

Robert Holzmann, Edward Palmer (Hg.)

Revolution in der Alterssicherung

Beitragskonten auf Umlagebasis

Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung

Herausgegeben von Bernd Marin



Europäisches Zentrum Wien

Band 15

Robert Holzmann, Edward Palmer (Hg.)

Revolution in der Alterssicherung

Beitragskonten auf Umlagebasis

Aus dem Englischen von Thomas Atzert, Vera Ribarich,
Michael Sander, und Andreas Wirthensohn

Campus Verlag
Frankfurt / New York

Diese Publikation wurde von *Riksförsäkringsverket*, dem schwedischen Sozialversicherungsträger, ermöglicht.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-37875-6

© Europäisches Zentrum Wien, 2007

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Lektorat und Satz: Willem Stamatiou, Europäisches Zentrum Wien
Druck: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien

Printed in Austria

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen.....	9
Vorwort.....	17
<i>Bernd Marin</i>	
1. Der Stand der Diskussion über NDC-Systeme: Einleitung und Überblick	31
<i>Robert Holzmann / Edward Palmer</i>	
Teil I: Das NDC-Konzept	
<i>Abschnitt 1: Das NDC-Konzept – Variationen auf ein Thema</i>	
2. Was sind NDC-Systeme?.....	59
<i>Edward Palmer</i>	
3. Was sind NDC-Rentensysteme? Welchen Nutzen haben sie für Reformstrategien?.....	89
<i>Axel H. Börsch-Supan</i>	
4. Fiktive beitragsdefinierte Rentensysteme: Ein kartographischer Überblick	123
<i>Nicholas Barr</i>	
5. Konzeptionierung nicht-finanzieller beitragsdefinierter Systeme.....	147
<i>Assar Lindbeck (147) / Peter Diamond (157) / Salvador Valdés-Prieto (167)</i>	

Abschnitt 2: Konzeptionelle, politische und länderübergreifende Fragen

6. Die Verzinsung in umlagefinanzierten Rentensystemen:
Ein genaueres Konsumkredit-Modell..... 189
Ole Settergren / Boguslaw D. Mikula
Kommentar: *Ronald Lee (227)*
7. Konvertierung zu NDC –
Themenstellungen und Modelle..... 235
Edward Palmer
Kommentar: *Marek Góra (281) / Elsa Fornero (285)*
8. NDC: Ein Vergleich der Punktesysteme
in Frankreich und Deutschland 293
Florence Legros
Kommentar: *Marek Góra (327)*
9. Überlegungen zu einer europaweiten Rentenreform:
Notwendigkeit und mögliche Struktur 331
Robert Holzmann
10. NDC als magische europaweite Pensionsreformformel?
Kommentar zum Holzmann-Ansatz 393
Bernd Marin
11. Was müssen die Leute über ihre Renten wissen
und was wissen sie? 439
Annika Sundén
Kommentar: *John Ameriks (467)*

Teil II: Erfahrungen mit NDC

Abschnitt 3: Erfahrungen von Ländern mit NDC-Systemen

12. Die NDC-Systeme in Italien:
unbefriedigende Gegenwart, ungewisse Zukunft..... 475
Daniele Franco / Nicola Sartor

13. Die NDC-Strategie in Lettland: Implementierung und Zukunftsaussichten.....	517
<i>Edward Palmer / Sandra Stabina / Ingemar Svensson / Inta Vanovska</i>	
14. Das polnische NDC-System: Eine Bewertung nach fünf Jahren	561
<i>Agnieszka Chlon-Dominczak / Marek Góra</i>	
15. Die NDC-Reform in Schweden: Von der Gesetzgebung im Jahre 1994 bis Heute.....	595
<i>Bo Könberg / Edward Palmer / Annika Sundén</i>	
<i>Abschnitt 4: Länder, die überlegen, NDC-Systeme einzuführen</i>	
16. Die mögliche Einführung von NDCs in Österreich.....	629
<i>Bernhard Felderer / Reinhard Koman / Ulrich Schub</i>	
17. Die NDC-Reform in der Tschechischen Republik	665
<i>Agnieszka Chlon-Dominczak / Marek Mora</i>	
18. Das deutsche Rentensystem: Auf dem Weg zu einem NDC-ähnlichen System	699
<i>Axel H. Börsch-Supan / Christina B. Wilke</i>	
19. Das spanische Rentensystem	755
<i>Carlos Vidal-Meliá / Inmaculada Domínguez-Fabián</i>	
Über die AutorInnen	795
Index	803

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen

Tabelle 3.1:	Dimensionen von Rentensystemen.....	100
Tabelle 7.1:	Die unterschiedlichen Ergebnisse im zeitlichen Verlauf eines DB-Systems, das einem NDC-System ähnlich ist.....	240
Tabelle 7.2:	Übergangsmo­del­le für Anfangskapital und die Einführung von NDC-Systemen	258
Tabelle 7.3:	Weitere Themen im Kontext des Übergangs	268
Tabelle 8.1:	Systeme und Beiträge im Hauptzweig der französischen Rentenversicherung.....	295
Tabelle 8.2:	Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren entsprechend der beruflichen Stellung, in Jahren (für Frankreich).....	306
Tabelle 9.1:	Prognose unterschiedlicher Belastungsquoten in EU-Mitgliedstaaten 2003–2050.....	370
Tabelle 9.2:	Öffentliche Pensionsausgaben der EU-Mitgliedstaaten 2004-2050 (Anteil am BIP).....	371
Tabelle 9.3a:	Frauen- und Männererwerbsquoten in EU-Mitgliedstaaten 2003.....	372
Tabelle 9.3b:	Prognostizierte Änderungen der Frauen- und Männererwerbsquoten in EU-Mitgliedstaaten bis 2050	373
Tabelle 9.4:	Familienstruktur im Umbruch: Scheidungen in den EU-Mitgliedstaaten und Beitrittsländern (um 2000)	374
Tabelle 9.5:	Pensionsregelungen für Witwen/Witwer und Geschiedene in EU-Mitgliedstaaten und Beitrittsländern (um 2000).....	375
Tabelle 9.6:	Ausgewählte Arbeitsverhältnisse in Europa, 1988 und 1998 (Anteil an der Gesamtbeschäftigung in Prozent)	382
Tabelle 9.7:	Ausmaß kapitalgedeckter Pensionen in EU-Mitgliedstaaten und Beitrittsländern um 2005.....	383

