

Kapitel 10

NDC als magische europaweite Pensionsreformformel?

Kommentar zum Holzmann-Ansatz

*Bernd Marin**

Robert Holzmann hat einen interessanten und innovativen Ansatz für eine rasche und umfassende Rentenreform in Europa vorgestellt. Er treibt damit die Debatte über ihren konventionellen Endpunkt, nämlich die steuerpolitische Finanzierbarkeit im nationalen Rahmen, hinaus und lenkt den Blick auf die Notwendigkeiten ökonomischer und sozialer Anpassung im weiteren Sinn. Er befürwortet NDC als »idealen« Ansatz nicht nur für eine ganze Reihe verschiedener Reformerfordernisse, sondern auch um auf eine Harmonisierung der Rentensysteme in ganz Europa hinzuwirken, dabei länderspezifische Besonderheiten berücksichtigen zu können und »zu einer politischen Reformbewegung« zugunsten der Einführung von NDC zu kommen. Dem nachdrücklich vorgebrachten Anliegen entsprechen die dafür ebenso nachdrücklich und differenziert vorgetragenen Argumente, von denen mich einige, doch nicht alle, überzeugen. Die Begründung der Notwendigkeit umfassender nationaler Reformen wie auch einer stärker koordinierten europaweiten Rentenreform ist weitaus plausibler als es die Vorschläge sind, wie die mögliche Struktur einer Reform und wie Übergangsstrategien aussehen könnten. Auch wenn ich die zentrale Forderung des Papiers, innovativ und solide, wie sie ist, teile, so geschieht dies mitunter aus Gründen, die andere sind als die des Autors – weil ich, beispielsweise im Fall atypischer Beschäftigungsverhältnisse, von anderen Arbeitshypothesen ausgehe und zu anderen politischen Schlussfolgerungen gelange. Andererseits möchte ich zusätzliche

* Danken möchte ich Michael Fuchs für die sachkundige und wertvolle Unterstützung, Silvia Fässler für nützliche Hilfestellung bei den Graphiken und Robert Holzmann für kritische Repliken auf meinen Kommentar. Für allfällige Schwächen sowie alle nicht angenommenen guten Vorschläge oder noch nicht ausgearbeiteten Ideen bin selbstverständlich ich verantwortlich.

empirische Aspekte anführen, um die Argumentation zu stärken, beispielsweise wenn es um die Barrieren geht, die Rentensysteme für die Mobilität zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft darstellen. Allgemein gesprochen mag NDC einem »idealen« Rentenrahmenwerk sehr nahe kommen, doch ob ein »ideales« NDC in der Art, wie Holzmann es vorschlägt, wirklich »ideal« ist, wäre noch zu sondieren. Teils sind die Parameter nicht in vollem Umfang spezifiziert, teils könnte sich die Verstärkung der Risiken, verglichen mit der Risikostreuung, wie sie das Holzmann-Modell mit kombinierten Säulen fordert, als wahrscheinlicher erweisen. Darüber hinaus sollte die ein Mindesteinkommen garantierende Sozialrente oder Grundsicherungssäule besser nicht als eine »Null-Säule« konzeptualisiert werden. Wesentliche Dimensionen wie beispielsweise Berufsunfähigkeitsrenten drohen vernachlässigt zu werden. Im Grunde wäre das Primat politischer – und nicht bloß ökonomischer – Attraktivität, Machbarkeit und Nachhaltigkeit von NDC hervorzuheben. Schließlich wären einige der unterschätzten Vorteile zu betonen, die NDC im Vergleich bietet, etwa dass das System nach Gerechtigkeitsstandards funktioniert, gegen Korruption gefeit ist sowie, als ein Kernmerkmal jeder Rentenverfassung, die Ansprüche auf Sozialleistungen differenziert und ein überlegenes Risikomanagement bietet (Góra und Palmer, 2003).

Robert Holzmann prognostiziert, dass die Notwendigkeit zu einer raschen und umfassenden Rentenreform sowohl in den gegenwärtigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union als auch in den künftigen Beitrittsländern immer dringlicher wird, eine Notwendigkeit, die den sich verschärfenden Haushaltszwängen, den sozioökonomischen Veränderungen sowie den Auswirkungen der Globalisierung, immer in Verbindung mit dem Altern der Gesellschaften, geschuldet ist. Doch spiegeln die Ausgabenniveaus weniger die Altersstruktur der Bevölkerung beziehungsweise deren Alterungsdynamik wider, sondern gehen vielmehr auf den Mix öffentlicher und privater Altersvorsorge, auf großzügige Leistungsbemessung und auf ein tatsächliches Renteneintrittsalter zurück, das aufgrund fehlender Anreize zur Arbeit ausgesprochen niedrig liegt. Auch in Zukunft werden der zu erwartende weitere Anstieg der Lebenserwartung und ein nur bescheidenes Wachstum der Fruchtbarkeit, die auch dann noch unterhalb des Ersatzniveaus liegen wird, zum anhaltenden Altern der Bevölkerung und entsprechend steigenden Altenlastquoten führen. Selbst wenn die Systemlastquoten sich aufgrund einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und Arbeitnehmern mittleren Alters im Vergleich zu den Altenlastquoten weniger negativ entwickeln sollten, werden die Rentenausgaben bis ungefähr zum Jahr 2040 steigen. Mit

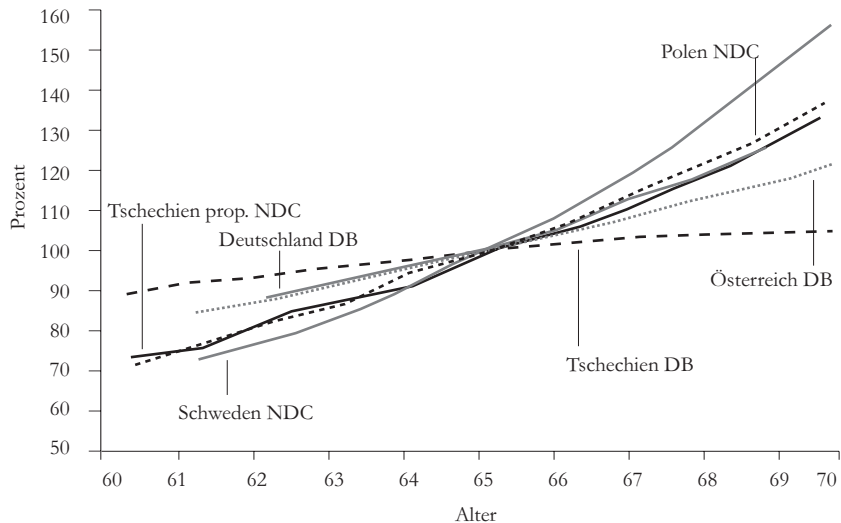
Reformen beträgt das Ausgabenwachstum möglicherweise »nur« 30 Prozent; »nur« verglichen mit den demographisch erforderlichen 70 Prozent oder der ungefähren Verdoppelung der Ausgaben »ohne Reformen«. Wie auch immer, »ein weiterer starker Anstieg der Rentenausgaben kann nur verhindert werden, wenn umfassende Reformen stattfinden«.

Niemand wird dieser Argumentation und den daraus gezogenen Schlussfolgerungen widersprechen; die angesprochenen Punkte werden durch zusätzliche empirische Belege gestärkt. Die von Holzmann präsentierten Daten zeigen die staatlichen Rentenausgaben als prozentualen Anteil am BIP und bieten eine Prognose der Altenlastquote bis 2050; dargestellt wird so die große – und zunehmende – Vielfalt in der Europäischen Union und den Beitrittsländern. Holzmann setzt die Mängel in der Ausgestaltung der meisten existierenden Rentensysteme als bekannt voraus; für weitere Nachweise besteht folglich kein Grund. Das Hauptziel des Kapitels ist es entsprechend, für ein reformiertes NDC-System zu plädieren, das die gegenwärtigen leistungsdefinierten (*defined benefit* – DB) Systeme ersetzen soll, um so zu einem koordinierten Rentensystem in Europa zu gelangen. Dieses Anliegen möchte ich unterstützen und einige ergänzende Berechnungen vorlegen.

Taten spotten der Worte – NDC macht Reformmängel sichtbar

Der vorliegende Kommentar nimmt einen Vergleich von vier kleineren europäischen Ländern vor. Zwei davon (Schweden und Polen) führten zusammen mit Leistungskürzungen, die einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt entgegenwirken sollten, NDC-Regelungen ein; zwei andere (Österreich und die Tschechische Republik) taten dies nicht. Eine Mittelstellung nimmt ein großes Land (Deutschland) ein, wo es ein reformiertes DB-System gibt. Die vorliegenden Daten zeigen recht deutlich, dass alle Länder sich in die richtige Richtung bewegen, wenn sie Vorruhestand durch steigende Leistungskürzungen begegnen – doch nur NDC-Rentensysteme sind (durch die Verwendung der Lohnwachstumsrate als fiktiven Zinssatz) »quasi versicherungsmathematisch gerecht« und individuellen Präferenzen gegenüber neutral. Die existierenden leistungsdefinierten Regelungen hingegen fördern weiterhin einen vorzeitigen Renteneintritt beziehungsweise bestrafen eine Verlängerung des Erwerbslebens (vgl. Abb. 10.1).

Abbildung 10.1: Versicherungsmathematische Gerechtigkeit (die NDC-Systeme in Schweden und Polen) vs. Förderung des Vorrubbestands bzw. Bestrafung längerer Lebensarbeitszeit (die DB-Systeme in Österreich und der Tschechischen Republik) im Vergleich zum eine Mittelstellung einnehmenden DB-System in Deutschland, 2003

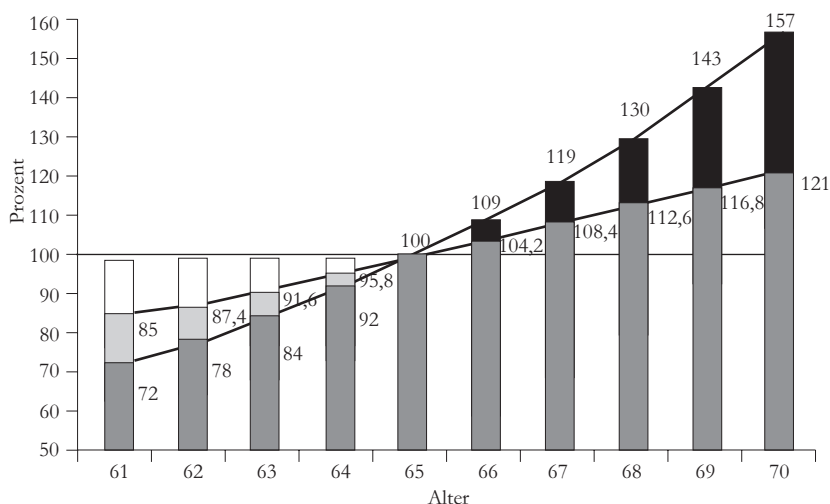


Quelle: Autor

Die offizielle Rhetorik, die einen späten Renteneintritt lobt, wird dergestalt durch kontraproduktive Maßnahmen im Bereich der politischen Ökonomie unterlaufen. Die Taten spotten der Worte: Nur Narren, die bereit sind, den Verlust einer erheblichen Summe Geldes zu verschmerzen – oder aber unfähig, die spürbaren Vorteile auszurechnen –, werden *nicht* die frühestmögliche Gelegenheit ergreifen, den einfachen Weg zu wählen und den österreichischen oder tschechischen Arbeitsmarkt zu verlassen. Abbildung 10.2 zeigt, dass die Leistungsregeln in den Ländern ohne NDC-Systeme den öffentlich erklärten Absichten widersprechen. Der Verzerrungsfaktor beträgt in Österreich und der Tschechischen Republik mindestens 1:2, in Deutschland liegt er zwischen einem Drittel und der Hälfte. In den kleineren Ländern mit beitragsdefinierten Systemen werden die regulären Vorrubeständler (das heißt all jene, die weder durch Krankheit noch durch Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder anderes benachteiligt sind) für mehr als die Hälfte der durch sie erlittenen versicherungs-

mathematischen Verluste nicht zur Rechenschaft gezogen (und bestimmte Gruppen für bis zu 80 Prozent). Andererseits würden diejenigen, die länger als erwartet arbeiten, weit mehr als die Hälfte (in Tschechien bis zu sechs Siebteln) der ersparten Summe einbüßen, die ihre längere Erwerbstätigkeit dem Versichertenkollektiv einbringt.

Abbildung 10.2: Versicherungsmathematische Neutralität des schwedischen NDC vs. österreichisches DB: Ausmaß der arbeitshemmenden negativen Umverteilung 2003



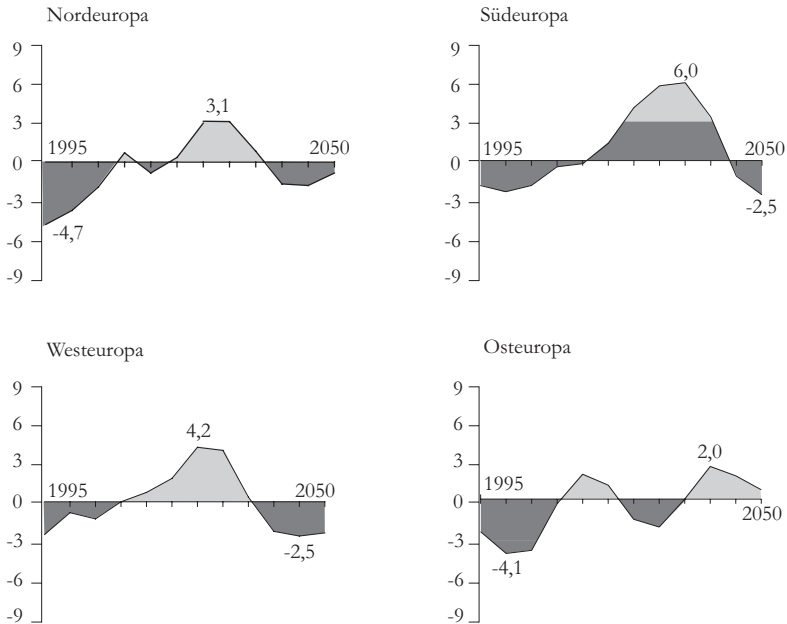
Quelle: Marin (2005); Ansatz des Autors.

Anmerkung: Die quer zu den Balken verlaufende Linie zeigt durch ihre Neigung die Bonus-/Malus-Funktion beziehungsweise die Abweichung gegenüber versicherungsmathematischer Neutralität an. Die hellgrau dargestellte Differenz zeigt den Umfang der öffentlichen Subventionen für den Vorruhestand an, die verkehrterweise mit immer früherem Renteneintrittsalter in Österreich noch ansteigt (bei 15% Abschlag in Österreich verglichen mit 28% in Schweden bei einem Renteneintrittsalter von 61). Schwarz dargestellt ist der Umfang der durch Besteuerung wegfallenden kollektiven Mehrleistungen bei späterem Renteneintritt (beispielsweise beim Renteneintritt mit 68 gibt es statt eines 30-prozentigen Zuwachses nur 12,6%, beim Renteneintritt mit 70 betragen die höheren monatlichen Bezüge statt 57% nur 21%). Ein gesellschaftlich wünschenswertes Verhalten, nämlich später in Rente zu gehen, wird also in Österreich negativ sanktioniert beziehungsweise bestraft. Das sich nachteilig auswirkende frühzeitige Ausscheiden vom Arbeitsmarkt wird in Österreich – im Gegensatz zu Schweden – kräftig unterstützt; das führte in beiden Ländern zu augenfälligen Unterschieden im Renteneintrittsverhalten (mehr als 91% der Österreicher gehen vor dem 65. Lebensjahr in Rente).

