

**IVSS-Initiative
Forschungsergebnisse
& Standpunkte
Nr. 3**

**Schutz der Individualrechte
in privaten Systemen
zur Altersvorsorge**

**Zwischenbericht über eine
Studie der IVSS-Initiative**

Giovanni Tamburi

Policy and Research Europe, Schweiz

in Zusammenarbeit mit:
Callund Consulting Ltd., Vereinigtes Königreich
Callund y Cia Ltda, Chile
CMS Cameron McKenna, Polen

Juli 2002

Vorwort

Rentensysteme, die durch private Initiative eingerichtet wurden oder von privaten Trägern betrieben werden, spielen seit langem eine Rolle im Sozialschutz. Eines der Themen der IVSS-Initiative befasst sich mit dem Schutz von Rechtsansprüchen, die solche Systeme bieten. Vor allem Altersrenten werden in einer Reihe von Ländern von privat verwalteten Systemen angeboten. Die IVSS hat eine internationale Studie über Garantien der Rechtsansprüche von Einzelpersonen in privat verwalteten Altersrentensystemen in Auftrag gegeben. Diese Studie untersucht, inwieweit private Altersrentensysteme Einkommenssicherheit im Ruhestand gewähren, und prüft die Vorkehrungen, mit denen die Garantien gewährleistet werden.

Folgende zehn Länder wurden für die Studie ausgewählt: Australien, Brasilien, Chile, Deutschland, Ungarn, Mexiko, Polen, Spanien, Schweiz und das Vereinigte Königreich. Die Privatrentensysteme dieser Länder weisen unterschiedliche Merkmale auf, so dass das ganze Spektrum verschiedener Vorkehrungen umfasst wird. Angesichts solcher Vielfalt und der geografischen Lage der ausgewählten Länder in verschiedenen Weltregionen werden die Forschungsergebnisse für weit mehr als nur die zehn Länder von Belang sein.

Viele Altersrentensysteme umfassen staatliche Sozialversicherungseinrichtungen und private Anbieter für Alterseinkommen. Solide Kooperation zwischen den verschiedenen Arten von Systemen müssen auf einer klaren Einschätzung ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen beruhen.

Die Ergebnisse dieser Studie werden weit über den Kreis der IVSS-Mitglieder hinaus von Nutzen sein. Sie werden internationalen Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Europäischen Kommission und der Weltbank bei ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Regulierung privater Rentensysteme helfen. Ganz allgemein werden die Ergebnisse politischen Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit ein besseres Verständnis darüber vermitteln, wie privat verwaltete Rentensysteme funktionieren.

Die IVSS hat das Beraterkonsortium, das die Studie durchführt, gebeten, diesen vorläufigen Bericht zur Verteilung vor der Konferenz über die IVSS-Initiative im September 2002 zu erstellen. Zweck des vorliegenden Berichts ist es, Hintergrundmaterial für die Konferenzsitzung zu dem Thema Schutz der Rechte in privaten Rentenleistungssystemen zu bieten. Weitere Ergebnisse der Studie werden nach der Konferenz in den Veröffentlichungen zur Initiative zugänglich gemacht werden.

Dalmer D. Hoskins
Generalsekretär

Schutz der Individualrechte in privaten Systemen zur Altersvorsorge

Zwischenbericht über eine Studie der IVSS-Initiative

Giovanni Tamburi, Policy and Research Europe, Schweiz

in Zusammenarbeit mit:

**Callund Consulting Ltd., Vereinigtes Königreich
Callund y Cia Ltda, Chile
CMS Cameron McKenna, Polen**

Der Schwerpunkt unserer Studie liegt auf dem Maß an Vertrauen und Sicherheit, das von den einzelnen Bestimmungen privat verwalteter Altersrentensysteme und der ihnen auferlegten Regulierungsdisziplin ausgeht. Der Begriff „Bestimmung“ muss hier in einem breiten Sinn ausgelegt werden, unter den nicht nur die Gesetzesbestimmungen und Regulierungen, sondern auch der institutionelle Rahmen fallen, der eingerichtet wurde, um die gesetzlichen Anforderungen durchzusetzen – um der Garantie Substanz zu verleihen, dass die individuellen Rechtsansprüche unter bestimmten, klar definierten Umständen geschützt werden.

Die Studie möchte keinen Vergleich zwischen staatlichen und privaten Maßnahmen oder deren Leistungsfähigkeit anstellen.¹

Die derzeitigen Verpflichtungen privat verwalteter Rentensysteme beruhen auf privater Initiative und staatlicher Regulierung und entsprechen einem Trend zur Partnerschaft und Ergänzung, der sich in den letzten Jahren international stark entwickelte.