Tabelle 9.8:	Ausmaß und Regelungen der Sozialrenten in EU-Mitgliedstaaten und Beitrittsländern um 2005	387
Tabelle 10.1:	Erhebliche Unterschiede bei den Rentenansprüchen trotz gleichen Beitragsvolumens über den Lebenszyklus für atypische Teilzeitbeschäftigte und für Vollzeit- beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen ohne beruflichen Aufstieg in Österreich 2003 (in Euro).....	403
Tabelle 11.1:	Arten von Rentensystemen	441
Tabelle 11.2:	Der orange Umschlag 2003.....	450
Tabelle 11.3:	Wissensstand der Teilnehmer über das schwedische Rentensystem 2003	458
Tabelle 12.1:	Obligatorisches staatliches Rentensystem für Angestellten (Teil 1)	482
Tabelle 12.2:	Ausgleichender Beitragssatz für Angestellten.....	485
Tabelle 12.3:	Ausgewählte Indikatoren des obligatorischen italienischen Rentensystems für Angestellte. Alters- und Senioritätsrenten für Angestellte – Durchschnittliche Seniorität.....	486
Tabelle 12.4:	Anreiz, den Renteneintritt um ein Jahr zu verzögern	496
Tabelle 13.1:	Übersicht der wichtigsten ökonomischen Indikatoren für NDC-Renten	526
Tabelle 13.2:	Wichtige demographische Quotienten	526
Tabelle 14.1:	Alternative Ansätze bei Rentenreformen.....	564
Tabelle 14.2:	Einführung des neuen Systems (Altersgruppen)	565
Tabelle 14.3:	Veränderungen der Lebenserwartung der Personen im Renteneintrittsalter im Zeitraum 1995–2002.....	570
Tabelle 14.4:	Zahl der versicherten Arbeitnehmer in den Jahren 1998–2002 (in Tausend)	571
Tabelle 14.5:	Die gesamten Beitragseinnahmen und die versicherungs- pflichtige Lohnsumme als prozentualer Anteil am BIP.....	572
Tabelle 14.6:	Simulationen der Lohnersatzquoten für verschiedene Kohorten, sowohl Männer als auch Frauen, in Abhängigkeit vom Renteneintrittsalter und der	

	Besteuerung der NDC-Erträge (prozentualer Anteil am letzten Einkommen).....	575
Tabelle 14.7:	Prognostizierte Effekte in Polen verglichen mit den Prognosen für ausgewählte OECD-Länder	579
Tabelle 14.8:	Demographische Annahmen (Grundlinienszenario)	580
Tabelle 14.9:	Makroökonomische Annahmen	581
Tabelle 14.10:	Ergebnisse der Prognosen.....	582
Tabelle 15.1:	Aktiva und Passiva des NDC-Systems 2001–2004 (in Milliarden schwedischer Kronen).....	611
Tabelle 16.1:	Status-quo-Szenario	651
Tabelle 16.2:	Szenario Rechtslage 2000.....	652
Tabelle 16.3:	Niedriges Erwerbsquotenszenario	653
Tabelle 16.4:	Mittleres Erwerbsquotenszenario.....	654
Tabelle 16.5:	Hohes Erwerbsquotenszenario.....	655
Tabelle 17.1:	Parameterreformen des tschechischen PAYG-Systems (1990–2002)	670
Tabelle 17.2:	Reale Nettorendite (RNR) der zweiten tschechischen Säule (in Prozent pro Jahr).....	673
Tabelle 17.3:	Kosten und Nutzen eines Wechsels vom umlagefinanzierten zum kapitalgedeckten Verfahren	674
Tabelle 17.4:	Beschäftigungsquote 2004.....	677
Tabelle 18.1:	Das System der deutschen Rentenversicherung von Bismarck bis heute	701
Tabelle 18.2:	Altersrenten (Gesetzgebung von 1972).....	709
Tabelle 18.3:	Renten Anpassungen nach Renteneintrittsalter.....	711
Tabelle 18.4:	Überblick über die Kernelemente der Riesterreform	725
Tabelle 18.5:	Direkte Sparzulagen	728
Tabelle 18.6:	Mindestbeträge (Euro/Jahr).....	729
Tabelle 18.7:	Maximaler Sonderausgabenabzug (Euro/Jahr)	729
Tabelle 18.8:	Typologie betrieblicher Altersvorsorge.....	732
Tabelle 19.1:	Verhältnis der Zahl der Beitragszahler zur Zahl der beitragspflichtigen Renten	759

Tabelle 19.2:	Bevölkerungsprojektionen für Spanien 2002–2050 (basierend auf dem Zensus des Nationalen Statistik- instituts 2001: Hypothese I oder zentrales Szenario	763
Tabelle 19.3:	Transferanteil und reale interne Verzinsung (internal rate of return, IRR), Gesetz 26/1985 (nach System als Prozentanteil aller ausgezahlten Renten).....	765
Tabelle 19.4:	Transferanteil und reale interne Verzinsung (internal rate of return, IRR), Gesetz 24/1997 (nach System als Prozentanteil aller ausgezahlten Renten).....	766
Tabelle 19.5:	Prognose der Rentenausgaben für 2025 und 2050	768
Tabelle 19.6:	Projektionen für das spanische beitragspflichtige Rentensystem 2003–2050 (zentrales Szenario).....	771
Tabelle 19.7:	Verhältnis zwischen der Ausgangsrente in Spanien (gegenwärtiges System) und der Ausgangsrente bei Verwendung von Berechnungsregeln aus NDC-Formeln, wie sie in anderen Ländern benutzt werden	774
Tabelle 19.8:	IRR nach Zahl der Beitragsjahre; Männer (Frauen)	775
Tabelle 19.9:	Reale interne Verzinsung (IRR) und Ersatzquote (return rate, RR) nach Rentenalter (X_p), mit 35 Beitragsjahren; Männer und (Frauen)	776
Tabelle 19.10:	Reale interne Verzinsung (IRR) und Ersatzquote (RR) nach Rentenalter (X_p), mit unterschiedlich vielen Beitragsjahren; Männer und (Frauen)	777
Tabelle 19.11:	Formeln zur Berechnung der Ausgangsrente und ihrer späteren Abweichung.....	780
Tabelle 19.12:	Durchschnittlich zu erwartende Ersatzquote (bei Renteneintritt mit 65 Jahren).....	781
Tabelle 19.13:	Durchschnittliche interne Verzinsung (IRR) und zu erwartende Abweichung für Männer (M) und Frauen (F) (bei Renteneintritt mit 65)	783
Tabelle 19.14:	Zeitplan für eine Rentenreform in Spanien.....	786

Abbildungen

Abb. 5.1:	Eine Taxonomie der Sozialversicherungssysteme	148
Abb. 6.1:	Illustration der Gleichungen 6.7 und 6.8	197
Abb. 6.2:	Umschlagsdauer in Schweden, 23 jährliche Veränderungen (in Prozent) für die Jahre 1981–2003	199

