



PEER REVIEW zu
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2011

KAPITALGEDECKTE
ALTERSVORSORGE ZWISCHEN
SICHERHEIT UND LEISTBARKEIT

DEN HAAG, 13.-14. APRIL 2011

SYNTHEBERICHT



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2011

KAPITALGEDECKTE
ALTERSVORSORGE ZWISCHEN
SICHERHEIT UND LEISTBARKEIT

EDWARD PALMER
UNIVERSITÄT UPPSALA

DEN HAAG, 13.-14. APRIL 2011

SYNTHEBERICHT



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2012

PRINTED IN BELGIUM



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen und Begriffserklärungen	5
A. Einleitung	7
B. Hintergrund — Die niederländische Altersversorgung im Überblick	8
C. Problembeschreibung und mögliche Lösungen für das niederländische Leistungsprimat mit Kapitaldeckung	11
D. Übertragbarkeit auf andere Staaten	32
Literaturverzeichnis	35





Abkürzungen und Begriffserklärungen

Leistungsorientiertes Rentenmodell (festgelegter Leistungsplan für die Altersversorgung — „Leistungsprimat“): in Systemen mit Leistungszusage gibt es bestimmte Regeln für die individuellen Altersversorgungsleistungen. Die Höhe des zur Deckung der Leistungen notwendigen Prämien-, Beitrags- bzw. Steueraufkommens wird in jedem Fall an die Kostenerfordernisse der jeweiligen Regeln angepasst.

Beitragsorientiertes Rentenmodell (festgelegter Beitragsplan für die Altersversorgung — „Beitragsprimat“): in Systemen mit Beitragszusage richten sich die individuellen Altersversorgungsleistungen nach den Beiträgen, die in kapitalgedeckte Pläne eingezahlt bzw. einem „Vorsorgekonto“ notiert werden. Die Höhe der Leistungen ergibt sich aus diesen Beiträgen und akkumulierten Zinserträgen.

GRV (gesetzliche Rentenversicherung — öffentliches Rentenmodell mit Umlagefinanzierung): die Altersversorgungsleistungen in einer bestimmten Periode werden zur Gänze oder überwiegend aus in derselben Periode erhobenen Steuern, Beiträgen bzw. Prämien finanziert.

Kapitalgedecktes beitragsorientiertes Rentenmodell: hier handelt es sich um eine vollständig vorfinanzierte, kapitalgedeckte Variante der Altersvorsorge. Die Mitglieder tätigen Beitragszahlungen auf persönliche Vorsorgekonten. Die Gelder werden veranlagt und erwirtschaften Kapitalerträge. Das angesparte Guthaben wird beim Renteneintritt nach Maßgabe der Kohortenlebenserwartung in eine Lebensannuität umgewandelt. Während der Auszahlungsphase erzielte Renditen können in den Umwandlungsfaktor einfließen oder als laufende Zusatzzahlungen ausgeschüttet werden. Finanz- und Veranlagungsrisiken tragen allein die Mitglieder.

Fiktives beitragsorientiertes Rentenmodell (Altersvorsorgekontensystem): bei diesem umlagefinanzierten Modell werden die Beitragszahlungen zwar einem persönlichen Vorsorgekonto notiert, aber für die Deckung der aktuellen Ruhegelder verwendet. Es findet eine Verzinsung statt, die sich jedoch aus dem internen Wachstum (Summe der Löhne aller Mitglieder) ergibt. Das Kontoguthaben wird beim Renteneintritt nach Maßgabe der Kohortenlebenserwartung in eine Lebensannuität umgewandelt. Eine auf der erwarteten Zunahme der Lohnsumme beruhende Rendite kann in den Umwandlungsfaktor für die Annuitäten einfließen oder laufend als indexgebundene Zusatzzahlung ausgeschüttet werden.

Kapitalgedecktes leistungsorientiertes Rentenmodell: auch hier handelt es sich um eine vollständig vorfinanzierte, kapitalgedeckte Variante der Altersvorsorge. Die

individuellen Beitragszahlungen fließen in einen allgemeinen Fonds, der auf dem Finanzmarkt veranlagt wird. Die Altersversorgungsleistungen werden beim Renteneintritt nach den spezifischen Regeln des jeweiligen Plans berechnet. Im Allgemeinen sind die Erträge zumindest an die Inflationsrate gebunden, sie können aber auch teilweise oder vollständig an das Lohnwachstum angepasst werden. Wenn die Bedingung einer vollständigen Vorfinanzierung erfüllt ist, entspricht die realisierbare Indexierung dem Finanzertrag des Fonds. In der Praxis kann ein Teil der Fondserträge teilweise dafür eingesetzt werden, die Beitragserfordernisse niedrig zu halten, anstatt in höhere Versorgungsleistungen zu fließen. Die Finanz- und Veranlagungsrisiken liegen bei der Trägerinstanz des Rentenplans. In Modellen, die aus Kollektivvereinbarungen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen hervorgehen, ist eine einseitige oder beidseitige Risikoverteilung möglich.

Nicht-finanzielles leistungsorientiertes Rentenmodell: dieses Modell beruht auf einem Umlageverfahren. Die Finanzierung erfolgt aus einer direkten Besteuerung oder anderen allgemeinen Steuereinnahmen. Der Staat schüttet die aktuellen Versorgungsleistungen gemäß einem spezifischen Leistungsplan aus. Im Allgemeinen erfolgt eine Bindung an die Inflationsrate, eine Indexierung nach dem durchschnittlichen Lohnwachstum ist indes möglich. Dieses Modell trifft auf die Mehrzahl der öffentlichen Systeme mit Umlagefinanzierung zu.



A. Einleitung

Diese Peer Review zum niederländischen Rentensystem fand am 12. und 13. April 2011 in Den Haag statt und trug den Titel: *Kapitalgedeckte Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Leistbarkeit – betriebliche Zusatzrentenregelungen in den Niederlanden*. Zu den TeilnehmerInnen gehörten einerseits Fachleute aus den Niederlanden, darunter mehrere ExpertInnen aus dem Ministerium für Soziales und Beschäftigung, ein Mitglied zweier Rentenausschüsse aus jüngerer Vergangenheit und VertreterInnen sozialpartnerschaftlicher Organisationen. Ferner waren Fachleute aus den Peer-Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Italien, Litauen, Polen, Rumänien und Slowenien), ExpertInnen der Europäischen Kommission sowie der unabhängige Experte Edward Palmer anwesend. Zusätzlich wirkten eine Vertreterin von AGE (europaweite Interessenvertretung von Menschen über 50 Jahren in 27 europäischen Staaten) und ein Vertreter der European Federation for Retirement Provision (EFRP) mit.

B. Hintergrund — Die niederländische Altersversorgung im Überblick

Das Rentensystem der Niederlande beruht auf drei Säulen. Bei der ersten handelt es sich um die staatliche Altersrente (AOW) mit einer universellen, einheitlichen Grundversorgungsleistung ab dem 65. Lebensjahr. Die zweite Säule sind die freien betrieblichen Zusatzrenten, die von den ArbeitgeberInnen im Rahmen von Kollektivvereinbarungen angeboten werden.

Für die erste Säule (AOW) ist lediglich der Wohnsitz von Belang, der volle Anspruch besteht ab 50 Jahren. Bei weniger als 50 Wohnsitzjahren verringert sich die Rente anteilmäßig (2% pro Jahr). Der Anspruch kann nicht aufgeschoben werden, allerdings ist die weitere Ausübung einer Erwerbsarbeit zulässig. Die Höhe der AOW beträgt für Alleinstehende 70% des Netto-Mindesteinkommens, bei Paaren 50% beider Personen. Grob gerechnet entspricht dies einer Leistungsversorgung von 30% des Durchschnittslohns bei Vollzeitbeschäftigung.¹ Für ältere Menschen gibt es zudem eine Sozialhilfeleistung, die netto bis zur AOW-Rente heranreichen kann. Die Bemessung und Verwaltung dieser Beihilfe wird von der Sozialversicherungsbank im Auftrag der Kommunalbehörden wahrgenommen.

8

Die betriebliche Altersversorgung (2. Säule) fußt auf sozialpartnerschaftlichen Abkommen, die für 90% aller ArbeitnehmerInnen Geltung haben. Sie sind so gut wie obligatorisch, insofern als alle Beschäftigten der betreffenden Sektoren, Branchen oder Berufsgruppen² automatisch vom jeweiligen Rentenplan erfasst sind. Die Finanzierung erfolgt über Beitragszahlungen der ArbeitgeberInnen, ihre Höhe wird als Bestandteil des Bruttolohns verhandelt. Demzufolge wären erhebliche Abweichungen zwischen Betrieben, Berufsgruppen oder Wirtschaftssektoren denkbar — doch trifft dies in der praktischen Umsetzung der Instrumente im Allgemeinen nicht zu. Tatsächlich sind die Leistungsprofile in allen Modellen durchwegs ähnlich.

Neben den Altersrentenbezügen umfassen die Modelle im Allgemeinen Arbeitsunfähigkeit sowie in manchen Fällen Leistungen für Hinterbliebene (Witwen-/Witwergeld und Kindergeld). Das Regelpensionsalter liegt bei 65 Jahren, ein Rentenaufschub mit entsprechender Anpassung der Leistungshöhe ist möglich. Die Rentenhöhe beruht entweder auf dem Letzteinkommen oder den Durchschnittseinkünften. Der

- ¹ Ausgehend davon, dass das Mindesteinkommen bei 46% des Durchschnittslohns bei Vollzeitbeschäftigung liegt.
- ² Laut Angaben des niederländischen Ministeriums für Soziales und Beschäftigung nehmen an die 0,5% aller Mitglieder an berufsgruppenspezifischen Modellen teil.



Steigerungssatz von endlohnbezogenen Rentenplänen beträgt 1,75, jener von Durchschnittsgehaltsplänen 1,75–2,0.

Die Aktualisierung der einzelnen Leistungsansprüche aus Systemen, die den Durchschnittslohn zu Grunde legen (90% aller Mitglieder)³, erfolgt gemäß der durchschnittlichen Lohninflation. In ca. 8% der Fälle werden die Ansprüche ausschließlich an die Preisinflation angepasst. Ungefähr die Hälfte der derzeit ausgezahlten Ruhegelder ist an die Lohninflation der jeweiligen Branche, 27% an die Preisinflation gebunden.⁴ Die Aktualisierungsregeln und Indexierungsmechanismen für Renten sind je nach Fonds unterschiedlich festgelegt. In der Praxis sind Fonds mitunter gezwungen, von diesen „Normen“ abzuweichen, um eine angemessene Solvenz aufrecht zu erhalten. Im Falle einer 40jährigen Erwerbslaufbahn, einer Aktualisierung gemäß dem durchschnittlichen Lohnwachstum und einer Steigerungsrate von 1,75 ergibt sich für den durchschnittlichen Rentenplan eine Einkommensersatzrate von (1,75 x 40=) 70%.

