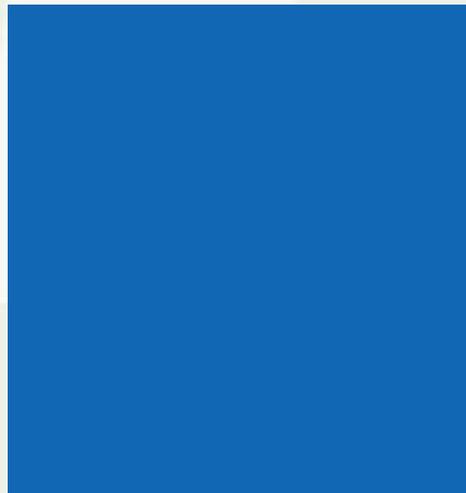


BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl

Vergleichsstudie über die individualisierte Vorsorge und den Risikotransfer auf die Versicherten

Forschungsbericht Nr. 10/05



BSV /
OFAS /
UFAS /

*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ufficio federal da tar assicurazioni socialas*

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten und Forschungsbereiche zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

Autoren/-in: David Pittet
Meinrad Pittet
Jacques-André Schneider

Pittet Associés SA
8, rue du XXXI-Décembre
Case postale 6227
CH – 1211 Genève 6
Tél. +41 22 593 0101, Fax +41 22 593 0100
info@pittet-associes.ch
www.pittet-associes.ch

Auskünfte: Jean-François Rudaz
Bereich Forschung & Entwicklung
Bundesamt für Sozialversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. 031 322 87 63, Fax 031 324 06 87
jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch
www.BSV/forschung.ch

ISBN: 3-909340-33-4

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherung
CH-3003 Bern

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplars an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

Bestellnummer: 318.010.10/05 d



PITTET ASSOCIÉS

Société de conseil

Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl

*Vergleichsstudie über die individualisierte Vorsorge und
den Risikotransfer auf die Versicherten*

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV)

David Pittet

Meinrad Pittet

Jacques-André Schneider

In Zusammenarbeit mit Anna Djilali Khenfoussia und Fanny Matthey

Juli 2005

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherung

In den letzten Jahren war die freie Wahl der Pensionskasse immer wieder Thema auf der politischen Tagesordnung. Vor dem Hintergrund der Einbrüche auf den Finanzmärkten und der Deckungsprobleme bei den Pensionskassen sahen viele die freie Pensionskassenwahl als möglichen Entwicklungsansatz. Genau wie individuelle Sparpläne und ein Risikotransfer hin zu den Versicherten, wobei die Versicherten gewisser Kassen bereits heute unter mehr oder weniger risikoreichen Anlagestrategien wählen können.

Der Bundesrat hat am 29. Januar 2003 die Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» beschlossen, mit dem Ziel, verschiedene vom Parlament geforderte Massnahmen umzusetzen. Im Zusammenhang mit den strukturellen Massnahmen ist unter anderem entschieden worden, bis Ende 2005 die Entscheidungsgrundlagen für eine Einführung der freien Pensionskassenwahl auszuarbeiten.

2004 hat das BSV die Machbarkeit der freien Pensionskassenwahl von zwei Forschungsbüros, econcept AG / Ecofin, Zürich und Pittet Associés SA / J.-A. Schneider, Genf, anhand dreier Szenarien untersuchen lassen:

1. *Freie Pensionskassenwahl* (Keine Verbindung mehr mit dem Arbeitgeber; die Wahl der Pensionskasse ist für die Versicherten für die gesamte berufliche Vorsorge frei).
2. *Teilweise freie Pensionskassenwahl für den überobligatorischen Bereich* (Die obligatorische Vorsorge wird weiterhin über den Arbeitgeber abgewickelt, aber die Versicherten können für den überobligatorischen Bereich eine andere Pensionskasse wählen).
3. *Teilweise freie Wahl durch pensionskasseninterne Wahl unter verschiedenen Vorsorgeplänen im Überobligatorium* (Die Versicherten können innerhalb der Pensionskasse des Arbeitgebers unter verschiedenen Sparplänen und Anlagestrategien auswählen).

econcept AG / Ecofin sah bei den drei vorgegebenen Szenarien die Machbarkeit nicht gegen und schlug ein viertes Szenario vor. Dieses basiert auf einer kollektiven Risikoversicherung und der freien Wahl eines Vorsorgeplans. Bei diesem Modell könnten die Versicherten selber entscheiden, aus welchem Alterssparplan sie den höheren Nutzen ziehen. Gemäss Autoren würde dadurch der Wettbewerb unter den Anbietern gefördert. Dieses Modell könnte einen positiven Effekt auf die Stabilität der Altersvorsorge zeitigen, sofern parallel dazu adäquate Massnahmen eingeführt werden, wie Mindestbeiträge für ein ausreichendes Sparkapital und zugängliche Information für die Versicherten.

Nach Ansicht von Pittet Associés SA / J.-A. Schneider verleiten die versprochenen Vorteile, die eine Einführung der Wahlfreiheit bieten könnte, zu falschen Annahmen, während der Risikotransfer auf die Versicherten gleichzeitig dramatische Auswirkungen haben könnte. Einzig das dritte Modell (freie Wahl innerhalb der Pensionskasse) wäre ein gangbarer Weg für die schweizerische berufliche Vorsorge. Hier könnten einzelne Individualisierungselemente eingeführt werden, was bereits mit der 1. BVG-Revision zum Teil konkretisiert wird. Die wirklichen Herausforderungen der beruflichen Vorsorge stehen gemäss Pittet Associés SA / J.-A. Schneider nicht im Zusammenhang mit der Einführung der freien Pensionskassenwahl. Diesen Aspekt erachten sie derzeit nicht als relevant und auch in Zukunft ist eine solche Entwicklung für sie nicht wünschenswert.

Die beiden Studien liefern den politischen Instanzen und betroffenen Kreisen Denkanstösse und wichtige Anregungen für allgemeine Diskussionen über die künftige Entwicklung der schweizerischen 2. Säule.

Sanja Ronga
Projektleiterin
Direktionsadjunktin

Erika Schnyder
Leiterin des Bereichs Rechtsfragen
und Oberaufsicht BV»

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Ces dernières années, la question du « libre choix de la caisse de pensions » a émergé sporadiquement dans le débat politique en Suisse: la chute des marchés financiers et les problèmes de couverture qu'ont connus les caisses de pensions ont amené certains à proposer une approche privilégiant le libre choix, l'épargne individuelle et le transfert des risques à l'assuré, à l'instar de certaines caisses de pensions qui offrent des stratégies de placements plus ou moins risquées aux choix de leurs assurés.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté le 29 janvier 2003 l'agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle » visant à mettre en œuvre diverses mesures réclamées par le Parlement. Dans le cadre du volet d'action portant sur les aspects structurels, il a été décidé d'élaborer à fin 2005 les bases de décision en vue de l'introduction éventuelle du libre choix de la caisse de pensions.

En 2004, l'OFAS a choisi deux mandataires, Pittet Associés SA / J.-A. Schneider, Genève et econcept AG / Ecofin, Zurich, pour analyser la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en Suisse sur la base de trois modèles :

1. *libre choix intégral de la caisse de pension* (il n'y a plus de lien avec l'employeur, l'assuré choisit librement sa caisse de pension pour l'ensemble de sa prévoyance) ;
2. *libre choix partiel de la caisse pour le régime surobligatoire* (la prévoyance obligatoire est toujours liée à l'employeur mais l'assuré peut choisir une autre caisse de pension pour sa prévoyance surobligatoire) ;
3. *libre choix partiel à l'intérieur de la caisse pour le régime surobligatoire* (les assurés peuvent choisir, dans la caisse de pension de leur employeur, entre différents plans de prévoyance et différentes stratégies de placement).

Estimant que les trois modèles proposés posaient des problèmes de faisabilité, econcept AG / Ecofin a choisi de retenir un quatrième modèle portant sur une assurance risque collective et le libre choix d'un plan d'épargne vieillesse. Ce modèle pourrait favoriser la stabilité de la prévoyance vieillesse si il est accompagné de diverses mesures comme la fixation de cotisations minimales pour assurer un capital suffisant ou encore une responsabilisation et une information suffisante des assurés.

De son côté, Pittet Associés SA / J.-A. Schneider estime que les avantages que pourrait présenter l'introduction du libre choix relèvent plutôt du leurre et les conséquences du transfert des risques à l'assuré peuvent se révéler dramatiques. Seul le troisième modèle (libre choix partiel à l'intérieur de la caisse) constitue une évolution possible du système de prévoyance suisse en permettant d'intégrer

des éléments d'individualisation et trouve déjà certaines applications concrètes dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. Les véritables défis de la prévoyance professionnelle ne résident pas dans l'introduction du libre choix qui ne constitue pas un enjeu actuel majeur pour le 2^e pilier, ni une évolution souhaitable.

Ces deux études ont le mérite d'apporter aux instances politiques et aux milieux concernés des éléments de réflexion philosophiques dans la discussion générale concernant l'avenir du 2^{ème} pilier en Suisse.

Sanja Ronga
Cheffe de projet
Adjointe de direction

Erika Schnyder
Cheffe du secteur « Questions
juridique et haute surveillance PP »

Premessa del Ufficio federale delle assicurazioni sociali

In Svizzera, in questi ultimi anni nei dibattiti politici è emersa sporadicamente la questione della "libera scelta della cassa pensioni": il crollo dei mercati finanziari e i problemi di copertura incontrati dalle casse pensioni hanno spinto diverse persone a proporre un approccio che privilegi la libera scelta, il risparmio individuale e il trasferimento dei rischi agli assicurati, sull'esempio di alcune casse pensioni che offrono ai loro assicurati strategie d'investimento più o meno rischiose.

In questo contesto, il 29 gennaio 2003 il Consiglio federale ha approvato l'agenda "Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale", che mira all'attuazione di diverse misure chieste dal Parlamento. Nel quadro della linea d'azione concernente gli aspetti strutturali, è stato deciso di elaborare delle basi decisionali entro la fine del 2005 in vista dell'eventuale introduzione della libera scelta della cassa pensioni.

Alla fine del 2004, l'UFAS ha incaricato due società, la Pittet Associés SA / J.-A. Schneider di Ginevra e la econcept AG / Ecofin di Zurigo, di analizzare la fattibilità della libera scelta della cassa pensioni in Svizzera sulla base di tre modelli:

1. *libera scelta integrale della cassa pensioni* (non vi sono più legami con il datore di lavoro, l'assicurato sceglie liberamente la cassa pensioni per l'intera previdenza);
2. *libera scelta parziale della cassa pensioni nel regime sovraobbligatorio* (la previdenza obbligatoria resta vincolata al datore di lavoro, mentre nella previdenza sovraobbligatoria l'assicurato può scegliere un'altra cassa pensioni);
3. *libertà di scelta parziale all'interno della cassa pensioni nel regime sovraobbligatorio* (nel regime sovraobbligatorio gli assicurati possono scegliere tra differenti piani di previdenza e differenti strategie d'investimento della cassa pensioni del loro datore di lavoro).

Ritenendo che i tre modelli proposti ponevano problemi di fattibilità, econcept AG / Ecofin ha scelto di valutare un quarto modello fondato su un'assicurazione di rischio collettiva e sulla libera scelta di un piano di risparmio per la vecchiaia. Secondo gli autori, l'introduzione di questo nuovo modello permetterebbe agli assicurati di decidere quale sia per loro il livello di previdenza più interessante e di promuovere la concorrenza tra i fornitori di servizi. Se accompagnato da misure quali un livello minimo dei contributi che garantisca un capitale sufficiente e un'informazione adeguata degli assicurati, questo modello potrebbe favorire la stabilità della previdenza per la vecchiaia.

Secondo il rapporto Pittet Associés SA / J.-A Schenider, invece, i vantaggi della libertà di scelta sono piuttosto illusori e le conseguenze del trasferimento dei rischi agli assicurati potrebbero rivelarsi drammatiche. Solo il terzo modello (libertà di scelta parziale all'interno della cassa pensioni) costituisce un possibile sviluppo del sistema previdenziale svizzero, poiché permette una certa individualizzazione, ed è già in parte applicato concretamente nel quadro della 1a revisione della LPP. Le vere sfide della previdenza professionale non consistono nell'introduzione della libera scelta, che non è una delle principali questioni d'attualità nell'ambito del 2° pilastro e rappresenta un'evoluzione poco auspicabile.

Questi due studi hanno il merito di fornire alle istanze politiche e agli ambienti interessati elementi di riflessione filosofici per la discussione generale concernente il futuro del 2° pilastro in Svizzera.

Sanja Ronga
Capoprogetto
Aggiunta di direzione

Erika Schnyder
Capo del Settore Questioni
giuridiche e alta vigilanza PP

Foreword of the Federal Insurance Office

In recent years, the idea of free choice of pension funds has cropped up in Swiss political debate from time to time. The slump in the financial markets and the coverage problems experienced by pension funds have led some to propose an approach that favours free choice, individual savings and the transfer of risks to the policyholder. This would follow the example of certain pension funds which allow their policyholders to select from a range of placement strategies with varying degrees of risk.

In light of this situation, the Federal Council adopted a strategy paper on “the safeguarding and development of the occupational benefit system” on 29 January 2003. The aim was to implement a series of measures demanded by parliament. As part of the work package dealing with the occupational benefit system (PP/BV), it was decided that blueprints would be prepared by the end of 2005 with a view to the possible introduction of free choice of pension fund.

In 2004, the FSIO commissioned two firms - Pittet Associés SA/J.-A. Schneider, Geneva and econcept AG/Ecofin, Zurich - to assess the workability of free choice according to three models:

1. *Integral free choice of pension fund* (no longer linked to the employer, policyholders are free to choose a pension fund responsible for their entire insurance cover);
2. *Partial free choice of the pension fund for extra-compulsory insurance cover* (compulsory insurance remains linked to the employer but the policyholder can choose another pension fund for extra-compulsory insurance cover);
3. *Partial free choice within the employer's pension fund for extra-compulsory insurance cover* (within their employer's pension fund, policyholders have a choice of different insurance plans and placement strategies).

econcept AG/Ecofin considered that the three proposed models were unworkable. Consequently, they opted for a fourth model which centres on collective risk insurance and the free choice of old-age savings' plans. This model could help to stabilise the old-age insurance system insofar as it is accompanied by a series of measures, such as requiring fixed minimum contributions that guarantee sufficient capital, as well as making policyholders more accountable and providing them with adequate information.

Pittet Associés SA/J.-A. Schneider, on the other hand, argued that the advantages of free choice could prove elusive, and that the transfer of risks to the policyholder could have stark consequences. In their opinion, only the third model (partial free choice within the pension fund) would be workable for the current occupational benefit system, as it allows for certain elements of the pension plans to be negotiated on an individual basis. Furthermore, parts of this model have already been applied during the first revision of the federal law on occupational benefit plans. According to Pittet SA/J.-A. Schneider, the introduction of free choice does not pose a real challenge for the PP/BV system, as it is neither a realistic option nor a welcome development at the present time.

These two studies offer the political authorities and other stakeholders some useful conceptual frameworks on which to base the general discussion on the future of the occupational benefit system in Switzerland.

Sanja Ronga
Project leader
Assistant to directors

Erika Schnyder
Head of Legal Affairs and
PP/BV Supervision Section

« Because it has become increasingly difficult
for individuals to build their own security,
government must now step in and
help them lay the foundation stones. »

Franklin D. Roosevelt

Präsident der Vereinigten Staaten
Radioansprache, 1938

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Vorwort.....	III
Résumé	V
Zusammenfassung.....	XI
Riassunto	XVII
Summary	XXIII
1. Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Freie Wahl der Pensionskasse	3
1.3 Methodik	5
1.4 Terminologie	8
1.5 Aufbau der Studie	10
2. Konzeptueller Rahmen	11
2.1 Die Rentenreformen aus der Sicht der Weltbank	11
2.2 Stand der Diskussion in der Schweiz	16
3. Ländervergleich	21
3.1 Chile	21
3.2 Vereinigte Staaten von Amerika	34
3.3 Vereinigtes Königreich	49
3.4 Australien	68
3.5 Schweden	85
3.6 Synthese	99
4. Schweizer Vorsorgesystem	101
4.1 Drei-Säulen-System	101
4.2 Entwicklung der beruflichen Vorsorge in der Schweiz	103
4.3 Elemente der Individualisierung in der zweiten Säule	105
4.4 Aktueller Stand: Befindet sich die zweite Säule in einer Krise?	107
4.5 Vergleichselemente zwischen der Schweiz und den untersuchten Ländern	115
5. Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl	119
5.1 Einführung	119
5.2 Vorsorgedeckung	121
5.3 Leistungsniveau, Strategien und Risiken	128
5.4 Aufsicht	144
5.5 Auswirkung auf die Einrichtungen	145
5.6 Auswirkung auf die Wirtschaft	152
5.7 Synthese	155

6. Fazit	157
6.1 Allgemeine Bemerkungen	157
6.2 Synthese	158
6.3 Empfehlungen zum Ausbau der Berufsvorsorge	160
Liste der Abkürzungen	177
Literaturverzeichnis	181
Internetverzeichnis	197
Inhaltsverzeichnis	199
Beilagen	221

Vorwort

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat die Firma Pittet Associés und Rechtsanwalt Jacques-André Schneider im Herbst 2004 im Anschluss einer Ausschreibung mit der Durchführung der vorliegenden Studie betraut. Die Individualisierung und die Wahlfreiheit in der Altersvorsorge sind mehr denn je ein aktuelles Thema und wir freuen uns, dass das BSV den Auftrag an Fachleute der Altersvorsorge vergeben hat.

Neben theoretischen Überlegungen wollten wir in dieser Studie unsere praktischen Erfahrungen aus unserer mehrjährigen Beratungstätigkeit bei Pensionskassen einfließen lassen. Auch hinter dem internationalen Ländervergleich, der einen Teil dieser Studie bildet, steht das Anliegen, praxisnah zu bleiben und sich auf die gemachten Erfahrungen zu stützen.

Für die Realisierung der BSV-Studie hat die Firma Pittet Associés die beiden wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen Anna Djilali Khenfoussia, lic. rer. pol. (Lausanne), und Fanny Matthey, lic. iur. (Neuchâtel), beigezogen. Wir möchten uns bei ihnen für ihren Einsatz, ihre Kompetenz und ihr Durchhaltevermögen während der Dauer dieser Studie bedanken. Besonders erwähnen möchten wir die Qualität ihrer Redaktions- und Dokumentationsarbeit für den Ländervergleich.

Ferner wurde der Bericht von einem speziell für diese Studie eingesetzten wissenschaftlichen Beirat Korrektur gelesen und kritisch hinterfragt, wobei die Bemerkungen stets stichhaltig und substantiell waren. Der wissenschaftliche Beirat setzte sich zusammen aus Professor André Dubey, ordentlicher Professor an der Wirtschaftshochschule (HEC) der Universität Lausanne und Direktor des Instituts für Aktuarwissenschaften, Professor Pierre-Yves Greber, ordentlicher Professor an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf, und Emmanuel Reynaud, Dr. rer. soc. (EHESS) und Leiter der Abteilung für Sozialversicherungspolitik und Entwicklung des Internationalen Arbeitsamtes (BIT) in Genf. Wir danken den Lektoren herzlich für die Qualität ihrer Arbeit, möchten aber darauf hinweisen, dass die in dieser Studie vertretenen Meinungen nicht unbedingt die Ansicht der Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats wiedergeben und nur die Autoren verpflichten.

Im Weiteren möchten wir allen Personen danken, die uns im Rahmen dieser Stunde punktuell unterstützt haben, insbesondere Catherine Pietrini, Sébastien Brocard und Stéphane Riesen, Mitarbeiter der Firma Pittet Associés, sowie Laurent Pittet.

Genf, 29. Juli 2005

Die Autoren:

David Pittet (Pittet Associés)

Dr. Meinrad Pittet (Pittet Associés)

Dr. Jacques-André Schneider (Etude Lachat, Harari & Ass.)

Zusammenfassung

1. Einleitung

Die Altersvorsorgesysteme in den Industrieländern und insbesondere ihr Fortbestand stehen seit mehreren Jahren im Zentrum einer grundlegenden Debatte: Die Veränderung der demografischen Verhältnisse, die Schwierigkeiten bei der langfristigen Finanzierung, der neoliberale Druck zugunsten eines Rückzugs des Staates und einer Privatisierung des Systems und nicht zuletzt die jüngste Entwicklung der Finanzmärkte und der damit verbundene Vertrauensverlust schüren die Diskussion über die Zukunft des Rentensystems. Der Wandel unserer Gesellschaft hin zu einer stärkeren Individualisierung macht sich auch bei der Altersvorsorge bemerkbar. In der Schweiz wird die berufliche Vorsorge seit rund fünfzehn Jahren kritisch hinterfragt. In diesem Zusammenhang wurden auch Überlegungen zur Einführung einer freien Pensionskassenwahl für die Arbeitnehmer angestellt. Im geltenden Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) sind bereits einige Elemente einer individualisierten Vorsorge enthalten. Diese wurden 1995 mit der Einführung des Freizügigkeitsgesetzes und der Möglichkeit, für den Erwerb von Wohneigentum Kapital aus der Vorsorge zu beziehen (wobei ein wesentlicher Teil der Risiken *Tod* und *Invalidität* auf den Versicherten übertragen werden) noch verstärkt.

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat eine Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl in der Schweiz in Auftrag gegeben. Darin sollen die drei folgenden Szenarien für eine freie Pensionskassenwahl untersucht werden:

1. freie Wahl;
2. teilweise freie Wahl (nur im Rahmen der überobligatorischen Vorsorge: pensionskassenexterne Lösung);
3. teilweise frei Wahl (nur im Rahmen der überobligatorischen Vorsorge: pensionskasseninterne Lösung).

Im Weiteren hält der Projektrahmen fest, dass die sozialen Ziele der beruflichen Vorsorge beibehalten werden müssen. Obwohl die vom BSV vorgestellten Modelle nicht ausdrücklich darauf hinweisen, ist es doch wichtig zu erwähnen, dass sich die Frage der freien Wahl, die einen wesentlichen Teil des Risikos auf den Versicherten überträgt, unterschiedlich stellt, je nachdem, ob sämtliche durch die heutige 2. Säule gedeckten Risiken¹ (Alter, Invalidität und Tod) einbezogen werden oder ob nur das Risiko *Alter* in spartechnischer Hinsicht berücksichtigt wird.

Pittet Associés und Rechtsanwalt Dr. J.-A. Schneider gehen die Fragestellung über eine empirische Vergleichsstudie von fünf Ländern an, die in verschiedener Ausgestaltung eine freie Wahl eingeführt haben. Die Studie zeigt die jeweiligen landestypischen Voraussetzungen und hebt die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Bereichen der Altersvorsorge hervor. Die im Bereich

¹ Der Begriff Risiko ist hier rein versicherungstechnisch zu verstehen, d.h. als Umstand, der sich dem Willen beider Parteien entzieht und möglicherweise zum Anspruch auf Versicherungsleistungen führt. Das Eintreten dieses Risikos nennt man Schadenfall.

der Altersvorsorge tätigen Autoren übertragen die Vergleichselemente auf das schweizerische System der beruflichen Vorsorge.

2. Ländervergleich

In mehreren Staaten wurden in der Altersvorsorge Elemente der Individualisierung und des Risikotransfers auf den Versicherten eingeführt. Die individuellen Wahlmöglichkeiten der Versicherten sind jedoch von System zu System verschieden.

In *Chile* kann der Arbeitnehmer seit dem Übergang vom staatlichen System zum Modell der individuellen, obligatorischen Vorsorge anfangs der Achtzigerjahre sowohl die Vorsorgeeinrichtung (AFP) als auch die Anlagestrategie innerhalb dieser AFP wählen. Bei Rentenanstritt, dessen Zeitpunkt der Versicherte selbst wählen kann, stehen drei Alternativen der Rentenauszahlung zur Auswahl: Leibrente, temporäre Rente mit aufgeschobener Leibrente und programmierte Rente. Falls sich der Arbeitnehmer für eine Leibrente entscheidet, bestimmt er auch die entsprechende Lebensversicherungsgesellschaft. Die Rolle des Staates besteht in der Sicherstellung der vom Staatshaushalt finanzierten Mindestleistungen und in der Beaufsichtigung der Vorsorgeeinrichtungen.

In den *Vereinigten Staaten* wurde die freie Wahl mit den 401(k)-Vorsorgeplänen eingeführt. Dabei handelt es sich um beitragsorientierte Pensionspläne², die der Arbeitgeber seinen Angestellten anbieten kann. Da diese auf freiwilliger Basis beruhen, müssen die Arbeitnehmer selbst entscheiden, ob ein Beitritt sinnvoll ist und, falls ja, die Höhe der Beitragszahlungen und die Anlagestrategie festlegen. Bei einem Arbeitgeberwechsel entscheidet der Versicherte über die Verwendung des angesammelten Vermögens. Er kann u.a. Kapital vorbeziehen. Im Zeitpunkt der Pensionierung steht es ihm dann unter Umständen frei, sich das Vermögen in Form von Kapital oder in Form einer Rente auszahlen zu lassen. Bei diesen Vorsorgeplänen beschränkt sich die Rolle des Staates im Wesentlichen auf Steuerentlastungen.

1988 führte *das Vereinigte Königreich* die Möglichkeit ein, die staatliche oder betriebliche Altersvorsorge zu verlassen, um individuelle, beitragsorientierte Konten bei einer Versicherungsgesellschaft zu eröffnen³ oder sich ab 2001 einem *Stakeholder Pensions* Vorsorgeplan anzuschliessen. Die Regierung fördert diese Lösungen mit hohen Steuerabzügen. Auf die Sozialversicherungsbeiträge werden Vergünstigungen gewährt, sofern der reduzierte Betrag auf ein individuelles Konto überwiesen wird. Dieser Mindestbeitrag ist die einzige staatliche Garantie.

Schweden hat in den späten Neunzigerjahren sowohl bei der umfassenden, im Umlageverfahren finanzierten staatlichen Vorsorge als auch bei der betrieblichen Vorsorge individuelle Konten eingeführt. Bei der staatlichen Vorsorge obliegt es dem Versicherten zu bestimmen, in welchen Anlagefonds er 2,5% seines Einkommens (bei einem Vorsorgebeitrag von insgesamt 18,5%) investieren möchte. Dabei hat er die Wahl zwischen über 500 Anlagefonds. Ähnlich funktioniert die

² Die amerikanischen beitragsorientierten Pensionspläne [*defined contribution plans*] unterscheiden sich von den schweizerischen Vorsorgeplänen mit Beitragsprimat durch das Fehlen jeglicher Garantie. Ein BVG-Plan mit Beitragsprimat gewährleistet das investierte Kapital, eine Mindestrendite, die Umwandlung in eine Leibrente sowie die Risiken *Tod* und *Invalidität*.

³ Das neue System hat zu einem der grössten Finanzskandale der zeitgenössischen Geschichte, der *Mis-Selling-Affäre*, geführt. Die Versicherungsgesellschaften mussten die Versicherten mit über 10 Milliarden GBP entschädigen.

freie Wahl der betrieblichen Vorsorge: Auch hier kann der Versicherte entscheiden, welcher Einrichtung er die Verwaltung seines Rentensparkontos anvertraut und wie sein Beitrag (zwischen 2,0% und 4,5%) angelegt werden soll. Bei beiden Vorsorgesystemen werden sämtliche administrativen Schritte von zentralen Stellen erledigt. Sie nehmen eine Vermittlerfunktion zwischen den Anlagefondsverwaltern und den Versicherten wahr. Im Rahmen der staatlichen Vorsorge wird das Pensionsalter ausschliesslich in Form einer Rente finanziert.

In *Australien* kann etwa ein Viertel der Bevölkerung die Vorsorgeeinrichtung frei wählen. Ferner kann eine grosse Mehrheit der Versicherten selbst entscheiden, in welchen Anlagefonds ihre Beiträge investiert werden. Eine landesweite Harmonisierung dürfte allerdings erst mit dem im Juli 2005 in Kraft getretenen Gesetz erreicht werden. Bislang wurde die Wahl hauptsächlich von kollektiven Vereinbarungen oder von der Gesetzgebung der einzelnen Bundesstaaten bestimmt.

3. Synthese der Machbarkeitsstudie

Im Rahmen des Mandats wurden drei Szenarien untersucht: ein Szenario der freien Wahl und zwei Szenarien einer teilweise freien Wahl. Es erscheint uns zweckmässig, die Szenarien wie folgt umzubenennen: Modell ① als Szenario der *vollständig freien Wahl*, Modell ② als Szenario der *teilweisen, auf die überobligatorische Vorsorge beschränkten freien Wahl* und Modell ③ als Szenario der *Flexibilisierung*.

Die Analyse zeigt, dass es in Bezug auf die Organisation der Altersvorsorge eine grundlegende Frage im Zusammenhang mit der obligatorischen Mindestversicherung, der Gewährung von Garantien und der Regelung bezüglich Vertragszwang der Vorsorgeeinrichtungen (verbunden mit allfälligen Reserven) zu klären gibt, denn diese Elemente lassen sich nicht mit der freien Pensionskassenwahl vereinbaren. Falls sie zum Schutz des Arbeitnehmers dennoch beibehalten werden sollen, muss ein *Splitting* zwischen dem obligatorischen Teil, der eventuell weiterhin bestimmte Garantien bieten kann, und dem überobligatorischen Teil mit Wahlfreiheit vorgenommen werden. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzung kann die Beurteilung der Modelle ① und ② nach einem ziemlich ähnlichen Muster erfolgen, da sich die beiden Modelle nur durch die obligatorische, systembedingt nicht mit der freien Wahl zu vereinbarende Komponente voneinander unterscheiden.

Modell ③ ist genau genommen kein Szenario der freien Pensionskassenwahl, sondern eher der Flexibilisierung, wie sie übriges im Rahmen der 1. BVG-Revision in bestimmten Bereichen bereits konkret zur Anwendung kommt. Die Analyse zeigt, dass sich dieses Modell nicht wesentlich vor der heutigen Situation unterscheidet. Es stellt eine mögliche Weiterentwicklung des schweizerischen Vorsorgesystems dar, das der steigenden Individualisierung unserer Gesellschaft Rechnung tragen und dem Versicherten im Rahmen der beruflichen Vorsorge bestimmte Wahlmöglichkeiten bieten würde. Das Prinzip der Gegenseitigkeit, auf dem das aktuelle Vorsorgesystem aufbaut, wird durch das Modell jedoch nicht in Frage gestellt. Es wäre allerdings verfrüht zu behaupten, Modell ③ sei eine wünschenswerte Entwicklung. Vielmehr halten wir es für sinnvoller, die Auswirkungen der im Rahmen der 1. BVG-Revision eingeführten Flexibilisierung beispielsweise nach Ablauf einer fünfjährigen Frist zu analysieren, bevor über eine allfällige Verstärkung der individuellen Elemente entschieden wird.

Modell ① und ② sind zum heutigen Zeitpunkt hingegen weder eine glaubwürdige Alternative für die 2. Säule noch eine wünschenswerte Entwicklung. Die Vorteile, die eine Einführung der freien

Pensionskassenwahl mit sich bringen könnte, erweisen sich als Augenwischerei, während der Risikotransfer auf den Versicherten dramatische Folgen haben könnte. Sogar die Weltbank räumt - mit Verweis auf die Schweiz - ein, dass ein individuelles Personalvorsorgesystem für Länder mit einer bereits bestehenden umfassenden Betriebsvorsorge nicht unbedingt erstrebenswert ist.

Allgemein betrachtet gelangt die Machbarkeitsstudie für eine freie Pensionskassenwahl zu folgendem Schluss:

1. Im Zusammenhang mit der freien Pensionskassenwahl stellt sich die grundlegende Frage, welche Fälle gedeckt sind: Die derzeitigen Modelle der freien Personalvorsorge beschränken sich im Allgemeinen auf die Altersleistungen. In den theoretischen Studien zur Einführung der freien Wahl in der schweizerischen Berufsvorsorge werden das Risiko Alter und die Risiken Invalidität und Tod in der Regel getrennt. Demzufolge ist auch die Einführung der Wahlfreiheit in einem System, das alle drei Fälle deckt (Alter, Invalidität und Tod), ein grundlegendes Problem.
2. Die freie Wahl der Pensionskasse wälzt die Risiken und Verantwortlichkeiten auf den Versicherten ab und ist deshalb mit jeglicher Form von Garantie und Solidarität unvereinbar. Insbesondere macht sie ein strenges Splitting zwischen einer obligatorischen Mindestvorsorge, die, sofern sie beibehalten wird, mit einem Vertragszwang und fehlenden Reserven für Gesundheitsrisiken einhergeht, und einer freien überobligatorischen Vorsorge notwendig, welche zur Abdeckung des Antiselektionsrisikos solche Reserven einführen muss.
3. Die versicherungstechnische Verwaltung einer kollektiven Vorsorge wie der 2. Säule unterscheidet sich massgeblich von derjenigen eines Systems mit individuellen Verträgen. Der finanzielle Aufwand für die Kundenakquisition, die Verwaltung und die prudentiellen Regeln für Einzelversicherungen sind allesamt höher als bei einer Kollektivversicherung. Ausserdem entfällt innerhalb der Kasse die Solidarität zwischen den beitragszahlenden Versicherten und den Rentenbezüglern. Damit erhöhen sich die Kosten für Einzelversicherungen im Verhältnis zu Gruppenversicherungen, die ihren Kostenaufwand aufgrund des Masseneffekts senken können.
4. Die administrativen Kosten stehen im Allgemeinen in direktem Zusammenhang mit der Grösse der Vorsorgeeinrichtung. Eine freie Pensionskassenwahl treibt die durchschnittliche Grösse der Vorsorgeeinrichtungen allerdings nicht zwingend in die Höhe. Empirisch kann hingegen nachgewiesen werden, dass die administrative Verwaltung eines individualisierten Vorsorgesystems hohe Kosten verursacht, die bis zu 50%⁴ des während des Berufslebens erwirtschafteten Altersguthaben ausmachen können (Beispiel Vereinigtes Königreich).
5. Bei einer freien Pensionskassenwahl sind die Kosten für Leibrenten, bestehend aus den administrativen Kosten, dem Verwaltungsaufwand für die Rentenauszahlung, dem Sicherheitszuschlag und dem Antiselektionsrisiko, wesentlich höher als bei einer Kollektivvorsorge. Da eine Rente im Verhältnis teurer ist als ein Kapitalbezug, besteht zudem die Gefahr, dass sich die Versicherten, sofern gesetzlich und steuerrechtlich möglich,

⁴ inkl. Kosten für Leibrenten

systematisch für einen Kapitalbezug entscheiden, was auch sozial nicht ohne Folgen bleiben würde (Woher ein Ersatzeinkommen nehmen, wenn das Kapital vollständig aufgebraucht ist?).

6. Die freie Wahl der Anlagestrategie setzt eine umfassende Ausbildung und einen hohen Informationsstand von Seiten der Versicherten voraus. Das wiederum wirft die Frage auf, wer für die damit verbundenen Kosten aufkommt. Es reicht nicht, den Beteiligten die Möglichkeit zu bieten, selbst über die Vermögensanlage zu entscheiden, sie sollen diese Wahlfreiheit auch in Kenntnis der Sachlage ausüben können. Sonst besteht die Gefahr, dass das Vorsorgesystem nur ein paar Privilegierten zu Gute kommt.
7. Im Zusammenhang mit der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung und/oder der Anlagestrategie stellt sich die Frage, ob die Versicherten überhaupt Willens oder dazu in der Lage sind, Entscheidungen zu treffen, die einen hohen Informations- und Wissensstand voraussetzen. Es besteht die Gefahr, dass sich der Versicherte für die Standardlösung und damit auch für die einfachste, verständlichste und beruhigendste Lösung, das heisst für die vom System vorgegebene Lösung entscheidet.
8. Ein einzelner Versicherter ist den zeitlich bedingten Wertschwankungen der Kapitalanlagen stärker ausgesetzt als eine Gruppe, denn diese kann über einen längeren Zeitraum planen. Aufgrund des Prinzips der Gegenseitigkeit bekommen die in einer Pensionskasse Versicherten den konjunkturbedingten Rückgang der Vermögenswerte nicht direkt zu spüren. Demgegenüber wird bei einer frei wählbaren Vorsorge die Höhe der Leistungen entsprechend gekürzt, wenn diese in einer ungünstigen Konjunkturlage bezogen werden.
9. Der Grundsatz der Parität, wie er in der heutigen Gesetzgebung zum Tragen kommt, ist nicht mit einer frei wählbaren Vorsorge vereinbar. Eine Flexibilisierung mit mehr Rechten und Eigenverantwortung der Versicherten verlangt nach einer Neudefinition der Rolle des geschäftsführenden Organs und des sozialpartnerschaftlichen Modells der heutigen 2. Säule.
10. Die allgemeine Lage ist für Pensionskassen im Allgemeinen und für eine Erhöhung der Beiträge im Besonderen eher ungünstig, insbesondere zu einem Zeitpunkt, in dem die Verschlechterung der demografischen Verhältnisse nach zusätzlichen finanziellen Mitteln verlangt. Die Einführung der freien Wahl und die damit verbundene Trennung von Firma und Vorsorgeeinrichtung könnte einigen Arbeitgebern als Vorwand dienen, sich schrittweise aus der überobligatorischen Vorsorge zurückzuziehen.
11. Die Einführung der freien Pensionskassenwahl hätte eine radikale Veränderung der bisherigen Berufsvorsorge zur Folge und würde die Auflösung bestehender Pensionskassen bedingen. Insbesondere müssten die firmengebundenen Pensionskassen durch Fachstellen für die Verwaltung der individuellen Vorsorgekonten ersetzt werden. Zudem würde ein Wechsel zur freien Pensionskassenwahl das Ende der im Leistungsprimat organisierten Vorsorgeeinrichtungen und der öffentlichen Kassen mit gemischtem Finanzierungssystem bedeuten.