Es ist daher keine Überraschung, wenn in einem solchen Land beinahe niemand bis zum Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters arbeitet: tatsächlich arbeiten weniger als neun Prozent der Erwerbsbevölkerung bis zum offiziellen Rentenalter von 65. Ohne Rückgriff auf NDC-Standards wie versicherungsmathematische Neutralität und Gerechtigkeit ließe sich weder der Umfang der Verzerrung beziehungsweise der versteckten Steuern benennen, die die jüngeren Generationen von Arbeitnehmern belasten, noch die für politische Entscheidungsträger so verwirrende Tatsache erklären, warum ihre wohlgemeinten und vermeintlich »harten« Reformmaßnahmen ihren Intentionen zuwiderlaufende Wirkungen zeitigen. Erinnern wir uns der Gründe für die Auswahl jener vier kleineren Länder, die paarweise miteinander verglichen werden: Die Tschechische Republik weist im Zeitraum bis zum Jahr 2050 die unangefochten höchste Alterungsdynamik in den Ländern der EU-25 auf; Österreich sah sich bereits 2003 den weltweit höchsten Rentenausgaben gegenüber und bietet das »Extrembeispiel, wo der pensionsbezogene Anteil des Budgetdefizits fast 5% des BIP ausmacht«. Schweden altert über ein Jahrzehnt früher als Österreich, Polen und Tschechien hingegen fast zwei Jahrzehnte später – allerdings viel rascher und drastischer als Österreich oder Schweden.

Die vier Länder bieten daher Gelegenheit zu einer Reihe von paarweisen Vergleichen. Die grundlegenden Tendenzen lassen sich zweifellos anhand der von Robert Holzmann vorgelegten Tabellen ansehen; die Daten zum Altern der Bevölkerung bis 2050 habe ich in Abbildungen dargestellt, die die Zeitdimensionen im Vergleich zeigen. Sie veranschaulichen »l'Europe à plusieurs vitesses«, was Altern und Reformnotwendigkeiten, Zurückbleiben und Spitzen angeht. Welches Land wird wann seinen Alterungshöhepunkt erreichen, und wie stellt sich das im Vergleich zum europäischen Durchschnitt beziehungsweise zu regionalen Altersmustern dar? (Vgl. hierzu die Abbildungen 10.3a, 10.3b und 10.3c.) Welche Länder nehmen Vorreiterrollen ein und welche sind Nachzügler, sodass Entwicklungen sie später treffen und sie von den Besten, Klügsten und Schnellsten lernen können?

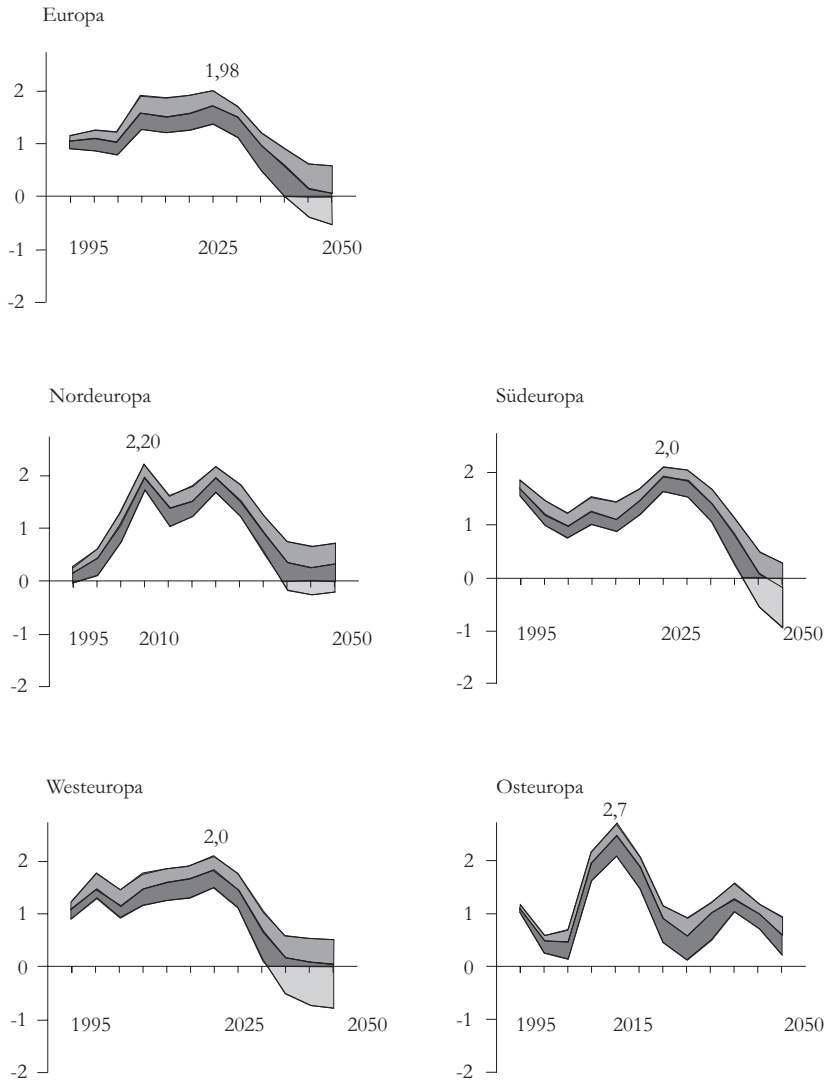
Abbildung 10.3a: Altern in Europa in unterschiedlichen Geschwindigkeiten:
Zurückbleiben und Spitzen 1995–2050: Regionale Abweichungen
vom gesamteuropäischen Durchschnitt (in Prozent)



Quelle: Prinz und Lutz (1994a, 1994b).

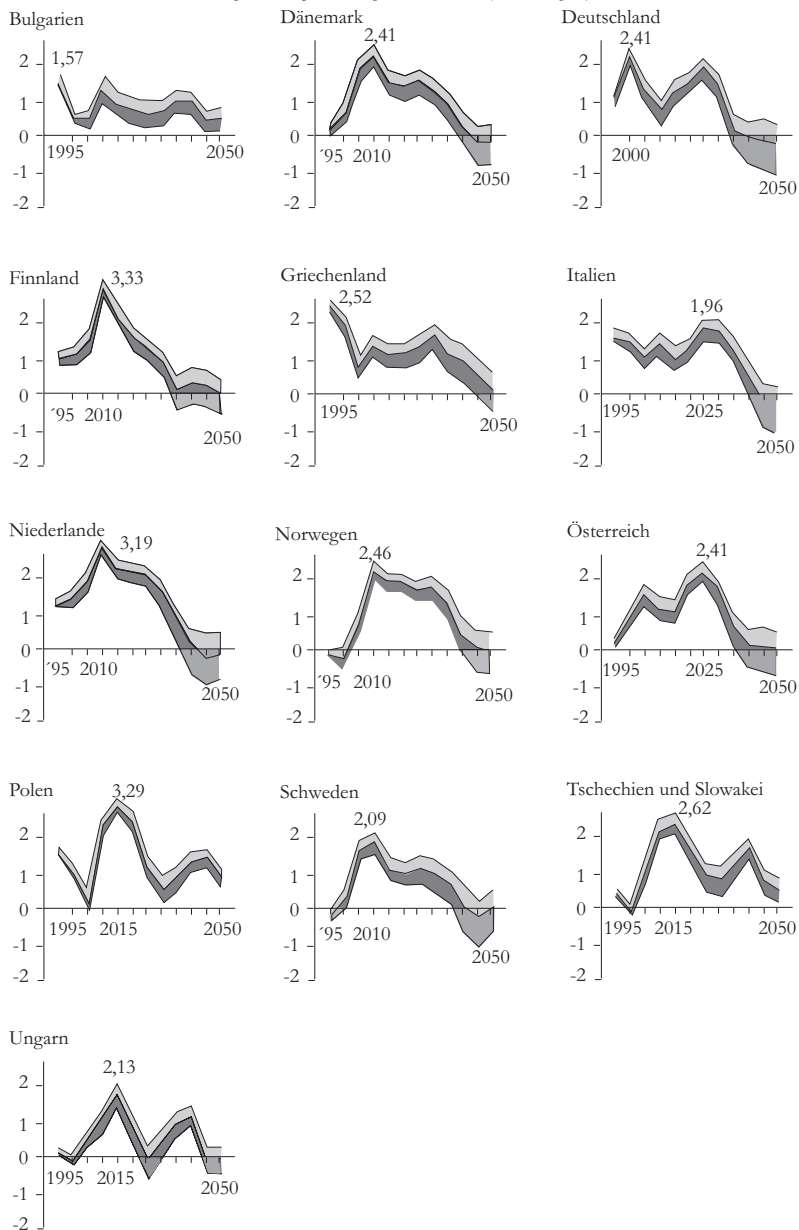
Anmerkung: Werte auf der Y-Achse größer Null liegen über dem Durchschnitt; unter Null liegen sie unter dem Durchschnitt.

Abbildung 10.3b: Wann der Alterungsprozess wo seinen Scheitelpunkt erreichen wird:
Durchschnittliches jährliches Wachstum der Bevölkerung über 60 –
Drei Szenarien für europäische Regionen (in Prozent)



Quelle: Prinz und Lutz (1994a, 1994b).

Abbildung 10.3c: Wann der Alterungsprozess zu seinen Scheitelpunkt erreichen wird: Durchschnittliches jährliches Wachstum der Bevölkerung über 60 – Drei Szenarien für einzelne Länder (in Prozent)



Reformnotwendigkeiten jenseits von Demographie und Budgets

»Doch selbst ohne budgetären und demographischen Druck«, so betont Robert Holzmann, »wären Reformen der Rentensysteme in den meisten europäischen Ländern erforderlich, um sie an die sozioökonomischen Veränderungen anzupassen«. Holzmann verweist auf drei solche Veränderungen – »zunehmende Frauenerwerbstätigkeit; hohe Scheidungsraten und Änderungen in den Familienstrukturen; und die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse« – und untersucht sie. Auch hier stimme ich gleichermaßen mit dem Befund wie mit der vorgeschlagenen Therapie überein, wie beispielsweise einer »Individualisierung der Rentenansprüche«, um Rentenfallen für Frauen zu vermeiden. Doch geschieht diese Zustimmung bisweilen aus anderen Gründen als den von Holzmann vorgebrachten, wenn ich von anderen Arbeitshypothesen ausgehe und zu anderen politischen Schlussfolgerungen gelange.

Atypisch Beschäftigte als Gewinner in Nicht-NDC-Systemen?

Gehen wir von Holzmanns Feststellung aus, »dass atypisch Beschäftigte in manchen bestehenden Pensionssystemen, die auf der Annahme von Vollzeitbeschäftigung beruhen, nur unzureichend versorgt sind. ... Hier sind Reformen (und eine engere Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen) erforderlich«. Das ist in seiner Allgemeinheit zweifellos wahr – doch ist somit die Gegenthese gleichermaßen und vermutlich sogar noch häufiger wahr: dass nämlich atypisch Beschäftigte in bestehenden Pensionssystemen häufig gut versorgt sind, obwohl oder gerade weil diese Pensionssysteme auf der Annahme von Vollzeitbeschäftigung beruhen. Ein hervorstechendes Beispiel wären die Vollzeiterntenansprüche für vorwiegend oder langfristig Teilzeitbeschäftigte. In Tabelle 10.1 stelle ich ein wirklich eklatantes Beispiel dar für eine Ungerechtigkeit und widersinnige Umverteilung zugunsten Teilzeitbeschäftigter, die Karriere machen (wie Akademiker/innen), und zwar zulasten von Vollzeitbeschäftigten ohne beruflichen Aufstieg. Obwohl die Teilzeitbeschäftigten deutlich weniger als die reguläre Lebensarbeitszeit arbeiten, erhalten sie eine real ausgedrückt ums Doppelte bis Zweieinhalbfache höhere Altersrente als gewöhnliche Arbeitnehmer – bei gleichem Beitragsvolumen über den Lebenszyklus.

Tabelle 10.1: Erhebliche Unterschiede bei den Rentenansprüchen trotz gleichen Beitragsvolumens über den Lebenszyklus für atypische Teilzeitbeschäftigte und für Vollzeitbeschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen ohne beruflichen Aufstieg in Österreich 2003 (in Euro)

	<i>Teilzeit- bezahlung, beste Jahre zu Beginn der Berufs- laufbahn</i>	<i>Teilzeit- bezahlung, beste Jahre am Ende der Berufs- laufbahn</i>	<i>Vollzeit- bezahlung, permanent unter dem Durchschnitts- einkommen</i>
Beiträge über den Lebenszyklus, indexiert:			
ohne jegliche Indexierung, nominell	50,977	135,182	83,290
fiktive interne Verzinsung mittleres Einkommen	171,525	175,716	159,884
fiktive interne Verzinsung gedeckte Lohnsumme	221,421	187,257	187,823
Nominelle Lebensrente, verbleibende Lebenserwartung 24, 25 Jahre, berechnet nach:			
»beste 15 Jahre«	551,088	802,744	328,102
Lebenszyklus »40 Jahre«	222,274	298,647	237,824
<i>Status Quo: Verlustkappung bei 10%</i>	<i>495,979</i>	<i>722,470</i>	<i>295,291</i>
mittleres Einkommen 40 Jahre	324,731	332,665	302,692
Lohnsumme 40 Jahre	419,195	354,516	355,587
Beiträge über den Lebenszyklus, indexiert:			
ohne jegliche Indexierung, nominell	54,026	135,182	91,743
<i>fiktive interne Verzinsung mittleres Einkommen</i>	<i>175,716</i>	<i>175,716</i>	<i>175,713</i>
fiktive interne Verzinsung gedeckte Lohnsumme	225,944	187,257	207,383
Diskontierte Lebensrente, verbleibende Lebenserwartung 24, 25 Jahre, Diskontsatz 3% p.a., berechnet nach:			
»beste 15 Jahre«	399,206	581,504	261,166
Lebenszyklus »40 Jahre«	166,111	216,339	190,026
<i>Status Quo: Verlustkappung bei 10%</i>	<i>359,285</i>	<i>523,354</i>	<i>235,050</i>
<i>mittleres Einkommen 40 Jahre</i>	<i>240,982</i>	<i>240,981</i>	<i>240,978</i>
Lohnsumme 40 Jahre	309,866	256,810	284,410

Beiträge über den Lebenszyklus, indexiert:			
ohne jegliche Indexierung, nominell	50,977	143,754	97,825
fiktive interne Verzinsung mittleres Einkommen	171,525	202,512	187,563
<i>fiktive interne Verzinsung gedeckte Lohnsumme</i>	<i>221,421</i>	<i>221,423</i>	<i>221,418</i>
Diskontierte Lebensrente, verbleibende Lebenserwartung 24, 25 Jahre, Diskontsatz 3% p.a., berechnet nach:			
»beste 15 Jahre«	399,206	581,504	278,102
Lebenszyklus »40 Jahre«	161,015	242,015	202,774
<i>Status Quo: Verlustkappung bei 10%«</i>	<i>359,285</i>	<i>523,354</i>	<i>250,292</i>
Mittleres Einkommen 40 Jahre	235,234	277,730	257,228
<i>Lohnsumme 40 Jahre</i>	<i>303,663</i>	<i>303,666</i>	<i>303,659</i>

Quelle: Berechnungen von Michael Fuchs, Europäisches Zentrum.

Anmerkung: Die Tabelle zeigt, welche Vorteile atypisch Teilzeitbeschäftigte in gegenwärtigen leistungsdefinierten Rentensystemen verglichen mit regulär Vollzeitbeschäftigten ohne beruflichen Aufstieg genießen. Die sieben *kursiv* gedruckten Zeilen der Tabelle zeigen die Beiträge über den Lebenszyklus, einmal mit fiktiver interner Verzinsung anhand mittlerer Einkommen und mit fiktiver interner Verzinsung anhand der gedeckten Lohnsumme, sowie die nominellen und diskontierten Lebensrenten bei »Status Quo: Verlustkappung bei 10%« und bei erweiterten »beste 15 Jahre« in Kombination mit einer unterbewerteten, »ungerechten« und lähmenden Kappung, sowie im Gegensatz dazu gerechte interne Verzinsung entsprechend mittleren Einkommen oder Lohnsumme. Während die erste Option (Status Quo nach der Reform von 2003) hochgradig ungleichgewichtige Rentenansprüche (bis zu 1:2,4) bei gleichen Beiträgen zeigt, führt die Lebenszeit-Berechnung mit Einkommens- oder Lohnsummen-basierter fiktiver Verzinsung zu identischen Ansprüchen bei identischen Beiträgen.