Derzeit gibt es 22.000 Rentenabkommen, die von insgesamt 519 Pensionsfonds verwaltet werden (davon an die 75% einzelne Firmenfonds). Die sozialpartnerschaftlichen Organisationen wirken intensiv an der Politikgestaltung für Einzelpläne mit. Die Rentenfonds hielten 2010 Vermögenswerte in Höhe von EUR 750 Mrd. Mehr als 90% der Vorsorgepläne beruhen auf dem Leistungsprimat. Daneben gibt es eine dritte Säule: private Zusatzversicherungen auf freiwilliger Basis.

Das niederländische Rentensystem hebt sich von jenen anderer Staaten durch seine Großzügigkeit ab. Wie aus dem *Joint Report on Pensions* (Europäische Kommission, 2010) hervorgeht, betrug die theoretische Bruttoersatzquote 2008 aus der AOW für einen durchschnittlich verdienenden Mann nach 40 Erwerbsjahren zum Zeitpunkt des Rentenanstritts (65 Jahre) — eine typische Erwerbsbiografie vorausgesetzt — 92,4%. Die Nettoquote erreichte ganze 103,8%. Diesen Quoten steht in der EU-27 eine durchschnittliche Ersatzrate von 76% gegenüber; bei Annahme eines gleichen Arbeitnehmerprofils mit ähnlicher Erwerbsbiografie wären es gar nur 62%. Weniger als 8% aller Menschen ab 65 Jahren haben in den Niederlanden ein Einkommen unterhalb der Armutgefährdungsgrenze (d. h. 60% des Medianeinkommens; EU-Durchschnitt Einkommensjahr 2008: etwas unter 18%). Diese Fakten verdeutlichen die Stärken der AOW für die meisten einkommensschwachen Menschen im Ruhestand. Personen mit Niedrigeinkommen sowie Haushalte, die die Wohnsitzerforder-

3 Seit Beginn des neuen Jahrtausends wird anstatt des Endgehalts das Lebensarbeitsentgelt als Verdienstmessgröße herangezogen. 2000 trafen Regelungen auf Basis des Lebensarbeitsentgelts lediglich auf 30% der Mitglieder zu (lt. Angaben des niederländischen Ministeriums für Soziales und Beschäftigung für die Peer Review).

4 *Renten auf einen Blick* (OECD 2009).



nis nicht erfüllen und deshalb keine volle AOW-Rente erhalten, können eine Sozialhilfeleistung beanspruchen.

Generell laufen alleinstehende Frauen im Vergleich zu alleinstehenden Männern eher Gefahr, im Alter unter den Armutsgrenzwert abzurutschen (u. a. Zaidi 2010; James 2010). Besonders besorgniserregend ist, dass selbst in Staaten mit weit vorgeschrittener Geschlechtergleichstellung nach wie vor beträchtliche, strukturbedingte Abweichungen hinsichtlich der Ergebnisse für Frauen und Männer bestehen (Klerby et al. 2010). Frauen haben von vornherein niedrigere Rentenanwartschaften und sind stärker armutsgefährdet, da die Wahrscheinlichkeit, dass sie als Alleinstehende mit nur einem Einkommen zurückbleiben, größer ist als für Männer.⁵⁶

Laut den Daten in der erwähnten Studie der Europäischen Kommission hat die Geschlechtszugehörigkeit in den Niederlanden heute keinen maßgeblichen Einfluss auf die relative Armutgefährdung von Menschen ab 65 Jahren. Dafür lassen sich mehrere Faktoren ins Treffen führen. Zum einen ist der Universalanspruch auf die AOW zu nennen, die alle RentnerInnen pauschal mit ca. 30% des Durchschnittseinkommens versorgt. Überdies erwerben viele Frauen ausreichende Anwartschaften in betrieblichen Vorsorgeplänen, sodass sie in Kombination mit der AOW-Rente in den Genuss eines nahezu vollständigen Lohnersatzes kommen. Drittens: Zahlreiche Pläne enthalten Leistungen für die/den PartnerIn.

Alles in allem ergibt das niederländische Rentensystem ein beeindruckendes Bild. Die Review wurde jedoch von dem Aspekt beherrscht, dass das Ziel einer nahezu 100%igen Ersatzquote des Endgehalts ohne substanzielle Prämienanhebungen bei den betrieblichen Versorgungsplänen (derzeit: 15% des Bruttogehalts) nicht aufrecht erhalten werden kann. Dies deckt sich mit den Schlussfolgerungen zweier kürzlicher Ausschüsse, der Frijns-Kommission bzw. der Goudswaard-Kommission, die beide im Januar 2010 einen Abschlussbericht vorlegten.

5 *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?* OECD 2008. Wobei anzumerken ist, dass die OECD die Schwelle für relative Armut bei 50% des Medianeinkommens ansetzt, während der EU-Standard bei 60% liegt, weshalb auf relative Armutssituationen ein größerer Anteil entfällt.

6 Zaidi, Asghar 2010. *Poverty and Income of Older People in OECD Countries*. Beitrag zur 31. IARIW Generalkonferenz — St. Gallen (Schweiz); 22.-28. August 2010.



C. Problembeschreibung und mögliche Lösungen für das niederländische Leistungsprimat mit Kapitaldeckung

Den Schwerpunkt der Peer Review bildeten Erklärungsansätze bzw. Diskussionen zum Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Leistbarkeit von Vorsorgesystemen; ein besonderes Augenmerk galt dem niederländischen Modell. Dieser Abschnitt bietet eine Zusammenfassung der Diskussionen aus der Warte der Rententheorien. Die Lebenserwartung der Menschen nimmt zu. Dem Wunsch nach einem annehmbaren Auskommen im Alter steht die mangelnde Bereitschaft zu höheren Steuer- bzw. Beitragsleistungen gegenüber. Folglich gilt es Entscheidungen zu treffen, für die Kosten und Versorgungsleistungen abzuwägen sind.

Die betrieblichen Vorsorgeinstrumente der Niederlande sind vorfinanziert und umfassten 2010, wie bereits erwähnt, Vermögenswerte von etwa EUR 750 Mrd. Trotz der Vorfinanzierung ist die Mittelausstattung der betrieblichen Rentenpläne nicht ausreichend, um die zu erwartenden Verpflichtungen erfüllen zu können. Mit einer Kombination aus Kapitaldeckung und Beitragsprimat hätte eine Angleichung der Vermögenswerte stattfinden können. Auf leistungsorientierte Modelle trifft dies nicht unbedingt zu, da die Versorgungsleistungen bestimmten Regeln unterliegen, die dem Finanzierungsstand des Versorgungsinstruments nicht in jedem Fall Rechnung tragen. Einzelne Systeme sind wohl ausreichend ausgestattet, doch insgesamt ist das Rentenwesen heute — aufgrund der geltenden Regelungen für Leistungspläne — unterfinanziert. Dies bildete den Ausgangspunkt für die Diskussionen während der Peer Review.

Grundsätze des Leistungsprimats

Altersversorgungssysteme mit im Voraus festgelegten Leistungen beruhen darauf, dass die Höhe der von den Mitgliedern (bzw. stellvertretend den ArbeitgeberInnen) eingezahlten Beiträge angepasst werden, wenn es die Abdeckung des tatsächlichen Versorgungsleistungsaufkommens für die aktuellen RentnerInnen sowie des prognostizierten Versorgungsbedarfs der heutigen Beitragszahlenden erforderlich macht. Der Leistungsbemessung werden zumeist die Beitragsjahre, die Erwerbseinkünfte des Mitglieds im Verhältnis zum Durchschnittslohn sowie eine Steigerungsrate pro Beitragsjahr zugrunde gelegt. Dies entspricht auch der allgemeinen Struktur der niederländischen Pläne, die eine Steigerungsrate von 1,75–2,00 aufweisen.

Anstatt einer endlohnbezogenen Referenz werden in den niederländischen Modellen heute die Durchschnittseinkünfte im gesamten Erwerbsleben zur Berechnung herangezogen. Bekanntermaßen bergen Letzteinkommensmodelle einen potentiell widersprüchlichen *Verteilungsaspekt*, da Erwerbstätige mit einer gegen Laufbahnende steil ansteigenden Einkommenskurve begünstigt werden. Obwohl sie u. U. in ihrem gesamten Erwerbsleben weniger Beiträge geleistet haben als durchschnittliche Erwerbspersonen, können sie höhere Ansprüche geltend machen.

Der Wechsel vom Endlohn zum Lebensarbeitsentgelt als Verdienstmessgröße in den niederländischen Rentenplänen bereinigt diesen widersinnigen Effekt, indem ein besserer Abgleich zwischen Beitragszahlungen und Versorgungsleistungsniveau herbeigeführt wird. Gleichzeitig wird der Steuerkeil beseitigt, der entstehen kann, wenn ein direkter Bezug zwischen Beiträgen und Versorgungsleistungen fehlt, und der schlimmstenfalls das Verhalten der Mitglieder hinsichtlich Umfang und Dauer ihrer Erwerbsteilnahme beeinflusst. Der Umstieg auf eine Bemessungsgrundlage, die bei den Einkünften aus dem gesamten Erwerbsleben ansetzt, führt somit tendenziell zu einem wirtschaftlich effizienteren System. Die Annäherung an das Beitragsprimat fördert zudem die finanzielle Tragfähigkeit, da eine Anknüpfung der Leistungen an die Beiträge sich auch auf die Makroebene erstreckt. Dass dieser Wechsel in den niederländischen Plänen vollzogen wurde, kann somit als wichtige Erkenntnis dienen, wenn die Einführung eines leistungsorientierten Instruments in Erwägung gezogen wird.

12

Bevölkerungsalterung und finanzielle Tragfähigkeit

Die zunehmend älter werdende Bevölkerung ist die größte Herausforderung aller Rentensysteme. Einfach dargestellt, bedeutet Bevölkerungsalterung, dass Versorgungsberechtigte immer länger leben. Sie impliziert aber auch eine Veränderung bei der Bevölkerung im Erwerbsalter und damit den Arbeitskräften, die ihrerseits von Veränderungen in den Geburtenquoten und dem Nettozustrom neuer Erwerbsfähiger betroffen sind. Bevölkerungsalterung bedeutet somit potentiell sowohl eine Abnahme von Personen im Erwerbsalter als auch eine Zunahme von RentnerInnen, sodass der demografische Gesamtlastquotient weiter steigt.

Wie Tabelle 1 veranschaulicht, ist in den Niederlanden im Zeitraum 2000–2035 mit einer Verdoppelung der Bevölkerung ab 65 Jahren zu rechnen; ein überwiegender Teil dieser Entwicklung wird sich bereits in den nächsten 15 Jahren einstellen, was v. a. der Verrentung der „Baby Boom“-Kohorte (Nachkriegsgeneration) zuzuschreiben ist. Gleichzeitig ist in derselben Periode mit einem Rückgang des Bevölkerungs-



anteils der Personen im Erwerbsalter von 68 auf 58% zu rechnen. Angesichts dieser Prognosen könnte das niederländische Arbeitskräfteangebot 2035 gegenüber 2010 ein Minus von knapp 1 Mio. Personen erreichen. Verglichen mit heute würden in diesem Land mit seinen ungefähr 15 Mio. EinwohnerInnen den um ca. 1 Million weniger gewordenen Erwerbstätigen dann an die zwei Millionen zusätzliche RentnerInnen gegenüberstehen.