4. Empfehlungen

Die wirklichen Herausforderungen der Berufsvorsorge liegen nicht in der Einführung der freien Pensionskassenwahl, sondern vielmehr in der Stärkung der Kollektivstrukturen und der Verbesserung ihrer Wahrnehmung. Die Schockwirkung der Ereignisse von 2000 bis 2002 hat die Schwächen des Systems ans Licht der Öffentlichkeit gebracht. Die Börsenkrise hat das auf dem Mythos der absoluten Sicherheit des Kapitalisierungssystems aufgebaute Vertrauen in die 2. Säule erschüttert und die Sicherheit der Rentenauszahlung in Frage gestellt.

Zur Sicherstellung eines langfristigen Gleichgewichts formulieren wir folgende Empfehlungen:

1. Förderung der Gründung von Gemeinschaftseinrichtungen
2. Einrichtung einer zentralen Rückversicherungsorganisation
3. Erstellung realistischer und entpolitisierter versicherungstechnischer Grundlagen
4. Anpassung der Renten an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten
5. Verbesserung der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen
6. Ausarbeitung von Grundsätzen zur Führung von Vorsorgeeinrichtungen
7. Verbesserung der Kommunikation mit den Versicherten
8. Begrenzung der Komplexität der Gesetze
9. Evaluation der Auswirkungen der 1. Revision auf die Flexibilisierung
10. Gründung einer eidgenössischen Überwachungsstelle für die Vorsorge

Der Einführung der freien Pensionskassenwahl ist zum heutigen Zeitpunkt kein zentrales Thema und auch in Zukunft nicht wünschenswert. Wenn die 2. Säule das Vertrauen der Bevölkerung wiedergewinnen will, muss sie ihre kollektiven Strukturen stärken, zeigen, dass sie in der Lage ist, die Renten zumindest teilweise der Entwicklung der Lebenshaltungskosten (Inflation) anzupassen und ihre Risiken (Invalidität und Tod) zu den bestmöglichen Bedingungen rückzuversichern. Ferner muss sie über eine gewisse Flexibilität in Bezug auf den Deckungsgrad verfügen, damit sie ihr finanzielles Gleichgewicht nicht nur kurz-, sondern auch langfristig sicherstellen kann.

Résumé

1. Introduction

Les systèmes de retraite des pays industrialisés font depuis plusieurs décennies déjà l'objet d'un débat important concernant notamment leur pérennité : l'évolution du rapport démographique, les difficultés de financement à long terme, les pressions néolibérales pour un désengagement de l'Etat et une privatisation du système et, enfin, la perte de confiance générée par l'évolution récente des marchés financiers sont des éléments qui participent à l'actualité du débat sur l'avenir du système de pensions. L'évolution de la société vers plus d'individualisation touche également aujourd'hui les régimes de retraite. En Suisse, une discussion sur les questions liées à la prévoyance professionnelle est engagée depuis une quinzaine d'années : elle a notamment donné lieu à des réflexions sur l'introduction d'un libre choix de la caisse de pensions par le salarié. En outre, le régime actuel de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) connaît déjà un certain nombre d'éléments d'individualisation, renforcés à partir de 1995 avec l'introduction de la loi fédérale sur le libre passage et la possibilité de retrait de capital pour accéder à la propriété (avec une dimension importante de transfert des risques *décès* et *invalidité* au salarié).

Le mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) porte sur l'étude de la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en Suisse. Il prend en compte trois scénarios de libre choix de la caisse de pensions :

1. le libre choix intégral ;
2. le libre choix partiel (uniquement dans le domaine étendu : liberté de contracter une solution externe à la caisse de pensions) ;
3. le libre choix partiel (uniquement dans le domaine étendu : liberté de contracter une solution interne à la caisse de pensions).

Le cadre du projet précise par ailleurs que les objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle doivent être maintenus. Bien que les modèles présentés par l'OFAS n'y fassent pas directement allusion, il convient de mentionner que la question du libre choix, qui comprend une dimension importante de transfert de risque à l'assuré, se pose différemment si l'on aborde l'ensemble des risques⁵ couverts par le 2^e pilier actuel (vieillesse, invalidité ou décès) ou si l'on traite simplement le risque *vieillesse* dans une approche d'épargne.

Pittet Associés et J.-A. Schneider, avocat et docteur en droit, réalisent cette étude dans une approche empirique et comparative approfondie de cinq pays ayant introduit un système de libre choix à différents niveaux. Cette étude met en évidence les divers contextes nationaux dans lesquels le libre choix s'inscrit et souligne l'interaction existant entre les différents étages d'un régime de pensions.

⁵ Le terme de *risque* doit être compris ici dans son acception assurantielle, soit comme l'éventualité d'un événement aléatoire, ne dépendant donc pas de la volonté des parties, et donnant lieu éventuellement à une prestation d'assurance. La réalisation de ce risque constitue le sinistre.

Enfin, les auteurs, en tant que praticiens des régimes de pensions, intègrent ces éléments comparatifs aux réalités du système de prévoyance professionnelle suisse.

2. Approche comparative

Des éléments d'individualisation et de transfert du risque à l'assuré ont été mis en place dans les régimes de retraite de plusieurs Etats. Le cadre dans lequel s'exerce le choix individuel varie toutefois d'un système à l'autre.

Au *Chili*, depuis le remplacement du système étatique par des comptes individuels obligatoires au début des années 1980, les employés sont amenés à prendre deux décisions principales : choix de l'institution de prévoyance (AFP) et du type de placement au sein de l'AFP. Au moment de la prise de la retraite – choisi par l'affilié –, trois modalités alternatives de pensions sont proposées (rente viagère, rente temporaire avec rente viagère différée, retraits programmés). En cas de rentes viagères, le salarié doit déterminer auprès de quelle compagnie d'assurances sur la vie il désire être affilié. Le rôle de l'Etat est double : garantie de prestations minimales, financées par le budget de l'Etat, et surveillance des institutions de prévoyance.

Aux *Etats-Unis*, l'introduction du libre choix a vu le jour avec l'apparition des plans 401(k), un type de plans à cotisations définies⁶, que l'employeur peut proposer à ses employés. La participation étant volontaire, ceux-ci doivent définir s'il est judicieux d'y prendre part ou non, ensuite ils doivent décider à quelle hauteur contribuer, puis comment investir les fonds. Au moment d'un changement d'emploi, l'affectation du capital accumulé peut être définie par l'assuré, avec la possibilité notamment de retrait anticipé de liquidités. Enfin, à la sortie, le salarié peut éventuellement déterminer le mode d'utilisation (capital ou achat d'une rente). Dans le cadre de ces plans, l'intervention étatique se limite essentiellement aux encouragements fiscaux.

En 1988, le *Royaume-Uni* a introduit la possibilité de quitter le deuxième étage étatique ou professionnel pour ouvrir des comptes individuels à cotisations définies auprès d'une compagnie d'assurances⁷ ou, dès 2001, dans le cadre des plans *Stakeholder Pensions*. Cette sortie conventionnelle est fortement encouragée par le gouvernement qui octroie d'importantes déductions fiscales. Des réductions de cotisations à la sécurité sociale sont accordées pour autant que le montant de cette réduction soit versé sur un compte individuel. Cette cotisation minimale représente la seule garantie étatique.

La *Suède* a introduit à la fin des années 1990 des comptes individuels au niveau du régime étatique universel en répartition et au niveau des régimes professionnels. Suite à cette réforme, les assurés doivent choisir le fonds de placement destiné à gérer une part de leurs cotisations. Dans le cadre du régime étatique, ils doivent opter entre plus de 500 fonds de placement proposés, dans lesquels ils désirent investir une cotisation à hauteur de 2,5% de leur revenu (sur une cotisation totale de 18,5%).

⁶ Les plans à cotisations définies américains [*defined contribution plans*] se différencient des plans suisses en primauté de cotisations par leur absence de garantie. Un plan en primauté de cotisations dans le cadre de la LPP garantit notamment le capital, un rendement minimal, la conversion en rente viagère et les risques *décès* et *invalidité*.

⁷ Ce nouveau système a par ailleurs engendré un des plus importants scandales financiers de l'histoire contemporaine, l'affaire de *mis-selling*. Suite à ce scandale, les compagnies d'assurance ont dû payer plus de GBP 10 milliards de dommages aux assurés.

Le choix individuel dans le cadre du régime professionnel fonctionne d'une façon similaire : le gestionnaire et le type d'épargne d'une cotisation variant entre 2,0% et 4,5% doivent être choisis par l'individu. Dans les deux régimes, toutes les démarches administratives passent par des agences centrales qui font office d'intermédiaires entre les gestionnaires des fonds de placement et les assurés. En outre, la sortie à la retraite se fait obligatoirement en rente dans le cadre d'un régime étatique.

En *Australie*, environ un quart de la population active dispose du choix de l'institution de prévoyance professionnelle. De plus, une large majorité des affiliés peut décider du fonds de placement dans lequel investir les cotisations. Toutefois, ce n'est qu'à partir de juillet 2005 qu'une nouvelle législation au niveau national harmonise le choix individuel de l'institution de prévoyance. Jusqu'alors, ce choix dépendait avant tout des conventions collectives ou de la législation en vigueur dans certains Etats.

3. Synthèse de l'étude de faisabilité

Le mandat propose trois scénarios à évaluer : un scénario de libre choix intégral et deux scénarios de libre choix partiel. Il convient de notre point de vue de les reformuler en définissant le modèle ① comme un scénario de *libre choix intégral*, le modèle ② comme un scénario de *libre choix partiel limité au domaine étendu* et, enfin, le modèle ③ comme un scénario de *flexibilisation*.

L'analyse montre que, en termes d'organisation du régime, une question fondamentale relative à l'existence d'une assurance minimale obligatoire, à l'octroi de garanties et au règlement de l'obligation de contracter incombant à l'institution de prévoyance (accompagnée de l'existence d'éventuelles réserves) doit être résolue. Ces éléments ne sont pas en effet compatibles avec un régime de libre choix. Si d'aventure un tel régime veut conserver ces éléments de protection du salarié, il doit introduire un *splitting* entre la partie obligatoire, offrant éventuellement certaines garanties, et la partie étendue, qui permet l'exercice du libre choix. Une fois cette question initiale traitée, l'évaluation des modèles ① et ② s'effectue selon une grille relativement similaire, dans la mesure où ces modèles ne diffèrent que par la composante obligatoire, par définition incompatible avec le libre choix.

Le modèle ③ n'est pas à proprement parler un scénario de libre choix mais plutôt un scénario de flexibilisation, qui trouve d'ailleurs déjà certaines applications concrètes dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. L'analyse montre que ce modèle ne présente pas de différences essentielles par rapport à la situation actuelle. Il constitue une évolution possible du système de prévoyance suisse, qui permettrait d'intégrer les effets de l'individualisation croissante de la société dans la gestion de la caisse de pensions, en offrant des éléments de choix à l'assuré. Ce scénario ne remet toutefois pas en cause les fondements mutualistes du régime de prévoyance actuel. Présente-t-il alors une évolution souhaitable ? Il est à notre sens prématuré de l'affirmer. Nous préférons au préalable analyser les effets de la flexibilisation introduite dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, par exemple après un délai de cinq ans, avant de décider éventuellement de renforcer les éléments d'individualisation.

En revanche, les modèles ① et ② ne constituent pas aujourd'hui une alternative crédible pour l'avenir du 2^e pilier, ni une évolution souhaitable. Les avantages que pourrait présenter l'introduction du libre choix relèvent plutôt du leurre, alors que les conséquences en termes de transfert de risques à l'assuré peuvent se révéler dramatiques. Même la Banque mondiale reconnaît, en citant nommément

la Suisse, qu'un régime de comptes individualisés n'est pas forcément une solution pour les pays qui disposent déjà d'un régime professionnel substantiel.

D'un point de vue général, l'étude de faisabilité aboutit aux conclusions suivantes relatives au fonctionnement d'un régime de libre choix :

1. Une question essentielle qui se pose par rapport à un régime de libre choix est celle des éventualités couvertes : les régimes de libre choix existants ne couvrent en général que la retraite. Les études théoriques sur l'introduction du libre choix dans la prévoyance professionnelle suisse séparent généralement la vieillesse des risques d'invalidité et de décès. Par conséquent, l'introduction d'un système de libre choix dans un régime qui assure les trois éventualités (retraite, invalidité et décès) pose un problème fondamental.
2. Un système de libre choix qui transfère les risques et responsabilités à l'assuré est incompatible avec toute forme de garantie ou de solidarité. En particulier, il impose un *splitting* imperméable entre un régime minimal obligatoire, s'il est maintenu, caractérisé par l'obligation de contracter et l'absence de réserves pour raison de santé, et un régime étendu libre, qui doit introduire de telles réserves pour se protéger du phénomène d'antisélection.
3. La gestion assurantielle d'un système collectif, comme le 2^e pilier, est différente de celle d'un système basé sur des contrats individuels. En effet, les frais d'acquisition, les frais de gestion et les normes prudentielles appliquées à une assurance individuelle sont systématiquement plus élevés que ceux d'une assurance collective. En outre, le lien de solidarité qui continue d'exister entre assurés actifs et bénéficiaires de rentes d'une caisse de pensions disparaît. Par conséquent, le coût d'une assurance individuelle est systématiquement plus élevé que celui d'une assurance de groupes, qui bénéficie d'un effet de masse induisant une réduction des coûts.
4. Les frais administratifs sont généralement corrélés à la taille de l'institution de prévoyance. Un régime de libre choix n'implique toutefois pas forcément une augmentation de la taille moyenne des institutions. En revanche, on constate empiriquement que la gestion administrative d'un régime de pensions individualisé génère des frais importants, pouvant représenter jusqu'à 50%⁸ environ de l'avoir accumulé au cours d'une carrière (exemple britannique).
5. Les coûts de la sortie en rente viagère, constitués des frais administratifs, de la gestion du versement des rentes, du chargement de sécurité nécessaire et du phénomène d'antisélection, sont beaucoup plus importants dans un régime de libre choix que dans un régime collectif. En outre, le coût d'une rente devenant proportionnellement plus cher qu'un retrait en capital, les assurés risquent, si la législation et la fiscalité le permettent, de préférer systématiquement le retrait en capital, avec les conséquences sociales liées à un tel choix (quel revenu de substitution lorsque le capital est complètement consommé ?).
6. L'exercice du libre choix dans le domaine des placements exige un niveau important et constant de formation et d'information des salariés, avec la question corollaire du coût de la formation et

⁸ Y compris le coût de la sortie en rente.

de savoir qui le supporte. Permettre un libre choix des placements sans donner aux participants les moyens de l'exercer en termes de compétences revient à créer un régime destiné à quelques privilégiés.

7. Le problème fondamental qui se pose dans le cadre du libre choix de l'institution de prévoyance et/ou des placements réside dans la compétence et l'envie de l'assuré de prendre des décisions nécessitant un niveau d'information important et un degré de connaissance certain. Par conséquent, cette situation pousse l'assuré à réaliser le choix par défaut, respectivement le choix le plus simple, le plus rassurant et le plus compréhensible pour lui (soit le choix d'office proposé par le système). L'assuré exerce rarement dans les faits son libre choix.
8. Un assuré est individuellement beaucoup plus sensible à la temporalité des fluctuations de valeur des placements qu'un collectif, qui peut appréhender un horizon-temps beaucoup plus long. Par le biais de la mutualisation, dans le cadre d'une caisse de pensions, un assuré ne subit pas directement les conséquences d'une baisse conjoncturelle de la valeur des actifs. Au contraire, dans un contexte de libre choix, un assuré souhaitant bénéficier de prestations, dans une conjoncture défavorable, voit directement leur niveau baisser.
9. La notion de parité telle qu'elle existe dans la législation actuelle n'est pas compatible avec un régime de libre choix. Une flexibilisation octroyant plus de droits et de responsabilités à l'assuré demande certainement une redéfinition du rôle de l'organe dirigeant et du modèle de partenariat social tel qu'il est pratiqué actuellement dans le 2^e pilier.
10. Le climat général actuel n'est globalement pas favorable aux régimes de pensions et à une augmentation de l'effort contributif, à un moment où la dégradation du rapport démographique va nécessiter des moyens financiers supplémentaires. L'introduction du libre choix, avec la perte de lien entre l'entreprise et l'institution de prévoyance, risque de fournir un prétexte à certains employeurs pour se retirer progressivement de la prévoyance étendue.
11. L'introduction d'un système de libre choix provoquerait un changement radical de la prévoyance professionnelle actuelle et exigerait la liquidation des caisses de pensions existantes. En particulier, les caisses de pensions autonomes liées à un employeur devraient être remplacées par des entités spécialisées dans la gestion des comptes de prévoyance individualisés. En outre, le passage vers un modèle de comptes individualisés marquerait la fin des institutions de prévoyance organisées selon la primauté des prestations et des caisses de pensions publiques appliquant un système financier mixte.

4. Recommandations

Les véritables défis de la prévoyance professionnelle ne résident pas dans l'introduction du libre choix de la caisse de pensions, mais plutôt dans le renforcement des structures collectives et l'amélioration de son image. L'électrochoc des années 2000 à 2002 a fait apparaître au grand jour et à l'ensemble de la population certaines faiblesses du système. Construite sur le mythe de la sécurité absolue du système financier de la capitalisation, la confiance dans le 2^e pilier a été ébranlée par la crise des marchés boursiers, qui a remis en cause la sécurité du versement des rentes.

Nous formulons les dix recommandations suivantes afin d'assurer l'équilibre du régime à long terme :

1. Favoriser la création de fondations communes
2. Créer un organisme central de réassurance
3. Constituer des bases actuarielles réalistes et dépolitisées
4. Adapter les rentes à l'évolution du coût de la vie
5. Améliorer la surveillance des institutions de prévoyance
6. Développer les principes de gouvernance des institutions de prévoyance
7. Améliorer la communication avec les assurés
8. Limiter la complexité législative
9. Evaluer les effets de la 1^{re} révision au niveau de la flexibilisation
10. Créer un observatoire fédéral de la prévoyance.

L'introduction du libre choix de la caisse de pensions ne constitue pas à notre sens un enjeu actuel majeur pour le 2^e pilier, ni une évolution souhaitable. Afin de regagner la confiance de la population, il est indispensable que le 2^e pilier puisse renforcer ses structures collectives, montrer sa capacité à indexer, au moins partiellement, les rentes qu'il sert à l'évolution du coût de la vie (inflation), bénéficier de possibilités de réassurer aux meilleures conditions possibles ses risques (invalidité et décès) et jouir d'une certaine flexibilité en ce qui concerne son degré de couverture afin d'assurer son équilibre financier non pas à court, mais à long terme.

Riassunto

1. Introduzione

Da anni i sistemi pensionistici dei paesi industrializzati sono oggetto di ampi dibattiti, soprattutto per quanto riguarda la loro perennità: l'evoluzione del rapporto demografico, le difficoltà di finanziamento a lunga scadenza, le pressioni neoliberali a favore di un progressivo disimpegno dello Stato e di una privatizzazione del sistema e la perdita di fiducia provocata dalle recenti evoluzioni dei mercati finanziari sono elementi che rendono ancora più attuale il dibattito sul futuro del sistema pensionistico. L'evoluzione della società verso un maggiore individualismo tocca da vicino anche i regimi pensionistici. In Svizzera il dibattito sulla previdenza professionale è in corso da una quindicina d'anni e ha dato luogo a riflessioni sull'introduzione della libera scelta della cassa pensioni da parte dei salariati. Inoltre l'attuale regime della Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) prevede già alcuni elementi tendenti all'individualizzazione, rafforzati dall'introduzione della legge federale sul libero passaggio nel 1995 e dalla possibilità di ritirare il proprio capitale previdenziale per accedere alla proprietà di abitazioni (con un sostanziale trasferimento dei rischi di *decesso e invalidità* al salariato).

Il mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) concerne lo studio della fattibilità della libera scelta della cassa pensioni in Svizzera. Esso analizza tre modelli di libera scelta della cassa pensioni :

1. libera scelta integrale;
2. libera scelta parziale (unicamente nel regime sovraobbligatorio: libertà di scelta tra le offerte di altre casse pensioni);
3. libera scelta parziale (unicamente nel regime sovraobbligatorio: libertà di scelta tra più offerte della propria cassa pensioni).

Tra l'altro il progetto precisa che gli obiettivi sociali della previdenza professionale devono essere mantenuti. Malgrado il fatto che i modelli presentati dall'UFAS non vi alludano direttamente, va detto che la questione della libera scelta – che comprende un sostanziale trasferimento dei rischi all'assicurato – si pone in maniera diversa a seconda che si affronti in blocco la totalità dei rischi⁹ coperti dall'attuale 2° pilastro (vecchiaia, invalidità o decesso) o che si prenda in considerazione unicamente il rischio della *vecchiaia* nell'ottica del semplice risparmio.

Pittet Associés e J.-A. Schneider, avvocato e dottore in legge, hanno condotto il presente studio basandosi su un metodo empirico e comparativo approfondito e analizzando cinque paesi che hanno introdotto sistemi di libera scelta con modalità differenti. Il presente studio mette in risalto i diversi contesti nazionali nei quali viene esercitata la libera scelta e sottolinea l'interazione tra i vari livelli dei rispettivi sistemi pensionistici. Alla fine gli autori – in virtù delle loro conoscenze specialistiche nel

⁹ In questo caso il termine di *rischio* va inteso, nella sua accezione assicurativa, come eventualità di un evento aleatorio indipendente dalla volontà delle parti che può dare luogo al versamento di una prestazione assicurativa. La concretizzazione di tale rischio rappresenta un sinistro.

campo dei sistemi pensionistici – hanno integrato questi elementi comparativi nella realtà del sistema di previdenza professionale svizzero.

2. Il metodo comparativo

Alcuni elementi d'individualizzazione e di trasferimento dei rischi all'assicurato sono stati introdotti nei sistemi pensionistici di vari Paesi. Tuttavia l'ambito nel quale si applica la scelta individuale varia da un sistema all'altro.

In *Cile*, da quando il sistema statale è stato sostituito da conti individuali obbligatori, all'inizio degli anni Ottanta, i salariati sono chiamati a prendere due decisioni fondamentali: la scelta dell'istituto di previdenza (AFP) e il tipo di investimento in seno all'AFP. Al momento del pensionamento, scelto dall'assicurato, vengono proposti tre tipi di pensione: rendita vitalizia, rendita temporanea con rendita vitalizia differita, prelievi programmati). Nel caso della rendita vitalizia, il salariato deve decidere a quale compagnia di assicurazioni sulla vita affiliarsi. In questo caso lo Stato svolge una duplice funzione: garantire le prestazioni minime, finanziate mediante fondi pubblici, e sorvegliare gli istituti previdenziali.

Negli *Stati Uniti*, la libera scelta è stata introdotta con la creazione dei piani 401(k), un tipo di piano con contributi prestabiliti¹⁰ che il datore di lavoro può proporre ai propri dipendenti. Poiché l'adesione è facoltativa, il dipendente deve decidere se gli convenga aderirvi o meno e in quale misura; in seguito deve decidere come investire i fondi. Se cambia lavoro, l'assicurato può decidere la destinazione del capitale accumulato e ha la possibilità di effettuare un prelievo anticipato dei fondi. Infine, al momento dell'uscita dall'assicurazione, il salariato ha la possibilità di decidere come impiegare tali fondi (versamento in forma di capitale o acquisto di una rendita). Nell'ambito di questi piani l'intervento statale è limitato essenzialmente alle agevolazioni fiscali.

Nel 1988 il *Regno Unito* ha introdotto la possibilità di uscire dal secondo livello di previdenza statale o professionale per aprire dei conti individuali con contributi prestabiliti presso una compagnia di assicurazioni¹¹ o, dal 2001, nell'ambito dei piani *Stakeholder Pensions*. Questa uscita convenzionale è caldamente incoraggiata dal governo, che concede consistenti agevolazioni fiscali. Sono inoltre concesse riduzioni dei contributi dovuti alla sicurezza sociale, a condizione che questi importi vengano versati su un conto individuale. Questo contributo minimo è l'unica garanzia offerta dallo Stato.

Alla fine degli anni Novanta, la *Svezia* ha introdotto conti individuali sia nell'ambito del sistema statale universale, fondato sulla ripartizione, che in quello dei sistemi professionali. In seguito a questa riforma gli assicurati devono scegliere il fondo d'investimento cui destinare una parte dei loro contributi. Nell'ambito del sistema statale essi possono scegliere tra più di 500 fondi d'investimento nei quali investire un contributo pari al 2,5% del loro reddito (su un contributo complessivo pari al 18,5%). La scelta individuale nell'ambito del regime professionale funziona in maniera analoga: l'assicurato

¹⁰ I piani con contributi prestabiliti americani [*defined contribution plans*] si differenziano dai piani svizzeri basati sul primato dei contributi per via dell'assenza di garanzie. Un piano basato sul primato dei contributi nell'ambito della LPP garantisce il capitale, un rendimento minimo, la conversione in rendita vitalizia e la copertura contro i rischi di *decesso* e *invalidità*.

¹¹ Tra l'altro questo nuovo sistema ha provocato uno dei maggiori scandali finanziari della storia contemporanea, quello del *mis-selling*. In seguito ad esso le compagnie assicurative hanno dovuto versare agli assicurati più di 10 miliardi di sterline quale risarcimento per i danni subiti.

deve stabilire il gerente e il tipo di risparmio per un contributo situato tra il 2,0% e il 4,5% del reddito. In entrambi i regimi tutte le procedure amministrative sono gestite da agenzie centrali che fungono da intermediario tra i gerenti dei fondi d'investimento e gli assicurati. Inoltre l'uscita al momento del pensionamento dà luogo obbligatoriamente ad una rendita nell'ambito del regime statale.

In *Australia* circa un quarto della popolazione attiva ha la facoltà di scegliere il proprio istituto di previdenza professionale. Inoltre la maggior parte degli assicurati può scegliere in quale fondo investire i propri contributi. È però solo dal luglio del 2005 che è entrata in vigore una nuova legislazione nazionale atta ad armonizzare la scelta individuale dell'istituto previdenziale. Fino a quel momento la scelta dipendeva innanzitutto dai contratti collettivi o dalla legislazione in vigore in alcuni Stati.

3. Sintesi dello studio di fattibilità

Il mandato propone l'analisi di tre modelli: uno di libera scelta integrale e due di libera scelta parziale. A nostro parere essi vanno ridefiniti quali ① modello di *libera scelta integrale*, ② modello di *libera scelta parziale limitata al regime sovraobbligatorio* e infine ③ modello di *flessibilizzazione*.

Dal punto di vista dell'organizzazione del regime, l'analisi dimostra che è necessario risolvere innanzitutto la questione fondamentale dell'esistenza di un'assicurazione minima obbligatoria, della concessione di garanzie e della regolamentazione dell'obbligo di contrarre dell'istituto di previdenza (accompagnato da eventuali riserve). Infatti questi elementi non sono compatibili con il regime della libera scelta. Se un regime desidera conservare questi elementi a tutela del salariato, deve introdurre uno *splitting* tra la parte obbligatoria, che offre eventualmente determinate garanzie, e la parte sovraobbligatoria, che permette l'esercizio della libertà di scelta. Una volta risolta questa questione fondamentale, la valutazione dei modelli ① e ② sarà abbastanza simile, in quanto la differenza tra questi due modelli consiste unicamente nella componente obbligatoria, che è per definizione incompatibile con la libera scelta.

La variante ③ non rappresenta un modello di libera scelta in senso stretto, ma piuttosto di flessibilizzazione, che tra l'altro ha già trovato applicazioni pratiche nell'ambito della prima revisione della LPP. L'analisi dimostra che questo modello non presenta sostanziali differenze rispetto alla situazione attuale. Esso costituisce una possibile evoluzione del sistema previdenziale svizzero, in grado di integrare le ripercussioni della crescente individualizzazione della società nella gestione delle casse pensioni offrendo possibilità di scelta agli assicurati. Tuttavia questa ipotesi non rimette in discussione le basi mutualistiche dell'attuale regime previdenziale. Affermare che si tratti di un'evoluzione auspicabile ci sembra prematuro. Prima di optare per un'eventuale rafforzamento dell'individualizzazione preferiremmo analizzare gli effetti della flessibilizzazione introdotta nell'ambito della prima revisione della LPP, per esempio a distanza di cinque anni.

I modelli ① e ②, invece, attualmente non rappresentano un'alternativa credibile per il futuro del 2° pilastro, né un'evoluzione auspicabile. I vantaggi di un'eventuale introduzione della libera scelta sembrano piuttosto effimeri, mentre le conseguenze di un trasferimento dei rischi agli assicurati potrebbero rivelarsi nefaste. Persino la Banca Mondiale riconosce – facendo soprattutto l'esempio della Svizzera – che un regime di conti individuali non è necessariamente la migliore soluzione per i paesi che hanno già un sistema di previdenza professionale ben sviluppato.

In maniera generale, per quanto riguarda il funzionamento del regime di libera scelta lo studio di fattibilità conduce alle seguenti conclusioni:

1. Una delle questioni essenziali in relazione al regime di libera scelta è quella degli eventi coperti: in linea di massima i regimi di libera scelta esistenti coprono unicamente il pensionamento. Di solito, gli studi teorici sull'introduzione della libera scelta nella previdenza professionale svizzera separano la vecchiaia dai rischi d'invalidità e decesso. Per questo motivo l'introduzione di un sistema di libera scelta in un regime che assicura nel contempo questi tre eventi (pensionamento, invalidità e decesso) pone un problema fondamentale.
2. Un sistema di libera scelta che trasferisce i rischi e le responsabilità all'assicurato è incompatibile con qualsiasi forma di garanzia o solidarietà. In particolare esso impone uno *splitting* impermeabile tra un regime minimo obbligatorio (se mantenuto), caratterizzato dall'obbligo di contrarre e dall'assenza di riserve per motivi di salute, ed un regime sovraobbligatorio libero, che è tenuto a costituire queste riserve per proteggersi dal fenomeno di antiselezione.
3. La gestione assicurativa di un sistema collettivo come il 2° pilastro è diversa da quella di un sistema basato su contratti individuali. Infatti, le spese di acquisizione, le spese di gestione e le norme prudenziali applicate ad un'assicurazione individuale sono sistematicamente più elevate di quelle di un'assicurazione collettiva. Inoltre viene a mancare il legame di solidarietà che continua ad esistere tra assicurati attivi e beneficiari di rendite di una cassa pensioni. Ne consegue che il costo di un'assicurazione individuale è sistematicamente più elevato di quello di un'assicurazione collettiva, che beneficia di un effetto di massa che riduce i costi.
4. Le spese amministrative sono di norma correlate alle dimensioni dell'istituto di previdenza. Tuttavia un regime di libera scelta non implica necessariamente un aumento delle dimensioni medie degli istituti. Di fatto, si constata invece che la gestione amministrativa di un regime pensionistico individualizzato genera ingenti spese, che possono ammontare fino al 50%¹² dell'importo accumulato nel corso di tutta una carriera (ad esempio in Gran Bretagna).
5. Le spese di uscita in caso di versamento di una rendita vitalizia, che comprendono le spese amministrative, la gestione del versamento delle rendite, il supplemento di sicurezza necessario ed il fenomeno di antiselezione – sono molto più elevate in un regime di libera scelta rispetto ad un regime collettivo. Inoltre, poiché il costo di una rendita è proporzionalmente più elevato di un prelievo in capitale, c'è il rischio che gli assicurati – preferiscano sistematicamente il prelievo in capitale (qualora la legislazione e la fiscalità lo consentano), con tutte le implicazioni che questa scelta può avere a livello sociale (reddito sostitutivo qualora il capitale fosse completamente esaurito).
6. L'esercizio della libera scelta nel campo degli investimenti richiede un livello d'istruzione ed informazione elevato e costante da parte dei salariati, senza dimenticare la questione del costo di tale istruzione e delle conoscenze necessarie. Consentire la libera scelta degli

¹² Compresa le spese in caso di versamento in forma di rendita.

investimenti senza dare ai partecipanti i mezzi per esercitarla con la competenza necessaria equivale a creare un regime per pochi privilegiati.

7. Il problema fondamentale nell'ambito della libera scelta dell'istituto di previdenza e/o degli investimenti è quello della competenza e della disponibilità dell'assicurato a prendere un certo numero di decisioni per le quali è necessario disporre di un livello d'istruzione e di conoscenze specifiche molto elevato. Pertanto questa situazione spinge l'assicurato ad optare per l'opzione predefinita (quella proposta d'ufficio dal sistema) ovvero per quella più semplice, rassicurante e comprensibile per lui. Quindi, di fatto, l'assicurato esercita raramente il diritto della libera scelta.
8. Individualmente, un assicurato è molto più esposto alla temporalità delle oscillazioni del valore degli investimenti rispetto ad un collettivo di assicurati, che può contare su un orizzonte temporale molto più esteso. Grazie alla mutualizzazione, nell'ambito di una cassa pensioni un assicurato non subisce direttamente le conseguenze di una diminuzione congiunturale del valore degli attivi, mentre in un contesto di libera scelta l'assicurato che desidera beneficiare delle prestazioni in un periodo di congiuntura sfavorevole subisce direttamente le conseguenze della diminuzione del valore del suo capitale previdenziale.
9. La nozione di parità della legislazione vigente non è compatibile con un regime di libera scelta. Una flessibilizzazione volta a dare maggiori diritti e responsabilità all'assicurato richiede una ridefinizione del ruolo dell'organo dirigente e del modello di partenariato sociale attualmente in vigore nel regime del 2° pilastro.
10. Il clima che regna attualmente non è affatto favorevole ai regimi pensionistici e ad un aumento dello sforzo contributivo, in un periodo in cui il deterioramento del rapporto demografico richiede l'impiego di risorse finanziarie supplementari. L'introduzione della libera scelta – con il conseguente scioglimento del legame tra impresa ed istituto previdenziale – rischia di dare ad alcuni datori di lavoro un pretesto per ritirarsi progressivamente dalla previdenza sovraobbligatoria.
11. L'introduzione di un sistema di libera scelta provocherebbe un cambiamento radicale della previdenza professionale attuale e renderebbe necessaria la liquidazione delle casse pensioni esistenti. In particolare le casse pensioni autonome legate ad un determinato datore di lavoro dovrebbero essere sostituite da enti specializzati nella gestione dei conti previdenziali individuali. Inoltre il passaggio ad un modello di conti individuali segnerebbe la fine degli istituti previdenziali organizzati in base al primato delle prestazioni e delle casse pensioni pubbliche che applicano un sistema finanziario misto.

3. Raccomandazioni

La vera sfida della previdenza professionale non sta nell'introduzione della libera scelta della cassa pensioni, ma piuttosto nel potenziamento delle strutture collettive e nel miglioramento della loro immagine. Lo choc degli anni 2000-2002 ha portato alla luce e mostrato all'opinione pubblica le lacune del sistema. La fiducia nel 2° pilastro – costruita sul mito della sicurezza assoluta del sistema

finanziario della capitalizzazione – si è fortemente incrinata in seguito alla crisi dei mercati borsistici, che ha rimesso in discussione la sicurezza del versamento delle rendite.

Di seguito proponiamo un elenco di dieci raccomandazioni volte ad assicurare l'equilibrio del regime previdenziale a lungo termine:

1. Favorire la creazione di fondazioni comuni
2. Creare un organo centrale di riassicurazione
3. Costituire basi attuariali realistiche non condizionate da riflessioni di tipo politico
4. Adattare le rendite all'evoluzione del costo della vita
5. Migliorare la vigilanza sugli istituti di previdenza
6. Sviluppare i principi di buon governo degli istituti previdenziali
7. Migliorare la comunicazione con gli assicurati
8. Limitare la complessità delle leggi
9. Valutare le ripercussioni della prima revisione della LPP in materia di flessibilizzazione
10. Creare un osservatorio federale della previdenza.

È nostro parere che l'introduzione della libera scelta della cassa pensioni non sia attualmente una questione cruciale per il 2° pilastro né un'evoluzione auspicabile dello stesso. Se si vuole riconquistare la fiducia della popolazione è indispensabile rafforzare le strutture collettive del 2° pilastro, mostrare la sua capacità di indicizzare anche solo parzialmente le rendite in base all'evoluzione del costo della vita (inflazione), dargli la possibilità di riassicurare i propri rischi (invalidità e decesso) alle migliori condizioni possibili e permettergli una certa flessibilità per quanto riguarda il grado di copertura, al fine di assicurarne l'equilibrio finanziario non a breve, ma piuttosto a lungo termine.