Solcherart Ungerechtigkeiten im Bereich der Privatwirtschaft, nämlich dass gleiche Beiträge zu erheblichen Unterschieden bei den Leistungen führen (und umgekehrt), verschärfen sich noch (wie gleich zu sehen sein wird), sobald die Grenzen zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor überschritten werden beziehungsweise solange für die Rentenformel die »besten Jahre« ausschlaggebend sind. Alle Systeme, deren Leistungsberechnung nicht den gesamten Lebenszyklus berücksichtigt, neigen zu solch erratischen Umverteilungen in alle Richtungen, einschließlich einer oft anzutreffenden widersinnigen Umverteilung von Geringverdienern zu Reichen, die mit überlegenem Wissen und mit Spielräumen, das Arbeitskräfteangebot flexibler, wohldosiert und

opportunistisch anzupassen, eher in der Lage sind, im System zu tricksen. Vorteilsklauseln für den Zugang zu Rentenansprüchen können ähnliche Verzerrungen bewirken. Oft werden sie von Selbstständigen und ihren Familienangehörigen in Anspruch genommen, von Teilerwerbslandwirten, Eisenbahnbediensteten, Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst und anderen Gruppen mit spezifischen korporatistischen Interessen, was ihnen Leistungen weit oberhalb des Niveaus einträgt, das andere Menschen mit den gleichen Beiträgen erreichen – vom Verhältnis zu ihren eigenen Beiträgen ganz zu schweigen.

Die von Holzmann geforderte »engere Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen« (eine Forderung, der ich natürlich zustimme) würde tatsächlich wenige Menschen besser und viele schlechter als heute dastehen lassen – und zwar aus Gründen der Gerechtigkeit. Die gegenwärtigen Verzerrungen gegenüber den Standards eines beitragsdefinierten Systems sind bestimmt kein Zufall und kommen den offensichtlichen Interessen atypisch Beschäftigter zustatten, die typischerweise von existierenden Rentenregeln profitieren. Viele »atypisch« Beschäftigte, insbesondere solche aus der Mittelklasse, die Teilzeitarbeit vorziehen, werden durch die Rentenregeln auf Kosten von Arbeitnehmern mit geringem Einkommen und langen Arbeitszeiten bevorzugt. In Systemen, die man als unvollständig beitragsfinanzierte Versicherungssysteme Bismarckschen Typs bezeichnen könnte, beruhen DB-Rentenprämien tatsächlich auf der »Annahme von Vollzeitbeschäftigung«. Doch heißt dies – so meine Gegenhypothese zur Sicht Robert Holzmanns und vieler anderer Experten –, dass die Leistungen sich erweitern und sich Bedingungen der Vollzeitbeschäftigung beziehungsweise nicht beitragsfinanzierten Standards mit Garantierenten annähern können. Das Gegenteil, das Schrumpfen auf den Gegenwert der Mindestbeitragsbasis – oder auf indirekte Rentenansprüche, die sich in Abhängigkeit vom Familienstand (durch Heirat, Verwitwung oder anderes) ergeben – ist weniger häufig und wahrscheinlich. Nicht beitragsdefinierte Systeme bevorzugen zudem im Allgemeinen atypisch Beschäftigte durch spezielle Bestimmungen, was deren Rentenansprüche über ihre Beitragsbasis wachsen lässt.

Weitere nicht fiskalische Reformnotwendigkeiten, die für NDC sprechen

Sowohl die nicht vorhandene Individualisierung sozialer Anrechte auf Kranken-, Sozial- und Rentenversicherung als auch alle existierenden Abweichungen gegenwärtiger leistungsdefinierter Rentensysteme von den NDC-Standards versicherungsmathematischer Neutralität und Gerechtigkeit sind für die Gesellschaft ungeheuer kostspielig und führen zum Anstieg der öffentlichen Ausgaben. Darüber hinaus führen diese Bedingungen tendenziell dazu, gerade diejenigen zu begünstigen, die *nicht* am stärksten auf Unterstützung angewiesen sind und besonderer Hilfe bedürfen; bevorzugt werden Leute, die am ehesten in der Lage sind, solche unvollkommenen Bestimmungen für sich auszunutzen, während Leute, die nicht zum privilegierten Kreis der wenigen Nutznießer gehören, dafür zahlen müssen. NDC erlaubt es, existierende Bestimmungen, die Partikularinteressen auf Kosten anderer dienen, an universellen Standards, die weithin als vernünftig, recht und billig akzeptiert sind, zu messen.

Eine andere Entwicklung, die »Veränderungen in der Funktionsweise öffentlicher Programme, darunter auch der Rentensysteme« verlangt, ist die zunehmende Integration der internationalen Märkte, also die Globalisierung. Durch sie kommen zu den bereits erwähnten sozioökonomischen Veränderungen weitere nicht fiskalische Reformnotwendigkeiten hinzu, von denen die meisten Länder, die im vergangenen Jahrzehnt parametrische Reformmaßnahmen einleiteten, allerdings keine Notiz nahmen und sich entsprechend ausschließlich kurz- und mittelfristigen fiskalischen Erfordernissen widmeten. Doch offene Ökonomien werden in einer sich globalisierenden Welt nicht bestehen können, wenn ihre Sozialversicherungs- und Rentensysteme so ausgelegt sind, dass sie die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen Sektoren, Branchen und Ländern »erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen«. Man wird nicht die Früchte der Globalisierung ernten, solange das Rentensystem die Fortentwicklung der Finanzmärkte bremst, einschließlich der Entwicklung beweglicher, flüssiger Rentenguthaben aus einer voll kapitalgedeckten Säule. Mit Rentenbestimmungen, die das lebenslange Lernen blockieren, das für die Ausbildung von Wissen und Fähigkeiten, für die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und für lang anhaltende Erwerbstätigkeit unverzichtbar ist, lässt sich nicht bestehen.

Sozioökonomische Veränderungen, die Globalisierung und das Altern der Gesellschaften erfordern einen Reformansatz, der »über eine parametrische Anpassung bestehender Systeme hinausgehen« muss, einen Reformansatz, so Holzmann, »mit einer stärker versicherungsmathematisch ausgerichteten Struktur, der eine engere Koppelung von Beiträgen und Leistungen vorsieht, mehr Möglichkeiten der Individualisierung bietet, um der beruflichen und familiären Mobilität Rechnung zu tragen, und der zumindest teilweise kapitalgedeckt ist, um individuelle Wahlmöglichkeiten zu eröffnen und Entscheidungen zu ermöglichen«. An diesem Punkt seiner Argumentation verknüpft Holzmann das Plädoyer für weitere Rentenreformen beziehungsweise »Anpassungen« elegant mit seinem zweiten Kernanliegen: dass es bei weiteren Rentenreformen eines europaweiten koordinierten Vorgehens bedarf. Das verknüpft er schließlich mit dem dritten zentralen Anliegen, oder vielmehr dem Leitmotiv, nämlich dass NDC »ideale« geeignet sei, beides zu verwirklichen, als Eckstein in der Wohlfahrtsarchitektur für ein »europaweites Rentensystem«.

Die Forderung nach NDC als »europaweitem« Rentensystem

Der innovativste Aspekt in Holzmanns Studie ist sein Plädoyer, »ein integriertes Europa braucht ein besser koordiniertes Rentensystem«, und NDC entspreche dieser Notwendigkeit. Mit seinem »europaweiten Ansatz« behandelt er nicht zum ersten Mal, aber sicherlich bisher am umfassendsten die Frage, wie NDC-Institutionen zu gestalten wären, um das Entstehen eines europaweiten Rentensystems zu befördern. Zurecht beklagt er den Umstand, dass »Verständnis und Unterstützung für einen europaweiten Ansatz, der zu einer koordinierten Rentenstruktur führen würde, kaum vorhanden« sei, und fragt sich, warum die Kommission der Europäischen Union (im Gegensatz zu anderen Politikfeldern) wenig zur Überwindung der Vorstellung beiträgt, Rentensysteme seien eine ausschließlich nationale Angelegenheit. Kann die wirtschaftliche Integration Europas wirklich vorankommen, ohne dass sich so etwas wie ein europaweiter Rentenreformansatz zumindest in Grundzügen entwickelt?

Die Haushaltsanforderungen zur Erfüllung der Maastrichtkriterien, die verstärkte Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Mobilität und fehlende Arbeitskraft in alternden Gesellschaften erfordern eine gewisse Konvergenz auf

dem Gebiet der Renten, da hiervon die Bereitstellung von Arbeitskraft wie der Grad der Beschäftigung ganz wesentlich berührt ist; zudem entfallen auf dieses Gebiet bis zur Hälfte der gesamten öffentlichen Ausgaben. Aus einer ganzen Reihe von Gründen werden Migration und regionale Mobilität in Europa niedrig bleiben, doch nicht nur zwischen Ländern und Regionen ist die Mobilität behindert, sondern auch zwischen den Wirtschaftssektoren eines Landes oder über Berufsgrenzen hinweg innerhalb einer Region. Kurz, die Europäische Union verfügt nicht »über ein koordiniertes und noch weniger über ein harmonisiertes Rentensystem, wie es für andere wirtschaftlich integrierte Regionen mit einer gemeinsamen Währung typisch ist (zum Beispiel Australien, Brasilien, Kanada, die Schweiz und die Vereinigten Staaten)«. Während sich die einzelnen Bundesstaaten oder Provinzen dort in vielen Dingen unterscheiden – wozu beispielsweise Einkommenssteuern oder kurzfristige Sozialleistungen gehören –, haben sie »eines gemeinsam, nämlich ein öffentliches und einheitliches Altersversorgungssystem«. Die Staaten Europas hingegen haben, schlimmer noch, häufig nach Berufsgruppen gegliederte Rentensysteme *innerhalb* ein und desselben Nationalstaats, was die Mobilität über Berufsgrenzen hinweg oder zwischen öffentlichem und privatem Sektor zusätzlich verhindert, selbst in unmittelbarer geographischer Nähe.

Mobilitätshindernisse

Holzmanns Argumentation zu Mobilitätshindernissen ist wohldurchdacht; hinzuzufügen sind ihr vielleicht ein paar empirische Belege, die das beinahe unglaubliche Ausmaß belegen, in dem die Mobilität zwischen dem öffentlichen und dem Privatsektor behindert wird. In einem Land mit starken korporativen Strukturen wie Österreich erhalten staatliche Beamte im durchschnittlich 264 Prozent des mittleren Renteneinkommens im privaten Sektor (European Centre, 2004). Innerhalb der gleichen Ausbildungsgruppe erzielen Beschäftigte im öffentlichen Sektor ein bis zu 44 Prozent höheres Lebens Einkommen als Arbeitnehmer im Privatsektor; die Lücke wird mit höherer Ausbildung kleiner (Synthesis, 2003). Durch eine günstigere Rentenformel ist der Ertrag für das Alterseinkommen – oder, in der NDC-Sprache, die fiktive Verzinsung – für staatliche Beamte um rund 50 Prozent höher, bei genau gleichen Beitragszahlungen während des Berufslebens (Marin und Prinz, 1999).

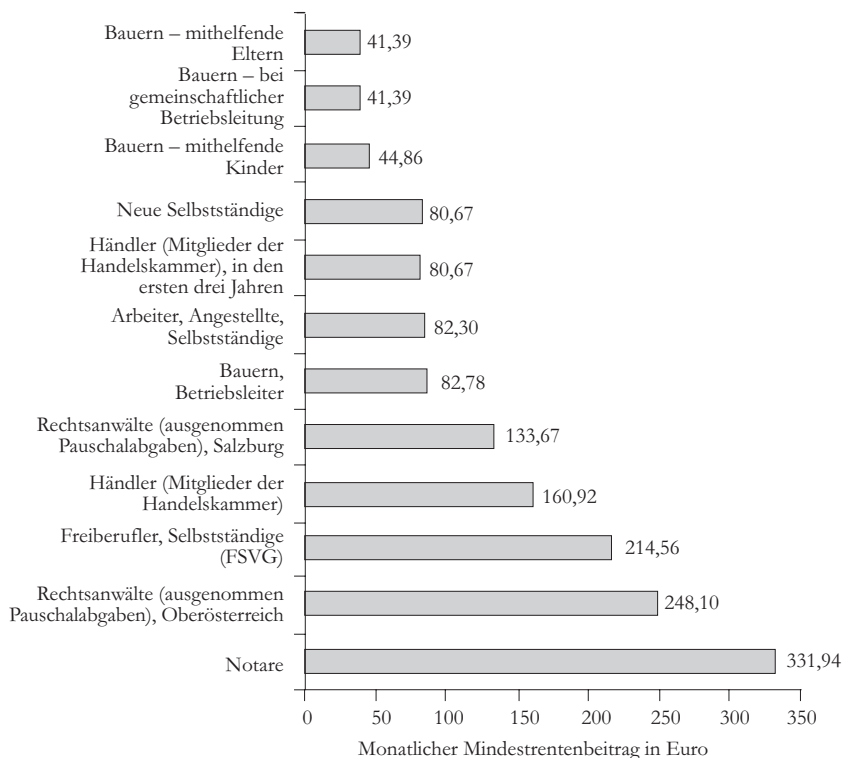
Um es genauer zu sagen: Eine 1945 geborene Staatsbedienstete, die 2002 mit 56,5 Jahren in Rente geht, erhält zwischen 46 und 49 Prozent ihres Gesamtlebenseinkommens als Alterspension. Hat sich ihre schulische Ausbildung auf die Primarstufe beschränkt, so beträgt das Lebenseinkommen (1.926.190 Euro) mehr als doppelt so viel wie das eines Arbeiters oder Angestellten im Privatsektor (838.266 Euro). Ihr Altersrenteneinkommen ist um das 3,24-fache größer (884.318 Euro vs. 272.760 Euro). Mit Sekundarstufenausbildung beträgt das Verhältnis der Lebenseinkommen 2.408.151 Euro zu 1.094.097 Euro, das des Altersrenteneinkommens 1.175.108 Euro zu 370.124 Euro oder das 3,17-fache (Synthesis, 2003).

In vielen Fällen werden mehr als 50 Prozent – der größere Teil also – des gesamten Lebenseinkommens als Renten bezogen! Das Nettoeinkommen pensionierter Staatsdiener auf Länder- beziehungsweise kommunaler Ebene beträgt praktisch 100 Prozent ihres letzten Verdiensts (nicht ihres Durchschnittsverdiensts) vor der Pensionierung – das heißt, es beträgt 130 Prozent des Durchschnittseinkommens beziehungsweise der Berechnungsgrundlage während des Arbeitslebens. Daneben klappt die Lücke zwischen Beamtenpensionen auf Länder- oder kommunaler Ebene und Pensionen auf Bundesebene bis zum Jahr 2025 möglicherweise so weit, dass erstere bis zu 43 Prozent über denen der Staatsbediensteten landesweit liegen (Marin und Fuchs, 2003: Tabelle 3/B). Der Mindestrentenbeitrag schwankt zugleich, bezogen auf einen am Ende genau gleichen monatlichen Pensionsanspruch, zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen bis zum 10-fachen beziehungsweise bis 1000 Prozent (Marin und Prinz, 1999; vgl. auch Abbildung 10.4).

Wie hätte angesichts solcher Umstände berufliche Mobilität anders stattfinden können denn als Einbahnbewegung in Richtung des öffentlichen Sektors? Es spricht in diesem Zusammenhang für sich, dass von den Hochschulabsolventen, denen die spezifischen Bestimmungen kaum Vorteile bieten (männlichen Akademikern bieten sie so gut wie gar keine), mehr als 70 ProzenteineStellungalsBeamteimöffentlichenSektoranstreben. Entsprechend belaufen sich Abgänge aus unkündbaren Dienstverhältnissen im öffentlichen Sektor (*Pragmatisierung*) auf praktisch null – eine Ausnahme bilden lediglich die immer häufigeren Fälle von Frühverrentung immer jüngerer Alterskohorten – ab 55 oder gar ab 45 – aufgrund von Sonderbestimmungen (»Lehrermodell« für alle, Bundesbediensteten-Sozialplangesetz, Berufsunfähigkeitspensionen in ausgegliederten Einrichtungen). Ungeachtet eines Abschlags von 4 Prozent pro Jahr (mit einer Kappung bei 20 Prozent) – berechnet ausgehend von einem

Standardrenteneintrittsalter fünf Jahre unter dem des Privatsektors – liegt das absolute monatliche Renteneinkommen gewöhnlich immer noch deutlich über dem eines durchschnittlichen Arbeitnehmers im privaten Sektor, der bis 65 arbeitet. Die Bestimmungen bieten so den Frührentnern ein annehmbares Grundeinkommen, und zwar entsprechend der Lebenserwartung für 30 bis 40 weitere Jahre. Außerdem ist die Rentenlaufzeit im öffentlichen Sektor – je nach Ausbildung, doch durch alle Ausbildungsstufen – um mehrere Jahre länger. Mit einem großzügigen Grundeinkommen ausgestattet, könnten die Pensionisten eine zweite berufliche Laufbahn einschlagen oder eher informell verschiedene Einkommensquellen erschließen, doch tun sie das nur selten: Tatsächlich wird Unternehmungsgeist für ein komfortables drittes Lebensalter, das Jahrzehnte, im Durchschnitt mehr als ein Vierteljahrhundert dauert, weder gefördert noch gefordert.

