Belege zur Vermögensverteilung nach Alter für sieben OECD-Länder. Disney und Whitehouse (2003) sowie Crystal und Shea (1990) stellen alternative Messgrößen vor, die den Wert des Vermögens mit einbeziehen.
10. OECD (2008), Kapitel IV.9 mit einer Analyse der Verteilung staatlicher Leistungen. Vgl. insbesondere Abb. 9.1 wegen Analysen der Gesundheitsausgaben nach Alter des Leistungsempfängers.
11. Vgl. Whitehouse (2009) wegen einer Analyse der Rentenindexierungspolitik und verwandter Themen.
12. Vgl. den Indikator „Lebenserwartung“ in Teil II dieses Berichts wegen einer Erörterung und den Daten für alle 30 OECD-Länder.
13. Vgl. Whitehouse und Zaidi (2008) wegen eines Überblicks über die Fachliteratur und neuer Belege für sozioökonomische Unterschiede bei der Sterblichkeit älterer Menschen in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten.
14. Die Daten für die Schweiz sind in Abbildung 2.3 nicht aufgeführt. Dies liegt daran, dass Kapital (hauptsächlich private Renten) und Erwerbseinkommen in der Datenbank aggregiert sind. Zusammen ergeben sie durchschnittlich 52% der Alterseinkommen, die restlichen 48% stammen aus staatlichen Transferleistungen.
15. Vgl. z.B. Belege in Förster und Mira d’Ercole (2005) sowie Disney und Whitehouse (2001), Kapitel 7.
16. OECD (2008), Anhang 5.A1 zeigt die Grenzwerte der niedrigen Einkommen für verschiedene Familientypen sowohl in nationaler Währung als auch in US-Dollar (zu Kaufkraftparitäten-Wechselkursen).
17. Die Leistungsniveaus für 2005 stammen aus der Datenbank, die den Berechnungen in Whitehouse (2009) zu Grunde liegt. Die „Länderprofile“ in Teil III geben Werte aus dem Jahr 2006 wieder. Das Niveau der Armutsgrenzen für 2005 stammt aus OECD (2008), Tabelle 5.A1.1.
18. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,6425, was bei einem Niveau von 0,01% statistisch signifikant ist. Auf der Basis des  $R^2$  für eine einfache Regression „erklären“ die allgemeinen Armutsniveaus 41,3% der zwischen den Ländern bestehenden Unterschiede bei der Altersarmut.

19. Vgl. Whitehouse et al. (2009), Turner (2007) und Teil III dieses Berichts wegen Informationen über die Veränderungen der Renteneintrittsalter bei Männern und Frauen im Zeitverlauf.
20. OECD (2006) bietet eine umfassende Analyse der Situation älterer Arbeitskräfte.
21. Vgl. OECD (2006) und OECD (2008), Kapitel III.5.
22. Die Berechnungen enthalten nicht den Arbeitgeberanteil der Sozialversicherungsbeiträge oder indirekte Steuern wie Konsumsteuern (Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern). Warren (2009) und OECD (2008), Kapitel V.11, untersuchen die Auswirkungen der Berücksichtigung der Konsumsteuern auf die Einkommensverteilungsanalyse.
23. Zum Beispiel OECD (2007b und 2009).
24. Die technischen Details der Berechnung sind in OECD (2008), Kapitel II.4, beschrieben. Die Technik gleicht der Berechnung der Verteilung von Rentenleistungen: Vgl. den Indikator „Progressivität der Rentenformeln“ in Teil II dieses Berichts und dessen Erörterung.
25. Dennoch werden in dem Indikator „Rentenausgaben“ in Teil II Daten zu den öffentlichen Ausgaben bezüglich dieser Leistungen für die zehn Länder dargestellt, in denen sie signifikant sind.
26. Vgl. OECD (2008), Tabelle 2.4 wegen Messgrößen der Progressivität, disaggregiert in acht getrennte Programme, wie Invalidenrente, Leistungen für Familien, Arbeitslosengeld und Wohngeld.
27. Island verfügt ebenfalls nicht über ein öffentliches verdienstabhängiges System, es sind jedoch keine Daten zur Progressivität der öffentlichen Altersrenten verfügbar. Mexikos Wechsel von öffentlichen verdienstabhängigen zu privaten beitragsbezogenen Renten hat kaum Auswirkungen auf die Personen, die bereits eine Rente beziehen.
28. Die betrieblichen Altersvorsorgepläne in Finnland werden anderweitig in *Renten auf einen Blick* und in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als „öffentlich“ betrachtet. In der Datenbank der OECD zur Einkommensverteilung werden sie hingegen als „privat“ eingestuft, weil es sich um eine kapitalgedeckte Altersvorsorge mit festen Leistungszusagen handelt.
29. Wegen einer näheren Erörterung der Ersatzquoten und der Darstellung der Ergebnisse für das Post-Reform-Szenario vgl. die Indikatoren „Bruttoersatzquoten“ und „Nettoersatzquoten“ in Teil II dieses Berichts.
30. Zu beachten ist, dass Einkommen und Armut *relative* Messgrößen sind: Beide vergleichen die Einkommen der Älteren mit denen der Gesamtbevölkerung. Dadurch werden Entwicklungen bei den Einkommen der Personen im Erwerbsalter – z.B. bedingt durch Veränderungen der Beschäftigungsquoten und der Erwerbseinkommen – sich ebenfalls auf die Stellung der Älteren auswirken.
31. Vgl. Sonderkapitel „Versorgungslücke und freiwillige Altersvorsorge“ weiter unten.

### **Literaturverzeichnis**

- Banks, J., R. Blundell und S. Tanner (1998), “Is There a Retirement Saving Puzzle?”, *American Economic Review*, Vol. 88, S. 769-788.
- Browning, M. und T.F. Crossley (2001), “The Life-Cycle Model of Consumption and Saving”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 3, S. 3-22.
- Crystal, S. und D. Shea (1990), “The Economic Well-Being of the Elderly”, *Review of Income and Wealth*, Vol. 36, No. 3, S. 227-247.
- Disney, R.F. und E.R. Whitehouse (2001), *Cross-Country Comparisons of Pensioners' Incomes*, Research Report No. 142, Department of Social Security, London.
- Disney, R.F. und E.R. Whitehouse (2003), “The Economic Well-Being of Older People in International Perspective: A Critical Review”, in S. Crystal und D. Shea (Hrsg.), *Economic Outcomes in Later Life, Annual Review of Gerontology and Geriatrics*, Vol. 22, Springer Publishing, New York.
- Europäische Union, Ausschuss für Sozialschutz (2006), “Gewährleistung eines Mindesteinkommens für ältere Menschen“, Sonderbericht, Brüssel.

- Förster, M. und M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 22, OECD, Paris.
- Martin, J.P. und E.R. Whitehouse (2008), "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 66, OECD, Paris.
- OECD (2006), *Live Longer, Work Longer*, Paris.
- OECD (2007a), *Renten auf einen Blick – Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich – 2007*, Paris.
- OECD (2007b), *Benefits and Wages*, Paris.
- OECD (2008), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern*, Paris.
- OECD (2009), *Taxing Wages 2007/2008*, Paris.
- Pearson, M.A. und E.R. Whitehouse (2009), "Social Pensions in High-Income Countries", in R. Holzmann und N. Takayama (Hrsg.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions*, Weltbank, Washington D.C., erscheint demnächst.
- Turner, J. (2007), "Social Security Pensionable Ages in OECD Countries: 1949-2035", *International Social Security Review*, Vol. 60, No. 1, S. 81-99.
- Warren, N. (2008), "A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD Countries", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 64, OECD, Paris.
- Whitehouse, E.R. (2009), "Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 77, OECD, Paris.
- Whitehouse, E.R. und A. Zaidi (2008), "Socio-Economic Differences in Mortality: Implications for Pension Policy", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 71, OECD, Paris.
- Whitehouse, E.R., A.C. D'Addio, R. Chomik und A. Reilly (2009), "Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done", *Geneva Papers on Risk and Insurance*, erscheint demnächst.

# 3. Jüngste Rentenreformen

Es gibt klare Ziele und Grundsätze, die allen gut konzipierten Rentensystemen gemein sind. Diese wurden bereits in zahlreichen OECD-Berichten dargelegt<sup>1</sup>. Die in diesem Sonderkapitel beschriebene Analyse der jüngsten Rentenreformen bezieht sich auf einen Rahmen von sechs Zielen der Alterssicherung.

1. *Erfassungsgrad* des Rentensystems, der obligatorischen wie auch der freiwilligen Komponente;
2. *Angemessenheit* der Altersversorgungsleistungen;
3. *finanzielle Tragfähigkeit* des Rentensystems und *Bezahlbarkeit* der Alterssicherung für Steuer- und Beitragszahler;
4. *ökonomische Effizienz*: Minimierung der Verzerrungseffekte des Renteneinkommenssystems auf das ökonomische Verhalten des Einzelnen, z.B. bezüglich Arbeitsangebot und anderer Arten der Ersparnisbildung als Rentenpläne;
5. *Effizienz der Verwaltung*: Minimierung der Kosten der Beitragshebung, der Rentenauszahlungen und (soweit erforderlich) des Anlagemanagements; und
6. *Sicherung* der Renteneinkommen gegenüber verschiedenen Risiken und Unsicherheitsfaktoren.

Dieses Rahmenkonzept zeigt auf anschauliche Art und Weise die mit der Ausgestaltung von Rentensystemen und Rentenreformen verbundenen Zielkonflikte. Durch höhere Renten würde beispielsweise die Angemessenheit der Altersversorgungsleistungen verbessert, zugleich aber die finanzielle Tragfähigkeit verschlechtert. In anderen Fällen wiederum ergeben die einzelnen Ziele Synergieeffekte. Die Förderung eines späteren Renteneintritts verbessert die ökonomische Effizienz und die finanzielle Tragfähigkeit des Rentensystems. Ebenso dürfte eine Erhöhung der Versicherungsdeckung zugleich auch die Angemessenheit der künftigen Rentenbezüge der heute Erwerbstätigen verbessern.

Die OECD-Länder haben sich in den letzten Jahren weiter aktiv um die Durchführung von Reformen ihrer Rentensysteme bemüht. In der Ausgabe 2007 von *Renten auf einen Blick* wurde über Rentenreformen im Zeitraum 1990-2004 berichtet<sup>2</sup>. Diese früheren Arbeiten werden in diesem Sonderkapitel aktualisiert. Tabelle 3.1 gibt einen Überblick darüber, welche Maßnahmen im Zeitraum 2004-2008 von den OECD-Ländern getroffen wurden, um die für die Rentensysteme erstrebenswerten sechs Ziele zu erreichen.

## 1. Erfassungsgrad des Rentensystems

Veränderungen mit dem Ziel, den Erfassungsgrad der Rentenversicherung zu verbessern, erfolgten in erster Linie im Bereich der freiwilligen privaten Rentenpläne. Frankreich, Polen, Portugal und Ungarn haben neue private Rentenversicherungen eingeführt, häufig unter Gewährung steuerlicher Vorteile. In Deutschland wurden die Steueranreize, die ursprünglich 2008 auslaufen sollten, verlängert.

Im Zeitraum 2004-2008 kam zu den OECD-Ländern, die gesetzlich vorgeschriebene private Rentensysteme haben (Australien, Island, Mexiko, Polen, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik und Ungarn), nur Norwegen hinzu.

Italien und Korea haben einen bereits lang andauernden Reformprozess fortgesetzt, der darauf abzielt, das bestehende System arbeitgeberseitig verwalteter Abfindungsfonds in ein System betrieblicher Rentensparpläne überzuführen. Bei diesen neuen Plänen werden im Rahmen der Altersvorsorge

Sparguthaben gebildet, die nicht mehr aufgelöst werden, wenn der Beschäftigte den Arbeitgeber wechselt oder arbeitslos wird. In keinem der beiden Länder fanden die betrieblichen Altersvorsorgepläne jedoch den von den Regierungen erhofften Anklang, so dass der Grad der Versicherungsdeckung relativ niedrig blieb.

In Neuseeland wurde der KiwiSaver-Plan eingeführt, bei dem der Arbeitnehmer automatisch Mitglied eines privaten Rentensparplans wird, wenn er sich nicht ausdrücklich dagegen entscheidet. Das Vereinigte Königreich hat ein Gesetz über ein ähnliches System verabschiedet, das 2012 in Kraft treten wird<sup>3</sup>.

In einigen Ländern bestand das Ziel darin, die Zahl der durch das gesetzliche Rentensystem abgesicherten Personen zu erhöhen. Griechenland mit seinem zurzeit relativ niedrigen Erfassungsgrad hofft dies anhand neuer institutioneller Regelungen zu erreichen. Die Schweiz hat die untere Einkommensbemessungsgrenze gesenkt, um sicherzustellen, dass mehr Teilzeitkräfte und Geringverdiener abgesichert werden. Das Vereinigte Königreich hat die Kriterien für den Anspruch auf die volle Grundrente gelockert und die Rentengutschriften (*pension credits*) für häuslich Pflegende erhöht. Hierdurch soll erreicht werden, dass im Jahr 2050 90% der Frauen Anspruch auf eine volle Grundrente haben, gegenüber derzeit 30%.

## 2. Angemessenheit der Altersversorgungsleistungen

Anhebungen der Rentenleistungen waren in der Regel auf Geringverdiener abgestellt. Zu solchen Maßnahmen gehörten Einmalzahlungen in Australien und Griechenland sowie eine Anhebung der Grundrenten in Korea und im Vereinigten Königreich. Australien wird die Altersrente für Ehepaare zudem um 10,8% und für Alleinstehende noch stärker anheben. Finnland wird ab 2011 eine neue Garantierente in Höhe von 8 200 Euro (Gegenwartswert) pro Jahr einführen. Hierdurch wird ein Sicherheitsnetz-Einkommensniveau gewährleistet, das um 23% über der derzeitigen staatlichen Rente liegt. Belgien, Frankreich und Spanien werden die Mindestrente stärker anheben als es die normalen Indexierungsregeln verlangen.

Im Gegensatz zu den gezielten Erhöhungen andernorts werden in Deutschland 2008 und 2009 alle Renten um denselben Prozentsatz steigen.

Die übrigen rentenpolitischen Reformen mit dem Ziel einer Verbesserung des Lebensstandards im Rentenalter wurden über das Steuersystem umgesetzt. Australien, Finnland und Schweden haben die auf Rentenbezüge erhobenen Steuern gesenkt.

## 3. Finanzielle Tragfähigkeit

Angesichts der auf lange Sicht getrübbten Projektionen für die Staatsfinanzen sahen sich viele Länder gezwungen, die langfristige finanzielle Tragfähigkeit der Renteneinkommenssysteme durch Maßnahmen zu verbessern, mit denen künftige Rentenansprüche geschmälert werden. In Frankreich und Mexiko konzentrierten sich die Reformen auf die Beschäftigten des öffentlichen Sektors, deren Renten weitgehend unverändert blieben, wohingegen in den 1990er Jahren bedeutende Anpassungen im Bereich der Rentenbezüge der Beschäftigten des privaten Sektors durchgeführt wurden. Island wird die künftigen Renten höherer Beamter kürzen, und Irland hat beschlossen, von den Mitgliedern seines Pensionssystems für öffentliche Bedienstete einen Beitrag zu erheben.

Finnland und Portugal haben Maßnahmen eingeleitet, die eine Kürzung der künftigen Leistungen entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung bewirken. Die Zahl der OECD-Länder, die sich in Bezug auf eine oder mehrere Komponenten ihrer obligatorischen Rentenversicherungssysteme für diese Politik entschieden haben, erhöht sich damit auf 12<sup>4</sup>.