Müssen sich diese Aussichten auf ein System vorfinanzierter Rentenpläne auswirken? Allgemein gesagt: Nein, zumindest dann, wenn es sich um ein Modell mit festgelegtem Beitragsplan handelt. Doch im Fall des niederländischen Leistungsprimats verhält es sich möglicherweise anders. Der Grund: In *beitragsorientierten* Modellen mit Kapitaldeckung steht jedem Rentenanspruch, d. h. jeder Verbindlichkeit aus dem Plan, ein finanzieller Vermögenswert gegenüber. Die mehr als 500 niederländischen Modelle fallen indes in die Kategorie der kapitalgedeckten *leistungsorientierten* Rentenmodelle, und dort ist diese Entsprechung nicht unbedingt gegeben. Aktuelle

Tabelle 1. Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in den Niederlanden. 2000–2070

Jahr	Bevölkerung 65+		Bevölkerung 15-64	
	(Tausend)	(Anteil an Gesamt)	(Tausend)	(Anteil an Gesamt)
2000	2.151	13,6	10.766	67,9
2005	2.289	14,0	11.008	67,5
2010	2.543	15,3	11.129	67,0
2015	3.003	17,8	10.987	65,2
2020	3.386	19,9	10.896	63,9
2025	3.778	22,0	10.663	62,0
2030	4.193	24,2	10.312	59,6
2035	4.534	26,1	9.971	57,4
2040	4.694	27,1	9.774	56,4
2045	4.625	26,8	9.783	56,7
2050	4.519	26,3	9.814	57,2
2055	4.433	26,0	9.808	57,5
2060	4.409	26,0	9.741	57,4
2065	4.411	26,0	9.681	57,0
2070	4.486	26,4	9.605	56,5

Quelle: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.



Schätzungen zufolge wäre es zur Deckung der vorhersehbaren Verbindlichkeiten erforderlich, die Beitragsquoten um bis zu 6% anzuheben, oder aber die Verbindlichkeiten — d. h. die Leistungszusagen — zu reduzieren (oder auch eine Kombination aus beiden Maßnahmen). Dies spiegelt das Faktum wider, dass heute keine ausreichenden Vermögenswerte für alle erwarteten Verpflichtungen vorhanden sind.

In einem Rentensystem müssen sich unter dem Strich Aktiva und Passiva prinzipiell ausgleichen. Zu den Aktiva zählen der gegenwärtige Wert künftiger Beiträge sowie die Gesamtheit der eingezahlten und in Form von Vermögenswerten gehaltenen Mittel. Die Fondsverwaltung muss danach trachten, dass zusätzlich zum aktuellen Umfang der Verbindlichkeiten ein ausreichender Spielraum an Aktiva vorhanden ist: Das System muss solvent bleiben. Die Schwierigkeit in der Verwaltung von Vorsorgesystemen mit Leistungsprimat — ob mit oder ohne Kapitaldeckung — liegt darin, dass sich die Rahmenbedingungen für den „festgelegten Leistungsplan“ im Laufe der Zeit unweigerlich verändern, z. B. Arbeitsmuster in der Ansparphase und die Lebenserwartung der Mitglieder in der Rentenphase. Besonders beachtenswert ist die zunehmende Lebenserwartung der AltersrentenbezieherInnen und die daraus folgende Verlängerung der Bezugsdauer im Verhältnis zu den Erwerbs- bzw. Beitragsjahren.

14

Generell stellen sich bei kapitalgedeckten Rentenmodellen mit Leistungszusage zwei Herausforderungen bzw. Gefahren. Die erste ist demografischer Art und umfasst zwei Faktoren: Zum einen die Ungewissheit hinsichtlich der zukünftigen Größenentwicklung der Erwerbsbevölkerung bzw. des Arbeitskräfteangebots (d. h. des zu erwartenden Beitragsaufkommens im System), zum anderen die Unsicherheit bezüglich der Lebenserwartung der Ruhestandsbevölkerung (d. h. des zu erwartenden Geldabgangs aus dem System) und das Risiko, dass diese Entwicklung unterschätzt wird. Die zweite Gefahr ist finanzieller Art und hat ebenfalls zwei Facetten. Es handelt sich einerseits um ein systemisches Risiko, dass die finanzielle Rendite langfristig hinter dem prognostizierten (d. h. historischen) Trend zurückbleibt. Je niedriger die Fondserträge, desto höher müssen die Beitragssätze auf die Erwerbseinkommen ausfallen, um das zugesagte Versorgungsleistungsniveau zu erzielen. Die zweite Facette betrifft das Risiko einer zunehmenden Volatilität. Dies verschärft die Unsicherheit weiter, auch hinsichtlich des langfristigen Finanzresultats, und macht es erforderlich, dass der Fonds ein höheres Volumen an Werten in kurzfristiger, niedrig rentierender Liquidität hält.

Der demografische Effekt lässt sich mit einfacher Rentenmathematik veranschaulichen. In der folgenden Gleichung ergibt sich der Beitragssatz B_s folgendermaßen: Der Quotient aus der Bezugsdauer einer Durchschnittsrente (in Jahren oder Monaten) und dem Durchschnittslohn, multipliziert mit dem Quotienten aus dem durch-



schnittlichen Bezugszeitraum (in Jahren oder Monaten, zum Beitragssatz B_s und mit einem Durchschnittslohn) und der Makro-Ersatzquote (Durchschnittsrente in Gegenüberstellung zu Durchschnittseinkünften):

$$B_s = \frac{\text{Durchschn. Rente}}{\text{Durchschn. Lohn}} \times \frac{\text{Durchschn. Rentenbezugsdauer}}{\text{Durchschn. Erwerbsdauer}}$$

Die erste Größe auf der rechten Seite der Gleichung ist die durchschnittliche Ersatzquote. Diese kann für sich genommen Gegenstand eines Politikziels sein — so beträgt sie in den Niederlanden für ein durchschnittliches vollständiges Erwerbsleben gegenwärtig 70%. Da jedoch nicht alle Altersbezüge auf einer kompletten Erwerbsbiografie basieren, ergibt sich für den Gesamtdurchschnitt der RentnerInnen eine Rate von deutlich weniger als 70%. Bei ansonsten gleichen Voraussetzungen ist es möglich, eine Indexbindung der erworbenen Anwartschaften bzw. Versorgungsleistungen an die Wachstumsrate des akkumulierten Sparvolumens vorzunehmen (Nenner des ersten Ausdrucks auf der rechten Seite der Gleichung). Die niederländischen Pläne tendieren zu diesem Prozess. Der zweite Ausdruck (Abhängigkeitsrelation auf Makroebene) ist konstant; ein Anstieg der Durchschnittseinkommen kann mittels Indexierung in eine äquivalente Rentenerhöhung umgesetzt werden, sodass die Ersatzquote unverändert bleibt. Solange die Finanzrendite zumindest gleichauf mit dem Wachstum des Gehaltsaufkommens liegt, kann ein vorfinanziertes System eine Indexaufwertung verkraften; das gleiche Ergebnis kann mit einer Senkung der Beitragssätze erreicht werden.

15

Diese Gleichung ist zwar allgemeiner Art, macht aber das gegenwärtige Dilemma der niederländischen betrieblichen Altersvorsorge gut anschaulich.

Angenommen, die Politik setzt sich das Ziel, die durchschnittliche Versorgungsleistungshöhe bei 70% der Durchschnittsgehälter zu fixieren. Wenn auch die Beitragssätze im Zeitverlauf konstant gehalten werden sollen, muss sich das Verhältnis zwischen Rentenbezugszeiten und Erwerbszeiten ebenfalls konstant entwickeln. Dies ist allerdings unmöglich, wenn das Rentenalter unverändert bleibt, während die Lebenserwartung der Versorgungsberechtigten zunimmt — es sei denn, die Menschen arbeiten und verdienen bis zum Renteneintritt mehr. Um die finanzielle Stabilität aufrecht zu erhalten, muss die durchschnittliche Zahl der Erwerbsjahre — bei ansonsten gleichen Voraussetzungen — sich der durchschnittlichen Zahl der Rentenbezugsjahre angleichen. Um das System auf den richtigen Kurs zu bringen und notwendige Erhöhungen der Beitragssätze so gering wie möglich zu halten, haben die Politikverantwortlichen die Möglichkeit, das Rentenalter an die Lebenserwartung zu koppeln. Der exakte Verlauf dieses Prozesses wird auch davon beeinflusst, ob



die Menschen länger arbeiten und ob ein verlängertes Erwerbsleben mit höheren Anwartschaften einhergeht.

Mit Blick auf die notwendige Verlängerung des Erwerbslebens hat die Regierung in jüngerer Vergangenheit Steuerregelungen, die Frühverrentungen begünstigen, abgeschafft. Zudem hat sie mit Unterstützung der sozialpartnerschaftlichen Organisationen versucht, die Kluft zwischen dem heutigen Ausstiegsalter aus dem Beschäftigungsmarkt (aufgrund von Berufsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit) und dem gesetzlichen Pensionierungsalter von 65 Jahren zu schließen. Allerdings muss noch mehr getan werden.

Das Frühjahrsabkommen 2010⁷ zwischen ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenverbänden sieht vor, das Rentenalter an die Entwicklung der Lebenserwartung zu koppeln. Die zugrunde liegende Überlegung lautet, dass jede neue Geburtenkohorte eine eigene Ratio zwischen Beitrags- und erwarteten Bezugsjahren beanspruchen kann. Dies begründet die Hoffnung auf eine beitragsneutrale Antwort auf die steigende Lebenserwartung. Damit zusammenhängende Schätzungen gehen davon aus, dass die niederländischen Erwerbstätigen für jedes zusätzliche Ruhestandsjahr das Erwerbsleben um 6–8 Monate verlängern müssen. Das Abkommen lässt in der Praxis starke Fondsschwankungen zu, da jeder Fonds individuell notwendige Schritte zur Wahrung der Kostenneutralität für die Fondsmitglieder setzen kann, unter sonst gleichen Umständen.

Dem Vorschlag im „Frühjahrsabkommen“ gingen andere Vorschläge zur Anhebung des Rentenalters voraus, zunächst von 65 auf 66 Jahre im Jahr 2020, anschließend noch weiter. Eine „Indexbindung“ bringt mehr Vorteile als Erhöhungen des Rentenalters zu bestimmten Zeitpunkten: Zum einen stellt sie eine transparente Regelung dar, zum anderen erfüllt sie dieselbe Funktion wie Anhebungen des Rentenalters, aber schrittweise und mit längeren Zeitabständen zwischen den einzelnen Anpassungen. Überdies handelt es sich um eine exaktere Methode, um die Angleichung an die zunehmende Lebenserwartung zu erzielen.