Der abschließende Bericht der Studie wird eine vergleichende Analyse nach thematischen Linien und keine Reihe von nationalen Monografien vorstellen.

¹ Die Debatte über die Wahl zwischen einer staatlichen oder einer nichtstaatlichen Bereitstellung von Renten wird bereits in einer reichhaltigen nationalen wie internationalen Literatur behandelt. Ein neuerer Beitrag zu diesem Thema findet sich in: *Social Security Pensions, Development and Reform*: (Kapitel 19), Internationales Arbeitsamt, Genf, 2000.

Innerhalb jedes einzelnen Landes konzentriert sich die Studie auf (i) die am weitesten verbreiteten Systeme unter Ausschluss beispielsweise solcher, die auslaufen, und auf (ii) Altersrenten und nicht auf Leistungen bei Tod und Invalidität.

Die ausgewählten Themen lassen sich wie folgt gliedern:

A. Gesetzliche Systeme

A.1 Betriebliche Systeme. Der Arbeitnehmer muss dem für ihn gewählten System und Fonds beitreten (Australien, Schweiz).

A.2 Nichtbetriebliche Systeme. Der Arbeitnehmer kann frei wählen, in welchem Pensionsfonds er Mitglied sein möchte (Chile, Ungarn, Mexiko, Polen).

Es ist von Bedeutung, dass A.2-Systeme insofern eine Ergänzung zur sozialen Sicherheit sind, als die Deckung (außer in Chile) in Bezug auf die Deckung durch das staatliche System definiert ist. Gesetzliche Systeme sind Festbeitragssysteme (FB).

B. Freiwillige Systeme

B.1 Kollektivdeckung (Deutschland, brasilianische geschlossen Pensionsfonds, Spanien, Vereinigtes Königreich).

B.2 Kollektive/individuelle Deckung. Die Option einer individuellen Deckung ist entweder eine Alternative zur kollektiven Deckung oder eine selbständige Entscheidung des Einzelnen (brasilianische offene Pensionsfonds, Spanien, Vereinigtes Königreich).

Freiwillige Systeme sind sowohl Festbeitragssysteme (FB) als auch Festleistungssysteme (FL).

Die oben stehende Einteilung ist ein nützliches analytisches Instrument. Denn es besteht eine enge Beziehung zwischen Systemmerkmalen und der Art, wie die Ansprüche definiert und geschützt werden.

Die in den verschiedenen Ländern verwendeten Begriffe und Ausdrücke für die Beschreibung der Merkmale von Rentenbereitstellung sind nicht standardisiert. Um die Vergleiche zu erleichtern wurden in der Studie einige übliche Ausdrücke verwendet.

„Rentensystem“ oder „Altersvorsorge“ sind Begriffe, die verwendet werden, um öffentliche oder private Systeme, Programme, Pläne usw. zu beschreiben, die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Personen ein Einkommen in Form einer Rente oder Abfindung sichern.

„Privates Rentensystem“ bedeutet, dass das betroffene System von privaten Institutionen oder Einzelpersonen eingerichtet wurde oder verwaltet wird. Die wichtigsten davon sind: Pensionsstiftungen oder -trusts, Pensionsfonds oder -unternehmen, Vereinigungen auf Gegenseitigkeit, Banken, Versicherungsgesellschaften, Vermögensverwalter (Institutionen oder Einzelpersonen), Gewerkschaften, Arbeitgeber, einzelne Arbeitnehmer und Selbständige.

Es wird vorausgesetzt, dass private Rentensysteme zwar außerhalb der Regierungsstruktur operieren, aber dass der Staat für sie einen Regulierungsrahmen und eine Aufsicht dadurch festlegt, dass er verschiedene technische, rechtliche, soziale, steuerliche und buchhalterische Anforderungen auferlegt.

Der Ausdruck „private Beteiligung an der Bereitstellung von Renten“ bezieht sich auf eine oder mehrere Funktionen, die gewöhnlich von privaten Anbietern in Verbindung mit der Bereitstellung von Renten wahrgenommen werden, wie etwa die Verantwortung für:

- Einrichtung eines Rentensystems;
- Entwurf von Systemvorschriften;
- Systemverwaltung:
 - Datenverwaltung
 - versicherungsmathematische Kontrollen
 - Beitragseinzug
 - Auszahlung von Leistungen
 - Führung der Bücher
 - Mitgliederkommunikationen
 - allgemeine Verwaltung (im Interesse der Mitglieder)
- Verwaltung des Vermögens des Systems;
- Aufgaben als Verwahrsinstitution.

Die private Dimension der Bereitstellung von Renten verstehen

Die private Beteiligung an der Bereitstellung von Renten kennt verschiedene Formen.