In Korea, der Schweiz und Ungarn wurde eine direktere Kürzung der Rentenansprüche vorgenommen. Ungarn wird für Rentenbezieher der höheren Einkommenskategorie die Zahlung der 13. Monatsrente abschaffen, eine Auflage für die Gewährung eines hohen IWF-Kredits. Die Vorgabe für die Ersatzquote der koreanischen staatlichen Rente soll schrittweise von 60% auf 40% gesenkt



werden. In der Schweiz war die gesetzlich vorgeschriebene Mindestverzinsung der obligatorischen privaten Rentenversicherungen während des Zeitraums erheblichen Schwankungen ausgesetzt, wird aber 2009 nur 2% betragen. Dies ist das niedrigste Niveau der gesetzlichen Mindestverzinsung seit der Einführung des Systems (als der Satz 4% betrug). Neue Bestimmungen für die Umwandlung der Salden der betrieblichen Altersvorsorgepläne in Rentenzahlungen werden die Rentenansprüche um ganze 5,5% schmälern. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit umfassen Änderungen der Indexierungsverfahren der laufenden Rentenzahlungen. Zur Minderung der derzeitigen Haushaltsprobleme wird Ungarn die für 2009 vorgesehene Rentenerhöhung um ein Jahr verschieben. Künftige Rentenanpassungen werden anstatt an eine Kombination aus 50% Lohnwachstum und 50% Preisentwicklung allein an die Preisinflation gebunden sein. Frankreich wird bei den Renten des öffentlichen Sektors zur Preisindexierung übergehen.

#### 4. Ökonomische Effizienz

Viele der potenziellen Verbesserungen der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme sind durch Maßnahmen bedingt, die die Rentenanreizstrukturen korrigieren. Die entsprechenden Änderungen werden hier unter der Rubrik „ökonomische Effizienz“ behandelt, weil durch sie Arbeitsmarktverzerrungen beseitigt werden sollen, die durch Frühverrentungsanreize entstehen. Das tatsächliche Renteneintrittsalter liegt zurzeit in über zwei Dritteln der OECD-Länder unter dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. In den folgenden acht Ländern gehen Männer im Durchschnitt effektiv vor Erreichen des 60. Lebensjahrs in den Ruhestand: Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich, Slowakische Republik und Ungarn<sup>5</sup>.

Im Zeitraum 2004-2008 verabschiedeten Dänemark, Deutschland und das Vereinigte Königreich Gesetze für eine schrittweise Anhebung des Regelrentenalters auf 67 oder 68 Jahre. Die Tschechische Republik wird die Regelaltersgrenze auf 65 Jahre erhöhen. Eine Gesetzesvorlage der niederländischen Regierung beinhaltet eine Anhebung des Regelrentenalters von 65 auf 67 Jahre (sie muss indessen noch mit den Sozialpartnern erörtert werden). Es scheint jedoch eine schnellere Anhebung ins Auge gefasst zu sein, als in anderen Ländern, nämlich in 24 Monatsschritten, möglicherweise ab 2011. Ungarn wird das Regelrentenalter ab Anfang 2012 in mehreren Phasen von 62 auf 65 Jahre anheben.

Belgien, Dänemark, Griechenland, Italien und Ungarn haben entweder das Frühverrentungsalter angehoben oder die Zahl der für eine Frühverrentung erforderlichen Beitragsjahre erhöht oder beides. Frankreich und Irland haben diese Maßnahmen im Rentensystem des öffentlichen Sektors getroffen. In den Niederlanden wurden die Steueranreize für private betriebliche Frühverrentungspläne beseitigt. Finnland, Frankreich und das Vereinigte Königreich haben die Anreize für eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit über das Regelrentenalter hinaus erhöht. In Finnland wurde vor kurzem ferner eine Anhebung des zulässigen Mindestalters für die Frühverrentung vorgeschlagen.

Frankreich und Japan haben Maßnahmen eingeführt, die den Möglichkeiten des Arbeitgebers Grenzen setzen, Arbeitskräfte zu entlassen, die beabsichtigen, ihre Erwerbstätigkeit über das Regelrentenalter hinaus fortzusetzen. Hingegen hat ein spanischer Arbeitnehmer, der beim Europäischen Gerichtshof gegen eine Zwangsverrentung klagte, da diese einen Verstoß gegen die Antidiskriminierungsgesetze bedeute, seinen Prozess verloren.

Eine Reformmaßnahme in Australien zielte darauf ab, die Anreize zur Ersparnisbildung zu verbessern (im Gegensatz zu den übrigen Veränderungen, die alle den Arbeitsanreizen galten). Durch eine weniger strenge Überprüfung der Vermögenslage im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung für den Bezug der staatlichen Rente wird das Interesse an der freiwilligen Ersparnisbildung für die Altersvorsorge erhöht.

#### 5. Effizienz der Verwaltung

Im Sommer 2007 trat in Japan ein bedeutendes administratives Problem zu Tage. Bis 1997 erhielten Arbeitskräfte dort häufig bei jedem Arbeitgeberwechsel von der japanischen Sozialversicherungsagentur (SIA) eine neue Versicherungsnummer. Ziel einer in jenem Jahr eingeführten

neuen Datenbank der SIA war es dann, die zahlreichen Rentenversicherungskonten jedes Mitglieds zu einem einzigen Konto mit einer individuellen Versicherungsnummer zu verschmelzen. Ein Großteil der erfassten Daten war indessen nicht miteinander verknüpft, so dass bei etwa 50 Millionen Konten eine Zuordnung zu einzelnen Arbeitnehmern und Rentenbeziehern nicht gegeben ist. Dieses Problem suchte die Regierung durch eine Reihe von Maßnahmen zu lösen, u.a. durch die Abschaffung der Vorschriften über die Verjährung von Rentenansprüchen bei neu miteinander verknüpften Daten. Die SIA wird 2010 aufgelöst, und ihre Aufgaben wie Buchführung und Beitragseinzug werden von einer neu gegründeten nichtstaatlichen Körperschaft des öffentlichen Rechts wahrgenommen, während die Zuständigkeit für Finanzen und Management beim Ministerium verbleibt. Die einzelnen Mitglieder haben bereits oder werden demnächst eine detaillierte Aufstellung ihres Versicherungsverlaufs erhalten.

In Griechenland wurde die Alterssicherung durch eine Reduzierung der Zahl der verschiedenen Rentenversicherungsprogramme von 133 auf 13 gestrafft. Dank einer zentralen Datenbank und einer individuellen Versicherungsnummer je Mitglied dürfte eine Reduzierung der Verwaltungskosten erreicht, die Einhaltung der Bestimmungen verbessert und durch mangelnde Datenabstimmung bedingte Probleme wie in Japan verringert werden. Schweden wird die zuständigen Stellen für die obligatorische Alterssicherung mit Beitragsprimat (die Premium Pension Authority) und die staatliche Rente (die aus *Notional Accounts*, d.h. fiktiven Rentenkonten und einer Mindestrente besteht) miteinander verschmelzen. Die Mitglieder werden aber weiterhin individuell über die Art und Weise entscheiden können, wie diese Mittel für die Rente aus dem System mit Beitragsprimat angelegt werden.

Andere Maßnahmen zielten darauf ab, Verwaltungskosten und -gebühren für die private Altersvorsorge zu reduzieren. In Mexiko wurden die Arbeitnehmer ermutigt, zu Anbietern zu wechseln, die kostengünstiger arbeiten. Polen kündigte in jüngster Zeit Pläne an, die Senkung der Obergrenzen für Gebühren im Rahmen der privaten Altersvorsorge von 2014 auf das nächste Jahr vorzuziehen. In der Slowakischen Republik wurden eine Senkung der Gebühren und die Herstellung einer engeren Beziehung zwischen Gebühren und Ergebnis vorgeschlagen. Das langfristige Ziel für das neue nationale Rentensparsystem des Vereinigten Königreichs ist ein jährliches Verwaltungskostenniveau von 0,3% der Vermögenswerte (und 0,5% zum Zeitpunkt seiner Einführung). Im Vergleich hierzu liegt die Obergrenze für die Gebühren für die existierenden privaten Pensionsfonds bei 1%. Um die Kosten niedrig zu halten, wird im Vereinigten Königreich eine zentrale Stelle für die Beitragsabrechnung zuständig sein, deren Funktionsweise der der schwedischen Verwaltungsstelle entspricht.

## 6. Sicherung der Renteneinkommen

Die Altersvorsorge ist insofern mit einem inhärenten Risiko verbunden, als es sich um einen langfristigen Vertrag handelt: Zwischen dem Zeitpunkt, an dem die erste Beitragszahlung erfolgt, und der Inanspruchnahme der letzten Rentenzahlung vergehen durchschnittlich fast sechzig Jahre. Die jüngste Finanzkrise hat deutlich gemacht, welche wichtige Rolle das Anlagerisiko spielt, da in vielen OECD-Ländern immer mehr Menschen durch private Pensionsfonds mit Beitragsprimat abgesichert sind<sup>6</sup>.

Um das Anlagerisiko ohne unangemessene Renditeverluste zu begrenzen, muss der Diversifizierung Priorität eingeräumt werden. In Belgien, Kanada und Mexiko beispielsweise haben die Pensionsfonds jetzt mehr Entscheidungsfreiheit und Wahlmöglichkeiten als zuvor, was die einzelnen Anlagearten betrifft. Australiern bieten sich jetzt mehr Wahlmöglichkeiten in Bezug auf ihren Pensionsfondsmanager und die Art der Anlagestrategie.

Eine weitere Möglichkeit, das Anlagerisiko zu verringern, besteht darin, die Arbeitnehmer zu ermutigen, ihre Altersvorsorge mit sich näherndem Renteneintritt stärker auf weniger risikoreiche Vermögenswerte zu verlagern. In Ungarn wird eine solche Umschichtung der Kapitalanlagen der Arbeitnehmer jetzt automatisch erfolgen. Mexiko hat die Zahl der den Mitgliedern von Altersvorsorgeplänen mit Beitragsprimat zur Wahl stehenden Anlagearten erhöht. Polen wird ein System mit drei Pensionsfonds einführen, die jeweils eine unterschiedliche Risiko-Rendite-Struktur aufweisen. Dabei werden nur jüngere Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, die risikoreichste der drei Anlagearten zu wählen. Bei dem neuen nationalen Rentensparsystem im Vereinigten Königreich zahlen die Beitragszahler systematisch in einen „Lebenszyklus“-Pensionsfonds ein, der das Portfolio-

risiko mit zunehmendem Alter automatisch reduziert. Auf Grund neuer Vorschriften wird es den Arbeitgebern in den Vereinigten Staaten erleichtert, Standardanlageoptionen dieser Art anzubieten.

Island wird die Finanzen seiner beitragsabhängigen betrieblichen Altersvorsorgepläne durch die Anhebung der Arbeitgeberpflichtbeiträge verstärken<sup>7</sup>. Das Vereinigte Königreich hat Maßnahmen getroffen, um die beitragsabhängige betriebliche Altersvorsorge durch einen Pension Protection Fund (ähnlich wie die Pension Benefit Guaranty Corporation in den Vereinigten Staaten) und ein System finanzieller Unterstützung abzusichern. Die fortdauernde Finanz- und Wirtschaftskrise wird die betrieblichen Altersvorsorgesysteme jedoch in all diesen Ländern weiter belasten. Das Sonderkapitel „Rentensysteme in der Finanz- und Wirtschaftskrise“ untersucht überdies die als Reaktion hierauf in jüngster Zeit vorgenommenen Veränderungen im Bereich der Regulierung der privaten Altersvorsorge.

Neue Indexierungsverfahren in Portugal und der Türkei dürften die Kaufkraftsicherung der laufenden Renten verbessern<sup>8</sup>. Die neue Rentenpolitik in der Türkei neutralisiert jedoch die Wirkung anderer Reformmaßnahmen, die durch Leistungskürzungen und die Anhebung des Rentenalters die langfristige finanzielle Tragfähigkeit des staatlichen Rentensystems verbessern sollen.

## 7. Rentenreform: Vorgehensweise und Politik

2004-2008 war in Bezug auf die Rentensysteme mehr ein Zeitraum der Evolution als der Revolution. Die meisten OECD-Länder haben in den letzten Jahren weitere Schritte eingeleitet, um ihr System der Alterseinkommenssicherung zukunftsfähig zu machen.

Gleichwohl kam es zu keinen weitreichenden systemischen Reformen wie in den zehn Jahren bis 2004, in denen Mexiko, Polen, die Slowakische Republik und Ungarn Rentenversicherungspläne mit Beitragsprimat einführten, mit denen das bis dahin geltende staatliche Rentensystem zum Teil oder vollständig abgelöst wurde. Dies bedeutete einen Bruch mit der Vergangenheit, in der die Regierung, was die Sicherung der Altersversorgung betraf, sozusagen eine Monopolstellung innehatte. Überdies fanden in den zehn Jahren bis 2004 wesentliche Veränderungen der Altersvorsorgesysteme statt, durch die die langfristige finanzielle Tragfähigkeit der staatlichen Rentensysteme verbessert wurde. In den 16 OECD-Ländern, die in diesem Zeitraum bedeutende Reformen durchgeführt haben, verringerten sich hierdurch über die gesamte Lebenszeit gerechnet die Rentenleistungen für Männer durchschnittlich um 22% und für Frauen um 25%. Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal beispielsweise haben die Leistungen für künftige Rentenbezieher ganz wesentlich gekürzt.

In einigen Ländern geriet der Reformprozess ins Stocken. Der Vorschlag der amerikanischen Regierung im Jahr 2001<sup>9</sup>, einen Teil des verdienstbezogenen staatlichen Rentensystems durch Rentenpläne mit Beitragsprimat zu ersetzen, fand nicht die notwendige Unterstützung der Legislative. Die Vereinigten Staaten sind eines der wenigen OECD-Länder, die seit den 1980er Jahren keine größeren Veränderungen am staatlichen Rentensystem vorgenommen haben. Auch in Norwegen wurden von einer unabhängigen Kommission vorgeschlagene weiterreichende Reformen vom Parlament abgelehnt. Das Ergebnis war ein bescheidenes obligatorisches Rentensystem mit Beitragsprimat, mit dem der Rentenversicherungsschutz auf 40% der Arbeitnehmer ausgedehnt wurde, die noch keine betriebliche Alterssicherung hatten. In Österreich zerbrach an der Frage der Rentenreform die Regierungskoalition. Die Entscheidung für eine Verknüpfung von Rentenansprüchen und Lebenserwartung war besonders umstritten. In Irland schließlich muss erst noch auf der Basis einer Reihe von Berichten unabhängiger Gruppen und Diskussionspapieren der Regierung ein Konsens über die Ausrichtung der Rentenreform gefunden werden. Einige geben einer die bereits existierende Grundrente ergänzenden obligatorischen Altersvorsorge den Vorzug, andere nicht. Unter denen, die eine zweite obligatorische Altersvorsorgekomponente befürworten, bevorzugen einige eine staatliche verdienstabhängige Rente, andere dagegen eine private Altersvorsorge mit Beitragsprimat.

In anderen Ländern hat sich der Reformprozess verlangsamt oder wurden Reformen sogar wieder zurückgefahren. In Italien wurde das Inkrafttreten bereits verabschiedeter rentenrechtlicher Veränderungen, durch die das Rentenalter angehoben und die Leistungen in Anbetracht der gestiegenen Lebenserwartung gekürzt worden wären, aufgeschoben. In der Slowakischen Republik wurde den durch neue Rentenpläne mit Beitragsprimat abgesicherten Arbeitnehmern die Möglichkeit eingeräumt, in das staatliche Altersvorsorgesystem zurückzukehren, was jedoch nur von wenigen getan wurde.

