



Sozialpolitik im Brennpunkt 15



Renten und demografischer Wandel

Gegenwärtig sind die nationalen Rentensysteme mit einer Reihe größerer Herausforderungen konfrontiert. Dazu zählt das vielschichtige Problem des demografischen Wandels, das insbesondere mit sinkenden Fertilitätsraten, zunehmender Langlebigkeit, sich verändernden Migrationsformen und Familienstrukturen einhergeht. Gewöhnlich wird der demografische Wandel als Bedrohung für die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme angesehen. Hinzu kommt die aktuelle globale wirtschaftliche Rezession, die den vom demografischen Wandel ausgehenden Druck noch verschärft. Diese Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt* untersucht die Herausforderung des demografischen Wandels für Rentensysteme näher und erläutert, wie diese das Problem angehen können.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Das demografische Umfeld und seine Auswirkungen auf die Rentensysteme

Die Rentensysteme müssen sich an die demografischen Veränderungen anpassen

Die Lebenserwartung ist in praktisch allen Ländern der Erde gestiegen, weltweit erhöhte sie sich seit 1950 um 20 Jahre. Die Lebenserwartung mit 60 Jahren hat sich ebenfalls um rund fünf Jahre verbessert. Gleichzeitig sank die Fertilitätsrate, sodass wir uns weltweit der für die Erneuerung der Generationen erforderlichen Schwelle von 2,1 Kindern pro Frau nähern. Natürlich bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen, aber die Entwicklungstrends sind ähnlich. Das hat direkte Folgen für die Rentensysteme. In zahlreichen Ländern ist das Wachstum der Erwerbsbevölkerung negativ oder nahe bei null. Die Zahl der Rentenempfänger dagegen steigt deutlich, was erhebliche Finanzierungsprobleme mit sich bringt.

Diese Ausgabe

- Stellt den demografischen Zusammenhang dar und erläutert seine Auswirkungen auf die Rentensysteme
- Untersucht die verschiedenen Reformoptionen angesichts des demografischen Wandels in den stärker und weniger entwickelten Regionen
- Verdeutlicht, dass tragfähige Rentensysteme sozial und finanziell tragfähig sein müssen
- Betont die Rolle des Staates für eine gute politische Steuerung und einen integrierenden Reformansatz.

Einige Zahlen

- 2010 gibt es weltweit 740 Millionen Menschen im Alter über 60 Jahren, 2050 werden es 2 Milliarden sein.
- 64 Prozent leben 2010 in den am wenigsten entwickelten Regionen, 2050 werden es 79 Prozent sein.
- 55 Prozent der über 60-Jährigen waren 2009 Frauen.
- 2010 leben 100 Millionen über 80-Jährige auf der Welt, 2050 werden es 400 Millionen sein.
- Lebenserwartung der Frauen mit 60 in Japan 2009: 88 Jahre.
- Lebenserwartung der Männer mit 60 in Costa-Rica 2009: 82 Jahre.
- Fertilitätsrate 2009 in Niger: 7; in Deutschland: 1,3.

Das politische und ökonomische Umfeld

Rentensysteme sind mit langfristigen Engagements verbunden, sodass eine gewisse Stabilität wünschenswert ist. Dennoch waren die vergangenen Jahre durch zahlreiche Reformen gekennzeichnet, und die aktuelle Instabilität hat zu neuen Veränderungen geführt, die oft ad hoc entschieden wurden. Einige Länder haben so ihr System in einem relativ kurzen Zeitraum mehrfach reformiert. Andere haben noch keine größeren Reformen eingeleitet, und je länger sie warten, desto schwieriger wird die Reform werden. Regierungen, die darauf setzten, dass Produktivitätsgewinne oder eine bessere Wirtschaftslage allein den Fortbestand der Rentensysteme sichern würden, sehen sich heute mit der Krise konfrontiert und begreifen, dass das Wachstum allein nicht ausreicht, um die demografischen Probleme zu lösen.

Die Arbeitsmarktsituation wirkt sich erheblich auf die Renten aus, und zahlreiche Rentensysteme wären in einer besseren Finanzlage, wenn eine größere Zahl von Erwerbsfähigen arbeiten und Beiträge zahlen würde. Viele junge Menschen haben jedoch Schwierigkeiten, eine erste Beschäftigung zu finden, viele Arbeitslose zahlen keine Beiträge, und zahlreiche Männer und Frauen haben den Arbeitsmarkt aufgrund von Gesundheits-, Qualifikations-, Mobilitätsproblemen usw. verlassen. Ältere Arbeitnehmer neigen dazu, ihren Rentenanspruch geltend zu machen, sobald sie die Mindestvoraussetzungen erfüllen.