Abbildung 10.4: Korporativ bedingte Disharmonien bei den Renten: Mindestbeitrag für einen Monat Altersruhestand, Österreich 2003



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung; Statistische Abteilung der AK.

Die europäische Forderung nach NDC – Fortsetzung

Robert Holzmann orientiert die potenzielle Struktur eines europaweiten Renten- und Pensionssystems an den (primären und sekundären) Zielen, die von ihm und seiner Arbeitsgruppe bei der Weltbank entwickelt wurden (Holzmann et al., 2003). Demnach sollte Aufgabe eines guten Rentensystems »die Gewährleistung eines angemessenen, leistbaren, nachhaltigen und robusten Alterseinkommens sein, wobei wohlstandsoptimierende Systeme dem jeweiligen Land entsprechend gestaltet und implementiert werden«. In Verfolgung dieser Aufgabe sollten das Wirtschaftswachstum befördert und negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt wie auf andere Gebiete minimiert werden. Als »spezifische Ziele« eines europaweiten Rentensystems benennt Holzmann vier Kriterien: »Mobilität, Möglichkeit nationaler Präferenzen, Solidarität und Durchführbarkeit des Systemwechsels«.

Die idealen Anforderungen an ein reformiertes und europaweit koordiniertes Rentensystem werden von Holzmann im Folgenden mit drei grundsätzlichen Optionen für »mögliche Strukturen« konfrontiert: »eine Grundrente plus eine obligatorische kapitalgedeckte Säule (Beveridge für alle); ein nicht kapitalgedecktes beitragsdefiniertes System plus freiwillige kapitalgedeckte Renten (Bismarck für alle); und das Dreisäulenmodell einer beitragsfreien Grundrente plus NDC plus einer freiwilligen (oder obligatorischen) kapitalgedeckten Säule«. Holzmann diskutiert die wichtigsten Argumente, die für jede dieser Optionen sprechen, ebenso die Schwierigkeiten einer Implementierung; die überlegene Option ist für ihn die dritte. Alles in allem sind seine Argumente überzeugend – abgesehen von ein paar Einwänden, die ich noch ausführen werde. NDC bildet die zentrale (erste) Säule und ist optimal in der Lage, alle erwähnten System- und Reformziele zu erfüllen – was die finanzielle Nachhaltigkeit, sozioökonomische Anforderungen wie Scheidungs- oder Überlebensregelungen, die Mobilität über Branchen- und Staatsgrenzen hinweg sowie schließlich Fragen des Systemwechsels in verschiedenen Mitgliedsstaaten angeht.

Holzmann diskutiert eine Koordination zwischen den verschiedenen Ländern mit NDC-Systemen, Italien, Lettland, Polen und Schweden; sie weisen, was Ausgestaltung und Implementierung oder die Regelungen des Übergangs angeht, innerhalb des gleichen übergreifenden NDC-Systems größere Unterschiede auf. Deutschland und Frankreich werden als Länder diskutiert, die »NDC fast nachbilden«, und denen der Übergang sehr leicht fallen dürfte. Andere Länder mit einem System des Bismarck-Typus

(Österreich, Belgien, Tschechien, Griechenland, Ungarn, Portugal und Spanien) benötigen möglicherweise mehr Zeit und Antrieb zur Reform. Die größten Schwierigkeiten dürfte der Übergang den europäischen Sonderfällen bereiten, die ein universelles System haben (Dänemark, Irland, die Niederlande und Großbritannien). Eine koordinierte Portabilität in oder aus anderen europäischen Systemen kann möglicherweise durch Optionen zum Buy-In beziehungsweise Transfer eines akkumulierten NDC-Betrags erreicht werden.

Wenn Robert Holzmann die mögliche Struktur eines solchen europaweiten Rentensystems und die damit verbundenen Übergangsprobleme diskutiert, gibt er sich keinerlei Illusionen hin, weder was die Geschwindigkeit noch was die beteiligten Akteure angeht. »Möglich, aber nicht wahrscheinlich«, nennt er »eine Initiative, die von der EU-Kommission vorangetrieben wird«. Ich würde sagen, dass eine solche Initiative angesichts des gegenwärtig herrschenden Verständnisses, wonach Renten dem Subsidiaritätsprinzip unterliegen, unmöglich ist. Das würde auch erklären, warum »es keine sichtbaren Anstrengungen von Seiten der Kommission [gibt], hier eine führende Rolle zu übernehmen«, selbst wenn man »Bedarf für eine raschere und umfassendere Reform sieht«. Von der Methode der so genannten offenen Koordinierung hingegen »ist kaum anzunehmen, dass sie zu schnellen Reformen in den einzelnen Staaten und noch weniger zu einer europaweiten Reformvision führen wird«. Holzmann erwartet auch vom Wettbewerb zwischen den EU-Ländern nicht allzu viel, wenn Staaten verschiedene reformierte Rentensysteme übernehmen: »Ebenfalls möglich, etwas wahrscheinlicher, aber nicht schnell genug, und wenn doch, könnte das Ergebnis suboptimal ausfallen.« Abgesehen von dem großen Zeitverlust, der daraus resultiert, dass Länder voneinander durch Nachahmung lernen, werden sich die Möglichkeiten institutioneller Transfers in Grenzen halten – es ist »nicht sicher gestellt, dass die Ansätze in allen Ländern genug Konsistenz aufweisen, um die nötige Mobilität der Arbeitskräfte in Europa zu ermöglichen«.

Konsequenterweise ist ein »länderübergreifender, von den nationalen Regierungen geführter Reformprozess« für Holzmann die einzige einigermaßen realistische Perspektive, beispielsweise mit Hilfe des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (Economic Policy Committee, EPC) der EU, um Fragen des Alterns breiter wahrzunehmen. »Es wird«, resümiert Holzmann, »wahrscheinlich die Aufgabe universitärer und anderer Forschungseinrichtungen sein, sich der Argumente für ein verstärkt koordiniertes, europaweites Rentensystem anzunehmen, wobei der Ausschuss für Wirtschaftspolitik

oder ähnliche Kerngruppen eine prüfende und unterstützende Rolle spielen können; irgendwann könnte dann ein charismatischer europäischer Politiker die Reform zu seinem Anliegen machen. Vielleicht wird das geschehen, wenn der erste große asymmetrische Schock Euroland getroffen hat.« Es wäre zu wünschen, man könnte bei diesem letzten Punkt mehr Optimismus als der Autor an den Tag legen. Doch drücken Robert Holzmanns Erwartungen möglicherweise bereits das vertretbare Höchstmaß an Optimismus in einem Europa aus, das auf vielen sozialpolitischen Feldern, darunter Renten, zugleich zusammenwächst und auseinanderdriftet.

»Kein System ist politisch narrensicher«, auch NDC nicht.
Doch ist dann das »ideale« NDC wirklich ideal?

Ob die Ausgestaltung eines »idealen« NDC-Systems, wie Holzmann es – als Mehrsäulenmodell – vorgschlägt, tatsächlich ideal ist, muss mit ein oder sogar zwei Fragezeichen versehen werden. Das vom Autor entworfene Modell verlangt einen Mix und »besteht aus einer obligatorischen, nicht-finanziellen und beitragsdefinierten ersten (NDC-)Säule, einer (freiwilligen) zweiten Säule mit kapitalgedeckten betrieblichen bzw. privaten Pensionen und einer Grundsicherungssäule in Form einer beitragsfreien Sozialpension, die eine Mindesteinkommenssicherung für bedürftige ältere Menschen schaffen würde«. Meiner Ansicht nach ist dieser Vorschlag der vormaligen Weltbank-Perspektive überlegen: einem obligatorischen leistungsdefinierten umlagefinanzierten System (*defined benefit pay as you go* – DB-PAYG), kombiniert mit einer obligatorischen kapitalgedeckten (betrieblichen oder individuellen) privaten Säule und mit einer freiwilligen kapitalgedeckten (betrieblichen oder individuellen) privaten Säule. Aber dieses Design hat auch Nachteile, etwa, wie im nächsten Abschnitt beschrieben, verminderte Synergieeffekte bei der Risikostreuung. Ob die bessere Mischung, die nun vorgeschlagen wird, tatsächlich die beste oder »ideale« darstellt, lässt sich nicht einfach beweisen. Ein erster Schritt wäre zu zeigen, dass die zentrale (erste) NDC-Säule optimal ausgestaltet ist.

Im Allgemeinen mag ein NDC-System einer »idealen« Rentenregelung nahe kommen; von daher wäre die »Grundstruktur des idealen NDC« als das Herzstück der Gesamtkonstruktion per definitionem optimal gewählt. Doch bezeichnenderweise lässt Robert Holzmann fast alle Parameter für

ein »ideales NDC« offen. Er spezifiziert weder, wie seiner Meinung nach ein idealer fiktiver Zinssatz auszusehen hätte (vielmehr sei »die Diskussion über die beste Wahl des fiktiven Zinssatzes noch lange nicht beendet«), noch spezifiziert er die Veranschlagung der verbleibenden Lebenserwartung, die Wertanpassung der Rentenleistungen, den benötigten Reservefonds oder den Umfang der Umverteilung und die Übergangsregelungen zu den neuen NDC-Leistungen. Angesichts der Tatsache, dass alle vier europäischen Länder, die NDC-Systeme eingeführt haben (Italien, Lettland, Polen und Schweden), mit unterschiedlichen fiktiven Zinssätzen, unterschiedlichen Verfahren, um die verbleibende Lebenserwartung zu bestimmen, und unterschiedlichen Übergangsregelungen operieren, wären ein paar wohlbegründete Bestimmungen, was die Wahl der Parameter für ein »ideales« System angeht, zu erwarten gewesen. Die einzige genauere Bestimmung, die Holzmann trifft, besagt, dass »es erforderlich sein [kann], die Anspruchsberechtigung für eine Sozialrente an ein höheres Rentenalter (beispielsweise ab 70 Jahren) zu knüpfen«.

Holzmann umreißt sorgfältig die wesentlichen Fragen, die mit jeder Wahl verbunden sind, und geht auf die keineswegs nebensächlichen »Form-sachen« ein, etwa ob man sich für aggregiertes Lohnwachstum oder für Pro-Kopf-Lohnwachstum als Referenzwert entscheidet. Das Gleiche gilt für die Entscheidung, ob man zur Veranschlagung der Lebenserwartung Querschnittsdaten oder geschätzte Kohortendaten heranzieht, ob eine Preisindexierung oder eine Revalorisierung über die Preisanpassung hinaus bevorzugt wird, oder ob das für den Übergang vom leistungsdefinierten umlagefinanzierten System zum NDC-System gewählte Verfahren *top-down* oder *bottom-up* orientiert ist. Holzmann wägt das Pro und Kontra gegeneinander ab, er diskutiert Kontexte und Folgeprobleme jeder einzelnen Entscheidung, ohne dabei für eine bestimmte Präferenz zu optieren. Das ist aus akademischer Vorsicht heraus legitim, doch wird diese Vorsicht Leser, die von einem politischen Experten, der eine internationale wirtschafts- und sozialpolitische Institution leitet, politische Schlussfolgerungen erwarten, möglicherweise enttäuschen. Und das umso mehr, als wir mit der Zeit, von Lateinamerika bis Lettland, die Gefahren einer schrittweisen Erosion von NDC-Regelungen erkennen können. Wenn es *kein* System gibt, das politisch narrensicher ist – und auch NDC kein Allheilmittel ist, wie Holzmann überzeugend zeigt –, dann dürfen wir klarer spezifizierte Hinweise erwarten, wie genau Entscheidungen zu vermeiden sind, die sich letztendlich als törichter oder zumindest weniger vernünftig als beabsichtigt erweisen.

Risikoverteilung statt Risikostreuung einer »idealen« NDC-Kombination im Sinne Holzmanns

Als »ideale« Zusammensetzung von Rentensystemen rund um eine zentrale NDC-Säule schlägt Holzmann vor, die grundlegende, nicht kapitalgedeckte Säule mit einem zusätzlichen kapitalgedeckten Rentenplan und mit einer ebenfalls nicht kapitalgedeckten Sozialrente zu kombinieren. Während die zentrale erste NDC-Säule und die Sozialrentensäule (die beitragsfrei und eine Art Notfallsicherung »für bedürftige ältere Menschen« sein soll) beide umlagefinanziert und obligatorisch sind, sieht der Vorschlag die kapitalgedeckte (zweite beziehungsweise dritte) Säule als freiwillig an. Dennoch wird sie in einem zukünftigen »verstärkt koordinierten, aber nicht harmonisierten, europaweiten Rentensystem« eine wichtige Rolle zu spielen haben, in dem nationale »Unterschiede weiterhin bestehen«, »ihre die Mobilität behindernden Auswirkungen jedoch [...] durch eine starke kapitalgedeckte Säule eingeschränkt werden« können, sei diese nun freiwillig oder obligatorisch. Außerdem erleichtert die kapitalgedeckte Säule »die Mobilität innerhalb Europas und darüber hinaus«, sie soll »das Glätten des Konsums über NDC-Leistungen hinaus« und »individuellen Präferenzen« entsprechend erlauben ohne individuelle Arbeitsmarkt- und Sparentscheidungen zu verzerren; Ziel ist es, »die Rentenflexibilität in einer alternden Gesellschaft zu fördern« und eine »Risikostreuung« zu erreichen.

»Da umlagefinanzierte und kapitalgedeckte Säulen«, so Holzmann, »in unterschiedlichem Ausmaß wirtschaftlichen, demographischen und politischen Risiken unterliegen und ihre Ertragsraten nur wenig korreliert sind, tragen diversifizierte Rentenleistungen aus zwei Säulen zu erhöhter individueller Wohlfahrt bei.« Zweifellos wird so zu erhöhter Wohlfahrt beigetragen, jedenfalls für Weltenbummler, wie die in Sandhamn versammelten Experten es sind: Sie unterliegen aktuell augenfälligen und schwer nachvollziehbaren Einschränkungen, was die Portabilität ihrer Renten angeht, zukünftige Rentenansprüche sind in hohem Maße unsicher, und es kommt zu signifikanten Einbußen beim Alterseinkommen aufgrund der Mobilität. So gesehen wäre eine Kombination wie die beschriebene der großen Mehrheit der weltweit mobilen Experten auf der Konferenz von Sandhamn vermutlich durchaus dienlich. Denn tatsächlich können viele von uns, obwohl sie Spezialisten für internationale Rentenfragen sind, höchstens vage (wenn überhaupt) angeben, welcher Art das Alterseinkommen ist, das sie von den verschiedensten Institutionen in einer Vielzahl von Ländern erwarten können, oder welche

Höhe es hat. Ob aus einer Kombination von NDC mit einer kapitalgedeckten beitragsdefinierten Säule ähnliche Wohlfahrtsgewinne für einen Großteil der Mittelklasse oder für Schichten mit niedrigem Einkommen zu erwarten sind, bliebe noch zu sehen.

Auch hier ist Holzmanns Argumentation im Großen und Ganzen solide. Doch besteht zwischen einem traditionellen, nicht kapitalgedeckten leistungsdefinierten System und einem kapitalgedeckten beitragsdefinierten System (wie es die Weltbank früher favorisierte), was die jeweiligen Stärken und Schwächen angeht, für gewöhnlich in viel stärkerem Maß ein komplementäres Verhältnis als zwischen einem kapitalgedeckten beitragsdefinierten System und einem formell nicht kapitalgedeckten, doch quasi-kapitalgedeckten NDC-System. Während letztgenannte Kombination im Grunde ebenfalls die Logiken, Strukturen und Abläufe privater kapitalgedeckter beitragsdefinierter Rentenpläne in öffentliche umlagefinanzierte Rentensysteme einführt, gehen die Synergieeffekte verloren, die mit den ergänzenden Eigenschaften des anderen Systems verbunden waren. In der Folge bedeutet dies für mindestens zwei Personengruppen eine kompliziertere Lage als zuvor; beide gehören zu dem großen Segment der Bevölkerung, das durch ein »quasi versicherungsmathematisch gerechtes« NDC-System verliert, weil es bisher vom leistungsdefinierten System übermäßig, nämlich weit über die eigene Beitragsbasis hinaus, profitierte.