Tabelle 3.1 Rentenreformen: 2004–2009

	Erfassungsgrad	Angemessenheit	Finanzielle Tragfähigkeit	Ökonomische Effizienz	Effizienz der Verwaltung	Sicherung
Australien		Anhebung des Sozialrentensatzes von 25% auf 27,7% des Durchschnittsverdiensts. Anhebung der Altersrente Alleinstehender auf zwei Drittel des Rentensatzes für Paare. Einmalzahlung von 1 400 \$A für Alleinstehende und 2 100 \$A für Paare (Dez. 2008) als Teil des Konjunkturpakets.		Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67 J. von 2017–2023. Geringere Kürzung bedürftigkeitsabhängiger Rentenanprüche wegen des Besitzes finanzieller Vermögenswerte, von 7,8% des Werts auf 3,9%, zur Förderung des privaten Rentensparens.		Errichtung eines Zukunftsfonds zur Vorfinanzierung der Rentenansprüche der Beschäftigten des öffentlichen Sektors. Ziel ist es, bis 2020 Vollfinanzierung zu erreichen. Wahl des Rentenversicherungsträgers in obligatorischen DC-Systemen.
Belgien		Über die Standardindexierung hinausgehende Anhebung der Mindestrente.		Anhebung des Frühverrentungsmindestalters von 58 auf 60 J. von 2008–2012. Abschaffung der Sozialversicherungsbetragsbefreiung bei Langzeitaufbau im Rahmen des „Zeitkredit“-Programms. Strengere Arbeitsuchlagen für den Anspruch älterer Arbeitsloser auf Frührente.		Einführung der sog. „Prudent Person Rule“ für die Porfolioverwaltung von Rentenvermögen.
Dänemark				Anhebung des Frühverrentungsmindestalters von 60 auf 62 J. von 2019–2022; Anhebung des Regelrentenalters von 65 auf 67 J. von 2024–2027; anschl. für beide Rententalter Verknüpfung mit der Lebenserwartung.		
Deutschland	Verlängerung der Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit (die 2008 auslaufen sollte) für Einzahlungen in DC-OP-Rentenpläne (bis zu 4% der Beitragsbemessungsgrenze).	Rentenanhebung 2008 1,1% (statt 0,46% wie nach den Bestimmungen von 2005); Anhebung 2009: 2,41% (anstatt 1,76%). 2003–2006 erfolgte keine Renten Anpassung.		Schrittweise Anhebung des Regelrentenalters von 65 auf 67 J. von 2012–2029. (Das Frühverrentungsalter wird jedoch weiter bei 63 J. liegen, bei Leistungskürzung.)		Lockerung der Begrenzung für ausländische Kapitalanlagen der Pensionskassen.

Tabelle 3.1 (Forts.) Rentenreformen: 2004-2009

	Erfassungsgrad	Angemessenheit	Finanzielle Tragfähigkeit	Ökonomische Effizienz	Effizienz der Verwaltung	Sicherung
Finland		Neue Garantierente soll ab 2011 eingeführt werden. Senkung der Steuern auf Renteneinkommen in Höhe von 15 000-30 000 Euro, um die Besteuerung von Renteneinkommen der von Arbeitseinkommen anzugleichen.	Umstellung bei der Messgröße des Arbeitsverdiensts von den letzten 10 Jahren auf den Durchschnitt der Lebensarbeitszeit. Verknüpfung der Rentenansprüche mit der Lebenserwartung.	Veränderte Anpassung für Frühverrentung und Spätverrentung. Anhebung des Mindestalters für Frühverrentung von 63 auf 65 J. von 2011-2022 (Vorschlag).		
Frankreich	Neue individuelle Rentensparpläne (Plan d'épargne individuelle pour la retraite – PEIR), bei denen die Beiträge vom zu versteuernden Einkommen absetzbar sind (bis zu 10% des Einkommens und maximal 24 000 Euro).	Über die Standardindexierung hinausgehende Anhebung der Mindestrente.	Preisindexierung anstatt Lohnindexierung der Renten des öffentlichen Sektors.	Zwangsverrentung kann vom Arbeitgeber erst ab 70 anstatt ab 65 J. vorgenommen werden. Anhebung der Zahl der Beitragsjahre für die Beschäftigten des öffentl. Sektors bis 2012 von 37,5 auf 40 J.; Rentenkürzung für Beschäftigte des öffentl. Sektors bei Frühverrentung. Schrittweise Abschaffung bis 2010 der „Delalande“-Abgabe bei Entlassung von Arbeitnehmern über 50 J. Erhöhung der Rentenzulage für längeren Verbleib im Erwerbsleben, von 3% auf 4% (60-65 J.) und 5% nach Erreichen des 65. Lebensjahrs.		
Griechenland	Neue administrative Regelungen (vgl. rechts) zielen auf eine bessere Einhaltung der Bestimmungen der öffentl. Rentensysteme sowie auf deren Erfassungsgrad ab.	Einmalzahlung an Rentner in Höhe von 100-200 Euro.		Vereinheitlichung des Rentenalters für Männer und Frauen (65 J.); Frühverrentung ab 55 J. bei mind. 15 Beitragsjahren.	Zusammenlegung der 133 Rentenkassen zu 13; zentralisierte Datenbank für Mitglieder und Arbeitgeber; Ausstellung einer einzigen Versicherungsnummer je Mitglied.	
Irland			Beitragserhebung, (durchschnittlich 7,5%) bei den Mitgliedern des Pensionssystems für öffentlich Bedienstete.	Kürzung der Frühverrentungsbezüge der Beschäftigten des öffentlichen Diensts.		Die Rentenzahlungen aus aufgelösten OP-Plänen müssen vom neuen staatlich verwalteten <i>Pensions Insolvency Payment</i> Scheme geleistet werden.

Tabelle 3.1 (Forts.) Rentenreformen: 2004-2009

	Erfassungsgrad	Angemessenheit	Finanzielle Tragfähigkeit	Ökonomische Effizienz	Effizienz der Verwaltung	Sicherung
Island			Kürzung der Rentenbezüge höherer Beamter.			Anhebung der Arbeitgeberpflichtbeiträge an OP-Pläne von 6% auf 8%; obligatorische Leistungskürzung, sobald der versicherungsmathematische Fehlbetrag in einem Jahr 10% oder in jedem von 5 aufeinanderfolgenden Jahren 5% erreicht, um so die Zahlungsfähigkeit von OP-Plänen wiederherzustellen.
Italien	Die Abfindungsfonds der Unternehmen (mit mehr als 50 Beschäftigten) müssen in Altersvorsorgepläne umgewandelt werden; Wahl zwischen betrieblicher Altersvorsorge, einem anderen Träger privater Altersvorsorge oder dem staatl. Alterssicherungssystem. (Letzteres ist die Standardoption.) Die Regierung geht davon aus, dass rd. ein Drittel der Beiträge an die neuen OP-Pläne und ein Drittel an das staatl. System fließen, während ein Drittel in den Abfindungsfonds verbleiben wird.		Reduzierung des Koeffizienten, der dazu dient, die <i>Notional-Accounts</i> -Salden in Rentenbezüge zu konvertieren (ab 2008), um Veränderungen der Lebenserwartung Rechnung zu tragen. Die Renten kürzung liegt für neue Rentner im Alter von 57 J. bei 6,4% und erreicht bei 65-jährigen Rentnern 8,5%.	Anhebung des Alters für den Anspruch auf eine Vollrente von 57 auf 58 J. im Jahr 2008 und 60 J. ab 2011; Erhöhung der Zahl der Beitragsjahre für den Bezug der Vollrente von 35 auf 36 Jahre. (Dies bedeutet jedoch eine Verzögerung gegenüber früheren Gesetzen, denen zufolge die Anhebung auf 60 J. ab 2008 erreicht sein sollte.)		Begrenzung der Möglichkeiten der Unternehmen, kurz- oder mittelfristige Kredite aus Mitteln der Abfindungsfonds aufzunehmen.
Japan				Schrittweise Anhebung des Regelrentenalters für Frauen auf 65 J. (Vorschlag).		
				Das obligatorische Renteneintrittsalter, das die Arbeitgeber des privaten Sektors auf ihre Beschäftigten anwenden können, wird im Zeitraum 2006-2013 von 60 auf 65 J. angehoben.	Das Problem der 50 Mio. nicht nach einzelnen Mitgliedern aufschlüsselbaren Rentenversicherungsunterlagen: An die Stelle der Sozialversicherungsbehörde soll ab 2010 ein neues Regulierungsorgan treten; Aufhebung der 5-jährigen Frist für den Verfall von Rentenansprüchen.	

Tabelle 3.1 (Forts.) Rentenreformen: 2004-2009

	Erfassungsgrad	Angemessenheit	Finanzielle Tragfähigkeit	Ökonomische Effizienz	Effizienz der Verwaltung	Sicherung
Kanada						Lockerung der Begrenzung für ausländische Kapitalanlagen.
Korea	Neu gegründete Unternehmen müssen anstatt eines Abfindungsfonds einen DB- oder DC-OP-Rentenplan einrichten; bereits bestehende Unternehmen müssen ihre Beschäftigten befragen, ob sie die Beibehaltung des Abfindungsfondsystems oder die Umstellung auf einen OP-Plan wünschen.	Wertverdopplung der Grundrente von 5% auf 10% des Durchschnittsverdiensts; Erhöhung des Erfassungsgrads von 60% auf 70% der über 65-Jährigen.	Schrittweise Senkung der Sozialrentensatzquote von 60% auf 40% ab 2028.	„Wage-peak“-System: Die Regierung zahlt Lohnzuschüsse für über 53-Jährige, die im Gegenzug zu Lohnkürzungen weiterbeschäftigt werden. Fördermaßnahmen für eine längere Erwerbsbiografie auf Grund früheren Eintritts ins Erwerbsleben (kürzere Wehrdienst- und Ausbildungszeit).		
Luxemburg						
Mexiko						Größere Auswahl an Anlageinstrumenten im DC-Plan: fünf statt zwei Portfolios je Manager, Aktienanteil auf 30% begrenzt.
Neuseeland	KiwiSaver, DC-Plan, automatische Mitgliedschaft; Beitragsergänzung durch den Staat bis zu 1 040 NZ\$; Einmalzahlung von 1 000 NZ\$ bei Kontoeröffnung; Arbeitnehmerbeitrag 4% oder 8% (jetzt herabgesetzt auf mind. 2%); Arbeitgeberbeitrag erhöht sich von 1% auf 2%.		DC-Plan für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors (wie der Plan für den privaten Sektor); Neueingestellte müssen dem System beitreten; Arbeitnehmer unter 46 J. können DC-Plan wählen oder im DB-Plan verbleiben. (7% der Beschäftigten befinden sich im öffentlichen Sektor.)		Die Gebühren sind auf die durch den Kontostand bedingten Gebühren beschränkt; Arbeitnehmer werden ermutigt, zu kostengünstigeren Anbietern überzuwechseln. (Die Gebühren liegen zurzeit doppelt so hoch wie der Durchschnitt in Lateinamerika.)	

Tabelle 3.1 (Forts.) Rentenreformen: 2004-2009

	Erfassungsgrad	Angemessenheit	Finanzielle Tragfähigkeit	Ökonomische Effizienz	Effizienz der Verwaltung	Sicherung
Niederlande				Steuervorteile für Frühverrentungs-OP abgeschafft. Anhebung des Regelrentenalters von 65 auf 67 J. in 24-monatigen Schritten (Vorschlag).		Solidere OP-Governance; explizite Darlegung der OP-Indexierungspolitik; Liquiditätsreserven zur Finanzierung künftiger OP-Verbindlichkeiten; Bewertung des OP-Anlagevermögens auf der Basis des Marktwerts.
Norwegen	Arbeitgeber muss seit 2006 Mindestbeitrag von 2% an DC-Plan abführen, soweit nicht bereits hierüber hinausgehende Regelungen existieren, was den Erfassungsgrad auf 25% der Erwerbsbevölkerung erhöht.					
Österreich						
Polen	Neuer freiwilliger DC-Plan mit Steueranreizen.			Neue Bestimmungen für Beschäftigten mit frühem Renteneintritt, die die Zahl der Anspruchsberechtigten von 1,3 Mio. auf 0,25 Mio. reduzieren. Die Bestimmungen gelten befristet.	Stärkere Begrenzung der Gebühren für DC-Pläne.	Bei den Portfolioanlagen stehen drei Optionen zur Wahl. Festlegung von Bestimmungen für die Auszahlung von DC-Renteleistungen, als Zeitrente, d.h. in Teilbeträgen nach festem Zeitplan, und obligatorische Rentenauszahlung im Alter von 65 J.
Portugal	Neuer zentral verwalteter freiwilliger DC-Plan. Beiträge in Höhe von 2% oder 4% für unter 50-Jährige und 6% für über 50-Jährige.		Kürzung d. Renteleistungen entsprechend dem Anstieg der Lebenserwartung ab 2008; beschleunigte Umstellung auf eine auf dem Durchschnittsverdienst der Lebensarbeitszeit basierende Verdienstmessgröße.			Indexierung der laufenden Rentenauszahlungen (Bindung an eine Kombination aus Preisanstieg und BIP-Wachstum anstatt an Veränderungen des Mindestlohns).
Schweden	Steuersenkung für über 65-Jährige mit einem Einkommen von bis zu 363 000 SEK ab 2009, wovon 90% der Rentenbezieher betroffen sind.		Umwandlung des DB-OP-Plans für Angestellte des privaten Sektors in einen DC-Plan.	Senkung der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge um 1% ab 2009.	Zusammenlegung der öffentlichen und obligatorischen DC-Pläne.	



Tabelle 3.1 (Forts.) Rentenreformen: 2004-2009

	Erfassungsgrad	Angemessenheit	Finanzielle Tragfähigkeit	Ökonomische Effizienz	Effizienz der Verwaltung	Sicherung
Schweiz	Senkung der Bemessungsgrenze zur Erfassung einer größeren Anzahl von Niedrigeinkommensbezieherern und Teilzeitbeschäftigten.		Senkung des Mindestzinssatzes für obligatorische OP von 2,75% auf 2% für 2009. (Er war jedoch zuvor von 2,5% (2007) auf 2,75% (2008) angehoben worden.) Reduzierung des Annuitätssatzes für obligatorische OP von 7,2% auf 6,8-7,15%, je nach Alter und Geschlecht.	Anhebung des Regelrentenalters für Frauen von 63 auf 64 J. (Das Rentenalter für Männer beträgt weiter 65 J.)		
Slowak. Republik					Stärkere Begrenzung der Gebühren für DC-Pläne.	
Spanien		Anhebung der Mindestrente um 6,4%.				
Tschech. Republik				Schrittweise Anhebung des Rentenalters auf 65 J. für Männer und Frauen bis 2030; Erhöhung der Zahl der erforderlichen Beitragsjahre von 25 auf 35.		
Türkei				Schrittweise Anhebung des Rentenalters von 58 J. (für Frauen) und 60 J. (für Männer) auf 65 J. für beide Geschlechter bis 2048.		Umstellung der Leistungsanpassung von der monatlichen Preisindexierung auf eine jährlich erfolgende Anpassung auf der Basis einer Kombination aus Preisinflation und BIP-Wachstum.
Ungarn	Neues freiwilliges Rentensparkkonto mit staatlicher Beitragsergänzung bis zu 100 000 Forint pro Jahr; Sparkonten sind zudem von der (1997 eingeführten) Kapitalgewinnsteuer befreit, und das Spektrum zulässiger Anlagearten ist breiter als bei den laufenden Rentenplänen.		Abschaffung der 13. Monatsrente bei Rentenbezügen über 80 000 Forint/monat. Preisindexierung der laufenden Rentenauszahlungen anstatt kombinierter Verdienst- und Preisindexierung. Verschiebung der Indexierungsanpassung 2009 auf 2010.	Anhebung des Rentenalters von 62 auf 65 J. ab 2012. Verschärfung der Bedingungen für Frühverrentung von 2013 auf 2011 vorverlegt.		Pensionsfonds werden drei verschiedene Fondsarten anbieten; automatische Portfolioanpassung nach dem Lebenszyklus.

Tabelle 3.1 (Forts.) Rentenreformen: 2004-2009

	Erfassungsgrad	Angemessenheit	Finanzielle Tragfähigkeit	Ökonomische Effizienz	Effizienz der Verwaltung	Sicherung
Vereinigtes Königreich	Nationales Rentensparsystem ab 2012: automatische Mitgliedschaft für 22- bis 65-Jährige ohne OP oder PP; Arbeitnehmerbeitrag 4%, Arbeitgeberbeitrag 3%, Staat 1%, schrittweise Einführung. Herabsetzung der Zahl der für den Bezug der vollen Grundrente erforderlichen Jahre auf 30.	Grundrente ab 2010 an den Durchschnittsverdienst gebunden; Erhöhung 2004-2008 entsprechend dem Verdienstanstieg. Beschneidung der Umstellung der zweiten Säule der staatlichen Rentenversicherung ( <i>State Second Pension</i> ) von einem verdienstabhängigen auf ein System mit einheitlichem Rentensatz, wobei die Leistungen anfangs an den Durchschnittsverdienst gebunden sind; höhere Steuergutschriften für häuslich Pflegende.	Anhebung des Zuschlags für Spätverrentung von 7,4% auf 10,4% pro Jahr; der Zuschlag muss jetzt als einmalige Sonderprämie gezahlt werden.	Einrichtung eines <i>Central Clearing House</i> für das neue nationale Rentensparsystem mit dem Ziel, die ursprünglich bei 0,5% des Saldos liegenden Kosten auf 0,3% zu senken. 2005 Einsetzung eines <i>New Pensions Regulator</i> , in dem die früheren Einzelbehörden zusammengefasst sind.	Gründung des <i>Pension Protection Fund</i> im Jahr 2004 zur Absicherung der DB-Altersvorsorgepläne. Die von den Pensionsfonds auf der Basis von Risikomessgrößen gezahlten Prämien liegen doppelt so hoch wie das ursprünglich vorhergesagte Niveau. Verschärfte Bestimmungen für die Sanierung der Pensionsfonds mit Defizit. Ausdehnung des <i>Financial Assistance Scheme</i> auf zahlungsunfähige OP, 140 000 Arbeitnehmer zusätzlich erfasst.	
Vereinigte Staaten	Arbeitgeber dürfen ihre Beschäftigten automatisch in Rentenversicherungspläne aufnehmen.					