Abb. 7.1:	Wachstum der Beitragsgrundlage bei einem Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von 3 Prozent und einem Wachstum/einer Abnahme der Erwerbsbevölkerung von 0,3 Prozent	250
Abb. 10.1:	Versicherungsmathematische Gerechtigkeit (die NDC-Systeme in Schweden und Polen) vs. Förderung des Vorruhestands bzw. Bestrafung längerer Lebensarbeitszeit (die DB-Systeme in Österreich und der Tschechischen Republik) im Vergleich zum eine Mittelstellung einnehmenden DB-System in Deutschland, 2003	396
Abb. 10.2:	Versicherungsmathematische Neutralität des schwedischen NDC vs. österreichisches DB: Ausmaß der arbeits-hemmenden negativen Umverteilung 2003	397
Abb. 10.3a:	Altern in Europa in unterschiedlichen Geschwindigkeiten: Zurückbleiben und Spitzen 1995–2050: Regionale Abweichungen vom gesamteuropäischen Durchschnitt (in Prozent).....	399
Abb. 10.3b:	Wann der Alterungsprozess wo seinen Scheitelpunkt erreichen wird: Durchschnittliches jährliches Wachstum der Bevölkerung über 60 – Drei Szenarien für europäische Regionen (in Prozent)	400
Abb. 10.3c:	Wann der Alterungsprozess wo seinen Scheitelpunkt erreichen wird: Durchschnittliches jährliches Wachstum der Bevölkerung über 60 – Drei Szenarien für einzelne Länder (in Prozent)	401
Abb. 10.4:	Korporativ bedingte Disharmonien bei den Renten: Mindestbeitrag für einen Monat Altersruhestand, Österreich 2003.....	410
Abb. 10.5:	Anteil der öffentlichen Ausgaben für Programme, die im Zusammenhang mit Erwerbsunfähigkeit stehen (in Prozent des BIP)	425
Abb. 10.6:	Grad der Behinderung von Erwerbsunfähigkeitsleistungsempfängern.....	426
Abb. 10.7:	Nationale Unterschiede des altersspezifischen Zustroms (Verhältnis der altersspezifischen Zustromquote über die Altersgruppe 35-44, 1999).....	430

Abb. 11.1:	Selbsteinschätzung des Wissensstandes über das schwedische Rentensystem.....	456
Abb. 11.2:	Anteil der Teilnehmer, die zusätzliche Informationen brauchen.....	460
Abb. 12.1:	Effektiver ausgleichender Beitragssatz (gesetzlich festgelegter Übergang).....	484
Abb. 13.1:	Lebenserwartung bei Geburt in Lettland.....	529
Abb. 13.2:	Die Bevölkerungsentwicklung in Lettland.....	540
Abb. 13.3:	Wirtschaftlich aktive Bevölkerung (in Tausend ab dem Alter von 15 Jahren bis zum Mindestrenteneintrittsalter) .	542
Abb. 13.4:	Der Rentnerquotient (Zahl der Bezieher von Altersrenten je 1.000 Beitragszahler)	542
Abb. 13.5:	Anzahl der Altersrentner mit Leistungen nach dem alten System, der Übergangsregelung und nach dem neuen System.....	544
Abb. 13.6:	Die Ausgaben für Altersrenten als Prozentsatz der Beitragsgrundlage.....	545
Abb. 13.7:	Die Ausgaben für Altersrenten als Prozentsatz der Beitragsgrundlage.....	546
Abb. 13.8:	Die gesamten Sozialausgaben als Prozentsatz des Beitragssatzes.....	546
Abb. 13.9:	Die gesamten Sozialversicherungsausgaben als Prozentsatz der Beitragsgrundlage (bei einem FDC-Beitragssatz von zehn Prozent ab 2010).....	549
Abb. 13.10:	Die gesamten Sozialversicherungsausgaben als Prozentsatz der Beitragsgrundlage (bei einem FDC-Beitragssatz von sechs Prozent ab 2008)	549
Abb. 13.11:	Die gesamten Sozialversicherungsausgaben als Prozentsatz der Beitragsgrundlage	550
Abb. 13.12:	Die Gesamtaktiva des FDC-Rentensystems als Prozentsatz des BIP.....	551
Abb. 14.1:	Wert der hypothetischen Rente für die Berechnung des Anfangskapitals	568
Abb. 14.2:	Staatliche Subventionen an den Sozialversicherungsfonds.....	573

Abb. 14.3:	Veränderungen des Rentenwerts auf Grund höherer Lebenserwartung.....	577
Abb. 14.4:	Alters- und Rentnerquotient 2002–2050.....	583
Abb. 14.5:	Anzahl der Rentenempfänger 2002–2050.....	584
Abb. 14.6:	Rentner nach der alten und der neuen Regelung 2002–2050.....	584
Abb. 14.7:	Versicherte Arbeitnehmer: Gesamtzahl und Anteil mit NDC- und FDC-Konten 2002–2050	585
Abb. 14.8:	Beitragseinnahmen der nicht-kapitalgedeckten Systeme (altes System und NDC-System) 2002–2050 (% der versicherungspflichtigen Lohnsumme)	586
Abb. 14.9:	Einnahmen und Ausgaben der Rentensysteme 2002–2050 (% der versicherungspflichtigen Lohnsumme)	587
Abb. 16.1:	Ungenutztes Arbeitskräftepotential vs. Ruhestandsanzahl.....	637
Abb. 16.2a:	Ersatzrate, NDC-Säule.....	649
Abb. 16.2b:	Gesamtersatzrate, NDC-Säule mit kapitalgedeckter Säule (5 Prozent Beitragssatz).....	657
Abb. 16.3:	Ausgaben in Prozent des BIP, NDB- vs. NDC-Säule.....	658
Abb. 17.1:	Zunahme des Altersquotienten in EU-Ländern zwischen 2004 und 2050.....	667
Abb. 17.2:	Anteil der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung	668
Abb. 17.3:	Ersatzquote nach Einkommensniveau im tschechischen PAYG-System.....	669
Abb. 17.4:	Simulation von NDC- und DB-Systemen in der Tschechischen Republik (2004)	678
Abb. 17.5:	Funktionsweise der garantierten Mindestrente	684
Abb. 17.6:	Eine Alternative: Einheitsrente plus NDC-Rente	684
Abb. 17.7:	Ersatzquoten: garantierte Mindestrente vs. Einheitsrente	685
Abb. 17.8:	Simulierter Wert der Altersrente: Die Rolle der ursprünglichen und der NDC-Rente für die Übergangskohorten	689
Abb. 17.9:	Beschäftigte und Rentner: Szenario mit höherem Renteneintrittsalter	690
Abb. 17.10:	Durchschnittsrente in Prozent des Durchschnittslohns: Szenario mit höherem Renteneintrittsalter	691