Arbeitgeber im öffentlichen und privaten Sektor können beschließen, ein Rentensystem zugunsten ihrer Beschäftigten einzurichten und die Verantwortung für den Entwurf von Systemvorschriften und die Wahl der Finanzform und des für ihre Ziele bestgeeigneten institutionellen Rahmens übernehmen.

Gewerkschaften, Selbständigenverbände, genossenschaftliche Organisationen und Einzelpersonen können ähnliche freiwillige Initiativen ergreifen.

Freiwillige private Initiativen zur Einrichtung von Rentensystemen wie eben beschrieben bewirken ein weiteres Mitwirken von privaten Personen und Institutionen im sich anschließenden Prozess der Verwaltung des Systems und der Kapitalanlage. Versicherungsgesellschaften, Banken, Vermögensverwalter, Privatfirmen von Versicherungsmathematikern, Juristen und Rechnungsprüfern können in verschiedenen Phasen beteiligt sein. Da die große Mehrheit der privat errichteten Rentensysteme durch Kapitaldeckung finanziert wird, erfordert die Verwaltung des Rentenkapitals die Inanspruchnahme einer Reihe von Finanzdienstleistungen.

Art und Umfang der Beteiligung von privaten Personen, Körperschaften und Institutionen werden ohne bemerkenswerte Veränderungen nachgebildet, wenn der Staat die Einführung einer gesetzlichen Komponente des nationalen Rentensystems privaten Akteuren anvertraut, wie es beispielsweise in Australien, Chile, Mexiko und der Schweiz und zuletzt in Mittel- und Osteuropa geschehen ist.

Die private Beteiligung im Rahmen der Altersvorsorge wurde in den letzten Jahren in mehreren europäischen Ländern und in Nordamerika durch einen breiten politischen Konsens erleichtert, wonach nicht nur die betriebliche Altersvorsorge gefördert werden, sondern der Staat seine Bürger auch zum Rentensparen ermutigen sollte. Steuervergünstigungen und andere greifbare Anreize lenken vermehrt individuelle Ressourcen in privat gestaltete und verwaltete „Vorsorgeprodukte“.²

² Im letzten Jahrzehnt wurden in vielen europäischen Ländern Gesetze verabschiedet, die Anreize zu individuellem Rentensparen bieten, insbesondere im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Italien, Spanien, den skandinavischen Ländern und auch in Japan, von den Vereinigten Staaten ganz abgesehen, wo ein ähnlicher institutioneller Rahmen seit längerem besteht.

Ob in wirtschaftlich wohlhabenden oder in weniger reichen Ländern, in vielen herrscht ein Trend zu zunehmender Akzeptanz und Abhängigkeit von der privaten Beteiligung am Prozess der Errichtung und Umsetzung einer nationalen Strategie der Altersvorsorge.³

Parallel dazu führte die wachsende Bedeutung und Tragweite privater Beteiligung (und das wahrgenommene Bedürfnis, auf die besonderen Risiken und Bedingungen in Verbindung mit dieser Art der Altersvorsorge einzugehen) zum vermehrten Eingreifen der Regierung. Der Staat verabschiedet nicht nur Rentengesetze als Rahmen für obligatorische wie freiwillige Rentensysteme (Rentengesetze, Verordnungen usw.), sondern er erlässt auch eine Reihe von Vorschriften und Regulierungen, die das öffentliche Interesse an privaten Renten schützen und zugleich ein angemessenes System der Kontrolle und Aufsicht über die Verwaltung solcher Rentensysteme gewährleisten.

Man sollte die altmodische Ansicht aufgeben, wonach Renten entweder von staatlichen oder von privaten Systemen bereitgestellt werden müssen.⁴ Es wäre genauer, den Ausdruck „staatliche Systeme“ der Sozialhilfe und Rentensystemen der sozialen Sicherheit oder der Sozialversicherung vorzubehalten, die vollständig der Verantwortung öffentlich-rechtlicher Körperschaften unterstehen. Dann könnte man die Bezeichnung „nichtstaatliche Rentensysteme“ verwenden, wenn man andere Formen der freiwilligen und/oder obligatorischen Altersvorsorge beschreibt, die stark auf der Verantwortung und Arbeit privater Körperschaften und Institutionen beruhen und dabei einem von öffentlichen Behörden erlassenen Gesetzesrahmen einhalten sollen.