DB = Altersvorsorgepläne mit Leistungsprimat; DC = Altersvorsorgepläne mit Beitragsprimat; NDC = Notional Accounts; OP = Private Altersvorsorge; PP = Private Altersvorsorge; RR = Ersatzquote.

Abschließend ist festzustellen, dass auf Grund der Finanz- und Wirtschaftskrise das Augenmerk der Regierungen jetzt mehr denn je dem kurzfristigen Horizont gilt. Dies bringt zwei Gefahren mit sich. Die erste besteht darin, dass die in der Renteneinkommenspolitik so wichtige langfristige strategische Planung außer Acht gelassen wird. Die zweite liegt in der Tatsache, dass mehr Regierungen auf Grund kurzfristiger Erwägungen versucht sein könnten, in Bezug auf frühere Reformen eine Kehrtwendung zu vollziehen und z.B. angesichts der sich verschlechternden Arbeitsmarktbedingungen die Frühverrentungsbestimmungen wieder zu lockern. Trotz dieser Spannungen ist es nach wie vor geboten, dass die Regierungen Schritte einleiten, die sicherstellen, dass durch die staatliche Politik ein auf lange Sicht gesichertes, angemessenes, finanziell tragfähiges und ökonomisch effizientes Altersvorsorgesystem entsteht.

### **Anmerkungen**

1. Beispielsweise in OECD (1998, 2001). Auch von der Weltbank wurden ähnliche Ziele aufgestellt: vgl. Holzmann und Hinz (2005).
2. OECD (2007), Teil II.1. Vgl. auch Martin und Whitehouse (2008) sowie Whiteford und Whitehouse (2006).
3. Wegen näherer Einzelheiten über diese Maßnahmen vgl. in dieser Ausgabe das Sonderkapitel „Versorgungslücke und freiwillige Altersvorsorge“, Antolín und Whitehouse (2009) sowie Queisser et al. (2007).
4. Wegen näherer Einzelheiten vgl. Whitehouse (2007).
5. Wegen einer detaillierten Politikanalyse vgl. OECD (2006).
6. Vgl. das Sonderkapitel „Rentensysteme in der Finanz- und Wirtschaftskrise“ in dieser Veröffentlichung.
7. Die Finanz- und Wirtschaftskrise ist in Island jedoch besonders akut, und so bleibt abzuwarten, wie die betrieblichen Pensionsfonds diesen Belastungen standhalten.
8. Wegen einer detaillierten Analyse des Inflationsrisikos und der Rentenindexierung vgl. Whitehouse (2009).
9. President's Commission to Strengthen Social Security (2001).

### **Literaturverzeichnis**

- Antolín, P. und E.R. Whitehouse (2009), „Filling the Pension Gap: Coverage and Value of Voluntary Retirement Savings“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 69, OECD, Paris.
- Holzmann, R. und R.P. Hinz (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Weltbank, Washington D.C.
- Martin, J.P. und E.R. Whitehouse (2008), „Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 66, OECD, Paris.
- OECD (1998), *Wahrung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft*, Paris.
- OECD (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries*, Paris.
- OECD (2006), *Live Longer, Work Longer*, Paris.
- OECD (2007), *Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich – 2007*, Paris.
- President's Commission to Strengthen Social Security (2001), *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans*, Washington D.C.
- Queisser, M., P. Whiteford und E.R. Whitehouse (2007), „The Public-Private Pension Mix in OECD Countries“, *Industrial Relations Journal*, Vol. 38, No. 6, S. 542-568.
- Whiteford, P. und E.R. Whitehouse (2006), „Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 1, S. 78-94.
- Whitehouse, E.R. (2007), „Life-Expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden?“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 60, OECD, Paris.
- Whitehouse, E.R. (2009), „Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 77, OECD, Paris.



# 4. Versorgungslücke und freiwillige Altersvorsorge

Die meisten OECD-Länder haben ihre Rentensysteme in den vergangenen zwanzig Jahren grundlegend reformiert. Der Haupt-, wenn auch nicht einzige Beweggrund für diese Reformen war die Notwendigkeit, die finanzielle Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. In den 16 OECD-Ländern, in denen die weitreichendsten Reformen durchgeführt wurden, sind die aus der gesamten Lebensarbeitszeit resultierenden Rentenansprüche für Männer im Durchschnitt um 22% und für Frauen um 25% gekürzt worden<sup>1</sup>.

Das Ausmaß dieser Kürzungen impliziert eine deutliche Umverteilung der Verantwortlichkeiten für die Altersvorsorge zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Die heutigen Arbeitskräfte müssen entweder im Rahmen freiwilliger privater Altersvorsorgepläne mehr für ihre eigene Altersversorgung sparen, später in den Ruhestand gehen oder sich im Alter im Vergleich zu ihrem Arbeitsentgelt mit niedrigeren Einkommen begnügen als unter den vor der Reform herrschenden Parametern und Bestimmungen. Effektiv führen diese Reformen zu einer impliziten oder expliziten „Privatisierung“ eines Teils des Renteneinkommenssystems.

Dieses Sonderkapitel<sup>2</sup> beginnt mit einer Untersuchung der zwischen den OECD-Ländern bei den Rentenansprüchen aus der gesetzlichen Altersvorsorge bestehenden Unterschiede. Im weiteren Verlauf befasst es sich mit 16 Ländern mit besonders niedrigen Bezügen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. In diesen Ländern werden sich viele Menschen, die es versäumt hatten, Ersparnisse zu bilden, beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand einem drastischen Einbruch des Lebensstandards gegenübersehen. Angesichts der durch die niedrigen Ersatzquoten der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zum OECD-Durchschnitt in diesen Ländern entstehenden Versorgungslücke werden die OECD-Rentenmodelle dann zur Berechnung des Anteils des Arbeitsentgelts verwendet, der gespart werden sollte, um diese Rentenlücke zu schließen. Die Analyse befasst sich zunächst mit den Ergebnissen für Durchschnittsverdiener und betrachtet dann Fälle von Personen im gesamten Verdienstspektrum.

Nachdem für unterschiedliche Länder ermittelt wurde, wer für den Ruhestand sparen muss und wie viel, werden im weiteren Verlauf des Kapitels Daten untersucht, die Aufschluss über das Altersvorsorgeverhalten geben. Zunächst wird analysiert, wie die Zahl der Teilnehmer an freiwilligen privaten Altersvorsorgeplänen mit dem Alter und Einkommen variiert. Danach werden Informationen zu den Beitragszahlungen dargelegt.

Das Kapitel endet mit einer Untersuchung verschiedener Maßnahmen zur Förderung der privaten Altersvorsorge. Die wirksamste Maßnahme ist ganz offensichtlich die Einführung von obligatorischen Altersvorsorgeplänen. Jedoch gibt es auch flexiblere Konzepte, darunter den „sanften Zwang“ (d.h. eine automatische Mitgliedschaft mit Ausstiegsmöglichkeit), die Erleichterung des Zugangs des Einzelnen zu Rentensparinstrumenten, Maßnahmen zur Sensibilisierung für die finanzielle Lage sowie die steuerliche Vorzugsbehandlung von Rentensparnissen.

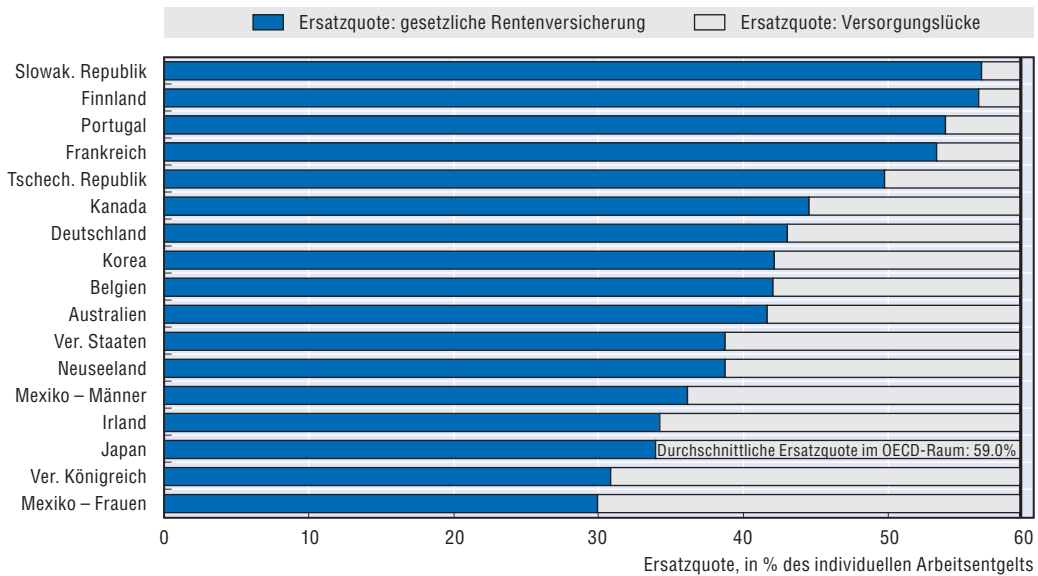
## 1. Die Versorgungslücke

Die Ersatzquote, d.h. das Verhältnis zwischen den Rentenbezügen und den individuellen Arbeitsentgelten in Erwerbstätigkeit, wird häufig verwendet, um Unterschiede zwischen den Rentensystemen einzelner Länder zu veranschaulichen. Die in Teil III des Berichts dargelegten Daten zu den dreißig OECD-Ländern zeigen, dass die durchschnittliche Bruttoersatzquote für Arbeitskräfte mit mittlerem Verdienst 59,0% beträgt.

Abbildung 4.1 stellt die projizierte Ersatzquote für Durchschnittsverdiener in den 16 Ländern dar, in denen sie unter dem OECD-Durchschnitt liegt. Die Berechnungen umfassen alle *obligatorischen* Programme zur Sicherung des Einkommens von Rentenbeziehern, die auch obligatorische private Rentenversicherungen und Sozialhilfeprogramme umfassen können. Zu dieser Gruppe der 16 Länder gehören alle sechs überwiegend englischsprachigen OECD-Mitgliedsländer: Australien, Kanada, Irland, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Sie umfasst ferner zwei ostasiatische OECD-Länder – Japan und Korea – sowie eine Reihe kontinentaleuropäischer Länder, darunter Belgien und Deutschland.

Abbildung 4.1 Die Versorgungslücke

Bruttoersatzquote für einen Durchschnittsverdiener aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Abweichungen von der durchschnittlichen Ersatzquote im OECD-Raum



Quelle: OECD-Rentenmodelle.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/651244736381>

In vielen dieser Länder sind freiwillige private Altersvorsorgepläne weitverbreitet, da das aus der obligatorischen Altersvorsorge resultierende Renteneinkommen recht gering ist. Aber selbst unter diesen 16 Ländern schwankt der Bedarf an zusätzlichen Renteneinkünften aus freiwilligem Rentensparen erheblich, da die Ersatzquoten der gesetzlichen Rentenversicherung von Land zu Land abweichen.

Zur Berechnung des unterschiedlichen Bedarfs an privater Vorsorge in den einzelnen Ländern ist eine Zielerersatzquote unerlässlich. Wie in früheren OECD-Analysen wird als Referenzersatzquote die durchschnittliche Ersatzquote der gesetzlichen Rentenversicherungen im OECD-Raum verwendet. Der Unterschied zwischen der Ersatzquote des gesetzlichen Rentensystems und dem OECD-Durchschnitt wird als „Versorgungslücke“ bezeichnet.

Im Vereinigten Königreich müssten die privaten Altersvorsorgepläne eine Ersatzquote von 28,2% erbringen, um das Gesamtrenteneinkommen auf das Niveau des OECD-Durchschnitts anzuheben. Finnland und die Slowakische Republik weisen unter den 16 untersuchten Ländern mit etwa 2,5% des Arbeitsentgelts die geringste Versorgungslücke auf. In den 16 Ländern insgesamt beläuft sich die Ersatzquote der gesetzlichen Rentenversicherung für Durchschnittsverdiener auf 41,8%. Hierdurch ergibt sich im Schnitt eine Versorgungslücke von 17,2%. In Mexiko fallen die Ergebnisse für Männer und Frauen unterschiedlich aus, da die Annuitäten auf geschlechtsspezifischer Basis berechnet werden, und die Frauen müssen ihr angesammeltes Rentenkapital entsprechend über eine längere Ruhestandsperiode verteilen.

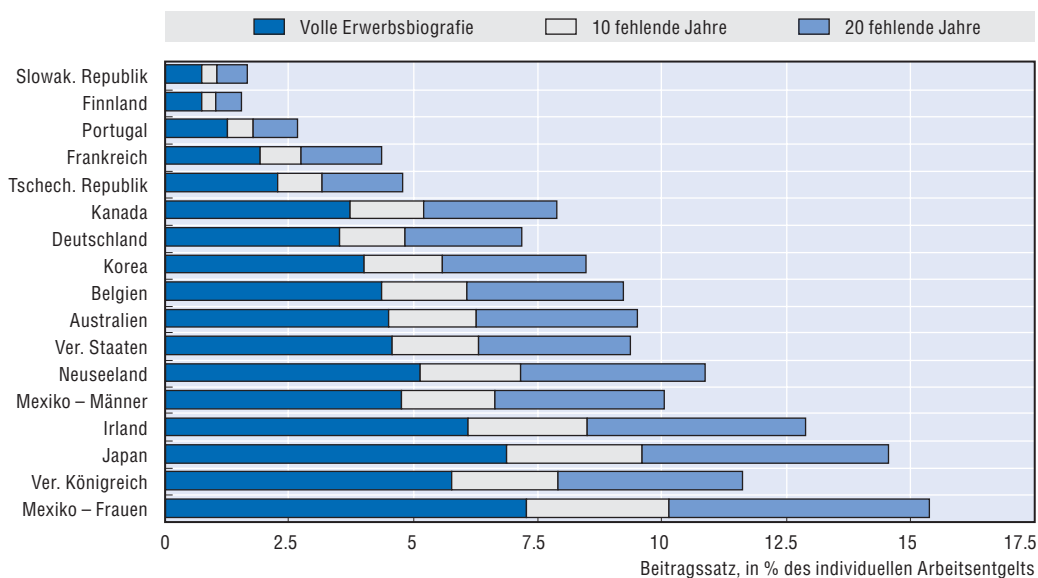
Zu beachten ist ferner, dass in der Analyse hier, wie auch an anderen Stellen im Bericht, die Parameter und Bestimmungen des Rentensystems zu Grunde gelegt werden, das für Personen gilt, die 2006 ins Erwerbsleben eintraten. Besonders wichtig ist diese Feststellung für die Analyse der Situation in Mexiko, da allen Arbeitskräften garantiert wurde, dass ihre beitragsbezogene Rente vom Staat aufgestockt werde, um dasselbe Niveau zu erreichen wie unter dem vor der Reform geltenden verdienstabhängigen System. Die OECD-Rentenmodelle legen den Schluss nahe, dass die Ersatzquote für Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform eine reguläre Beschäftigung ausübten, etwa doppelt so hoch ausfallen würde wie im kapitalgedeckten System mit Beitragsprimat unter Zugrundelegung der Standardannahme für die Rendite (vgl. OECD, 2007, S. 68-69).