Die erste Gruppe sind diejenigen, die im Prinzip in der Lage sind, den zu erwartenden Verlust an Renteneinkommen zu kompensieren. Das kann ihnen durch signifikante Investitionen in eine freiwillige kapitalgedeckte zweite oder dritte Säule der Rentenversicherung gelingen, beispielsweise durch eine Umwandlung von Abfindungsansprüchen in die Altersvorsorge. Doch die neue, kapitalgedeckte Säule soll ebenfalls beitragsdefiniert, einfach ausgestaltet (um zu vermeiden, dass sie schlecht angenommen wird, wie es in Deutschland beim Altersvermögensgesetz oder der Riester-Rente passierte) und freiwillig sein – drei Gestaltungsmerkmale, denen ich zustimme. Doch Freiwilligkeit kann auch bedeuten, dass Leute, wenn ihnen die Entscheidung freisteht, sich nicht – oder nicht in ausreichendem Maß – um ein zusätzliches Alterseinkommen kümmern.

Empirische Daten belegen, dass genau dies für eine Übergangszeit zumindest mittelfristig zu erwarten ist. Die Mehrheit der Leute ist sich nicht ganz im Klaren über ihre »Renteneinkommenslücke«. Die es sind, wenden nur ungefähr ein Drittel der Sparsumme auf, die sie selbst für notwendig halten. Die Konferenz in Sandhamn lieferte zusätzliche Belege für unvollständige Information, mangelndes Interesse, nur begrenzt vernünftiges Verhalten – und

die subjektive Präferenz für DB-Systeme. Annika Sundén (in diesem Band, Kapitel 11) zeigt, dass selbst von den relativ gut informierten Teilnehmern des schwedischen Systems weniger als die Hälfte einen Blick auf die voraussichtliche Leistungsberechnung geworfen hat. Die Versicherten sind 2003 nach eigener Einschätzung weniger gut informiert als 2001, als das NDC-System eingeführt wurde, und ihr Wissen um ganz grundlegende Bestimmungen (»alle Beitragsjahre zählen«) ist rückläufig, von 50 Prozent im Jahr 2000 auf 38 Prozent im Jahr 2003. Versicherte mit niedrigem Einkommen und jüngere Teilnehmer sehen sich die Informationen mit größerer Wahrscheinlichkeit überhaupt nicht an. In den USA mangelt es den Arbeitnehmern im Allgemeinen an Wissen um Leistungen aus der Sozialversicherung, und diejenigen, die am meisten auf solche Leistungen angewiesen sind, sind am schlechtesten informiert. Michael Orszag hat in seinem Konferenzbeitrag für Sandhamn (der nicht in diesen Band aufgenommen wurde) gezeigt, dass Leute in DB-Systemen im Allgemeinen mit der Qualität der Informationen zufriedener sind als in DC-Systemen. Kombiniert man deshalb zwei DC-Systeme, so wird dies zweifellos das subjektive Gefühl der Unsicherheit und des Mangels an Informationen verstärken.

Auch diejenigen, die Vorsorge treffen und freiwillig zu einem kapitalgedeckten Rentenplan beitragen, werden von Zeit zu Zeit mit größeren und unerwarteten Verlusten konfrontiert sein, das heißt mit der doppelten Unsicherheit zweier DC-Systeme und den irgendwie unabsehbaren Annuitäten. Es war noch einmal Mike Orszag, der die »Verluste beim Renteneinkommen« in Europa und den Vereinigten Staaten zwischen 2000 und 2003 für diejenigen, die zur Hälfte in Kapitalbeteiligungen investierten, auf 15 bis 25 Prozent bezifferte, und für diejenigen, die ganz in Kapitalbeteiligungen an der kapitalgedeckten Säule investierten, auf 40 bis über 50 Prozent. Der Index aller aktiven Fonds im schwedischen PPM fiel seit dem Start im Frühjahr 2001 auf 88 Prozent (im Frühjahr 2002) und auf 63 Prozent im Frühjahr 2003. Das schwedische PPM ist das Premiumrentensystem mit einem Beitragssatz von 2,5 Prozent, das eine durch den Kapitalmarkt bestimmte Verzinsung bietet. Das PPM ergänzt die nicht kapitalgedeckte (erste) Säule, deren Beitragssatz bei 16 Prozent liegt, sowie die garantierte Mindestrente, die ein Grundsicherungsnetz für alle 65-Jährigen und Älteren bietet. Der Anteil der Schweden, die sich dafür entscheiden, aktiv in ihr Premiumrentenkapital zu investieren, fiel von ursprünglichen 67 Prozent auf 14 Prozent 2002 und auf 8 Prozent in der ersten Hälfte des Jahres 2003, dem dritten Jahr schrumpfender Aktienmärkte (Casey, 2003).

Auch wenn Fluktuationen bei NDC und bei kapitalgedeckten DC-Rentenplänen voneinander unabhängig sein mögen, ist nicht auszuschließen, dass sie sich in ihrer Volatilität in die gleiche Richtung bewegen und sich entsprechend die Risiken verstärken. Es sind viele Szenarien denkbar, in denen die Risiken sich anhäufen oder sich sogar wechselseitig aufschaukeln, statt einander reibungslos auszuschalten. Für die meisten Leute dürfte das wahrscheinlichste Ergebnis nicht nur sein, dass sie eine viel niedrigere Rente erhalten, sondern auch, dass ihr Alterseinkommen sich aus mehr Quellen speist als zuvor und weniger vorhersehbar ist. Im Hinblick auf die allgemeine Wohlfahrt mag das vielleicht noch von Bedeutung sein, doch steht es mit Sicherheit im scharfen Gegensatz zur Hyperstabilität der leistungsdefinierten System mit festen Pensionsansprüchen, wie sie beispielsweise Staatsbedienstete in vielen Ländern heute genießen. Unausweichlich wird daher die Veränderung als Verschlechterung wahrgenommen werden, selbst wenn das Endergebnis gleich oder sogar besser ist als der *Status quo ante*. In Deutschland beispielsweise kann die Gesetzliche Rentenversicherung plus 4 Prozent Sparleistung aus der Riester-Rente ein allemal höheres Bruttoersatz Einkommen generieren als die projektierte – nominelle – vierprozentige jährliche Verzinsung am Finanzmarkt (Börsch-Supan und Wilke, 2003: Abb. 13).

Was tatsächlich passieren wird, wird sich mit der Zeit erst erweisen – ebenso, wie die Leute die Unsicherheit wahrnehmen werden. Wohlfahrt und Alterssicherung müssen nicht nur sichergestellt werden, es muss auch zu sehen sein, dass sie sichergestellt werden, sie müssen als »gut genug« akzeptiert werden, wenn nicht sogar als »optimale« oder »ideale« Rentenregelung.

Es bedarf einer garantierten Mindest- oder Sozialrente, keiner »Null-Säule«

Dies gilt umso mehr für Personen, die auf eine soziale Grundsicherung oder Altersvorsorge für bedürftige ältere Menschen angewiesen sind; vor den Reformen war ihre Zahl womöglich kleiner, oder sie waren – unter den früheren Bedingungen – weniger bedürftig. In den OECD-Ländern sank die Altersarmut über Jahrzehnte bis in die Mitte der 1990er Jahre, obwohl der Anteil der Armen in der älteren Bevölkerung – über 65, und insbesondere in der über 75 – immer noch höher lag als im Durchschnitt (Förster, 2004). Die

Reformen werden aller Wahrscheinlichkeit nach den früheren Trend eines »zunehmenden materiellen Wohlstands der älteren Bevölkerung« umkehren, ja diese Kehrtwende ist bereits zu beobachten (Förster, 2004). In einem Beitrittsland wie Ungarn etwa ist zu erwarten, dass die Zahl der armen älteren Menschen, die der Sozialhilfe bedürfen, infolge der Reformen, die noch weit davon entfernt sind, ein NDC-System einzuführen, um 150.000 anwächst (vgl. Marin et al., 2001).

Wie Holzmann anerkennt, »erhöht die vorgeschlagene neue Struktur – mit einem quasi-versicherungsmathematischen NDC als erster Säule und einer kapitalgedeckten zweiten und dritten Säule – tendenziell die Effizienz des Arbeitsmarktes, reduziert aber gleichzeitig die Einkommensumverteilung zu den Armen«, was Mindestleistungen notwendig macht. Zugleich gehört »Einkommensunterstützung für armutsgefährdete ältere Menschen unter dem Stichwort »Angemessenheit« zu den Zielen jedes Rentensystems«. Deshalb fordert er unmissverständlich eine »gestärkte Sozialrente bzw. beitragsfreie Rente in den EU-Mitgliedstaaten«, um die »mit der Alterung steigende Armutsgefährdung« auszubalancieren. »Mit unvollständiger und vielleicht sinkender Absicherung in einkommensbezogenen Systemen«, so Holzmann, »kann man davon ausgehen, dass die Armutshäufigkeit mit weiterhin steigender Lebenserwartung zunimmt«. Dabei ist nicht zu vergessen, dass weniger der Anstieg der verbleibenden Lebenserwartung als vielmehr die steigende Zahl derer, die das Rentenalter erreichen, für die Rentenlast verantwortlich war und ist. Diese Überlebendenquote stieg von etwa 15 Prozent zu Zeiten Bismarcks, also in den 1870er Jahren, auf über zwei Drittel in der Nachkriegszeit und auf 90 Prozent heute. Wer würde also nicht sowohl die gestellte Diagnose als auch die normativen und politischen Schlussfolgerungen teilen, die Holzmann unter Berufung auf die »Solidaritätsziele der Europäischen Union« zieht?

Zwei zentrale Fragen bleiben: Erstens, wie soll die »Struktur einer gestärkten Sozialrentensäule« aussehen? Zweitens, wie ich es in meinem Originaldiskussionsbeitrag zu Holzmanns Papier formulierte, »warum sollte die garantierte Sozialrente als »Null-Säule« konzeptualisiert – und ursprünglich auch so genannt – werden«? Holzmann zeigte in seiner Reaktion auf die zweite Nachfrage, dass er den Einwand völlig akzeptierte; er ließ den »möglicherweise fragwürdigen Ausdruck« fallen, doch nicht das vorgeschlagene Konzept. Die Rede ist nun nicht mehr von der »Null-Säule«, sondern von der »Grundsicherungssäule« und der »beitragsfreien Rente«, was eher ein Zugeständnis an politische Etikette beziehungsweise *political correctness* signalisiert – weniger ein Überdenken der tatsächlichen Implikationen der Wortwahl.

Bevor ich auf diesen Punkt zurückkomme, möchte ich anmerken, dass Holzmans – eigene – Antworten auf die erste Frage durchaus spezifisch genug formuliert sind und überzeugen. Er plädiert für eine Mindestrente im NDC-System, zusätzlich zu einer Grundsicherungssäule, »weil dadurch ein größerer Anreiz für eine Teilnahme am formellen Arbeitsmarkt geschaffen wird«. Doch sieht er zugleich die Notwendigkeit, die Anspruchsberechtigung einzuschränken, »um dem Ziel einer möglichst neutralen individuellen Ruhestandsentscheidung nicht entgegenzuwirken«. Auch hier stimme ich tendenziell sowohl der Philosophie wie den vorgeschlagenen Maßnahmen zu. »Beispielsweise kann man den frühestmöglichen Pensionsantritt mit dem 60. Lebensjahr ansetzen, dabei aber fordern, dass ein fiktiver Pensionsbetrag in Höhe von 100+ Prozent der Mindestpension angespart wurde; andernfalls muss das Regelantrittsalter von beispielsweise 67 Jahren abgewartet werden (das entsprechend dem Anstieg der Lebenserwartung angehoben wird). Zweitens setzt die Koordinierung einer NDC-Mindestrente und einer Sozialrente im Hinblick auf die Arbeitsmarktanreize voraus, dass es Unterschiede in der Pensionshöhe, dem Regelantrittsalter und/oder den Kriterien für die Anspruchsberechtigung (beispielsweise in der Form einer Bedarfs- oder Vermögensprüfung für die Sozialrente) gibt. Schließlich kann es erforderlich sein, die Anspruchsberechtigung für eine Sozialrente an ein höheres Rentenalter (beispielsweise ab 70 Jahren) zu knüpfen. Dabei kann dann die Bedarfsprüfung einfach ausfallen...«

Doch Holzmans selbst scheint Zweifel an der Überzeugungskraft seiner Argumentation zu hegen: »In welchem Ausmaß eine derartige Sozialrentensäule nationale Präferenzen aufweisen könnte..., steht zur Diskussion...« Offensichtlich bedarf es hier weiterer Auseinandersetzung und Forschung. Ich möchte mir in diesem Zusammenhang erlauben, ein paar grundlegende Probleme aufzuwerfen, ohne präzise Lösungsvorschläge zu haben. Vervies nicht die ursprüngliche Bezeichnung »Null-Säule« auf eine residuale Vorstellung von Armutsfürsorge statt auf ein breiteres Verständnis von Wohlfahrt? Warum soll man nicht an die Philosophie der Vereinten Nationen anknüpfen, wie sie zu Zeiten der *Guiding Principles for Developmental Social Welfare Policies and Programmes in the Near Future* bis zum World Summit for Social Development (WSSD) von 1995 formuliert wurde? Warum soll man nicht eine Vorstellung, die Wohlfahrt als Minderheitenangelegenheit, als Programm der Armutsfürsorge und als soziale Kontrolle über diejenigen, die »von der Wohlfahrt leben«, zugunsten eines umfassenderen, komplexen und universellen Verständnisses von Politik aufgeben, die darauf zielt,

»den Lebensstandard des größtmöglichen Teils der Bevölkerung zu heben« (UN, *Guiding Principles*; vgl. European Centre 1993: 212, 213ff)? Sollten Garantien, die mit Altersrenten verbunden sind, sich darauf beschränken, die Marginalisierten und die Bedürftigen zu schützen, statt universelle Mindeststandards menschlichen Wohlergehens und gesellschaftlicher Integration zu verfolgen? Und ist der Beistand für die Notleidenden und die Sorge um sie eine ausreichende Ergänzung, wenn bei allen anderen darauf gesetzt wird, dass sie sich selbst helfen, oder sollte es zu einer Strategie der Selbstermächtigung nicht dazugehören, dass sie auch diejenigen unterstützt, die sich im Allgemeinen um sich selbst kümmern können – und dass sie jenen hilft, die sich um andere kümmern?

Sind keine anderen Formen von Mindesteinkommensgarantien und beitragsfreien sozialen Anrechten qua Umverteilung denkbar oder wünschenswert, oder sogar vorzuziehen? Wie können Erwerbslosigkeit, Zeiten von Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Militärdienst oder familienbedingte Ausfallzeiten wie Erziehungs- und Pflegezeiten so durch Versicherungsschutz abgedeckt werden, dass der unzureichende einkommensbasierte NDC-Rentenanspruch ergänzt wird und eine ausreichende Mindesteinkommengarantie besteht? Da sich jene Zeiten zu mehreren Jahren summieren, häufig im Laufe des Erwerbslebens zu mehr als einem Jahrzehnt der Abwesenheit von der Arbeit (Marin, 2000), könnte es vorteilhaft sein, zur Konsumglättung beizutragen und zielgerichtete, sozialpolitisch zweckorientierte Unterstützung zu gewähren, jenseits der Armenfürsorge, eher Chancengleichheit als Sozialrente. Durch großzügige Beitragszahlungen für beitragsfreie Zeiten (aufgrund von Erwerbslosigkeit, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Militärdienst oder familienbedingten Ausfallzeiten wie Erziehungs- und Pflegezeiten etc.) könnte eine unzureichende einkommensbasierte NDC-Akkumulation viel besser ergänzt werden als durch eine bedingungslose Sozial- oder Grundrente, weil so ein ausreichendes Mindestleistungsniveau erreicht wird und zugleich bessere Anreize geschaffen werden. So zumindest lautet meine Hauptthese. Warum sollte es für die Sozialrente eine Bedarfsprüfung geben und warum sollte der Anspruch auf »bedürftige ältere Menschen« beschränkt werden, das heißt auf den Rand der Gesellschaft, statt dass es beitragsfreie allgemeine Zuschüsse gibt, auf die bestimmte Kategorien von Menschen Anspruch haben, wie beispielsweise (nichterwerbstätige oder alleinstehende) Elternteile, pflegende Familienangehörige oder erwerbsunfähige Personen?