Nichtstaatliche Rentensysteme und individuelle Rentensparpläne werden weniger frei oder unabhängig von der Regulierung und Aufsicht durch die Regierung. Diese Entwicklung wird im Allgemeinen von den Mitgliedern privat verwalteter Systeme begrüßt. Arbeitgeber, Träger und ihre Berater werden dagegen bisweilen von den ihnen auferlegten Vorgaben frustriert und müssen die durch staatliches Eingreifen verursachten steigenden Verwaltungskosten bewältigen. Solche Kosten können den Wert der Versichertenrenten verringern. Auf ähnliche Weise können Anlageportfoliobeschränkungen, die das Anlagerisiko minimieren sollen, zu relativ schlechten Ertragsraten führen – die wiederum den voraussichtlichen Wert der Versichertenrenten schmälern.

Man muss akzeptieren, dass in einem modernen Staat und in einer Marktwirtschaft das öffentliche Interesse und die Leistung der Privatwirtschaft unlöslich miteinander verwoben sind, ob es um Konsumentenschutz bei Lebensmitteln, Gesundheitsthemen oder Altersvorsorge geht.

Wir sind daher Zeugen des Wachstums von nichtstaatlichen Rentensystemen unter dem sich ausbreitenden Schutzschirm staatlicher Regulierung und Kontrolle. Wie bei anderen bemerkenswerten Umschichtungen in der Sozialpolitik und der Bereitstellung von Sozialleistungen haben die beobachteten Entwicklungen Auswirkungen für den Einzelnen auf zwei Ebenen: Zum einen werden neue Erwartungen geweckt, zum anderen werden die auftretenden Risiken diversifizierter.

Transparenz und Verständnis der Verbraucher können jedoch bei Rentensystemen besondere Probleme aufwerfen. Trotz der scheinbaren Einfachheit einiger Systeme ist der Bereich komplex und vielschichtig: Es bestehen viele Optionen für die Gestaltung und praktische Verwirklichung der Systeme.

³ Warum die private Komponente der so genannten „zweiten Rentensäule“ wächst, wird beschrieben in: G. Tamburi: „A European Overview of the Likely Evolution of Supplementary Pensions“: *Social Europe*, Beilage 7/96. Europäische Kommission, Brüssel 1996.

⁴ Schon 1986 hatten Experten darauf hingewiesen, dass sich die Trennlinie zwischen staatlichen und privaten Systemen allmählich verwischt. G. Tamburi, P. Mouton. „The uncertain frontier between private and public pension schemes“: *International Labour Review*, Bd. 125, Nr. 2, 1986.

Die Vielfalt der Systeme

Die wichtigsten Regeln und Merkmale eines freiwilligen privaten Rentensystems ergeben weder aus nationaler noch aus internationaler Perspektive ein einheitliches Muster.

Vielfalt findet sich in Entstehung und Gestaltung von Rentensystemen, Finanzierungsmethoden, Arten von Leistungen, institutionellem Profil und Gesetzesrahmen.

Ein Faktor, der zu dieser fehlenden Einheitlichkeit beiträgt, ist die Freiwilligkeit die zur Entstehung vieler Rentensysteme und Pensionsfonds geführt hat. Ein weiterer Faktor ist der Einfluss nationaler Traditionen, historischer Umstände und bisweilen die Wechselwirkung mit Wirtschafts- und Sozialfragen einer gewissen Zeit. Schließlich spielt auch das Steuerumfeld eine wichtige Rolle, das länderspezifisch ist und sich jederzeit ändern kann.

Andererseits neigt die oben erwähnte jüngste und aktuelle Betonung der staatlichen Regulierung von privaten Initiativen und Optionen eher zum gegenteiligen Einfluss. Sie hilft, die freiwillige Versicherung zu standardisieren, sie strebt nach Vereinheitlichung von Regeln und Verhalten im Sinne erwünschter Ergebnisse und des allgemeinen Wohles.

Wenn es zu einer privaten Beteiligung im Rahmen einer Reihe von staatlichen obligatorischen Leistungen kommt, wird auf nationaler Ebene natürlich ein hohes Ausmaß an Einheitlichkeit erreicht.

Man könnte argumentieren, dass eine Vielfalt verfügbarer oder möglicher Systeme auf nationaler Ebene insofern gut für den Einzelnen ist, als es die Chancen auf einen Zugang zu einer zweiten Rente erhöht. Wenn nur ein einziges System für alle vorhanden wäre, sähen sich mögliche Träger und Investoren kaum veranlasst, ihre Mittel freiwillig zu engagieren oder die Initiative zugunsten der Arbeitnehmer zu ergreifen.

Aber man könnte daneben geltend machen, dass die Erweiterung der verfügbaren Optionen für die Systemträger zwar die Chancen für die Arbeitnehmer erhöhen, aber dass sie sie auch höheren Risiken aussetzen.⁵

Nach einer in diesem Zusammenhang oft geäußerten Sorge werden Einzelpersonen Anlagerisiken ausgesetzt, wenn die regulierenden Behörden die Gestaltungsmöglichkeiten für freiwillige Systeme so erweitern, dass sie Festbeitragssysteme (FB) (wie in Japan 2000/2001) einschließen oder neue FB-Optionen zulassen (wie 1985 mit der Einführung persönlicher Renten im Vereinigten Königreich). Bei Festleistungssystemen liegt das Anlagerisiko in erster Linie auf Seiten des Systemträgers.