Ein höheres bzw. immer wieder hinaufgesetztes Rentenalter trägt dazu bei, das Verhältnis zwischen Ruhegeldbeziehenden und Erwerbstätigen stabil zu halten, doch wenn die Erwerbsjahre — unter ansonsten unveränderten Parametern — nicht im selben Verhältnis zunehmen wie die Lebenserwartung, sind weitere Anpassungen unvermeidlich. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, steht den Niederlanden ein Rückgang

7 Bezüglich des „Frühjahrsabkommens“, siehe „Pension Accord Spring 2010“. Stichting van de arbeid. 4. Juni 2010. http://www.stvda.nl/en/~/_media/Files/Stvda/Talen/Engels/2010/20100604_akkoord_engels.ashx



der Erwerbstätigenzahlen bevor. In dem Maße wie die Verpflichtungen noch nicht vollständig vorfinanziert sind, wird die Abnahme der Erwerbsbevölkerung die langfristige Bestandsfähigkeit weiter belasten. Anders gesagt: Jede Angleichung ist unzureichend, wenn sie „nur“ auf die steigende Lebenserwartung der RentnerInnen abgestellt ist. Die Peer Review förderte außerdem nicht eindeutig zu Tage, inwieweit die Verpflichtungen aus der Baby-Boom-Generation vorfinanziert sind.

Daraus lässt sich die klare Erkenntnis ableiten, dass ein leistungsorientiertes Modell in einer Gesellschaft, in der die Langlebigkeit der Pensionierten zu- und das Arbeitskräfteangebot abnimmt, für die heutige und die zukünftigen Geburtskohorten notgedrungen eine andere Bedeutung hat. Die Verknappung der Arbeitskräfte infolge der steigenden Lebenserwartung der RentnerInnen und der niedrigen Geburtenraten macht einen kontinuierlichen Anpassungsprozess erforderlich, sodass die „Leistungszusage“ de facto danach zu treffen ist, was für das System tragbar ist. Das Leistungsprimat gilt folglich nicht mehr für alle Kohorten auf dieselbe Weise. Staaten, die sich für ein leistungsorientiertes Modell entscheiden, können in diesem Fall nur versuchen, in die Berechnung des Leistungsplans einen Faktor einzufügen, der eine ausreichende Anpassung neuer Versorgungsleistungen garantiert, um mit dem demografischen Wandel Schritt zu halten.

Investitionserträge

Wenn die Alterseinkünfte eine gleichbleibende Kaufkraft sichern sollen, muss die Indexierung der allgemeinen Preisinflation Rechnung tragen. Die Bindung an den Preisindex bedeutet für Pensionierte eine stabile Ersatzrate gegenüber ihren vergangenen Durchschnittseinkünften. Folgt die Rentenhöhe jedoch ausschließlich der Preisentwicklung, ist aufgrund steigender *Reallöhne* insgesamt — mit Blick auf die Durchschnittseinkünfte der gegenwärtigen Erwerbsbevölkerung — keine ausreichende Gewährleistung für die Ersatzrate gegeben. Um ein stabiles Verhältnis zwischen den jeweils ausgeschütteten Versorgungsleistungen und den zeitgleich vorherrschenden Lohnverhältnissen zu erreichen, muss das Rentenniveau zusätzlich zur Preisinflation an die Entwicklung der Nominallöhne, also die realen Einkommenszuwächse gekoppelt werden. Eine auf Makroebene stabile Ersatzrate ist folglich nur dann realisierbar, wenn die Finanzrendite des Ansparkapitals in einem Rentenplan mindestens gleich hoch ausfällt wie die Wachstumsrate der abgedeckten Erwerbseinkünfte. Kommt es zu einem zahlenmäßigen Rückgang der berücksichtigten Erwerbjahre, muss die Ertragsrate auch diesen ausgleichen.



Allgemein gehen die Erwartungen dahin, dass die finanzielle Rentabilität die Wachstumsrate von Wirtschaft und Löhnen übersteigt. Unter ansonsten gleichen Verhältnissen bedeutet dies, dass in einem kapitalgestützten Plan gegenüber einem Umlagesystem weniger Einzahlungen erforderlich sind, um dieselbe Rentenhöhe zu erhalten. Wenn den Gesamtverpflichtungen in Form der erworbenen Anwartschaften und der aktuell ausgeschütteten Ruhebezüge ein gleichwertiges Anlagevolumen auf dem Finanzmarkt gegenübersteht, gibt der Ertrag den Ausschlag über die individuellen Alterseinkünfte.

An den Börsen in den Ländern der OECD wurde im Zeitraum 1966-2004 eine Nominalrendite von über 9% (Aktien) bzw. ca. 7% (Anleihen) erwirtschaftet.⁸ Diese Sätze liegen deutlich über dem Nominalwachstum der Löhne im selben Zeitraum. Was in den Niederlanden zu einem Gefühl der „Krise“ geführt hat, ist dessen ungeachtet die Leistung des niederländischen bzw. des globalen Aktienmarktes seit ungefähr 2000. Tabelle 2 zeigt auf der Grundlage statistischer Daten der niederländischen Zentralbank die Entwicklung der wichtigsten niederländischen Börsenindizes sowie eine Auswahl internationaler Indizes.

Zwei Finanzkrisen fallen in den Beobachtungszeitraum, 2002 und 2008. Eine aus Sicht der Vorsorgepläne erschreckende Erkenntnis: Zahlreiche niederländische und internationale Aktienindizes haben im abgelaufenen Jahrzehnt insgesamt beträchtliche Negativrenditen erzeugt, darunter der niederländische AEX-Index, der allgemeine niederländische Börsenindex und der Eurotop-100. Nur Dutch Midkap und Nasdaq weisen für den Zeitraum insgesamt ein positives Wachstum aus. Midkap, der Index mit den besten Leistungen in den 2000er-Jahren, verbucht eine jährliche Nominalrendite von ca. 3,3% — das sind lediglich 2–3 Prozentpunkte über der Inflation. Fondsverwaltungen stellen sich natürlich die Frage, ob dies einen lang anhaltenden Trend einleitet oder lediglich ein Zwischentief ist. Eine Frage, die von niemandem beantwortet werden kann.

Mit einem dauerhaften Einbruch der Finanzmarkterträge rechnet wahrscheinlich niemand. Nichtsdestotrotz signalisieren die Ereignisse des letzten Jahrzehnts den Anbruch eines zunehmend volatilen, unsicheren Marktes. Hinzu kommt das Risiko, dass der Anstieg der Rentenbevölkerung in den kommenden Jahrzehnten einen Übergang von Spar- zu Ausgabemustern erzwingen wird; die infolgedessen geschwächte Nachfrage wird die Aktienmarktpreise weiter unter Druck setzen. Im

8 Yu Wei Hu, *Pension Fund Investment and Regulation — A Macro Study*, Economics and Finance Discussion Papers, No. 06-11. Economics and Finance Section, School of Social Sciences, Brunel University.



Tabelle 2. Entwicklung der Börsenindizes, 2001–2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AEX-index	1,000	0,637	0,666	0,687	0,862	0,977	1,018	0,485	0,662	0,700
Midkap-index	1,000	0,652	0,747	0,858	1,088	1,417	1,372	0,652	1,067	1,334
All-share index	1,000	0,654	0,690	0,730	0,915	1,066	1,117	0,542	0,741	0,794
Dow Jones-index	1,000	0,832	1,043	1,076	1,069	1,244	1,324	0,876	1,041	1,155
Nasdaq-index	1,000	0,685	1,027	1,115	1,131	1,238	1,360	0,809	1,163	1,360
Nikkei-index	1,000	0,814	1,013	1,090	1,528	1,634	1,452	0,840	1,000	0,970
Eurotop-100 index	1,000	0,663	0,738	0,786	0,956	1,074	1,100	0,625	0,776	0,808
MSCI-world index	1,000	0,748	0,918	1,005	1,143	1,298	1,335	0,799	0,982	1,059

Quelle: De Nederlandsche Bank - Stockmarket Indices. <http://www.statistics.dnb.nl/index.cgi?lang=uk&todo=Aandelen>



Streben nach höheren Renditen sind Fonds möglicherweise gezwungen, den Kapitalanteil in den — riskanteren — Schwellenmärkten zu erhöhen.

Die beiden Rentenausschüsse in den Niederlanden kamen übereinstimmend zu dem Schluss, dass Rentenfonds vertretbare Risiken eingehen müssen, um das Ziel leistbarer Renten mit niedrigen Beitragssätzen in Zukunft zu erreichen. Die Frijns-Kommission warnte allerdings vor einer ausschließlich ertragsorientierten Politik. Aus diesen und anderen, bereits erwähnten Gründen wird allgemein davon ausgegangen, dass Mitglieder darauf vorbereitet sein müssen, in Zukunft ein größeres Risiko einzugehen. Mit den Finanzmarktereignissen des vergangenen Jahrzehnts ist in der Öffentlichkeit das Bewusstsein für die Risiken im Zusammenhang mit der Altersvorsorge gestiegen; laut den niederländischen TeilnehmerInnen an der Peer Review hat auch die entsprechende Akzeptanz zugenommen. Mehrere Peer Review-TeilnehmerInnen vertraten den Standpunkt, dass wenn die Individuen in Zukunft mehr Risiken auf sich nehmen müssen, sich die betrieblichen Vorsorgesysteme der Niederlande unweigerlich auf ein Festbeitragssystem hinentwickeln werden.

Fazit: Selbst in kapitalgedeckten Systemen mit Leistungszusage lässt sich nicht verhindern, dass die demografischen und finanziellen Risiken auf den Mitgliedern ruhen, sodass sie entweder höhere Beitragszahlungen oder niedrigere Versorgungsleistungen in Kauf nehmen müssen. Ebenso wie in Instrumenten mit Beitragsprimat stellt die Ertragsrate die maßgebliche Größe für das über das Beitragsaufkommen hinausgehende Fondswachstum dar. Da Systeme, die feste Leistungszusagen mit einer Kapitaldeckung kombinieren, sich tendenziell den Festbeitragssystemen annähern, in denen Anpassungen der Beitragssätze keine zulässige Option zur Herstellung der langfristigen Solvenz darstellen, müssen die Mitglieder sämtliche Risiken tragen — in Form der Konsequenzen für die Versorgungsleistungen. Die Ursache dafür liegt darin, dass im Bedarfsfall zur Solvenzsicherung systematisch auf eine Straffung der Leistungspläne zurückgegriffen werden muss.

Vorsorgepolitik und Erwartungen der Mitglieder

Einer der Diskussionspunkte der Peer Review betraf die Schwierigkeit zu gewährleisten, dass die Mitglieder von Rentenplänen die relevante Aufklärung erhalten. Hinzu kommt eine Tendenz zur „Produktwerbung“, die eine 100%ige Ersatzrate als Norm ausweist, während das tatsächliche Ergebnis in vielen Fällen — mitunter deutlich — darunter liegt. Dieser „Trugschluss“, der auf einen Wissensnotstand hinsichtlich der möglichen Abweichungen im individuellen Resultat zurückzuführen ist, wurde in einem Arbeitsdokument von De Nederlandsche Bank (Alessie et al., 2011) kürzlich



beleuchtet. Eine Schlüsselerkenntnis der Studie lautet: „(...) Die Erwartungen der Bediensteten an ihre Alterseinkünfte sind im Verhältnis zur potentiell realistischen Versorgungsleistung von Rentenplänen hoch gegriffen.“ Wenn die Versorgungsleistungen zur Absicherung der zukünftigen Tragfähigkeit verringert werden müssen, besteht selbstverständlich die Gefahr, dass die Verwirrung und die Informationslücke weiter wachsen.