Kurz, warum wird in einem NDC-System samt freiwilliger kapitalgedeckter Säule der soziale Unterbau weiterhin so konzeptualisiert, als sei er, auch wenn

er nicht mehr so genannt wird, nichts anderes als eine »Null-Säule«? Spricht »Null-Säule« nicht unbeabsichtigt, doch beredt davon, dass es, wenn man etwas für nichts bekommt (oder zumindest für weniger als den Gegenwert der eigenen Beiträge), leicht passieren kann, dass man praktisch nichts (»Null«) aus etwas bekommt (nämlich aus der steuerfinanzierten, primär sozialpolitischen Zielen dienenden »Säule«, die ähnlich wie andere »nationale Präferenzen« am Verschwinden ist)? Warum das soziale Netz, das unter der Kombination aus dem obligatorischen NDC und dem ergänzenden, freiwilligen kapitalgedeckten Rentenplan aufgespannt wird, nicht als »Unterbau« denken, als garantierte Grundrente, die ebenso wie die zentrale NDC-Säule ein Kernstück des Systems ist, statt einer »Null-Säule«, die gerade dann wegbrechen kann, wenn man sie am meisten braucht? Doch muss ich auch Robert Holzmann zustimmen als er im persönlichen Gespräch auf meine Kritik erwiderte, die »grandiose »Rentengarantie« klinge gut; allerdings sei sie, was die Anreize angeht, die sie bietet, noch nicht ganz durchdacht« und »ziemlich flockig«. Tatsächlich ist noch viel Arbeit zu leisten, um NDC-Mindestrente, Sozialrente und beitragsfreie Ergänzungen mit einem regulären einkommensbasierten NDC-System zu synchronisieren und damit sozialpolitische Zielsetzungen im Hinblick auf erwerbs-, familien- und krankheitsbedingte Unterbrechungen des Erwerbslebens zu verfolgen – dabei für jedermann offen, nicht nur für die Armen.

Wohlfahrt bei Erwerbsunfähigkeit: Eine Leerstelle von höchster Relevanz

Ein zentraler Aspekt der Rentenproblematik im Allgemeinen und zudem einer, der vermutlich als wichtigste Einzelursache der massiven Frühverrentung gelten kann, wird in Holzmanns Modell vollkommen außer Acht gelassen: die Frage der Erwerbsunfähigkeitsrenten (vgl. in jüngster Zeit OECD, 2003; Prinz, 2003; Marin und Prinz, 2003; Marin et al., 2004). Das überrascht umso mehr, sobald man sich zwei Entwicklungen vergegenwärtigt: erstens die unkontrollierbare Dynamik der Ausgaben bei Erwerbsunfähigkeitsregelungen in den vergangenen Jahrzehnten; zweitens die zukünftig sich abzeichnende Zuspitzung der Situation. Insofern in einkommensbezogenen Rentensystemen die Leistungen und die Lohnersatzquoten des monatlichen Renteneinkommens vermutlich sinken werden und gleichzeitig das Renteneintrittsalter steigt, kann man davon ausgehen, dass die Neigung zunehmen

wird, unter Berufung auf Erwerbsunfähigkeitsrentenansprüche frühzeitig den Arbeitsmarkt zu verlassen. Kann deshalb eine »ideale« Kombination von Rentensäulen europaweit überhaupt konzipiert werden, ohne dass es eine Lösung für eine der Hauptursachen von Frühverrentung gibt, zumal in der massiven Inanspruchnahme des Vorruhestands einer der Hauptgründe für die mangelnde Nachhaltigkeit der heutigen Rentendynamik zu sehen ist? Zur mangelnden fiskalischen Nachhaltigkeit kommt hinzu, dass Erwerbsunfähigkeitsrenten in verschiedenen europäischen Ökonomien mit hoher Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle dabei spielen, die Arbeitsmarktbeteiligung zu dämpfen.

Tatsächlich gibt es einige verwirrende Tatsachen und Tendenzen: Wie kann die Zahl der Erwerbsunfähigkeitsrenten in einer Bevölkerung im Erwerbsalter in signifikanter Weise steigen bei gleichzeitiger verbesserter Gesundheit, höherer Lebenserwartung ohne Invalidität und verringerter beziehungsweise später einsetzender Altersmorbidity? Wie passt ein steiler Anstieg der Invaliditätsquote im Erwerbsalter zum gleichzeitigen Rückgang von chronischen Erkrankungen und Berufskrankheiten, Unfällen und Verletzungen am Arbeitsplatz – und ebenso zum Rückgang von Infektionen und ansteckenden Krankheiten (von denen einige praktisch verschwunden sind) oder zum Verschwinden von Staub oder von gefährlichen Substanzen wie Asbest oder anderen Karzinogenen? Wie können Erwerbsunfähigkeitsrenten im Erwerbsalter zunehmen, wenn gleichzeitig die Erwerbsunfähigkeit in Risikogruppen der Bevölkerung – wie ältere Menschen über 65 – zurückgeht?

In Ungarn beispielsweise vollzieht sich der Übergang in die Rente für die Mehrheit der Neurentner auf dem Weg über Invalidität (Marin et al., 2001: Abb. 2). In Österreich geht jeder zweite Mann im Erwerbsalter als erwerbsunfähig in Rente; die Zahl steigt bei Bauern auf zwei von drei und bei Arbeitern auf drei von vier. Für die Alterskohorte 55/56 Jahre verzeichnen die Invaliditätsrenten einen Zuwachs von 555 (!) Prozent in weniger als zwei Jahrzehnten. Trotz vieler anderer Wege in den Vorruhestand beziehen in der Altersgruppe der 60- bis 64-jährigen Männer 40 Prozent eine Invaliditätsrente. In der OECD liegt der Durchschnitt bei 23 Prozent. In den Niederlanden, einem Land mit einem der fortschrittlichsten Ärzte- und Gesundheitssysteme weltweit, beziehen fast eine Million Personen im Erwerbsalter Leistungen aus der Erwerbsunfähigkeitsrente; insgesamt ist der Anteil der Invaliditätsrentenempfänger zwischen 1980 und 1997 um 86 Prozent gestiegen. In Großbritannien haben sich, ohne Hinweise auf eine Verschlechterung der Gesundheitssituation, die staatlichen Ausgaben für Krankheit und Erwerbsunfähigkeit in den letzten

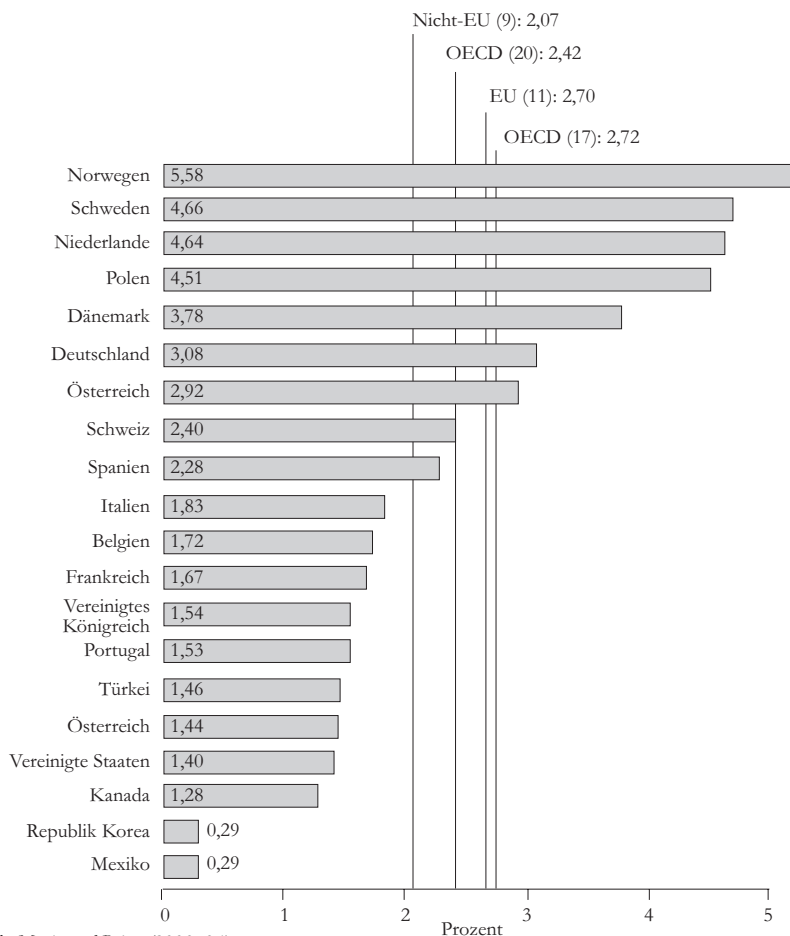
beiden Jahrzehnten vervierfacht; 40 Prozent der Empfänger staatlicher Transferleistungen im Erwerbsalter machen Ansprüche auf Krankengeld oder Leistungen wegen Erwerbsunfähigkeit geltend.

Dazu passt, dass die Expansion wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben sich allgemein verlangsamte (der Umfang der Sozialausgaben verdoppelte sich zwischen 1960 und 1980 ungefähr und wuchs seither um rund 20 Prozent an), dies jedoch auf die Erwerbsunfähigkeitsrenten weniger als auf andere Sozialausgaben zutraf. Der Umfang der Programme, die Zahl der Empfänger und die Höhe der Ausgaben im Bereich der Erwerbsunfähigkeit wurden seit ungefähr 35 Jahren immer mehr, auch wenn man die sich verändernde Altersstruktur der Gesellschaften in Rechnung stellt. Mit periodischen Versuchen (Mitte der 1970er und Mitte der 1990er Jahre) gelang es, den Trend einzudämmen und den Anstieg der Wachstumsraten zu verlangsamen, doch wurde niemals das Wachstum der Zahl von Empfängern als solches gestoppt; der Bestand von Leistungsempfängern blieb hoch und die Zugangsraten waren wesentlich höher als die Abgangsraten. Eine Folge war, dass sogar die Ausgaben für Erwerbsunfähigkeitsrenten angingen, niedrigere Zugangsquoten zu zeigen, das heißt, eine weiterhin kontinuierliche, doch verlangsamte Expansionsdynamik. Kostendämpfung insgesamt wird hier eine der zentralen Herausforderungen in den vor uns liegenden Jahren sein – mehr als in jedem anderen Bereich der Sozialpolitik.

Der Umfang der Erwerbsunfähigkeitsrenten ist in den vergangenen Jahrzehnten unkontrollierbar expandiert (Abb. 10.5). Die Sozialausgaben für Erwerbsunfähigkeit belaufen sich insgesamt auf ein Vielfaches der sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit, auch unter den widrigen Bedingungen sehr hoher Arbeitslosenquoten. In 19 der untersuchten 20 OECD-Länder lagen die Kosten der Erwerbsunfähigkeit deutlich über denen der Arbeitslosigkeit. Im Durchschnitt betrugen sie mehr als das Doppelte (das 2,17-fache). In Norwegen belaufen sie sich auf das 11,9-fache der Kosten für die Arbeitslosigkeit. Die Sozialausgaben betragen bis zu 5,58 Prozent des BIP, 2,72 Prozent in den OECD-17-Ländern und 2,70 Prozent in den EU-11-Ländern. Hinzu kommt, dass hohe Kosten keine Garantie dafür sind, dass sie zielgerichtet eingesetzt werden. Ein OECD-Bericht hat kürzlich (2003) gezeigt, dass schwer behinderte Menschen, die der Hilfe am meisten bedürfen, in ihrer Mehrheit nicht in den Genuss von Leistungen kommen, während mehr als 40 Prozent der Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrenten nach eigenen Angaben nicht erwerbsunfähig sind (Abb. 10.6). Die knappen Mittel werden somit entweder an Leute verschwendet, die oft weder arm noch bedürftig sind und also die Mittel nicht verdient haben, oder sie gehen an

zwar bedürftige Menschen, für die aber andere Formen von Unterstützung als Erwerbsunfähigkeitsrenten sinnvoller und hilfreicher wären. Die *Malaise* der Unterbeschäftigung in Europa scheint sich verschoben zu haben: von der Massenerwerbslosigkeit zur massiven Nicht-Erwerbstätigkeit, und die weitverbreitete Erwerbsunfähigkeit scheint davon ein wesentlicher Aspekt zu sein.

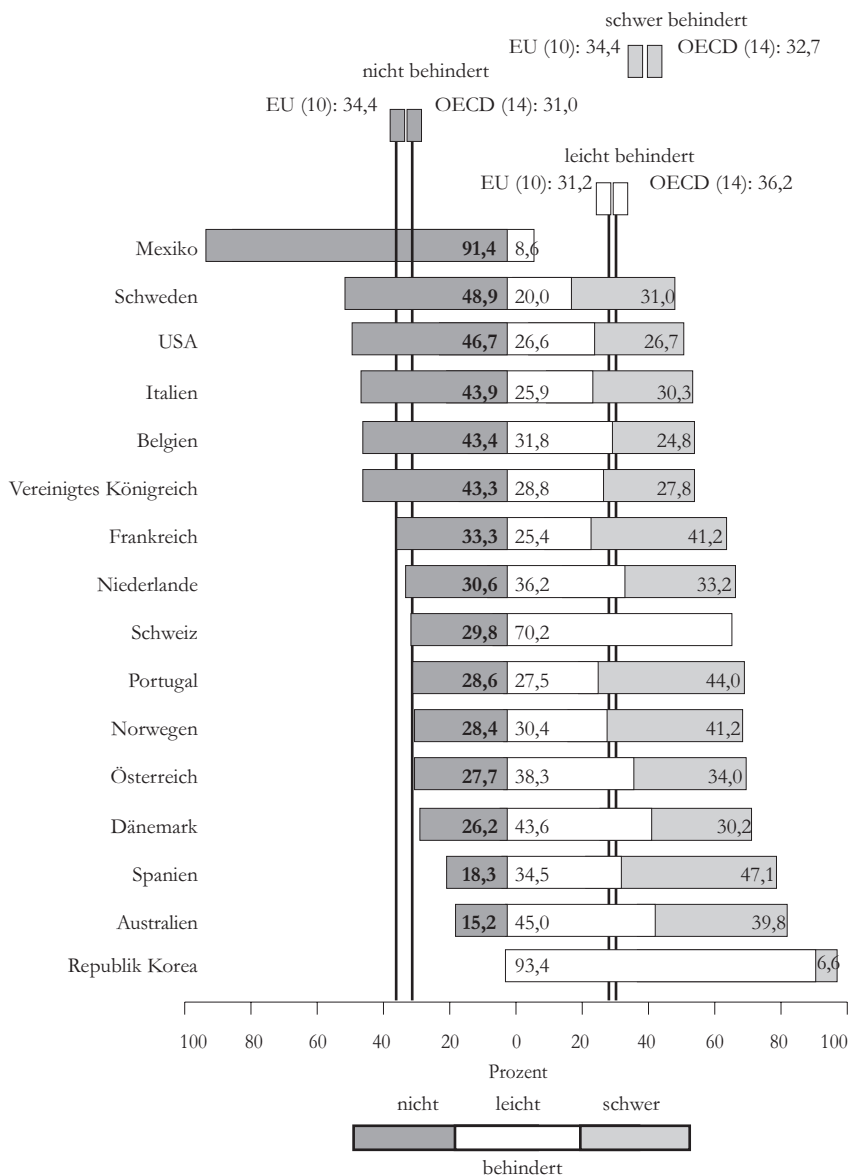
Abbildung 10.5: Anteil der öffentlichen Ausgaben für Programme, die im Zusammenhang mit Erwerbsunfähigkeit stehen (in Prozent des BIP)



Quelle: Marin und Prinz (2003: 36).

Anmerkung: Programme im Zusammenhang mit Erwerbsunfähigkeit schließen ein breites Spektrum von Leistungen sowie Programme zur Beschäftigung behinderter Personen ein. OECD-17 nimmt die Republik Korea, Mexiko und die Türkei aus. Die vertikalen Linien in der Graphik zeigen die Mittelwerte an.

Abbildung 10.6: Grad der Behinderung von Erwerbsunfähigkeitsleistungsempfängern



Quelle: Marin und Prinz (2003: 57).

Anmerkung: In Mexiko und in der Schweiz gibt es für »schwer behindert« und »leicht behindert« nur eine Zahl. Mexiko und die Schweiz werden aus der Berechnung des OECD-Durchschnitts ausgenommen. Die vertikalen Linien in der Graphik zeigen die Mittelwerte an.