Nach einer anderen, weniger häufigen Beobachtung zu diesem Punkt erhöht eine größere Auswahl des Einzelnen sein Risiko. Die Hauptgefahr hierbei ist die der falschen Entscheidung. Viele Beispiele ließen sich zur Illustration anführen.

Risiken und Rechte in der Perspektive

Arbeitnehmer und Selbständige, die einem privaten Rentensystem beitreten, begeben sich in ein Umfeld, das üblicherweise mit spezifischen Risiken in Verbindung gebracht wird. Es gibt verschiedene Arten, Risiken zu verstehen und ihre Folgen zu bewerten.

⁵ John A. Turner. „Prise en charge du risque: régimes à prestations définies et régimes à cotisations définies“: *La Revue de l'IRE*, Nr.15, 1994, Paris.

Eine Einzelperson kann einem Risiko ausgesetzt sein:

- (i) infolge des Verhaltens oder der Entscheidung einer anderen Partei;
- (ii) als Folge der Entscheidung und Wahl der Person selbst; oder
- (iii) aufgrund objektiver Gründe, die von beiden anderen Ursachen unabhängig sind.

I In Zusammenhang mit privat verwalteten Rentensystemen sind die Risiken meist die Folge eines falschen Verhaltens oder einer schlecht überlegten Entscheidung durch Drittparteien, auch wenn die Versicherten manchmal den Preis für ihre eigenen Entscheidungen bezahlen müssen. In der Regel ist der direkte Einfluss der Versicherten auf die Gestaltung und Verwirklichung des Systems relativ begrenzt.

Risiken in Zusammenhang mit dem Altersparameter (der Prozess der Umwandlung in Leibrenten ist ein Beispiel) entfallen auf die dritte Kategorie oben.

Nicht alle Risiken treten mit der gleichen Wahrscheinlichkeit ein.

Die Risikotheorie wird von den Versicherungsgesellschaften wirksam genutzt, um die Höhe der Prämien für verschiedene Policen, den Rückversicherungsbedarf usw. zu ermitteln. Die Art von Risiken (wie Verlust der Ansprüche), mit denen wir uns befassen, erlauben in der Regel keine solche logische Vorhersage. Einzelpersonen verstehen deren mögliches Auftreten irrational, manchmal unter dem Einfluss der Medienaufmerksamkeit, die sich auf besonders bedauerliche Geschäftszustände konzentriert (z.B. auf den so genannten „Maxwell-Skandal“ im Vereinigten Königreich Anfang der 90er Jahre oder auf die Verluste der Rentenersparnisse von ENRON-Mitarbeitern in den Vereinigten Staaten 2001).

Die zunehmende Bedeutung staatlicher Regulierung

Abgesehen von der durch staatliche Behörden ausgeübten Aufsicht über den Betrieb des privaten Versicherungsmarktes – der traditionsgemäß staatlicher Überwachung oder Regulierung unterliegt – entwickelten sich die Systeme privater betrieblicher Altersvorsorge zunächst mit wenig oder ohne staatlichen Eingriff. Die steuerpolitische Regulierung kam vor der sozialpolitischen, da mit den steuerlichen Anreizen Grenzen eingeführt wurden.

Seit den 1950er Jahren begann die private Bereitstellung von Renten sich zu entwickeln und auszudehnen, vor allem in Ländern, in denen die Niveaus der Renten der sozialen Sicherheit nicht die Alterseinkommenssicherheit boten, die besserbezahlte Angestellte sich wünschten.

Die Arbeitgeber und Treuhänder genossen eine beträchtliche Wahlfreiheit bei der Gestaltung ihrer Rentensysteme, bei deren Umsetzung und der Finanzierung. Solche Systeme waren jedoch nicht obligatorisch.

In den Vereinigten Staaten und in einigen europäischen Ländern wurden die Steuervergünstigungen zugunsten leitender Angestellter genutzt. Ereignisse wie Insolvenzen, schlechte Verwaltung von Pensionsfonds und Korruption waren weit verbreitet. Private Systeme berücksichtigten bei Weitem nicht immer zur Genüge die berechtigten Erwartungen der Arbeitnehmer und auch nicht das öffentliche Interesse im weitesten Sinn.