Wie hoch müssen die Beitragszahlungen zur freiwilligen privaten Rentenversicherung sein, um die aus der nationalen gesetzlichen Rentenversicherung resultierenden Gesamtersatzquoten auf den OECD-Durchschnitt anzuheben? Zum Zweck der Vereinfachung und Vergleichbarkeit wird in den Berechnungen davon ausgegangen, dass es sich bei den freiwilligen Rentenversicherungen um Systeme mit Beitragsprimat handelt, in denen die Höhe der Rentenleistung von den Beiträgen und Kapitalrenditen abhängt<sup>3</sup>. In der Modellierung wird von denselben allgemeinen Arbeitshypothesen ausgegangen wie bei den Berechnungen in Teil II des Berichts. Insbesondere wird eine jährliche reale Rendite auf Rentenersparnisse von 3,5% nach Abzug von Verwaltungskosten unterstellt.

Abbildung 4.2 zeigt den Prozentsatz des Arbeitsverdiensts, den ein Durchschnittsverdiener in einen privaten Altersvorsorgeplan einzahlen müsste, um im jeweiligen Land die Versorgungslücke zu schließen. Die Länder sind in derselben Reihenfolge angeordnet wie in Abbildung 4.1, d.h. nach Größe der Versorgungslücke. Die ganz dunklen Balken stellen den Beitragssatz dar, der bei vollständiger Erwerbsbiografie notwendig ist, d.h. Beitragsjahre ab dem Alter von 20 Jahren bis zum Regelrentenalter.

Abbildung 4.2 **Schließung der Versorgungslücke**

Zur Erreichung der durchschnittlichen Bruttoersatzquote im OECD-Raum für einen Durchschnittsarbeiter notwendiger Beitragssatz



Quelle: OECD-Rentenmodelle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651303243233>

Die Abbildung veranschaulicht den Effekt unterschiedlicher nationaler Regelrentenalter. In Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten ist der notwendige Beitragssatz wegen der Anhebung des Rentenalters auf 67 oder 68 Jahre niedriger. Entsprechend senken niedrigere Renteneintrittsalter unter 65 Jahren – in Frankreich und der Slowakischen Republik – die Zahl der Beitragsjahre und verlängern die Rentenbezugsdauer.

Auch Unterschiede in der Lebenserwartung wirken sich aus. In Mexiko beispielsweise haben 65-Jährige den Projektionen zufolge eine Restlebenserwartung von 17,6 Jahren, in Japan sind es 22,2 Jahre. Mit einer höheren Lebenserwartung steigt natürlich der notwendige Beitragssatz, da die Rente, die über die eingezahlten Beiträge finanziert wird, über einen längeren Zeitraum ausgezahlt werden muss.

### ***Auswirkungen unvollständiger Beitragsbiografien***

Bei einer vollständigen Beitragsbiografie ist der Verdiensteil, der zur Schließung der Versorgungslücke in Altersvorsorgepläne eingezahlt werden müsste, im Allgemeinen nicht groß: Er beträgt in Irland und dem Vereinigten Königreich etwa 6% und in Japan ungefähr 7%. In vielen Fällen – Belgien, Deutschland, Kanada, Korea, Österreich und die Vereinigten Staaten – liegt der erforderliche Beitragssatz bei 3,5-4,5%.

Wie weiter unten in diesem Sonderkapitel erörtert wird, haben die Arbeitskräfte nur in den seltensten Fällen eine vollständige Beitragsbiografie. Die helleren Balken veranschaulichen zwei Szenarien: das eine mit zehn fehlenden Beitragsjahren, das andere mit 20 fehlenden Beitragsjahren. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Fehljahre zu Beginn der Berufstätigkeit ansiedeln, d.h. die Erwerbstätigen schließen erst mit 30 oder 40 Jahren eine private Rentenversicherung ab. In den ausgewiesenen Ländern erhöht sich der erforderliche Beitragssatz im Durchschnitt von 4,0% bei einer vollständigen Erwerbsbiografie auf 5,5% bei zehn und 8,4% bei zwanzig fehlenden Beitragsjahren.

### ***Auswirkungen des individuellen Arbeitsentgelts***

Bisher hat sich die Analyse auf die Situation der Durchschnittsverdiener konzentriert. Bei Geringverdienern spielen die Leistungen aus dem sozialen Sicherheitsnetz in der Regel aber beim Renteneinkommen eine wichtigere Rolle. Das kann zur Folge haben, dass sie höhere Ersatzquoten beziehen als Durchschnittsverdiener. Am anderen Ende der Skala können Bemessungsgrenzen für den anrechnungsfähigen Verdienst bedeuten, dass Bezieher höherer Einkommen niedrigere Ersatzquoten erhalten.

Abbildung 4.3 veranschaulicht, wie die Ersatzquoten mit dem Verdienst in den 16 untersuchten Ländern im Vergleich zum OECD-Durchschnitt variieren. Erwerbstätige, die 50% des durchschnittlichen Arbeitsentgelts verdienen, verzeichnen in den dreißig OECD-Ländern im Schnitt eine Ersatzquote von 72%, gegenüber 59% für Erwerbstätige mit mittlerem Arbeitsverdienst. Bei doppeltem Durchschnittsverdienst beträgt die Ersatzquote im Schnitt 50%. Wie schneiden die Länder in Bezug auf diese Richtgrößen ab?

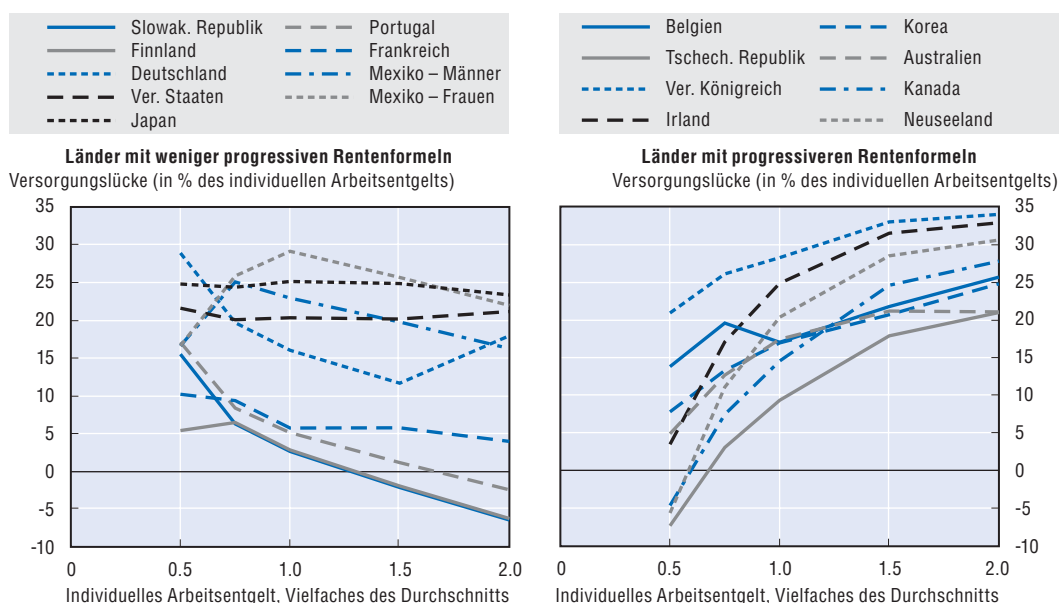
Im linken Teil von Abbildung 4.3 ist die Versorgungslücke unabhängig vom Arbeitsentgelt in Japan und den Vereinigten Staaten im Großen und Ganzen konstant: In diesen Ländern entspricht die Progressivität der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung weitgehend dem durchschnittlichen Verlaufsmuster in den OECD-Ländern.

In Deutschland ist die Ersatzquote der gesetzlichen Rentenversicherung von 50% des durchschnittlichen Arbeitsverdiensts bis zur Obergrenze von etwa 150% des Durchschnittsverdiensts konstant. Infolgedessen ist die Versorgungslücke im Vergleich zur durchschnittlichen verdienstabhängigen Ersatzquote im OECD-Raum für *Geringverdiener* größer als für Durchschnittsverdiener. In Finnland, Portugal und der Slowakischen Republik ist die Ersatzquote über das gesamte Verdienstspektrum nahezu konstant, was bedeutet, dass Personen mit höherem Einkommen eine über dem OECD-Durchschnitt liegende Ersatzquote beziehen, während Geringverdiener eine zusätzliche private Rentenversicherung abschließen müssten, um die OECD-Ersatzquote auf diesem Gehaltsniveau zu erreichen.

Die Länder im rechten Teil der Abbildung zeigen genau das entgegengesetzte Verlaufsmuster. So übersteigt in Kanada, Neuseeland und der Tschechischen Republik die Ersatzquote der gesetzlichen Rentenversicherung bei Geringverdienern den OECD-Durchschnitt: Diese Arbeitskräfte sehen sich keiner Versorgungslücke gegenüber. Sehr gering ist die Rentenlücke bei Geringverdienern in Australien und Irland. Die Versorgungslücke steigt mit dem Arbeitsentgelt in acht Ländern im rechten Teil von Abbildung 4.3. Für Personen mit hohem Einkommen (200% des mittleren Arbeitsverdiensts)



**Abbildung 4.3 Die Versorgungslücke und individuelle Arbeitsentgelte**  
 Unterschied zwischen der gesetzlichen, nationalen und durchschnittlichen Ersatzquote  
 im OECD-Raum



Anmerkung: Die Länder sind gemäß dem OECD-Index der Progressivität der Rentenformel angeordnet worden.

Quelle: OECD-Rentenmodelle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651315163361>

liegen die Ersatzquoten der gesetzlichen Rentenversicherung in Belgien, Irland, Kanada, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich bei unter 25% gegenüber dem Referenzdurchschnitt des OECD-Raums von 50%. In den acht Ländern auf der rechten Seite der Abbildung beträgt die Versorgungslücke bei Personen mit hohem Einkommen im Schnitt 27%. Die Versorgungslücke für Personen, die die Hälfte des Durchschnittseinkommens beziehen, liegt vergleichsweise bei knapp 4%.

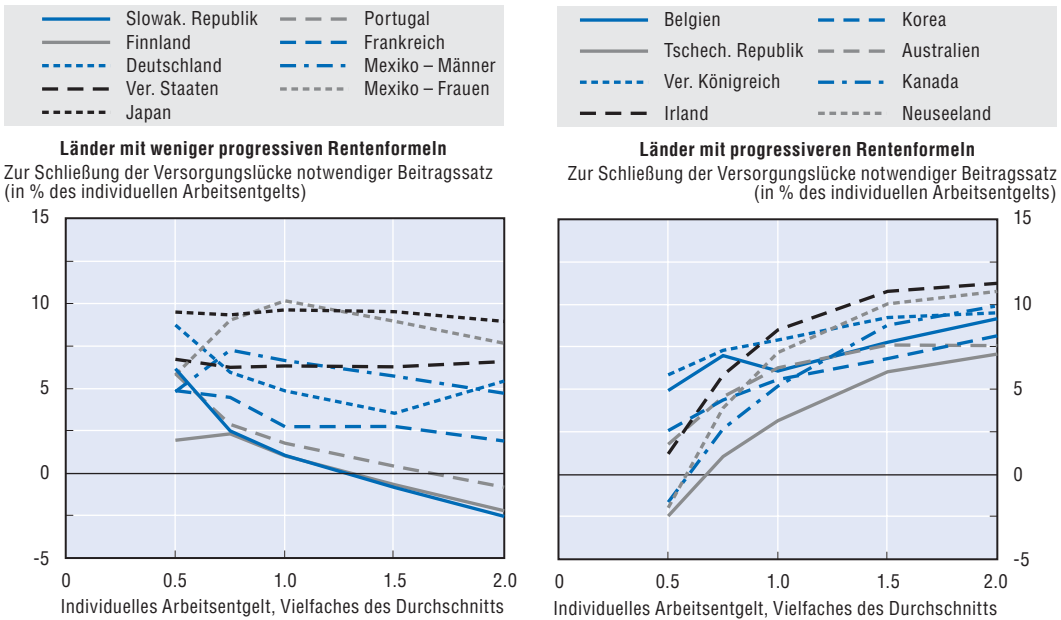
In Abbildung 4.4 wird untersucht, welchen Einfluss Unterschiede bei den verdienstabhängigen Ersatzquoten der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Notwendigkeit haben, für das Alter zu sparen, um die Benchmark-Gesamtersatzquote zu erreichen. Die Länder sind in derselben Weise zusammengestellt wie in Abbildung 4.3. In der Analyse wird davon ausgegangen, dass die Erwerbstätigen in ihrer Beitragsbiografie in freiwilligen Altersvorsorgeplänen zehn Fehljahre aufweisen (d.h. sie beginnen mit den Beitragszahlungen im Alter von 30 Jahren, entrichten dann aber bis zur Erreichung des nationalen Regelrentenalters jedes Jahr ihren Beitrag).

Im rechten Teil der Abbildung steigt der notwendige Beitragssatz mit dem Arbeitsentgelt. In Kanada, Neuseeland und der Tschechischen Republik beispielsweise besteht für Geringverdiener kaum oder gar kein Bedarf, sich privat um ihre Altersversorgung zu kümmern, da die gesetzlichen Rentenversicherungen dies bereits übernehmen. In Australien, Irland und Korea beträgt der notwendige Beitragssatz für Personen, die die Hälfte des durchschnittlichen Arbeitsentgelts verdienen, 2,5% oder weniger ihres Arbeitsverdiensts. Im Durchschnitt der acht Länder im rechten Teil der Abbildung liegt der notwendige Beitragssatz bei weniger als 1,5% für Geringverdiener, 6% für Durchschnittsverdiener und 9% für Spitzenverdiener (mit doppeltem Durchschnittsentgelt).

Der linke Teil von Abbildung 4.4 zeigt Länder mit weniger progressiven Renten als im rechten Teil der Abbildung. Erwerbstätige in Japan und den Vereinigten Staaten müssen über das gesamte Verdienstspektrum einen ähnlichen Anteil ihres Arbeitsentgelts sparen: jeweils etwa 9,5% bzw. 6,5% ihres Gehalts. Das legt den Schluss nahe, dass das Ausmaß der Progressivität in den gesetzlichen Rentensystemen Japans und der Vereinigten Staaten dem Durchschnitt der OECD-Länder nahekommt.

**Abbildung 4.4 Schließung der Versorgungslücke auf unterschiedlichen Verdienststufen**

Zur Erreichung der durchschnittlichen Bruttoersatzquote im OECD-Raum bei zehn fehlenden Jahren notwendiger Beitragssatz



Anmerkung: Die Länder sind gemäß dem OECD-Index der Progressivität der Rentenformel angeordnet worden.

Quelle: OECD-Rentenmodelle.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/651335460125>

Demgegenüber sind die Ersatzquoten in Deutschland über den Großteil des Verdienstspektrums konstant. Um die höhere Zilersatzquote zu erreichen, müssten Geringverdiener einen sehr viel höheren Beitragssatz von nahezu 9% entrichten als Durchschnittsverdiener, für die er bei etwa 5% liegt. Finnland und Portugal weisen ähnliche Verlaufsmuster auf.