Summary

1. Introduction

For several decades now pension systems in industrialised countries have been the focus of an important debate concerning in particular their future existence. Changes in the demographic ratio, difficulties regarding long-term funding, neo-liberal pressure for state systems to be privatised and, finally, a loss of confidence among the public caused by recent developments in financial markets are all factors which make the debate surrounding the future of pension systems a highly relevant topic today. The current social shift towards increased individualisation also affects retirement schemes. In Switzerland there has already been a fifteen-year discussion surrounding occupational benefit plans which has resulted among other things in the idea of introducing a free choice of pension funds for workers. Moreover, the current Federal Occupational Old-Age and Survivors' Pension Fund Act (LPP) already allows for a certain degree of individualisation, reinforced by the introduction in 1995 of the federal Freedom of Transfer Act that encourages workers to use vested pension accruals to buy real estate (which results in the worker taking on a larger risk with regard to *death* and *incapacity*).

The mandate of the Federal Social Insurance Office (FSIO) was to carry out a feasibility study concerning the free choice of pension funds in Switzerland. The study takes into account three possible scenarios:

1. a completely free choice,
2. a partially free choice (solely in the domain in excess of the mandatory minimum level: freedom to choose a solution outside the pension fund),
3. a partially free choice (solely in the domain in excess of the mandatory minimum level: freedom to choose a solution within the pension fund).

In addition, the framework of the project stipulates that the social aims of occupational insurance must be respected. Although the models presented by the FSIO do not say so explicitly, it should be mentioned that the question of freedom of choice, which entails a considerable increase in risk for the employee, takes on a different meaning if one considers all the risks¹³ covered by the present 2nd pillar (old-age, incapacity or death) or if one considers only the *old-age* risk in relation to savings.

Pittet Associates have carried out this study in collaboration with a lawyer, J.-A. Schneider, adopting an in-depth empirical and comparative approach involving five countries that have introduced a system of freedom of choice at different levels. The results of the study describe the different national contexts within which freedom of choice is exercised and underlines the interaction between the different levels of a pension scheme. Finally, as pension fund advisors, the authors have integrated these comparative elements into the realities of the occupational pension system in Switzerland.

¹³ In this context, the term *risk* is used as in the insurance field, i.e. implying the possibility of a random event which is not willfully caused by the parties involved and which may result in compensation from an insurance fund. If such a random event happens the insured person may put in a claim.

2. The comparative approach

In several countries, retirement schemes have been adopted which include elements of individualisation and increased risk for the employee. The scope of individual choice varies from one system to another, however.

In *Chile*, since the state system was replaced by compulsory individual savings accounts in the early 1980s, employees have had to take two main decisions: to choose an occupational pension fund and to decide on the type of investment strategy they want to adopt. When they take retirement – which is the decision of the employee – they have three pension options (a life annuity, a temporary pension with a life annuity at a later point, regular pension payments). In the case of a life annuity, the employee has to choose a life insurance company. The state plays a dual role in that it guarantees minimum benefits, funded from the state coffers, and supervises pension funds.

In the *United States*, freedom of choice was introduced along with the 401(k) plan – a type of pension plan with defined contributions¹⁴ - which an employer may propose to his or her employees. Since participation in such a scheme is voluntary, the employees have to decide whether it is advisable to join or not. Then they must decide on how much they wish to contribute and how the funds should be invested. If a worker changes jobs, he or she decides how much of the accumulated capital is to be transferred, since some of the capital may be withdrawn in cash. Finally, on leaving a pension fund he or she may be allowed to determine how the accrued amount is to be used (as capital or to buy into a further pension fund). With regard to these plans, the state only intervenes basically through tax relief.

In 1988, the *United Kingdom* introduced a system whereby a worker could opt out of the state or occupational 2nd pillar insurance scheme and open an individual account with an insurance company with defined contributions¹⁵ or, from 2001 on, a stakeholder pension. This opting out of collective insurance is strongly encouraged by the government through attractive tax deductions. Social security contributions can be reduced on condition that the amount of the reduction is paid into an individual account. This minimal contribution represents the only guarantee offered by the state.

At the end of the 1990s *Sweden* introduced individual accounts into the universal state system of distribution as well as into occupational pension funds. According to this new measure, workers have to choose an investment fund to manage part of their contributions. Within the state system they have to choose between over 500 investment funds that are proposed in which to invest a contribution of 2.5% of their income (out of a total contribution of 18.5%). Individual choice with regard to the occupational pension fund works in a similar way: the administrator and the type of fund in which contributions are saved ranging from 2.0% to 4.5% are chosen by the individual. In both systems all the administrative work is carried out by central agencies which act as intermediaries between the investment fund managers and those insured. Moreover, benefits from the state system can only be paid out as a pension.

¹⁴ The American defined contribution plans differ from Swiss plans with primacy of contributions mainly by the absence of a guarantee. A primacy of contributions plan within the framework of the LPP guarantees in particular the capital, a minimum income (pension), conversion to a life annuity, as well as covering the risk of *death* and *incapacity*.

¹⁵ Incidentally, this new system led to one of the greatest financial scandals in modern history involving mis-selling. Following this affair insurance companies were obliged to pay over £10 billion in damages to those who had taken out insurance with them.

In *Australia* around one quarter of the working population can choose their occupational pension fund. In addition, a large majority of those insured may choose the investment fund into which they pay their contributions. It was only in July 2005, however, that new legislation came into force whereby individual choice as to a pension fund is standardised throughout the country. Previously, this choice depended primarily on collective agreements or legislation in place in certain states.

3. Summary of the feasibility study

The results include three scenarios to be evaluated: one scenario involving a full choice and two involving a partial choice. From our point of view, it is easier to reformulate them by defining model ① as a scenario of *integral full choice*, model ② as a scenario of *partial choice limited in scope*, and finally model ③ as a *flexible* scenario.

An analysis shows that, in relation to the organisation of the scheme, one fundamental question relating to the existence of a compulsory minimal insurance, guarantees and regulations concerning contractual obligation on the part of the pension fund (together with the existence of reserves if necessary) needs to be answered. In effect these elements are not compatible with a system of free choice. If by any chance the intention under such a system is to preserve these protective elements for the worker, a *splitting* factor must be introduced between the compulsory part, possibly offering certain guarantees, and the more extensive part which allows the worker to exercise freedom of choice. Once this initial question has been dealt with models ① and ② can be applied using a relatively similar grid, insofar as these two models differ only in the compulsory element, which by definition is incompatible with the principle of free choice.

Model ③ is not a free choice scenario as such but rather a flexible scenario, which is in fact already being applied in certain cases within the framework of the 1st revision of the LPP. An analysis shows that this model is basically no different from the system that is used at present. It constitutes a possible new development in the Swiss occupational pensions system by which the effects of increased individualisation in society could be integrated into pension fund management, offering elements of choice for those insured. This scenario does not challenge the mutualistic basis of the current occupational pensions system, however. Does it constitute a desirable development in that case? In our opinion it is too early to say. We would prefer first to analyse the effects of the increased flexibility introduced as part of the 1st revision of the LPP, for example after a period of five years, before deciding to possibly reinforce the individualisation elements.

On the other hand, models ① and ② do not constitute a plausible alternative to the 2nd pillar in the future, nor a development that should be welcomed. The possible advantages of introducing freedom of choice lie more in its attraction, while the consequences as to the increased risk for the insured person may be disastrous. Even the World Bank, giving Switzerland as an example, accepts that a system of individual savings accounts is not necessarily a good solution for countries that already have a well established occupational pensions system.

From a general point of view, the results of the feasibility study lead to the following conclusions as to how a free choice system works:

1. One basic question that arises in relation to a system of free choice is that of the risks that are covered: in general, the free choice systems that exist today cover only retirement pensions. Theoretical studies of introducing free choice in occupational pensions in Switzerland generally separate old-age pensions from the risks of incapacity and death. Consequently, introducing free choice into a system that covers three risks (retirement, incapacity and death) poses a fundamental problem.
2. A system of free choice that increases the risks and responsibilities for the person insured is incompatible with any form of guarantee or solidarity. In particular, it necessitates a definitive *split* between a compulsory minimal system, if it is maintained, characterised by a contractual obligation and the absence of reserves for reasons of health, and a more extensive free-choice system which has to include such reserves in order to cover the risk of adverse selection.
3. There is a marked difference between managing a collective system, such as the 2nd pillar, and a system based on individual contracts. In effect, purchase costs, management costs and the prudential norms applied in the case of individual insurance are systematically higher than those incurred in relation to collective insurance. Moreover, the solidarity which continues to exist between workers who pay into an insurance fund and those who draw pensions disappears. Consequently, the cost of individual insurance will always be higher than that of group insurance, where the mass effect leads to better cost efficiency.
4. Administrative costs can generally be correlated with the size of the pension fund. Under a system of free choice the average size of pension funds would not necessarily increase. On the other hand, it has been shown empirically that managing an individualised pension fund generates considerable administrative costs which can represent as much as around 50%¹⁶ of the capital accumulated during a person's working life (UK example).
5. The cost of paying out life annuities, made up of administrative costs, managing the payment of pensions, ensuring the necessary security and covering adverse selection, is much higher under a system of free choice than collective insurance. Moreover, since the cost of a pension is proportionally higher than paying out capital, those insured are generally more likely to prefer withdrawing capital – if this is allowed under pension and tax legislation – with the social consequences linked to such a choice (what other income is there once the capital has been used up?).
6. Exercising free choice with regard to investments necessitates a high and constant level of training and information for workers, with the resulting question of the cost of training and who should foot the bill. Allowing free choice for investing one's capital without giving those involved the means of exercising that choice in an informed manner amounts to creating a system which benefits only a small number of privileged people.
7. The basic question that arises with regard to free choice of a pension fund and/or investment lies in the ability and desire of the insured person to take decisions that require a high level of information and a certain amount of knowledge. Consequently, this situation forces the

¹⁶ Including the cost of drawing a pension.

insured person to make a choice by default or to opt for the solution that, for him or her, appears to be the simplest, the safest and the most easily understood (i.e. the default choice automatically proposed by the system). In reality, the insured person rarely exercises a free choice.

8. An individually insured person is much more vulnerable to short-term fluctuations in the capital market than a person within a collective benefit scheme that can be managed in terms of a much longer time-scale. With a mutual pension system, the effects of an economic slump on the asset value do not directly affect an insured person. In contrast, under a system of free choice, an insured person who wants to draw benefits when the economy is weak has to accept a lower income.
9. The notion of joint administration as set out under current legislation is incompatible with a system of free choice. There is no doubt that under a more flexible system which gives the insured person more rights and responsibilities the role played by the executive body needs to be redefined, as does the social partnership model as applied today.
10. In view of the present demographic changes which will lead to the need for additional funding, the current general climate is not favourable for pension schemes nor for raising contributions. The introduction of a system of free choice, with the loss of the direct connection between the employer and the pension fund, is likely to provide a pretext for certain employers to progressively opt out of the domain in excess of the mandatory minimum level.
11. The introduction of a system of free choice would lead to a radical change in occupational insurance and require the liquidation of existing pension funds. In particular, pension funds linked to a certain employer should be replaced by institutions specialised in managing individual savings accounts. Moreover, the shift towards a model involving individual accounts would mark the end of pension funds organised on the basis of defined benefits and state-guaranteed pension schemes based on mixed funding.

4. Recommendations

The real challenges facing occupational insurance do not concern introducing a free choice of pension funds but rather reinforcing collective funds and improving their image. The disastrous developments between 2000 and 2002 made it very clear to the general public that the system has certain weaknesses. Confidence in the 2nd pillar, which was founded on the principle of the absolute reliability of the financial system of capitalisation, was severely shaken by the stock market crisis, which made people wonder whether they could count on receiving a pension in the future.

We propose the following 10 recommendations aimed at ensuring a balanced system in the long term:

1. The creation of community foundations should be promoted.
2. A central re-insurance institution should be set up.
3. An actuarial basis should be set up through a realistic and non-political process.
4. Pensions should be adjusted according to changes in the cost of living.

5. The system of pension fund supervision should be improved.
6. The principles of governance vis-à-vis insurance funds should be developed.
7. Communication with those insured should be drastically improved.
8. The complexity of the relevant legislation should be limited.
9. The effects of the 1st revision should be evaluated in relation to the increased flexibility it offers.
10. A federal body should be set up to monitor the occupational pension system.

In our opinion, introducing a system of free choice of pension funds does not constitute a major alternative to the 2nd pillar at present, nor is it a desirable step. If the general public are to regain their confidence in the system, the 2nd pillar will have to strengthen its collective structures, show that it is able to adjust its pensions, at least in part, in line with inflation, take advantage of possibilities for re-insuring the risks it covers (incapacity and death) under the best possible conditions and introduce a degree of flexibility with regard to its rate of coverage in order to ensure its financial balance not in the short but in the long term.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Entwicklung und die Zukunft der Altersvorsorgesysteme geben zu steigender Besorgnis Anlass und stehen im Zentrum zahlreicher Debatten. Die Thematik war deshalb auch schon Gegenstand einer Vielzahl Forschungen und Publikationen, welche die Vor- und Nachteile von Reformen oder neuer Organisationsmodelle aufzeigten. Seit rund dreissig Jahren setzt sich der Gedanke einer Individualisierung der Altersvorsorge¹⁷ immer stärker durch und institutionell organisierte, auf den Grundsätzen der Kollektivität und der Solidarität aufbauende Rentensysteme werden zunehmend kritisiert. Verschiedentlich wird vorgeschlagen, das derzeitige System ganz oder teilweise durch ein Modell zu ersetzen, das auf Wahlfreiheit, individuellem Sparen und einem Risikotransfer auf den Versicherten basiert. In der Schweiz wurde eine solche Möglichkeit erstmals 1991 von einer Fachgruppe der 3. Säule zur Sprache gebracht.

1999 hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Firma Prasa¹⁸ damit beauftragt, einen ersten Teilbericht über die Meinung von Geschäftsführern grösserer Pensionskassen und Direktionsmitgliedern grosser Unternehmen zum Thema der Individualisierung des schweizerischen Vorsorgesystems (2. Säule) zu verfassen.¹⁹ Die im Rahmen dieser Studie befragten Personenkreise lehnten die freie Pensionskassenwahl generell ab, waren jedoch der Ansicht, eine grössere Flexibilität im Rahmen der bestehenden Strukturen stelle eine Alternative zur freien Wahl dar. Diese Auffassung wurde vor allem von den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vertreten.²⁰

Das BSV hat beschlossen, die Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl fortzusetzen und einen neuen Forschungsauftrag zu vergeben.

Darin soll die Machbarkeit der freien Wahl der Pensionskasse in der Schweiz anhand der drei folgenden Szenarien einer freien Pensionskassenwahl untersucht werden:

1. *freie Pensionskassenwahl*
2. *teilweise freie Pensionskassenwahl:*
 - *Bereich Obligatorium: nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen*
 - *Bereich Überobligatorium: pensionskassenexterne Vertragsmöglichkeit*

¹⁷ Die Begriffe Altersvorsorge, Vorsorge, Rentensystem und Alterssicherung werden in dieser Studie als Synonyme verwendet. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Deckungsbereich von einem Land zum anderen variieren kann, insbesondere bezüglich der Risiken *Tod* und *Invalidität*.

¹⁸ Heute Hewitt Associates.

¹⁹ Bundesamt für Sozialversicherung (2000): *Freie Wahl der Pensionskasse. Teilbericht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 2/00), Bern, BSV.

²⁰ Bundesamt für Sozialversicherung (2000), S. 28-32.

3. *teilweise freie Wahl:*

- *Bereich Obligatorium: nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen*
 - *Bereich Überobligatorium: pensionskasseninterne Wahl zwischen unterschiedlichen Vorsorgeplänen und Anlagestrategien*
- *Dabei sind die internationalen Erfahrungen, insbesondere die verschiedenen in der OECD geltenden und in der einschlägigen aktuellen Literatur besprochenen Modelle der freien Pensionskassenwahl zu berücksichtigen und*
- *die sozialen Ziele der beruflichen Vorsorge zu wahren.*

Die Machbarkeit dieser drei Szenarien soll anhand von fünf vorgegebenen Analysethemen untersucht werden. Dies sind: Vorsorgeschutz, Leistungshöhe, Aufsicht, Auswirkungen auf die heutigen Vorsorgeeinrichtungen und wirtschaftliche Auswirkungen.

Ferner hat das BSV dem Bundesrat einen Bericht über die freie Pensionskassenwahl vorzulegen.

Der Auftrag beschränkt sich auf das System der beruflichen Vorsorge; eine vollständige Reform des schweizerischen Drei-Säulen-Modells ist nicht Gegenstand der Studie. Da die Altersvorsorge ein kohärentes Gebilde darstellt, das auf einem langen sozio-ökonomischen, politischen und historischen Entwicklungsprozess aufbaut, ist eine so tiefgreifende Reform der beruflichen Vorsorge nur unter Berücksichtigung der gesamten Altersvorsorge sinnvoll, d.h. auf die Schweiz bezogen, unter Einbezug der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) und der Invalidenversicherung (IV), die zusammen die 1. Säule des schweizerischen Vorsorgesystems bilden. Aus diesem Grund werden im Rahmen dieser Studie das schweizerische Rentensystem und das Rentensystem der übrigen untersuchten Länder in ihrer Gesamtheit berücksichtigt. Es wäre methodisch falsch, die berufliche Vorsorge getrennt anzugehen, denn sie ist Teil eines umfassenden sozialen, ökonomischen, institutionellen und politischen Ganzen.

Die schweizerische Bundesverfassung (Art. 111 bis 113 BV) spricht dem Bund die Kompetenz zu, eine ausreichende Vorsorge (Alters, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge) zu organisieren, die explizit auf drei Säulen beruht (eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, berufliche Vorsorge, Selbstvorsorge). Die Renten der 1. Säule „haben den Existenzbedarf angemessen zu decken“ (Art. 112 Abs. 2 BV), während die 2. Säule gemeinsam mit den Leistungen der 1. Säule „die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise“ ermöglichen soll (Art. 113 Abs. 2 BV). Zusammen müssen die Leistungen der beiden Säulen ein Ersatzeinkommen von 60% des letzten versicherten Lohnes decken, wobei dieser Prozentsatz für ein Erwerbseinkommen von höchstens CHF 77 400 (Wert 2005) gilt. Die Erwähnung der Verfassungsgrundsätze ist deshalb wichtig, weil sie den Rahmen und den Ausgangspunkt für sämtliche künftigen Entwicklungen des Schweizer Vorsorgesystems bilden.

1.2 Freie Wahl der Pensionskasse

Die Wahlfreiheit im Bereich der Altersvorsorge kann auf verschiedenen Ebenen greifen. Wie die Länderanalyse zeigt, besteht in der Praxis nie eine vollständige Wahlfreiheit, da diese stets durch Grenzen oder Garantien eingeschränkt wird. Im Übrigen bietet die schweizerische Vorsorge bereits einige Wahlmöglichkeiten, die je nach Vorsorgeeinrichtung unterschiedlich sein können und über die der Versicherte (teilweise) frei entscheiden kann. Es sind dies u.a. die Möglichkeit, das ersparte Kapital für den Erwerb von Wohneigentum einzusetzen, einen Teil des Sparvermögens als Kapital zu beziehen und den Zeitpunkt des Rententritts zu wählen.

Wir haben vier Bereiche festgehalten, in denen dem Versicherten im Rahmen der Pensionskasse Wahlmöglichkeiten geboten werden:

Beiträge

Bei den Beiträgen ist die freie Wahl sowohl in Bezug auf die *Höhe* als auch auf die *Dauer* möglich. Ein denkbarer Grenzfall wäre das vollständige Fehlen von Beitragszahlungen (Nullbeitrag). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass Höhe und Dauer der Beitragszahlungen zur Sicherstellung der Vorsorgeziele oft begrenzt sind oder zumindest eine Mindestschwelle nicht unterschreiten dürfen.

Leistungen

Zur freien Wahl stehen die Höhe der Leistungen und der Vorsorgeschutz (alle Risiken, nur bestimmte Risiken). Dies setzt allerdings komplizierte intertemporale Berechnungen voraus, die für Laien nur schwer verständlich sind. Der Versicherte hat zu entscheiden, in welcher Form das angesparte Vorsorgekapital ausgezahlt werden soll (z.B. als Rente oder als Kapital).

Anlagen

Die freie Wahl in Bezug auf die Vermögensanlage und die Risikobereitschaft ist zweifellos ein zentrales Element der Debatte. Der Versicherte muss selbst wählen können, wie er sein Kapital anlegen möchte und welches Risiko er dabei einzugehen bereit ist.

Vorsorgeeinrichtungen

Die oben genannten Elemente der freien Wahl können sowohl innerhalb ein- und derselben Vorsorgeeinrichtung (eine Pensionskasse kann beispielsweise mehrere Leistungspläne anbieten), als auch innerhalb mehrerer in Konkurrenz stehender Einrichtungen ausgeübt werden.

Diese vier Aspekte der Wahlfreiheit können beliebig miteinander kombiniert werden und es gibt ebenso viele Systeme der freien Wahl wie denkbare Kombinationen.

Die Einführung von Wahlkomponenten würde – ohne ihre Zweckmässigkeit in Frage zu stellen – im Allgemeinen eine Abkehr von der auf dem Solidaritätsprinzip basierenden Kollektivversicherung zugunsten einer Einzelversicherung oder sogar zugunsten eines reinen Sparprozesses voraussetzen. Diese nachfolgend eingehend besprochene Entwicklung bleibt für den Versicherten nicht ohne Folgen, denn er hat bestimmte Risiken plötzlich allein zu tragen (Kosten der Kapitalumwandlung in eine Rente, technischer Zinssatz, usw.). Wir äussern uns deshalb in diesem Bericht gleichermassen zur freien Pensionskassenwahl, wie zur Individualisierung der Vorsorge und zum Risikotransfer auf den Versicherten.

1.3 Methodik

Methodisch gesehen scheint es sinnvoll, bei der Untersuchung von Vorsorgesystemen den langfristigen Zeithorizont zu berücksichtigen, in denen sich diese Systeme weiterentwickeln. In den Industrieländern beträgt die durchschnittliche Zeitspanne von dem Moment, in dem der Arbeitnehmende seinen ersten Beitrag entrichtet, bis zu dem Moment, in dem der inzwischen pensionierte Arbeitnehmende seine letzte Rente bezieht, rund sechzig Jahre. Dieser ungewöhnlich lange Zeitraum steht nur selten im Einklang mit der politischen Agenda, den Wirtschaftszyklen und der Entwicklung der Gewohnheiten und Lebensweisen. Die Empfehlungen dürfen deshalb nicht auf der Grundlage von vorwiegend konjunkturbedingten Feststellungen formuliert werden. Rentensysteme eignen sich nicht als Versuchsobjekte. Ferner werden die Konsequenzen der heute getroffenen Entscheidungen aufgrund des Zeithorizonts im Allgemeinen nicht von Entscheidungsträgern getragen. Deshalb ist es auch besonders wichtig, die Vorsorgesysteme mit der nötigen Sorgfalt zu analysieren.

ORSZAG & STIGLITZ nennen vier grundlegende Elemente, die bei der Beurteilung der Vorsorgesysteme zu beachten sind:²¹

1. Es muss zwischen den *Merkmale des Vorsorgesystems* und den *Unzulänglichkeiten seiner Umsetzung* unterschieden werden.
2. Es muss unterschieden werden zwischen *Tabula-Rasa-Lösungen*, wo die Vorsorgesysteme von Grund auf neu errichtet werden, und Vorsorgesystemen, die auf einer Veränderung des bestehenden Systems hin zur freien Pensionskassenwahl aufbauen.²²
3. Bei Untersuchungen der Rentenreform muss eine generationenübergreifende Kostenanalyse vorgenommen werden.
4. Das Wohl der Versicherten, welches das oberste Ziel aller Vorsorgesysteme darstellt, muss stets im Auge behalten werden.

Die Autoren weisen speziell darauf hin, dass zahlreiche verwirrende Mythen über das Rentensystem dadurch entstehen, dass rein systembezogene Merkmale mit Elementen verglichen werden, die auf ihre Umsetzung zurückzuführen sind. So stellt beispielsweise ein schlecht geführtes oder schlecht organisiertes staatliches Umlagesystem nicht die Zweckmässigkeit oder die Funktionsweise sämtlicher im Umlageverfahren organisierter Finanzierungssysteme in Frage. Dieser Aspekt scheint uns äusserst relevant und wir möchten ihn deshalb bei unseren Ausführungen und Schlussfolgerungen mitberücksichtigen.

Die vorliegende Studie ist eine empirische und vergleichende Untersuchung. Sie stützt sich auf eine gründliche, interdisziplinäre und mehrsprachige Analyse der einschlägigen Literatur über Erfahrungen

²¹ Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on «New Ideas About Old Age Security»; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.

²² «*In evaluating the effect of pension reform, initial conditions are important. In particular, one must be careful not to confuse the issue of whether a shift to individual accounts would be socially beneficial with the separate issue of whether, in a tabula rasa sense, an individual account system would have been preferable to a public defined benefit system in the first place.*» Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999), S. 7.

mit der individualisierten Vorsorge und dem Risikotransfer auf den Versicherten in fünf Ländern (Chile, Vereinigte Staaten von Amerika²³, Vereinigtes Königreich, Australien und Schweden), in denen ein Rentensystem mit freien Wahlmöglichkeiten eingeführt wurde. Bei diesem Ländervergleich aus der Perspektive der individuellen Wahlelemente handelt es sich um einen neuartigen Ansatz, wie er in der bisherigen Literatur nur selten anzutreffen ist. Die Wahl konzentrierte sich auf Länder, die bereits vor einiger Zeit Wahlelemente auf verschiedenen Ebenen der Vorsorge eingeführt haben. Wir möchten die Erkenntnisse der Länderanalyse nutzen und bei der Machbarkeitsstudie für die Schweiz unter Berücksichtigung der relevanten Verfassungsgrundsätze darauf zurückgreifen. Besonders interessant sind die chilenischen, amerikanischen und britischen (in chronologischer Reihenfolge) Erfahrungen, denn in diesen Ländern fanden in verschiedener Hinsicht *liberale Wirtschaftsreformen* statt, von denen auch die Vorsorgesysteme betroffen waren. Ferner scheint es uns sinnvoll, zehn Jahre nach der Veröffentlichung der Studie der Weltbank²⁴ über die Reform der Rentensysteme, in der die Einführung von individuellen Alterssparkonten empfohlen wird, eine erste Bilanz zu ziehen.

Die Länderwahl richtete sich nach verschiedenen Gesichtspunkten. Wir haben uns für Länder entschieden, deren Vorsorgemodell mit teilweiser oder ganzer Wahlfreiheit einen Risikotransfer auf den Versicherten einschliessen. Chile drängte sich auf, da das Land eine Art Versuchslabor in Bezug auf die Individualisierung der Rentenvorsorge darstellt. Zudem kann das System mit dem nötigen Abstand beurteilt werden, da es bereits vor rund fünfundzwanzig Jahren eingeführt wurde. Die schweizerischen Verhältnisse unterscheiden sich jedoch stark von denen, die in Chile zum Zeitpunkt der Einführung des neuen Vorsorgemodells herrschten. Im Schwellenland Chile war eine Militärdiktatur an der Macht und das damalige Rentensystem funktionierte nach einhelliger Meinung sehr schlecht, was zu grossen Unterschieden zwischen den verschiedenen Versichertenklassen führte. Ausserdem umfasst das chilenische System die in der Schweiz von der 1. und 2. Säule gedeckte Vorsorge. Obwohl ein Vergleich unter diesen Voraussetzungen nicht immer ganz einfach ist, lässt sich ein Teil der chilenischen Erfahrungen auf andere Verhältnisse übertragen.²⁵ In den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich kamen etwa gleichzeitig neoliberale Regierungen an die Macht, die eine gezielte Politik zugunsten eines Rückzuges des Staates, insbesondere im Bereich der Renten, verfolgten. Die Einführung der 401(k)-Pläne in den USA und die Möglichkeit des Austritts aus der kollektiven Vorsorge [*contracting out*] im Vereinigten Königreich wirken sich direkt auf die berufliche Vorsorge aus, die bisher weitgehend betriebsabhängig in Form von leistungsorientierten Plänen organisiert war. Die schwedischen Erfahrungen sind deshalb interessant, weil sie in ein stark sozial-demokratisches Umfeld eingebettet sind, in dem die kollektiven Werte einen hohen Stellenwert haben. Ferner beschränken sie sich auf die freie Wahl des Anlagefonds und zeichnen sich durch die starke Eingebundenheit des Staates aus. Das schwedische Modell ist jünger und wurde während einer Börsenkrise eingeführt. Obwohl es deshalb nicht die gleichen Vergleichsmöglichkeiten bietet wie die übrigen Vorsorgemodelle, erlaubt es dennoch interessante Feststellungen. Das australische Beispiel ist am wenigstens ausgebaut und auch am jüngsten. Es wurde auf Wunsch des BSV in die Länderanalyse aufgenommen.

²³ Die Begriffe *amerikanisch* oder *Vereinigte Staaten* beziehen sich ausschliesslich auf die Vereinigten Staaten von Amerika, unter Ausschluss jedes anderen Landes oder Kontinents.

²⁴ Weltbank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press.

²⁵ Zur Vergleichbarkeit des schweizerischen und chilenischen Systems siehe u.a. Gerber David S. (2002): *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge*, Chur, Zürich, Rüegger, S. 291-293.

Es stellt sich die berechnete Frage, weshalb andere Länder, wie beispielsweise Deutschland oder die Niederlande, nicht in diese Studie miteinbezogen wurden. Deutschland, das unter Bismarck als erstes Land eine Sozialversicherung einföhrte, hat die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit in der Schweiz stets stark beeinflusst.²⁶ Die Niederlande besitzen eine im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte zweite Ebene der leistungsorientierten beruflichen Vorsorge, die zahlreiche Ähnlichkeiten mit dem schweizerischen System aufweist.²⁷ Das niederländische Modell gilt zur Zeit als internationaler Massstab und Alternative zu den angelsächsischen Systemen, in denen die Sammeleinrichtungen zunehmend abgebaut werden. Erklären lässt sich die Modellfunktion mit der Grösse der niederländischen Einrichtungen, ihrer Anlagepolitik, dem gebotenen Sozialschutz, ihrer Stabilität gegenüber den Auswirkungen des Einsturzes der Finanzmärkte, der rechtlichen Unabhängigkeit des Arbeitgebenden²⁸ und der Tatsache, dass es auf kollektiv zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten Fundamenten beruht. Die Vorsorgeeinrichtungen dieser beiden Länder zeigen klar, dass es möglich ist, insbesondere im Hinblick auf die künftigen Rentnergenerationen, eine kollektive Altersvorsorge mit einer strikten finanziellen und versicherungstechnischen Führung zu vereinbaren. Da Deutschland und die Niederlande ihr System nicht im Sinne von individuellen Altersparkonten mit Risikotransfer auf den Versicherten reformiert haben und obwohl diese Diskussion in den Niederlanden²⁹ auf grosses Interesse stösst, fallen sie nicht direkt in den Rahmen dieser Studie.

Der letzte Teil der Studie befasst sich mit den vom BSV vorgegebenen Fragen, die im Zusammenhang mit den drei Szenarien untersucht werden. Dabei stützt sich die Analyse auf einen pragmatischen, auf konkreten, praxisbezogenen Erfahrungen beruhenden Ansatz.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie werden die Folgen der Entkoppelung von Alterssparen und Rentenauszahlung, der Prämienberechnung anhand eines Kollektiv- bzw. Einzeltarifs und des Antiselektionsrisikos für die Deckung der Risiken Tod und Invalidität unter einem versicherungstechnischen Gesichtspunkt analysiert.

²⁶ Über den Stand der Reformen des deutschen Systems siehe z.B. Rürup Bert (2002): «The German Pension System, Status Quo and Reform Options», in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.): *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, S. 137-169.

²⁷ Eine interessante Darstellung des niederländischen Systems enthält Kremers Jeroen J. M. (2002): «Pension Reform, Issues in the Netherlands», in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.): *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, S. 291-316.

²⁸ Damit sind sie von den schädigenden Folgen der internationalen Rechnungslegungsnormen geschützt.

²⁹ Kremers Jeroen J. M. (2002), S. 301-303.

1.4 Terminologie

Eine Queranalyse der Altersvorsorgesysteme in sechs Ländern unter Einbezug der Literatur in fünf Sprachen (Französisch, Englisch, Deutsch, Spanisch, Schwedisch) stellt einige Übersetzungs- und Terminologieprobleme. Wir haben uns deshalb entschlossen, überall dort, wo es dem besseren Verständnis dient oder wo es der Zusammenhang erfordert, die technischen Ausdrücke neben ihrer deutschen Übersetzung in ihrer Originalsprache in eckigen Klammern anzuführen. Zur besseren Lektüre haben wir versucht, so weit wie möglich eine einheitliche Terminologie zu verwenden. Das folgende kurz gefasste Glossar soll dem Leser helfen, sich in der internationalen Begriffswelt der Altersvorsorge besser zurechtzufinden.

Die Begriffe *Stufe* und *Säule* sind als Synonyme zu betrachten. Zur Beschreibung der verschiedenen Bereiche der internationalen Vorsorgesysteme haben wir den Begriff *Stufe* dem Begriff *Säule* vorgezogen, da er die Hierarchie und die Wechselbeziehung zwischen den verschiedenen Bereichen eines Vorsorgesystems treffender wiedergibt. Für die Schweiz hingegen verwenden wir in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung und der Praxis den Begriff *Säule*.

Die Begriffe *Risiken* und *Ereignisse* sind ebenfalls als Synonyme zu verstehen, wobei der Begriff *Risiko* vorwiegend versicherungstechnisch gebraucht wird.

Es ist schwierig, einen passenden Begriff für die Begünstigten (aktuelle, mögliche oder künftige) zu finden. Wir haben die Begriffe *Arbeitnehmende* und *Versicherte* bevorzugt. Aus Gründen der Syntax oder des Zusammenhangs haben wir zuweilen auch folgende Synonyme verwendet: Beitragspflichtige, Begünstigte, Beitragszahler, Rentenbezüger, Angestellte, Beschäftigte, Aktive und Rentner.

Eine *leistungsorientierte* Vorsorgeregelung verpflichtet sich, einen vorgegebenen Betrag zu entrichten, der nach einer vom Vorsorgesystem festgelegten Berechnungsart bestimmt wird (Verpflichtung zum Erfolg). Dabei wird die Finanzierungslast anhand der zu erreichenden Höhe der Leistungen ermittelt. Eine *beitragsorientierte* Vorsorgeregelung beinhaltet hingegen eine Verpflichtung zum Vermögen: Es wird kein Leistungsziel, sondern lediglich ein Finanzierungssystem festgelegt.³⁰ In der Schweiz wird zwischen Vorsorgeplänen im *Leistungsprimat*, bei denen sich die Beiträge nach dem zu erreichenden Ersatzeinkommen richten, und dem *Beitragsprimat* mit Berechnung der Vorsorgeleistungen aufgrund der festgelegten Beiträge unterschieden. Aufgrund der gesetzlichen Garantien des BVG-Obligatoriums gelten aus internationaler Sicht beide Vorsorgepläne als leistungsorientierte Regelungen.

Die Begriffe *Deckungsgrad* und *Ersatzquote* drücken in diesem Bericht das Verhältnis zwischen der bezogenen Rente und dem letzten Lohn aus. Zur Quantifizierung der Bevölkerung mit Vorsorgeschutz wird auch vom *Deckungsgrad der Bevölkerung* gesprochen. Er ist nicht mit dem *Deckungsgrad* einer Vorsorgeeinrichtung zu verwechseln, welcher das finanzielle Gleichgewicht einer Pensionskasse misst (Art. 44 BVV2).

³⁰ Prats Elise (2004): *Outil pour une comparaison statistique des systèmes de retraite: un essai de classification sur onze pays*, Paris, IRES, CFE-CGC, S. 9.

In Übereinstimmung mit der Terminologie der geltenden Gesetzgebung wird im Rahmen der schweizerischen Vorsorge überwiegend von der *weitergehenden* Vorsorge und nicht von der *überobligatorischen* Vorsorge gesprochen.

1.5 Aufbau der Studie

Nach diesem ersten einführenden Teil werden im zweiten Teil die theoretischen Grundlagen der individualisierten Vorsorgemodelle präsentiert. Besonderes Augenmerk wird dabei auf den 1994 veröffentlichten Bericht der *Weltbank* gerichtet, der sicherlich ein Schlüsselmoment in der Entwicklung der Individualisierungsgrundlagen der Rentensysteme darstellt.

Der dritte Teil widmet sich der detaillierten Vergleichsstudie von internationalen Rentensystemen (Chile, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Australien, Schweden), die alle auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichem Ausmass eine Reform hin zur Einführung von Wahlelementen und dem Risikotransfer auf den Versicherten gekannt haben. Anhand der praktischen Erfahrung dieser Länder können die Folgen der Einführung von individuellen Elementen in den Vorsorgesystemen heute mit dem nötigen Abstand beurteilt werden.

Der vierte Teil beleuchtet das schweizerische Vorsorgemodell aus historischer Sicht und zeigt seine Besonderheiten auf. Ausserdem werden die Erkenntnisse aus den im dritten Teil dargestellten praktischen Erfahrungen im Hinblick auf die 2. Säule der Schweiz gewertet.

Der fünfte Teil verwendet die Typologie der verschiedenen Ansätze für eine Individualisierung der Vorsorgepläne (Wahl der Pensionskasse, Wahl der Vermögensanlage, Wahl der Leistungshöhe, usw.) und beantwortet die vom BSV in der Ausschreibung vorgegebenen Fragen (gemäss den fünf Forschungsschwerpunkten) unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Szenarien. Ein besonderes Augenmerk wird auf die diesbezüglichen internationalen Erfahrungen sowie auf die Analyse ihrer Umsetzbarkeit auf die drei untersuchten Szenarien gelegt.