Abb. 17.11:	Ausgaben und Einnahmen des Rentensystems: Szenario mit höherem Renteneintrittsalter	691
Abb. 17.12:	Beschäftigte und Rentner: Szenario mit konstantem Renteneintrittsalter	692
Abb. 17.13:	Durchschnittsrente in Prozent des Durchschnittslohns: Szenario mit konstantem Renteneintrittsalter	693
Abb. 17.14:	Ausgaben und Einnahmen des Rentensystems: Szenario mit konstantem Renteneintrittsalter	693
Abb. 18.1:	Entwicklung des ökonomischen Altersquotienten	703
Abb. 18.2:	Wege zur Rente, 1960–2002	716
Abb. 18.3:	Durchschnittliches Renteneintrittsalter, 1960–1995	717
Abb. 18.4:	Verteilung des Renteneintrittsalters, 1970, 1975, 1980 und 1995	717
Abb. 18.5:	Renteneintrittsalter mit und ohne »aktuarische« Anpassungen (Reformen von 1992 und 1999)	724
Abb. 18.6:	Höhe der Förderung bei Riesterrenten	734
Abb. 18.7:	Die Rentenlücke schließen	737
Abb. 18.8:	Zusammensetzung des Renteneinkommens nach Geburtskohorten	738
Abb. 18.9:	Entwicklung des Rentenniveaus vor und nach der Reform von 2001	740
Abb. 18.10:	Beitragssätze vor und nach der Reform von 2001	740
Abb. 18.11:	Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Entwicklung der Beitragssätze	744
Abb. 18.12:	Auswirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Rentenniveau	744
Abb. 18.13:	Gesamtrentenniveau einschließlich privater Riesterrenten	745
Abb. 18.14:	Popularität verschiedener Rentenreformoptionen	746
Abb. 19.1:	Historische Entwicklung der verschiedenen arithmetischen Größen in Spanien, 1961–2004	773

Vorwort

Bernd Marin

Unabdingbare Rentenreformen waren im deutschsprachigen Raum häufig von ideologischen Glaubenskriegen der Art öffentlich gegen privat, Umlage- gegen Kapitaldeckungsverfahren, Leistungs- gegen Beitragskonten begleitet. Dieses Buch zeigt, dass es sich bei all den Dichotomien, vor allem dem »klassischen« Gegensatz von leistungsdefinierten öffentlichen Umlageverfahren gegenüber privaten beitragsdefinierten Kapitaldeckungssystemen um die historischen und politischen Fronten von gestern und vorgestern handelt und dass Rentendebatten differenzierter und intelligenter anzusetzen wären.

Es zeigt weiters – und das ist umso überraschender, als einer der Herausgeber als Direktor für Soziale Sicherheit der Weltbank einer der Architekten der Weltbank-Pensions-Philosophie war und ist – dass die traditionelle 3-Säulen-Strategie der Weltbank (umlagefinanzierte Basisleistungen, ergänzt um ein verpflichtendes Kapitaldeckungsverfahren und ein freiwilliges kapitalgedecktes individuelles Sparprogramm) nicht länger automatisch als optimaler Rentensystem-Design-Mix angesehen wird. Und es zeigt drittens, dass beitragsdefinierte Rentenkonten auf Umlagebasis, ergänzt um beitragsunabhängige Grundsicherung und kapitalgedeckte portable Zusatzrenten durchaus als neues Paradigma der Rentenökonomie und Rentenpolitik bezeichnet werden können.

Was wären wirksame und faire Rentenreformen?

Unstrittig unter Fachleuten ist, dass weitere, eher unpopuläre Reformen an den bestehenden, überwiegend leistungsdefinierten Umlagesystemen erforderlich sind: Nichtstun würde nur bestehende Ungleichgewichte verschärfen, künftigen Druck erhöhen und gute Lösungen erschweren. Eine Verteidigung des Status quo ist in den letzten Jahren weithin als zutiefst unsozial erkannt und

dementsprechend selten geworden. Bloßes Nichtstun kostete den Großteil der Arbeitnehmer Europas hunderte Euro monatlich an Einkommen; es ließe Frauen häufig weiter ohne ausreichende eigenständige Pensionen, belastete Jüngere über Gebühr, bevorzugte in den meisten Ländern Staatsdiener vor Normalbürger/innen, häufig Akademiker vor Arbeitern, Begüterte vor Bedürftigen – und sprengte das Budget. Somit ist fast jede Rentenreform besser als keine.

Eine faire Rentenreform stünde zu sich: Sie würde rechtzeitig angekündigt, wäre längerfristig erwartbar, offen und ehrlich, nicht überfallsartig, vorher feierlich »ausgeschlossen«, ein gebrochenes Versprechen, wie viele Reformversuche der letzten Jahrzehnte. Sie erhöhte nicht nur die langfristige Sicherheit der Pensionen, sondern auch die Sicherheit der Erwartungen an die Alterssicherung, das Vertrauen in den Generationenvertrag, auf dem für die meisten Europäer weiterhin ein Großteil ihres Einkommens im Dritten Lebensalter beruht und auf lange Sicht beruhen wird.

Sie wäre ein Schritt in einem kontinuierlichen, in der Richtung für alle jederzeit völlig überschaubaren Prozess der Feinsteuerung innerhalb einer klaren, unstrittigen, als unantastbar garantierten *Pensionsverfassung*. Wirksam und fair wäre ein rascher Start, klare, konsensuelle Langfristziele, behutsam »lebensgerechte« Übergänge und viel Zeit für weitere Anpassungen.

Eine wirksame und faire Pensionsreform stellte neuen Belastungen und Pflichten jeweils neue Rechte und Chancen gegenüber – und sei es bloß eine kostenlose Erweiterung von Wahlfreiheiten oder die Vermeidung weiterer absehbarer Steuerbelastungen und Beitragsanhebungen oder Rentenkürzungen. Erkennbare Gegenleistungen oder Vorteile für Verzichtete unterscheidet Sozialumbau von Sozialabbau.

Eine faire Rentenreform verteilte unvermeidliche Belastungen annähernd gleich: Nach Wirtschaftskraft bzw. Leistungsfähigkeit oder nach Bedarf oder nach eingezahlten Beiträgen – und sie versuchte, bisherige Schieflagen zwischen Berufsgruppen und Jahrgängen allmählich auszugleichen. Gravierende Verletzungen von Bedarfs- und Beitragsgerechtigkeit (etwa eine Bemessung an Letzt- oder Bestbezügen) würden – wie andere Missbrauchsanreize – abgeschafft; öffentliche Zuschüsse pro Kopf oder nach objektivierbaren Merkmalen und Bedarfslagen ebenfalls gleich verteilt.

Eine wirksame und faire Reform würde Rentenbemessung endlich einheitlich, beitragsdefiniert, versicherungsmathematisch korrekt und missbrauchssicher machen. Lebensstandardsicherung bedeutete demnach auch Beitragsäquivalenz und Lebensdurchrechnung, Bürgerrechte auf

Alterssicherung auch die Aufhebung aller korporatistischen Standesprivilegien (*régimens spéciales*).

Wirksam und fair wären persönliche, jederzeit abrufbare Rentenkonten; umfassende Kontenwahrheit; Erwerbsfreiheit im Alter als »vierte Säule« durch Abschaffung jeder Form von Zwangspensionierung zu bestimmten Altersgrenzen; also flexible, individuell frei wählbare – für die Allgemeinheit aber kostenneutrale – Rentenantrittsalter; kostentransparente, steuerfinanzierte Staatszuschüsse für gewünschte Ersatzzeitenanrechnungen und andere Kredite für beitragsfreie Anspruchszeiten; und eine Berücksichtigung der ferneren Lebenserwartung für die Rentenleistung.

