

Pensions at a Glance 2021

Zusammenfassung



Zusammenfassung

Die diesjährige Ausgabe der Reihe „Renten auf einen Blick“ beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Coronapandemie auf die Renten und bietet einen Überblick über die zwischen September 2019 und September 2021 von den OECD-Ländern gesetzlich beschlossenen Rentenmaßnahmen. Wie frühere Ausgaben auch enthält sie eine umfassende Auswahl rentenpolitischer Indikatoren für OECD- und G20-Länder. Darüber hinaus bietet diese Ausgabe eine detaillierte Analyse der automatischen Anpassungsmechanismen in den Rentensystemen.

Die Auswirkungen der Coronapandemie auf die Renten sind begrenzt, die Bevölkerungsalterung könnte aber wieder in den Vordergrund rücken

Die letzten zwei Jahre waren von der Coronapandemie geprägt, die die ältere Bevölkerung besonders schwer getroffen hat. Die Einkommen der derzeitigen Rentenempfänger*innen wurden jedoch gut geschützt. Und auch die künftigen Renten werden in den meisten OECD-Ländern wahrscheinlich nicht stark betroffen sein, zumal die meisten Länder außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen haben, um die Einkommen insgesamt zu stützen und die Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsmärkte abzufedern.

Die OECD-Länder haben die Bedenken im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorerst zurückgestellt und die Fehlbeträge bei den Rentenbeiträgen weitgehend durch Transfers aus Staatshaushalten ausgeglichen. Der langfristige, durch die Bevölkerungsalterung verursachte finanzielle Druck auf die Rentensysteme besteht jedoch weiter. Auch wenn die Lebenserwartung im Alter seit 2010 etwas langsamer steigt, ist in den nächsten zwei Jahrzehnten mit einer rapiden demografischen Alterung zu rechnen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird den Projektionen zufolge bis 2060 in den meisten süd-, mittel- und osteuropäischen Ländern sowie in Japan und Korea um mehr als ein Viertel zurückgehen.

Die Länder setzen u. a. auf eine Stärkung der ersten Säule der Alterssicherung und eine Ausweitung der Frühverrentung

Viele Länder haben die einkommensbezogenen Rentenleistungen erheblich reformiert: Mexiko hat die Beiträge deutlich erhöht, was die künftigen Rentenbezüge steigert, Estland hat die obligatorische private Altersvorsorge abgeschafft und die vorzeitige Auszahlung der Beiträge ermöglicht, und Griechenland wird die umlagefinanzierten Zusatzrenten durch ein kapitalgedecktes System mit Beitragsprimat ersetzen. In Polen, Slowenien und Ungarn wurden ebenfalls Maßnahmen zur Stärkung der einkommensbezogenen Renten ergriffen.

In einigen OECD-Ländern zeichnet sich ein klarer Trend ab, die Renten von Personen aufzustocken, die in ihrem Erwerbsleben ein niedriges Einkommen bezogen haben; dazu gehören Chile, Deutschland, Lettland und Mexiko.

Die künftige durchschnittliche Nettoersatzquote der gesetzlichen Rentensysteme in OECD-Ländern beträgt für Rentner*innen mit vollständiger Erwerbsbiografie zum Durchschnittseinkommen 62 %; sie reicht von weniger als 40 % in Chile, Estland, Irland, Japan, Korea, Litauen und Polen bis zu 90 % oder mehr in Portugal, der Türkei und Ungarn. Für Beschäftigte, die nur den halben Durchschnittslohn verdienen, sind die Nettoersatzquoten im Durchschnitt 12 Prozentpunkte höher.

Wenige Reformen gab es beim Renteneintrittsalter. Schweden hat das Mindestrentenalter der gesetzlichen einkommensbezogenen Rentenversicherung erhöht und plant eine künftige Koppelung an die Lebenserwartung; die Niederlande haben die geplante Erhöhung verschoben und die künftige Anpassung an die Lebenserwartung verlangsamt, und Irland hat die geplante Erhöhung von 66 auf 68 Jahre wieder zurückgenommen. Dänemark, Irland, Italien und Litauen haben die Frühverrentungsoptionen ausgeweitet. Unter den nicht der OECD angehörenden G20-Ländern hat Brasilien ein Mindestrentenalter eingeführt und die Rentenberechnung angepasst.

Wenn man die bis heute gesetzlich beschlossenen Maßnahmen zugrunde legt, wird das Regelrentenalter im OECD-Raum bis Mitte der 2060er Jahre um durchschnittlich rund zwei Jahre steigen. In Dänemark, Estland, Italien und den Niederlanden liegt das künftige Renteneintrittsalter, das an die Lebenserwartung gekoppelt ist, bei mindestens 69 Jahren, während es in Kolumbien, Luxemburg und Slowenien bei Männern 62 Jahre betragen wird. In Israel, Kolumbien, Polen, der Schweiz und Ungarn wird das Regelrentenalter für Frauen unter dem der Männer bleiben.