Der sechste und letzte Teil enthält eine Zusammenfassung unserer Ausführungen und konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung der aktuellen schweizerischen Berufsvorsorge.

2. Konzeptueller Rahmen

2.1 Die Rentenreformen aus der Sicht der Weltbank

2.1.1 Bericht der Weltbank (1994)

Die Weltbank befasste sich erstmals in den 1990er-Jahren mit der Rentenfrage. 1994 veröffentlichte sie einen Bericht³¹, der eine heftige Diskussion über die Reform der Rentensysteme auslöste. Das Standardwerk fasst die Analysen der aktuellen Rentensysteme zusammen, stellt den Modellen im Umlageverfahren ein überwiegend schlechtes Zeugnis aus und schlägt eine Alternative vor. Einige Transitions- (namentlich die osteuropäischen Staaten) und Entwicklungsländer (insbesondere in Lateinamerika) haben die Reform ihrer Vorsorgesysteme auf den Empfehlungen dieses Berichts aufgebaut.

Der Bericht geht von der Feststellung aus, dass der Alterungsprozess der Bevölkerung zu Problemen bei der Finanzierung der Rentensysteme im Umlageverfahren führt. Nach Ansicht der Weltbank verursachen die öffentlichen umlagefinanzierten Systeme Missstände in verschiedenen Bereichen: sie schaffen negative Anreize auf dem Arbeitsmarkt; sie fördern nicht das individuelle Sparen; ihr Umverteilungsmechanismus (insbesondere auf intergenerationaler Ebene) hat unerwünschte Nebeneffekte³² und verstösst gegen den Grundsatz der *Neutralität* oder der *versicherungsmathematischen Äquivalenz*; sie sind oft schlecht verwaltet und ihre Garantien (definierte Leistungen, Indexierung usw.) sind bestimmten politischen Risiken ausgesetzt.³³

Die Weltbank sieht die drei Hauptfunktionen eines Rentensystems in der Umverteilung, dem Alterssparen und der Versicherung³⁴. Sie analysiert die Mittel, die zur Gewährleistung dieser Funktionen nötig sind in Bezug auf deren Auswirkungen auf die Rentner und die Wirtschaft im Allgemeinen. Schliesslich empfiehlt sie ein 3-Säulen-Modell³⁵ und betont die Notwendigkeit, in einem Rentensystem die *Umlageelemente* von den *Sparelementen* zu trennen. «*Mit diesem Modell wird die Rente dem Vorsorgezweck und den Marktverhältnissen gerecht.*»³⁶

³¹ Weltbank (1994) : *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press.

³² Insbesondere vertritt der Bericht die Meinung, dass die Umverteilung des Einkommens einem perversen Mechanismus gehorcht, da Reiche länger leben als Arme und dadurch über eine längere Dauer eine Rente beziehen. Weltbank (1994), S. 131-135.

³³ Weltbank (1994), S. 120-156.

³⁴ Die *Versicherungsfunktion* [insurance function] wird beschrieben als «*insuring against the many risks the old are especially vulnerable to, including disability, longevity, inflation, political, and investment risk*». Weltbank (1994), S. 233.

³⁵ Analog zum Begriff *pillar* der Weltbank wird hier von *Säule* gesprochen.

³⁶ APROBERTS erklärt: «*L'assistance prend en charge les personnes laissées pour compte par le marché. Les revenus des autres personnes âgées sont régis par le marché. D'abord, le marché du travail détermine combien chacun épargne pour sa retraite, les cotisations étant strictement proportionnelles aux salaires. Ensuite, les marchés de capitaux déterminent combien rapporte à chacun son épargne.*» apRoberts Lucy (1997a): «La retraite entre épargne individuelle et assistance: la recette de la Banque mondiale», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sonderausgabe, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 18.

Die 1. Säule soll in Form einer öffentlichen obligatorischen Versicherung mit relativ niedrigen Leistungen die *Umverteilungsfunktion* erfüllen und die Armut senken. Im Weiteren besteht ihre Rolle in der *Rückversicherung [coinsure]* bestimmter Risiken der anderen Säulen (ungenügende Anlageperformance, Rezession, Marktversagen usw.). Die 1. Säule wird idealerweise steuerfinanziert und hat ein bescheidenes Ausmass, um den beiden anderen Säulen des Rentensystems genügend Raum zu lassen. Die 2. Säule in Form eines obligatorischen und privaten Systems soll die *Sparfunktion* sichern. Sie wird im Kapitaldeckungsverfahren finanziert und vom Staat geregelt. Die Weltbank weist ausdrücklich auf die private Komponente der 2. Säule hin. Sie soll verhindern, dass sie Verzerrungen und politischen Einflüssen, welche die öffentlichen Systeme mit sich bringen, ausgesetzt sind. Weiter betont sie, dass die 2. Säule nicht im Umlageverfahren finanziert werden kann. Die Höhe der Leistungen soll sich nach den Beiträgen richten, die der Versicherte während seines Erwerbslebens eingezahlt hat. Die beiden ersten Säulen³⁷ können auf freiwilliger Basis mit einer 3. Säule der freien (individuellen oder beruflichen) *Vorsorge*, die ebenfalls der *Sparfunktion* dient, ergänzt werden. Im Weiteren unterstreicht der Bericht, dass die 2. und die 3. Säule die Erhöhung des Kapitalstocks und die Entwicklung der nationalen Finanzmärkte fördern und dadurch dem Wirtschaftswachstum zugute kommen. Schliesslich vertritt die Weltbank die Meinung, dass die *Versicherungsfunktion* bei einem Drei-Säulen-Modell eher gewährleistet ist, da die spezifische Risikoexponierung (Politik, Anlagen, usw.) geringer ist.

Für die Ausgestaltung der 2. Säule kommen laut Weltbank individuelle Sparkonten [*personal savings plans*] oder berufliche Pensionsfonds [*occupational pension plans*] in Frage. Sie bevorzugt jedoch eindeutig die Lösung der individuellen Konten. In Bezug auf die Industrieländer mit bestehender Berufsvorsorge, zu denen auch die Schweiz gehört, äussert die Weltbank die Möglichkeit von zwei parallel laufenden Systemen.³⁸

Das 3-Säulen-Modell ist sowohl in den Entwicklungs- als auch in den Industrieländern anwendbar, der einzige Unterschied bei der Umsetzung des Programms betrifft die Dauer und die Übergangsphase. In Ländern mit einer jungen Bevölkerung und wenig entwickelten Finanzmärkten müssen zunächst die nötigen Voraussetzungen für die Einführung des Drei-Säulen-Modells geschaffen werden. Dazu steht ihnen mehr Zeit zur Verfügung als Ländern mit einer schnell alternden Bevölkerung (wie z.B. die ostasiatischen Länder) oder solchen, die bereits mit Schwierigkeiten bei Finanzierung ihres Rentensystems zu kämpfen haben (namentlich die osteuropäischen Ländern und einige OECD-Staaten).³⁹

2.1.2 Übersicht über die Reaktionen auf den Bericht

Zwar bringt der Bericht der Weltbank nicht viel Neues, doch hat er die Debatte zumindest an die Öffentlichkeit gebracht und dazu beigetragen, die Reform der Vorsorgesysteme zu einem internationalen Diskussionsthema zu machen. Die Reaktionen auf den Bericht stellten sich schon kurz nach dessen Veröffentlichung ein und fielen zum Teil sehr heftig aus. Einige lasteten dem Bericht an, er sei reine Panikmacherei⁴⁰ Laut REYNAUD wird die Tendenz, die Renten aus rein wirtschaftlicher

³⁷ Gemäss Weltbank müssen die beiden ersten Säulen zusammen ca. 40% des letzten Bruttolohnes decken. Weltbank (1994), S. 247.

³⁸ Weltbank (1994), S. 244-247.

³⁹ Weltbank (1994), S. 255-291.

⁴⁰ Nikonoff Jacques bezeichnet ihn als «point de départ [d'une] campagne d'affolement de l'opinion publique». Nikonoff Jacques (2000): *La Comédie des fonds de pension*, Paris, Arléa, S. 21.

Sicht zu betrachten, durch den Bericht noch verstärkt und die Thesen der liberalsten Richtung der neoklassischen Wirtschaft untermauert: «Ausgehend von einer Sichtweise, die den Markt als geeignetste Organisationsform der Gesellschaft betrachtet und die Rolle der Politik darauf beschränkt, organisatorische Mängel zu beheben, hat sie [die Weltbank] der neoliberalen Rentenreform den Weg geebnet.»⁴¹

Eine der schärfsten Kritiken des Berichts stammt von ORSZAG & STIGLITZ⁴². Sie legten anlässlich einer Tagung der Weltbank im Jahr 1999 einen Artikel vor, in dem sie zehn *Mythen* über die Reformen der Rentensysteme entlarvten, von denen einige durch den Bericht von 1994 verbreitet wurden. Die Autoren tragen dazu bei, die Argumentation der Weltbank teilweise zu dekonstruieren. Sie möchten die politischen Entscheidungsträger damit auf die Komplexität einer Rentenreform aufmerksam machen.

Umstritten ist auch die Frage der Finanzierung der 1. Säule über Steuermittel: BEATTIE & MCGILLIVRAY vertreten die Ansicht, dass ein beitragsfinanziertes System mit Leistungsanspruch einem steuerfinanzierten System vorzuziehen ist. Sie befürchten, dass die Leistungen bei einem System mit Steuerfinanzierung beschränkt werden oder bedarfsabhängig entrichtet werden, um die den Renten zugewiesenen öffentlichen Mittel zu senken.⁴³

Eine von der Weltbank formulierte Kritik richtet sich gegen umlagefinanzierte Systeme, da diese unerwünschte Nebeneffekte bei der Umverteilung verursachen. Der Bericht geht von der Annahme aus, dass Arbeitnehmende mit hohem Einkommen eine durchschnittlich höhere Lebenserwartung haben und somit eine höhere Rente beziehen als Arbeitnehmende mit niedrigem Einkommen. Dabei trägt er allerdings dem Hauptziel der öffentlichen und privaten Altersvorsorge, nämlich die Versicherten gegen die mit der Langlebigkeit verbundenen Risiken zu schützen, nicht Rechnung. Die Weltbank rechtfertigt die Bevorzugung der beitragsorientierten Vorsorgeregulierung mit dem Grundsatz der *versicherungstechnischen Neutralität* (Prinzip der Gleichwertigkeit von Beitragszahlungen und individuellen Leistungsansprüchen)⁴⁴, der das Verhältnis zwischen den geleisteten Beiträgen und den bezogenen Leistungen transparenter gestalten würde. Kritiker von beitragsorientierten Modellen bemängeln allerdings, dass die Leistungen bei dieser Regulierung einem grösseren Unsicherheitsfaktor unterstehen und die Versicherten grosse Risiken, insbesondere in Bezug auf die Anlagen, zu tragen haben. Sie erachten leistungsorientierte Systeme als sicherer und sind der Meinung, dass diese «von der versicherungstechnischen Neutralität abweichenden Formen auch als Form der Solidarität zwischen Generationen, gegenüber Familien, Arbeitern mit kurzem Berufsleben, Arbeitslosen, [...] betrachtet werden können.»⁴⁵

Die Weltbank kritisiert die öffentlichen Vorsorgesysteme aufgrund des so genannten *politischen Risikos*, d.h. dem Risiko, dass die Regierung für die Versicherten ungünstige Massnahmen trifft,

⁴¹ Reynaud Emmanuel (1997a): «L'avenir des retraites en débat», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sonderausgabe, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 6.

⁴² Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on «New Ideas About Old Age Security»; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.

⁴³ Beattie Roger & McGillivray Warren (1995): «Eine Strategie voller Risiken: Reflektionen über den Rentenreformvorschlag der Weltbank», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Band 48, Nr. 3-4, S. 21f.

⁴⁴ Zum Begriff *versicherungsmathematische Äquivalenz* vgl. insbesondere apRoberts Lucy (1997a), S. 21. Beattie Roger & McGillivray Warren (1995), S. 12-14.

⁴⁵ apRoberts Lucy (1997a), S. 24.

indem sie beispielsweise das Rentenalter erhöht oder den Umwandlungssatz ändert. Befürworter antworten auf diese Kritik mit einer unterschiedlichen Interpretation der *politischen Risiken*: Die staatlichen Entscheidungen können als Anpassung an die Herausforderungen der öffentlichen Rentensysteme und als Möglichkeit betrachtet werden, «*langfristig die Stabilität, die Solvabilität und die Überlebensfähigkeit des Systems zu sichern*»⁴⁶. Ausserdem stufen sie die Risiken in Zusammenhang mit den Erträgen auf den Finanzmärkten deutlich höher ein.

Ebenfalls kritisiert wird der im Bericht vertretene Standpunkt in Bezug auf die administrativen, durch die Verwaltung der individuellen Konten verursachten Kosten. Es wird u.a. bemängelt, dass sie bei der Analyse der Empfehlungen nicht ausreichend berücksichtigt werden und dass die finanzielle Belastung der Versicherten mit niedrigem Einkommen in einem solchen System deshalb grösser ist, weil die Kosten in der Regel pauschal festgelegt werden oder ein Mindestbetrag verlangt wird.⁴⁷

Schliesslich hinterfragt Reynaud die Kohärenz des von der Weltbank empfohlenen neoliberal geprägten Systems: «*Die Gleichwertigkeit wird für jeden Versicherten einzeln als striktes buchhalterisches Gleichgewicht zwischen einbezahlen Beiträgen und ausbezahlten Leistungen betrachtet. Der Markt soll dabei für eine optimale Regulierung sorgen und die politische Einflussnahme ist nur gerechtfertigt, um dessen Mängel zu beheben. Das Verhältnis Staat-Gesellschaft wird als direktes Gegenüber von Staat und Versichertem betrachtet und die Rolle der öffentlichen Hand auf eine Schutz- und Reglementierungsfunktion beschränkt. Die Verkettung von Kapitalisierung, Sparen und Wachstum gilt als empirische Realität.*»⁴⁸

2.1.3 Entwicklung des von der Weltbank vertretenen Standpunktes

Als Teilreaktion auf die im vergangenen Jahrzehnt geäusserten Kritiken veröffentlichte die Weltbank im Februar 2005 ein neues Werk über die Rentensysteme mit dem Titel *Old Age Income Support in the 21st Century*.⁴⁹ Darin plädiert sie weiterhin für ein Mehrsäulensystem, allerdings erhöht sie die Anzahl Säulen und fügt eine *Säule Null (Basissäule)* der Sozialzulagen und eine *4. Säule* der traditionellen Solidarität hinzu. Ihre Strategie sieht neu ein 5-Säulen-Modell vor:

1. *Säule Null* oder «*Basis*»-*Säule*, steuerfinanziert, allgemeine Leistung in Form eines Sicherheitsnetzes;
2. 1. *Säule*, beitragsfinanziert, als teilweiser Ersatz des Einkommens während des Erwerbslebens;⁵⁰
3. 2. *Säule*, obligatorische Vorsorge in Form von individuellen Sparkonten;

⁴⁶ Beattie Roger & McGillivray Warren (1995), S. 10.

⁴⁷ Vgl. zum Beispiel Blackburn Robin (2002): *Banking on Death. Or, Investing in Life: The history and future of pensions*, London, New York, Verso, S. 234-236. Beattie Roger & McGillivray Warren (1995), S. 20s.

⁴⁸ Reynaud Emmanuel (1996): «La Banque Mondiale et les retraites: un système à trois piliers», *La Lettre de l'Observatoire des retraites*, Nr. 8.

⁴⁹ Holzmann Robert & Hinz Richard (2005): *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reforms*, Washington, The World Bank.

⁵⁰ Diese 1. Säule besteht idealerweise aus beitragsorientierten *Nominalkonten*. Die darauf eingezahlten Beiträge werden den Versichertenkonten nur *fiktiv* gutgeschrieben. Dieses Modell wurde in Schweden und Italien eingeführt, sein Nutzen und seine Wirksamkeit werden allerdings kritisiert. Für eine kurze Zusammenfassung der Debatte über diese Vorsorgeregelung siehe Van Dalen Hasko (2005): «Rocking the pillars», *Investment & Pensions Europe*, Juli/August 2005, S. 9.

4. 3. Säule, freiwillige Vorsorge mit verschiedenen Organisationsformen, deren Hauptmerkmal die Flexibilität ist;
5. 4. Säule, informell, bestehend aus finanzieller und nicht finanzieller Unterstützung durch innerfamiliäre und/oder intergenerationelle Solidarität.

Die Weltbank übernimmt die hauptsächlich vom Internationalen Arbeitsamt (IAA) unterstützten Gedanken der allgemeinen Mindestrenten.⁵¹ Im Weiteren nuanciert sie ihre Aussagen über die Überlegenheit der kapitalgedeckten Systeme und räumt ein, dass der administrative Aufwand sowie die Anfälligkeit gegenüber schlechter Führung, Wirtschaftseinbrüchen und den Konsequenzen der Bevölkerungsalterung nicht genügend berücksichtigt wurden.⁵² Ferner schränkt sie die Allgemeingültigkeit ihrer Empfehlungen ein, indem sie betont, dass die fünf Säulen je nach den länderspezifischen Verhältnissen unterschiedlich miteinander kombiniert werden können. Obwohl die Weltbank den Basisleistungen besondere Aufmerksamkeit widmet, so hebt sie doch die Wichtigkeit der umlagefinanzierten Leistungen, insbesondere der individuellen Sparkonten hervor.

Ein weiterer, vom Weltbank-Regionalbüro für Lateinamerika und die Karibik veröffentlichter Bericht⁵³, zieht eine kritische Bilanz über die Rentenreformen in Lateinamerika. In Bezug auf die individuellen Sparkonten vertritt das Regionalbüro eine gemässigtere Position als der Hauptsitz. Gleichzeitig betont es die Wichtigkeit, mit der ersten Säule verstärkt das Ziel der Armutsreduktion zu verfolgen. Der Bericht zeigt, dass in der Weltbank eine Debatte über die Reform der Vorsorgesysteme geführt wird.

⁵¹ Diese Mindestrenten sind allerdings eine Stufe tiefer als vom IAA empfohlen.

⁵² Van Dalen Hasko (2005), S. 8.

⁵³ Gill Indermit S., Packard Truman & Yermo Juan (2005): *Keeping The Promise Of Social Security In Latin America* (Latin American Development Forum), Washington, Palo Alto, The World Bank, Stanford University Press.

2.2 Stand der Diskussion in der Schweiz

In der Schweiz wurde die Frage der Wahlfreiheit in der Vorsorge bereits mehrfach erörtert. Die Beiträge zur freien Pensionskassenwahl stammen grösstenteils von Wirtschaftswissenschaftlern mit neoliberalen Hintergrund. Sie sorgten dafür, dass die internationale, u.a. vom Weltbank-Bericht eingeleitete Diskussion, auch in der Schweiz geführt wurde. Die Befürworter der freien Wahl gehen generell davon aus, dass die 2. Säule⁵⁴ oder die sozialen Einrichtungen im Allgemeinen in der Krise stecken und empfehlen Lösungen, die auf eine Entlastung des Staates und eine Förderung von marktgebundenen Lösungen hinzielen. Im speziellen Bereich der beruflichen Vorsorge wird die allzu vereinfachende Betrachtungsweise bemängelt, die sich systematisch auf die *Altersvorsorge* konzentriert und die Deckung der Risiken *Tod* und *Invalidität* vernachlässigt.

2.2.1 Das Weissbuch (1995)

Das 1995 von DE PURY, HAUSER & SCHMID veröffentlichte Weissbuch⁵⁵ löste eine breite Diskussion über die Notwendigkeit von Strukturreformen in der Schweiz und deren Ausgestaltung im Umfeld einer sich globalisierenden Gesellschaft aus. Es stellt der Sozialpolitik ein schlechtes Zeugnis aus: Die schweizerische Sozialvorsorge ist zu stark auf das Umlageverfahren ausgerichtet, entrichtet zu viele Leistungen nach dem *Giesskannenprinzip* und ist zu kostenaufwändig. Das Weissbuch empfiehlt deshalb ein *Aktionsprogramm*, das den finanziellen und demografischen Herausforderungen besser gewachsen wäre. Ein zentrales Anliegen dieses Programms ist eine gezieltere Unterstützung der *wirklich Bedürftigen*: Die Leistungen sollen bedarfsorientiert entrichtet werden. Ausserdem soll die Eigenverantwortung durch eine zielgerichtete Sozialpolitik gestärkt werden.

Gemäss den Autoren des Weissbuchs gelten diese sozialpolitischen Bemerkungen auch für die Altersvorsorge. Grundsätzlich ist es die Aufgabe jedes einzelnen, für ein ausreichendes Einkommen nach dem Rentenantritt zu sorgen. Die Rolle des Staates darf nicht darin bestehen *«immer grössere Einkommensteile ein[zuziehen, um anstelle der Bürger darüber zu verfügen.»*⁵⁶ Sie sollte sich auf die Gewährleistung von Basisleistungen beschränken, die nach dem Rücktritt aus dem Erwerbsleben *«ein einfaches Leben»*⁵⁷ ermöglichen. Diese Garantie würde über der derzeitigen AHV-Mindestrente liegen und könnte über private, mit dem Staat im Wettbewerb stehende Anbieter erbracht werden. Altersvorsorgeleistungen, die über diese Basisrente hinausgehen, müssten hingegen auf freiwilliger und frei wählbarer Basis beruhen. Somit könnten die Bürgerinnen und Bürger die Form und Höhe ihrer zusätzlichen Altersvorsorge bedürfnisorientiert wählen und von einer steuerlichen Gleichbehandlung aller Formen der Altersvorsorge profitieren.

⁵⁴ Der Bericht von Avenir Suisse spricht beispielsweise von *«zahlreichen Unzulänglichkeiten der 2. Säule»*. Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002b): *Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, Kurzfassung, Online-Ausgabe, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch, S. 6.

⁵⁵ De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995): *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich, Orell Füssli.

⁵⁶ *«Es widerspricht [...] der politischen wie der wirtschaftlichen Freiheit, wenn staatliche Institutionen immer grössere Einkommensteile einziehen, um anstelle der Bürger darüber zu verfügen.»* De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995), S. 63.

⁵⁷ De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995), S. 63.

Noch heute nehmen zahlreiche Diskussionen zum Thema Reformbedarf in der Schweiz das Weissbuch als Ausgangspunkt. BALTENSBERGER hat kürzlich eine rückblickende Beurteilung seines Standardwerks herausgegeben, in dem er zehn Jahre nach dessen Veröffentlichung Bilanz zieht.⁵⁸ Seine Vorschläge zur Altersvorsorge stützten sich weder auf wissenschaftliche Argumente noch auf eine Abschätzung der möglichen Folgen. Obwohl einige Grundideen laut BALTENSBERGER in den Augen der öffentlichen Meinung und der wichtigsten politischen Akteure aus bürgerlichen Kreisen durchaus annehmbar waren, scheiterten sie an der heftigen Kritik und führten nicht zu konkreten Reformen.

2.2.2 Avenir Suisse – Das Risiko der Vorsorge (2002)

Sieben Jahre nach dem Weissbuch beauftragte der *Think tank* Avenir Suisse zwei Finanzmarktspezialisten mit einer Studie⁵⁹ über die Reform der 2. Säule unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung. Sie geht das Problem aus einer rein wissenschaftlichen Betrachtungsweise an und hat eine effizientere Vorsorge zum Ziel.

Die Studie konzentriert sich auf das Altersrisiko und klammert die Risiken Invalidität und Tod aus. Diese verursachen versicherungstechnische Probleme, die laut den Autoren weitgehend durch die Privatversicherungen gelöst werden.⁶⁰

Besonders hervorgehoben wird die Tatsache, dass die Zukunft der 2. Säule nicht nur von der alternden Bevölkerung, sondern auch von der Entwicklung des Kapitalmarktes abhängig ist. Die Autoren weisen auf die Interdependenzen zwischen Vorsorgesystem und Finanzmarkt hin und bedauern, dass ihnen nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Zudem machen sie darauf aufmerksam, dass die dem BVG zugrunde liegenden Rahmenbedingungen vor allem wegen der Zunahme der Mobilität und der Individualisierung der Lebensverhältnisse nicht mehr zeitgemäss sind.

ZIMMERMANN & BUBB halten einen demografisch bedingten Kollaps der Finanzmärkte für unwahrscheinlich, stellen aber fest, dass die Akkumulation eines Kapitalstocks das demografische Problem nicht löst und die kapitalbasierte Vorsorge ebenfalls von den demografischen Veränderungen betroffen ist.

Die Unzulänglichkeiten des Vorsorgesystems führen die Autoren auf verschiedene Faktoren zurück:

- Die Leistungsversprechen der Pensionskassen sind angesichts der nicht berücksichtigten Risiken der Finanzmarktanlagen zu gross.
- Die gesetzlichen Sicherheitsvorschriften verhindern effiziente und langfristige Anlagestrategien: Die Mindestverzinsung der BVG-Altersgutschriften verkürzt den Anlagehorizont der Pensionskassen und führt zu suboptimalen Anlageentscheiden.

⁵⁸ Baltensperger Ernst (2005): *Mut zum Aufbruch – 10 Jahre danach*, Zürich, Orell Füssli.

⁵⁹ Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002a): *Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, lange (integrale) Fassung, Internetpublikation, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch. Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002b).

⁶⁰ Es fällt auf, wie einfach die Risiken Invalidität und Tod ausgeklammert werden. Dieses Vorgehen ist eher typisch für solche Studien. Die Probleme mit der Verwaltung dieser Risiken wird einfach beiseite gestellt, ohne dass zuvor eine Analyse durchgeführt wurde und vor allem, ohne eine konkrete Ersatzlösung vorzuschlagen (es wird einfach auf die Privatversicherung verwiesen).

- In einem kapitalgedeckten Vorsorgesystem sind staatliche Eingriffe vor allem in Bezug auf Garantien widersprüchliche und kostenaufwändige Massnahmen, die das System unnötig komplizieren und ineffizienter machen. Sie fördern *Moral Hazard* und müssen deshalb auf ein Minimum begrenzt werden.
- Das Problem des *ungeklärten* Besitzes der Schwankungsreserven bedeutet einen substanziellen Vermögenstransfer von mobilen hin zu immobilen Personen und hat enorme gesamtwirtschaftliche Effekte.

Einkommens- und Konsumrisiken können gemäss den Autoren nur dezentral, das heisst durch den Leistungsempfänger als letzten Risikoträger des Systems getragen und abgesichert werden. Jeder Einzelne muss die Möglichkeit haben, in Eigenverantwortung am Prozess mitzuwirken. Wahlfreiheit und Wettbewerb bilden demnach unentbehrliche Elemente eines kapitalgedeckten Vorsorgesystems. Die staatliche Einflussnahme muss auf ein striktes Minimum begrenzt werden. Ein wesentlicher Vorteil der Kapitaldeckung, die von den Autoren als kompliziert, häufig intransparent und möglicherweise teuer bezeichnet wird, liegt darin, dass sie privat und dezentral und somit ohne staatliche Einmischung organisiert werden kann.

Die Autoren formulieren angesichts des langen Prozesses der politischen Entscheidungen und des weiten Wegs zu effizienten Strukturen eine Reihe Empfehlungen. Dazu gehören:

1. Die Möglichkeit für die Pensionskassen, einen längeren Anlagezeithorizont auszunützen und sich weg von kurzfristigen Renditezielen zu bewegen;
2. die Einführung der Wahlfreiheit für die Versicherten und des Wettbewerbs zwischen den Pensionskassen, der für ein funktionsfähiges, auf Kapitaldeckung beruhendes Vorsorgesystem unentbehrlich ist;
3. die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, ihre Finanzplanung für das Alter in eigener Verantwortung vorzunehmen;
4. die Verstärkung des Wettbewerbs der Pensionskassen, da dieser über kurz oder lang zu Effizienzsteigerungen im Vorsorgesystem führt;
5. die Einführung eines Freizügigkeitssystems für die Schwankungsreserven;
6. die Notwendigkeit, die Information der Leistungsempfänger zu verbessern;
7. global gesehen die Stärkung der Eigenverantwortung durch Verringerung der staatlichen Einflussnahme.

2.2.3 Gerber – Die freie Pensionskassenwahl (2002)

Ausgehend von der Feststellung, dass die institutionelle Organisation der beruflichen Vorsorge in der Schweiz bis anhin nicht umfassend untersucht wurde, erstellt GERBER eine Studie⁶¹, mit der diese Lücke geschlossen werden soll und die sich hauptsächlich mit der Einführung von Wettbewerbselementen in der 2. Säule beschäftigt. Ausgangslage für die Analyse bildet eine

⁶¹ Gerber David S. (2002): *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge*, Chur, Zürich, Rüegger.

Diagnose des bestehenden Rentensystems. Sie kommt zum Schluss, dass die schweizerische Vorsorge insgesamt ausgeglichen und wirksam ist, sich jedoch mehreren Herausforderungen in Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und den daraus erwachsenden Finanzierungsproblemen stellen muss. Besonders die 2. Säule ist von einer ungünstigen demografischen Entwicklung, im internationalen Vergleich niedrigen Anlageperformances und einer unzureichenden Berücksichtigung der individuellen Präferenzen der Versicherten betroffen.⁶²

Obwohl die Schwierigkeiten mit der 1. BVG-Revision teilweise gelöst wurden, bestehen in der 2. Säule nach wie vor grundlegende, durch die gegenseitige Abhängigkeit von Vorsorge und Arbeitgeber verursachte Probleme. Eine tiefer greifende Systemreform täte deshalb Not. GERBER schlägt ein alternatives Modell vor, das auf dem Prinzip des organisierten Wettbewerbs fusst [*managed competition*] und die 2. Säule vom Arbeitgebenden trennt. Das Modell beschränkt sich auf das Altersrisiko, die Risiken Tod und Invalidität werden nicht in die Analyse miteinbezogen.⁶³

Das alternative Modell beruht auf der freien Wahl des Vorsorgeprodukts. Ausgehend von den theoretischen Grundsätzen der Finanzanlagen vertritt GERBER die Meinung, dass die Bildung eines Sparkapitals während des Erwerbslebens nur durch die Berücksichtigung der individuellen Risikoneigung optimiert werden kann. Diese Wahlmöglichkeiten beschränken sich nicht auf die Risikoelemente, sondern gelten auch für die *Anlagephilosophie* und nicht-finanzielle (z.B. ethische) Aspekte. Was die Wahlfreiheit auf institutioneller Ebene anbetrifft, so würde ein Wettbewerbssystem den Anlagepräferenzen der einzelnen Versicherten besser Rechnung tragen als ein betriebsbezogenes System. Zudem würde es seitens der Arbeitgeber für mehr Leistungsanreize sorgen.

Die Wahlfreiheit bewegt sich jedoch in einem vom Staat vorgegebenen gesetzlichen Rahmen, der auch bestimmte Garantien bietet. Dabei tritt der Staat nicht als Erbringer von Dienstleistungen oder Gütern auf, vielmehr stellt er die Rahmenbedingungen für ein gutes Funktionieren des Marktes sicher. Falls nötig kann er auch eingreifen, um das Marktergebnis zu korrigieren oder die Rahmenbedingungen anzupassen.

Im letzten Kapitel seines Buchs beurteilt GERBER die Machbarkeit dieses Modells in der Schweiz. Obwohl er davon ausgeht, dass die Versicherten an einer grösseren Einflussnahme auf ihre Vorsorge interessiert wären, sieht er für die Umsetzung eines System der freien Wahl nach dem *managed competition* Modell in der Schweiz nur geringe Chancen.

⁶² GERBER sieht weitere Probleme der 2. Säule in der Heterogenität der Pensionskassen, der ungenügenden Transparenz, der Betriebsgebundenheit der Pensionskassen, dem unzureichenden Schutz der Einkommensschwachen und in der bürokratischen und gesetzlichen Komplexität. Gerber David S. (2002), S. 98-114.

⁶³ Gerber David S. (2002), S. 119.

3. Ländervergleich

3.1 Chile

3.1.1 Einleitung

a) Besonderheiten des chilenischen Systems und Begründung der Länderwahl

Das chilenische Sozialversicherungssystem wurde mit der Reform von 1980 vollständig individualisiert. Seither haben die Arbeitnehmenden die Möglichkeit, sich der Vorsorge anzuschliessen und gegebenenfalls ihre Vorsorgeeinrichtung [*Administradora de Fondos de Pensiones, AFP*] zu wählen. Innerhalb der AFP stehen ihnen verschiedene Anlagefonds zur Auswahl und sie können die Vorsorgeeinrichtung, und innerhalb dieser die Fonds relativ frei wechseln. Die Arbeitnehmer können frei entscheiden, ob sie sich frühzeitig pensionieren lassen, zum gesetzlichen Rentenalter in den Ruhestand treten oder den Rentenantritt aufschieben. Es stehen ihnen drei verschiedene Auszahlungsarten zur Auswahl. Sofern das angesparte Kapital gross genug ist, können sie sich entweder für eine sofortige Leibrente, ein temporäres Einkommen in Verbindung mit einer aufgeschobenen Leibrente oder regelmässige Bezüge vom Rentensparkonto entscheiden. Auch die Wahl der Lebensversicherungsgesellschaft, die für beide Formen (sofortig und aufgeschoben) der Leibrente obligatorisch ist, obliegt den Versicherten.

Die relativ lange Erfahrung, die Chile mit der Individualisierung der Altersvorsorge hat, macht es möglich, die Funktionsweise und die Folgen einer vollständig freien Wahl in einem *chemisch reinen* System zu analysieren. Da die Reform vor über zwanzig Jahren stattgefunden hat, kann das System mit dem nötigen Abstand beurteilt werden.

b) Hauptmerkmale des chilenischen Rentensystems

Beim chilenischen Vorsorgesystem handelt es sich um eine obligatorische Privatvorsorge, die auf einem Kapitaldeckungsverfahren und einer privatwirtschaftlichen Verwaltung der Anlagefonds beruht und die drei Risiken Rentenalter, Tod und Invalidität deckt.

Der Staat nimmt eine wesentliche Regulierungsfunktion wahr und garantiert bestimmte Leistungen. Er schreibt den AFPs eine Mindestperformance der Anlagefonds vor und verpflichtet sich, Versicherten, die während mindestens zwanzig Jahren Beiträge bezahlt haben, ebenso wie bei Konkurs einer AFP eine Mindestrente auszurichten. Bei Konkurs einer Versicherungsgesellschaft, die Leibrenten auszahlt, garantiert der Staat zudem einen bestimmten Anteil dieser Renten.

3.1.2 Individualisierung: Einleitung und Entwicklung

a) *Entstehung des chilenischen Vorsorgesystems*

In Chile machten sich die ersten Anzeichen einer sozialen Sicherheit in den 20er-Jahren bemerkbar. Damals gab es mehrere, an die verschiedenen Wirtschaftszweige geknüpfte Rentensysteme, eine kohärente Sozialpolitik aber fehlte. In den 70er-Jahren entwickelte sich ein sowohl für die Arbeitgebenden als auch für die Arbeitnehmenden kostenaufwändiges Vorsorgesystem. Die zahlreichen, nebeneinander existierenden Pensionskassen⁶⁴ [*cajas*], die alle im Umlageverfahren finanziert wurden, waren mit hohen administrativen Kosten und einer ineffizienten Verwaltung verbunden. Die drei Haupteinrichtungen deckten die Risiken Alter, zuweilen auch Dienstalder, Invalidität (Voll- und Teilinvalidität) und Tod. Teilweise wurden den Versicherten auch andere Leistungen, wie Hypothekarkredite oder Darlehen, angeboten.⁶⁵

Die pensionskassenabhängigen Unterschiede bei den Beitrittsvoraussetzungen, den Beitragssätzen, den Normen zur Bestimmung der Invalidität sowie den Leistungen und den Rentenanpassungsmechanismen führten zu einer Benachteiligung bestimmter Versichertengruppen. Ausserdem erfasste das System nicht alle Arbeitnehmenden und die Mittel reichten nicht aus, um ein finanzielles Gleichgewicht zu erreichen.⁶⁶ Zu Beginn der 80er-Jahre leitete die Pinochet-Regierung eine Strukturreform des Rentensystems ein. Damit war Chile das erste lateinamerikanische Land, das eine Reform diesen Ausmasses durchführte. Sie war eine direkte Antwort auf die kriselnden umlagefinanzierten Vorsorgesysteme, die u.a. mit folgenden Schwierigkeiten zu kämpfen hatten:

1. *Finanzielles Ungleichgewicht:* Ursprünglich wurde das System im Teilkapitalisierungsverfahren finanziert (Rentenfinanzierung im Umlageverfahren und Bildung einer Reserve mit dem Überschuss aus den Versichertenbeiträgen). Da sich die Reservenbildung aufgrund der zunehmenden Verschlechterung des finanziellen Gleichgewichts immer schwieriger gestaltete, ging man schliesslich zu einem vollkommen im Umlageverfahren finanzierten Modell über. Zu Beginn der 70er-Jahre vermochten die Versichertenbeiträge die Rentenleistungen nicht mehr zu decken; die Beiträge mussten erhöht werden und der Staat tiefer in die eigene Tasche greifen. Zusätzlich nahm die Anzahl Rentner im Verhältnis zu den Beitragszahlenden zu, was zu einer Verschlechterung der demografischen Verhältnisse in einem bereits defizitären Umlagesystem führte.
2. *Ungleichheiten beim Leistungszugang:* Obwohl das alte System für die Niedrigverdienenden einen positiven Umverteilungseffekt hatte, bestanden dennoch zahlreiche Ungleichheiten bei der Behandlung der Arbeitnehmenden. Verantwortlich für diese Ungleichbehandlung war einerseits die fehlende Einheitlichkeit, welche durch die Vielzahl Kassen und Vorsorgepläne verursacht wurde, andererseits die unterschiedlichen Leistungen bei gleichen Gesamtbeiträgen. (Die Leistungen wurden nur anhand der letzten Beitragsjahre berechnet).