Ein wirksames und faires Bonus-Malus-System verhinderte, leistungsfähige und leistungswillige Arbeitnehmer/innen um wohlerworbene Rechte und die Volkswirtschaften um maßgebliche Wertschöpfung zu bringen. Es würde daher auf jede politische Manipulation und Abweichung von versicherungsmathematisch gebotenen Sätzen verzichten. Abschläge wären zwischen Nutznießern und Verursachern (Unternehmen) der Frühpensionen aufzuteilen, anstatt nur die Frührentner – oder alle Versicherten – zu belasten.

Fair wären wirksame Maßnahmen, um die Erwerbschancen älterer Arbeitnehmer zu erhöhen, zwischenzeitlich ein Lastenausgleich zwischen »trittbrettfahrenden« und »verantwortungsvollen« Unternehmen (evtl. auf Branchenebene) – vor allem soweit mehr als jeder zweite Euro an Sozialausgaben in (Früh-/Invaliditäts)Rentenkosten und Altersarbeitslosigkeit bzw. -Erwerbslosigkeit geht. Solches *experience rating* oder gar ein Re-Design der Sozialversicherungsbeiträge nach Arbeitsmarktrisiken wäre innovativ, marktkonformer und Erfolg versprechender als bloß erweiterter Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer/innen.

Wirksam und fair wäre bei Bestehen unterschiedlicher Rentensysteme etwa im privaten und öffentlichen Sektor oder nach Berufsgruppen eine Harmonisierung des Beamtenystems *pro-rata-temporis*. Sie würde sofort beginnen, aber mit sehr sanften, langfristigen, stetigen Übergängen, die für alle altersabgestuft gleich wirkten. Dies wäre im Gegensatz zur weit verbreiteten Erzeugung einer Zwei-Klassen-Gesellschaft zwischen Staatsdienst und Privatwirtschaft und einer generationalen Zwei-Klassen-Beamtenchaft innerhalb des Staatssektors, mit weitgehender Absicherung der Ansprüche der Älteren und übergangsloser Einführung des neuen Systems für Jüngere.

Proratisiert wären alle strukturellen Harmonisierungen einzuführen – Generationenausgleich, Abbau berufsständischer Extrawürste, Übergang von auszahlungs- zu beitragsdefinierten Renten, Anreize zu freiwillig längerer

Arbeit und Abschläge für Frühpensionen, individualisierte Staatszuschüsse, eine Ersetzung unzeitgemäßer Hinterbliebenenübersorgung durch eine Ehepartnerrente beziehungsweise ein Rentensplitting usw.

Sofern (wie das in den meisten Ländern tatsächlich der Fall ist) eine Anhebung des Frühpensionszugangsalters und des Regelrentenalters infolge ständig weiter steigender Lebenserwartung und gesellschaftlicher Alterung nötig ist, geht das nur mit ausreichender Vorwarnzeit, meist über viele Jahrzehnte. Die diesbezüglichen Reformen in den USA, Deutschland und Großbritannien haben das deutlich gezeigt: der Zeitraum von der Ankündigung bis zur erfolgten Umsetzung der Anhebung des Regelrentenalters um nur zwei Jahre betrug zwischen 23 (Deutschland) und 44 Jahren (USA), ein Zeitraum, in dem die Lebenserwartung der Betroffenen gleichzeitig um ein Vielfaches stieg bzw. steigen wird – und damit auch die Rentenbezugsdauer trotz höheren Zugangsalters. Ein Verzicht auf solche Zwangsmaßnahmen wäre freilich überhaupt möglich, wenn Frühverrentung durch Abschläge kostenneutral und Reformen von kurzfristigen Budgetnöten abgekoppelt wären: Jede(r) ginge – auf eigene Kosten – in die Rente wann immer er/sie wollte.

Alle diese aufgezählten Grundsätze und Maßnahmen wären vorhersehbar, missbrauchssicher, breit zustimmungsfähig, politisch nicht willkürlich manipulierbar, sozialverträglich und nachhaltig. Das kann man von den real existierenden Reformbemühungen nicht immer sagen.

Einige Nachteile leistungs-/zahlungsdefinierter Systeme

Tatsächlich schlagen Merkmale leistungsdefinierter Systeme, gleichgültig ob auf Umlagebasis oder kapitalgedeckt, auch auf die Bemühungen zu ihrer Veränderung durch.

Sie zeigen häufig unerwünschte, kontraintentionale Effekte, Anreiz zu unerwünschtem Verhalten oder negative Externalitäten. So benachteiligt jede Bemessungsgrundlage, die weniger als eine gesamte Lebensdurchrechnung in den Blick nimmt, Arbeitnehmer/innen mit langen Laufbahnen, »beste« Jahre bevorzugen überhaupt Berufstätige mit kurzen oder steilen Karrieren, sodass ausgerechnet die angeblich erwünschten Gewinner dieser Strategie ihre typischen Verlierer sind – nämlich besonders »fleißige« Arbeitnehmer mit langen Beitragszeiten und flachen Laufbahnen.

Verkehrte Anreize gibt es zu Frühverrentungen: Je weniger aktuarisch neutral die Regelungen sind, desto mehr bewirken diese Steuern bzw. Abgaben auf Weiterarbeit einen geradezu unwiderstehlichen Frühverrentungsanreiz – von dem die bis zu 91% aller Beschäftigten, die in manchen deutschsprachigen Ländern vor dem 65. Lebensjahr in eine frühe Rente drängen, beredtes Zeugnis ablegen.

Auch ständige Erhöhung der Beitragssätze oder ständige Leistungsreduktionen, wie sie bei den parametrischen Reformen leistungsdefinierter Rentensysteme in den letzten Jahrzehnten an der Tagesordnung – und grundsätzlich auch unvermeidlich – waren, wirken demoralisierend: Durch rationales und gesetzliches Verhalten der Einzelnen, die »nur tun was ihr gutes Recht ist«, entstehen kollektive soziale Schäden für die Versicherungsgemeinschaft; eine unhaltbare Großzügigkeit gegenüber der gegenwärtigen Vorruhestandsgeneration bedeutet eine implizite Besteuerung aller nachfolgenden Generationen; die Bevorzugung einzelner Gruppen bedeutet eine Belastung anderer, die sowohl eigene als auch »missbräuchliche« fremde Leistungen zahlen müssen. Die Welt zahlungsdefinierter Systeme demoralisiert und korrumpiert.

Ein Grund-Paradox zahlungsdefinierter Umlagesysteme ist, dass die chronischen, systembedingt ständig wiederkehrenden Reformfordernisse gerade den größten komparativen Vorteil von Leistungszusagen zerstören, nämlich dass angeblich »jede(r) Versicherte jederzeit weiß, was sie/er einmal bekommen wird.« Das Gegenteil ist wahr: Die Bedingungen des Generationenvertrags werden im Lebensverlauf oft hunderte Male verändert, Schweden hatte etwa in den Jahrzehnten vor dem Übergang auf Beitragskonten auf Umlagebasis 50 Rentenreformen (zwischen 1963 und 1995), Österreich allein etwa im letzten Jahrzehnt zwischen 1993 und 2003 genau 35 Novellen zum Pensionsgesetz im öffentlichen Dienst und Veränderungen im Privatsektor, welche die Rechtsposition der Anspruchsberechtigten noch vor den im Jahre 1997 bzw. 2000 beginnenden großen Pensionsreformen um bis zu einem Viertel ihres Lebenspensionseinkommensanspruchs verschlechtert hatten.