Viele Regierungen führten eine umfassende Regulierung und Überwachung ein. In Kanada wurde zum Beispiel 1967 das Gesetz über Rentenstandards (Act on Benefit Standards) erlassen. 1974 folgten das Gesetz über die Alterseinkommenssicherung von Arbeitnehmern (Employee Retirement Income Security Act - ERISA) in den Vereinigten Staaten und die deutsche Gesetzgebung.

In den Folgejahren begünstigten politische Entscheidungen vieler Regierungen eine mehrsäulige Rentenstruktur. Die freiwillige ergänzende Vorsorge oder die Disziplin wurden durch den Gesetzgeber gefördert, der Vorschriften über die Einrichtung von Systemen, Systemgestaltung, Verwaltung der Pensionsfondsvermögen, Öffentlichkeitsinformation und andere Aspekte erließ.

Beispiele sind Gesetze in Portugal (1985), Spanien (1987), Österreich (1990), Irland (1990), Italien (1993) und im Vereinigten Königreich (1995).

Obligatorische (und nicht freiwillige) private Altersvorsorge wurde in Ländern wie Australien (1993), Schweiz (1985), Ungarn (1997), Polen (1997) und in mehreren lateinamerikanischen Ländern eingeführt. Komplexe Rahmenbedingungen für die Regulierung und Aufsicht wurden geschaffen.

Die wichtigsten Akteure in der privat verwalteten Altersvorsorge haben viel von ihrer Freiheit verloren.

Die Regulierer verfolgen drei Hauptziele.

- (i) (i) Eines ist, die Gerechtigkeit sicher zu stellen oder zu verbessern. Im Kontext der Beschäftigung liegt es im öffentlichen Interesse, dass die freiwillige Altersvorsorge keine diskriminierende Praxis ein- und/oder fortführt. Die staatliche Regulierung befasst sich zum Beispiel mit Folgendem: Gleichbehandlung von Männern und Frauen; gerechte Bestimmungen über Mitgliedschaft, Beitragszeit und Erhalt, um eine Diskriminierung in Bezug auf Alter, Dienstalter und Mobilität der Arbeitskraft zu verhindern; und Gleichbehandlung verschiedener Kategorien von Arbeitnehmern im gleichen Unternehmen.
- (ii)
- (iii) (ii) Ein zweites Ziel ist, die Angemessenheit der zugesagten Renten sicher zu stellen oder zu verbessern. Reguliert werden zum Beispiel die Mindestrentenhöhe, die vom Arbeitgeber bereit gestellt werden muss (Vereinigtes Königreich), wenn er aus dem staatlichen verdienstbezogenen Rentensystem (State Earnings-Related Pension Scheme) austreten will, wobei es untersagt ist, den Individualkonten vor Erreichen eines Mindestalters Geld zu entnehmen oder Renten in Abfindungszahlungen umzuwandeln. Die Sicherung der Angemessenheit in Inflationszeiten ist eine weitere staatliche Sorge.
- (iv)
- (v) (iii) Das dritte und anspruchsvollste Ziel für die Regulierer ist es zu versuchen, die Rentenzusagen, das Rentenskapital und die Erwartungen zu garantieren oder wenigstens zu verbessern.

Die finanzielle Sicherheit erfordert eine ausreichende Finanzierung und entsprechende, effizient investierte Reserven, um die Verbindlichkeiten zu decken. Eine produktive und sichere Anlage des Rentenskapitals benötigt gut funktionierende und gut regulierte Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen, einschließlich eines entwickelten Leibrentenmarktes. Finanzielle Sicherheit ist der wesentliche Aspekt eines jeden Systems, das Renten bereit stellen soll, ob sie kapitalgedeckt sind oder nicht.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat vor Kurzem ihre Mitgliedstaaten genau auf die drei oben zusammengestellten Ziele hingewiesen. In einer Veröffentlichung⁶ hieß es:

⁶ „Private Pension Schemes: Regulatory Policies. A working paper of the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs“: OECD, Paris, 1998.

„Ein integrierter Ansatz zur Regulierung (von privaten Rentensystemen) ist nötig, um ihre Konvergenz auf die gleichen breiten Zielsetzungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass einige regulatorische Maßnahmen mit anderen in Konflikt geraten können... Schließlich muss eine Regulierung ausgewogen sein und unnötige Verzerrungen vermeiden, die ein angemessenes Funktionieren des privaten Rentenmarktes verhindern würden.“

Man sollte jedoch nicht vergessen, dass die freiwillige private Initiative in Westeuropa und Nordamerika nach wie vor das vorherrschende Modell ist. Man kann davon ausgehen, dass die Regierung sogar bei Einführung von Steuervergünstigungen bisweilen zögert, Regulierungen zu erlassen, die die Arbeitgeber und ihre Berater als Last, zu teuer und nicht in ihrem Interesse liegend empfinden. Sie zögert, weil sie fürchtet, dass die bestehenden Systeme abgewickelt, beendet oder in wesentlich weniger produktive Modelle für die Mitglieder umgewandelt werden könnten, die weniger Kosten- und Verwaltungsaufwand verlangen. Aufgrund der Bemühungen der staatlichen Regulierer beim Ausgleich der Interessen aller Beteiligten werden die Regeln und Einschränkungen komplexer.