Unter den Über-50jährigen beläuft sich das Verhältnis von Arbeitslosen zu nicht erwerbstätigen Personen, von denen viele Leistungen für Erwerbsunfähigkeit beziehen, aktuell auf 1:8. Europäer im Erwerbsalter stehen 10 Jahre lang (Männer) beziehungsweise 22 Jahre lang (Frauen) außerhalb der Erwerbsarbeit; im Durchschnitt sind Personen während dieses Zeitraums nicht länger als zwei Jahre arbeitslos oder arbeitssuchend. Arbeitslosigkeit wird (auch wenn sie noch recht hoch ist) angesichts der allgemeinen Nicht-Erwerbstätigkeit zu einem untergeordneten Problem. Während nämlich ein Fünftel der Männer im Erwerbsalter außerhalb der Erwerbsarbeit steht, sind es ein Zehntel bis ein Zwölftel, die aufgrund von Arbeitslosigkeit nicht arbeiten; männliche Arbeitslose machen heute weniger als ein Drittel der männlichen Nicht-Erwerbstätigen in Europa aus. Der Anteil von Frauen außerhalb der Erwerbsarbeit ist sechs mal höher als der Arbeitslosenanteil.

Offenkundig sind die Invaliditätsrenten nur ein Aspekt, allerdings ein wichtiger und in seiner Bedeutung steigender, der allgemeinen und wachsenden Nicht-Erwerbstätigkeit unter erwachsenen Europäern im Erwerbsalter. Und der Anstieg der Zahl von Erwerbsunfähigkeitsrenten lässt sich mit Arbeitsmarkthypothesen umso plausibler erklären, je weniger demographische Erklärungen für die Bevölkerung im Erwerbsalter eine Rolle spielen. Alle medizinischen Experten stimmen darin überein, dass Invalidität keineswegs überhand nimmt und dass es deshalb keine medizinische oder epidemiologische Erklärung für den steilen Anstieg von Invaliditätsrenten und -ausgaben gibt. Aarts und de Jong (1996) beziehen sich auf eine quantitative Untersuchung der Veränderungen, was die Verteilung von Erwerbsunfähigkeitsansprüchen und die Gründe hierfür in den 1980er Jahren angeht (Aarts und de Jong, 1992). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass nur ein Drittel der Zugänge bei Erwerbsunfähigen medizinisch erklärbar sei. Zwei Drittel seien durch nicht medizinische Gründe zu erklären, vor allem durch Freigebigkeit bei der Leistungsbewilligung und durch die Arbeitslosenquote.

Die notwendige politische Wende bei Erwerbsunfähigkeitsrenten

Die Erwerbsunfähigkeitsrente scheint zu einer Art sozialstaatlichen Mülltonne geworden zu sein. Wahrscheinlich wird sie auch weiterhin die Erwerbsbeteiligung ab dem mittleren Wahlalter – das heute bereits bei 45 liegt – drücken. Das wird, statt Stabilität und langfristige nachhaltige Sozialpolitik

zu wahren oder wiederherzustellen, die Belastung der öffentlichen Haushalte weiter verschärfen. Die *Malaise* erfordert eine paradigmatische Wende, was die sozialpolitische Herangehensweise an das Problem angeht. Die weitere Ausbreitung von Erwerbsunfähigkeitsrenten darf nicht länger als Kennzeichen allgemeiner Wohlfahrt und des Wohlergehens behinderter Menschen oder »älterer« Arbeitsloser, die tatsächlich mittleren Alters sind, angesehen werden, sondern muss vielmehr als Zeichen der staatlichen Unfähigkeit erkannt werden, Wohlfahrt zu schaffen und sie für beeinträchtigte Personen, die ihrer bedürfen, ausreichend bereitzustellen. Kurz gesagt, die Ausdehnung von Erwerbsunfähigkeitsvorsorge ist viel eher ein Symptom des Scheiterns der Wohlfahrt als ein unhinterfragbarer wohlfahrtsstaatlicher und sozialpolitischer Erfolg.

Genau wie die Ausgaben für Arbeitslosigkeit, Krankenhäuser, Gefängnisse und Arzneimittel können die Mehrausgaben bei Krankheiten, Unfällen, Arbeitsunfällen und Erwerbsunfähigkeit beziehungsweise Invaliditätsfrüherrentung als ein Signal dafür genommen werden, dass sowohl die Erwerbsunfähigen wie die Gesellschaft als Ganzes weniger Wohlfahrt genießen. Das politische Scheitern der Erwerbsunfähigkeitsrentenpolitik geschieht keinesfalls zufällig; es ist ein unausweichliches Nebenprodukt, eine unbeabsichtigte, doch gleichwohl unausweichliche Folge einer zielstrebigem und erfolgreichen Politik kompensatorischer Sozialleistungen. Sozialleistungen produzieren eine Einkommenssicherheit für Personen, die in ihren Verdienstmöglichkeiten als gesundheitlich eingeschränkt gelten, ohne dies mit einem entsprechenden Niveau von Integrationsangeboten und Aktivierungsforderungen zu verknüpfen. In allen modernen europäischen Sozialstaaten sind die entscheidenden öffentlichen Ausgaben nicht die Ausgaben für den Staatshaushalt, sondern die für Ansprüche auf Sozialleistungen. Doch im Unterschied zu Transferleistungen – beispielsweise für Arbeitslosigkeit, für Sozialhilfeprogramme oder sogar für Renten – lassen sich die Ausgaben für Erwerbsunfähigkeitsrenten und -leistungen selbst mittelfristig nicht einfach variieren und anpassen. Erwerbsunfähigkeitsrenten eignen sich zur Vorteilssuche und zur politischen Manipulation: Vorruhestand und Invaliditätsrentenpläne können eine industrielle Restrukturierung ebenso erleichtern wie Arbeitslosigkeit verbergen oder Wählerstimmen sichern statt wohlfahrtsstaatliche Programme an Gerechtigkeitsstandards zu orientieren, sie an Wettbewerbsforderungen anzupassen oder ihre langfristige Finanzierbarkeit sicherzustellen. Erwerbsunfähigkeitsrenten erlauben, auf kurzfristige politische Popularität statt auf langfristige Nachhaltigkeit zu setzen. Ein leichter Zugang zum Vorruhestand, höhere Leistungen, eine großzügigere Ersatzquote sowie

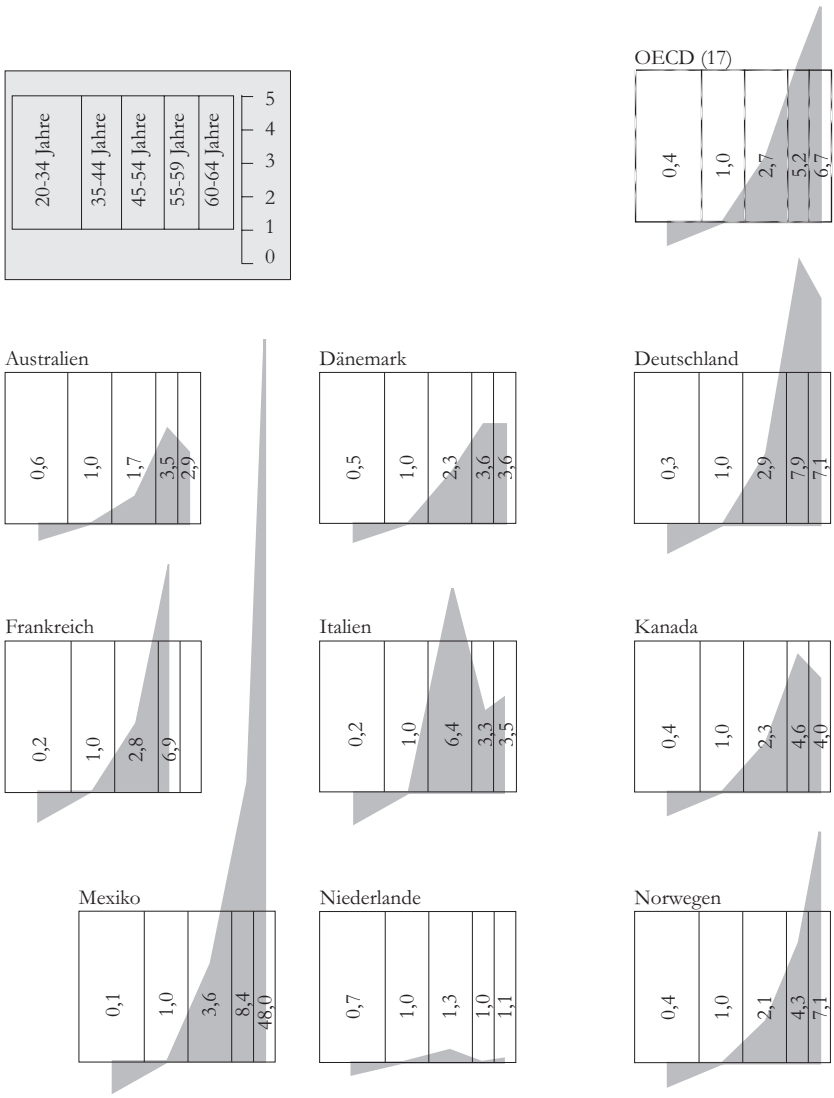
eine wenig ernsthafte Überprüfung und Festsetzung der Ansprüche kaufen die unmittelbare Zufriedenheit von Interessengruppen und Wählern. Die fiskalischen Lasten nicht kapitalgedeckter Zahlungsverpflichtungen werden auf spätere Generationen der Erwerbsbevölkerung abgewälzt, ohne dass die Beziehung zu den früher verteilten Wohltaten deutlich erkennbar wäre (vgl. hierzu und zum Folgenden De Jong, 2003).

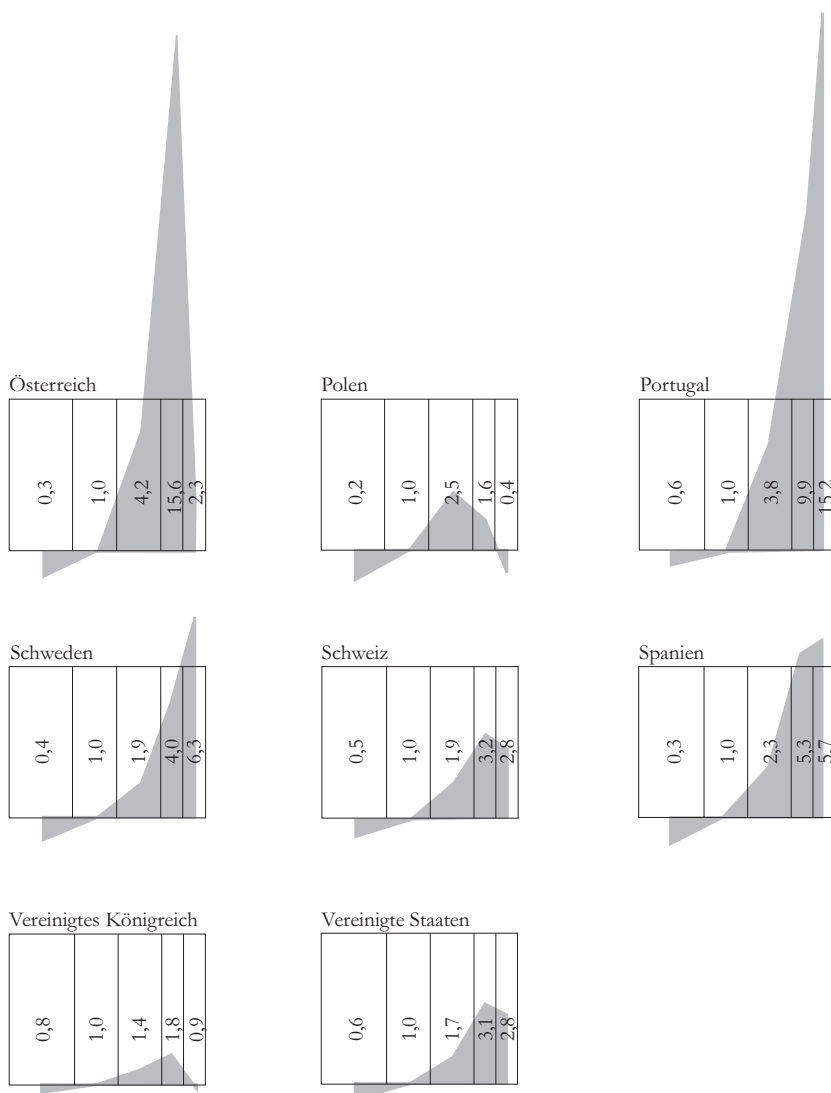
Im Unterschied zur politischen Nachsichtigkeit bei der allgemeinen Altersversorgung bewirkt die sorglose Großzügigkeit im Bezug auf Erwerbsunfähigkeitsrenten nicht nur bei den gewöhnlichen Empfängern von Leistungen eine Verhaltensänderung; die Auswirkungen betreffen darüber hinaus das Verhalten potentieller Anwärter: nicht-behinderte Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber, die staatlichen Verwaltungen wie auch alle anderen Interessengruppen. Wie im Falle von Krankheiten und bei der Krankenversicherung kann die Bereitschaft zu falschen Angaben in der Erwerbsunfähigkeitsversicherung ansteckend wirken, breitet sich aus, demoralisiert bislang unschuldige Zuschauer, die mitansehen, wie sich Krankstellen auf ihre Kosten für simulierende Leistungsempfänger auszahlen kann. Und möglicherweise wird der Versuchung nachgegeben, Erwerbsunfähigkeitsregelungen als einen einfacheren und günstigeren Weg einzuschlagen, überzählige Arbeitskraft abzubauen als durch reguläre Kündigungen. Für Unternehmen schafft das eine paradoxe Situation, in der sie den Anstieg der Lohnnebenkosten beklagen, den sie zuvor selbst geschaffen haben, indem sie Vorruhestands- und Invaliditätsrentenregelungen missbrauchten, um in großer Zahl Arbeitnehmer im mittleren Alter auf Kosten der Allgemeinheit loszuwerden.

Gegenwärtig erkennen Erwerbsunfähigkeitsregelungen Versicherten viel eher dauerhafte Renten zu als Rehabilitationsmaßnahmen oder berufliche Programme und verursachen so hohe Kosten für soziale Ausgrenzung. Sie sind nicht in der Lage, durch Aktivierungsprogramme Beschäftigung zu schaffen. So schließen sie überall genau die Personen systematisch von Programmen zur Rückkehr ins Erwerbsleben aus, die der beruflichen Wiedereingliederung am meisten bedürften – nämlich Arbeitnehmer über 45, bei denen der Zustrom am größten ist –, indem die Angebote zur Wiedereingliederung nicht zum Alter derer passen, aus denen sich der Zustrom zu den Erwerbsunfähigkeitsprogrammen speist. Damit werden ganze Alterskohorten mittleren Alters völlig abgeschrieben, Personen, die teilweise beeinträchtigt sind, und so genannte ältere Arbeitnehmer, die durch längere Zeiten der Arbeitslosigkeit gingen. Die Regelungen fordern massiv Ansprüche auf Invaliditätsrenten oder einen gesundheitsbedingten Vorruhestand immer jüngerer Kohorten

heraus, oder sie gewähren sogar Vorruhestand unter dem falschen Etikett der Erwerbsunfähigkeitsrente. Es gibt große nationale Unterschiede, die kaum dokumentiert sind noch verstanden werden (Abb. 10.7).

Abbildung 10.7: Nationale Unterschiede des altersspezifischen Zustroms (Verhältnis der altersspezifischen Zustromquote über die Altersgruppe 35-44, 1999)





Quelle: Marin und Prinz (2003: 74).

Anmerkung: Daten für Kanada, Frankreich, Italien und Spanien decken nur beitragsfinanzierte, nicht beide Programme ab.