⁶⁴ 1979 wurden für etwas mehr als zwei Millionen Arbeitnehmende 32 Pensionskassen gezählt, die zusammen über 100 verschiedene Anlagepläne anboten. Sie wurden zu einem grossen Teil (65%) mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert. Der Staat beteiligte sich mit ca. 30%, der Restbetrag stammt aus den Anlagerenditen. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002): *El sistema chileno de pensiones derivado de la capitalización individual*, 5. Auflage, Santiago, SAFF, S. 27, 34.

⁶⁵ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 32-34.

⁶⁶ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998): *Le régime de retraite chilien* (Document de travail; AWP 5.6F), Paris, OCDE, S. 4. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 27f.

3. *Administrative Unzulänglichkeiten*: Die Verwendung der Ressourcen war ineffizient und die Integrierung der neuen Rentenbezüger sowie die Einführung neuer Vorsorgemodelle für bestimmte Arbeitnehmergruppen trieben die Beitragssätze in die Höhe.⁶⁷

b) Bestandesaufnahme nach der Reform

Die Reform sollte mit der Einführung von individuellen Sparkonten das System vereinheitlichen und rationalisieren. Eine grundlegende Frage betraf den Übertritt der Arbeitnehmenden ins neue System. Da ein obligatorischer Wechsel mit verschiedenen, namentlich steuertechnischen und operationellen Problemen verbunden ist, wurde beschlossen, den Übertritt der bereits im alten Rentensystem Versicherten freiwillig zu gestalten.⁶⁸ Gleichzeitig galt es die entsprechenden Anreize für einen Wechsel zu schaffen. Einerseits wurden die Löhne der Arbeitnehmenden infolge des neuen, ausreichend tiefen Beitragssatzes um durchschnittlich 11% erhöht⁶⁹, andererseits kompensiert der Staat die im alten System einbezahlten Beiträge und stellt Anerkennungstitel [*Bonos de Reconocimiento*] aus, die von den Versicherten bei Rentenantritt geltend gemacht werden können.⁷⁰

Nach dem Wechsel einer Vielzahl Versicherter⁷¹ mussten die alten Vorsorgeeinrichtungen (die für die bleibenden Versicherten überproportional gross waren) zusammengeschlossen werden. Mit dem *Instituto de Normalización Previsional (INP)* wurde eine staatliche Einrichtung ins Leben gerufen, die alle alten Kassen unter sich vereint. Im Bereich der Vorsorge⁷² hat die Anstalt die Aufgabe, die Arbeit der einzelnen Kassen fortzusetzen sowie die Anerkennungstitel der Versicherten, die sich für das neue System entschieden haben, auszustellen und gutzuschreiben. Während die Merkmale (d.h. die Beitragssätze, die Berechnungsformeln für die Renten und die kassenspezifischen Leistungen und Ansprüche) der Kassen aus dem alten System unverändert bleiben, wurde das gesetzliche Rentenalter, ab dem ein Leistungsanspruch besteht, vereinheitlicht und auf 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen festgelegt.

Für den Staat ist die Reform mit erheblichen Kosten verbunden: Er muss die von den alten Kassen gewährten Renten weiter auszahlen, obwohl die Einnahmen durch den Übertritt eines verhältnismässig hohen Arbeitnehmeranteils⁷³ abnehmen. Bei Übertritt der Versicherten hat er die Kompensationsleistungen, die den Versicherten in Form der Anerkennungstitel gewährt werden, zu finanzieren. Dann fallen natürlich auch die reforminhärenten Ausgaben an. Zur Finanzierung der Reform hat der Staat durchschnittlich 3,25% des BSP eingesetzt.⁷⁴ Schliesslich mussten die nötigen Grundsteine für die allgemeine Aufsicht sowie für die Beziehungen zwischen dem neuen System und den Kapital- und Versicherungsmärkten gelegt werden.⁷⁵

⁶⁷ Die starke Erhöhung der Beiträge (1974 konnten die Beitragssätze für die Arbeitnehmenden bis zu 50% des Monatsentgelts betragen) verringerte die Anzahl formeller Arbeitsplätze. Dadurch sank auch die versicherte Bevölkerung. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 28-30, 34-39.

⁶⁸ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 41.

⁶⁹ Im neuen System beträgt der Beitragssatz 10% des Lohnes.

⁷⁰ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998), S. 6f

⁷¹ Über 60% der betroffenen Erwerbsbevölkerung wechselte bei In-Kraft-Treten der Reform ins neue System. Borzutzky Silvia (2003): «Social security privatisation: the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA», *International Journal of Social Welfare*, Band 12, S. 88.

⁷² Das INP ist unabhängig von seiner historischen Rolle als Regulator der ehemaligen Pensionskassen auch in anderen Bereichen der sozialen Sicherheit tätig (www.inp.cl).

⁷³ Im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten des neuen Systems waren über eine Million Versicherte übergetreten.

⁷⁴ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 46f.

⁷⁵ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 41.

3.1.3 Altersvorsorge

a) Organisation

Obwohl das neue System die Risiken Alter, Tod und Invalidität versichert, befasst sich dieses Kapitel vorwiegend mit den Altersleistungen. Hauptziel des neuen Systems ist die Sicherstellung eines stabilen Einkommens im Verhältnis zum Einkommen, das der Arbeitnehmende oder der Selbstständigerwerbende vor Beendigung der Erwerbstätigkeit bezogen hat. Die Rentenreform und die damit einhergehende Vereinheitlichung der Vorsorge in ein individuell kapitalgedecktes, beitragsorientiertes System wurde mit dem Gesetz *D.L. N 3.500* von 1980 ratifiziert⁷⁶. Jeder Versicherte besitzt ein persönliches Konto, auf dem seine Vorsorgeleistungen gutgeschrieben werden. Das Guthaben setzt sich aus den Sparbeiträgen und den Anlageerträgen zusammen. Bei Beendigung des Erwerbslebens wird dieses Kapital in unterschiedlicher Form den Versicherten oder den begünstigten Hinterbliebenen ausgezahlt. Die Höhe der Rente ist vom vorhandenen Altersguthaben⁷⁷ auf dem Sparkonto abhängig. Die persönlichen Sparanstrengungen stehen demnach im direkten Verhältnis zur Leistungshöhe.

Das System wird von privaten Stellen, den *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)* verwaltet. Dabei handelt es sich um Aktiengesellschaften, die im Rahmen der Reform gegründet wurden und deren einziger Zweck in der Verwaltung der Rentenfonds⁷⁸ und der Auszahlung der Leistungen besteht. Sie ziehen die Beiträge ein, investieren die Mittel (zur späteren Auszahlung der erzielten Gewinne) und entrichten und verwalten die Leistungen und die gesetzlich vorgeschriebenen Entschädigungen. Die AFPs sind verpflichtet, eine Versicherung zur Finanzierung der Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten abzuschliessen. Ferner haben sie Anspruch auf eine Vergütung (bestehend aus Gebühren, die bei den Versicherten erhoben werden). Diese Gebühren können von den einzelnen AFPs frei festgelegt werden, sie müssen allerdings für alle Versicherten gleich sein.⁷⁹

Selbstständigerwerbende und Arbeitnehmende können ihre AFP frei wählen und diese auch jederzeit wechseln. Sie haben zudem die Möglichkeit zu bestimmen, in welchen Anlagefonds ihr Vorsorgekapital investiert werden soll. Es bestehen lediglich einige altersbezogenen Einschränkungen.

Mit der Reform hat sich auch die Rolle des Staates geändert. Vorher war er direkt für den Vorsorgeschutz der Versicherten zuständig, jetzt besteht seine Aufgabe in der Regulierung, der Aufsicht und der Sicherstellung der vom Privatsystem erbrachten Leistungen.⁸⁰

b) Beiträge und versicherte Bevölkerung

Die obligatorischen Beiträge belaufen sich auf mindestens 10% des steuerbaren Monatseinkommens. Für die Gebühren und die Deckung des Tod- und Invaliditätsrisikos⁸¹ zahlt der Versicherte weitere 2%

⁷⁶ Das neue System wird ausschliesslich mit den obligatorischen Lohnbeiträgen finanziert. Queisser Monika (1998b): *La réforme des systèmes de retraite en Amérique latine*, Paris, OCDE, S. 25.

⁷⁷ Das Altersguthaben ist wiederum abhängig vom Lohn, dem Grad der Rentabilität, den von den AFPs erhobenen Gebühren, dem Rentenalter, usw. Borzutzky Silvia (2003), S. 89.

⁷⁸ Die von den AFPs verwalteten *Fondos de Pensiones* sind Anlagefonds.

⁷⁹ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 45, 53.

⁸⁰ Queisser Monika (1998b), S. 25.

⁸¹ Die AFP muss ihre Versicherten für die Risiken Invalidität und Tod bei einer Lebensversicherungsgesellschaft versichern.

bis 3%. Das ergibt einen Gesamtbeitrag von ca. 13%.⁸² Seit 2002 fördert das System zudem das freiwillige Sparen zur Kompensierung von allfälligen beitragslosen Zeiträumen (z.B. bei Arbeitslosigkeit).⁸³ Der Versicherte hat also durchaus die Möglichkeit, mehr als den Pflichtteil von 10% auf sein individuelles Konto einzuzahlen, wobei die monatlichen Mehrbeträge 2'000 USD nicht übersteigen dürfen.⁸⁴ Für die freiwilligen Mehrbeiträge gelten die gleichen Steuererleichterungen wie für die Grundbeiträge und sie können jederzeit steuerfrei vom Konto abgehoben werden. Das Sparguthaben auf den individuellen Konten setzt sich aus den obligatorischen Beiträgen, den freiwilligen Beiträgen, den vereinbarten Einlagen⁸⁵, der erwirtschafteten Performance der Anlagefonds und, für Versicherte, die vom alten ins neue System gewechselt sind, den Anerkennungstiteln zusammen.⁸⁶

Da die Vorsorge seit der Reform für neu ins Berufsleben eintretende Beschäftigte obligatorisch und für bereits im alten Rentensystem Versicherte sowie für Selbstständigerwerbende freiwillig ist,⁸⁷ sind vorwiegend Arbeitnehmende im neuen System versichert. Wer einmal dem neuen System untersteht, für den ist es nur unter stark einschränkenden Voraussetzungen möglich, wieder ins alte System zu wechseln. Hingegen können Versicherte, die bereits einer alten Vorsorgeeinrichtung abgeschlossen waren, wählen, ob sie im alten System bleiben oder ins neue System wechseln möchten.⁸⁸

c) Die Rolle des Staates

Der Staat ist für die Aufsicht des Systems zuständig und übernimmt zusätzlich bestimmte bedarfsabhängige Garantien. Aufgrund der Beitragspflicht der Arbeitnehmenden achtet der Staat darauf, dass die Sicherheit der bei den AFPs geäußerten Mittel gewährleistet ist. Diese Aufgabe wird von einer speziell dafür geschaffenen unabhängigen Aufsichtsbehörde, der *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)*, übernommen. Ferner garantiert der Staat die Auszahlung einer Mindestrente, eine Mindestrendite auf die Anlagen (relative Garantie) und eine Ersatzrente bei Konkurs einer AFP oder einer Versicherungsgesellschaft.

Im chilenischen System kommen dem Staat die beiden folgenden Aufgaben zu:

1. *Leistungsgarantie*: Alle Versicherten, die bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllen⁸⁹, haben Anspruch auf eine staatlich garantierte Mindestrente. Obwohl die Studien über die Bezüger

⁸² Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998), S. 7.

⁸³ Am 1. März 2002 wurde die Anzahl Einrichtungen (Banken, Gegenwartfonds, Versicherungsgesellschaften, usw.), welche freiwillige Vorsorgesparpläne verwalten können, gesetzlich erhöht.

⁸⁴ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998), S. 8. Ein USD entspricht ca. CHF 1,26 (Juni 2005).

⁸⁵ Die Arbeitnehmenden können mit ihrem Arbeitgeber vereinbaren, dass dieser zur Erhöhung des Vorsorgekapitals im Hinblick auf eine frühzeitige Pensionierung oder zur Erhöhung des Rentenbetrags eine bestimmte Summe auf ihrem individuellen Konto hinterlegt.

⁸⁶ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 61f, 67f.

⁸⁷ Interessant ist, dass die Armeemembern ihr eigenes Rentensystem besitzen. QUEISSER führt diese Besonderheit auf verschiedene Faktoren zurück: die Kosten, die mit dem Übergang zu einem grosszügigeren System verbunden wären, die Schwierigkeit, die Leistungen einer Gruppe mit starker politischer Macht zu kürzen, die Vielzahl vorgezogener Pensionierungen in den Armeeberufen. Queisser Monika (1998b), S. 51.

⁸⁸ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 53, 60.

⁸⁹ Reicht das angesparte Guthaben bei Rentenanstritt (oder während der Pensionierung) nicht aus, um die geltende Mindestrente zu decken, finanziert der Staat die Differenz (sofern der Versicherte während mindestens zwanzig Jahren Beiträge für die Altersrente und mindestens zwei Jahre für die Invaliditäts- und Hinterlassenenrente geleistet hat). Die Mindestrente entspricht 28% des Durchschnittseinkommens. Borzutzky Silvia (2003), S. 88.

der Minimalrente zu widersprüchlichen Ergebnissen kommen⁹⁰, können doch zwei Aspekte hervorgehoben werden: Die Mehrzahl der Begünstigten sind Frauen und die Anzahl der Begünstigten ist wesentlich von der Performance der Anlagefonds abhängig.

Der Staat schreibt den AFPs eine Mindestrendite⁹¹ vor und erstellt strenge Vorschriften bezüglich der Anlagegrenzen. Die Risikobewertung erfolgt durch die speziell zu diesem Zweck geschaffene Kommission zur Klassifizierung der Risiken. Falls die Rentabilität der Investitionen unter der Mindestrendite liegt, muss die AFP die Differenz mit Mitteln aus ihren Reserven ausgleichen. Falls diese Mittel nicht ausreichen, wird die AFP aufgelöst und die Saldi werden auf eine andere AFP übertragen, wobei der Staat die Differenz übernimmt⁹². Der Staat garantiert auch dann eine Mindestrente, wenn eine AFP in Konkurs gerät⁹³. Darüber hinaus entrichtet er bei Zahlungsunfähigkeit einer Versicherungsgesellschaft einen Teil der Leibrente.

2. *Aufsicht:* Der Staat wird von der SAFP vertreten. Sie beaufsichtigt die AFPs und kontrolliert, dass die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Ihre Aufgaben umfassen den finanziellen, versicherungstechnischen, rechtlichen und administrativen Bereich. Die SAFP ist eine öffentliche Einrichtung, die dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit untersteht und vom Staatshaushalt finanziert wird.⁹⁴

d) *Elemente der freien Wahl*

Das im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte System bietet Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden mehrere Wahlmöglichkeiten. Sie bestimmen selbst, welcher AFP sie beitreten möchten⁹⁵ und in welchem Fonds ihr Guthaben angelegt werden soll. Es steht ihnen frei, den Anlagefonds oder die AFP oder beides zu wechseln. Ferner können die Beitragszahlenden den Zeitpunkt des Rentenanspruchs wählen: Die Pensionierung kann entweder vorgezogen, im gesetzlichen Rentenalter angetreten oder aufgeschoben werden. Sofern die Rentenvoraussetzungen erfüllt sind, stehen den Rentenbezüglern drei Auszahlungsarten zur Auswahl und sie können frei wählen, bei welcher Versicherungsgesellschaft sie ihre Rentenversicherung erwerben.

⁹⁰ Je nach Studie beträgt die Anzahl Bezüger der Mindestrente zwischen 10 und 50% aller Rentner. 2002 zählte die SAFP insgesamt 33'000 Leistungsbezüger (12'000 für Alters-, 6'000 für Invaliditäts- und 15'000 für Hinterbliebenenleistungen). Für den Zeitraum von April 2001 bis März 2002 belief sich die Steuerlast dieser Renten auf ca. 33 Millionen USD. Eine von der IAO veröffentlichte Studie spricht von 485'000 von der INP und 43'000 von den AFPs entrichteten Mindestrenten im Jahr 2000. Die Gesamtzahl der Leistungsbezüger (INP und AFPs) ist von 56,2% im Jahr 1991 auf 43,3% im Jahr 2000 gesunken. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 70f. Arenas De Mesa Alberto & Benavides Salazar Paula (2003): *Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*, Santiago, OIT, S. 63, 253f.

⁹¹ Bis 1999 wurde die Mindestrendite anhand des realen durchschnittlichen Ertrags aller Fonds des Systems während der letzten 12 Monate festgelegt. Seit 1999 richtet sich die Garantie nach *«eine[r] flexiblen Durchschnittsverzinsung über 36 Monate [...] Wenn die von einem Fonds erreichte Realverzinsung unter das Minimum sinkt, wird dem Arbeitnehmerkonto anstelle der tatsächlichen Ertragsrate die Mindestverzinsung gutgeschrieben. Sie beläuft sich auf entweder auf 50 Prozent der durchschnittlichen Realverzinsung der Pensionsfonds oder auf 2 Prozent unter diesem Durchschnitt, je nachdem, welcher Wert niedriger ist.»* Die neuen Vorschriften sollen die AFPs ermuntern, vermehrt in Finanzinstrumente mit höheren Risiken zu investieren. Turner John A. & Rajnes David M. (2001): *«Verzinsungsgarantien in gesetzlichen Vorsorgesystemen mit festgelegten Beiträgen»*, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Band 54, Nr. 4, S. 62.

⁹² AFPs mit schlechten Resultaten schliessen sich in der Regel mit anderen AFPs zusammen oder werden aufgekauft. Zu Beginn der 80er-Jahre mussten vier zahlungsunfähige AFPs vom Staat übernommen werden. Queisser Monika (1998b), S. 80f.

⁹³ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998), S. 11.

⁹⁴ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 55-59, 69-71.

⁹⁵ Die Anzahl AFPs ist von 12 bei Einführung des neuen Systems auf heute 6 gesunken. Insgesamt verwalten sie sieben Millionen Beitragszahlende.

Wahl des Anlagefonds

Innerhalb einer AFP stehen zwei bis fünf Anlagemöglichkeiten zur Auswahl (je nach AFP⁹⁶ und Alter des Versicherten), die mit den Buchstaben A bis E bezeichnet werden. Der Buchstabe A steht für Anlagefonds mit hohem Risiko (bestehend aus 65% Aktien), der Buchstabe E für solche mit geringem Risiko (und fester Einkommensgarantie). Die Mitglieder müssen sich für einen der angebotenen Fonds in ihrer AFP entscheiden. Ihr Guthaben aus den obligatorischen Beiträgen kann nicht auf mehrere Fonds verteilt werden. Männer über 56 Jahre und Frauen über 51 Jahre sind nicht berechtigt, Anlagefonds vom Typ A abzuschliessen und Rentenbezüger sind von den Anlagefonds vom Typ A und B ausgeschlossen. Für die freiwilligen Beiträge, Einlagen und andere Sparmittel besteht hingegen keine Einschränkung. Falls ein Mitglied von seinem Wahlrecht keinen Gebrauch macht, legt die AFP sein Kapital seinem Alter entsprechend an (bis 35 Jahre Typ B; bis 55 Jahre [Männer] und 50 Jahre [Frauen] Typ C; darüber Typ D).⁹⁷

Am beliebtesten ist Fonds C mit einem gemässigten Risikoprofil. Die Regierung schreibt den AFPs eine Mindestertragsquote vor.⁹⁸ Diese Form der Regulierung ermutigt die Verwalter zwar nicht zu vermehrter Risikonahme, ist aber in einem obligatorischen System, in dem die Regierung ein Sicherheitsnetz bietet, unumgänglich.⁹⁹

Die Mitglieder können den Fonds frei wechseln. Die SAFP rät jedoch von allzu häufigen, von Marktschwankungen motivierten Fondswechseln ab und empfiehlt, sich bei der Wahl des Anlagefonds nach langfristigen Kriterien zu richten. Zudem kann der Fonds nur zweimal im Jahr gebührenfrei gewechselt werden.¹⁰⁰

Wahl des Rententritts

Alle Versicherten sind berechtigt (aber nicht verpflichtet), mit 65 Jahren für Männer und mit 60 Jahren für Frauen in den Ruhestand zu treten. Für die vorzeitige Pensionierung besteht keine Altersbegrenzung, eine frühzeitige Pensionierung ist jedoch nur möglich, wenn der Versicherte genügend Kapital angespart hat, um eine Rente von mindestens 50% des durchschnittlichen steuerbaren Einkommens (Durchschnittsgehalts) der letzten 10 Erwerbsjahre oder 110% der staatlich garantierten Mindestrente zu finanzieren.¹⁰¹

Wahl der Rentenform

Bei der Wahl der Rentenform stehen dem Versicherten drei Optionen offen: zeitlich gestaffelte Bezüge, eine einfache Leibrente oder eine temporäre Rente mit aufgeschobener Leibrente. Er muss entscheiden, welche Lösung am besten zu ihm passt. Jede hat ihre eigene Finanzierungs- und Verwaltungsform.

⁹⁶ Seit der Einführung eines neuen Gesetzes im Jahr 2002 ist jede AFP verpflichtet, vier verschiedene Anlagefonds (Typ B, C, D, E) anzubieten und zu verwalten. Es steht ihnen frei, ihr Angebot mit einem fünften Fonds (Typ A) zu vervollständigen.

⁹⁷ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003): *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS, S. 223.

⁹⁸ Der vorgeschriebene Mindestertrag ist fondsabhängig.

⁹⁹ Cronin Shona (2003): «Red hot Chile pensions», *Global Pensions*, April 2003.

¹⁰⁰ Informationen gemäss *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones* (www.safp.cl).

¹⁰¹ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 65.

1. *Zeitlich gestaffelte Bezüge*: Bei Renteneintritt behält der Versicherte sein Konto bei der AFP. Diese zahlt ihm einen Jahresbetrag aus¹⁰², der jedes Jahr neu berechnet wird und ihm ein gewisses Einkommen bis zu seinem Tod oder dem Tod seiner Hinterbliebenen sichert. Versicherte, die sich für dieses Rentenmodell entscheiden, können ihr angespartes Guthaben aus den obligatorischen Beiträgen nur in Fonds C, D oder E anlegen. Damit verhindert der Staat, dass die Versicherten zu grosse Risiken eingehen und senkt das Risiko, die garantierte Mindestrente entrichten zu müssen. Die Mittel werden von der AFP verwaltet, während der Versicherte das Langlebighkeitsrisiko und das finanzielle Risiko trägt und Eigentümer seiner Fonds bleibt. Der Versicherte kann seine Entscheidung jederzeit widerrufen und sich eine Leibrente auszahlen lassen.
2. *Leibrente*: Der Versicherte kann bei der Versicherungsgesellschaft seiner Wahl eine Rentenversicherung abschliessen. Die Versicherungsgesellschaft gewährleistet dem Versicherten eine monatliche Rentenzahlung und den bezugsberechtigten Hinterbliebenen eine Rente. Das Sparkapital des Versicherten wird der Versicherungsgesellschaft überwiesen, die damit das finanzielle Risiko und das Langlebighkeitsrisiko der Familie trägt.
3. *Temporäre Rente mit aufgeschobener Leibrente*: Bei dieser Rentenform schliesst der Versicherte mit einer Versicherungsgesellschaft einen Vertrag für eine feste monatliche Rentenzahlung ab, die zu einem festgelegten Zeitpunkt nach Renteneintritt angepasst wird. Während des Zeitraums zwischen Rentenantritt und Auszahlung der Leibrente erhält der Versicherte eine monatliche Übergangsrrente, die mit Mitteln von seinem Rentensparkonto finanziert wird. Er trägt das finanzielle Risiko für den Anteil seines Rentenvermögens, der für die Übergangsrrente eingesetzt wird, und bleibt dessen Eigentümer. Ab dem Zeitpunkt, in dem das Sparvermögen in eine Leibrente umgewandelt wird, gehen das Langlebighkeitsrisiko und das finanzielle Risiko auf die Versicherungsgesellschaft über. Die Leibrente darf nicht weniger als 50% und nicht mehr als 100% der ersten Monatszahlung der temporären Rente betragen.¹⁰³

Die Auszahlung in Rentenform (sofortige oder aufgeschobene Rente) steht nur Versicherten offen, deren Sparkapital ausreicht, um eine höhere Rente als die Mindestrente zu finanzieren. Schätzungen zufolge entscheiden sich 60% der Pensionierten für eine Rente. Leibrenten werfen in Chile wie auch anderswo Probleme in Zusammenhang mit dem Antiselektionsrisiko auf. Die Tatsache, dass a priori nur Personen mit hoher Lebenserwartung (die schlechten Risiken aus der Sicht der Versicherungsgesellschaft) am Erwerb einer Leibrente interessiert sind, treibt die Prämien zulasten der guten Risiken (Versicherte mit geringer Lebenserwartung) in die Höhe.¹⁰⁴

Bei beiden Varianten mit Leibrente (sofortige oder aufgeschobene), ist es Sache des Versicherten, die Versicherungsgesellschaft¹⁰⁵ zu bestimmen, bei der er seine Rente erwerben will. Abgeschlossene

¹⁰² Die Jahresbeträge werden auf Basis sowohl des Umwandlungssatzes, der eine Reversion auf den Ehepartner und die Kinder beinhaltet, wie auch des technischen Zinssatzes berechnet. Letzterer errechnet sich anhand der durchschnittlichen Rendite des Anlagefonds und dem Zinssatz der Leibrenten. Die so erhaltenen Jahresbeträge werden in Monatsbeträge umgerechnet und den Lebenshaltungskosten angepasst. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 68.

¹⁰³ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), S. 224.

¹⁰⁴ Queisser Monika (1998b), S. 83.

¹⁰⁵ Gemäss der *Superintendencia Valores y Seguros* (www.svs.cl) sind es derzeit über 20.

Verträge sind unwiderruflich, denn der Versicherte ist nicht mehr Eigentümer seines Rentenvermögens.

3.1.4 Beurteilung

In Bereichen wie der Rentenvorsorge können die Wirkungen einer Reform erst nach einer gewissen Zeit analysiert und beurteilt werden, nämlich dann, wenn die ersten Versicherten des neuen Systems in den Ruhestand treten. Über zwanzig Jahre nach der Einführung des neuen chilenischen Systems kann jetzt eine erste Bilanz gezogen werden. Für die Versicherten wie auch für den Staat hatte die Reform gewisse Konsequenzen, die im Folgenden näher beleuchtet werden: die Höhe und die Struktur der Administrationskosten, die fehlende Konkurrenz aufgrund der Oligopolisierungstendenz der grössten AFPs, die schwerfällige Regulierung des Systems und die Schwankungen des Finanzmarktes (von denen die Fondsperformances und somit die Rentenleistungen abhängen).

a) *Hohe Verwaltungskosten*

Die Gebühren für die Verwaltung der individuellen Konten können von den AFPs frei festgelegt werden. Der Löwenanteil wird durch den Aufwand für Kommerzialisierung und Werbung geschluckt. Die Gebühren müssen für alle Mitglieder einer gleichen Kategorie (Lohnempfänger, Selbstständigerwerbende, usw.) und für alle Fonds innerhalb einer AFP gleich sein.

Es war zwar voraussehbar, dass die Einführung des neuen Systems hohe Kosten verursachen würde, die langfristige Verwaltung einer höheren Anzahl Mitglieder und mehr finanzieller Vermögenswerte hätte jedoch eigentlich zu Skaleneffekten führen sollen. Da es sich bei den Gebühren um die Vergütung einer Dienstleistung handelt, konnte man annehmen, dass sich die freie Wahl der AFP durch die Versicherten und de facto die Konkurrenz zwischen den AFPs in angemessenen Gebühren niederschlagen würden. Stattdessen wurde ein erheblicher Kostenanstieg festgestellt, der auf folgende Faktoren zurückzuführen ist:

1. Für die Akquirierung von Neumitgliedern wird ein enormer, kostenintensiver Werbe- und Marketingaufwand betrieben.¹⁰⁶
2. Die Konkurrenz zwischen den AFPs und den verschiedenen Fonds – als direkte Folge der Wahlfreiheit – führt zu häufigen Kassenwechseln¹⁰⁷, deren Verwaltung enorme Kosten verursacht.¹⁰⁸

Ein 1998 in Kraft getretenes neues Gesetz hat die Kassenwechsel erschwert. Die administrativen Kosten konnten dadurch von 4,9% des steuerbaren Durchschnittseinkommens im Jahr 1983 auf 2,75% im Jahr 2000 gesenkt werden.¹⁰⁹ Darüber hinaus beschränkte das Gesetz von 2000, mit dem

¹⁰⁶ Die Werbung und die Rolle der Vertreter der einzelnen AFPs gehören zu den wichtigsten Einflussfaktoren bei der Wahl einer AFP. Die Vertreter erhalten für jeden Neukunden eine Kommission. Auf 160 beitragszahlende Versicherte kommt ein Vertreter (Zahl 1998) und rund 30% der Angestellten der AFPs sind Verkäufer. Mesa-Lago Carmelo (2001b): «The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People», in Scheil-Adlung Xenia (dir.): *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 162. Borzutzky Silvia (2003), S. 90.

¹⁰⁷ Ca. 50% der Versicherten wechseln jedes Jahr die AFP. Queisser Monika (1998b), S. 64.

¹⁰⁸ Ochando Claramunt Carlos (2004): «Eine Evaluierung der Reformen der lateinamerikanischen Rentensysteme», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Band. 57, Nr. 2, S. 49f.

¹⁰⁹ Borzutzky Silvia (2003), S. 90.

das System der verschiedenen Fonds (A bis E) eingeführt wurde, die Anzahl Fondswechsel innerhalb einer AFP. Versicherte, die den Fonds (individuelles Konto mit obligatorischen und freiwilligen Beiträgen) mehr als zweimal im Jahr wechseln, müssen eine Austrittsgebühr bezahlen.¹¹⁰ Allerdings widersprechen die gesetzlich eingeschränkten Möglichkeiten eines AFP- oder Fondwechsels der Wahlfreiheit und somit einem der Hauptziele des chilenischen Modells.¹¹¹

Die hohen Kosten bleiben nicht ohne Folgen: Der Gebührenanteil an den Beiträgen reduziert die realen Erträge der individuellen Konten. In kapitalgedeckten Systemen richtet sich die Ersatzquote nach den Beiträgen und der Anlageperformance, während die von den AFPs erhobenen Gebühren für die Kontoverwaltung vom Vermögen abgezogen werden.¹¹² Für die Finanzintermediäre sind diese Gebühren ein gefundenes Fressen und der Ausbau dieses lukrativen Markts geschieht auf Kosten der Versicherten.¹¹³

Nicht zuletzt haben die Vorsorgekosten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, denn sie schlagen eine Bresche zwischen dem vom Arbeitgebenden entrichteten Lohn und dem Einkommen des Arbeitnehmenden. Zudem beeinflussen sie den Vorsorgeschutz: Der hohe Administrationsaufwand bremst die Beitragsbereitschaft der Selbstständigerwerbenden.¹¹⁴

Interessant ist, dass die Versicherten die Wahl der AFP oder des Fonds nicht hauptsächlich von den Kosten, den erhobenen Gebühren oder der Performance abhängig machen. Mehrere Studien¹¹⁵ haben gezeigt, dass andere Faktoren subjektiver Art ins Spiel kommen. QUEISSER weist in diesem Zusammenhang auf die Wichtigkeit der Werbekampagnen, der Geschenke der AFPs an ihre Mitglieder und der Empfehlungen von Freunden und Verwandten hin. BERSTEIN & CASTRO sprechen von einem *Handelskrieg*, den sich die AFPs und die Verkäufer liefern und führen dazu aus, dass der kaufmännische Aufwand zwischen 1994 und 1997 40% der Gesamtkosten ausgemacht hat. Sie legen die Ergebnisse einer Umfrage aus dem Jahr 2001 vor, in der 20% der befragten Versicherten die *Geschenke* noch vor der Fondsperformance (18%) als wichtigsten Anreiz für einen Kassenwechsel nannten. 2004 hat sich die Tendenz leicht gewendet: 29% bezeichnen die Performance als wichtigsten Grund für den Übertritt in eine andere AFP. Die *Variable Geschenke* behält auch 2004 ihre Bedeutung (9%) und das obwohl die Prämienvergabe bei einem AFP-Wechsel gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstößt. Eine der wichtigsten Variablen ist auch weiterhin die Rolle des Verkäufers: 2000 wird sie von 14%, 2004 von 11% genannt.

b) Konzentrationstendenz oder Oligopolisierung

Im neuen Vorsorgesystem können die obligatorischen Sparkonten der Versicherten nur von Fachgesellschaften verwaltet werden. Die Anzahl der AFPs ist folglich beschränkt.¹¹⁶ 2001 verwalteten die drei grössten AFPs 70% der Gesamtaktiven. Wir haben es hier mit einer massiven

¹¹⁰ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 91-93.

¹¹¹ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002): «Red de Información Alternativa de Seguridad Social», *Revista Seguridad Social*, Nr. 238, S. 15.

¹¹² CARVALHO PINHEIRO schätzt, dass fast ein Fünftel (17%) der Beiträge (ca. 13% des Einkommens) für die Verwaltungskosten aufgewendet wird. Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), S. 15.

¹¹³ Ochando Claramunt Carlos (2004), S. 50f.

¹¹⁴ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), S. 148.

¹¹⁵ Queisser Monika (1998b), S. 78. Berstein Solange & Castro Rubén (2005): *Costos y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones ¿Qué Informar a los Afiliados?* (Documentos de Trabajo), SAFP, S. 5f.

¹¹⁶ Queisser Monika (1998b), S. 60.

Konzentration der Finanzmittel zu tun, denn die Verwaltung von 38% des chilenischen BSPs liegt somit in den Händen von drei AFPs. Dementsprechend gross ist deren wirtschaftliche und politische Macht.¹¹⁷ Ferner befinden sich alle drei Hauptkassen zumindest teilweise in ausländischem Besitz. Es findet eine Art «*Denationalisierung*» oder «*Transnationalisierung*» der Fonds statt.¹¹⁸

Interessant ist, dass in den 80er-Jahren die niedrigsten Gebühren und die höchsten Erträge nicht bei diesen drei AFPs zu finden waren.¹¹⁹ Heute sind es allerdings die drei grössten AFPs, welche die niedrigsten Gebühren erheben. Die *stillschweigende* Einführung eines Oligopols der drei grossen AFPs schränkt die Wahlfreiheit stark ein und reduziert die Konkurrenz auf dem Markt massiv.

c) **Schwerfällige Reglementierung**

Paradoxerweise muss die Rolle des Staates in einem individualisierten Vorsorgesystem zum Schutz der Versicherten gestärkt werden. Die Einführung des neuen chilenischen Rentensystems ging deshalb mit einer umfangreichen staatlichen Regulierung und beträchtlichen Ausgaben der öffentlichen Hand einher.

Die Tatsache, dass der Staat den Arbeitnehmenden ein Rentensparkonto vorschreibt, auf das obligatorische Beiträge eingezahlt werden müssen, setzt bestimmte Mindestgarantien seitens des Vorsorgesystems voraus. Sie sind der Wiedereinführung von Solidaritätselementen in ein individuelles System gleichzusetzen. Der Staat hat diese Elemente institutionalisiert und in der neuen Verfassung, die aus der Reform von 1980 entstanden ist, den *Anspruch auf soziale Sicherheit* verankert. Artikel 19 Absatz 18 hält die Garantiefunktion des Staates klar fest: «*Der Staat hat dafür zu sorgen, dass alle Einwohner Zugang zu einheitlichen Basisleistungen haben, unabhängig davon, ob diese von öffentlichen oder privaten Einrichtungen gewährt werden. [...] Der Staat hat darauf zu achten, dass das Recht auf soziale Sicherheit in angemessener Weise gewährt wird.*»¹²¹.

Da die individuellen Konten eines der grundlegenden Elemente des neuen Systems darstellen, ist jeder Versicherte Eigentümer seines persönlichen Kontos und kann wählen, welcher AFP er sein Vermögen anvertrauen und in welchem Fonds er sein Alterssparguthaben anlegen möchte. Der Arbeitnehmende ist verpflichtet, ein solches Konto anzulegen und Beiträge darauf einzuzahlen, wobei der Staat den Verwendungszweck des Sparkapitals streng regelt. Obwohl dieser Aspekt der liberalen These der Individualisierung und der minimalistischen Rolle des Staates widerspricht, ist er Voraussetzung für ein gutes Funktionieren des Systems. Nur so kann verhindert werden, dass Bedürftige von der traditionellen Solidarität aufgefangen werden müssen.