**Auswirkungen von Steuern und Bedürftigkeitsprüfungen**

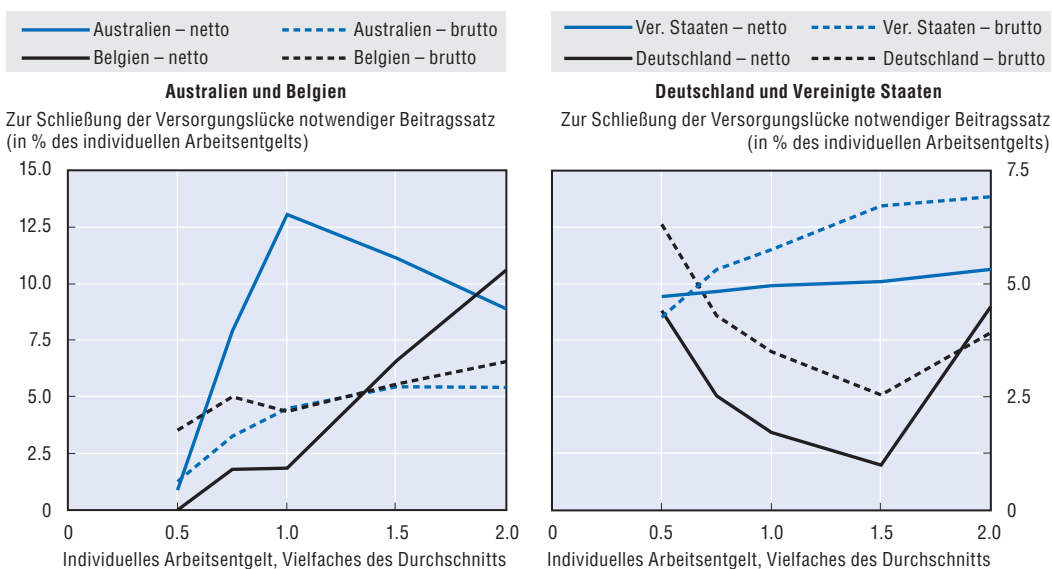
Bisher haben sich die Berechnungen ausschließlich auf die Bruttorentenansprüche konzentriert, obgleich es eindeutig das um Steuern und Sozialabgaben bereinigte Nettoeinkommen ist, das für die Bestimmung des Lebensstandards sowohl während des Erwerbslebens als auch im Ruhestand den Ausschlag gibt. Die Auswirkungen von Steuern und Sozialabgaben auf die Ergebnisse sind komplex. Eine vergleichsweise hohe Besteuerung der Renteneinkommen verstärkt die Notwendigkeit, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um einen gewissen Lebensstandard zu erreichen. Demgegenüber erhöhen hohe vom Arbeitnehmer zu entrichtende Steuern und Sozialabgaben die Nettoersatzquote, und daher ist im Vergleich zu anderen Ländern und Erwerbstätigen auf unterschiedlichen Stufen der Verdienstsкала die Notwendigkeit, zusätzliche Beiträge zu leisten, geringer.

In den Berechnungen wurde ferner unterstellt, dass sich die Ersparnisse aus freiwilligen privaten Altersvorsorgeplänen direkt im Renteneinkommen niederschlagen, und entsprechend außer Acht gelassen, dass die Leistungen in einigen Ländern Bedürftigkeitsprüfungen unterliegen. Eine zusätzliche private Vorsorge führt daher zu geringeren öffentlichen Rentenleistungen. Somit erhöhen Bedürftigkeitsprüfungen bei den Betroffenen die Notwendigkeit, selbst Vorsorge zu tragen.

In Abbildung 4.5 werden Brutto- und Nettoberechnungen des Beitragssatzes gegenübergestellt, der zur Erreichung der durchschnittlichen (Brutto- oder Netto-)Ersatzquote im OECD-Raum auf verschiedenen Verdienstniveaus in ausgewählten Ländern notwendig ist. Australien veranschaulicht den Effekt weitreichender Bedürftigkeitsprüfungen, die sogar Empfänger mittlerer und hoher Einkommen einbeziehen. Demnach müsste ein Durchschnittsverdiener beispielsweise 13% seines

### Abbildung 4.5 Schließung der Versorgungslücke: der Effekt von Steuern und Bedürftigkeitsprüfungen

Bei vollständiger Erwerbsbiografie zur Erreichung der durchschnittlichen (Brutto- und Netto-)Ersatzquote notwendiger Beitragssatz nach Arbeitsentgelt in Australien, Belgien, Deutschland und den Vereinigten Staaten



Anmerkung: Die Ordinate ist aus Gründen der Klarheit in den beiden Teilen der Abbildung unterschiedlich.

Quelle: OECD-Rentenmodelle.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/651368730015>

Arbeitsentgelts in einen freiwilligen privaten Rentenplan einzahlen – zusätzlich zu den 9% für die gesetzliche Rentenversicherung – um die durchschnittliche Nettoersatzquote im OECD-Raum zu erreichen. Der Grund hierfür ist, dass Einkommen aus einem privaten Altersvorsorgeplan derzeit eine Kürzung der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung um bis zu 40% ihres Grenzwerts zur Folge haben.

In Deutschland hingegen ist die Nettoversorgungslücke nahezu im gesamten Verdienstspektrum geringer als die Bruttoversorgungslücke. Am höchsten ist der notwendige Beitragssatz sowohl brutto als auch netto für Geringverdiener, da das deutsche Rentenversicherungssystem bis zur Beitragsbemessungsgrenze den Arbeitnehmern eine konstante Ersatzquote bietet, wohingegen die durchschnittliche Ersatzquote im OECD-Raum eine progressive Struktur hat, mit höheren Ersatzquoten für Geringverdiener. Der Hauptgrund für die großen Unterschiede zwischen den Brutto- und Nettomessgrößen der zur Schließung der Versorgungslücke notwendigen Beitragssätze ist die relativ hohe Steuer- und Abgabenbelastung, der sich Arbeitskräfte und Rentner in Deutschland gegenübersehen.

Der Effekt der Steuern auf die Berechnungen der Versorgungslücke ist in Belgien am dramatischsten. Erwerbstätige mit niedrigem und mittlerem Einkommen müssen hier verhältnismäßig hohe Steuern und Sozialabgaben entrichten, zahlen im Ruhestand aber nur geringe oder gar keine Steuern. Hierdurch wird der notwendige Beitragssatz erheblich reduziert. Allerdings zahlen Bezieher höherer Einkommen auch im Ruhestand einen signifikanten Teil ihres Einkommens für Steuern, wodurch sich der notwendige Beitragssatz auf Nettobasis im Vergleich zu den Berechnungen auf Bruttobasis erhöht.

Schließlich ist das Muster der notwendigen Beitragssätze in den Vereinigten Staaten auf Brutto- und Nettobasis sehr ähnlich. Das ist auch in vielen anderen Ländern der Fall, die in der Abbildung nicht angeführt sind, wie beispielsweise Kanada, Irland und das Vereinigte Königreich.

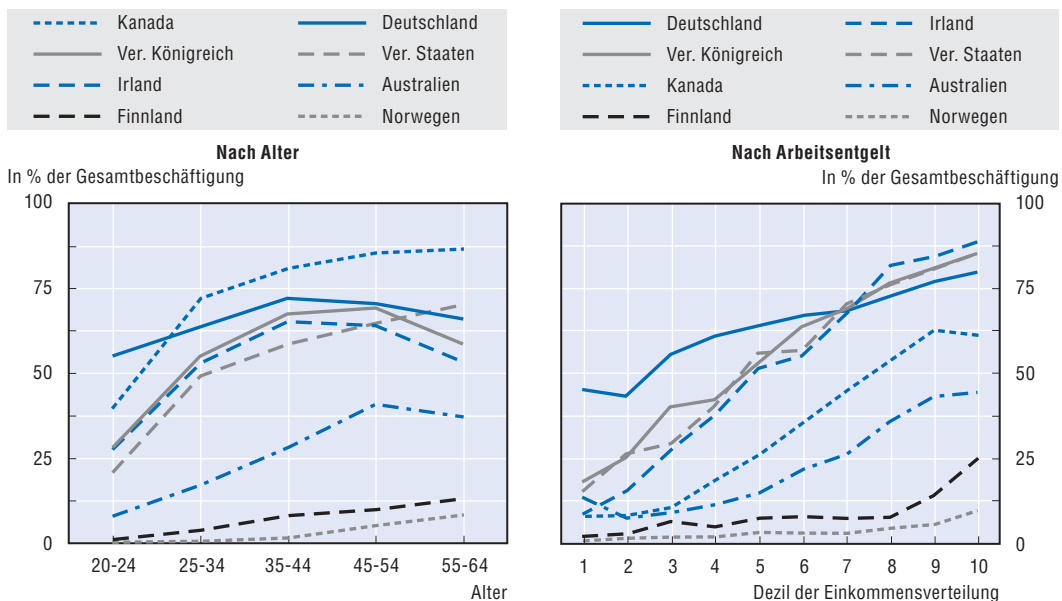
## 2. Erfassungsgrad der freiwilligen privaten Rentenversicherung nach Alter und Arbeitsentgelt<sup>4</sup>

Die Haushaltserhebungen entnommenen Informationen zum Erfassungsgrad der privaten Rentenversicherungen beziehen sich auf acht OECD-Länder, in deren Mehrzahl die gesetzlichen Rentenversicherungen eine relativ niedrige Ersatzquote bieten. In diesen Fällen müssen die Betroffenen zusätzlich freiwillige Rentenversicherungen abschließen, um ihr künftiges Renteneinkommen zu ergänzen.

Zwischen dem Erfassungsgrad der freiwilligen privaten Altersvorsorgepläne und dem Alter besteht ein unimodaler Zusammenhang, der im besten Erwerbsalter, d.h. 35-44 bzw. 45-54 Jahre je nach Land, seinen Höhepunkt erreicht (linker Teil von Abb. 4.6). In Deutschland haben aber junge Menschen eher eine private Altersvorsorge als ältere, was wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass jüngst eine steuerlich begünstigter Rentensparplan eingeführt wurde. In den meisten Ländern wird im höheren Erwerbsalter ein Rückgang der Erfassungsquoten beobachtet (mit den nennenswerten Ausnahmen Kanadas und der Vereinigten Staaten). Das könnte damit zusammenhängen, dass Empfänger privater Rentenleistungen (auf Grund ihres im Vergleich zu Personen ohne privaten Rentensparplan größeren Rentenvermögens) früher in den Ruhestand gehen.

Der Erfassungsgrad freiwilliger privater Altersvorsorgepläne steigt im Allgemeinen mit dem Arbeitsentgelt (rechter Teil von Abb. 4.6). Er erreicht aber generell nach dem siebten und achten Dezil der Verteilung ein Plateau. In den Gruppen mit dem niedrigsten Arbeitsentgelt ist der Erfassungsgrad gering: Er liegt in allen Ländern außer Deutschland (40%) bei 10-20%.

Abbildung 4.6 Erfassungsgrad freiwilliger privater Altersvorsorgepläne  
In Prozent der Gesamtbeschäftigung



Quelle: Antolin, P. und E.R. Whitehouse (2009), „Filling the Pension Gap: Coverage and Value of Voluntary Retirement Savings“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 69, OECD; OECD-Analyse nationaler Daten (Finnland und Norwegen).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/651406013027>

Ogleich in vielen untersuchten Ländern weit über die Hälfte der Erwerbsbevölkerung insgesamt eine freiwillige private Rentenversicherung abgeschlossen hat, sind diese privaten Altersvorsorgepläne in der Bevölkerung ungleich verteilt. So sind jüngere Arbeitskräfte und Bezieher von Niedrigeinkommen sehr viel seltener Teilnehmer an privaten Altersvorsorgeplänen. Die Analyse der Versorgungslücken in Abschnitt 1 dieses Sonderkapitels hat gezeigt, dass Bezieher niedrigerer Einkommen in Australien, Irland und Kanada die durchschnittliche Ersatzquote im OECD-Raum mit geringen und auch gar keinen Ersparnissen aus freiwilligen privaten Rentenvorsorgeplänen erreichen können.

Niedrige Erfassungsraten unter Geringverdienern sind in diesen Ländern daher kein so großes politisches Anliegen wie im Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, wo sogar Geringverdiener während ihres Erwerbslebens 4-5% ihres Arbeitsentgelts sparen müssen, um die Benchmark-Ersatzquote zu erreichen. Die Versorgungslücken der Geringverdiener sind auch in Deutschland verhältnismäßig groß, in diesen Gruppen ist aber der Erfassungsgrad der privaten Rentenversicherungen ebenfalls hoch. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass einige, wenn auch nicht alle, OECD-Länder ihre Anstrengungen auf die Ausdehnung des Erfassungsgrads privater Zusatzversicherungen unter Geringverdienern konzentrieren müssen.

Die Teilnehmerzahlen an privaten Versicherungsprogrammen nach Alter lassen vermuten, dass die meisten Personen, die letztlich über eine private Rentenversicherung verfügen, erst mit 30 Jahren oder noch später mit den Beitragszahlungen beginnen. Diese Fehljahre in der Beitragsbiografie der Betroffenen erhöhen die in den aktiven Beitragsjahren notwendigen Sparanstrengungen. Bei einer Verschiebung des Beitritts zu einem privaten Altersvorsorgeplan von 20 auf 30 Jahre erhöht sich der notwendige Beitragssatz um nahezu die Hälfte (vgl. Abb. 4.2). Folglich muss die staatliche Politik stärker bei jüngeren Arbeitnehmern ansetzen und diese dazu bewegen, den Zeitpunkt, an dem sie mit den Beitragszahlungen in eine private Rentenversicherung beginnen, vorzuverlegen.

### 3. Beiträge zu privaten Altersvorsorgeplänen

Angaben zu freiwilligen Beiträgen an private Rentenversicherungen stehen nur für wenige der Länder zur Verfügung, die in Abschnitt 1 dieses Sonderkapitels als Länder mit Versorgungslücke identifiziert wurden. Tabelle 4.1 zeigt, dass die Beitragssätze nahezu den Sätzen entsprechen (Belgien, Deutschland) oder diese geringfügig überschreiten, die unter Voraussetzung einer vollständigen Erwerbsbiografie zur Schließung der Versorgungslücke notwendig sind. Sobald aber ein Zeitraum mit fehlenden Beitragsjahren berücksichtigt wird, weisen sehr viel mehr Länder einen unzureichenden durchschnittlichen Beitragssatz auf (Belgien, Deutschland, Tschechische Republik). Im Vereinigten Königreich liegt der Durchschnittssatz nahe am Beitragssatz, der bei zehn Fehljahren notwendig ist. Aber zusätzlich zu den Erwerbstätigen ohne Versicherungsschutz entrichten viele Personen in der Regel unter dem Durchschnitt liegende Beiträge. In Irland beispielsweise beträgt der durchschnittliche Beitragssatz in Rentensystemen mit Beitragsprimat 10% und wird zu gleichen Anteilen vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer getragen. Jedoch liegt in 30% der privaten Altersvorsorgepläne der Arbeitnehmerbeitragssatz bei unter 5%, während in 18% der Programme der Arbeitgeberbeitragssatz bei unter 5% angesiedelt ist.

Tabelle 4.1 **Gesamtbeitragssätze zu freiwilligen Rentensystemen mit Beitragsprimat**  
In Prozent des Arbeitsentgelts

	Durchschnittlicher Beitragssatz
Belgien	4.3
Deutschland	4.0
Irland	10.0
Tschechische Republik	2.5
Vereinigtes Königreich	8.8
Vereinigte Staaten	9.0

*Anmerkung:* Die Daten für das Vereinigte Königreich beziehen sich auf Betriebsrenten mit Beitragsprimat, Personen mit anderen Formen der privaten Vorsorge bleiben unberücksichtigt. Die Zahlen wurden gerundet.

*Quelle:* Antolín, P. und E.R. Whitehouse (2009), „Filling the Pension Gap: Coverage and Value of Voluntary Retirement Savings“, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 69, OECD.

### 4. Maßnahmen zur Förderung der privaten Altersvorsorge

Für Arbeitskräfte, die heute in den Arbeitsmarkt eintreten, werden die staatlichen Renten wesentlich niedriger ausfallen als die ihrer Eltern und Großeltern. Das bedeutet mit anderen Worten, dass sie freiwillige private Altersvorsorgepläne abschließen müssen, um ihren Lebensstandard nach

dem Renteneintritt aufrechtzuerhalten. Und in der Tat fußen viele Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Annahme, dass die freiwillige Altersvorsorge zunehmen *wird*. In einigen Ländern, wie Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, ist dies bereits seit langem der Fall. In anderen Ländern hingegen, z.B. Deutschland und Frankreich, ist es ein neues Phänomen. Darüber hinaus sind inzwischen auch andere Kategorien der Bevölkerung von der Notwendigkeit des Altersvorsorgesparens betroffen, darunter auch Bevölkerungsgruppen wie Geringverdiener, die es bisher nicht gewohnt waren, diesbezügliche Entscheidungen zu treffen.

Einige Daten lassen vermuten, dass der Erfassungsgrad der privaten Altersvorsorgepläne und die Beitragshöhe zufriedenstellend und angemessen sind. Andere wiederum deuten auf die Existenz erheblicher Versorgungslücken hin. In Ermangelung in sich schlüssiger Informationen dürfen die politischen Entscheidungsträger nicht in ihren Anstrengungen nachlassen. Glücklicherweise haben sich die Regierungen sehr aktiv für die Konzipierung von Maßnahmen zur Förderung der privaten Vorsorge eingesetzt.

