Einführung
Rentensysteme unter Druck

In den OECD-Ländern hat sich die Rentenlandschaft in den letzten Jahren mit erstaunlicher Geschwindigkeit gewandelt. Nach jahrzehntelangen Debatten und teilweise auch politischem Stillstand haben zahlreiche Länder umfangreiche Rentenreformen in die Wege geleitet, u.a. mit Anhebungen des Rentenalters, neuen Methoden zur Berechnung der Rentenansprüche und sonstigen Maßnahmen zur Erzielung von Einsparungen in den Rentensystemen.

Die OECD-Länder verfügen zwar über sehr unterschiedlich strukturierte Rentensysteme, bei dieser neuen Welle von Reformen stehen sie jedoch vor ähnlichen Herausforderungen: Wie kann die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme gesichert werden und wie kann gewährleistet werden, dass die Menschen im Alter über ein ausreichendes Einkommen verfügen? Dass diese beiden Ziele miteinander in Konflikt stehen, ist nichts Neues. Durch die Wirtschaftskrise mit ihren Auswirkungen auf die Haushaltsdefizite und die öffentliche Verschuldung sowie die daraus erwachsende Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen hat sich jedoch die Dringlichkeit einer Lösung dieses Zielkonflikts erhöht. In großen umlagefinanzierten Rentenversicherungssystemen, vor allem in Kontinentaleuropa, gilt die größte Sorge der Frage der *finanziellen Tragfähigkeit*: Wie können die großen Erfolge, die im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte bei der Reduzierung der Altersarmut erzielt wurden, gewahrt werden, ohne dass die Kosten, die den kommenden Generationen dadurch entstehen, vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung zu stark steigen? In anderen Ländern mit weniger umfangreichen Rentensystemen, z.B. in den englischsprachigen Ländern, richten sich die Anstrengungen stärker auf die *Sicherung ausreichender Alterseinkommen*, wozu auf eine Ausweitung des Versichertenkreises in der privaten Altersvorsorge und eine Anhebung der Beitragssätze hingewirkt wird.

An vielen Reformen wurde zwar schon vor der Krise gearbeitet, die Wirtschaftskrise und die aus ihr resultierende Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hatte jedoch einen stark beschleunigenden Effekt auf diese Reformanstrengungen. In der Ausgabe 2009 von *Renten auf einen Blick* wurde festgestellt, dass das Vermögen der privaten Altersvorsorgesysteme zwar unter der Krise gelitten hatte, dass die Rentner jedoch großenteils von Rentenkürzungen verschont blieben und dass sie infolge der Konjunkturprogramme manchmal sogar in den Genuss höherer Leistungen aus den öffentlichen Kassen kamen. 2013 stellt sich die Situation anders dar. Da auf die Renten ein großer Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben entfällt – rd. 17% im OECD-Durchschnitt (zwischen 3% in Island und 30% in Italien) –, sind sie inzwischen ebenfalls Gegenstand der Haushaltskonsolidierungsprogramme.

Die Reformen sind auf eine Reihe wichtiger Elemente der Rentensysteme ausgerichtet. In der öffentlichen Wahrnehmung am stärksten präsent und politisch besonders umstritten ist darunter die Anhebung des Rentenalters. In den meisten OECD-Ländern steigt das Rentenalter inzwischen. Die Rente mit 67 wird nun zunehmend zur Regel, anstatt die

Ausnahme zu sein, wie sie das noch vor ein paar Jahren war. Einige Länder sind sogar noch weiter gegangen und haben das Rentenalter auf 68 oder 69 Jahre angehoben; kein Land ist jedoch so weit gegangen wie die Tschechische Republik, wo eine unbefristete Anhebung des Rentenalters um zwei Monate pro Jahr beschlossen wurde.

Immer mehr Länder bauen in ihre Rentensysteme auch automatische Anpassungsmechanismen bzw. Nachhaltigkeitsfaktoren ein; Ziel dieser Mechanismen ist es, die Rentensysteme unter Berücksichtigung der Entwicklung demografischer, wirtschaftlicher und finanzieller Indikatoren ins Gleichgewicht zu bringen. Zur Behebung kurzfristigerer Haushaltsengpässe haben einige Länder auch beschlossen, die Renten vorübergehend einzufrieren – insbesondere im oberen Bereich – oder denken darüber nach, dies zu tun. Für Rentner mit geringem Einkommen werden dabei zumeist insofern Ausnahmen gemacht, als die sozialen Sicherheitsnetze für ältere Menschen beibehalten bzw. ausgedehnt werden. In jüngerer Zeit richtet sich die Aufmerksamkeit zudem auf Sonderrentensysteme, z.B. für Beamte oder andere Bevölkerungsgruppen, die u.U. immer noch in den Genuss günstigerer Ruhestandsbedingungen kommen. Diesbezügliche Entscheidungen sind besonders schwierig, weil sie allgemeinere Fragen aufwerfen, z.B. die der unterschiedlichen Beschäftigungs- und Entgeltbedingungen im öffentlichen und im privaten Sektor.