Der Staat greift in mehreren Bereichen regulierend ein. Einerseits unterstellt er die Arbeitnehmenden einem obligatorischen Rentensystem und erlässt Beitragsvorschriften, andererseits bietet er dem Versicherten einen gewissen Schutz, der auf zwei Ebenen zum Tragen kommt: Er stellt das

¹¹⁷ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), S. 15f.

¹¹⁸ Borzutzky Silvia (2003), S. 91.

¹¹⁹ Mesa-Lago Carmelo (2001b), S. 162.

¹²⁰ Der Artikel hält weiter fest, dass «*das Gesetz obligatorische Beiträge festlegen kann*».

¹²¹ Übersetzung der Autoren.

Eigentumsrecht am Sparkapital sicher und achtet auf Transparenz bei der Fondsverwaltung durch die AFPs und die Einhaltung der Mindestertragsvorschriften ohne überrissene Risikonahme.¹²²

Parallel zu seinen Regulationsaufgaben hat der Staat zudem hohe finanzielle Verpflichtungen. Er zahlt den Versicherten des alten Systems und insbesondere den Armeeangehörigen die Renten aus, vergütet die Anerkennungstitel, entrichtet die Mindestrente sowie eine (bedarfsabhängige) Sozialhilfe. Durch das System der sozialen Sicherheit stieg das Budgetdefizit zwischen 1981 und 2000 von 3,8% des BSP auf 6,1% im Jahr 2000.¹²³

Das private System verursacht einen grossen Verwaltungsaufwand. Es benötigt eine starke staatliche Kontrolle und viel (organisatorische und finanzielle) Mittel, damit es die garantierten Mindestleistungen sicherstellen und das Eigentumsrecht an den Vermögensanlagen der Versicherten garantieren kann.

d) Marktabhängiger Leistungswert

Kapitalgedeckte Systeme sind zwangsläufig den Schwankungen der Finanzmärkte ausgesetzt. Besonders das Risiko in Zusammenhang mit den Anlageerträgen kann sich stark auf die Leistungshöhe auswirken. Die Inflation und die Entwicklung der Finanzmärkte sind also zwei wesentliche Einflussfaktoren.¹²⁴ In einem privatisierten System werden die finanzmarktabhängigen Schwankungsrisiken vollständig vom Versicherten getragen. Die Unvoraussehbarkeit der Leistungshöhe ist ein Unsicherheitsfaktor, der im Widerspruch zur Hauptaufgabe der sozialen *Sicherheit* steht.

Zwischen 1981 und 2000 erzielten die Anlagefonds einen durchschnittlichen Realertrag (exkl. Inflation) von 10,9%, wobei er 1995 und 1998 infolge der asiatischen Finanzkrise –2,5 bzw. –1,1% betrug.¹²⁵ Daraus ergibt sich zwischen 1995 und 1999 ein mittlerer Jahreswert von 2,6% gegenüber 13,8% zwischen 1981 und 1999. Für die Versicherten stellen diese Schwankungen eine Gefahr dar, denn sie können das Sparkapital auf dem Rentenkonto und somit die Höhe der Rentenleistung merklich beeinflussen. Tritt der Versicherten in einem günstigen Zeitpunkt in den Ruhestand, erhält er gute Leistungen, fällt sein Rentenantritt allerdings in eine wirtschaftlich schlechte Periode, wird er benachteiligt.¹²⁶

Die Versicherten, die in den beiden *Krisenjahren* (1995 und 1998) in Rente gegangen sind, mussten einen signifikanten und für immer verlorenen Kapitalverlust hinnehmen, denn die Einbusse der beiden betroffenen Jahre konnte nicht in eine Lebensrente umgewandelt werden.¹²⁷ Die Behörden rieten den Versicherten den Rentenantritt aufzuschieben, um später von günstigeren Finanzbedingungen profitieren zu können. Nicht alle Versicherten konnten diesen offensichtlich diskriminierenden und antisozialen Rat befolgen, nicht zuletzt wegen der zunehmenden Arbeitslosigkeit.¹²⁸

¹²² Godoy Oscar & Valdés-Prieto Salvador (1997): «Democracy and pensions in Chile: Experience with two systems», in Valdés-Prieto Salvador (dir.): *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, S. 71-74.

¹²³ Borzutzky Silvia (2003), S. 91.

¹²⁴ Ochando Claramunt Carlos (2004), S. 40.

¹²⁵ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), S. 16.

¹²⁶ Mesa-Lago Carmelo (2001b), S. 163f.

¹²⁷ Ähnliches gilt höchstwahrscheinlich für die Börsenkrise der Jahre 2000 bis 2002. Es liegen leider keine Studien speziell zu diesem Thema vor.

¹²⁸ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), S. 16.

Die Börsenschwankungen und im Besonderen die Anlageerträge sind Risiken, die der Versicherte allein zu tragen hat. Dieser Punkt wirft ein weiteres Problem auf, nämlich die Information der Mitglieder: Anhand welcher Anhaltspunkte sollen die Versicherten die *richtige* AFP und den *richtigen* Anlagefonds wählen, dabei so wenig Risiken wie möglich eingehen und doch eine ausreichende Performance für die Äufnung eines angemessenen Rentenskapitals erzielen? Da diese marktinhärenten Risiken sich nicht umgehen lassen, gelingt es einer Vielzahl Versicherten nicht, ein ausreichendes Kapital aufzubauen. Das wiederum hat zur Folge, dass der Staat die Rentner, die nicht in der Lage sind, für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, unterstützen muss. Eine minimale, unentgeltliche Sozialleistung und eine Mindestrente sind also garantiert.

3.1.5 Fazit

Der Wettbewerb zwischen den Vorsorgeeinrichtungen müsste im chilenischen System der freien Pensionskassenwahl eigentlich die administrativen Kosten senken. Stattdessen sind die Verwaltungskosten aufgrund der zunehmenden Anzahl Kassenwechsel und der Ausgaben für Marketing- und Werbung angestiegen. Gleichzeitig ist die Anzahl AFPs kontinuierlich zurückgegangen, was zu einer Marktkonzentration in den drei grössten AFPs geführt hat. Zudem tragen die Versicherten aufgrund der hohen Risikoexposition der individuellen Sparkonten gegenüber den Marktschwankungen beträchtliche finanzielle Risiken.

3.2 Vereinigte Staaten von Amerika

3.2.1 Einleitung

a) *Besonderheiten des amerikanischen Systems und Begründung der Länderwahl*

Die Vereinigten Staaten von Amerika kennen über 2000 öffentliche und über 100'000 private Berufsvorsorgemodelle im Leistungs- oder Beitragsprimat. Die 401(k)-Pläne, die den Sparkonten aufgrund ihres individuellen Charakters sehr nahe kommen, wurden in den frühen 80er-Jahren eingeführt. Der Arbeitnehmende wird vor verschiedene Wahlmöglichkeiten gestellt, angefangen mit der Entscheidung, ob er sich diesen Vorsorgeplänen anschliessen will oder nicht. Weiter hat der Versicherte über die Höhe der Beiträge und manchmal auch über die Anlagestrategie zu entscheiden. Die freie Wahl wird also auf Stufe der 2. Säule ausgeübt. In diesem Zusammenhang ist es interessant, das Verhalten der Lohnempfänger in einem System zu analysieren, das viele und komplizierte Wahlmöglichkeiten bietet und in dem die Verantwortung und die Risiken vom Versicherten getragen werden.

b) *Hauptmerkmale des amerikanischen Rentensystems*

Drei Ebenen

In den Vereinigten Staaten von Amerika beruht die Rentenvorsorge auf drei Ebenen. Die erste Stufe oder soziale Sicherheit [*Social Security, 1935*] ist eine staatliche Grundversicherung, der die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung (96%) angeschlossen ist¹²⁹. Die Berechnungsformel der Rente wird zugunsten der niedrigen Einkommen und der kurzen Berufskarrieren gewichtet. 2000 wurde die Ersatzquote für einen Arbeitnehmenden mit durchschnittlichem Einkommen, der nach einem lückenlosen Berufsleben im gesetzlichen Rentenalter von 65 Jahren in den Ruhestand getreten ist, auf 39% geschätzt.¹³⁰ Daneben existiert eine bedarfsabhängige Sozialhilfe.

Die 2. Stufe oder betriebliche Vorsorge [*employer-sponsored pensions*] lässt sich in zwei verschiedene Vorsorgepläne unterteilen:

1. Die leistungsorientierten Pläne [*Defined Benefits*] – Bei betrieblichen Vorsorgeplänen ist die Teilnahme automatisch und obligatorisch und die Leistungen werden aufgrund des Lohnes und der Dauer der Betriebszugehörigkeit berechnet;

¹²⁹ 2002 haben 90% der pensionierten Haushalte Leistungen der sozialen Sicherheit bezogen. Für 66% der pensionierten Haushalte ist sie die Haupteinnahmequelle (d.h. sie macht über die Hälfte des Gesamteinkommens aus), für 22% ist sie sogar die einzige Einnahmequelle. Informationen von der Homepage der *Social Security* (www.ssa.gov). Josten Alain (2001): «Pension Provision in the United States», in Disney Richard & Johnson Paul (dir.): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 334.

¹³⁰ Thompson Lawrence H. (2002): *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in the United States* (Vorsorgestudien; 9), Bertelsmann Stiftung, S. 3f.

2. Die beitragsorientierten Pläne [*Defined Contributions*] in Form von individuellen Konten mit automatischer oder freiwilliger Teilnahme. Den beitragsorientierten Plänen sind auch die 401(k)-Pläne zuzuordnen. Sie werden später genauer untersucht.

Die dritte Stufe wird durch die persönliche gebundene Vorsorge gebildet. Dabei handelt es sich um individuelle Vorsorgearrangements [*Individual Retirement Accounts, IRAs*] unterschiedlicher Art.

Öffentliche Rentenversicherung: ein gut funktionierendes System

Die 1935 gesetzlich verankerte soziale Sicherheit ist ein Sozialversicherungssystem mit Solidaritätsmerkmalen. Es wird im Vergleich zu den anderen öffentlichen Rentensystemen mehrheitlich als erfolgreich bezeichnet.¹³¹ Der Erfolg ist auf die weniger starke Alterung der Bevölkerung, die durchschnittliche Geburtenhäufigkeit von rund zwei Kindern pro Frau, die längere Erwerbstätigkeit auch über das gesetzliche Rentenalter hinaus und die vergleichbar bescheidenen Leistungsversprechen (tiefere Ersatzquote, an den Preis- und nicht an den Lohnindex angepasste Leistungen) zurückzuführen.¹³²

Entwicklung der beruflichen Vorsorge

Die betriebsgebundenen Vorsorgepläne kamen mit der industriellen Revolution auf. Aufgrund der Leistungsbegrenzung der sozialen Sicherheit spielen sie auch nach deren Einführung eine wichtige soziale Rolle. 1974 wurde der *Employee Retirement Income Security Act (ERISA)* verabschiedet. Er gibt der beruflichen Vorsorge einen gesetzlichen Rahmen und bezweckt die finanzielle Absicherung der Arbeitgeberverpflichtungen und einen verbesserten Schutz der Arbeitnehmeransprüche.

Die traditionellen beruflichen (leistungsorientierten) Vorsorgemodelle wurden aus drei Gründen von den beitragsorientierten Vorsorgeplänen in den Hintergrund gedrängt:

1. Verändertes wirtschaftliches Umfeld (die Kundenbindung ist nicht mehr prioritär).
2. Nach den amerikanischen Rechnungsgrundlagen sind allfällige Fehlbeträge der leistungsorientierten betriebseigenen Pensionskassen in der Bilanz des Unternehmens zu verbuchen. Da es sich nicht um eine rechtlich selbstständige Einrichtung handelt, muss sie in der Rechnungslegung des Unternehmens ausgewiesen werden. Bei starken Schwankungen der Finanzmärkte kann diese Situation eine erhebliche Volatilität der betrieblichen Finanzlage zur Folge haben.
3. Die leistungsorientierten Pläne benachteiligen die Arbeitnehmenden, denn diese müssen sich den Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes stellen.

Mit der Einführung der 401(k)-Pläne hat sich die Tendenz der Verschiebung von leistungsorientierten zu beitragsorientierten Plänen weiter verstärkt.

¹³¹ Vgl. z.B. Munnell Alicia (2001): «Individual Accounts Versus Social Insurance: A United States Perspective», in Scheil-Adlung Xenia (dir.): *Building social security: the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 63, apRoberts Lucy (1997b): «Etats-Unis: Le déclin des pensions professionnelles», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sonderausgabe, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 88.

¹³² Munnell Alicia (2001), S. 63ff.

Einführung der beruflichen Lohnsparpläne

1978 wurden im privaten Rentensystem die 401(k)-Pläne¹³³ eingeführt. Sie fanden sowohl bei den Arbeitgebenden als auch bei den Arbeitnehmenden aus verschiedenen Gründen rasch Anklang. Ihre Popularität hat folgende Gründe:

1. Das im Rahmen eines 401(k)-Planes angesparte Kapital ist übertragbar. Bei einem Arbeitgeberwechsel verliert der Arbeitnehmende sein Vorsorgevermögen nicht, die Ansprüche des Arbeitnehmenden sind somit garantiert.
2. Die Versicherten werden regelmässig über die Höhe ihres Kapitals informiert. Damit haben sie eine konkretere Vorstellung über ihr Vermögen.
3. Der Börsenboom der 90er-Jahre hat wesentlich zur Akzeptanz der frei wählbaren Anlagemöglichkeiten durch die Arbeitnehmenden beigetragen.¹³⁴

Ein weiterer Grund für die Popularität sind die steuerlichen Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dadurch, dass die Entscheidung einer Teilnahme ebenso beim Arbeitnehmer liegt wie die Finanzierungs- und Risikoverantwortung, entstehen dem Arbeitgeber weitere nennenswerte Vorteile. Das positive Echo muss aufgrund der komplizierten Wahlmöglichkeiten jedoch relativiert werden. Die Arbeitnehmenden haben mehrere Entscheidungen zu treffen: Zunächst müssen sie herausfinden, ob eine Teilnahme an den freiwilligen Plänen für sie sinnvoll ist. Die Höhe der Beträge, die sie entrichten wollen, die Anlagestrategie und die Verwendung des geäußerten Kapitals bei einem Arbeitgeberwechsel stehen ebenfalls in ihrem Ermessen. Grundlegende Fragen werfen auch die Probleme im Zusammenhang mit der Umwandlung der Austrittsleistung in eine Rente, insbesondere die Kosten für den Kauf einer Leibrente, auf.

3.2.2 Elemente der freien Wahl

a) Einführung und Entwicklung der Wahlfreiheit

Einführung der Individualisierung

Die Individualisierung wurde mit den Lohnsparplänen bzw. den Rentensparprogrammen eingeführt. Zuvor waren die Arbeitnehmenden einem leistungsorientierten Vorsorgeplan angeschlossen. Um die Einführung und die Entwicklung der Vorsorgesysteme besser zu verstehen und einzuordnen, muss bis zu deren Anfänge Ende des 19. Jahrhunderts zurückgegangen werden.

Die berufliche Vorsorge¹³⁵ ist in der Zeit der Vollbeschäftigung nach der industriellen Revolution entstanden. Seitens der Arbeitgebenden waren für die Einrichtung betrieblicher Pensionskassen insbesondere drei Faktoren ausschlaggebend: Erstens war es für sie wichtig, die leistungsstärksten Angestellten langfristig an sich zu binden; zweitens mussten die älteren Angestellten zur Verbesserung der Produktionsabläufe durch jüngere Kräfte ersetzt werden können und drittens sollten

¹³³ Die 401(k)-Pläne wurden nach der Nummer des entsprechenden Artikels im Steuerrecht benannt.

¹³⁴ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004): *Coming Up Short. The Challenge of 401(k) Plans*, Washington, Brookings Institution Press, S. 2f.

¹³⁵ In den Analysen des amerikanischen Rentensystems wird die berufliche Vorsorge oft als Privatvorsorge [*private pensions*] bezeichnet. In diesem Bericht wurde allerdings der Begriff *berufliche Vorsorge* bevorzugt.

die ehemaligen Angestellten vor den Unwägbarkeiten des Alters geschützt werden. Das amerikanische Rentensystem wurde schon immer vom «*Kapitalismus und der wirtschaftlichen Produktivität*»¹³⁶ bestimmt. Da die berufliche Vorsorge vollkommen betriebsabhängig war, gab es für die Arbeitnehmenden keine Garantie einer solchen Absicherung. Mit der Depression von 1929 wurde die Gefahr einer vorübergehenden Aufhebung oder einer Auflösung bestimmter betrieblicher Pensionskassen noch verschärft. Um dieser Krise Herr zu werden, bedurfte es der Intervention des Staates. Dieser führte ein Sozialversicherungssystem mit obligatorischen Beiträgen ein, die eine gewisse Einkommensumverteilung bezweckte. 1935 wurde die soziale Sicherheit ins Leben gerufen.¹³⁷ Sie erreichte vor allem nach dem 2. Weltkrieg eine hohe Akzeptanz bei der gesamten amerikanischen Gesellschaft. Parallel dazu erfüllte die berufliche Vorsorge weiterhin eine soziale Aufgabe und entwickelte sich unter dem Druck der Gewerkschaften und den Arbeitgeberbedürfnissen entsprechend weiter. Seit 1974 gibt das ERISA-Gesetz der beruflichen Vorsorge einen Rahmen vor, allerdings ist das Gesetz kompliziert und wirkt auf die Arbeitgebenden demotivierend.

Rückgang der traditionellen Rentensysteme

Die berufliche Vorsorge ist freiwillig und wird entweder durch einseitigen Beschluss des Arbeitgebers oder nach Verhandlungen mit den Gewerkschaften eingeführt. Es ist jedoch nur eine Minderheit der Arbeitnehmenden aus der Privatwirtschaft davon betroffen (hauptsächlich Kader, gewerkschaftlich organisierte Angestellte und/oder Angestellte in Grossunternehmen).¹³⁸ Leistungsorientierte Vorsorgemodelle sind der beruflichen Mobilität allgemein nicht förderlich, denn ein Arbeitgeberwechsel wirkt sich meist nachteilig aus.¹³⁹ Als Hauptursachen für den Rückgang der traditionellen Vorsorgepläne zugunsten der beitragsorientierten Pläne werden der auf einen längeren Zeithorizont erwartete Stellenabbau im Privatsektor und der Vertrauensverlust in die Kollektivsysteme genannt.¹⁴⁰ Ferner sind die leistungsorientierten Pläne für den Arbeitnehmenden mit einem hohen buchhalterischen Aufwand verbunden, während bei einem beitragsorientierten Plan lediglich die eingezahlten Beiträge verbucht werden müssen. Von den verschiedenen beitragsorientierten beruflichen Vorsorgemodellen kannten die zu diesem Zeitpunkt eingeführten 401(k)-Pläne die stärkste Wachstumsrate.

Worauf ist die breite Akzeptanz zurückzuführen? Die persönlichen Konten ermöglichen es den Arbeitnehmenden, ihr Sparkapital bei einem Arbeitgeberwechsel zu behalten. Auch die staatlichen Steuervorteile spielen eine wesentliche Rolle¹⁴¹: Sie veranlassen die Arbeitgebenden dazu, ihren Angestellten solche Vorsorgepläne überhaupt erst anzubieten. Trotz der derzeit *gesunden* sozialen Sicherheit ist der Konkursgedanke in der Öffentlichkeit relativ verbreitet. Diese sieht übrigens in der Performance der Finanzmärkte eine Lösung für das Problem der schwachen Anlagerenditen der sozialen Sicherheit. Zudem stand die Einführung der individuellen Konten auch im Interesse von *Wall*

¹³⁶ Sass Steven (1996): *Les gages du temps. Une histoire des fonds de pension américains*, Paris, Montchrestien, S. 13.

¹³⁷ Damals sah der *Social Security Act* eine monatliche Zahlung von 23 USD vor. Blackburn Robin (2002): *Banking on Death. Or, Investing in Life : The history and future of pensions*, London, New York, Verso, S. 53.

¹³⁸ apRoberts Lucy (1997b), S. 81f.

¹³⁹ Seit 1989 muss ein Arbeitnehmender nach dem Bundesgesetz mindestens sechs Jahre Betriebszugehörigkeit haben, damit er bei seinem Austritt die Freizügigkeitsleistungen beziehen kann. apRoberts Lucy (1997), S. 82.

¹⁴⁰ Munnell Alicia (2001), S. 73-75.

¹⁴¹ In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass der Staat in den beitragsorientierten Vorsorgeplänen eine wichtige Rolle spielt. Obwohl er keine direkten Leistungen auszahlt, führten die Steuererleichterungen im Jahr 2001 doch zu Steuerausfällen in Höhe von 109 Milliarden USD. Blackburn Robin (2002), S. 107.

Street. Die Finanzinstitutionen waren von der Privatisierung des Systems und den potenziellen Gewinnen in der Tat schnell angetan. Die administrativen Kosten für die Einrichtung und die Führung der individuellen Konten für Millionen von Arbeitnehmenden im Niedriglohnsektor übertrafen dann allerdings die Prognosen.¹⁴²

b) Berufliche Vorsorge

Die berufliche Vorsorge (2. Stufe) besteht aus unterschiedlichen Vorsorgeplänen, am häufigsten sind jedoch leistungs- und beitragsorientierte Pläne.

44% der Erwerbsbevölkerung ist in der beruflichen Vorsorge versichert. Der Anteil der Arbeitnehmenden mit leistungsorientierten Vorsorgeplänen hat massiv abgenommen: 1980 waren 84% der Vollzeitbeschäftigten in mittleren und grossen Privatunternehmen einer leistungsorientierten Vorsorgemodell angeschlossen, 1995 waren es nur noch 52%.¹⁴³

2002 stammten die Einkommen der Betagten hauptsächlich aus der sozialen Sicherheit (39%) und aus einer Erwerbstätigkeit (25%). Die Vermögenserträge machten 14% der Einkommen aus. Beim Vermögen handelte es sich teilweise um Kapital aus Lohnsparplänen, insbesondere aus 401(k)-Plänen. 10% des Einkommens wurden von der privatwirtschaftlichen, 9% von der öffentlichen beruflichen Vorsorge gestellt. 3% stammten aus anderen Quellen, namentlich aus der Sozialhilfe. Sie machte weniger als 1% der Einkommen aus.¹⁴⁴

Leistungsorientierte Pläne

Die Renten¹⁴⁵ der leistungsorientierten Pläne [*Defined Benefit Plans*] werden aufgrund des beitragspflichtigen Lohns und des Dienstalters berechnet. Wenn ein Arbeitgeber einen Plan anbietet, ist die Teilnahme für die Angestellten automatisch und obligatorisch. Die Arbeitgebenden sind nicht verpflichtet, alle ihre Angestellten in den Vorsorgeplan aufzunehmen, sie müssen jedoch bestimmte Nichtdiskriminierungsregeln erfüllen: Alle Arbeitnehmenden über 21 Jahre mit einer Arbeitszeit von über 1'000 Stunden pro Jahr müssen von Gesetzes wegen die Möglichkeit haben, einem betriebsgebundenen Vorsorgeplan beizutreten.¹⁴⁶ Meist werden diese Pläne ausschliesslich vom Arbeitgeber finanziert und wirken hemmend auf die Mobilität der Arbeitnehmenden.¹⁴⁷ Das finanzielle Risiko wird vom Arbeitgeber getragen. Er sorgt dafür, dass die Leistungen bei Rentenantritt verfügbar sind.

In der Regel und mit Ausnahme der hohen Einkommen liegen die Leistungen der beruflichen Vorsorge unter der Grundrente der sozialen Sicherheit. Dennoch stellen die betrieblichen

¹⁴² Munnell Alicia (2001), S. 74f.

¹⁴³ Disney Richard & Johnson Paul (2001): «An Overview», in: *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 20, 26.

¹⁴⁴ Informationen von der Homepage der *Social Security* (www.ssa.gov).

¹⁴⁵ Die Leistungen können nicht in Kapitalform bezogen werden.

¹⁴⁶ Thompson Lawrence H. (2002), S. 18.

¹⁴⁷ Zusätzlich zur bereits erwähnten sechsjährigen Betriebszugehörigkeit wird die Rente wie folgt berechnet: «Bei einer vorzeitigen Pensionierung wird die Rente aufgrund der vor dem ordentlichen Rentenalter bezogenen Lohnzahlungen berechnet und es findet keine nachträgliche Anpassung statt. Je jünger der Arbeitnehmende also im Zeitpunkt des Rentenantrittes ist, umso mehr Einbussen erleidet er bei seiner beruflichen Vorsorge, und zwar bereits vor der Auszahlung». apRoberts Lucy (1997b), S. 82.

Vorsorgeleistungen für die amerikanischen Betagten eine wichtige Einkommensquelle dar. Eine Ausnahme bildet die wirtschaftlich am stärksten benachteiligte Bevölkerungsschicht.¹⁴⁸

Bei Konkurs eines Fonds sind die leistungsorientierten Vorsorgepläne durch einen Garantiefonds, die *Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC)*, garantiert. Die Körperschaft zahlt die Leistungen bei Auflösung eines leistungsorientierten Plans weiter aus. Finanziert wird die PBGC durch eine Jahresprämie¹⁴⁹, welche die Arbeitgebenden für jedes Mitglied entrichten müssen. Mit der Wahl von REAGAN im Jahr 1980 begann sich der Staat aus der Vorsorge zurückzuziehen, genauso wie das im Vereinigten Königreich unter der THATCHER-Regierung der Fall war. Der Rückzug machte sich in der Kürzung der garantierten Leistungen der sozialen Sicherheit und in der Reduzierung der Steuererleichterungen für berufliche Vorsorgepläne bemerkbar. «Die Entschädigungsgesuche bei der *Pension Benefit Guaranty Corporation* haben sich wegen [...]“unzureichender Vermögenswerte“ der Kollektivpläne zu Beginn der 80er-Jahre mehr als vervierfacht»¹⁵⁰ und sie musste «die Schocks einer volatilen Industriewirtschaft»¹⁵¹ auffangen. 1986 und 1987 verabschiedete der Kongress zwei Gesetze¹⁵², welche die *finanzielle Not* der Betroffenen als Voraussetzung für eine Unterstützung durch die PBGC festlegte. Damit wollte der Kongress Missbräuche durch die Gewerkschaften und die bei der PBGC versicherten Unternehmen verhindern.¹⁵³

Beitragsorientierte Pläne

Die beitragsorientierten Pläne [*Defined Contribution Plans*] bestehen aus individuellen Konten und werden durch Arbeitgeberbeiträge und allenfalls durch Arbeitnehmerbeiträge finanziert.¹⁵⁴ Bei Rentenanstritt wird das geäußerte Kapital entweder durch den Kauf einer (meist teuren) Leibrente bei einer Versicherungsgesellschaft in *eine Rente umgewandelt* oder aber in Form von Kapital [*lump sum*] ausgezahlt. Am häufigsten wird die zweite Lösung gewählt. Je nach Plan ist die Teilnahme automatisch oder freiwillig. Anlagegewinne und -verluste müssen mindestens einmal jährlich zusammen mit den Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerbeiträgen auf dem individuellen Konto verbucht werden. Das Anlagerisiko wird vollumfänglich vom Arbeitnehmenden getragen. Da die beitragsorientierten Pläne nicht den Vorschriften der PBGC unterstehen, besteht bei Insolvenz oder Konkurs des Fonds keine Leistungsgarantie.¹⁵⁵

401(k)-Pläne

Die 401(k)-Pläne sind eine Sonderform der beitragsorientierten Pläne, die den Sparkonten aufgrund ihres individuellen Charakters sehr nahe kommen. Sie bestehen ebenfalls aus individuellen, mit Arbeitnehmerbeiträgen finanzierten Konten. Die Arbeitgeberbeiträge richten sich im Allgemeinen nach den Beiträgen der Arbeitnehmenden [*matching contributions*], sind allerdings nicht obligatorisch. Der

¹⁴⁸ apRoberts Lucy (1997b), p. 9.

¹⁴⁹ Die Jahresprämie beträgt zur Zeit 19 USD pro Versicherten. Sie wurde letztmals 1991 angepasst. Die Bush-Regierung empfiehlt, sie auf 30 USD zu erhöhen, um einer Unterdeckung des Garantiefonds vorzubeugen. Rund eine Million Rentner beziehen Leistungen aus diesem Fonds.

¹⁵⁰ Sass Steven (1996), S. 348.

¹⁵¹ Sass Steven (1996), S. 348.

¹⁵² *Single Employer Pension Plan Amendments Act* et *Pension Protection Act*.

¹⁵³ Sass Steven (1996), S. 349f.

¹⁵⁴ Dabei handelt es sich um eine Voraussetzung der 401(k)-Pläne.

¹⁵⁵ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003): *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS, S. 187-192.

Anteil des vom Arbeitgebenden koordinierten *[matched]* Arbeitnehmerlohnes hängt von den Vorschriften des jeweiligen Plans ab. Bei den Arbeitgebenden sind diese Pläne insbesondere aus zwei Gründen sehr populär: Sie tragen keine Risiken (namentlich in finanzieller Hinsicht) und die Pläne sind mit weniger Verwaltungskosten verbunden. Die 401(k)-Pläne sind freiwillig und rund 26% der in Frage kommenden Personen¹⁵⁶ verzichten auf eine Teilnahme.¹⁵⁷

Die 401(k)-Pläne werden steuerlich nicht gleich behandelt wie die anderen Pläne. Während die Arbeitnehmerbeiträge in allen anderen Plänen dem steuerbaren Einkommen angerechnet werden, sind sie in den 401(k)-Plänen bis zu einer jährlichen Obergrenze von 12'000 USD (14'000 für Arbeitnehmende über 50 Jahren) einkommenssteuerfrei. Für die Lohnabgaben an die soziale Sicherheit sind hingegen alle Arbeitnehmerbeiträge massgebend. In leistungsorientierten Plänen sind Arbeitgeberbeiträge ebenfalls steuerfrei, sofern die damit finanzierte Jahresrente 160'000 USD nicht übersteigt. In beitragsorientierten Plänen müssen für Beiträge bis maximal 25% des Lohnes keine Steuern entrichtet werden (mit einer Obergrenze von 40'000 USD pro Jahr). Anlageerträge sind in allen Plänen steuerfrei. Die von den Versicherten bezogenen Leistungen hingegen unterstehen in allen Plänen der Einkommenssteuer.¹⁵⁸

Es ist zu beachten, dass die 401(k)-Pläne die am schnellsten wachsende berufliche Vorsorgemöglichkeit ist. 2001 waren 58% der Haushalte neben der sozialen Sicherheit ausschliesslich in einem 401(k)- oder einem ähnlichen Plan versichert und 1998 hatten 74% der in einem beitragsorientierten Plan versicherten Arbeitnehmenden einen 401(k)-Plan abgeschlossen.¹⁵⁹

Eigentlich hätte man erwarten können, dass die Popularität der 401(k)-Pläne zu einer Erhöhung des globalen Deckungsgrads durch die verschiedenen beruflichen Vorsorgemodelle in den Vereinigten Staaten von Amerika führen würde. Der Deckungsgrad der Erwerbsbevölkerung und die Einkommenserwartung im Rentenalter sind jedoch so gut wie unverändert geblieben. Arbeitnehmende, die in 401(k)-Plänen und in *klassischen* beitragsorientierten Plänen versichert sind, sehen sich mit der inflationsbedingten Erosion der Kaufkraft ihrer Renten¹⁶⁰ konfrontiert. Demgegenüber ist die Beseitigung der Mobilitätshürden durch die 401(k)-Pläne positiv zu werten. Negativ hingegen ist die Tatsache, dass das Anlagerisiko und das Sterberisiko¹⁶¹ während der Ansparphase sowie das Risiko der Zinssätze im Rentenalter vom Arbeitnehmenden getragen werden. Die Möglichkeit, schon vor der Pensionierung Mittel aus den 401(k)-Plänen zu beziehen, bringt zudem die Gefahr mit sich, bei Rentenanstritt über ein unzureichendes Einkommen zu verfügen.¹⁶²

Dass sich ein Viertel der berechtigten Arbeitnehmenden dennoch gegen eine Teilnahme entscheidet, lässt sich durch den finanziellen Druck, aber auch durch mangelnde Information und eine kurzfristige

¹⁵⁶ Nicht alle Arbeitnehmenden sind berechtigt an einem 401(k)-Plan teilzunehmen. Ausgeschlossen sind z.B. Angestellte mit einem Gesamtarbeitsvertrag.

¹⁵⁷ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 56.

¹⁵⁸ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), S. 191.

¹⁵⁹ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 1f.

¹⁶⁰ Sofern das Unternehmen dem Arbeitnehmenden die Möglichkeit eines Rentenkaufs bietet. Der Arbeitgebende ist gesetzlich nicht verpflichtet, dem Arbeitnehmenden die Möglichkeit einer Auszahlung in Rentenform zu bieten und in den meisten Fällen erfolgt die Auszahlung in Form einer einmaligen Kapitalzahlung.

¹⁶¹ Das Sterblichkeitsrisiko kann nur mit dem Kauf einer Rente aufgefangen werden. Das bedeutet auch, dass die Versicherten hohe Administrationskosten und einen extrem tiefen Zinssatz, der sich nach Ertrag des Portfolios einer Versicherungsgesellschaft richtet, hinnehmen müssen. Hoeffner Stephen J. (2004): «Twin Crises. The Future of Defined Benefit Plans», *Contingencies*, Band 16, Nr. 2, S. 36.

¹⁶² Munnell Alicia (2001), S. 77.

Sichtweise erklären. Arbeitnehmende, die sich für eine Teilnahme entscheiden, müssen die Höhe der Beiträge, die sich entrichten wollen, selbst festlegen. Trotz der hohen Steuervergünstigungen und der Möglichkeit für die Arbeitgebenden, eine *matching contribution* zu leisten, entrichten weniger als 10% der Versicherten die Höchstbeiträge.¹⁶³ Die Entscheidungen über eine Teilnahme und über die Höhe der Beiträge sind stark einkommens- und altersabhängig. Weitere Einflussfaktoren sind eine langfristige Planung seitens der Arbeitnehmenden, das Vorhandensein oder Fehlen der Arbeitgeberbeiträge und die Möglichkeit, vom eigenen Sparkapital einen Kredit aufzunehmen. Neben der Entscheidung über eine Teilnahme und die Festlegung der Beitragshöhe hat der Arbeitnehmende noch weitere Wahlmöglichkeiten: Er kann bestimmen, wie seine Beiträge angelegt werden sollen¹⁶⁴, entscheidet bei einem Arbeitgeberwechsel über die Verwendung des Vermögens und wählt bei Rentenanstritt die Vermögensverwaltung.¹⁶⁵ Die zahlreichen Wahlmöglichkeiten setzen eine umfassende Information und ein gutes Verständnis des Systems voraus.

Cash Balance Plans

Die *Cash Balance Plans (CBPs)* kommen der schweizerischen beruflichen Vorsorge sehr nahe, gelten in den Vereinigten Staaten von Amerika aber als leistungsorientierte Pläne, da sie das geäußerte Kapital und einen minimalen Renditesatz, aber nicht eine feste Endleistung garantieren.

Im Gegensatz zu den traditionellen leistungsorientierten Plänen¹⁶⁶ richten sich die Leistungen der CBPs nach dem geäußerten Kapital [*stated account balance*]. Bei Rentenanstritt kann der Versicherte wählen, ob er seine Leistung in Form einer Leibrente oder in Form einer Kapitalauszahlung beziehen will. Verglichen mit den traditionellen leistungsorientierten Plänen erleichtern diese Pläne die Freizügigkeit.

Die CBPs und die 401(k)-Pläne unterscheiden sich durch vier wesentliche Merkmale:

1. Bei den CBPs liegt die Entscheidung über eine Teilnahme nicht beim Arbeitnehmenden, bei den 401(k)-Plänen gehört diese Wahlmöglichkeit zu den Grundvoraussetzungen.
2. Die Anlagen der CBPs werden vom Arbeitnehmenden verwaltet und er trägt auch das Risiko.
3. Im Gegensatz zu den 401(k)-Plänen können die Versicherten bei den CBPs die Leistungen in Form einer Leibrente beziehen.
4. Die Leistungen der CBPs werden von der PBGC garantiert.¹⁶⁷

Die besondere Stärke dieser Pläne liegt darin, dass sie das Risiko nicht vollumfänglich auf den Arbeitnehmenden abwälzen.

¹⁶³ 2002 haben 11% der Versicherten die Höhe ihrer Beiträge geändert, 40% davon haben sie herabgesetzt. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003): *Retirement Provisions in Scary Markets*. « *Lessons in Member Investment Choice* » (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation, S. 2.

¹⁶⁴ Schätzungen zufolge sollen 99% der in 401(k)-Plänen Versicherten selbst über die Vermögensanlage entscheiden können. In 80% der Pläne sind die Investitionsmöglichkeiten allerdings auf deren 15 beschränkt. Dennoch investieren 44% der Teilnehmer nur in eine oder zwei Optionen und nur 13% wählen mehr als 6 Optionen. Clare Ross (2003): *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales, S. 4.

¹⁶⁵ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 11, 22-26, 47-51, 53-67.

¹⁶⁶ In denen die Leistungen in Lohnprozenten festgelegt werden.

¹⁶⁷ Informationen des amerikanischen Arbeitsministeriums (www.dol.gov).