### ***Versicherungspflicht***

Private Altersvorsorge zur Pflicht zu machen, ist ein einfacher Weg, um sowohl einen hohen privaten Rentenversicherungsschutz als auch eine einheitliche Verteilung der Leistungen in den verschiedenen Alters- und Verdienststufen zu gewährleisten. In Ländern wie Australien, Island, Norwegen und der Schweiz hatten private Altersvorsorgepläne seit jeher einen breiten Erfassungsgrad (mindestens 50% der Beschäftigten). Der Staat hat die Arbeitgeber in diesen Ländern einfach dazu verpflichtet, für ihre Mitarbeiter private Altersvorsorgepläne einzurichten und in diese einzuzahlen. Die Leistungen der öffentlichen Rentenversicherung lagen aber im Allgemeinen unter dem Niveau der privaten Versicherungen, das üblich war, als diese noch auf freiwilliger Basis angeboten wurden. Eine zweite Maßnahme bestand darin, die Entrichtung von Beiträgen zur privaten Altersvorsorge als Ersatz für den verlorenen Teil der staatlichen Rente zur Pflicht zu machen. Länder wie Mexiko, Polen, die Slowakische Republik, Schweden und Ungarn haben alle diesen Weg gewählt.

Andere Länder, darunter Dänemark und die Niederlande, haben den Beitritt zu einer privaten Rentenversicherung nicht direkt zur Pflicht gemacht, dieser wird aber durch arbeitsvertragliche Vereinbarungen *de facto* verpflichtend (quasi-obligatorisch), und der Erfassungsgrad übersteigt 85% der Mitarbeiter. Dasselbe gilt auch für Schweden. Die Zahl der Mitglieder in privaten Versicherungen hat auch in Belgien und Deutschland durch die Einführung branchenweiter Rentenpläne allmählich zugenommen. Allerdings lässt sich dieses Modell nur schwer auf andere OECD-Länder übertragen, in denen die Arbeitsmarktstrukturen und die Arbeitsbeziehungen für die Erreichung einer nahezu universellen Abdeckung durch private Rentenversicherungen weniger geeignet sind.

Das Hauptargument für den Versicherungszwang besteht darin, dass er einer Situation vorbeugt, in der es die Betroffenen im Nachhinein bereuen, in jüngerem Alter nicht ausreichend für den Ruhestand gespart zu haben. Außerdem schützt er die Gesellschaft davor, Sozialleistungen für Menschen erbringen zu müssen, die es versäumt haben, für das Alter vorzusorgen. Die Umsetzung dieses paternalistischen Konzepts ist einfach: Es muss lediglich eine Zielersatzquote (verdienstabhängig oder nicht) festgelegt und dann sichergestellt werden, dass die Rentner dieses Ziel entweder mit den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung oder ihrer obligatorischen privaten Altersvorsorge erreichen.

Eine wichtige, bisher aber leider unbeantwortet gebliebene Frage lautet, ob der Zwang notwendig ist. Sind Menschen so kurzfristig? Schaffen sie es nicht, hinreichend für ihre Altersvorsorge zu sparen, wenn man sie sich selbst überlässt? Die Analyse der Renteneinkommen im vorangegangenen Sonderkapitel „Einkommen und Armut älterer Menschen“ legt den Schluss nahe, dass die Renteneinkommen nach Bereinigung um die Haushaltsgröße im Trend 75-85% des Durchschnittseinkommens der Gesamtbevölkerung ausmachen. Zwischen den relativen Einkommen und der Art des Rentensystems besteht indessen kein Zusammenhang. Freiwillige private Altersvorsorgepläne spielen in Kanada und den Vereinigten Staaten eine wichtige Rolle, wo die relativen Einkommen der älteren Bevölkerung über dem OECD-Durchschnitt liegen. Das Gleiche gilt für Irland, wo die Renteneinkommen am niedrigsten sind, und das Vereinigte Königreich, in dem die Renteneinkommen ebenfalls weit unten angesiedelt sind. In OECD (2001) wurde dieses Phänomen als

„Konvergenz der Ergebnisse, Divergenz der Mittel“ bezeichnet. Diese Daten widerlegen die Myopie-Hypothese in einigen Punkten.

Einige Argumente sprechen auch gegen die Verpflichtung zur privaten Vorsorge:

- Erstens ist eine obligatorische private Vorsorge, selbst wenn die Menschen kurzsichtig sind und nicht hinreichend vorsorgen, nicht immer angebracht. Wird die private Altersvorsorge zur Pflicht, muss eine Zielersatzquote festgelegt werden, deren korrekte Bestimmung schwierig, aber von großer Bedeutung ist. Die Verluste an individueller Wohlfahrt, die entstehen, weil Menschen zu übermäßig starkem Vorsorgespahren angehalten werden, können ebenso verheerend sein wie die Folgen von Kurzsichtigkeit und unzureichender Vorsorge. So können beispielsweise für die private Altersvorsorge mobilisierte Ressourcen in der Kindererziehung letztlich fehlen.
- Zweitens sind formelle Rentenpläne nicht das einzige Instrument, das Menschen zum Vorsorgespahren zur Verfügung steht und von ihnen genutzt wird. Einige würden vielleicht gerne in Immobilien oder ihr eigenes Unternehmen investieren. Dieses ganz und gar vernünftige Investitionsverhalten kann durch eine Verpflichtung zu massivem Rentensparen im Rahmen formeller Rentensparpläne verhindert werden.
- Drittens werden Pflichtbeiträge zu Rentenversicherungen häufig wie eine Steuer empfunden, was den Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung zu mindern droht.
- Schließlich haben sich die Anbieter freiwilliger privater Rentenversicherungen – insbesondere betrieblicher Vorsorgepläne – der Beitragspflicht häufig widersetzt, aus Angst vor massiven Austritten aus den von ihnen bereits angebotenen Programmen. Ferner besteht die Gefahr, dass das Leistungsniveau gesenkt wird, wenn die von der Regierung festgelegte Zielersatzquote niedriger ist als die jeweils geltenden Normen.

### ***Sanfter Zwang***

Die Altersvorsorge zur Pflicht zu machen, ist mit Nachteilen verbunden, während das alleinige Angebot freiwilliger privater Altersvorsorgepläne die Gefahr birgt, dass der Einzelne nicht hinreichend spart. Die automatische Einbeziehung einer Person in eine private Rentenversicherung (*automatic enrolment*) bedeutet, dass die Betroffenen nicht entscheiden, einem System beizutreten, sondern aus einem System auszuscheiden. Ziel ist es, den Erfassungsgrad bei gleichzeitiger Wahrung der individuellen Freiheit zu erhöhen. Viele Menschen geben in Umfragen an, dass Rentensparen für sie wichtig ist und sie das Gefühl haben, für ihren Ruhestand vorsorgen zu müssen (OECD, 2005). Leider lassen diese Personen ihren Worten nur selten Taten folgen. Ein offensichtlicher Hinderungsgrund ist, dass sich der Beitritt zu einer privaten Rentenversicherung als langwierig und komplex herausstellen kann, zumal es häufig an Informationen und Kenntnissen über die verschiedenen Rentensparoptionen mangelt. Durch die automatische Einbeziehung sollen aus Zauderern Rentensparer werden.

Im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten haben zahlreiche arbeitgeberseitige Altersvorsorgepläne lange Zeit vom Mechanismus der automatischen Einbeziehung Gebrauch gemacht, um die Teilnehmerzahl unter den Mitarbeitern zu erhöhen. In den Vereinigten Staaten wurde in letzter Zeit eine rasche Expansion der automatischen Einbeziehung in betriebliche kapitalgedeckte Systeme mit Beitragsprimat beobachtet (bekannt unter der Bezeichnung 401(k)-Pläne in Anlehnung an die entsprechende Klausel Nummer 4, Absatz (k) aus dem Steuergesetz), von 8,4% im Jahr 2003 auf 16,9% im Jahr 2005, wobei größere Pläne den stärksten Zuwachs verzeichneten. Im Jahr 2002 funktionierten nur 17% dieser Pläne nach dem Grundsatz der automatischen Einbeziehung, 2006 waren es 41,3%. Ihr Anteil wird sich infolge von Gesetzesänderungen, mit denen die der automatischen Einbeziehung im Wege stehenden Hindernisse beseitigt wurden, in Zukunft voraussichtlich noch erhöhen.

In einer Analyse der Situation im Vereinigten Königreich werden vier Beitrittsverfahren unterschieden. Bei etwa 44% der Beschäftigten wurde das Verfahren des „streamlined joining“ („vereinfachter Beitritt“) angewendet, was bedeutet, dass sie lediglich ein bereits ausgefülltes

Formular zu unterzeichnen haben (McKay, 2006). Nur 19% der Beschäftigten traten einem Plan mit vollständig automatischer Einbeziehung bei, aus dem sie nur austreten können, wenn sie sich ausdrücklich dagegen entscheiden. Wie in den Vereinigten Staaten waren diese beiden Beitrittsverfahren bei größeren Arbeitgebern geläufiger. Das traditionelle Opt-in-Verfahren galt für 19% der Pläne, gewichtet nach der Zahl der Teilnehmer.

Die automatische Einbeziehung wird mittlerweile auf nationaler Ebene umgesetzt. Neuseeland ist bereits dazu übergegangen, und das Vereinigte Königreich steht kurz davor. Auch in Deutschland, Irland und den Vereinigten Staaten wurde bereits lebhaft über derartige Programme diskutiert.

Die Kernfrage, die sich im Zusammenhang mit der automatischen Einbeziehung stellt, lautet, ob sie funktioniert. Trotz der wachsenden Befürwortung der automatischen Einbeziehung in Betriebsrenten sind bisher kaum Informationen über ihre Wirkung vorhanden. In einer der am häufigsten zitierten Arbeiten – Madrian und Shea (2001) – wird die Situation eines Arbeitgebers in den Vereinigten Staaten untersucht. Vor der automatischen Einbeziehung hatten sich unter den Mitarbeitern, die seit weniger als drei Jahren im Unternehmen tätig waren, nur 57% für die Betriebsrente entschieden, unter den Personen mit über zehnjähriger Betriebszugehörigkeit waren es über 80%. In den ersten 18 Monaten der automatischen Einbeziehung erhöhte sich der Teilnahmegrad auf 86%. Auch Beshears et al. (2006) berichteten in Bezug auf ein anderes Unternehmen von einer Zunahme der Versicherungszahl unter Mitarbeitern mit dreimonatiger Betriebszugehörigkeit um 35 Prozentpunkte, im Vergleich zu 25 Prozentpunkten bei zweijähriger Betriebszugehörigkeit. Diese Ergebnisse lassen vermuten, dass die automatische Einbeziehung mehr Menschen dazu bewegt, sich für den Beitritt zu einer betrieblichen Altersvorsorge zu entscheiden, sich der Erfassungsgrad unter den langjährigen Betriebsangehörigen aber nicht so stark erhöht.

Horack und Wood (2005) untersuchten im Vereinigten Königreich die Betriebsrentensysteme von elf Unternehmen, die ihre Beitrittsmodalitäten geändert haben. Zwei Firmen haben den Erfassungsgrad der Betriebsrente nach Einführung der automatischen Einbeziehung jeweils von 25% auf 58% und von 45% auf 62% erhöht. In den beiden anderen Unternehmen war der Erfassungsgrad mit 86% bzw. 88% bereits sehr hoch, was höchstwahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass die Pläne für die Arbeitnehmer beitragsfrei waren. Die automatische Einbeziehung erhöhte den Erfassungsgrad auf 92% bzw. 100%. Eine weitere Erhebung, die vom Department of Work and Pensions (Ministerium für Arbeit und Altersversorgung) durchgeführt wurde, ergab einen Erfassungsgrad von 41% bei Betriebsrenten mit traditionellem Opt-in und 60% bei automatischer Einbeziehung (McKay, 2006). Diese Angaben beziehen sich auf größere Arbeitgeber (mit mehr als 20 Beschäftigten). Unter kleineren Arbeitgebern war der Erfassungsgrad bei den Systemen mit traditionellem und automatischem Beitritt praktisch identisch (67%).

Neuseelands Rentensparprogramm für Arbeitnehmer, KiwiSaver, das im Juli 2007 eingeführt wurde, ist das erste nationale Programm, in dem die automatische Einbeziehung umgesetzt wurde (Rashbrooke, 2009). Die Arbeitgeber müssen neue Mitarbeiter in das Programm aufnehmen, und die Mitarbeiter haben zwei Monate Zeit, sich ausdrücklich dagegen zu entscheiden. Bisher lag der Anteil der Arbeitskräfte, die sich ausdrücklich gegen die Versicherung entschieden haben, im Schnitt bei etwa einem Drittel. Es ist nicht überraschend, dass die Ablehnung unter jüngeren Arbeitskräften weiter verbreitet ist (in der Altersgruppe 25-34 Jahre sind es beispielsweise 37%) als in höheren Altersgruppen (25% in der Altersgruppe ab 55 Jahre). Jedoch wird die Analyse der in Neuseeland verfolgten Politik durch die großzügigen Anreize für den Beitritt zum KiwiSaver-Programm erschwert. Beispielsweise sind 47% der Mitglieder dem Programm über ein Finanzdienstleistungsunternehmen beigetreten und weitere 17% über ihren Arbeitgeber. So kann nur für 36% der KiwiSaver mit Sicherheit gesagt werden, dass sie automatisch in das Programm einbezogen wurden.

Insgesamt deuten die genannten Studien darauf hin, dass die automatische Einbeziehung einen beachtlichen Einfluss auf die Teilnehmerzahl privater Rentenversicherungen hat. Jedoch empfiehlt es sich, bei einer so begrenzten Zahl an Fallstudien von Verallgemeinerungen abzusehen. Außerdem sprechen viele Gründe dafür, dass die nationalen Programme und die arbeitgeberseitig angebotenen Altersvorsorgepläne mit der automatischen Eingliederung unterschiedliche Erfahrungen machen. Um die Effizienz der Methode des „sanften Zwangs“ als Instrument zur Erweiterung des Erfassungsgrads evaluieren zu können, bedarf es eindeutig weiterer Informationen.



- Erstens dürften die Effekte auf die künftigen Renten nicht groß sein, wenn die automatische Einbeziehung nur das Phänomen des Attentismus mindert, indem sie den Beginn des Rentensparens vorverlegt.
- Zweitens bedarf es längerfristiger Daten, um beurteilen zu können, wie lange die Teilnehmer nach der automatischen Eingliederung in der Versicherung bleiben. So können die Arbeitskräfte nämlich im Laufe der Zeit ihre Trägheit in die andere Richtung überwinden, wenn ihnen klar wird, dass sie ihr Einkommen nach einem Ausstieg aus dem Vorsorgeplan rasch steigern können.
- Drittens muss untersucht werden, wie der Einzelne seine Beiträge zu Rentensparplänen mit automatischer Einbeziehung finanziert (vgl. die Analyse der Steueranreize weiter unten).
- Viertens wurden die individuellen Ersparnisse im Rahmen der Programme mit automatischer Einbeziehung in erheblichem Umfang subventioniert. Ein sehr gutes Beispiel hierfür ist die staatliche Förderung des KiwiSaver-Programms in Neuseeland. Im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten sahen die betrieblichen Altersvorsorgeprogramme jedoch sämtlich Arbeitgeberbeiträge in unterschiedlicher Größenordnung vor. Infolgedessen muss sehr sorgfältig unterschieden werden zwischen dem „alleinigen“ Effekt der automatischen Einbeziehung und dem Einfluss anderer Maßnahmen, wie Steuererleichterungen, Arbeitgeberbeiträge und sonstige Subventionen.