Der Bericht der Frijns-Kommission enthielt einen diesbezüglichen Hinweis und trat nachdrücklich für mehr Transparenz hinsichtlich der Vorsorgepolitik und den Folgen ihrer Umsetzung ein. Begleitend zu dieser Botschaft forderte die Kommission, dass die Mitglieder von Rentenplänen darüber aufgeklärt werden, wie die Ziele und Risiken gestaltet sind und welche Mittel zur Risikoeindämmung vorgesehen sind.

Vorsorgepolitik und Risikomanagement

Wie die Frijns-Kommission hervorhob, müssen die Strategien für das Risiko- bzw. Portfoliomanagement von einer langfristigen Portfolio-Politik bestimmt sein, bei der das Ziel eines Anlagefonds darin besteht, eine Rente zu sichern, die zumindest eine gleichwertige Kaufkraft bewahrt. Die Kommission empfahl einen bevorzugten Rückgriff auf Bilanzsteuerung, die ausdrückliche langfristige Veranlagungsziele mit kurzfristigem Liquiditätsmanagement verbindet. Wie bereits erläutert, ist dies leichter gesagt als getan.

Diese „sozialpartnerschaftliche“ Herangehensweise an die Rentenpolitik führt dazu, dass bei der Zielaufklärung und Informationsbereitstellung zum Rentensystem eines Landes sowohl ArbeitgeberInnen als auch -nehmerInnen ihre Interessen berücksichtigt sehen. Mehrere Teilnehmende machten auf die Vorteile einer soliden Mitwirkung von ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenvertretungen am Altersvorsorgesystem aufmerksam.

Der Umstand, dass die betriebliche Vorsorge in den Niederlanden auf Verhandlungen zur Betriebsverfassung zurückgehen, birgt allerdings auch eine mögliche Kehrseite. Die Frijns-Kommission verdeutlichte, dass eine Situation auftreten kann, in der eine Erhöhung der ArbeitnehmerInnenbeiträge unmöglich ist, obwohl vom Fonds die weitere Erfüllung seiner „Garantien“ erwartet wird. Die Gefahr resultiert daraus, dass die „EignerInnen“ eines Modells — Bedienstete und Unternehmen — u. U. einer notwendigen Kapitalaufstockung nicht zustimmen. Der einzige Ausweg besteht somit in der Reduktion der Verpflichtungen, u. U. sogar der ausgeschütteten Versorgungslei-



stungen. Dies bedeutet notgedrungen, dass die Erwartung von Erwerbstätigen hinsichtlich ihrer künftigen Rente immer stärker von der Wirklichkeit abweicht.

Bezüglich eines verbesserten Risikomanagements sprach die Frijns-Kommission die Empfehlung aus, dass Rentenfonds ausschließlich Arbeitsverträge zulassen sollten, die ausdrückliche und ausgewogene Ruhegeldverpflichtungen, Beitragszusagen und Risikoverteilungen aufweisen.

Die Finanzmarktentwicklung der letzten zehn Jahre (vgl. die Indizes in Tabelle 2) verdeutlicht, dass selbst die Preisindexierung bei außergewöhnlichen Ereignissen, die zu drastischen Wertenbrüchen von Finanzportfolios führen, nur schwer — oder gar nicht — garantiert werden kann. International sind Beispiele zu beobachten, wo Vorsorgesysteme mit Leistungsorientierung zur Preisgabe von so genannten Garantien gezwungen waren, nachdem der Solvabilitätskoeffizient unter das Sollniveau abgefallen war.

Der Beitrag von Dengsoe und Beier Sørensen ging auf den Stellenwert der Kursicherungspolitik in der Veranlagungsstrategie der dänischen Zusatzrente ATP ein. Bei der ATP hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Rentenziele und Risikotoleranz eng miteinander verknüpft sind. Ein Mittel zur Absicherung gegen Finanzrisiken besteht darin, Anleihen zu erwerben, deren Lebensdauer ungefähr mit dem „Durchschnittsleben“ einer Beitragseinheit — in wirtschaftlich entwickelten Ländern i. A. etwas über 30 Jahre — übereinstimmt.

Eine vernünftige Veranlagung in 20- bis 30jährige Anleihen würde zur Stabilisierung der Langzeiterträge beitragen, zumal ein großes Angebot an solchen Anleihen besteht. In der aktuellen Finanzliteratur wird der Rückgriff auf diese Option heftig diskutiert. Insofern als langfristige Anleihen von Staaten stammen, werden diese zu Partnern in der Rentenfinanzierung. Selbstverständlich gibt es dabei Vor- und Nachteile. Die dänischen ExpertInnen berichteten der Peer Review, dass vom dänischen Staat derartige Anleihen angeboten werden und die ATP im Rahmen ihrer Kurssicherungspolitik davon Gebrauch gemacht hat.

Alles in allem lehren uns die Ereignisse des vergangenen Jahrzehnts, dass auf den Finanzmärkten fortan mit Volatilität zu rechnen ist. Zwei Erkenntnisse sind zu nennen: Sicherungsstrategien sind ein potentiell sinnvolles Mittel, um die Auswirkungen heftiger Störeinflüsse zu bewältigen. In der Diskussion während der Peer Review wurde angemerkt, dass diese technische Frage bislang nicht ausreichend beachtet wird. Zweitens: Die Politikgestaltung kann zwar eine vernünftige Absicherung gegen dieses Risiko vorsehen und dafür einen hohen Portfolioanteil in langfristigen



Anleihen veranlagten, doch letzten Endes sind Aktieninvestitionen immer ein bestimmendes Merkmal kapitalgedeckter Vorsorgesysteme.

Daraus lässt sich eine Schlussfolgerung ziehen: Sobald ein leistungsorientiertes Modell mit Kapitaldeckung zum Beitragsprimat übergeht, muss die Botschaft vermittelt werden, dass zur Erreichung höherer Langzeitrenditen aufgrund der kurzfristigen Volatilität auf dem Finanzmarkt bisweilen Senkungen der Versorgungsleistungen notwendig werden. Das bedeutet, dass es keine unumstößlichen „Garantien“ gibt.

Die Alternative — überaus konservative Veranlagungen — ist weniger attraktiv, da sie langfristig zu deutlich niedrigeren durchschnittlichen Versorgungsleistungen führen könnte. Eine Frage, die die Peer Review offen gelassen hat, ist die Wirksamkeit von aktivem bzw. passivem Portfoliomanagement. Verbucht die aktive Politik von 100 PortfoliomanagerInnen bessere Ergebnisse als die passive einiger weniger Großfonds?

Beitragssatz

Mit dem Bestreben, Arbeitskräften mit voller Erwerbsbiografie über einkommensbezogene betriebliche Vorsorgeinstrumente 70% ihres Letzteinkommens zu sichern — zusätzlich zur pauschalen Grundrente von 30% —, verfolgen die Niederlande ein im internationalen Vergleich sehr großzügiges Ziel. Lässt sich diese Praxis mit dem gegenwärtigen Beitragssatz von 15% aufrecht erhalten, oder ist mit weiteren Kürzungen der Versorgungsleistungen zu rechnen? Im Wesentlichen stehen der niederländischen Bevölkerung nur drei Optionen offen: (i) größere Anlagerisiken; (ii) höhere Beitragszahlungen; (iii) reduzierte Alterseinkünfte — oder eine Kombination aus diesen Optionen. Ein in den niederländischen Darstellungen häufig wiederkehrender Punkt lautete, dass kaum bis gar kein Spielraum mehr gegeben ist für Anhebungen des derzeitigen Beitragssatzes.

An dieser Stelle sei auf den schriftlichen Beitrag der irischen ExpertInnen hingewiesen, demzufolge mit den beiden Säulen des irischen Rentensystems für eine durchschnittliche Erwerbsbiografie eine Ersatzrate von 50% angepeilt wird — also die Hälfte des niederländischen Ziels. In der Diskussion machte einer der Review-TeilnehmerInnen die Anmerkung, dass sich die NiederländerInnen vielleicht „von einem ihrer Liebkinder verabschieden“ müssten — und dazu würde auch die 70%ige endlohnbezogene Ersatzrate zusätzlich zu einer 30%-Pauschale zählen.

Die betrieblichen Altersvorsorgepläne in den Niederlanden haben sich bereits deutlich den „weichen Rentenfaktoren“ angenähert (Bovenberg und Nijman 2010). Die Instrumente mit festen Leistungszusagen wurden in den letzten 15 Jahren wiederholten Änderungen unterzogen. Besonders wichtig war, wie bereits erwähnt, der Wechsel vom Endlohn zum Lebensarbeitsentgelt als Verdienstmessgröße. Insofern kann mit Bestimmtheit behauptet werden, dass sich die Bediensteten damit angefreundet haben, dass es sich beim „Leistungsprimat“ um eine „weiche Zusage“ handelt. Nun stellt sich die Frage, ob Parameter eingesetzt werden sollen, die den demografischen (und wirtschaftlichen) Entwicklungen Rechnung tragen. Die nächste Etappe in der niederländischen Debatte betrifft eine eindeutige Klärung der Vorteile des Leistungsprimats mit weicher Zusage gegenüber der wichtigsten Alternative — dem Beitragsprimat.

Eine der ernüchternden Botschaften aus der Diskussion rund um die betriebliche Altersvorsorge in den Niederlanden lautet: Es wäre illusorisch zu glauben, dass ArbeitgeberInnen Erhöhungen der Beitragssätze zustimmen, die zulasten ihrer langfristigen Profite gehen (was wohl kurzfristig der Fall sein könnte). In den Niederlanden ist die Frage der Beiträge zu Vorsorgeplänen ausdrücklicher Bestandteil der Verhandlungen zur Betriebsverfassung; es ist also eine anerkannte Tatsache, dass eine Interessenabwägung zwischen den Beiträgen zu Vorsorgeplänen für Bedienstete und deren Erwerbseinkünften stattfindet.

Zwischen den Verhandlungen über die Rentenbeitragshöhe und jenen über die Löhne und Gehälter besteht ein Zielkonflikt. Nach Ansicht eines Teilnehmers reicht die Beitragsbereitschaft bis zum Wert eines Tageslohns. Gleichzeitig kann es bei Rentenübereinkünften zu Abweichungen kommen, was die Ausgestaltung der Verträge, die Verwaltungspolitik der verschiedenen Pläne und die Merkmale der typischen Planmitglieder betrifft. Eine wichtige Schlussfolgerung lautet, dass wenn für Arbeitskräfte eine Obergrenze von 20% des Bruttogehalts gelten soll, ein gewisser Spielraum für weitere Anhebungen der Beitragssätze vorhanden ist. Für die Obergrenze ausschlaggebend ist letzten Endes die Bereitschaft der Erwerbstätigen, einen bestimmten Teil ihrer Einkünfte zu opfern. Wie bereits erwähnt, gelangten beide Rentenkommissionen in den Niederlanden zu dem Schluss, dass eine Anhebung des Lohnanteils für Vorsorgebeiträge nicht länger tragbar ist. Diese Aussage muss vor dem Hintergrund versicherungsmathematischer Berechnungen gesehen werden, denen zufolge die Beitragssätze um bis zu 6% erhöht werden müssen, um bei der gegenwärtigen Leistungserwartung die finanzielle Bestandsfähigkeit zu gewährleisten.