HOEFFNER¹⁶⁸ sieht in den Merkmalen der CBPs eine Gelegenheit, den Rückgang der leistungsorientierten Vorsorgemodelle zu stoppen. Die CBPs werden der gegenwärtigen Situation der Arbeitnehmenden eher gerecht als die traditionellen Pläne: Den Arbeitsplatz auf Lebenszeit gibt es nicht mehr und die Arbeitnehmenden wollen Altersleistungen, deren Wert sie verstehen und messen können. Auf der anderen Seite ist es für die Unternehmen angesichts der volatilen Wirtschaft riskant, in Aktien zu investieren, um die Zukunft eines leistungsorientierten Plans zu sichern. HOEFFNER ist der Ansicht, dass eine Reform der Anlagestrategie der CBPs-Vermögen die Unternehmen veranlassen könnte, vermehrt in Risikoanlagen zu investieren. Gleichzeitig empfiehlt er eine Stärkung der Garantien, die von der Bundesregierung über die PBGC gewährt werden. Damit soll verhindert werden, dass sich die Arbeitnehmenden von den CBPs abkehren und beitragsorientierten Plänen den Vorzug geben, in denen die Arbeitnehmenden alleinige Träger des Anlagerisikos sind.

3.2.3 Beurteilung

Nachdem das Rentensystem als Ganzes und insbesondere die Rolle und die Funktionsweise der individualisierenden Elemente beleuchtet wurden, befasst sich dieses Kapitel genauer mit dem Verantwortungs- und Risikotransfer auf den Versicherten als Folge des Individualisierungsprozesses.

a) *Konsequenzen auf die Höhe der Leistungen*

Verantwortungs- und Risikotransfer auf die Arbeitnehmenden

Die Einführung der Wahlfreiheit in der Altersvorsorge führt zwangsläufig zu einer zunehmenden Individualisierung der Rente. Die Arbeitnehmenden tragen immer mehr Eigenverantwortung, während sich der Staat und die Unternehmen immer mehr aus der Vorsorge zurückziehen. Hier zeigen sich die Grenzen der 401(k)-Pläne als Instrument der beruflichen Vorsorge.

Die diesen Plänen angeschlossenen Arbeitnehmenden müssen sehr früh mit dem Sparen beginnen und interessante Performances erzielen, wenn sie beim Rentenantritt über ausreichende Leistungen verfügen möchten. Sie sind sogar gezwungen mehr zu sparen als die in einem Kollektivplan Versicherten, denn diesen kommen die Vermögen der Arbeitnehmenden zu Gute, die den Arbeitgebenden wechseln oder die vor dem Rentenantritt sterben.¹⁶⁹

Eine ausreichende Information der Arbeitnehmenden, insbesondere in Bezug auf die Risiken von ungenügenden Sparbeiträgen ist deshalb unabdingbar. Einige Bevölkerungsklassen sind sich der Wichtigkeit der Altersvorsorge weniger bewusst. Besonders junge Leute sparen oft nicht genügend (kurzfristige Sichtweise). Andere Gruppen, wie Frauen, ethnische Minderheiten und Behinderte, werden in individualisierten Vorsorgemodellen tendenziell marginalisiert.¹⁷⁰ Diejenigen Arbeitnehmenden, die Sparbeiträge leisten, investieren vorsichtshalber in stabile, aber performanceschwache Wertschriften, die es ihnen nicht ermöglichen, die nötige Summe für ihre Bedürfnisse im Rentenalter zu erreichen. Aktien werfen höhere Performances ab, sind aber mit höheren finanziellen Risiken verbunden, die nicht alle Haushalte zu übernehmen in der Lage sind. Aufgrund des Wegfalls des versicherungsspezifischen Grundsatzes der *Gegenseitigkeit* bieten

¹⁶⁸ Hoeffner Stephen J. (2004), S. 32-36.

¹⁶⁹ Sass Steven (1996), S. 365f.

¹⁷⁰ Vgl. u.a. Blackburn Robin (2002), S. 363, Munnell Alicia (2001), S. 63, Sass Steven (1996), S. 365.

persönliche Sparkonten nie den gleichen Schutz wie die staatlichen oder beruflichen Sozialversicherungen.¹⁷¹

Das Risiko, das die Arbeitnehmenden im Rahmen eines individuellen Rentensystems zu tragen haben, muss deshalb ebenfalls berücksichtigt werden. In einer Studie über die Rentenreformen beschreibt BARR die verschiedenen Risiken, denen die Arbeitnehmenden in einem beitragsorientierten System ausgesetzt sind, nämlich die Verwaltungsrisiken (Inkompetenz, Betrug, ineffiziente Aufsicht) und die Risiken der Marktinvestitionen,¹⁷² die sich in drei Arten unterteilen lassen:

1. Das Risiko, dass die Realrendite der Beiträge während des Erwerbslebens unter die historische Norm fällt und das Sparkapital des Arbeitnehmenden bei Rentenanstritt nicht ausreicht, um eine ausreichende Rente zu kaufen.
2. Das Risiko, dass der Rentenpreis zum Zeitpunkt des Einkaufs sehr hoch ist (der Preis hängt u.a. von der Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Einkaufs, den Antiselektionsrisiken und dem marktgegebenen Zinssatz, zu dem die Versicherungsgesellschaften ihre Reserven investieren können, ab).
3. Für Arbeitnehmende, die Nominalrenten kaufen: das Inflationsrisiko.

Die Ersatzquote der Arbeitnehmenden, die ihr gesamtes Rentenkapital in Aktien anlegen, ist in relativ kurzen Zeiträumen erheblichen Schwankungen unterworfen. Die Rentenleistungen richten sich nach dem Zeitpunkt, in dem der Arbeitnehmende die Aktien kauft und sein Anlageportefeuille in eine Rente umwandelt. Ferner hängt der Realwert einer Rente von der Inflation zwischen dem Einkauf der Rente und dem Tod des Rentenempfängers ab.¹⁷³

Ein weiteres Problem betrifft die Ausgestaltung der 401(k)-Pläne. Sie bieten den Arbeitnehmenden die Möglichkeit, schon vor der Pensionierung Mittel von ihrem persönlichen Konto abzuheben, um bestimmten Verpflichtungen während des Erwerbslebens nachzukommen. Allerdings dürfen diese Mittel nur für Arztkosten, zur Finanzierung der Ausbildung oder zum Kauf von Wohneigentum verwendet werden. Es gibt noch eine weitere Situation, in der Arbeitnehmende Vorbezüge tätigen können: Beim Austritt aus einem Unternehmen nehmen die Arbeitnehmenden ihr angespartes Vermögen mit und haben die Möglichkeit, es auf ein anderes Konto, wie zum Beispiel ein IRA, zu übertragen und frühere Bezüge zurückzuzahlen. Dennoch gelten die vorzeitig abgehobenen Beträge als *Leck* der 401(k)-Pläne, durch das Kapital verloren geht, denn rund 20% der vorbezogenen Mittel werden nicht in einem IRA oder einem anderen 401(k)-Plan angelegt. Besonders kleine Sparbeträge junger Arbeitnehmender werden aufgebraucht. Es wird befürchtet, dass diese Arbeitnehmenden beim Eintritt in den Ruhestand über ein ungenügend grosses Vermögen verfügen werden.¹⁷⁴ Die 401(k)-Pläne garantieren also kein ausreichendes Ersatzeinkommen bei Erreichen des Rentenalters.

¹⁷¹ Sass Steven (1996), S. 365f.

¹⁷² Barr Nicholas (2002): «Rentenreformen: Mythen, Wahrheiten und politische Entscheidungen», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Band 55, Nr. 2, S. 3-46.

¹⁷³ Burtless Gary (2002): «Social Security privatization and financial market risk. Lessons from US financial history», in Ihori Toshihiro & Tachibanaki Toshiaki (dir.): *Social security reform in advanced countries: evaluating pension finance*, London, New York, Routledge, S. 52-80.

¹⁷⁴ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 131f.

Umwandlung des Kapitals in eine Rente

Die Tatsache, dass die Arbeitnehmenden nicht automatisch eine Rente kaufen, sondern es im Allgemeinen vorziehen, ihr erspartes Vermögen in Form von Kapital zu behalten, setzt sie Prognose- und Verwaltungsrisiken aus. Sie legen den Betrag, den sie jährlich von ihrem Konto abheben wollen, selbst fest und laufen dadurch Gefahr, ihr Kapital zu schnell zu verbrauchen (und vor ihrem Ableben ohne Einkommen dazustehen) oder zu langsam zu verwenden (und ihren Lebensstandard im Rentenalter einzuschränken). Mit dem Kauf einer Rente könnten diese Risiken beseitigt werden. Die Bereitschaft der Versicherten, eine Rente zu kaufen, ist jedoch aufgrund des beschränkten Rentenmarktes, dem hohen Preis sowie aus pragmatischen und *nicht rationellen* Gründen nicht sonderlich hoch.

1. Die Renten sind aus den beiden folgenden Gründen oft sehr kostspielig:
 - Antiselektion: Für Arbeitnehmende mit höherer Lebenserwartung sind Renten attraktiver, Schwerkranke hingegen beziehen ihr Vermögen eher in Form von Kapital. Um diesem Problem zu begegnen, erhöhen die Privatversicherer die Prämien. Für Personen mit durchschnittlicher Lebenserwartung wird der Kauf einer Rente dadurch teuer;
 - die Administrations- und Verwaltungskosten sowie die Gewinnmarge der Versicherungsgesellschaften.
2. Es existieren auch verschiedene praktische Gründe:
 - das Vorhandensein eines Vermögens in Rentenform (z.B. Rente der sozialen Sicherheit), das den Kaufwert einer zusätzlichen Rente schmälert;
 - die Rolle der Familien, die einen bestimmten Betrag an *Selbstversicherung [self-insurance]* aufbringen: Indem die beiden Ehepartner ihre Mittel während des Erwerbslebens zusammenlegen, erhält der überlebende Partner beim Tod des anderen Partners das gesamte Vermögen;
 - der ausdrückliche Wille, den Erben ein Vermächtnis zu hinterlassen;
 - die Sorge der Rentner vor unvorhergesehenen Ausgaben, namentlich im Zusammenhang mit medizinischen Pflegeleistungen.
3. Auch *nicht rationale* Faktoren spielen eine Rolle:
 - die Leute ziehen es im Allgemeinen vor, die Kontrolle über ihr Vermögen zu behalten und es nach ihren eigenen Vorstellungen zu investieren;
 - obwohl der Hauptgrund für einen Rentenkauf die Möglichkeit einer langen Lebenserwartung ist, steht für die Versicherten häufig das Risiko im Vordergrund, früh zu sterben und weniger Leistungen zu beziehen, als sie Beiträge geleistet haben.¹⁷⁵

Indem das System den Versicherten die *Wahlfreiheit* lässt, setzt es sie hohen Risiken aus, über die sie sich nicht immer im Klaren sind. Die Übertragung dieser Verantwortlichkeiten auf den Versicherten

¹⁷⁵ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 150-159.

bleibt nicht ohne Folgen. In einem stark individuell geprägten System sind das Verhalten und die Reaktion der Versicherten von grundlegender Bedeutung.

b) Hohe Komplexität des Systems

Umgang der Versicherten mit der Wahlfreiheit

SETHI-IYENGAR, HUBERMAN & JIANG¹⁷⁶ haben das Verhalten von Personen untersucht, die im Zusammenhang mit einem 401(k)-Plan oder in einem einfacheren Kontext, wie der Wahl zwischen zwei gängigen Konsumprodukten, vor mehrere Wahl- oder Entscheidungsmöglichkeiten gestellt sind. Die Autoren kommen zur Erkenntnis, dass die Versicherten bzw. Kunden bei zunehmenden Wahlmöglichkeiten versucht sind, keine Entscheidung zu treffen, die Entscheidung einem Dritten zu überlassen (Fachperson, Arbeitgeber oder Staat) oder allenfalls die Standardlösung zu wählen.

Angesichts der Komplexität des Systems haben die Arbeitnehmenden Schwierigkeiten, die für sie optimale Vorsorgeform zu wählen. In den 401(k)-Plänen liegt die Verantwortung für die Entscheidungen vollumfänglich bei den Arbeitnehmenden. Dies wirkt sich auf ihr Verhalten aus und führt in allen Phasen häufig zu Fehlentscheidungen: 26% der Personen mit Wahlrecht beteiligen sich nicht an den Plänen; weniger als 10% der Teilnehmer leisten Höchstbeiträge; über die Hälfte streuen ihre Anlagen nicht und investieren zu stark in die Aktien ihres Arbeitgebers; kaum jemand richtet sein Portfolio dem Alter oder der Marktperformance entsprechend neu aus; die meisten lassen sich ihr Guthaben bei einem Arbeitgeberwechsel in Form von Kapital auszahlen und die Mehrheit kauft bei der Pensionierung keine Rente. Theoretisch müssten die Arbeitnehmenden mit den 401(k)-Plänen zufrieden stellende Ergebnisse erzielen, in der Praxis ist das jedoch nicht zwingend der Fall.¹⁷⁷

Problematisch ist auch die Beteiligung. Der Partizipationsgrad scheint eng mit den angebotenen Fonds verknüpft zu sein.¹⁷⁸ MADRIAN & SHEA¹⁷⁹ haben die Beteiligung der Arbeitnehmenden an den 401(k)-Plänen untersucht und die Auswirkungen des automatischen Beitritts zu diesen Plänen auf das Verhalten der Arbeitnehmenden analysiert. Sie haben festgestellt, dass die Beteiligung an den 401(k)-Plänen bei einem automatischen Beitritt¹⁸⁰ deutlich höher ist. Zudem folgt ein Grossteil der in 401(k)-Plänen Versicherten einem *Standardverhalten*, d.h. sie entscheiden sich für die vom Arbeitgeber angebotene Standardlösung. Erklären lässt sich das passive Verhalten mit der Bequemlichkeit der Versicherten angesichts der komplizierten Entscheidungen, die von ihnen verlangt werden. Ferner interpretieren die Arbeitnehmenden die Standardlösung häufig als Investitionstipp von Seiten des Arbeitgebers.

Die verstärkte Teilnahme durch den automatischen Beitritt kommt besonders Gruppen mit den allgemein tiefsten Partizipationsraten zu Gute (Hispanos, Schwarze, junge Leute, usw.). Der

¹⁷⁶ Sethi-Iyengar Sheena, Huberman Gur & Jiang Wei (2004): «How Much Choice is Too Much? Contributions to 401(k) Retirement Plans», in Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (dir.): *Pension Design and Structure. New Lessons from Behavioral Finance*, New York, Oxford, Oxford University Press, S. 87-93.

¹⁷⁷ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 173f.

¹⁷⁸ SETHI-IYENGAR, HUBERMAN & JIANG schätzen, dass der Partizipationsgrad bei zwei angebotenen Fonds 75% und bei 59 angebotenen Fonds 60% betragen würde. Sethi-Iyengar Sheena, Huberman Gur & Jiang Wei (2004), S. 91.

¹⁷⁹ Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001): «The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behaviour», *The Quarterly Journal of Economics*, Band 116, Nr. 4, S 1149-1187.

¹⁸⁰ Bei einem automatischen Beitritt werden die Arbeitnehmenden automatisch einem 401(k)-Plan angeschlossen, wenn sie nicht explizit dagegen Einspruch erheben.

automatische Beitritt hat deshalb den Vorteil, die geschlechter-, rassen- und altersabhängigen Partizipationsunterschiede wenigstens teilweise auszugleichen.

Der automatische Beitritt führt bei den Teilnehmern aber auch zu einem hohen Mass an Passivität. Die Arbeitnehmenden akzeptieren die Situation, so wie sie ihnen dargelegt wird, und wählen die Lösung, die mit möglichst wenigen Entscheidungen verbunden ist.¹⁸¹ Dieses Verhalten widerspricht dem Zweck der 401(k)-Pläne, den Teilnehmer *Wahlmöglichkeiten* zu bieten, denn er setzt voraus, dass die Versicherten handeln.

Investitionsentscheidungen

Es ist auch für bestens informierte Personen schwierig, Entscheidungen in Bezug auf Investitionsoptionen zu treffen. Häufig wird diese *Wahlfreiheit* durch die Art der Fragestellung beeinflusst¹⁸². Im Weiteren fühlen sich die Arbeitnehmenden von Bekanntem und Vertrauten eher angesprochen. Die Portfolios der Teilnehmer an 401(k)-Plänen sind nicht genügend diversifiziert: 17% des Gesamtguthabens der 401(k)-Pläne sind in Aktien der Firma angelegt, die den Versicherten beschäftigt. Die meisten Arbeitnehmenden unterschätzen das Risiko, in die Aktien des Arbeitgebers zu investieren und tendieren dazu, die vergangenen Performances überzubewerten. Darüber hinaus wird der Arbeitgeberzuschuss [*matching contributions*] in zahlreichen Fällen in Form von Aktien der eigenen Firma geleistet.¹⁸³ Das Unternehmen Enron hatte seine Angestellten ermutigt, auf breiter Front zu investieren. Ende 2000 war über die Hälfte des 2,1-Milliarden Dollar hohen Vermögens der 401(k)-Rentenpläne in den Aktien des Unternehmens angelegt und zirka 57% der 21'000 Angestellten von Enron waren diesem Plan angeschlossen. Als die Firma Konkurs ging, mussten mehrere Angestellte feststellen, dass sie nicht nur ihre Arbeit, sondern auch ihr Sparkapital verloren hatten.¹⁸⁴ Trotz dieses Skandals und der klar aufgezeigten Gefahren dieser Strategie investieren die Arbeitnehmenden weiter in die Aktien ihres Arbeitgebers, da ihnen die Vertrautheit der Firma ein Gefühl der Sicherheit vermittelt.

Die Entscheidung, beim Eintritt in den Ruhestand eine Rente zu kaufen und das Guthaben nicht in Form von Kapital zu behalten, hängt wesentlich mit der Schwierigkeit zusammen, die Lebensdauer abzuschätzen und die Risikofolgen zu verstehen.

Die Formulierung der Wahlmöglichkeiten (Angabe einer Standardlösung oder nicht), der vorgegebene Rahmen (Meinung des Staates, der Fachleute, des Arbeitgebers) und die Passivität beeinflussen das Verhalten der Arbeitnehmenden stärker als die Information. MUNNELL & SUNDÉN¹⁸⁵ schlagen vor, die Passivität der Arbeitnehmenden zu nutzen, um bei den 401(k)-Plänen Änderungen vorzunehmen. So müsste man zum Beispiel den automatischen Beitritt für alle wählbaren Teilnehmer durchsetzen, einen Portfoliomix aus 70% Aktien und 30% Obligationen vorschreiben und diesen mit zunehmendem

¹⁸¹ Pensions Commission (2004): *Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO, S. 208.

¹⁸² Beim automatischen Beitritt besteht die Standardlösung in der Teilnahme, in einer *klassischen* Situation (ohne automatischen Beitritt) hingegen in der Nicht-Teilnahme. Der Arbeitnehmende wird vom Kontext beeinflusst, in dem er sich gerade befindet. Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001), S. 1182.

¹⁸³ Rund 20% der in 401(k)-Plänen Versicherten – das sind ca. 8 Millionen Personen – haben über 20% ihres Vermögens in Aktien ihres Arbeitgebers angelegt. In den leistungsorientierten Plänen ist eine solche Situation unmöglich, da gemäss dem ERISA-Gesetz höchstens 10% des Vermögens in Aktien des Arbeitgebers angelegt werden dürfen. Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 95.

¹⁸⁴ Blackburn Robin (2002), S. 191.

¹⁸⁵ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), S. 174f.

Alter anpassen, die Investitionen in die Aktien des Arbeitgebenden begrenzen, die bei einem Arbeitgeberwechsel bezogenen Kapitalbeträge automatisch auf ein anderes Konto überweisen und die Leistungen nur in Rentenform auszahlen. Selbstverständlich sollen die Arbeitnehmenden die Möglichkeit haben, jederzeit aus dem angebotenen Plan auszutreten. Wie oben aufgezeigt wurde, tendieren die Versicherten jedoch dazu, sich für die angebotene Standardlösung zu entscheiden und diese auch beizubehalten.

Trotz der oben dargelegten Probleme, die im Zusammenhang mit den individuellen Konten auftreten, gewinnen diese in der beruflichen Vorsorge und im Rentensparen weiter an Boden und stehen sogar im Zentrum der breiten, von der Bush-Regierung eröffneten Debatte über die Reform der sozialen Sicherheit.

3.2.4 Aktuelle Reformvorschläge

Die drei Stufen der Altersvorsorge sind miteinander verknüpft und bedingen sich gegenseitig. Änderungen auf einer Stufe wirken sich demzufolge zwingend auf die beiden anderen Stufen aus. Mit der Individualisierung der beruflichen Vorsorge, d.h. indem die Rolle des Arbeitgebenden reduziert und die Verantwortung auf den Versicherten übertragen wird, werden die Ungleichheiten in Bezug auf die Rentenleistungen weiter verschärft. Es ist deshalb notwendig, die 1. Stufe zu stärken, damit Arbeitnehmende, die keine oder nur ungenügende Leistungen aus der 2. Stufe beziehen, für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.

In den Vereinigten Staaten gehen die Empfehlungen der Bush-Regierung jedoch genau in die entgegengesetzte Richtung: Sie zielen darauf ab, das kollektive System des Umlageverfahrens durch ein individuelles Deckungskapitalverfahren zu ersetzen. 2001 veröffentlichte die Präsidentschaftskommission zur Stärkung der sozialen Sicherheit einen Schlussbericht, der für die Einführung von individuellen Konten in der sozialen Sicherheit plädiert. Die individuellen Konten beruhen in allen drei vorgeschlagenen Modellen auf freiwilliger Basis. Die Versicherten haben also die Möglichkeit, sich auf Antrag aus der kollektiven Vorsorge befreien zu lassen [*opting out*] und können weiterhin die gesamten Beiträge an die soziale Sicherheit einzahlen und im leistungsorientierten Vorsorgeplan bleiben. Wer sich am neuen Programm beteiligen will, dem wird ein begrenzter Anteil des Gesamtbeitrags an die soziale Sicherheit auf ein persönliches Konto überwiesen.¹⁸⁶ Diese Vorschläge sind auf heftigen Widerstand gestossen und haben eine breite Diskussion ausgelöst. Ironischerweise wird in den Vereinigten Staaten eine der grössten Debatten über die Reform des amerikanischen Grundsystems geführt, obwohl die USA zu den Ländern gehören, die am wenigsten Probleme mit dessen Finanzierung haben.

Während die Befürworter mit der Reform das Ziel verfolgen, die Kosten und die Ausgaben der öffentlichen Hand zu senken, führen die Gegner vor allem zwei Einwände an:

1. Der Regierung entstehen durch die Privatisierung der sozialen Sicherheit zusätzliche Kosten. Die Kürzung der von der sozialen Sicherheit garantierten Leistungen führt unweigerlich zu zusätzlichen Ausgaben, da ein Ansteigen der Armut verhindert werden muss.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Friedman Barry L. (2004): «Individual accounts and the continuing debate over social security reform in the United States», in Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.): *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 212f.

¹⁸⁷ Krugman Paul (2004): «Buying into Failure», *The New York Times*, 17. Dezember 2004.

2. Den Versicherten entstehen durch die Privatisierung der sozialen Sicherheit zusätzliche Kosten. Mit zunehmender Individualisierung steigt aufgrund der stark reduzierten Skaleneffekte der administrative Aufwand. Auch die Ausgaben für Werbung und Marketing sind höher. Die administrativen Kosten haben für die Versicherten einschneidende Folgen. Der Beitragsanteil, der zur Deckung dieser Kosten dient, kann nicht für die Verbesserung der Rente eingesetzt werden.

Beide Punkte konnten auch in Chile und im Vereinigten Königreich beobachtet werden.

Auch wenn davon ausgegangen wird, dass die Einführung von individuellen Konten in einem beruflichen Vorsorgesystem nicht die gleichen Folgen hat wie in der sozialen Sicherheit, so haben die individuellen Konten doch einen gemeinsamen Nenner: Sie wälzen bestimmte Risiken auf den Versicherten ab.

Die Gegner eines Obligatoriums von individuellen Sparplänen für alle Arbeitnehmer sind der Ansicht, dass diese Lösung hauptsächlich den Interessen der Pensionsfonds-Verwalter und der Finanzmärkte dient und zwar auf Kosten der Arbeitnehmenden. Sie bezeichnen die aktuelle berufliche Vorsorge als *Leck*, durch das Kapital verloren geht (u.a. aufgrund der vereinfachten Bezugsmöglichkeiten und der freiwilligen Teilnahme an den 401(k)-Plänen). Die Reformgegner möchten die Verwaltung der individuellen Konten privaten Verwaltungsgesellschaften anvertrauen, um «*einen stabileren Sparzufluss als in den beruflichen Plänen*»¹⁸⁸ zu erreichen.

Ferner ist die Einführung von individuellen Konten nicht mit den Zielen der sozialen Sicherheit vereinbar: Die Risikoexposition setzt die Rentenleistungen einem zu grossen Unsicherheitsfaktor aus.

Die Debatte, die in den Vereinigten Staaten über die Reform der sozialen Sicherheit geführt wird, illustriert den ideologischen Streit zwischen den Verfechtern der Eigenverantwortung und den Befürwortern eines auf Solidarität und dem Versicherungsprinzip basierenden Ansatzes.

3.2.5 Fazit

Der im Allgemeinen eher freizügige Rahmen der 401(k)-Pläne, der insbesondere durch die freiwillige Teilnahme, der Wahl der Beitragshöhe und der Investitionsmöglichkeiten zum Ausdruck kommt, unterstreicht die grosse Verantwortung und die finanziellen Risiken, die den Arbeitnehmerinnen auferlegt werden. Die Probleme im Zusammenhang mit der Leibrente erhöhen das Risiko, keinen angemessenen Lebensstandard beibehalten zu können. Schliesslich fördert die Komplexität des Systems das passive Verhalten bei den Versicherten, was dazu führt, dass sie sich für die vorgeschlagene Lösung – falls eine solche existiert – entscheiden. Zur Zeit wird eine neue Debatte über *Cash Balance Plans* geführt. Sie wären für die Versicherten eine einfachere und sichere Alternative, denn das Kapital und die Renditequote sind in diesen Plänen garantiert und die Entscheidung über eine Teilnahme und über die Anlagestrategie liegt nicht beim Arbeitnehmenden.

¹⁸⁸ apRoberts Lucy (1997b), S. 88f.

3.3 Vereinigtes Königreich

3.3.1 Einleitung

a) *Besonderheiten des britischen Systems und Begründung der Länderwahl*

Das Konzept der individuellen Wahl im britischen Vorsorgesystem gibt den Arbeitnehmenden die Möglichkeit, die zweite Stufe der kollektiven Vorsorge zu verlassen (staatliches System und berufliche Vorsorge), um eine individuelle Lösung zu wählen. Dieser Austritt aus dem kollektiven System [*contracting-out*], der Ende der 80er-Jahre eingeführt wurde, gab Anlass zu einem der grössten Finanzskandale des 20. Jahrhunderts (Affäre der missbräuchlichen Verkäufe). Geschaffen in der Absicht, den Staat zu entlasten, wurde das individualisierte britische Rentensystem seit seinem In-Kraft-Treten mehrfach angepasst, um den Schwächen des Marktes entgegenzuwirken. Die während relativ langer Zeit gemachten Erfahrungen mit der freien Wahl erlauben es uns, Lehren für die schweizerischen Verhältnisse zu ziehen.

b) *Hauptmerkmale des britischen Rentensystems*

Das britische Altersrentensystem besteht aus drei Stufen: die erste Stufe bildet die allgemeine staatliche Grundrente [*Basic State Pension, BSP*], welche relativ einheitliche Leistungen gewährt [*flat rate*]; sie kann im Bedarfsfall durch Zusatzleistungen ergänzt werden. Die zweite, ebenfalls obligatorische Stufe, umfasst die einkommensgebundenen Pensionen. Es handelt sich um ein staatliches System, das im Jahre 1978 unter dem Namen *State Earnings Related Pension Scheme (SERPS)* geschaffen wurde; es wurde vor kurzem grundlegend reformiert und umbenannt in *State Second Pension (S2P)*. Die Arbeitnehmenden können dieses staatliche System verlassen, wenn sie sich entweder einem beruflichen Vorsorgesystem oder einem individuellen Pensionsplan anschliessen. Zur dritten Stufe schliesslich gehören alle Möglichkeiten des erweiterten Vorsorgesparens. Die Möglichkeit zur individuellen Wahl im Rahmen der obligatorischen Vorsorge gehört zur zweiten Stufe.

Eine Besonderheit des Basissystems ist sein bescheidenes Leistungsniveau: die Ersatzquote beträgt bei mittlerem Einkommen etwa 27%, und die öffentlichen Aufwendungen zugunsten des Rentensystems sind relativ gering (6,1% des BIP im Jahr 2000)¹⁸⁹. Das Vereinigte Königreich ist denn auch eines der wenigen Länder, die keine massive Steigerung der öffentlichen Ausgaben für das Rentensystem, bedingt durch die demografische Entwicklung, zu verzeichnen haben. Diese Ausgaben sollen sich sogar in relativen Werten in den nächsten 50-Jahren zurückbilden, und zwar vorab infolge

¹⁸⁹ American Association of Retired Persons (2005): *The British Pension System: Lessons for the US Pension Debate*, A Lecture by Adair Turner, Global Aging Program, Washington, AARP.

der Bindung der Leistungen an die alleinige Preisentwicklung (nicht aber an die Lohnentwicklung). Dadurch vermindert sich die Gesamtsumme der Rentenleistungen im Verhältnis zu den Einkommen fortlaufend. Eine Folge dieses wenig grosszügigen Systems besteht darin, dass es zahlreichen Pensionierten nur ein sehr bescheidenes Einkommen belässt. Die Grundrente liegt somit unterhalb der Armutsgrenze.¹⁹⁰

Das britische Rentensystem beruht in hohem Masse auf dem Willen der privaten und öffentlichen Arbeitgeber, das gewohnte Lebensniveau der Arbeitnehmenden im Ruhestand zu sichern. Die private Vorsorge hat Tradition und wird von der Regierung gefördert: das britische System des sozialen Schutzes ist auf dem Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit aufgebaut.¹⁹¹ Die liberale Theorie, wonach ein freier Markt die beste Verteilung der Güter und Dienstleistungen garantiert, scheint unabhängig von der politischen Präferenz breit anerkannt zu werden. Sowohl die Partei der Konservativen wie auch die Arbeiterpartei vertritt (mehrheitlich) die Idee, dass der Ruhestand am besten dadurch zu sichern ist, indem den Individuen die Wahl der angemessenen Leistungen und Dienste überlassen bleibt. Dabei wird grosses Vertrauen in die Marktkräfte gesetzt.¹⁹² Diese Überzeugung ist erst kürzlich wieder bekräftigt worden mit der Lancierung eines neuen Modells, das sich zum Ziel setzt, den Anteil der Pensionierteneinkommen aus der beruflichen und individuellen Vorsorge auf 60% zu erhöhen.¹⁹³ Dieses neue Modell mit dem Namen *Stakeholder Pensions* ergänzt das britische Vorsorgesystem, welches bereits zu den kompliziertesten der Welt gehört.

3.3.2 Zweite Stufe des Vorsorgeschutzes und Austritt aus der kollektiven Vorsorge

a) Wahl zwischen drei Möglichkeiten auf der zweiten Stufe

Der Rahmen, innerhalb dessen die individuelle Wahl im Vereinigten Königreich getroffen werden kann, ist einzigartig: es geht nicht um eine Wahl zwischen verschiedenen Vorsorgeanbietern innerhalb eines vorgegebenen Rahmens, sondern um den Entscheid, in der kollektiven Vorsorge zu bleiben oder auszutreten [*contracting out*]. Die der zweiten Stufe der Altersvorsorge unterstellten Arbeitnehmenden¹⁹⁴ müssen sich zwischen drei Hauptmöglichkeiten entscheiden: Versicherung beim staatlichen System, Beitritt zum beruflichen Vorsorgesystem ihres Arbeitgebenden (sofern dieser ein solches anbietet), Errichtung eines individuellen Vorsorgekontos. Diese grundlegende Wahl wird noch

¹⁹⁰ Barr Nicholas (2002): «Rentenreformen: Mythen, Wahrheiten und politische Entscheidungen», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Band 55, Nr. 2, S. 39.

¹⁹¹ BLACKBURN spricht in diesem Zusammenhang von der «puritanischen Tradition» der Briten, dies im Gegensatz zur «barocken» Tradition einer universellen Staatsgewalt, wie sie in der Mehrheit der kontinentaleuropäischen Staaten besteht. Blackburn Robin (2002): *Banking on Death. Or, Investing in Life: The history and future of pensions*, London, New York, Verso, S. 31-97.

¹⁹² Whitehouse Edward (1998): *Pension Reform in Britain* (SP Discussion Paper; 9810), Washington, Weltbank.

¹⁹³ Zurzeit stammen die Pensionseinkommen zu 40% aus privaten Quellen und zu 60% aus öffentlichen Kassen.

¹⁹⁴ Die Beitragspflicht in der zweiten Stufe besteht für alle Arbeitnehmenden mit einem Einkommen, das die *untere Einkommensgrenze* [*Lower Earnings Limit*] erreicht oder übersteigt; diese Grenze wird jährlich von der Regierung neu festgelegt. Sie beträgt 82 GBP pro Woche für 2005-2006, was ungefähr 190 CHF entspricht (nach dem Wechselkurs von Juni 2005).

komplexer durch das Vorhandensein zahlreicher Alternativen auf jeder der drei Ebenen der zweiten Stufe. So wurde etwa das staatliche System SERPS reformiert und umbenannt in *State Second Pension (S2P)*¹⁹⁵. Die beruflichen Vorsorgesysteme können verschiedene Formen annehmen: man unterscheidet zwischen Systemen mit festgelegten Leistungen [*Contracted-out Salary Related Scheme, COSR*] und Systemen mit festgelegten Beiträgen [*Contracted-out Money Purchase Scheme, COMP*]. Die individuellen Vorsorgepläne können *klassischer* Art sein oder neuen Erfordernissen Rechnung tragen, wie sie mit den 2001 eingeführten *Stakeholder Pensions* geschaffen wurden.

Die Unterstellung unter das staatliche System erfolgt im Wesentlichen durch Zahlung gemeinsamer Beiträge von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden an die nationale Versicherung [*National Insurance Contributions*], die auf dem Lohn in Abzug gebracht werden.¹⁹⁶ Arbeitnehmende, die sich für den Austritt aus der staatlichen zweiten Stufe entscheiden, wie auch ihre Arbeitgeber, zahlen reduzierte nationale Versicherungsbeiträge¹⁹⁷, sind aber verpflichtet, sich einem privaten System anzuschließen, welches gewisse Mindestbedingungen erfüllt. Zusätzlich können diese *ausgetretenen* Personen von bedeutenden steuerlichen Vergünstigungen profitieren. Die Beiträge der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden (bis zu 15% der Löhne), die Kapitalauszahlungen¹⁹⁸ wie auch die Erträge der Anlagen sind steuerbefreit. Die Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit den Renten machen im Vereinigten Königreich zwischen 11 und 14 Milliarden GBP pro Jahr aus¹⁹⁹.

Rund 60% der Personen zwischen 20 Jahren und dem gesetzlichen Rücktrittsalter²⁰⁰ sind durch mindestens eine Form der zweiten Altersvorsorge-Stufe gedeckt. Dieser Anteil ist seit der Einführung des obligatorischen Systems im Jahre 1978 ziemlich stabil geblieben.²⁰¹ Von diesen Personen sind 52% im staatlichen System versichert, 34% bei beruflichen Rentensystemen und 14% in individuellen Plänen. Es bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Einkommen von Personen, die beim einen oder andern Typ der zweiten Vorsorgestufe versichert sind. So haben die bei einem beruflichen Vorsorgesystem angeschlossenen Personen tendenziell eher mittlere oder höhere Einkommen, die

¹⁹⁵ In Kraft getreten am 6. April 2002 [*Pensions and Social Security Act 2000*].

¹⁹⁶ Diese Beiträge geben nicht nur Anspruch auf Leistungen der Altersvorsorge der ersten und zweiten Stufe, sondern auch auf Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Todesfall Angehöriger. Der Arbeitnehmende zahlt 11% auf dem Einkommensteil zwischen 91 und 610 GBP pro Woche (entspricht etwa 200 bis 1400 CHF). Der Arbeitgebende zahlt 12,8% auf allen Löhnen über 91 GBP pro Woche. Europäische Kommission (2005): *MISSOC. Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz*, Luxemburg, Büro der öffentlichen Publikationen der europäischen Gemeinschaften, S. 645.

¹⁹⁷ Die Höhe dieser Rabatte hängt namentlich von der Art der privaten Vorsorge und vom Alter der Person ab.

¹⁹⁸ Die Kapitalauszahlungen beim Altersrücktritt oder bei Tod sind von der Besteuerung befreit, soweit sie 150% des letzten Lohnes nicht übersteigen. Hughes Gerard & Sinfield Adrian (2004): «Financing Pensions by Stealth: The Anglo-American Model of the Cost and Distribution of Tax Benefits for Private Pensions», in Hughes Gerard & Stewart Jim (Dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 164f.

¹⁹⁹ Hughes Gerard & Sinfield Adrian (2004), S. 173.

²⁰⁰ Das gesetzliche Rücktrittsalter liegt zurzeit bei 65 Jahren für Männer und 60 Jahren für Frauen.

²⁰¹ Pensions Commission (2004): *Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO, S. 70f.