Schließlich beruht die unleugbare Attraktivität des Versprechens leistungsdefinierter Rentensysteme – »die Leute wissen was sie kriegen werden« und alle Restrisiken würden vom »Staat« oder der »Allgemeinheit« aufgefangen – auf Annahmen der nachhaltigen Zahlungsfähigkeit des Systems und der uneingeschränkten Zahlungswilligkeit nachwachsender Generationen, was beides spätestens seit den 1990er Jahren des vorigen Jahrhunderts

nicht mehr als selbstverständlich angenommen werden kann. Und wir können verkehrte Anreize beobachten, wo eine bloß teilweise Besteuerung vorzeitigen Rentenantritts – etwa in Form von aktuarisch unzureichenden Abschlägen für sogenannte »Schwerarbeit« – als volle Abschläge, Besteuerung, ja ungerechtfertigte »Bestrafung« und nicht als Teilsubventionierung wahrgenommen wird. Mit allen den makroökonomischen Nachteilen dieser objektiv völlig »verkehrten«, aber wirkmächtigen Weltsicht.

Können beitragsdefinierte Rentenkonten im Umlagesystem solche Reformschwierigkeiten vermeiden oder zumindest verringern helfen?

Beitragskonten auf Umlagebasis als neuer Maßstab?

Nun, beitragsorientierte oder genauer: »nicht-finanziell beitragsdefinierte« oder »fiktiv beitragsdefinierte« Systeme, wie sie in diesem Buch genannt werden (NDC-Systeme), sind eine ganz neue, zuvor unbekannte, finanziell nachhaltig stabile Kombination aus öffentlichem Umlageverfahren und Beitragsorientierung ohne Kapitaldeckung (abgesehen von einem Reservefonds zur Vermeidung von grösseren Leistungsschwankungen). Sie simuliert gleichsam ein kapitalgedecktes System ohne reale finanzielle Deckung im Rahmen eines allgemeinen, öffentlichen, solidarischen Umlageverfahrens – und vereint so die jeweiligen komparativen Vorteile beider Systeme in einer neuen Synthese.

Dabei basieren Beiträge auf individuellen Einkommen und schaffen Kontowerte wie in einem finanziellen Beitragssystem. Die Kontowerte errechnen sich aus der Vorperiode, der eine Verzinsung im Ausmaß des Wachstums des gesamten Beitragsaufkommens zugerechnet wird. Versicherte erhalten also Beiträge plus »faire« Zinsen. Akkumulierte Kontowerte werden zum Rentenantrittszeitpunkt annuisiert, in lebenslange Leibrenten umgewandelt. Die Annuitäten errechnen sich auf der Basis des akkumulierten Kapitals und der ferneren Lebenserwartung zum Pensionsantrittsalter, wobei im Wesentlichen drei unterschiedliche institutionelle und wissenschaftliche Methoden zur Festlegung der kohortenspezifischen Restlebenserwartung angewendet werden können. Dabei werden auch demographische Reserven geschaffen.

Beitragskonten auf Umlagebasis schaffen nur intertemporale Umverteilung über den Lebenszyklus und sind damit gleichsam eine Art illiquides,

nicht-finanzielles Zwangssparen. Das ist grundsätzlich nicht anders als bei leistungsdefinierten Umlagesystemen, wobei das Sparen allerdings wohl definiert ist und sich die Leistungen voll aus eingezahlten Beiträgen, denen ein eigentumsähnlicher Rechtsstatus zukommt, sowie aus einer »angemessenen« Verzinsung ergeben. Eine Besteuerung Versicherter zugunsten privilegierter Gruppen mit starkem politischem Rückhalt oder Erpressungspotential, wie sie in leistungsdefinierten Systemen üblich ist, ist bei Beitragskonten auf Umlagebasis undenkbar.

Weiters sind beitragsdefinierte Umlagesysteme gekennzeichnet durch Lebensdurchrechnung, einen demographischen Korrekturfaktor bzw. finanzielle Ausgleichsmechanismen, individuelle, personengebundene statt abgeleitete Rechte, was insbesondere in der Hinterbliebenenversorgung (Witwenrenten) eine wichtige Rolle spielt, wobei es durch unterschiedliche Hinterbliebenenstrukturen unterschiedlicher Kohorten sowie auch durch fast unvermeidlich unzutreffende Lebenserwartungsannahmen durchaus nicht-triviale technische Probleme in der Rentenkalkulation gibt. Entscheidend für NDC-Systeme ist, dass die reine Alterssicherung funktionell getrennt wird von der Invaliditäts-, Unfalls-, Berufsunfähigkeits- und Krankenversicherung, wie auch von einer etwaigen, familienpolitisch erwünschten Hinterbliebenenversorgung.

Die interne Verzinsung liegt in Höhe der Zuwachsrates der Beitragsgrundlagen, das heißt der Produktivitätsrate plus Zuwachsrates der Beschäftigten. Die Indexierung darf nicht über dem Wachstum des Beitragsaufkommens liegen, um Inflation bei positivem Wirtschaftswachstum zu vermeiden, diskutiert werden auch eine Indexierung nach Pro-Kopf-Einkommen, Lohnsummenentwicklung oder dem BIP-Wachstum. Im Gegensatz zu einem finanziellen, kapitalgedeckten Beitragskonto sind die Werte ausschließlich staatlich garantiert. Entscheidend scheint mir angesichts des Glaubenskrieges zwischen »Leistungskonten« und »Beitragskonten« im deutschsprachigen Raum, dass versicherungsmathematisch neutrale, faire Leistungskonten mit Beitragsgerechtigkeit (Beitragsäquivalenz) bei gleichen Beitragssätzen und gleicher Verzinsung die genau gleichen Leistungen ergeben müssen wie Beitragskonten unter Wahrung übernommener Leistungsgarantien im Übergangsrecht.

Wenn man jedoch über grundsätzlich konzeptuell und mathematisch äquivalente Lösungen erbitterte ideologische Auseinandersetzungen führt, ist zu vermuten, dass »Schwindeln« angesagt ist – also entweder Leistungskonten ohne Beitragsäquivalenz oder aber Beitragskonten ohne

Honorierung gegebener Leistungszusagen beabsichtigt sind. Tatsächlich sind zahlungsdefinierte Leistungskonten in der Realität selten fair, während die temporären Leistungszusagen in Beitragskonten vor allem die soziale und generationale Verteilung von »Überhangskosten« und »Altlasten« an Zahlungszusagen aus dem alten, leistungsdefinierten System in der Übergangsperiode betreffen.