In den kommenden Jahren dürfte sich der Konflikt zwischen den Zielen der finanziellen Tragfähigkeit und der Einkommenssicherung in den meisten Ländern weiter verschärfen. Die Regierungen werden sich ernsthaften Fragen in Bezug auf die intra- ebenso wie die intergenerative Gerechtigkeit stellen müssen. Wenn die geburtenstarken Jahrgänge in Rente gehen und die Rentensysteme weiter reformiert werden, muss das Augenmerk stärker auf die Bekämpfung der Altersarmut gerichtet und muss über andere Alterseinkommensquellen, zusätzlich zur Rentenversicherung nachgedacht werden. In dieser Ausgabe von *Renten auf einen Blick* wird aufgezeigt, dass Wohneigentum und Finanzvermögen ebenso wie Dienstleistungen wie Krankenversorgung und Langzeitpflege wichtige Faktoren sind, die Einfluss auf den Lebensstandard älterer Menschen haben. Insbesondere Wohneigentum kann die Lebensverhältnisse von Rentnern deutlich verbessern, da es sowohl den Geldbedarf verringern als auch eine Einnahmequelle in späteren Jahren darstellen kann. Die Berücksichtigung solcher Vermögenswerte dürfte in der Politikdebatte über Einkommenssicherung und Ungleichheiten im Alter eine Rolle spielen.

Bei Betrachtung der Frage des Lebensstandards im Alter unter einem breiteren Blickwinkel stellen sich jedoch andere schwierige Fragen. In Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit kann es z.B. sein, dass ganze Familien vom Einkommen eines Rentners abhängig sind, z.B. wenn arbeitslose junge Menschen bei ihren Eltern leben. Die Lösung kann hier allerdings nicht darin bestehen, Renten zu zahlen, um ganze Familien zu unterstützen, oder von den Rentensystemen zu erwarten, dass sie derartige Probleme lösen. Vielmehr gilt es sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einzurichten, die den Bedürfnissen jeder der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gerecht werden.

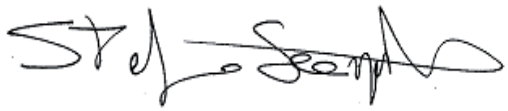
Zudem müssen die Systeme der privaten Altersvorsorge gestärkt werden, damit gewährleistet ist, dass sie einen effektiven Beitrag zur Einkommenssicherung im Alter leisten. Die privaten Altersersparnisse hatten in der ersten Phase der weltweiten Finanzkrise stark gelitten, inzwischen hat sich die Situation der Pensionsfonds in Bezug auf Vermögensausstattung und Solvenz jedoch wieder erholt. Dennoch steht die private Altersvorsorge angesichts eines Klimas allgemeinen Misstrauens gegenüber dem Finanzsektor und anhaltend niedriger Zinsen stark unter Druck. In einigen mitteleuropäischen Ländern z.B. hat die Begeisterung für die kapitalgedeckte private Altersvorsorge stark nachgelassen: Ungarn und Polen haben ihre obligatorischen privaten Altersvorsorgesysteme abgeschafft bzw.

ihren Umfang deutlich reduziert. Eine Ursache hierfür war, dass die fiskalischen Kosten, die mit der Einführung eines gemischten privaten und öffentlichen, teilweise kapitalgedeckten Systems verbunden sind, unterschätzt worden waren. Ein anderer Grund war allerdings die zunehmende Unzufriedenheit der Öffentlichkeit mit den Ergebnissen privater Pensionsfonds infolge hoher Verwaltungskosten und enttäuschender Renditen. Selbst in Deutschland, wo die individuelle private Altersvorsorge stark gefördert und bezuschusst wird, kommen Zweifel daran auf, ob die öffentliche Förderung der privaten Altersvorsorge wirklich der richtige Weg ist. So wird z.T. die Ansicht vertreten, dass öffentliche Mittel besser zur Abstützung der öffentlichen umlagefinanzierten Systeme verwendet werden sollten.