Gleichheit zwischen den Geschlechtern, neue Familienstrukturen und Migration

Die Rentensysteme wurden zu einer Zeit entworfen, als die meisten Familien einen Ehegatten am Arbeitsplatz und eine kindererziehende Mutter als Hausfrau umfassten. Zahlreiche Rentensysteme entsprechen immer noch dieser Familienzusammensetzung und sehen z.B. Hinterbliebenenrenten nur für den weiblichen Ehepartner vor. Die Familienstrukturen haben sich jedoch stark gewandelt. Die Urbanisierung hat zu einer gewissen Auflösung der Haushalte geführt, wobei die Eltern nicht unbedingt ihren Kindern folgen. Gleichzeitig gibt es immer häufiger eine vierte Generation innerhalb der Familien. In Ländern, die von der HIV/Aids-Pandemie betroffen sind, werden zahlreiche Waisenkinder von ihren Großeltern aufgezogen.

Da die Frauen länger als die Männer leben, ist es wichtig, die geschlechterspezifische Dimension der Rentensysteme zu

berücksichtigen. Obwohl Frauen immer häufiger arbeiten und Rentenansprüche erwerben, sorgen unvollständige Karrieren und häufig niedrigere Löhne dafür, dass ihre Renten im allgemeinen weit unter jenen der Männer liegen.

Auch die Migration hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Diese neuen Beitragszahler verbessern mittelfristig und relativ die demografische Situation der Systeme, zu denen sie beitragen, langfristig erhalten sie aber auch Leistungen, die finanziert werden müssen.

Verschiedene Reformmöglichkeiten angesichts der demografischen Herausforderungen

Dauerhaftere Systeme mit garantierten Leistungen

Die Systeme mit garantierten Leistungen haben zahlreiche Veränderungen erfahren, die zumeist von den demografischen Rahmenbedingungen diktiert wurden. Diese sogenannten Parameter-Reformen erstreckten sich auf alle Faktoren, welche die Funktion der Rentensysteme im Umlageverfahren beeinflussen: Beitrags- und Leistungshöhe, Rentenalter usw. Die Beitragssätze können dort, wo sie noch nicht die als solche angesehene Obergrenze erreicht haben, erhöht werden, um steigende Ausgaben aufzufangen, aber die Länder führen häufig Mechanismen ein, um diese Sätze zu begrenzen. Die Leistungen können mehr oder weniger direkt "gekürzt" werden, indem man z.B. die Leistungsvoraussetzungen ändert (verschärft) oder die Indizierungsregeln für die Renten (weniger großzügig) neu gestaltet. Dabei wird der Trend deutlich, den Betrag der Leistungen enger mit dem der Beiträge zu verknüpfen.

Individualkonten rückten bereits vor der Krise ins Blickfeld

Die Demografie wirkt sich auch auf die Systeme mit festgesetzten Beiträgen aus. Sie ist aber nicht der Hauptgrund dafür, dass zahlreiche Länder ihr Individualkontensystem reformiert haben. Tatsache ist jedoch, dass diese Systeme nicht all ihre Versprechen erfüllt haben. Sie haben vor allem nicht den Deckungsgrad verbessert, sie sind bezüglich der Verwaltungskosten nicht günstiger als ihre Vorgänger, und ihre Leistungen sind häufig niedrig. Die Höhe der Leistung hängt von den Investitionsrenditen, aber auch von den Beiträgen ab. Letztere sind oft unzureichend, da die Beitragssätze relativ niedrig angesetzt wurden. Eine erste Reformwelle (manche sprechen von einer Reform der Reform) begann daher vor einigen Jahren in Chile. Die Notwendigkeit, demografische Veränderungen zu berücksichtigen, hat allerdings zu bestimmten Modifikationen geführt, vor allem Leistungskürzungen, da die Kapitalumwandlungsrate für die Rente gesenkt wurde, um die zunehmende Langlebigkeit zu berücksichtigen. Chile hat die Sterblichkeitstabelle für die Rentenberechnung 2004 geändert. Die Schweiz hat ihr Gesetz über die berufliche Vorsorge mehrfach geändert und die Umwandlungsrate gesenkt.