Komparative Design-Vorteile von Beitragskonten auf Umlagebasis

Damit stellt sich zuletzt die sehr einfache und pragmatische Frage nach den Design-Vorteilen von Beitragskonten auf Umlagebasis gegenüber den immer noch vorherrschenden zahlungsdefinierten Umlagesystemen – und natürlich auch den oft als einzige Alternative präsentierten beitragsdefinierten Kapitaldeckungs-systemen.

NDC ist vergleichsweise einfach, transparent und intuitiv ansprechend. Es ist versicherungsmathematisch annähernd korrekt (solange Marktzinssatz und fiktiver Zinssatz differieren gibt es keine vollständige versicherungsmathematische Äquivalenz). Es ist daher unstrittig fair und leicht umsetzbar, finanziell nachhaltig stabil und neutralisiert die Auswirkungen millionenfacher Ruhestandsentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger auf die öffentliche Haushalte, die dadurch erstmals auf lange Sicht berechenbar werden (immerhin machen die Rentenkosten bis über die Hälfte aller Sozialausgaben aus).

Wie auch bei beitragsorientierter Kapitaldeckung kommt es zu einer Minimierung von Verzerrungen und perversen Effekten auf Wachstum, Produktivität, Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Beitragskonten auf Umlagebasis sind mit flexiblen Arbeitsmärkten und atypischen Beschäftigungsverhältnissen vereinbar und fördern Beschäftigung in alternden Gesellschaften. Negative Externalitäten können vermieden, positive wie etwa die erwähnten systemkostenneutralen individuellen Ruhestandsentscheidungen, geschaffen werden. Mobilität zwischen Berufsgruppen, zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst sowie zwischen Regionen und Ländern wird gefördert, was angesichts von Mobilitätsraten, die im internationalen Jahr der Mobilität 2006 EU-weit unverändert auf dem minimalen Stand der frühen 1970er Jahre verblieben sind, dringend nötig wäre. In gewissem Sinne sind Beitragskonten auf Umlagebasis als einziges öffentliches Rentensystem voll vereinbar mit

europäischer Integration – sie erlauben offene Konvergenz ohne zentrale Direktiven und ohne Aufgabe von Subsidiarität und nationaler Souveränität in allen wesentlichen Rentenentscheidungen, von der Großzügigkeit der Bemessung bis zum zumutbaren Beitragssatz für Arbeitnehmer.

Und ist es, wie immer wieder eingewandt wird, tatsächlich ein Nachteil von NDC und nicht vielmehr ein weiterer Vorteil, dass Umverteilungspolitik nicht mehr undurchsichtig innerhalb komplexer Umlageverfahren, sondern nur explizit von außerhalb über das Steuersystem in das Rentensystem hinein gemacht werden kann? Dass Rentenversicherung nicht *per se* als Umverteilungs- und Sozialpolitik missverstanden werden kann, sondern völlig legitime sozialpolitische Ziele und Umverteilungsansprüche voll transparent und finanziell bedeckt in die Pensionsversicherung hinein kalkuliert werden müssen? Dass etwa Armuts-, Familien-, Krankenversicherungs- oder Behindertenpolitik und das Ausmaß ihrer Zuschusserfordernisse durch den Gesetzgeber explizit gemacht werden müssen? Zugleich haben Steuern eine breitere und meist auch progressivere, nicht lineare Beitragsbasis, sind also insofern »gerechter« als Sozialabgaben als Steuern bloß auf Arbeit.

Hier erweisen sich vermeintliche Nachteile von Beitragskonten auf Umlagebasis als häufig verkannte Vorzüge: weil NDC eigentlich »fully funded« ist in dem Sinne, dass die Finanzierungsmethode eben *nicht* unbestimmt in die Zukunft verschoben wird, sondern im Vorhinein klar spezifiziert wird, schafft der Design-Mechanismus virtueller Beitragskonten nachhaltige finanzielle Stabilität. Er ist selbstregulierend, lässt durch klare Regelsetzung keinen Spielraum für politische Manipulationen und auch keinen Bedarf für ständige Regierungseingriffe. Sonderrechte und Versprechen an einzelne Gruppen, sofern sie im harten Licht umfassender Kosten- und Kontenwahrheit überhaupt noch gewagt werden, müssen durch reale Geldtransfers bereits zum Zeitpunkt des Zahlungsverprechens – und nicht erst seiner Realisierung oder Nicht-Realisierbarkeit – gedeckt werden. Beitragskonten auf Umlagebasis kontrollieren somit automatisch den »Versprechens«-Prozess im Rentensystem und damit seine potentiell hypertrophen Expansionstendenzen.

Schließlich gewähren Beitragskonten auf Umlagebasis ein allen anderen Systemen überlegenes Risiko-Management sowohl gegenüber exogenen Schocks wie demographischen und Finanzmarkttrisken (nicht jedoch: makroökonomischen Risiken), als vor allem auch gegenüber endogenen, »hausgemachten« Risiken wie *moral hazard*, von Sozialmissbrauch bis politischer Manipulation.

Unterschätzte politische Vorzüge von Beitragskonten auf Umlagebasis

Die Einführung von Beitragskonten auf Umlagebasis als einer Kernkomponente jedes gesamteuropäisch orientierten Rentenpakets beziehungsweise jeder Kombination verschiedener Pensionssäulen sollte daher 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 ein Mix 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 – in letzter Instanz politisch. Ökonomische Argumente rücken Fragen der Effizienz in den Vordergrund, reichen aber nicht aus, weil Fragen der Fairness, die auf optimaler Effizienz aufbauen, für die Akzeptanz wichtiger sind.

Daraus folgen auch politische Schlüsse. Um in der Öffentlichkeit breitere Unterstützung für Beitragskonten auf Umlagebasis zu erhalten, wären ihre unterschätzten komparativen Vorteile wie auch ihre politischen Vorzüge deutlich herauszustellen.

Beitragskonten auf Umlagebasis als Standard für Fairness, Mittel gegen Korruption und Förderung elementarer Rentenkenntnisse („Pensionsalphabetismus“). Sie setzen weithin akzeptierte Gerechtigkeitsmaßstäbe, mit versicherungsmathematischer Fairness als kleinstem gemeinsamen Nenner jenseits verbleibender ideologischer Gegensätze.¹ Sie decken versteckte und verkehrte Formen von Umverteilung auf, ebenso implizite Steuern zugunsten privilegierter Einzelinteressen, und zeigen die wirklichen Gewinner und Verlierer von Rentenregelungen und Reformen. Sie bringen dazu, in lebenslangen Beiträgen, Einkommen, Annuitäten sowie Rentenansprüchen über den gesamten Lebenszyklus und im Verhältnis zu einem flexiblen und wählbaren Renteneintrittsalter zu denken statt bloß in monatlichen Ersatzquoten des letzten oder eines vorherigen Einkommens. Sie führen dazu, in Kategorien der Entscheidung, des Ausgleichs, des Budgets und anderer Sachzwänge zu denken, entsprechend den Bedingungen moderner Rentensysteme; und schaffen so mehr Wissen um die Renten. Sie können den Weg für Reformen frei machen und politischen Konsens über notwendige Anpassungen auch

europäischer Integration – sie erlauben offene Konvergenz ohne zentrale Direktiven und ohne Aufgabe von Subsidiarität und nationaler Souveränität in allen wesentlichen Rentenentscheidungen, von der Großzügigkeit der Bemessung bis zum zumutbaren Beitragssatz für Arbeitnehmer.