Das Fazit lautet, dass sich alle Seiten darüber im Klaren sind, dass die niederländischen Beitragssätze auf das Limit zusteuern und zukünftige Veranlagungsstrategien bzw. weitere Anpassungen der Leistungspläne sich an dieser Beschränkung orientieren müssen.

Eine der eindeutigen Botschaften aus der Diskussion lautet, dass sich die betrieblichen Vorsorgeinstrumente in den Niederlanden in großen Schritten auf eine Risikoverteilung zubewegen, wie sie in Systemen mit Beitragsprimat üblich sind. BefürworterInnen des Leistungsprimats führen mitunter ins Treffen, dass Modelle mit Leistungsprimat durch die Möglichkeit, den Beitragssatz anzuheben, einen wertvollen Handlungsspielraum offen lassen. Diesem Standpunkt kann entgegengehalten werden, dass dabei die Kosten für die Vorsorgeleistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt allzu leicht auf die jüngere Erwerbstätigengeneration abgewälzt werden kann. Dies höhlt die Generationengerechtigkeit aus.

In der Peer Review-Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, ob die Niederlande anstatt der Solidaritätsrhetorik den Begriff der Generationengerechtigkeit in den Mittelpunkt der Rentendebatte stellen sollen. Dazu wurden zwei Aspekte eingebracht. Einerseits ist fraglich, wie sich „Solidarität“ im Leistungsprimat definiert, wenn sich die Parameter laufend verändern, der Kostendruck fortwährend zunimmt und die Versuchung besteht, die aktuellen Kosten auf zukünftige Arbeitskräfte zu übertragen. Zweitens: Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Niederlande nicht besser beraten wären, auf ein kapitalgedecktes System mit Beitragszusage umzusteigen, da nunmehr der Sättigungspunkt für weitere Anhebungen der Beitragssätze erreicht sein dürfte. Modelle mit Beitragsprimat garantieren die Generationengerechtigkeit von Natur aus, da alle Mitglieder einer Generation denselben Einkommensanteil in den obligatorischen (oder quasi obligatorischen) Vorsorgeplan einzahlen. Mit der einheitlichen, leistungsorientierten Basisrente in den Niederlanden oder ergänzenden Zuwendungen, wie sie in anderen Staaten praktiziert werden, findet nach wie vor eine beträchtliche Umverteilung statt.

Aus Sicht zahlreicher an der Peer Review beteiligten Staaten bedeutet die Annäherung der betrieblichen Vorsorge der Niederlande an das Beitragsprimat eine Entwicklung in Richtung ihres eigenen Modells. Feste Beitragspläne bildeten in vielen dieser Staaten den Ausgangspunkt kapitalgedeckter Instrumente (u. a. Deutschland, Italien, Litauen, Polen und Rumänien)⁹, weshalb sie in den Darstellungen der Peer-ExpertInnen dieser Staaten derart nachdrücklich in die Diskussion eingebracht wurden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass einige Staaten (z. B. Irland)

⁹ Vgl. die jeweiligen Länderbeiträge zur Peer Review.



aus den allgemeinen Steuereinnahmen finanzielle Erleichterungen (Steuerfreibeträge) für Altersvorsorgeleistungen mit Leistungsprimat gewähren, sei es für quasi obligatorische Pläne oder sogar für individuelle, freiwillige Zusatzrenten. Alterseinkünfte werden dabei allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Besteuerungszwecken in das allgemeine Einkommen einbezogen. Deutschland beispielsweise liefert wieder ein anderes Beispiel. Dort werden von der Regierung individuelle freiwillige Vorsorgebeiträge kapitalgedeckten Plänen mit Beitragszusage gleichgesetzt, so dass Steuermittel jenen zugute kommen, die aus eigenem Antrieb für ihren Einkommensausgleich im Alter vorsorgen. Beide Mechanismen sind mit steuerlichen Umverteilungs- und vielleicht auch Verhaltensaspekten verknüpft, auf die in der einschlägigen Fachliteratur bislang nicht ausreichend eingegangen wurde.

In der daraus resultierenden Diskussion „Leistungs- gegen Beitragsprimat“ wurde wiederholt auf „raue“ unternehmerische Praktiken in Ländern mit Beitragsprimat Bezug genommen. Insbesondere Entwicklungen, die in den letzten Jahren in Großbritannien stattgefunden haben, wurden mehrfach erwähnt. Aus diesen erwachsen einige Befürchtungen, die vielleicht nicht mit dem Beitragsprimat an sich, aber mit der Form der institutionellen Implementierung zusammenhängen. An dieser Stelle merkten die niederländischen TeilnehmerInnen an, dass dank des sozialpartnerschaftlichen Rahmens der niederländischen Zusatzrentenmodelle die Finanzmärkte eine geringere Rolle spielen, da die Verantwortung in erster Linie bei den sozialpartnerschaftlichen Organisationen liegt. Der Gehalt dieser Argumentation hängt natürlich davon ab, inwieweit die sozialpartnerschaftlichen Organisationen tatsächlich finanzielle Verantwortungen übernehmen und wirksame Mittel zur Veranlagung der Portfolios aufbringen.

Unabhängig von der Wahl zwischen Leistungs- und Beitragsprimat liegt einer der maßgeblichen Faktoren für die Höhe der Versorgungsleistungen darin, eine institutionelle Struktur zu schaffen, in der die Verwaltungskosten möglichst gering bleiben. Nach Ansicht der an der Peer Review beteiligten niederländischen ExpertInnen ist der Kostenaufwand für die Abwicklung der Zusatzrentenpläne in den Niederlanden relativ niedrig. Bei einer Zahl von über 500 einzelnen Fondsverwaltungen darf die Effizienz nichtsdestotrotz hinterfragt werden, zumal allen Fonds mehr oder weniger identische Funktionen zukommen. So mögen zwar die Abwicklungskosten je Fonds verhältnismäßig niedrig sein, aber mit einer verstärkten Konsolidierung wäre es möglich, sie weiter zu senken, ohne gewünschte Besonderheiten einzelner Pläne aufzugeben. Zweifellos bergen Verwaltungsapparate in größerem Maßstab noch weitere Vorteile, etwa hinsichtlich der Speicherung von Informationen und ihrer



Weitergabe an die Mitglieder, des Portfoliomanagements und der Verwaltung der Leistungsauszahlung.

Eine Erkenntnis aus der Diskussion rund um die niederländischen Leistungsprimat-Modelle und die Sachzwänge, die aus demografischen Trends und der Höhe der Beitragssätze resultieren, lautet: Vorsorgeinstrumente mit Leistungszusage müssen Mechanismen enthalten, um Bevölkerungsschübe abzufedern und demografisch bedingten Erhöhungen der Beitragssätze vorzubeugen. Wenn es eine Obergrenze für zumutbare Beitragssätze geben soll, dann besteht der Spielraum in einem System mit Leistungsprimat darin, die Regel(n) zu bestimmen, nach der/denen demografische und wirtschaftliche Störeinflüsse aufgefangen werden können. Darüber hinaus müssen Modelle mit Leistungsprimat kollektive Finanzrisiken übernehmen, um langfristig eine möglichst hohe Durchschnittsrendite zu sichern. Hier gilt es zunehmend zu ermitteln, wie sich mithilfe von Liquiditätsreserven die Auswirkungen auf kurzfristige Auszahlungen bewältigen lassen.

Solvenzprobleme

Sicherheit für aktuelle Pensionierte bedeutet auch, dass ein ausreichender Puffer gegen die Gefahr temporärer, aber heftiger Einbrüche von Wirtschaft und Finanzmarkt geschaffen wird.

Unabhängig von den Parametern einer kapitalgedeckten Altersvorsorge mit Leistungszusage besteht die Notwendigkeit, auf der Grundlage einer Regel über das Verhältnis zwischen Aktiva und Passiva die Solvenz zu bewahren. Der Wert der Aktiva schwankt mit den Portfolio-Erträgen, die Bewertung der Verpflichtungen ist vom entsprechenden Abzinsungssatz abhängig. Im Prinzip muss der Abzinsungssatz den langfristigen Investitionsertrag widerspiegeln, doch in vielen Fällen fordern die Staaten eine jederzeit sichere Rendite. Daraus folgt: Je niedriger die Rendite, desto niedriger der aktuelle Wert der betreffenden Bestandsgröße, sodass der aktualisierte Fondswert ein höheres Niveau an Verpflichtungen nicht abdecken kann.

Es entsteht ein Liquiditätsproblem, wenn es kurzfristig zu einem starken Wertverfall der im Fonds gehaltenen Aktiva kommt und infolgedessen die Solvenz in Gegenüberstellung zu den abgezinsten Verpflichtungen abnimmt. In dieser Situation ist es für einen Fonds zweifelsfrei von höchster Wichtigkeit, dass eine ausreichende kurzfristige Liquidität in Form von Aktiva (i. A. Staatsschuldtitel) mit niedrigeren Erträgen gegeben ist, um das aktuelle Rentenaufkommen zu finanzieren. Zugleich ist der Zeitpunkt günstig für den Zukauf weiterer Aktienbeteiligungen, da die Aktienkurse am

Höhepunkt der Finanzkrise eine Talsohle erreichen — und auch dies erfordert verfügbare Liquiditäten. Auf der anderen Seite ist es nicht zweckmäßig, unnötig große Reserven zur Solvenzsicherung auf Kosten von Aktieninvestitionen anzuhäufen. Im Rahmen des Portfoliomanagements stellt sich somit insbesondere die Herausforderung, den Aktienbestand so zu gestalten, dass nach einem Abschwung der neu einsetzende Elan für optimale Erträge genutzt wird. Es gilt, in jedem Fonds einen Vorsprung gegenüber dem Markt zu halten. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit es auf nationaler Ebene möglich ist, für sämtliche Fonds gebündelt diesen Vorsprung — d. h. bessere Ergebnisse als der Vergleichsindex — zu erreichen. Zweifelsohne werden nicht alle gleich gut abschneiden können.

Je strenger die Solvenzaufgaben, desto mehr Beschränkungen bestehen zudem für Veranlagungen in Aktien. Hierin wurde in der Diskussion ebenfalls ein besorgniserregender Punkt erkannt. Die in der EU laufende Debatte über strengere Solvenzanforderungen stößt in den Niederlanden auf heftigen Widerstand. Sie wird dort als unnötige Einschränkung des Handlungsspielraums für einheimische Rentenfonds wahrgenommen, die darauf pochen, dass sie auf eine relativ „aggressive“ Investitionsstrategie angewiesen sind, um hohe Ersatzraten und eine ausreichende Indexierung von Versorgungsleistungen zu erreichen. Hier liegt der Kern des Spannungsfelds zwischen Angemessenheit und Tragfähigkeit.