Berufsunfähigkeitsregelungen führten zu einer Situation, in der die Ausgaben für Invalidität und die Kosten für die Nicht-Erwerbstätigkeit von Behinderten in Bevölkerungen, die im Allgemeinen immer gesünder werden, die Ausgaben für Arbeitslosigkeit weit übersteigen. Die Regelungen haben zu einer weitverbreiteten Akzeptanz der bezahlten Nicht-Erwerbstätigkeit von Personen geführt, die mit (teilweisen) Einschränkungen erwerbstätig sein könnten. Es wird als gegeben akzeptiert, dass die extrem niedrigen Abgangsquoten von nur teilweise Behinderten aus diesen Regelungen dazu beitragen, dass Invaliditätsleistungen, sind sie erst einmal bewilligt, zu einer lebenslangen Abhängigkeit von der Wohlfahrt führen. Das trägt weiters dazu bei, dass die gesellschaftlichen Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit, der Sozialhilfe und der Nicht-Erwerbstätigkeit über den Weg der Invalidität kanalisiert werden, sodass Erwerbsunfähigkeit für eine Bevölkerung mit überschüssiger Arbeitskraft zu einer Falle wird. Die Regelungen führen dazu, dass in großem Maßstab Ressourcen fehlgeleitet werden, ja sie führen insgesamt Energien in die Irre und reduzieren Kapazitäten. Sie demoralisieren und verführen behinderte und nichtbehinderte Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen – in einem Ausmaß, dass diese Fehlentwicklungen weithin sichtbar und öffentlich diskutiert werden –, sie korrumpieren die Werte der Solidarität und der Reziprozität, indem opportunistisches Verhalten und der weit verbreitete Missbrauch sozialer Rechte gefördert werden, und sie drohen die Legitimität der sozialstaatlichen Ansprüche und des Rentensystems insgesamt zu unterminieren.

Konsequenterweise muss dem extrem ambivalenten Paradigmenwechsel, der sich in den vergangenen Jahrzehnten vollzogen hat, ein weiterer Wechsel folgen, der in Richtung eines stärkeren, kohärenten beschäftigungs- und chancengleichkeitsorientierten Modells geht (OECD, 2003; Marin et al., 2004). Wesentlich ist, von der Normalisierung und vom herrschenden Trend in Bezug auf Erwerbsunfähigkeit, wie sie als gesellschaftliches Modell angelegt sind, wegzukommen und Erwerbsunfähigkeitsleistungen nicht länger in erster Linie als lebenslangen Rentenplan ohne Rückkehroption anzusehen, sondern sich stattdessen in Richtung Arbeitssuche, in Richtung Rückkehr ins Erwerbsleben und hin zu Programmen zu bewegen, die auf einen Neustart in die Beschäftigung zielen.

Das Primat politischer Wünschbarkeit, Machbarkeit und Nachhaltigkeit des NDC-Modells: Unterschätzte komparative Vorteile

Aus all diesen Gründen sollte die Einführung von NDC als zentraler Bestandteil eines gesamteuropäischen Rentenpakets beziehungsweise einer Kombination verschiedener Säulen sowohl politisch als auch ökonomisch begründet werden. Das von Robert Holzmann vorgeschlagene Modell besteht aus »NDC als Herzstück und koordinierten kapitalgedeckten Zusatzrenten sowie budgetfinanzierten Sozialrenten als Ergänzung«. Es ist eine Kombination aus obligatorischen und freiwilligen, nicht kapitalgedeckten und kapitalgedeckten, öffentlichen und privaten, beruflichen und individuellen Ruhestandsregelungen, von beitragsfinanzierten einkommensabhängigen und nicht beitragsfinanzierten Mindesteinkommenssäulen. Das muss überzeugend begründet werden – das heißt, in letzter Instanz, politisch. Im Rückgriff auf ökonomische Argumente beziehungsweise wenn man das System aus sich heraus begründet, stehen Fragen der Effizienz notwendigerweise im Vordergrund, reichen aber nicht aus, während Fragen der Gerechtigkeit und Billigkeit, die auf optimaler Effizienz aufrufen, von größter Wichtigkeit sind.

Politische Schlussfolgerungen leiten sich aus diesem Befund ab. Um eine in der Öffentlichkeit breitere Unterstützung für NDC-Regelungen zu erlangen, sollten ihre unterschätzten komparativen Vorteile wie auch ihre politischen Vorzüge deutlich herausgestellt werden.

- *NDC steht als Standard für Fairness, ist ein Mittel gegen Korruption und fördert das Wissen um die Rente.* NDC setzt weithin akzeptierte Gerechtigkeitsstandards, wobei versicherungsmathematische Fairness so etwas wie der kleinste gemeinsame Nenner sein kann, der jenseits der verbleibenden ideologischen Spaltungen in Fragen sozialer Gerechtigkeit situiert ist, doch an sie anschließt. NDC deckt versteckte und verzerrte Formen von Umverteilung auf, ebenso implizite Steuern zugunsten spezifischer privilegierter Sektoral- und Partikularinteressen, und zeigt, wer – anstelle der vorgeblichen Nutznießer – in Wahrheit von Rentenregelungen und Reformmaßnahmen profitiert. NDC bringt die Leute dazu, in lebenslangen Beiträgen, Einkommen, Annuitäten sowie Rentenansprüchen über den gesamten Lebenszyklus und in Relation zu einem flexiblen und wählbaren Renteneintrittsalter zu denken statt in monatlichen Ersatzquoten des letzten

oder eines vorherigen Einkommens. NDC führt dazu, in Kategorien der Entscheidung, des Ausgleichs, des Budgets und anderer Sachzwänge zu denken, entsprechend den Bedingungen moderner Rentensysteme; NDC schafft so Wissen um die Rente (trotz der wohlbekannten Gründe für beschränktes Wissen). NDC kann den Weg für Reformen frei machen und politischen Konsens schaffen, wie notwendige Anpassungen in einer Situation auszusehen haben, in der das bestehende System weithin als ungerecht angesehen wird; der Glaubwürdigkeitsmangel, der parametrische Reformen begleitet, ist schwer zu überwinden.

- *NDC bietet eine funktionale Differenzierung von Wohlfahrtsaspekten.* NDC erlaubt es, Altersvorsorge und Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit, Kranken- und Unfallversicherung, Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, Witwenrenten, familienpolitische Maßnahmen wie Gutschriften für Erziehungszeiten, Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sowie Mindest- oder Grundeinkommensgarantien funktional zu differenzieren. Während die genannten und andere sozialpolitische Felder weiterhin eng miteinander in Beziehung stehen, bedarf es der funktionalen Differenzierung und entsprechend trennbarer Ressourcenströme, um transparente und politisch zu rechtfertigende Formen der Umverteilung zu ermöglichen. Das erlaubt zugleich die Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit des Rentensystems und der Selbstreferentialität der Sozialversicherung, vergleichbar der Unabhängigkeit der Zentralbanken, der Rechtsprechung, von Wissenschaft und Forschung, der Märkte oder des politischen Systems. Ein solches System bedarf einer eigenen spezialisierten Sprache, eines Vokabulars, das die Probleme des leistungsdefinierten Systems in die NDC-Sprache übersetzt, eigener Taxonomie und Rahmung. Schließlich geht es um den »Unterschied in der Philosophie, nicht nur im Vokabular« (Lindbeck und Persson, 2003). NDC ist kein »Autopilot« (Queisser, 2006), sondern hilft, weite Entfernungen sicher zurückzulegen (selbst wenn man hin und wieder wegschlummert oder kontrolliert ein Nickerchen einlegt). Beseitigt wird die Notwendigkeit permanenter nervenaufreibender, kostspieliger und konfliktträchtiger parametrischer Reformmanöver (in Österreich beispielsweise waren es 35 Pensionsreformen seit 1993, in Schweden 50 zwischen 1963 und 1995).
- *NDC bietet ein besseres Risikomanagement.* Wie Góra und Palmer (2003) überzeugend zeigten, bietet NDC, verglichen mit allen anderen Rentenmodellen, eine überlegene Form des Risikomanagements und der Risikodiversifizierung. Gewiss sind NDC-Systeme mit den gleichen

makroökonomischen und etwas geringeren demographischen Risiken wie alle anderen konfrontiert. Doch verglichen mit öffentlichen leistungsdefinierten Systemen ist NDC politischer Manipulation weniger ausgesetzt und bietet überhaupt keine Gelegenheit für opportunistisches Verhalten oder Betrug mit falschen Angaben. NDC schafft keine überbordenden Erwartungen, Versprechen werden nicht gebrochen und das System ist sogar weniger auf günstige Prognosen angewiesen. Im Unterschied zu kapitalgedeckten beitragsdefinierten Systemen bleibt ein NDC-System von den Fluktuationen des Kapitalmarkts unberührt. Es gibt vorteilhafte Merkmale von NDC, doch sind sie nicht alle systemimmanent; die spürbaren Vorteile gehen eher auf die politischen Realitäten als auf die Ausgestaltung oder eine überlegene Rentenformel zurück. NDC ist unvermeidlicherweise – aufgrund seiner Neuheit – nicht ausreichend erforscht, doch keineswegs »oversold« (Diamond, 2003), solange nicht konzeptionelle statt praktischer und politischer Überlegenheit erwartet wird.

- *NDC ist ein Herzstück jeglicher Rentenverfassung und Rentenautonomie.* Die komparativen Vorteile angesichts von Risiken – im Vergleich zu leistungsdefinierten umlagefinanzierten Systemen oder kapitalgedeckten beitragsdefinierten Systemen – machen aus NDC den einzigen aussichtsreichen Kandidaten für das Herzstück eines jeden Rentenmix beziehungsweise Rentenverfassung. Die »Flügel«, die es diesem seltenen Vogel erlauben zu fliegen, befinden sich bestenfalls in der Konstruktions- und Testphase. Doch ein NDC-Gerüst als umlagefinanzierter Sparplan auf Lebenszeit könnte mithelfen, einen impliziten, oftmals heftig entstellten Generationenpakt in einen expliziten Generationenvertrag umzuwandeln und innerhalb der Generationen wie zwischen ihnen für Gerechtigkeit und Fairness zu sorgen. NDC löst noch nicht die ererbten Übergangsprobleme, nämlich wie mit den Überhangsverpflichtungen umzugehen wäre (in Japan beispielsweise belaufen sie sich auf 95 Prozent der Verbindlichkeiten; vgl. Takayama, 2006) oder wie die ererbten Kosten über Generationen verteilt werden könnten. Doch indem es in Zukunft exzessive Verbindlichkeiten verhindert, kann ein NDC-System dazu beitragen, Systemungleichgewichte zu überwinden, und so dem vorherrschenden Eindruck der Undurchsichtigkeit und Ungerechtigkeit entgegenwirken, bisher eines der Haupthindernisse einer jeden Rentenreform. Möglicherweise ist das immer noch keine Zauberformel für eine koordinierte europaweite Rentenreform. Doch kommt es dem

Optimum insofern nahe, als es nichts Besseres gibt. Und indem versucht wird, das bestfunktionierende Rentensystem zu finden, nicht nur in Europa, kommt NDC der »idealen« selbstverpflichtenden Anordnung nahe, die Robert Holzmann fordert.

Literatur

- Aarts, L./De Jong, P. (1992), *Economic Aspects of Disability Behavior*, Amsterdam: North Holland.
- Aarts, L./De Jong, P. (1996), *Curing the Dutch Disease. An International Perspective on Disability Policy Reform*, Aldershot, U.K.: Ashgate.
- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- (2006), »Non-Financial Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain«, in: Holzmann, R./Palmer, E. (Hg.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington, DC: World Bank.
- Börsch-Supan, A. H./Wilke, C. B. (2003), »The German Pension System: How it Was, How it Will Be«, Beitrag zur NDC Konferenz, Sandhamn, Schweden, 28.-30. September.
- Casey, B. (2003), »Private Public Cooperation in Pensions«, Beitrag zur E.I.S.S. Konferenz »Freedom of Choice in Social Security«, Graz, 25.-27. September.
- De Jong, P. (2003), »Disability and Disability Insurance«, in: Prinz, Ch., *European Disability Pension Policies*, Aldershot, U.K.: Ashgate, S. 77–106.
- Diamond, P. (2002), *Social Security Reform*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- (2003), Beitrag zur NDC Konferenz, Sandhamn, Schweden, 28.-30. September.
- Disney, R. (1999), »Notional Accounts as a Pension Reform Strategy«, Social Protection Discussion Paper 9928, World Bank, Washington, DC.
- European Centre (1993), *Welfare in a Civil Society. Report for the Conference of European Ministers Responsible for Social Affairs – United Nations European Region*, Wien: European Centre.
- (2004), »Pensionsharmonisierung oder -Disharmonisierung?«, Handout zur Pressekonferenz, Presseclub Concordia, Wien, 8. Januar.
- Fehr, E./Schmidt, K. (1999), »A Theory of Fairness, Competition, and Cooperation«, *Quarterly Journal of Economics* 114, S. 817–868.
- Förster, M. F. (2004), »Increasing Well-Being Among the Elderly Population: Re-Writing the Story?«, Wien: European Centre.

- (2006), »Income Inequalities, Poverty and Social Transfers – OECD and CEE«, Aldershot, U.K.: Ashgate.
- Góra, M./Palmer, E. (2003), »Shifting Perspectives in Pensions«, Warsaw / Uppsala. Unveröffentlicht.
- Gruber, J./Wise, D. (Hg.) (1999), *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago: University of Chicago Press.
- Holzmann, R./Stiglitz, J. E. (Hg.) (2001), *New Ideas about Old Age Security. Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, DC.: World Bank.
- Holzmann, R./Orenstein, M./Rutkowski, M. (Hg.) (2003), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington, D.C.: World Bank.
- Holzmann, R./Hinz, R. (Hg.) (2003), *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, DC: World Bank.
- Lindbeck, A./Persson, M. (2003), »The Gains from Pension Reform«, *Journal of Economic Literature* XLI, März, S. 74–112.
- Marin, B. (2000), »Introducing Innovative Employment Initiatives«, in: Bernd Marin/D. Meulders/D. J. Snower (Hg.), *Innovative Employment Initiatives*, Aldershot, U.K.: Ashgate.
- (2003), »Transforming Disability Welfare Policy: Completing a Paradigm Shift«, in: Ch. Prinz (Hg.), *European Disability Pension Policies*, Aldershot, U.K.: Ashgate, S. 13–76.
- Marin, B./Fuchs, M. (2003), »Pensionsharmonisierung in Kärnten«, Expertise im Auftrag der Kärntner Landesregierung, Wien.
- Marin, B./Prinz, Ch. (1999), in: B. Marin/Ch. Prinz (Hg.), *Pensionsreformen. Nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreichs*, 2. Aufl., Frankfurt und New York: Campus.
- (2003), *Facts and Figures on Disability Welfare. A Pictographic Portrait of an OECD Report*. Wien: European Centre.
- Marin, B./Meulders, D./Snower, D. J. (Hg.) (2000), *Innovative Employment Initiatives*, Aldershot, U.K.: Ashgate.
- Marin, B./Stefanits, H./Tarcali, G. (2001), »Learning from the Partner Hungary: An Austro-European View«, Paper presented at the International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)/World Bank Conference, »Learning from the Partners«, 4.-7. April, Wien.
- Marin, B./Prinz, Ch./Queisser, M. (Hg.) (2004), *Transforming Disability Welfare Policies. Towards Work and Equal Opportunities*, Aldershot, U.K.: Ashgate.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2003), *Transforming Disability into Ability. Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, Paris: OECD.
- Palmer, E. (2006), »Conversion to NDC – Issues and Models«, in: R. Holzmann/ E. Palmer (Hg.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington, DC: World Bank.
- Prinz, C. (Hg.) (2003), *European Disability Pension Policies. 11 Country Trends 1970–2002*, Aldershot, U.K.: Ashgate.

- Prinz, C./Marin, B. (1999), *Pensionsreformen. Nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreichs*, 2. Aufl., Frankfurt und New York: Campus.
- Prinz, C./Lutz, W. (1994a) »Ältere Menschen in Europa. Demographische Perspektiven 1990–2050: Teil 1«, *Journal für Sozialforschung* Jg. 34, H. 2, S. 197–220.
- (1994b), »Ältere Menschen in Europa. Demographische Perspektiven 1990–2050: Teil 2«, *Journal für Sozialforschung* Jg. 34, H. 3, S. 287–310.
- Queisser, M. (2006), »Discussion of 'NDC Pension Schemes in Middle- and Low-Income Countries«, in: R. Holzmann/E. Palmer (Hg.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Kapitel 12, Washington, DC: World Bank.
- Synthesis (2003), »Lebenseinkommen im öffentlichen und privaten Sektor. Ein Vergleich anhand ausgewählter Vergleichskarrieren«, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien.
- Takayama, N. (2006), »Reforming Social Security in Japan: Is NDC the Answer?«, in: R. Holzmann/ E. Palmer (Hg.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington, DC: World Bank, S. 639–648.