Und ist es, wie immer wieder eingewandt wird, tatsächlich ein Nachteil von NDC und nicht vielmehr ein weiterer Vorteil, dass Umverteilungspolitik nicht mehr undurchsichtig innerhalb komplexer Umlageverfahren, sondern nur explizit von außerhalb über das Steuersystem in das Rentensystem hinein gemacht werden kann? Dass Rentenversicherung nicht *per se* als Umverteilungs- und Sozialpolitik missverstanden werden kann, sondern völlig legitime sozialpolitische Ziele und Umverteilungsansprüche voll transparent und finanziell bedeckt in die Pensionsversicherung hinein kalkuliert werden müssen? Dass etwa Armuts-, Familien-, Krankenversicherungs- oder Behindertenpolitik und das Ausmaß ihrer Zuschusserfordernisse durch den Gesetzgeber explizit gemacht werden müssen? Zugleich haben Steuern eine breitere und meist auch progressivere, nicht lineare Beitragsbasis, sind also insofern »gerechter« als Sozialabgaben als Steuern bloß auf Arbeit.

Hier erweisen sich vermeintliche Nachteile von Beitragskonten auf Umlagebasis als häufig verkannte Vorzüge: weil NDC eigentlich »fully funded« ist in dem Sinne, dass die Finanzierungsmethode eben *nicht* unbestimmt in die Zukunft verschoben wird, sondern im Vorhinein klar spezifiziert wird, schafft der Design-Mechanismus virtueller Beitragskonten nachhaltige finanzielle Stabilität. Er ist selbstregulierend, lässt durch klare Regelsetzung keinen Spielraum für politische Manipulationen und auch keinen Bedarf für ständige Regierungseingriffe. Sonderrechte und Versprechen an einzelne Gruppen, sofern sie im harten Licht umfassender Kosten- und Kontenwahrheit überhaupt noch gewagt werden, müssen durch reale Geldtransfers bereits zum Zeitpunkt des Zahlungsverprechens – und nicht erst seiner Realisierung oder Nicht-Realisierbarkeit – gedeckt werden. Beitragskonten auf Umlagebasis kontrollieren somit automatisch den »Versprechens«-Prozess im Rentensystem und damit seine potentiell hypertrophen Expansionstendenzen.

Schließlich gewähren Beitragskonten auf Umlagebasis ein allen anderen Systemen überlegenes Risiko-Management sowohl gegenüber exogenen Schocks wie demographischen und Finanzmarkttrisken (nicht jedoch: makroökonomischen Risiken), als vor allem auch gegenüber endogenen, »hausgemachten« Risiken wie *moral hazard*, von Sozialmissbrauch bis politischer Manipulation.

vielmehr gehen die spürbaren Vorteile 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 überbewertet, solange nicht konzeptionelle statt praktischer und politischer Überlegenheit erwartet wird.

Beitragskonten auf Umlagebasis als Kern jeder Rentenverfassung und -Autonomie. Die komparativen Vorteile angesichts von Risiken machen aus NDC – im Vergleich zu leistungsdefinierten Umlagesystemen oder kapitalgedeckten Beitragssystemen – den aussichtsreichsten Kandidaten für das Herzstück eines jeden Rentenmix beziehungsweise Rentenverfassung. Die »Flügel«, die es diesem seltenen Vogel erlauben zu fliegen, befinden sich in der Konstruktions- und Testphase. Doch ein NDC-Gerüst als umlagefinanzierter Sparplan auf Lebenszeit könnte mithilfe, einen impliziten, oftmals heftig entstellten Generationenpakt in einen expliziten Generationenvertrag umzuwandeln und innerhalb der Generationen so wie zwischen ihnen für mehr Gerechtigkeit und Fairness zu sorgen. NDC löst zwar noch nicht die ererbten Übergangsprobleme, nämlich wie mit den Überhangsverpflichtungen umzugehen wäre (in Japan beispielsweise belaufen sie sich auf 95 Prozent aller Verpflichtungen⁵) oder wie die ererbten Lasten 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. Das ist immer noch keine Zauberformel für eine koordinierte europaweite Reform der Altersvorsorge. 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 und Ed Palmer befürworten.⁶

Anmerkungen

- 1 Auch diese Aussage kann natürlich weiter differenziert werden, siehe Queisser, M./Whitehouse, E. (2006), »Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-system Design«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 40, Paris: OECD; oder gar bestritten, etwa durch Simonovits (2007, im Erscheinen), in: B. Marin/A. Zaidi (Eds.), *Mainstreaming Ageing. Indicators to Monitor Sustainable Progress and Policies*, Aldershot (UK): Ashgate. Und doch zeichnet sich keine Alternative zu aktuarischer Fairness als konsensfähigster Renten-»Gerechtigkeits«-Konzeption ab.
- 2 Lindbeck, A./Persson, M. (2003), »The Gains from Pension Reform«, *Journal of Economic Literature* XLI, März, S. 74–112.
- 3 Queisser, M. (2006), »Discussion of 'NDC Pension Schemes in Middle- and Low-Income Countries«, in: R. Holzmann/E. Palmer (Eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Kapitel 12, Washington, DC: World Bank.
- 4 Góra, M./Palmer, E. (2003), »Shifting Perspectives in Pensions«, Warsaw/Uppsala. Unveröffentlicht.
- 5 Takayama, N. (2006), »Reforming Social Security in Japan: Is NDC the Answer?«, in: R. Holzmann/ E. Palmer (Hg.), a.a.o., S. 639-648.
- 6 Dazu die – nur teilweise überlappende – englischsprachige Ausgabe dieses Sammelbandes, sowie in der vorliegenden deutschen Ausgabe vor allem Teil I, und darin wiederum insbesondere die Kapitel 1 (Holzmann/Palmer), 2 (Palmer), 7 (Palmer) und 9 (Holzmann).

Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung · Band 15

In vielen Ländern der Welt wird über eine Reform der Altersvorsorge debattiert. Ein viel beachteter Reformvorschlag ist die Einführung von Individuellen Pensionskonten auf Umlagebasis (NDC). Der Band enthält 19 Beiträge zur aktuellen Diskussion um NDC, in denen das Konzept vorgestellt und die Einführung von NDC in Italien, Lettland, Polen und Schweden analysiert wird.

Professor Robert Holzmann ist Direktor für Soziale Sicherheit bei der Weltbank in Washington, D.C.

Professor Edward Palmer leitet die Forschungsabteilung des schwedischen Sozialversicherungsträgers und lehrt an der Universität Uppsala.



EUROPÄISCHES ZENTRUM
FÜR WOHLFAHRTSPOLITIK UND SOZIALFORSCHUNG

ISBN 978-3-593-37875-6



9 783593 378756

www.campus.de