28

Es gibt eine weitere Variante kapitalgedeckter leistungsorientierter Renteninstrumente, auf die in der Peer Review-Diskussion nicht (oder nicht direkt) eingegangen wurde. Dabei wird ein Ausgleich in der Form angestrebt, dass die anfänglichen Zusagen niedriger angesetzt und dafür im Nachhinein „Bonuszahlungen“ ausgeschüttet werden. Diese Art der Gewinnbeteiligung liegt traditionell kapitalgedeckten Plänen mit Leistungs zugesage — u. a. in Dänemark und Schweden — zugrunde. Die größte Herausforderung besteht darin, bei der Systemgestaltung auf einen Umgang mit den Risiken zu achten, der für RentnerInnen Sicherheit bringt. Wichtig sind in weiterer Folge auch Transparenz und die Aufklärung der Mitglieder.

Im Zusammenhang mit der Frage europaweiter Solvenzanforderungen wurde argumentiert, dass ein rechtlicher Rahmen auf Unionsebene angesichts der Vielfalt an Systemen unbedingt flexibel genug sein muss, um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen. Die Subsidiarität, die den Staaten Wahlmöglichkeiten einräumt, wurde ebenfalls von vielen TeilnehmerInnen als wichtiger Grundsatz hervorgehoben. Aus dieser Diskussion lässt sich vor allem der Schluss ziehen, dass auch die Solvenzpolitik und die auf ihr beruhenden Bestimmungen flexibel genug sein müssen, damit die Orientierung an der langfristigen Tragfähigkeit einer bestimmten Maßnahme (bzw. ihrer Ausführung) gewährleistet bleibt.



Mindestabsicherung

Wie bereits eingangs erwähnt, zeichnet sich das niederländische Rentensystem in seiner Gesamtheit durch eine solide Absicherung eines Mindesteinkommens im Alter aus. Es bedarf einer ausreichenden Garantie, um den ärmsten RentnerInnen einen annehmbaren Mindestlebensstandard zu bieten. Dies gewährleistet Betroffenen einen besseren Schutz vor nachteiligen Einkommensfolgen im Zusammenhang mit individuellen Risiken sowie mit Laufbahnunterbrechungen, etwa aufgrund der Betreuungsverpflichtung nach der Geburt von Kindern oder durch Arbeitsplatzverlust.

In sämtlichen EU-Staaten besteht die eine oder andere Absicherung am unteren Rand des Systems. Das vielleicht einfachste System — potentiell aber jenes mit der zuverlässigsten Zielausrichtung — besitzt Italien mit seiner bedarfsabhängigen Altersversorgungsleistung. In den meisten Staaten gibt es eine pauschalierte Mindestrente (Beispiel Niederlande) oder eine bedarfsabhängige Zulage, um die Höhe der gesetzlichen (bzw. quasi verpflichtenden) Ruhegeldbezüge zu erreichen.

Der Staat kann jedoch noch weiter gehen und die Absicherung mittels ergänzender Beiträge zu einem Renteninstrument — ob mit oder ohne Kapitaldeckung — ausweiten. Ein relativer Vorteil von beitragsbezogenen Modellen besteht darin, dass der Staat aus den Steuereinnahmen Finanzbeiträge zu einzelnen Konten leisten kann, um besondere Zeiträume (Geburt und Betreuung eines Kindes, Angehörigenpflege, Arbeitslosigkeit, Krankheit u. ä.) abzudecken. Im Beitragsprimat lässt sich dies im Unterschied zum Leistungsprimat einfach bewerkstelligen, was zu seiner Attraktivität beiträgt. Wie sich diese Funktionsweise im niederländischen Rahmen der betrieblichen Vorsorge mit Leistungszusage umsetzen ließe, ist indes nur schwer vorstellbar.

In Festbeitragssystemen besteht außerdem die Möglichkeit, dass Ehepaare bzw. in gesetzlich anerkannten eheähnlichen Gemeinschaften Lebende ein gemeinsames Konto halten. Systeme mit Leistungsprimat können eine Hinterbliebenenversorgung beinhalten, bieten aber so gut wie keine Möglichkeit, Personen mit unterschiedlicher Kassenzugehörigkeit eine gemeinsame Annuität zukommen zu lassen — zumindest nicht ohne eine Art „Clearingstelle“. In beitragsbezogenen Modellen lassen sich Paar-Annuitäten indes leicht arrangieren, auch bei unterschiedlicher Kassenzugehörigkeit, solange ein Teil beim Rentenantritt eine entsprechende Kontenbewegung vornehmen kann. All diese Mechanismen ermöglichen es, Konten mit extern eingespeisten Beiträgen oder über eine interne Umverteilung zwischen PartnerInnen aufzubessern. Dieser Faktor ist bei der Auswahl zwischen leistungs- und beitragsorientiertem Modell mit Kapitaldeckung zu berücksichtigen.



Was nochmals die Garantie anbelangt, besteht in den Staaten die Tendenz, eine „einfache“ Indexbindung an die Preisinflation vorzunehmen. Mit dem *realen* Lohnwachstum im Lauf der Jahre vergrößert sich dabei die Kluft zwischen der Durchschnittsrente und dem Durchschnittslohn. Dies führt tendenziell zur Häufung von Fällen relativer Verarmung. Die Garantie darf keinesfalls nur an die Preisinflation gebunden sein; es muss eine gewisse Regelmäßigkeit gegeben sein, um ein vernünftiges Grundniveau im Verhältnis zum Einkommen der Gesamtbevölkerung aufrecht zu erhalten. Dies muss Teil einer übergeordneten Politikdiskussion sein.

Sozialpartnerschaftliche Organisationen

Wie auch in mehreren anderen EU-Staaten findet in den Niederlanden eine traditionell enge Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbänden statt. Sowohl die niederländischen als auch andere TeilnehmerInnen waren sich einig über den Stellenwert dieser Kooperation, um die Teilnahme an freiwilligen Systemen (wie jenem in den Niederlanden) zu begünstigen. Die Regeln sind tatsächlich meist so angelegt, dass eine Abdeckung auch für Erwerbstätige ohne Gewerkschaftszugehörigkeit gilt, basierend auf entsprechenden Einigungen zwischen den sozialpartnerschaftlichen Organisationen (betriebliche Vorsorge, Branchenregelungen). Dies ist der Hintergrund für den hohen Deckungsgrad des betrieblichen Vorsorgemodells in den Niederlanden. Gleichzeitig wurde in der Diskussion festgehalten, dass nicht überall in der EU ein vergleichbarer Institutionenrahmen vorhanden ist und entsprechende Entwicklungen in diesen Staaten deshalb nur schwer greifen können.

30

Universalität

Im betrieblichen Vorsorgemodell der Niederlande sind an die 90% der abhängig Beschäftigten erfasst, keine Abdeckung besteht für Selbständige. Ein 90%iger Abdeckungsgrad in einem betrieblichen Vorsorgemodell darf als hoch bezeichnet werden (gilt auch für einige andere europäische Staaten wie Dänemark und Schweden). 90% sind jedoch nicht 100%, zumal die Selbständigen ebenfalls nicht erfasst sind. Daraus folgt, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Erwerbstätigen — an die 15% — keinen Zugang zu einem einkommensbezogenen Zusatzrentensystem haben. Dies ist als problematisch einzustufen und der Grund, warum viele Staaten auf gesetzlich vorgeschriebene Modelle zurückgreifen.



Es ist eine einfache Überlegung: Ein auf Freiwilligkeit beruhender Rahmen kann keine lückenlose Erfassung gewährleisten. Dass es in den Niederlanden gelungen ist, einen derart hohen Erfassungsgrad zu erreichen, hat tatsächlich mit der starken Kohäsion des sozialpartnerschaftlichen Gefüges zu tun — und eine solche ist in der EU eher die Ausnahme als die Regel.



D. Übertragbarkeit auf andere Staaten

Rein technisch sind die leistungsorientierten Vorsorgepläne mit Kapitaldeckung nach niederländischem Vorbild problemlos auf andere Staaten übertragbar. Tatsächlich sind in vielen Staaten ähnliche Systeme vorhanden. Es gilt jedoch, eine Vielzahl von Problemstellungen zu berücksichtigen. Die Peer Review förderte folgende *technische Problemaspekte* zu Tage.

1. Die Probleme, auf die die betriebliche Altersvorsorge in den Niederlanden im vergangenen Jahrzehnt gestoßen ist und die einen Wechsel zu einem Durchschnittseinkommensmodell, die Beseitigung von Frührentenbestimmungen und eine Anhebung des regulären Renteneintrittsalters bewirkt haben, stellen sich naturgemäß überall dort, wo Systeme mit Leistungsprimat eingesetzt werden.
2. Es erscheint unvermeidlich, in die Verdienstbemessung des Leistungsplans einen Faktor einzuführen, der das Verhältnis zwischen Erwerbs- und Rentenbezugsjahren berücksichtigt.
3. Eine vollständige Vorfinanzierung der projizierten Verpflichtungen in Verbindung mit den neu erworbenen Rentenanwartschaften muss die Grundlage für das System bilden. Unter ansonsten unveränderten Annahmen liegt hierin das wahre Fundament für Solvenz und Tragfähigkeit. Bei jeder unvollständigen Vorfinanzierung wird die Zahllast auf kommende Generationen verschoben, zum Nachteil der Generationengerechtigkeit.
4. Langfristige Investitionsstrategien, die Liquiditätssteuerung und Sicherungsstrategien müssen gründlich überlegt sein, um sämtliche Ziele — Sicherheit, Angemessenheit und Tragfähigkeit — zu vereinen.
5. Das Modell der Gewinnbeteiligungen mit einer weichen Zusage, wie in der Verwaltung von kapitalgedeckten Leistungsplänen (z. B. in Skandinavien), sollte als möglicher Ansatz für die Handhabung von „Garantien“ gelten.
6. Solvenzanforderungen für feste Leistungspläne mit Kapitaldeckung müssen dahin gehen, dass die langfristige Solvenz gesichert bleibt, gleichzeitig aber auch kurzfristige Volatilität in Fonds bewältigt werden kann, sodass die Mitgliederinteressen auf lange Sicht gewahrt bleiben, ohne übermäßige Risiken einzugehen. Die Diskussion in den Niederlanden legt den Schluss nahe, dass soliden Rahmenbedingungen für die Solvenz von kapitalgedeckten Vorsorgeplänen mit Leistungsprimat mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.