Wie bei jedem ausgefeilten Regulierungssystem haben die Regulierungen einige Unzulänglichkeiten, die neue Regulierungen zu korrigieren versuchen. Die Rentenregulierung ist also nicht statisch. Sie muss an die sich wandelnden Gegebenheiten angepasst werden, von denen einige unbeabsichtigt erst durch die Regulierung selbst entstanden sind.

Das Gesamtbild

Die Zunahme von obligatorischen Rentensystemen, die vom Gesetzgeber privatwirtschaftlichen Einrichtungen anvertraut werden, ist eine bedeutende Entwicklung der letzten Jahre. Die neuen Systeme haben wiederkehrende Merkmale, die sich erheblich auf die herkömmliche Art der Beurteilung von Gerechtigkeit, Angemessenheit und finanzieller Sicherheit auswirken.

Eins davon ist, dass die neu zugelassenen Systeme eine breite Deckung haben und alle als Festbeitragssysteme (FB) strukturiert sind, die mit Individualkonten betrieben werden. Ein zweites Merkmal ist, dass sie umfassend und streng reguliert werden, eine vorhersehbare Konsequenz aus dem Umstand, dass der Staat sie in Gesetzen ordnet, bevor er sie für privatwirtschaftliche Körperschaften zulässt.

Die Präferenz für FB-Systeme bedeutet, dass die Inhaber der individuellen Rentenkonten größere finanzielle Ungewissheiten tragen müssen. Der starke Akzent auf der Regulierung bedeutet, dass grundlegende Zugangsrechte des Einzelnen, die Rentenkapitalsteigerung und die Freizügigkeit im gesetzlichen Rahmen stärker verankert sind. Auch werden wertvolle Garantien über die Solidität der Institutionen gegeben.

Die neu zugelassenen Systeme in Händen von privaten Managern (Mittel- und Osteuropa, Lateinamerika) weisen das zusätzliche Merkmal auf, dass sie im Gegensatz zu den herkömmlichen Betriebsrentensystemen in Westeuropa und Nordamerika nicht an den Arbeitgeber gebunden sind. Daher sind die Versicherten frei von Beschränkungen und möglichen Verlusten in Zusammenhang mit dem Ende eines Beschäftigungsverhältnisses (Mobilität der Arbeitskräfte, Arbeitslosigkeit). Zudem sind sie sicher vor oder weniger gefährdet durch sich änderndes Verhalten der Arbeitgeber, wenn finanzielle Schwierigkeiten, Fusionen oder Übernahmen, Umstrukturierungen usw. anstehen.

Die oben beschriebenen Entwicklungen markieren den Übergang von Rentenzusagen zu Renteneigentum.

Auch müssen erhebliche Verbesserungen in Bezug auf die Verteidigung und Sicherung der Grundrechte (Zugang, Beitragszeiten, Freizügigkeit, usw.) innerhalb der auf die freiwillige Rentenvorsorge anwendbaren Vorschriften genannt werden, mit vielleicht einer Ausnahme: dem weitgehenden Fehlen von Lösungen für den Transfer ins Ausland von in einem nationalen System erworbenen Ansprüchen. Solche Einschränkungen können letztendlich die Arbeitnehmer in Ländern, die einen Prozess der Wirtschaftsintegration eingeleitet haben, bestrafen, wie in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, NAFTA oder MERCOSUR. Die Hindernisse ergeben sich fast ausschließlich aus haushaltspolitischen Erwägungen. Es geht um nationale Interessen und Gerechtigkeit.

Angesichts des bei der Sicherung der Grundrechte und der Solidität der Institutionen erzielten Fortschritts scheinen Daten zu bestätigen, dass die Hauptsorge von Einzelpersonen und Regulatoren weiterhin finanziellen Risiken in folgenden Bereichen gilt: (i) Haftung und Management von Risiken (wie bereits definiert) und (ii) Anlagerisiko infolge der Ungewissheit oder des möglichen Verlusts aufgrund der Anlageentscheidungen und der Marktvolatilität.

Die Vorbeugung gegen Risiken im ersten Bereich ist zunehmend wirksam, wie die Daten zeigen werden, während Anlagerisiken (schlechte oder gar negative Erträge) eine Hauptsorge für die einzelnen Versicherten von kapitalgedeckten FB-Systemen bleiben.