Gleichzeitig sind andere Länder den umgekehrten Weg gegangen und haben sich für kostengünstige, gut verwaltete Altersvorsorgeeinrichtungen eingesetzt, die besser auf die Bedürfnisse einkommensschwacher Haushalte ausgerichtet sind. Ein gutes Beispiel hierfür ist der vor kurzem eingerichtete National Employment Savings Trust (NEST) im Vereinigten Königreich, der als Standardoption im neuen System der automatischen Mitgliedschaft in betrieblichen Altersversicherungen dient. Die britische Regierung hofft, mit diesem System die erhebliche Versorgungslücke zu schließen, die bei Haushalten mit mittlerem oder geringem Einkommen auf Grund des relativ niedrigen Niveaus der öffentlichen Alterssicherung und des freiwilligen Charakters der privaten Altersvorsorge festzustellen ist. Diese Initiative folgt auf eine frühere Reform in Neuseeland, wo ebenfalls eine automatische Mitgliedschaft in der betrieblichen Altersvorsorge für neu eingestellte Arbeitskräfte eingeführt wurde. Auch andere Länder mit wenig umfangreichen öffentlichen Rentensystemen, wie z.B. Irland, sind sich bewusst geworden, dass mit einer privaten Altersvorsorge auf rein freiwilliger Basis keine weitreichende Absicherung der Bevölkerung mit ausreichend hohen Beitragszahlungen erreicht werden kann. Sie denken daher über Methoden des „sanften Zwangs“ nach, z.B. über eine automatische Mitgliedschaft in privaten Rentenversicherungssystemen, oder sogar über die Einführung einer obligatorischen privaten Altersvorsorge. Andere Länder zeichnen sich wiederum durch eine umsichtige und effektive Verwaltung ihrer privaten Alterssicherungssysteme aus, so z.B. Dänemark und die Niederlande, wo die Pensionsfonds trotz der Krise während der letzten fünf Jahre weiter eine real positive Rendite verzeichnen konnten.

So verständlich die Unzufriedenheit über die private Altersvorsorge im derzeitigen wirtschaftlichen Kontext auch sein mag, ist es doch wichtig, die Gründe in Erinnerung zu rufen, die die Länder überhaupt dazu bewegt hatten, auf eine Diversifizierung der Renteneinkommensquellen hinzuwirken. Vor dem Hintergrund einer nicht selten rasch voranschreitenden Bevölkerungsalterung sollte mit der privaten Altersvorsorge – durch die zumindest ein Teil der Rentenansprüche vorfinanziert werden kann – die Belastung für die jüngeren Generationen verringert werden. Diese demografische Herausforderung besteht nach wie vor, und mit einer Rückkehr zu umlagefinanzierten Systemen werden wir der drohenden Rentenkrise nicht begegnen können. Die Gruppe, für die das Risiko unzureichender Alterseinkommen am größten ist, sind die Bezieher mittlerer Einkommen; Geringverdiener sind in den meisten Ländern durch Mindestrenten und soziale Sicherheitsnetze für ältere Menschen abgesichert, während wohlhabendere Bevölkerungsgruppen die Leistungen aus der öffentlichen Rentenversicherung zumeist durch Einkommen aus anderen Quellen ergänzen können, u.a. durch eigene Ersparnisse und Kapitalanlagen. Die Förderung der privaten Altersvorsorge – über betriebliche ebenso wie individuelle Systeme – ist daher weiterhin wichtig. Die aktuelle Debatte macht jedoch deutlich, dass dringend Lösungen für die Frage der Kosten privater Altersvorsorgesysteme gefunden werden müssen. In der Tat ist es schwer zu rechtfertigen, dass Beschäftigte gezwungen werden sollen, in Altersvorsorgesysteme zu investieren, in denen am Ende nur die Anbieter der Systeme einen Gewinn erzielen.

Um der Bevölkerungsalterung zu begegnen, bedarf es eines wesentlich breiteren Ansatzes, als ihn die meisten Regierungen derzeit offenbar verfolgen. In den Renteneinkommen spiegeln sich die Beschäftigungsbedingungen und die sozialen Verhältnisse des Einzelnen während seines gesamten Lebens wider. Mit den Rentensystemen allein können Ungleichheiten und Brüche in den Erwerbsbiografien nicht korrigiert werden. Angesichts der Bevölkerungsalterung muss die Politik deshalb wesentlich mehr tun, als nur die Rentensysteme reformieren, und sie muss deutlich stärker strategisch denken: Wie soll die Gesellschaft von morgen aussehen? Wie begegnen wir den Herausforderungen der Alterspflege? Welche fiskalischen Konsequenzen wird die Bevölkerungsalterung haben, und was bedeutet dies für die Systeme der sozialen Sicherung und die Aufgabenteilung zwischen Einzelnem und Staat sowie zwischen öffentlichem und privatem Sektor? Und wie können wir für Solidarität sorgen in einem Kontext wachsender Ungleichheiten zwischen und innerhalb der Generationen? Zur Beantwortung dieser Fragen müssen umfassende Diskussionen geführt und ganzheitliche Pläne entwickelt werden, zu denen die OECD mit ihren Arbeiten zur öffentlichen und privaten Altersvorsorge sowie generell zu einem breiten Spektrum sozial- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen weiter ihren Beitrag leisten wird.



Stefano Scarpetta
Leiter der OECD-Direktion
Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen

Carolyn Ervin
Leiterin der OECD-Direktion
Finanz- und Unternehmensfragen

From:

Pensions at a Glance 2013

OECD and G20 Indicators

Access the complete publication at:

https://doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

Please cite this chapter as:

Scarpetta, Stefano and Carolyn Ervin (2014), “Einführung – Rentensysteme unter Druck”, in OECD, *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/pension_glance-2013-2-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. 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 or the Centre français d’exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.