Automatische Anpassungsmechanismen sind entscheidend, um die Bevölkerungsalterung zu bewältigen

Automatische Anpassungsmechanismen in Rentensystemen sind vorab festgelegte Regeln, die die Rentenparameter oder -leistungen auf der Basis von demografischen, wirtschaftlichen oder finanziellen Indikatoren automatisch ändern. Sie schützen die Renten vor Unsicherheit und sind weniger erratisch, transparenter und generationengerechter als diskretionäre Anpassungen. Diese Mechanismen wurden ursprünglich eingeführt, um das Rentenniveau durch Lohn- oder Preisindexierung zu stabilisieren, dienen mittlerweile aber immer häufiger einer Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit.

Um ihre mittel- bis langfristigen Ziele zu erreichen, sollten solche Mechanismen auch von wechselnden Regierungen weitergeführt werden. Dafür hilfreich sind eine breite politische Unterstützung und ein Design, das starke Schwankungen vermeidet. Automatische Anpassungsmechanismen haben ebenso wie diskretionäre

Eingriffe verteilungspolitische Effekte: Ob die Anpassungen bei Rentenleistungen, Beiträgen oder Eintrittsalter vorgenommen werden sollen, ist im Wesentlichen Gegenstand demokratischer Debatten. Die Mechanismen führen nicht dazu, dass die politisch Verantwortlichen die volle Kontrolle über die Rentensysteme verlieren und nicht mehr eingreifen können, wenn sie die ausgelösten Anpassungen für unerwünscht halten. Aber die Mechanismen können verhindern, dass immer wieder neue Rentenreformen unternommen werden müssen.

Es ist auch möglich, Mechanismen auf den Prüfstand zu stellen, die in Krisenzeiten eingeführt wurden, um die finanzielle Tragfähigkeit wiederherzustellen, wenn die Wirtschaft sich erholt. Insofern sind automatische Anpassungen kein Ersatz für mutige diskretionäre Reformen eines Rentensystems, das in eine finanzielle Schieflage geraten ist: Es ist daher wichtig, Änderungen, die auf jeden Fall durchgeführt werden sollten, von solchen zu unterscheiden, die von der Entwicklung der Umstände abhängig sind.

Ein Anstieg der Lebenserwartung sollte zumindest teilweise durch eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ausgeglichen werden, da dadurch sowohl das Rentenniveau stabilisiert als auch die finanzielle Tragfähigkeit gesichert werden kann. Um das finanzielle Gleichgewicht längerfristig zu gewährleisten, ist wahrscheinlich auch eine Anpassung an Veränderungen in der Beitragsbasis erforderlich.

Etwa zwei Drittel der OECD-Länder haben einen automatischen Anpassungsmechanismus eingeführt. Sechs Länder setzen auf fiktive beitragsbezogene Rentenkonten mit automatischer Anpassung. Sieben Länder haben die Rentenzugangskriterien von der Lebenserwartung abhängig gemacht und in sechs Ländern werden die Rentenleistungen darüber hinaus auch an demografische Faktoren oder die Lohnsumme angepasst. Sieben Länder haben einen finanziellen Ausgleichsmechanismus. In kapitalgedeckten beitragsbezogenen Systemen wird die Finanzlage nicht durch die Entwicklung der Lebenserwartung beeinflusst.

Schweden und Finnland haben die weitreichendsten automatischen Anpassungsmechanismen eingeführt. Schweden kombiniert die automatische Anpassung der Leistungen an die Lebenserwartung mit einem finanziellen Ausgleichsmechanismus, der die Solvenz sicherstellt. In Finnland ist sowohl das Leistungsniveau als auch das Rentenalter an die Lebenserwartung gekoppelt; die Beitragssätze werden gegebenenfalls durch einen Ausgleichsmechanismus angepasst. In Estland und Italien werden Veränderungen der Gesamtbeiträge und des BIP berücksichtigt, und das gesetzliche Renteneintrittsalter wird an die Lebenserwartung geknüpft. Der deutsche Ausgleichsmechanismus passt sowohl das Rentenniveau als auch die Beitragssätze an die demografische Entwicklung an. Im kanadischen Rentensystem wird das finanzielle Gleichgewicht durch einen Mechanismus gewährleistet, der im Fall eines Defizits explizit eine politische Lösung priorisiert: Nur wenn keine Einigung über die zu ergreifenden Maßnahmen erzielt wird, greift der automatische Ausgleichsmechanismus.

Automatische Anpassungsmechanismen haben generell den Vorteil, die Richtung vorzugeben, in die die Rentensysteme sich entwickeln sollten. Abweichungen von diesem Pfad müssen zumindest erklärt werden und machen Zielkonflikte sichtbar.