Gegen den sanften Zwang werden generell zwei Arten von Argumenten angeführt: Die einen begünstigen einen „harten“ Zwang, die anderen befürworten ein auf rein freiwilliger Basis beruhendes Konzept. Für das erste Argument spricht die Tatsache, dass die automatische Einbeziehung in ihrer gegenwärtigen Form den Erfassungsgrad nicht erheblich erhöht. Das Argument zu Gunsten eines rein auf freiwilliger Basis beruhenden Ansatzes erinnert an die Einwände gegen den Versicherungszwang, denen zufolge die Einführung von Programmen mit automatischer Einbeziehung alle bereits bestehenden Programme verdrängen und eine Nivellierung des Renteneinkommens nach unten zur Folge haben wird. Fallstudien zur automatischen Einbeziehung in den Vereinigten Staaten haben beispielsweise ergeben, dass der Standardbeitragssatz ein aussagekräftiger Indikator für die Programmteilnehmer ist und die automatische Einbeziehung mithin den durchschnittlichen Beitragssatz senkt (vgl. beispielsweise Beshears et al., 2006, sowie Madrian und Shea, 2001). In der Tat haben viele Arbeitgeber ganz bewusst niedrige Standardbeitragssätze festgelegt, um die Zahl der Austritte auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass zur Erweiterung des Erfassungsgrads privater Rentenversicherungen verstärkt auf das Instrument der automatischen Einbeziehung zurückgegriffen wird. Umfrageergebnisse legen den Schluss nahe, dass die automatische Einbeziehung im Vereinigten Königreich von der Bevölkerung besser aufgenommen wird als die Pflichtversicherung (Bunt et al., 2006; Hall et al., 2006). Und die Ansichten der Wähler werden von vielen Politikern geteilt, die befürchten, dass Arbeitnehmer die obligatorischen Beiträge zu privaten Rentenversicherungen als eine unerwünschte Besteuerung ihres Arbeitsentgelts betrachten.

### ***Finanzielle Bildung***

Die Vermittlung von Finanzwissen kann auch dazu dienen, das Bewusstsein der Arbeitskräfte für die Notwendigkeit der privaten Altersvorsorge zu schärfen, und es besteht die Hoffnung, dass sich dadurch auch der Erfassungsgrad der freiwilligen kapitalgedeckten Versicherungen erhöht. So sind z.B. Belege dafür vorhanden, dass von Arbeitgebern veranstaltete Informationskampagnen eine Erhöhung der Teilnehmerzahlen und Beitragsleistungen an private Rentenversicherungen zur Folge hatten (OECD, 2005). Aus in den Vereinigten Staaten durchgeführten Studien geht beispielsweise hervor, dass Arbeitskräfte, die den finanziellen Hintergrund der 401(k)-Pläne besser verstehen, diesem Plan eher beitreten (oder weniger häufig bewusst aus Plänen mit automatischer Einbeziehung wieder ausscheiden). Individuelle Rentenanwartschaftsbescheide – die jüngst u.a. in Deutschland, Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich eingeführt oder verbessert worden sind – können dem Einzelnen dabei helfen, seinen Ruhestand besser zu planen und im Bereich der freiwilligen Vorsorge fundierte Entscheidungen zu treffen.

### ***Erleichterung des Zugangs zu privaten Altersvorsorgeplänen***

Die Teilnahme könnte durch eine Erleichterung des Zugangs zur privaten Vorsorge erhöht werden. Betriebsrenten werden fast ausschließlich von großen Arbeitgebern angeboten. Nur knapp 50% der Arbeitskräfte in Unternehmen mit weniger als 25 Mitarbeitern haben im Vereinigten Königreich Zugang zu einer Betriebsrente, im Vergleich zu über 95% in Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten (Office of National Statistics, 2009, Tabelle 6.10). In den Vereinigten Staaten bieten etwa zwei Drittel der Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern eine Betriebsrente an, gegenüber 28% der kleineren Unternehmen mit weniger als 25 Beschäftigten. Dieses Bild findet sich auch in anderen Ländern wieder. Mitarbeiter kleinerer Unternehmen verdienen generell vergleichsweise wenig, was bedeutet, dass Geringverdiener weniger Zugangsmöglichkeiten zu betrieblichen Vorsorgeplänen haben. In den Vereinigten Staaten beispielsweise sind etwa 30% der Arbeitskräfte, die weniger als 20 000 US-\$ verdienen, in Unternehmen mit Betriebsrentenangebot beschäftigt, während ihr Anteil unter den Arbeitskräften mit einem Arbeitsverdienst von über 50 000 US-\$ bei nahezu 70% liegt (Copeland, 2007).

Begründet wird die Tatsache, dass kleinere Unternehmen weniger häufig Betriebsrenten anbieten, mit den mit derartigen Programmen verbundenen hohen festen Verwaltungskosten, von denen ein Teil durch die Notwendigkeit der Einhaltung bestimmter Vorschriften bedingt ist. Die Vereinigten Staaten haben auf dieses Problem reagiert, indem sie kleinen Arbeitgebern die Einrichtung betrieblicher Altersvorsorgepläne mit geringeren administrativen Auflagen ermöglichen als es bei großen Unternehmen der Fall ist. Beispielsweise können Arbeitgeber einen vereinfachten Rentenplan (*Simplified Employee Pension* – SEP) einrichten, bei dem es sich um einen Zusammenschluss individueller Rentenkonten handelt, die von einem als Treuhänder fungierenden Finanzinstitut verwaltet werden.

### ***Steuerliche Anreize***

Zur Förderung der Teilnahme an freiwilligen privaten Altersvorsorgeplänen genießen sowohl die Beitragszahlungen als auch die Renditen aus den Investitionen in Rentenpläne regelmäßig eine steuerliche Vorzugsbehandlung. Dahinter steht der Gedanke, dass eine höhere *Nettorendite* auf Spareinlagen den Einzelnen dazu veranlassen wird, mehr zu sparen. An diese steuerlichen Anreize sind im Allgemeinen Bedingungen geknüpft, die in der Regel die Laufzeit der Sparverträge sowie Einschränkungen hinsichtlich der Auszahlungsmöglichkeiten betreffen. Es sind gerade diese Bedingungen, die für „Rentensparpläne“ kennzeichnend sind (vgl. beispielsweise Engen et al., 1994 und 1996).

Die Kernfrage, die sich die politischen Entscheidungsträger stellen, lautet, ob derartige Steueranreize die für die Altersvorsorge bestimmten Ersparnisse auch effektiv erhöhen. Die OECD hat die Anreize gemessen, die zum Rentensparen in Vorsorgeplänen geboten werden, indem sie den effektiven Steuersatz auf Ersparnisse zur Alterssicherung mit dem Steuersatz verglichen hat, der auf „Referenzersparnisse“ erhoben wird; hierbei handelt es sich in der Regel um Bankeinlagen (Yoo und De Serres, 2004). Das Ausmaß der Steueranreize wird in Prozent der Beiträge berechnet, wobei die aus steuerlich abzugsfähigen Beiträgen und steuerfreien Kapitalrenditen resultierenden Mindereinnahmen berücksichtigt werden und auch den Einnahmen Rechnung getragen wird, die entstehen, wenn Leistungen ausgezahlt werden. Zu beachten ist, dass in der Studie die Steuerparameter und -bestimmungen von 2003 zu Grunde gelegt werden; in vielen Ländern hat sich die steuerliche Behandlung der Renten seither aber erheblich verändert.

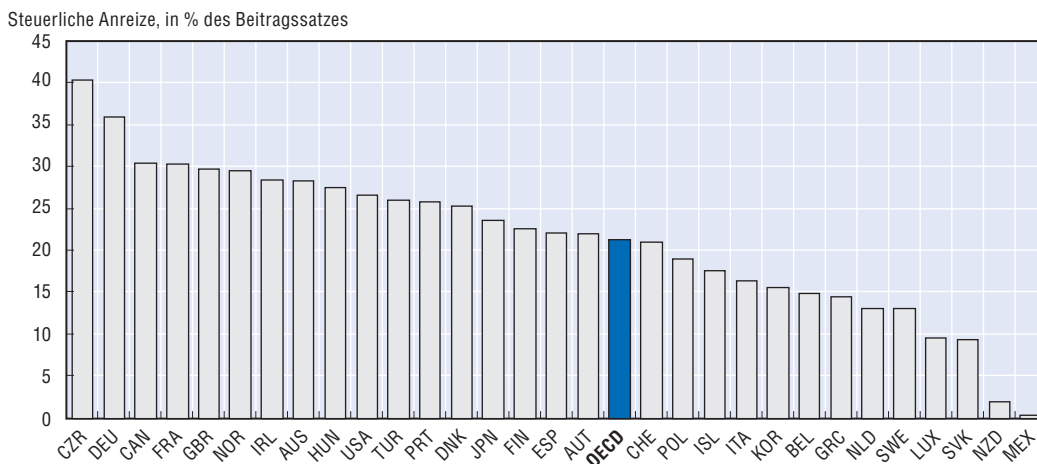
Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass in der Tat ein Anreiz zum Rentensparen in Pensionsfonds besteht (Abb. 4.7). Der Umfang der steuerlichen Anreize variiert erheblich, er reicht von null in Mexiko und Neuseeland bis zu über 40% der Beiträge in der Tschechischen Republik. Von diesen beiden Extremen einmal abgesehen, bieten die meisten Länder steuerliche Anreize in Höhe von etwa 10% der Beiträge, wobei der OECD-Durchschnitt bei über 20% liegt.

Aus Überblicken der Fachliteratur geht hervor, dass steuerliche Anreize für die private Vorsorge das *Rentensparen* tatsächlich erhöhen (vgl. z.B. Engen et al., 1994 und 1996). Diese Zunahme des Vorsorgesparens könnte aber auch das Ergebnis anderer Sparbemühungen sein, so z.B. von Personen, die ihre Gesamtersparnisse bewusst erhöhen (d.h. neu sparen), oder Personen, die Ersparnisse aus anderen Sparinstrumenten umschichten (d.h. Reallokation), wobei sie die Gesamthöhe

ihrer Ersparnisse unverändert lassen. Leider liefern die empirischen Belege zur Beantwortung der Frage, ob es sich bei dem in steuerlich begünstigten Rentenprogrammen angesparten Kapital um Neueinzahlungen oder Umschichtungen handelt, ein uneinheitliches Bild und basieren weitgehend auf Daten aus den Vereinigten Staaten.

#### Abbildung 4.7 Steuerliche Anreize zum Rentensparen im Vergleich zu sonstigen Referenzsparanlagen

Parameter und Bestimmungen von 2003



Quelle: Yoo, K.Y. und A. De Serres (2004), „Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries“, *OECD Economic Studies*, Vol. 39, No. 2, S. 73-110.

Falls Neuersparnisse den größten Platz einnehmen, werden die *nationalen* Ersparnisse (unter Berücksichtigung der durch die Steueranreize bedingten Verringerung der öffentlichen Ersparnisse) sehr wahrscheinlich steigen. Wenn aber die Reallokation einen größeren Platz einnimmt, dürften die nationalen Ersparnisse sinken. Diese Substitution der öffentlichen durch private Ersparnisse hat geringe Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Sie kann aber insofern im öffentlichen Interesse liegen, als sie individuelle Ersparnisse in langfristigen zweckbestimmten Altersvorsorgeplänen blockiert.

Auch die Konzipierung der Steueranreize ist von Bedeutung. Wird nämlich lediglich die Abzugsfähigkeit der Beiträge zu privaten Rentenplänen von der Einkommensteuer eingeräumt, bedeutet dies, dass Bezieher höherer Einkommen, für die höhere Grenzsteuersätze gelten, von der Maßnahme am stärksten profitieren. Demgegenüber wird Geringverdienern, die keine Einkommensteuer oder zumindest nur einen niedrigen Steuersatz entrichten, ein geringerer steuerlicher Anreiz zum Rentensparen geboten. Darüber hinaus können ihre recht geringen Rentenansprüche zur Folge haben, dass sie im Ruhestand Bedürftigkeitsprüfungen unterzogen werden. Diese wirken in der Tat wie eine zusätzliche „Steuer- und Abgabenbelastung“ auf die Rentenersparnisse, wie weiter oben dargelegt wurde. Es ist hingegen möglich, fiskalische Anreize zu konzipieren, die Geringverdienern im selben Maße zugute kommen oder gezielt auf Geringverdiener ausgerichtet sind. So könnte beispielsweise die steuerliche Entlastung auf Beitragszahlungen auf den niedrigsten oder Regelsteuersatz begrenzt werden. Alternativ hierzu könnte der Staat auch an nicht einkommensteuerpflichtige Personen Ausgleichszahlungen leisten und ihnen Steuergutschriften gewähren.

#### Anmerkungen

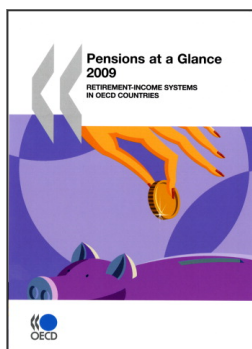
1. Vgl. OECD (2007, Abschnitt II.1), Martin und Whitehouse (2008) und das Sonderkapitel „Jüngsten Rentenreformen“ in diesem Bericht.
2. Dieses Sonderkapitel baut auf der detaillierteren Analyse in Antolín und Whitehouse (2009) auf. Die Berechnungen in Abschnitt 1 des Kapitels bringen die Modellierungen auf den neuesten Stand, indem die Parameter und Bestimmungen von 2004 durch die des Rentensystems von 2006 ersetzt werden, wie in

den anderen Teilen des Berichts. Queisser et al. (2008) erörtern ferner das sich wandelnde Gleichgewicht zwischen öffentlicher und privater Altersvorsorge.

3. Eine detaillierte anschauliche Darstellung der einzelnen Berechnungsschritte findet sich in OECD (2007), S.88.
4. Der Gesamterfassungsgrad der privaten Rentenversicherungen ist im Abschnitt über die Indikatoren in Teil II dieser Ausgabe dargelegt.

### **Literaturverzeichnis**

- Antolin, P. und E.R. Whitehouse (2009), "Filling the Pension Gap: Coverage and Value of Voluntary Retirement Savings", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 69, OECD, Paris.
- Beshears, J., J.J. Choi, D. Laibson und B.C. Madrian (2006), "The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States", *Working Paper*, No. 12009, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Bunt, K., L. Adams, Z. Koroglu und E. O'Donnell (2006), *Pensions and Pension Reform, Research Report*, No. 357, Department for Work and Pensions, London.
- Copeland, C. (2007), "Employment-Based Retirement Plan Participation: Geographic Differences and Trends", *Issue Brief*, No. 311, Employee Benefits Research Institute, Washington D.C.
- Engen, E.M., W.G. Gale und J.K. Scholz (1994), "Do Saving Incentives Work?", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, S. 85-151.
- Engen, E.M., W.G. Gale und J.K. Scholz (1996), "The Illusory Effect of Saving Incentives on Saving", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 4, S. 113-138.
- Hall, S., N. Pettigrew und P. Harvey (2006), "Public Attitudes to Personal Accounts: Report of a Qualitative Study", Research Report No. 370, Department for Work and Pensions, London.
- Horack, S. und A. Wood (2005), *An Evaluation of Scheme Joining Techniques in Workplace Pension Schemes with an Employer Contribution*, Research Report No. 292, Department for Work and Pensions, London.
- Madrian, B.C. und D. Shea (2001), "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, No. 4, S. 1149-1525.
- Martin, J.P. und E.R. Whitehouse (2008), "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 66, OECD, Paris.
- McKay, S. (2006), *Employers' Pension Provision Survey 2005*, Research Report, No. 329, Department for Work and Pensions, London.
- OECD (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries*, Paris.
- OECD (2005), *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, Paris.
- OECD (2007), *Renten auf einen Blick – Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich – 2007*, Paris.
- Office of National Statistics (2009), *General Household Survey 2007*, London.
- Queisser, M., P. Whiteford und E.R. Whitehouse (2007), "The Public-Private Pension Mix in OECD Countries", *Industrial Relations Journal*, Vol. 38, No. 6, S. 542-568.
- Rashbrooke, G. (2009), "Automatic Enrolment: KiwiSaver in New Zealand", *The Changing Pensions Landscape in Asia and the Pacific*, OECD, Paris, erscheint demnächst.
- Yoo, K.Y. und A. de Serres (2004), "Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries", *OECD Economic Studies*, Vol. 39, No. 2, S. 73-110.



**From:**  
**Pensions at a Glance 2009**  
Retirement-Income Systems in OECD Countries

**Access the complete publication at:**  
[https://doi.org/10.1787/pension\\_glance-2009-en](https://doi.org/10.1787/pension_glance-2009-en)

**Please cite this chapter as:**

OECD (2009), "Politikfragen", in *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264076105-5-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).