Die Krise hat die Reformen beschleunigt

Die gegenwärtige Krise, deren Ausgang ungewiss bleibt, hat die Reformgeschwindigkeit erhöht. Die Rentensysteme im

Umlageverfahren federten die Krise sozial ab, dies verschlechterte aber auch ihre Finanzlage, was Reformen nicht nur dringlicher machte, sondern auch deren Umfang gegenüber dem erhöhte, was vor der Krise vorgesehen war, wie z.B. in Frankreich und Griechenland, aber auch in Spanien und im Vereinigten Königreich. In bestimmten privaten Systemen mit Kapitaldeckung sehen die Rekapitalisierungspläne Beitragserhöhungen bei gleichzeitigen Leistungskürzungen vor. In mehreren europäischen Ländern wurden die Individualkontenbeiträge der zweiten Säule vorübergehend gesenkt und der ersten, im Umlageverfahren funktionierenden Säule zugewiesen, um deren konjunkturbedingtes Defizit auszugleichen. In der Regel ist vorgesehen, diese Beitragssenkungen durch höhere Beiträge in den kommenden Jahren auszugleichen.

Automatische Anpassungsmechanismen als Lösung?

Auch wenn es schwierig ist, diese genau zu definieren, hat eine Reihe von Ländern Mechanismen eingeführt, welche die Dauerhaftigkeit des Systems erhalten (oder wiederherstellen) sollen, insbesondere durch eine Anpassung an die demografische Situation.

Automatische Anpassungsmechanismen

Im Rahmen der Arbeiten des Fachausschusses für statistische, versicherungsmathematische und finanzielle Studien der IVSS hat das Büro des Leitenden Versicherungsmathematikers von Kanada eine Erhebung zu den automatischen Anpassungsmechanismen der Systeme der sozialen Sicherheit ausgearbeitet: 26 Länder haben sich beteiligt, und 17 antworteten, dass ihr Rentensystem einen solchen automatischen Anpassungsmechanismus kennt. Die meisten Mechanismen reagieren auf die demografische (und wirtschaftliche) Situation, da die fehlende Tragfähigkeit sich häufig aus der demografischen Situation ergibt. Bei den Anpassungsmaßnahmen handelt es sich daher oft um solche, die mit demografischen Kriterien wie dem Rentenalter verknüpft sind. Die Maßnahmen betreffen gleich häufig die Beitragszahler und die Leistungsempfänger (Beitragserhöhungen und Leistungskürzungen würden parallel laufen, wenn z.B. der kanadische Mechanismus in Aktion träte). Mehrere Länder verfügen über komplexe Mechanismen, insbesondere Schweden, wo 2010 zum ersten Mal seit der Einführung der Nominalkonten eine zu niedrige Gleichgewichtsquote zu einer Rentenkürzung führte. Für viele Länder ist die Kontrolle der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme eine Dauersorge, unabhängig davon, ob solche automatischen Anpassungsmechanismen bestehen oder nicht.

Rentenalter und Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer

Es handelt sich zweifelsohne um den Schlüsselfaktor. Die Erhöhung des Rentenalters erscheint überall die beste Lösung, auf alle Fälle aber das geringere Übel zu sein, und es ist nicht ganz einfach, die Länder zu zählen, die es bereits erhöht haben, dabei sind oder es bald tun werden. Veränderungen erfolgen hier in der Regel schrittweise, damit sich die Betroffenen anpassen können und die Auswirkungen für die kurz vor der Verrentung Stehenden nur gering sind. Es handelt sich um den

Schlüsselfaktor, da eine Erhöhung des Rentenalters sich sowohl auf die Einnahmen als auch die Ausgaben auswirkt, da es dem System erlaubt, länger Beiträge einzuziehen und gleichzeitig Leistungen über einen kürzeren Zeitraum zu zahlen. Die Versicherten zahlen länger Beiträge und verbessern gleichzeitig die Höhe ihrer Renten (wenn die entsprechende gesetzliche Regelung gleich bleibt). In der Praxis ist eine Beschäftigungspolitik erforderlich, welche sich an die älteren Arbeitnehmer anpasst, da viele Versicherte mit Redensarten wie "zu alt zum Arbeiten, zu jung für den Ruhestand" konfrontiert werden könnten. Die Antwort auf die demografischen Herausforderungen beginnt mit einem Mentalitätswandel.