Daneben hat die Peer Review zum niederländischen Rentensystem eine Reihe von *politikrelevanten Erkenntnissen* zu Tage gefördert:

1. Nationale Rahmenbedingungen wie in den Niederlanden, wo die sozialpartnerschaftlichen Organisationen aktiv an der Schaffung und Förderung von Zusatzrenten mitwirken, sind vorteilhaft. Dies betrifft beispielsweise die Möglichkeit maßgeschneiderter Rentenpläne für Berufsgruppen und Branchen, die Aufklärung und die verantwortungsbewusste Systemverwaltung mit potentiell geringem Kostenaufwand.
2. Es besteht dabei die Möglichkeit, je nach Lebenserwartungsaussichten, Rentenbedürfnissen u. ä. der Anspruchsgruppen separate Versicherungsinstrumente einzusetzen. Zudem ist ein auf dem Beitragsprimat gestützter Rahmen besser geeignet, um externe Beiträge aufzunehmen (z. B. vom Staat). Auf diese Weise lassen sich sozial erwünschte Ansprüche ohne Beitragspflicht begünstigen, und die Aufteilung von Anwartschaften auf PartnerInnen mit gemeinsamen Annuitäten im Rentenfall wird möglich, selbst bei einem zeitverschobenen Renteneintritt. Vorsorgesysteme mit Beitragsprimat gestatten außerdem eine Struktur, bei der in der Portfolioveranlagung mehr Kosteneffizienz und Skaleneffekte erzielt werden können.
3. Nachteil eines Systems mit einer großen Anzahl von Fonds (mehr als 500 in den Niederlanden): Kleine Fonds sind für demografische Entwicklungen und die Volatilität auf Finanzmärkten besonders anfällig. Außerdem ließen sich die durchschnittlichen Verwaltungskosten (unabhängig vom jetzigen Stand) mit weniger und größeren Fonds weiter senken. Die Größenvorteile sind offensichtlich. Im Gegensatz zur niederländischen Praxis könnte die Anzahl der Portfolios auf eine Handvoll reduziert werden. Außerdem ist zu bezweifeln, dass eine aktive Verwaltung bei einer großen Fondsanzahl mehr Sinn macht als bei einer kleinen. Im Durchschnitt müssen alle zu einem Mittelwert tendieren. Es lassen sich eindeutige Skalenerträge erzielen, und Verwaltungsgebühren von deutlich unter 20 Basispunkten sind keine überzogene Erwartung.
4. Die Freiwilligkeit des niederländischen Systems hat sich in diesem Land bewährt, an die 90% der Bediensteten sind erfasst. Das bedeutet allerdings, dass 10% offenbar keine Abdeckung genießen, wozu noch die Selbständigen kommen: In Summe sind 15% aller Erwerbspersonen nicht erfasst. Die große Reichweite der quasi freiwilligen Vorsorge verdankt sich der intensiven Zusammenarbeit zwischen den sozialpartnerschaftlichen Organisationen in den Niederlanden — nicht nur in der EU eher die Ausnahme denn die Re-

gel. Die Alternative zu diesem Konzept sind gesetzlich vorgeschriebene Regelungen, die lückenlos alle Erwerbstätigen umschließen (echte universelle Absicherung).

5. Die niederländischen kapitalgedeckten Vorsorgepläne mit Leistungsprimat erreichen bald die angenommene Obergrenze für zumutbare Beitragssätze zu einem Zusatzrentenplan (ergänzend zur leistungsorientierten einheitlichen Basisrente). Einige Stimmen gehen davon aus, dass diese Obergrenze bereits erreicht ist. Die gedachte Obergrenze unterscheidet sich mitunter je nach Staat und Umständen, doch es gibt in jedem Fall ein Limit für den Einkommensanteil, den Menschen für die Altersvorsorge aufzubringen bereit sind. Daraus folgt: Die heute in den Niederlanden festgestellten Probleme kommen auf jeden Staat mit einer vergleichbaren Rentenstruktur zu. Insofern ist die Diskussion in den Niederlanden besonders aufschlussreich.
6. Da dem „optimalen“ Beitrag zu Systemen mit Leistungsprimat in der Wahrnehmung der Menschen Grenzen gesetzt sind, nähert sich das Leistungsprimat letztendlich tendenziell dem Beitragsprimat an. Dies ist eine der Erkenntnisse der niederländischen Erfahrung. Der Unterschied zwischen beiden Modellen besteht darin, dass bei Leistungszusagen eigene Mechanismen eingebaut werden müssen, um demografische Entwicklungen zu bewältigen (siehe die Diskussion während der Peer Review).

Eine auf dem Beitragsprimat fußende Vorsorge ist im Vergleich dazu einfacher in der Handhabung. Eine weitere Stärke von Festbeitragssystemen liegt in der beförderten, simplen Botschaft, dass jedes Mitglied mit den eigenen Beiträgen seine Alterseinkünfte bestimmt. Dies trifft weitgehend auch auf das Rahmenwerk der kapitalgedeckten leistungsorientierten Rentenmodelle zu, doch kommt die Botschaft dort nicht so klar an: Die Kassenverwaltung kann – und muss bisweilen – die Bedingungen des Leistungsplans an wirtschaftliche, finanzielle und demografische Entwicklungen anpassen. In Systemen mit Beitragsprimat erfolgen Justierungen automatisch.

Abschließend kann Staaten, die selbst ein oder mehrere kapitalgedeckte Rentensysteme mit Leistungsprimat haben oder eine großflächige Einführung derartiger Instrumente planen, empfohlen werden, die Entwicklungen in den Niederlanden genau zu verfolgen. Wie die Peer Review gezeigt hat, lassen sich aus diesem Beispiel wie auch aus den Erfahrungen anderer Staaten zahlreiche Erkenntnisse ableiten.



Literaturverzeichnis

Allgemeine Literatur

Rob Alessie / Annamaria Lusardi / Maarten van Rooij (2011). *Financial Literacy, Retirement Preparation and Pension Expectations in the Netherlands*. De Nederlandsche Bank, Working Paper 289.

Bovenberg, Lans / Theo Nijman, (2010). *Dutch stand-alone collective pension schemes: the best of both worlds?* Mimeograph. Netspar. Universität Tilburg.

Broeders, Dirk / An Chen (2010). *Pension benefit security: a comparison of solvency requirements, a pension guarantee fund and sponsor support*. De Nederlandsche Bank. Working Paper 268.

De Nederlandsche Bank. *Pension indexation lags behind rising wages and prices*. Statistical Bulletin March 2010.

De Nederlandsche Bank. <http://www.statistics.dnb.nl/index.cgi?lang=uk&todo=Pen2>.

Hu, Yu Wei (2006). *Pension Fund Investment and Regulation — A Macro Study*, Economics and Finance Discussion Papers, No. 06-11. Economics and Finance Section, School of Social Sciences, Brunel University.

James, Estelle (2010). *Gender in the (N)DC World — Issues and Options*; in Kürze in: R. Holzmann / E. Palmer (eds.) *Non-financial Defined (NDC) Pension Systems: Progress and New Frontiers in a Changing Pension World* (Weltbank 2011).

Klerby, Anna / Bo Larsson / Edward Palmer (2010), *To Share or not to Share — That is the Question*; in Kürze in: R. Holzmann / E. Palmer (eds.) *Non-financial Defined (NDC) Pension Systems: Progress and New Frontiers in a Changing Pension World* (Weltbank 2011).

OECD, *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?* (2008).

Renten auf einen Blick, (2009). OECD.

World Population Prospects: The 2010 Revision, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

Zaidi, Asghar (2010). *Poverty and Income of Older People in OECD Countries*. Beitrag zur 31. IARIW Generalkonferenz — St. Gallen, Schweiz, 22.-28. August 2010.

Beiträge zur Peer Review

Beier Sørensen / Ole und Chresten Dengsøe. *Elements of the Danish system relevant to the Dutch pension sector*. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Berghman, Jos / Bertrand Leton. *Balancing of the Security and Affordability of Funded Pension Schemes*. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.



Buškutė, Inga / Teodoras Medaškis. Balancing the security and affordability of funded pension schemes: Statements and comments. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Dzik, Bartłomiej / Robert Wójcik. Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes — The Netherlands' supplementary occupational pension plans: Statements and Comments. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Görge, P. / K. Stiefermann. Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes — Germany. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Geroldi, Giovanni / Elena Moiraghi. Some comments on the discussion paper with reference to the Italian experience. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Hickney, Rinarr / David Hagarty. Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes — The Netherlands' supplementary occupational pension plans: Statements and Comments. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Joint Report on Pensions. Europäische Kommission, Brüssel 2010.

Matthijsen, Regine / Michel Riquier / Maciej Kucharczyk. AGE contribution to the Peer Review — Balancing the security and affordability of funded pension schemes. AGE Platform Europe. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Mot, Gheorghe / Ileana Colțănel. Balancing the Security and Affordability of Funded pension Schemes. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Niederländisches Ministerium für Soziales und Beschäftigung (a). Balancing the Security and Affordability of Funded pension Schemes: Host Country Report (Bericht des Gastgeberlands). Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. März 2011.

Niederländisches Ministerium für Soziales und Beschäftigung (b). The Old Age Pension System in the Netherlands.

Palmer, Edward. Balancing the security and affordability of funded pension schemes — The Netherlands' supplementary occupational pension plans. Discussion Paper prepared for the Peer Review. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Pecman, Nataša / Andraž Rangus. Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.

Verhaegen, Chris. Europe's Pensions Challenge. European Federation for Retirement Provision — EFRP. Beitrag zur Peer Review über das niederländische Altersvorsorgesystem. Den Haag, 12.-13. April 2011.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Kapitalgedeckte Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Leistbarkeit

Gastgeberland : **Niederlande**

Peer-Länder : **Belgien, Deutschland, Dänemark, Irland, Italien, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien**

Interessenvertreter : **AGE, EFRP**

Neben dem gesetzlichen Altersrentensystem, das allen Menschen über 65 Jahren ein garantiertes Mindesteinkommen sichert, sind in den Niederlanden Zusatzrenten weit verbreitet.

Die Regierung will dafür sorgen, dass alle BürgerInnen in der Lage sind, sich mit einer ausreichenden Zusatzrente auszustatten, die ihnen nach dem Renteneintritt einen besseren Lebensstandard sichert. Dafür wurde eine Reihe von Absicherungsmaßnahmen verabschiedet.

Infolge der Wirtschaftskrise gelten Kapitaldeckungssysteme jedoch als zusehends riskanter. Vor diesem Hintergrund hat die niederländische Regierung beschlossen, sich mit einigen Merkmalen des Rentenwesens eingehender zu befassen. Ein besonderes Augenmerk gilt der Veranlagungspolitik von Rentenfonds, der Bestandsfähigkeit der Betriebsrenten und dem Instrumentarium der Finanzaufsicht. Um diese Fragen zu beleuchten, wurden drei Studien in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse zur Jahresmitte 2010 von Regierung und sozialpartnerschaftlichen Organisationen debattiert werden und die Grundlage einer allfälligen Reform bilden sollen.

Ausgehend von diesen Studien und den Erfahrungen aus anderen Mitgliedstaaten will sich die Peer Review damit befassen, wie in zukünftigen Rentenmodellen ein angemessener Ausgleich zwischen Sicherheit und Leistbarkeit erreicht werden kann.