Wie jeder weiß, sind Schwankungen des Finanzmarktes unvermeidlich und beruhen auf wirtschaftlichen und politischen Faktoren, die sich der Kontrolle durch die Manager der Rentenvermögen entziehen. Noch schlimmer wird dies, weil einige Anbieter von Finanzdienstleistungen die Neigung haben, zu optimistische Ertragsprognosen für Anlagen zu erstellen. Wenn die Prognosen nicht erfüllt werden, lässt sich eine Enttäuschung und ein Vertrauensverlust für das Rentensystem als Ganzes kaum vermeiden. Mindestertragsgarantien oder ein erheblicher Schutz gegen starke Unterperformance gibt es nur in gesetzlichen Systemen mit Kapitaldeckung (z.B. Schweiz, Ungarn, Polen).

Die praktische Folge für die einzelnen Systemmitglieder (und ganz allgemein für die Bürger, die für ihre Renten sparen) ist, dass es meist eine absolute Garantie gegen das Versagen einer Anlagestrategie für Rentenskapital nicht gibt. Es ist eine Illusion, wenn man glaubt, dass eine größere Verantwortung für die Anlagen bei den Systemmitgliedern selbst die Renditeträchtigkeit (in Form langfristig nachhaltiger Erträge) erhöht. Einzelpersonen sind die laut einer vielgepriesenen Wirtschaftstheorie nicht weitsichtig genug, wenn sie ihre Einkommenssicherheit im Alter planen, und dürften daher nicht weniger naiv, unvorsichtig oder einfach konservativ sein, wenn sie über eine langfristige Anlagestrategie entscheiden müssen.

Die Regulierer entscheiden sich für qualitative Bestimmungen, weil sie meinen, dass Anlageregeln auf dem so genannten „Grundsatz des vorsichtigen Anlegers“ („prudent person principle“) beruhen sollten.⁷ Quantitative Vorschriften engen wiederum die Freiheit der Rentenskapitalverwalter ein. Sie schreiben einen Mindest- oder Maximalbetrag für jede Anlageklasse vor, die der Verwalter im Portfolio halten kann (z.B. Inlands- oder Auslandsanleihen oder -aktien, Hypotheken, Immobilien und so weiter). Beide Ansätze scheinen politisch unvereinbar. Einer spiegelt die Ablehnung all dessen wider, was als unnötige staatliche Einmischung in Privatrenten empfunden wird. Der andere beruht auf der Anschauung, dass sogar Vorsicht der Regulierung bedarf, wenn die Sicherheit von Rentenvermögen geschützt und das öffentliche Interesse durch die Verantwortlichen für solche Vermögen nicht vernachlässigt werden soll.

⁷ Eine Definition findet sich in ERISA, der grundlegenden regulatorischen Gesetzgebung für Pensionsfonds in den Vereinigten Staaten.

Die neuen weitreichenden Rentengesetzgebungen und -regulierungen, die seit Anfang der 80er Jahre in Lateinamerika (Chile, Peru, Argentinien) und in Westeuropa (z.B. Italien, Portugal, Spanien, Schweiz) oder in Mittel- und Osteuropa (Ungarn, Polen, Russische Föderation) verabschiedet wurden, stellten allesamt quantitative Vorschriften stärker in den Vordergrund. Es wurden quantitative Restriktionen für die Portfoliozusammensetzung erlassen.

Seit 2000 war der reale Anlageertrag von Rentenvermögen insgesamt negativ, selbst da, wo vorsichtige Experten für die Portfoliozusammensetzung verantwortlich waren. Der Hauptgrund war der allgemeine Kursverfall an den Aktienbörsen und beim Wert vieler anderer von Pensionsfonds auf der ganzen Welt gehaltener Finanzanlagen.

Zwar lassen sich die Rechte Einzelner kraft gut geordneter Regulierung gesetzlich schützen, aber die Erwartungen von Versicherten in privat verwalteten Rentensystemen können größer sein, als die in den Dokumenten definierten Rechte. Vor allem für FB-Systeme gehen andere Garantien als gesetzliche oder staatliche Garantien nicht so weit, dass sie negative reale Ertragsraten auf entrichtete Beiträge umfassen: Sie werden auch nicht auf die Höhe von Leibrenten ausgeweitet, wenn die Bilanzen individueller Rentenkonto in Renten auf Lebenszeit umgewandelt werden. Die Erwartungen der Menschen zu schützen, ist unmöglich – der Schutz ihrer Rechte dagegen ist Pflicht des Gesetzgebers. Ein klares Verständnis der Individualrechte kann Einzelpersonen davor schützen, ihre Erwartungen zu hoch zu schrauben.