Höhe und Deckung der Renten

In den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, können die Entscheidungsträger nicht mehr ignorieren, dass die große Mehrheit der älteren Menschen keine Beiträge an ein Rentensystem entrichtet hat und damit keine Pension erhält. Da sich die Familienbande zudem verändern und die finanziellen Ressourcen vieler armer Familien beschränkt sind, können nicht beitragsbezogene Rentensysteme eine Lösung sein. Diese Systeme können verschiedene Formen annehmen, einer Bedürftigkeitsabklärung unterliegen oder universellen Charakter haben, die gleiche Leistung für alle gewähren oder diese einkommens- oder von der Zusammensetzung der Familie abhängig machen; die Wirkung dieser Renten auf die Armut und indirekt auch auf die Wirtschaft scheint sehr positiv zu sein. In Lateinamerika ist die Einführung einer Grundrente (*zero pillar*) in einigen Ländern eine gute Nachricht für alle Empfänger dieser Leistung, da viele der Betroffenen vom beitragsbezogenen System ausgeschlossen sind.

In den entwickelten Regionen ist die Angemessenheit der Leistungen ebenfalls eine zentrale Frage. Wenige Systeme kennen ein reales Ziel bezüglich der Höhe der Rente als Einkommensersatz. Die immer komplexeren Rentenberechnungsformeln machen Schätzungen schwierig, und die zahlreichen Reformen neigten angesichts des demografischen Wandels dazu, die Höhe der Leistungen zu senken. Sinnvoll ausgerichtete Mindestleistungen sind notwendig, und zahlreiche Reformen haben deren Rolle nicht nur im Zuge der Krise aufgewertet.

Schlussfolgerungen

Angesichts der aktuellen demografischen Situation und ihrer voraussichtlichen Entwicklung werden die Rentensysteme weiterhin im Vordergrund der politischen Diskussion stehen. Ihre Zukunft wird von Herausforderungen, kleinen Anpassungen und großen Reformen markiert. Aber die von der Alterung der Bevölkerung eingeläutete Revolution ist noch lange nicht an ihrem Ende angekommen. In den reichen Ländern erfüllen die Systeme, welche an den Bedürfnissen von Personen, die nicht mehr produktiv sein können, ausgerichtet wurden, heute eine andere Funktion. In den Ländern, die keine fast vollständige Deckung erreicht haben, kommt es vorrangig darauf an, diese auszudehnen, da dies noch schwieriger sein wird, wenn die Gruppe der älteren Menschen noch größer geworden ist. Eine aktive Beschäftigungspolitik, die sich an die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer anpasst, ist ebenfalls unverzichtbar.

Obwohl viele neuere Reformen das langfristige finanzielle Gleichgewicht der Rentensysteme wiederherstellen sollen, geschieht dies oft durch eine Kürzung der Leistungen. Es wird dabei oft übersehen, dass die Tragfähigkeit eines Rentensystems nicht nur eine finanzielle Frage ist – es geht auch um seine soziale Tragfähigkeit. Es ist dringend notwendig, allen am Reformprozess beteiligten sozialen Akteuren klarzumachen, dass beide Aspekte zentral sind. Dies bedeutet offensichtlich, dass ein annehmbares Gleichgewicht zwischen der Großzügigkeit der Leistungen und dem, was sich das System tatsächlich leisten kann, gefunden werden muss. Politischer Wille und Vertrauen sind in dieser Hinsicht ausschlaggebend.

Die aktuellen politischen Prioritäten in Verbindung mit den Herausforderungen der globalen Rezession sollten nicht die längerfristigen Ziele der Rentensysteme bezüglich des Einkommensschutzes überschatten. Letztlich ist es Aufgabe des Staates, dies zu tun, indem er richtig politisch steuert und alle legitimen gesellschaftlichen Akteure beteiligt.

Quellen

Billig und Millette, 2009: *Enquête sur les mécanismes d'auto-ajustement de régimes de sécurité sociale et de régimes de retraite financés par l'employeur: synthèse des résultats et conclusions*. Internationale Konferenz der Versicherungsmathematiker und Statistiker in der sozialen Sicherheit. Ottawa, Kanada, 16.–18. September.

IVSS. 2008. *Dynamic social security for Africa: an agenda for development* (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2009. *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth* (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2010. *Dynamic social security for the Americas: Social cohesion and institutional diversity* (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2010. *Eine dynamische soziale Sicherheit für Europa: Wahlmöglichkeiten und Verantwortung* (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2009. Fachseminar über Renten. Paris, Frankreich, 1.–2. September.
<<http://www.issa.int/ger/Breves-et-evenements/Events/Seminaire-technique-sur-les-pensions>>

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int