Personen mit individuellem Plan haben entweder höhere oder tiefe Einkommen und die Arbeitnehmenden im staatlichen System stammen aus allen Einkommensschichten.²⁰²

b) Staatliches, einkommensgebundenes System

Ein Grossteil der Arbeitnehmenden wird *automatisch* in der zweiten Stufe, dem staatlichen, einkommensgebundenen System versichert, das über Umverteilung durch die Beiträge an die nationale Versicherung finanziert wird (SERPS/S2P). Die Rente wird berechnet aufgrund der Beitragsjahre und des durchschnittlichen Lohnes.²⁰³ Sie wird jährlich an die Preisentwicklung angepasst. Die in diesem System versicherten Löhne geben bei Erreichen des Rücktrittsalters 65 (bzw. 60 bei Frauen) Anspruch auf die garantierten Leistungen, doch kann die Höhe dieser Leistungen nicht beeinflusst werden, etwa durch erhöhte freiwillige Beiträge. Solche Optionen stehen den aus dem SERPS ausgetretenen Arbeitnehmenden indessen offen, wenn sie einem beruflichen Vorsorgesystem oder einem individuellen Plan beigetreten sind.

c) Betriebliche Vorsorgesysteme

Die Mehrheit der aus dem staatlichen System ausgetretenen Personen hat sich einem vom Arbeitgeber angebotenen Rentensystem angeschlossen. Es handelt sich dabei um (private) Betriebsfonds oder (öffentliche) Verwaltungsfonds, welche in einzelnen Branchen schon eine sehr lange Tradition haben.²⁰⁴ Diese Fonds sind vom Unternehmen, das sie gemeinsam mit den Arbeitnehmenden finanziert, unabhängig.²⁰⁵ Sie bieten gegenüber dem staatlichen System gewisse Vorteile, insbesondere hinsichtlich der steuerlichen Abzüge: die Beiträge, die Erträge aus den Kapitalanlagen wie auch die Leistungen in Kapitalform²⁰⁶ sind von den Steuern befreit. Obschon die Mehrheit dieser Modelle leistungsorientiert ist, beobachtet man eine Tendenz zum Übergang auf ein – meist weniger grosszügiges – System mit definierten Beiträgen.²⁰⁷ Immer mehr leistungsorientierte Vorsorgesysteme nehmen keine neuen Versicherten mehr auf, und die Unternehmen schaffen Rentenmodelle, bei welchen die Leistungen von den entrichteten Beiträgen sowie den Anlageerträgen abhängig sind.²⁰⁸ Unabhängig von der Art der Leistungsfinanzierung sind die britischen beruflichen

²⁰² Die Daten betreffen das Jahr 2002-2003 und wurden publiziert durch das Departement für Arbeit und Pensionen der britischen Regierung. Department for Work and Pensions (2004): *Second Tier Pension Provision. 1978/79 to 2002/03*, Onlinepublikation DWP unter www.dwp.gov.uk, S. 5-16.

²⁰³ Die Leistungen betragen 20% des mittleren Lohnes des ganzen Erwerbslebens, unter Berücksichtigung einer Höchst- und Mindestgrenze. Ab 2002 ist jedoch die Berechnung mit Einführung des S2P beträchtlich geändert worden.

²⁰⁴ Reynaud Emmanuel (1994a): «Les fonds de pension: Exemples allemand et britannique», *Futuribles*, Nr. 188, S. 3-32.

²⁰⁵ Das Beitragsniveau variiert von Fonds zu Fonds. Der Arbeitgebende ist lediglich verpflichtet, mindestens 10% des gesamten Beitrags zu tragen; er übernimmt aber oft den grösseren Teil als der Arbeitnehmende. Im Mittel betragen die Arbeitgeberbeiträge 9,75% der Lohnsumme und jene der Arbeitnehmer 5,5% des bezogenen Lohnes. David Blake (1997): «Pension choices and pension policy in the United Kingdom», in Valdés-Prieto Salvador (Dir.): *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, S. 282.

²⁰⁶ Bis zu einer Grenze von 150% des letzten Lohnes.

²⁰⁷ Pensions Commission (2004), S. 85-90.

²⁰⁸ Eine Variante zu dieser Tendenz, an welcher vorab Finanzinstitute beteiligt sind, ist die Errichtung individualisierter Pläne mit festgelegten Beiträgen für die Angestellten eines Unternehmens [*Group Personal Pensions, GPPs*], angeboten von einer Versicherungsgesellschaft oder Bank. Ward Sue (2004): «Are the UK's Pension Objectives Attainable?», in Hughes Gerard & Stewart Jim (Dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 39.

Rentensysteme sehr aktive Investoren mit sehr offensiver Anlagestrategie. Bei einem Wechsel des Arbeitgebers müssen die beim vorherigen beruflichen Vorsorgesystem akkumulierten Guthaben erhalten bleiben. Das in einem beitragsorientierten System akkumulierte Kapital (bzw. der Wert der erworbenen Ansprüche in einem System mit festgelegten Leistungen) kann zum System des neuen Arbeitgebers oder in ein individuell gewähltes System überwiesen werden; dies muss jedoch nicht zwingend zugelassen werden.²⁰⁹

d) Individuelle Systeme

Die dritte Möglichkeit, sich für Leistungen im Alter auf der zweiten Stufe zu versichern, ist der Beitritt zu einem individuellen Plan [*Appropriate Personal Pension, APP*] bei einem Finanzinstitut oder einer Versicherungsgesellschaft. Diese gegen Ende der 80er-Jahre eingeführte Vorsorgeform wird durch steuerliche Begünstigung sowie eine zusätzliche Beitragsreduktion um 2% an die nationale Versicherung (während einer fünfjährigen Übergangsperiode) stark gefördert. Diese individuellen Vorsorgepläne folgen indessen einer streng kommerziellen und finanziellen Logik: «Die Rente ist abhängig von den Zahlungsströmen der Nettokosten, dem Anlageertrag und den Marktbedingungen für Leibrenten bei der Auflösung des Vorsorgeplanes».²¹⁰ So gibt es keine Leistungsgarantie und nur beschränkte reglementarische Bestimmungen.²¹¹ Diese Vorsorgepläne sind völlig unabhängig vom Arbeitsvertrag und daher beim Wechsel des Arbeitgebenden, des Beschäftigungsgrades, bei Arbeitslosigkeit usw. sehr flexibel. Andererseits werden sie im Allgemeinen lediglich durch Beiträge der Arbeitnehmenden²¹² alimentiert, wogegen die Beteiligung des Arbeitgebers freiwillig und nicht üblich ist.²¹³

Die Ursprünge für die Individualisierung der Pensionen, so wie sie sich heute präsentieren, gehen in die 80er-Jahre zurück. In dieser Zeit hat die britische Regierung die Möglichkeit geschaffen, das SERPS und das Rentensystem des Arbeitgebers zu verlassen bei gleichzeitiger Errichtung eines individuellen Pensionskontos. Damit wurde ein historisches Zeichen gesetzt für einen Bruch mit dem kollektiven Grundsatz der Altersvorsorge auf der zweiten Stufe.

²⁰⁹ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003): *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, IVSS, INPRS, S. 182.

²¹⁰ Reynaud Emmanuel (1997): «Royaume-Uni: Le New Labour face aux retraites après 18 ans de néolibéralisme», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sondernummer, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 60.

²¹¹ Verantwortlich für die Respektierung der Reglemente und für die Aufsicht über die Institutionen der individuellen Vorsorge (Versicherungsgesellschaften, Banken, Immobilienkreditgesellschaften, Gemeinschaftsunternehmen, Investmentgesellschaften) ist die Finanzdienst-Verwaltung [*Financial Services Authority*]. Commission européenne (2000): *Etude des régimes de retraite des Etats membres de l'Union européenne* (MARKT/2005/99), Bruxelles, S. 62.

²¹² Der Versicherte kann den Beitragssatz innerhalb von Mindestgrenzen (abgestuft nach Alter und Geschlecht) und Höchstgrenzen (im Steuerrecht festgelegt) wählen. Die Höchstgrenzen sind abhängig vom Alter (für über 61-Jährige beträgt der Höchstbeitragssatz z. B. 40%) und beziehen sich auf einen plafonierten Jahreslohn.

²¹³ Seit 2001 ist ein Arbeitgebender, der weder ein berufliches Pensionssystem noch eine *Stakeholder Pension* anbietet, verpflichtet, mindestens 3% des Lohnes in den individuellen Plan seiner Arbeitnehmenden einzuzahlen.

3.3.3 Individualisierung: Einführung und Entwicklung

a) Einführung der Möglichkeit zum individuellen Austritt

Vor der Einführung der Möglichkeit zum Austritt 1988

Vor dem Hintergrund eines bescheidenen Leistungsniveaus der Grundrente führte Grossbritannien in den 50er-Jahren eine breite Diskussion über die Einführung eines staatlichen einkommensbezogenen [*salary related*] Pensionssystems. Während der drei darauffolgenden Jahrzehnte schlugen Konservative und Vertreter der Labourpartei zahlreiche Projekte für die Reform des Basissystems vor, dessen wenig grosszügige Leistungen als ungenügend beurteilt wurden, insbesondere für Arbeitnehmende, die nicht durch ein betriebliches System versichert waren. Es bestand Einigkeit darüber, dass nicht die betriebliche Vorsorge ersetzt, sondern ein zusätzliches, obligatorisches staatliches System geschaffen werden sollte bei gleichzeitiger Förderung von Arbeitgebern, die betriebliche Systeme anbieten. Während der 60er-Jahre erlebten die betrieblichen Vorsorgesysteme einen kräftigen Aufschwung. Die Zahl der Versicherten stieg von 7,5 Millionen im Jahr 1956 auf 12 Millionen bis 1966, so dass nun 49% der Arbeitnehmenden versichert waren.²¹⁴ Die Diskussionen führten schliesslich im Jahre 1975 zur Wahl eines staatlichen, einkommensgebundenen Pensionssystems [*State Earnings Related Pension Scheme, SERPS*]. Das SERPS hat zum Ziel, den Arbeitnehmenden ohne angemessene Deckung durch ein betriebliches System eine zusätzliche Rente zu sichern.²¹⁵ Die Arbeitnehmenden, die bereits über eine betriebliche Vorsorge verfügen, die mindestens dem SERPS entspricht, sowie ihre Arbeitgebenden, erhalten eine Ermässigung auf den Beiträgen an die nationale Versicherung [*National Insurance*] sowie steuerliche Vergünstigungen. Zudem garantiert die Regierung den bei einer betrieblichen Pension versicherten Personen Leistungen in der Höhe jener des SERPS.²¹⁶

Einführung der Möglichkeit zum Austritt aus der kollektiven Vorsorge 1988

Kurz nach der Errichtung des SERPS durch die Labour-Regierung gewannen die Konservativen die Wahlen und begannen, die staatlichen Leistungen für die Pensionierten zu reduzieren.²¹⁷ Folgendes waren die Ziele dieser neuen Regierung:

1. die Flexibilität und Wahlmöglichkeiten bei den Renten erweitern;
2. den privaten Rentensektor fördern;

²¹⁴ Whiteside Noel (2002): *Constructing the public-private divide. Historical perspectives and the politics of pension reform* (Working Paper; 102), Oxford, Oxford Institute of Ageing, S. 9-11.

²¹⁵ Das SERPS ist vorab zugunsten der Frauen sowie anderer Arbeitnehmender mit unvollständiger Erwerbskarriere konzipiert worden. Die Leistungen wurden auf 25% des mittleren Lohnes der zwanzig besten Jahre festgelegt. Sass Steven A. (2004a): «Reforming the UK retirement system: Privatizations plus a safety net», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 3, S. 5.

²¹⁶ Sass Steven A. (2004a), S. 5.

3. die öffentlichen Aufwendungen für die Renten begrenzen.²¹⁸

Dieser ideologische Hintergrund, welcher die Grenzen des Vereinigten Königreichs überschritt,²¹⁹ gab Anlass zu einer grossen Reform der zweiten Stufe des britischen Systems. Im Jahre 1986 (mit In-Kraft-Treten im Juli 1988) schufen die Konservativen die Möglichkeit, die zweite staatliche Stufe und das betriebliche Rentensystem zu verlassen unter der Bedingung, dass man sich einem individuellen Sparplan bei einer Versicherung oder einer Bank anschliesst (APP). Diese Möglichkeit des Austritts aus der kollektiven Vorsorge wird zudem gefördert durch bedeutende steuerliche Vergünstigungen sowie eine zusätzliche Reduktion der Beiträge an die *National Insurance*. In den ersten Jahren nach Einführung der Regelung verzeichneten die individuellen Vorsorgepläne einen grossen Erfolg bei den Arbeitnehmenden. Mehr als 4 Millionen Personen²²⁰ schlossen sich zwischen 1988 und 1993 solchen Konten an, die Mehrheit von ihnen (3,4 Mio.), nachdem sie das SERPS verlassen hatten.²²¹ Man stellte ausserdem fest, dass ein Teil der Angestellten, deren Arbeitgeber eine betriebliche Vorsorge anbietet, diese verlassen und sich einer APP anschliessen. Da die Pflicht zum Anschluss an die betriebliche Vorsorge des Arbeitgebenden aufgehoben wurde, verzichteten 19% der neu Angestellten auf diesen Beitritt und werden daher mangels anderer Deckung dem SERPS unterstellt.²²²

b) Entwicklung

Folgen der Einführung der Wahlmöglichkeit: Mis-Selling-Affäre

Im Jahre 1994, etwa fünf Jahre nach Lancierung der individuellen Vorsorgepläne, zeigte sich als Resultat eines Berichts des *Securities and Investment Board (SIB)*, der Treuhandbehörde der City in London, dass Hunderttausende von Inhabern individueller Konten schlecht beraten worden waren.²²³ Die darauf eingeleitete Untersuchung ergab, dass die Vertreter der APPs anbietenden Gesellschaften zu sehr aggressiven Verkaufsmethoden gegriffen hatten. Wegen der Komplexität der Materie vertrauten die Versicherten dem Rat dieser Vertreter, deren Arbeit jedoch nicht genügend beaufsichtigt wird: «Viele der Versicherten verfügten nämlich über eine vorteilhaftere betriebliche Vorsorge, und die Arbeitnehmenden mit niedrigem Lohn oder Teilzeitarbeit, die nicht betrieblich

²¹⁷ Eine der ersten Massnahmen der Regierung Thatcher bestand in der Änderung der Indexierung der Leistungen des SERPS. Seit 1979 werden diese Leistungen nur an die Preisentwicklung angepasst, ohne die Lohnentwicklung zu berücksichtigen. Blackburn Robin (2002), S. 285f.

²¹⁸ Diese Ziele gründen insbesondere auf: 1) dem Willen, eine *unternehmerfreundliche* Wirtschaftspolitik im globalen Sinne zu fördern, die eine erhöhte Mobilität der Arbeitskräfte bewirkt sowie eine grössere Wahlmöglichkeit bei der Planung des Ruhestandes bietet, 2) den alarmierenden Aussichten hinsichtlich der demografischen Entwicklung der Bevölkerung sowie einer Explosion der öffentlichen Ausgaben, und 3) der Feststellung einer fortschreitenden Verbesserung des Lebensstandards der Pensionierten in den zwanzig letzten Jahren. David Blake (1997), S. 300-302.

²¹⁹ In den USA ist eine Individualisierung des Altersvorsorgesystems anfangs der 80er-Jahre eingeführt worden.

²²⁰ Der Erfolg der APPs überraschte die Regierung, denn sie hatte bloss einen SERPS-Austritt von 1,75 Millionen Personen erwartet. Zudem erwiesen sich auch die Voraussagen bezüglich der öffentlichen Ausgaben als falsch: nach dem *National Audit Office (NAO)* beliefen sich die Nettokosten der privaten Pensionen (d.h. die Kosten der Rabatte und steuerlichen Vergünstigungen abzüglich der Ersparnisse des SERPS) zwischen 1988 und 1993 auf 5,9 Milliarden GBP. David Blake (1997), S. 304.

²²¹ Berechnungen aufgrund der Daten des Departements für Arbeit und Pensionen. Department for Work and Pensions (2004).

²²² David Blake (1997), S. 302.

²²³ Diese Affäre der missbräuchlichen Verkäufe [*mis-selling*] betraf rund 500 000 Personen.

versichert waren, verfügten nicht über genug weitreichende Mittel, als dass individuelle Plänen für sie überhaupt von Interesse hätten sein können.»²²⁴ Über 40-jährige Arbeitnehmende beispielsweise konnten beim Verbleib im SERPS (mit Berücksichtigung ihres ganzen Erwerbslebens) oder in ihrer betrieblichen Vorsorge (mit Berücksichtigung des Einkommens am Ende des Berufslebens) höhere Leistungen erwarten als bei Eröffnung eines individuellen Kontos. Mit dem Austritt aus dem betrieblichen Versorgungssystem verzichtete der Arbeitnehmende nicht nur in den meisten Fällen auf die Beiträge des Arbeitgebenden, sondern auch auf die Aufteilung des Risikos, auf Skaleneffekte bei den Verwaltungskosten sowie auf die Leistungen bei Invalidität und Todesfall. Die Verkaufspraktiken für individuelle Vorsorgepläne sind indessen nicht vollständig dereguliert: eine Bestimmung im Gesetz über die Finanzdienste von 1986 [*Financial Services Act*] schreibt vor, dass die Verkäufer von Finanzprodukten ihre Kundinnen und Kunden *bestmöglich zu beraten haben [best advice]*, unter Beachtung der persönlichen Situation und der Interessen der Betroffenen.²²⁵ Aufgrund dieser Bestimmung wurden die Versicherungsgesellschaften verpflichtet, rund 11 Milliarden GBP an Entschädigungen an die schlecht beratenen Versicherten zu bezahlen. Diese Affäre der missbräuchlichen Verkäufe [*mis-selling*] gilt als einer der grössten Finanzskandale unserer Epoche. Er hat Anlass zur Errichtung neuer Regelungen gegeben: Arbeitnehmende, die ihre betriebliche Vorsorge verlassen wollen, müssen seither ein Dokument vorlegen, welches die Vorteile dieser Operation aufzeigt.²²⁶

Letzte Erweiterung: Stakeholder Pensions im Jahr 2001 und S2P im 2002

Unabhängig von der Mis-Selling-Affäre stellt sich die Frage nach dem Leistungsniveau der individuellen Vorsorgepläne, dies insbesondere auch in Anbetracht der Kosten der Kommerzialisierung und der bedeutenden Verwaltungskosten für die kleinen Konten. Nachdem der anfängliche Enthusiasmus für die APPs verfolgt war, verminderte sich in den 90er-Jahren die Zahl der Arbeitnehmenden, welche das staatliche System zugunsten einer privaten Vorsorgeform (an den Arbeitgeber gebunden oder individuell) verliessen. Nach den Daten der Regierung²²⁷ haben sich in den Jahren 1990-1991 68,9% der Personen mit einer Vorsorge der zweiten Stufe für eine nichtstaatliche Vorsorgeform entschieden²²⁸, wogegen sich dieses Verhältnis in den Jahren 2000-2001 nur noch auf 58,3% belief. Die seit 1997 an der Macht stehende Labour-Regierung unterliess es aber nicht, die Wichtigkeit der Eigenverantwortung des Individuums bei der finanziellen Vorbereitung des Ruhestandes zu betonen, und hat eine neue Einrichtung geschaffen: die arbeitgebervermittelten Sparpläne [*Stakeholder Pensions*]. Seit 2001 muss jeder Arbeitgeber ohne betriebliches Versorgungssystem seinen Angestellten so genannte *Stakeholder Pensions* anbieten, das sind kapitalisierte individuelle Pläne, deren Verwaltungskosten pro Jahr 1% des Anlagewertes nicht

²²⁴ Reynaud Emmanuel (1994b): «Royaume-Uni: enquête sur les plans de retraite individuels», *Chronique internationale*, IRES, Nr. 31, S. 8.

²²⁵ Reynaud Emmanuel (1994b), S. 8.

²²⁶ Sass Steven A. (2004a), S. 7f.

²²⁷ Department for Work and Pensions (2004).

²²⁸ Die nichtstaatliche Vorsorge umfasst die APPs und die betrieblichen Pensionssysteme.

übersteigen dürfen.²²⁹ Die Regierung hoffte damit das Vertrauen der Versicherten in die individuelle Vorsorge wieder zu stärken, das mit der *Affäre der missbräuchlichen Verkäufe* sehr angeschlagen war, und den Anteil der staatlichen Altersvorsorge verringern zu können. Zurzeit entstammen ungefähr 40% des Einkommens der Pensionierten aus privater Vorsorge und 60% aus dem staatlichen System. Mit dem neusten Projekt der Regierung hofft man, dieses Verhältnis bis zum Jahre 2050 umkehren zu können. Die *Stakeholder Pensions* sollen diese Entwicklung fördern²³⁰, indem sie es Personen mit mittlerem Einkommen (9 000 bis 18 500 GBP im Jahr) ermöglichen, die zweite staatliche Stufe zu verlassen.²³¹

Diese zweite staatliche Stufe hat mit dem In-Kraft-Treten des Rentengesetzes im Jahr 2002²³² wichtige Änderungen erfahren. Unter seinem neuen Namen *State Second Pension (S2P)* sollte das Gesetz die Altersleistungen für Bezüger kleiner Einkommen verbessern sowie die Personen ohne Erwerbsarbeit mit einschliessen, welche ein Kind oder eine behinderte Person betreut haben. Längerfristig sollen die über einer bestimmten Grenze liegenden Einkommen²³³ nicht mehr für die Leistungsberechnung berücksichtigt werden und alle Arbeitnehmenden mit einem mittleren Einkommen, das mehr als 45% über dem nationalen Durchschnittslohn liegt, werden die gleiche Rente erhalten. Dadurch werden die Karriereeinkommen weniger stark angerechnet und die zweite staatliche Stufe, deren Zweck eine zum Lebenseinkommen proportionale Rente ist, verwandelt sich in ein System mit einheitlichem Ansatz.²³⁴

Spezielle Abgrenzung im Vereinigten Königreich: öffentliche versus private Deckung

Diese kurze Darstellung der Einführung und Entwicklung der Individualisierung im britischen Rentensystem macht die Allgegenwart der Grenze zwischen dem staatlichen Sozialsystem (BSP, SERPS/S2P, einkommensabhängige Leistungen) und den Anstrengungen der Arbeitgebenden sowie der einzelnen Personen für die Altersvorsorge deutlich. Alle Regierungen seit dem Kabinett Thatcher haben ihre Überlegungen in die gleiche Richtung weitergeführt und sich bemüht, der öffentlichen Vorsorge nicht zu grosses Gewicht zu geben. Sie wollten eine starke Austrittsbewegung aus dem konventionellen System SERPS/S2P auslösen und haben nur einige minimale Einschränkungen eingebaut. Einer der Beweggründe war dabei die Reduktion der öffentlichen Ausgaben für das Rentensystem. Dieser Grund wird umso mehr von einem grossen Teil der Bevölkerung akzeptiert, als im Vereinigten Königreich Übereinstimmung darüber vorherrscht, dass die persönliche Verantwortung ganz allgemein und insbesondere hinsichtlich der Vorsorge sehr wichtig sei. Die Entwicklung zeigt

²²⁹ Die jährlichen Verwaltungskosten der *klassischen* individuellen Pläne betragen durchschnittlich zirka 1,5% der Guthaben. Hinzu kommen die Eintrittskosten, die beträchtlich sein können. Orszag Peter R. (1999): *Administrative Costs in Individual Accounts in the United Kingdom*, Washington, Center on Budget and Policy Priorities, S. 7.

²³⁰ Ward Sue (2004), S. 41-43.

²³¹ Emmerson Carl & Johnson Paul (2001): «Pension Provision in the United Kingdom», in Disney Richard & Johnson Paul (Dir.): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 312f.

²³² *Pensions and Social Security Act 2000*.

²³³ Die Grenze liegt gegenwärtig bei 180 GBP pro Woche.

²³⁴ Sass Steven A. (2004a).

indessen, dass diese Absicht der Ausgabenverminderung – und folglich der Reduktion der öffentlichen Leistungen für die Pensionierten – durch Verstärkung des privaten Vorsorgesektors schliesslich zu einer Erweiterung des Basissystems mit einheitlichen Leistungen geführt hat, wodurch die kleinen Einkommen einen besseren Schutz erhielten. Im Weiteren ist eine Tendenz zu mehr einkommensabhängigen Leistungen [*means tested*] feststellbar. Andererseits wird die Vorsorge für die Aufrechterhaltung des gewohnten Lebensstandards von den staatlichen Instanzen mehr und mehr aufgegeben und dem individuellen Bereich überlassen.

3.3.4 Zeit für eine Bilanz: der Pensions Report

Nach dieser Übersicht über das System der individuellen Wahl im Vereinigten Königreich, in welcher die aufgetretenen Probleme erwähnt wurden, gehen wir in systematischerer Form auf einige Elemente ein, indem wir eine Evaluation des britischen Altersvorsorgesystems und seiner individualisierten Elemente vorlegen.

Erster Bericht der Pensions Commission

Im Dezember 2002 beauftragte die Regierung eine Gruppe von drei Experten mit der Evaluation des britischen Rentensystems; falls sich dabei eine Reform als notwendig erweisen sollte, hätte die Gruppe entsprechende Vorschläge auszuarbeiten. Die Expertengruppe – Pensions Commission genannt – hat im Oktober 2004 einen ersten Bericht publiziert, in welchem sie ein Bild der Situation zeichnet, ohne jedoch Empfehlungen für die Zukunft abzugeben. Ein zweiter Bericht ist vorgesehen für den Herbst 2005, im Anschluss an ein Vernehmlassungsverfahren; er wird Empfehlungen enthalten.

Die Pensions Commission wird vom Ökonomen ADAIR TURNER präsiert. Er ist zurzeit Vize-Präsident der Gesellschaft Merrill Lynch Europe, zuvor war er Generaldirektor der Confederation of British Industry (CBI), Teilhaber der Beratungsfirma McKinsey & Company und hat für BP und die Chase Manhattan Bank gearbeitet. Die weiteren Mitglieder sind JOHN HILLS, Professor für Sozialpolitik an der London School of Economics, sowie JEANNIE DRAKE, Stellvertretende Generalsekretärin bei der Gewerkschaft der Kommunikationsangestellten und Präsidentin des Trade Union Congress.

a) **Höhe der Renten: zunehmende Ungleichheiten und Verarmung**

Eines der grundlegenden Ziele der Altersvorsorge besteht darin, den Pensionierten ein angemessenes Einkommensniveau²³⁵ zu sichern. Im Vereinigten Königreich ist das allgemeine staatliche Versorgungssystem (BSP) darauf ausgerichtet, den Personen im Ruhestand das Existenzminimum zu sichern; die Ermöglichung der Weiterführung des vorherigen Lebensniveaus wird mehr und mehr der privaten Vorsorge überlassen. Es fragt sich daher, in welchem Ausmass dieses Konzept das Ziel erreicht, den Menschen im Ruhestand tatsächlich ein befriedigendes Lebensniveau zu verschaffen.

Das durchschnittliche Einkommen der britischen Pensionierten hat in den vergangenen zwanzig Jahren zugenommen: es belief sich in den Jahren 2002-2003 auf 237 GBP pro Woche, was eine Zunahme um 25% innert der acht vorausgehenden Jahre und eine Erhöhung um 136% seit 1979 bedeutet.²³⁶ Die Zusammensetzung der Pensionierten ist indessen sehr heterogen. Die Einkommen der Reichsten sind rund dreimal höher als jene der Ärmsten. Allerdings verfügt eine Minderheit der Pensionierten über sehr hohe Einkommen und die Mehrheit konzentriert sich bei den tiefen und mittleren Einkommen. Die Pensionierten mit einem höheren Einkommen erhalten tendenziell einen grösseren Teil als die armen Pensionierten aus privater Vorsorge (betriebliche Pensionssysteme, individuelle Konten, freies Sparen). Immerhin entstammen rund 40% der Einkommen der reichsten

²³⁵ Der Begriff der *angemessenen Rente* wird, je nach System, verschieden ausgelegt: entweder als Rente, die die Existenz sichert, oder als Rente, welche die Weiterführung des bisherigen Lebensniveaus ermöglicht.

²³⁶ Die Zahlen beruhen auf Befragungen der Regierung über die Einkommen der Haushalte [*Family Resources Survey 2002/03, Family Expenditure Survey 1979, Family Expenditure Survey 1996-1997*], Résumés in National Statistics (2004): *Pensioner Income*, im Internet unter www.statistics.gov.uk.

Rentner aus staatlichen Quellen.²³⁷ Nach Schätzungen von EMMERSON & JOHNSON²³⁸, welche die Auswirkungen der Einführung der S2P untersucht haben, werden diese staatlichen Leistungen längerfristig für Personen mit mittlerem und höherem Einkommen sinken, für Personen mit tiefem Einkommen dagegen steigen.

Tatsächlich sind die öffentlichen Ausgaben pro Pensionierten tendenziell am Sinken (im Verhältnis zum BIP und zum Durchschnittseinkommen), während sich gleichzeitig die Umverteilung zugunsten der niedrigeren Einkommen verstärkt. Der Anteil der in einem privaten Vorsorgesystem Versicherten (betrieblich oder individuell) stagniert jedoch seit 1996 und die leistungsorientierten Pläne werden zunehmend ersetzt durch beitragsorientierte Systeme. Das Anlagerisiko wird in den leistungsorientierten Plänen von der Vorsorgeeinrichtung getragen, in den beitragsorientierten Plänen aber von den einzelnen Versicherten. Somit wird das Risiko vom Staat, vom Arbeitgeber und von der Vorsorgeeinrichtung auf das Individuum übertragen.²³⁹ Im Weiteren ist das Beitragsniveau der beitragsorientierten Kassen wesentlich tiefer (Globalsatz von 7 bis 11%) als bei leistungsorientierten Kassen (Globalsatz von 16% bis 20%).²⁴⁰ Unter Annahme einer Reihe von Hypothesen kommt der Bericht der *Pensions Commission*²⁴¹ zum Ergebnis, dass ungefähr 12,1 Millionen aktiver Personen nicht genügend Beiträge entrichten, die ihnen ein ausreichendes Rentenniveau sichern würden.²⁴² Das Risiko, spürbar ärmer zu werden, trifft vorab die Bevölkerung mit mittleren Einkommen, da diese nicht über eine hinlängliche private Vorsorge verfügt. Personen mit niedrigem Einkommen sind immer häufiger auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen, da die Leistungen der BSP und der S2P die lebensnotwendigen Bedürfnisse nicht decken.

Diese zunehmenden Ungleichheiten können teilweise erklärt werden mit dem Prozess der Individualisierung. Der Staat zieht sich mehr und mehr aus der Altersvorsorge zurück mit der Begründung, dass die Arbeitnehmenden aus den Angeboten des privaten Sektors auf der zweiten Stufe ihre Wahl treffen werden. Die Individuen sind indessen nicht in der Lage, ihr Leistungsniveau auf diesem Wege zu optimieren. Die Mindestbeiträge für die betrieblichen Pensionskassen und für die individuellen Pläne sind eher niedrig²⁴³, was nur zu bescheidenen Renten führt. Das System ist komplex. Daher ist nicht immer ersichtlich, welche Zusammenhänge und Folgen eine bestimmte Wahl (oder Nicht-Wahl) längerfristig haben kann. Selbst unter der Annahme, der Versicherte sei ein Fachmann der Anlage und der Altersvorsorge, bleibt das mit dem Geldmarkt verbundene Risiko.

²³⁷ Emmerson Carl & Johnson Paul (2001), S. 325-327.

²³⁸ Emmerson Carl & Johnson Paul (2001), S. 306.

²³⁹ Pensions Commission (2004), S. 74-90, 104-113.

²⁴⁰ Pensions Commission (2004), S. 88.

²⁴¹ Pensions Commission (2004), S. 158-163.

²⁴² Das Rentenniveau gilt als ausreichend, wenn die Ersatzquote zwischen 50% bei den reichsten Personen und 90% bei den Ärmsten liegt. Pensions Commission (2004), S. 142f.

²⁴³ Die Mindestbeiträge für die individuellen Pläne variieren nach Alter und Geschlecht, erreichen aber durchschnittlich 4,6% des Einkommens. Die Beitragssätze für die betriebliche Vorsorge sind im Allgemeinen höher (zwischen 9% und 18%). Die Tendenz zum Beitragsprimat führt zu einer Absenkung dieses Durchschnittsatzes: während die Beiträge in Leistungsprimatkassen meist 6% (Arbeitnehmeranteil) und 12% (Arbeitgeberanteil) betragen, erreichen sie in Beitragsprimatkassen nur 6% bzw. 3%. Davis Philip E. (2000): *Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK* (Discussion paper ; PI-9), London, The Pensions Institute, S. 13.

Schliesslich kann selbst der beste Investor Pech haben. Dieser Aspekt darf nicht verdrängt werden, wie dies in den 90er-Jahren angesichts ausserordentlich hoher Renditen oft geschehen ist.²⁴⁴

b) Bedürfnis und Wille zur individuellen Wahl

Nach der klassischen ökonomischen Theorie ermöglicht es der freie Markt mit der individuellen Wahl, die Dienstleistungen optimal auf die Bedürfnisse des Individuums abzustimmen. Einer der Beweggründe für die Einführung der Individualisierung auf der zweiten Stufe der Altersvorsorge besteht darin, die persönliche Eigenverantwortung bei der finanziellen Vorbereitung des Ruhestandes zu fördern. Es stellt sich daher die Frage, in welchem Masse diese Übertragung von Verantwortung dem Individuum ermöglicht, seine Vorsorge den tatsächlichen aktuellen und vorab künftigen Bedürfnissen anzupassen.

Es wurde bereits betont, dass das britische Vorsorgesystem sich durch eine grosse Komplexität auszeichnet. Dies ist die Folge der Reformen und Anpassungen, die in den letzten Jahrzehnten in Kraft gesetzt wurden und die sich zu einem für die britische Bevölkerung schwer zu überschauenden Durcheinander vermischt haben. Gemäss Meinungsumfragen glauben nur 44% der befragten Personen, gute oder angemessene Kenntnisse des Rentensystems zu haben.²⁴⁵ Personen im fortgeschrittenen Alter, nahe beim Rentenalter, mit höherem Bildungs- und Einkommensniveau geben eher an, über gute allgemeine Kenntnisse des Rentensystems zu verfügen.²⁴⁶ Befragt nach den Kenntnissen über ihre persönliche Altersvorsorge erklären 50%, keine Ahnung zu haben über die Höhe der Rente, die sie dereinst erwarten können. Die schlecht informierten Personen sind tendenziell jung, haben ein bescheidenes Einkommen, sind arbeitslos oder arbeiten teilzeitlich.²⁴⁷

Nebst den typisch britischen Problemen²⁴⁸ unterstreicht der Bericht der *Pensions Commission*²⁴⁹ die Bedeutung der Hindernisse, die jedem System mit freier Wahl innewohnen. Diese Hindernisse verhindern eine vernünftige Wahl in der Altersvorsorge. Gestützt auf die Forschungsergebnisse in der Verhaltensökonomie²⁵⁰ gehen die Autoren des Berichts davon aus, dass die Individuen dazu neigen, komplexe finanzielle Entscheide mit langfristigen Folgen auf die lange Bank zu schieben. Die Entscheide werden stark beeinflusst durch die Zahl der Optionen, durch die Präsentation der Möglichkeiten und durch die Art der Fragestellung. Im Weiteren vertrauen die Individuen nur sehr selten auf ihre eigenen Kenntnisse und stützen ihren Entscheid oft auf den Rat einer Person oder

²⁴⁴ Laut TURNER lebte in den 90er-Jahren die Bevölkerung in einem *fool's paradise*, einem Zustand von Illusionen, ausgelöst durch die Anlageerträge von über 10%.

²⁴⁵ Der Anteil von 44% bezieht sich auf eine im Jahr 2004 durchgeführte Umfrage. Vergleichbare Umfragen aus früheren Jahren zeigen, dass dieser Anteil der Bevölkerung eher sinkende Tendenz hat: noch 53% im Jahr 2000, 51% im Jahr 2002. Pensions Commission (2004), S. 215.

²⁴⁶ Mayhew Victoria (2003): *Pensions 2002: Public attitudes to pensions and saving for retirement* (Research Report ; 193), London, Department for Work and Pensions, S. 74f., 78.

²⁴⁷ Mayhew Victoria (2003), S. 81f.

²⁴⁸ Diese Hindernisse stehen in Zusammenhang mit der Komplexität des Systems, mit dem Mangel an Vertrauen in die individuellen Fähigkeiten, in die Finanzdienste und in die Regierung; eine Rolle spielen ferner die hohen Verwaltungskosten sowie die Wirkungen der einkommensabhängigen Leistungen [*means-testing*].

²⁴⁹ Pensions Commission (2004), S. 206-211.

²⁵⁰ Siehe Kasten im Kapitel 5.3.4.

Institution ihres Vertrauens. So ist erklärlich, dass nur 2% der individuellen Konten [*Group Personal Pension, GPP* und *Stakeholders Pensions*] und der ergänzenden Vorsorgeverträge [*Free Standing Additionnal Voluntary Contributions, FSAVCs*] ohne jegliche Beratung eröffnet worden sind, während sich 79% der Personen an einen unabhängigen Finanzberater wandten. Es ist klar, dass ein solches Vorgehen für Personen mit bescheidenem Einkommen besonders kostspielig ist, dies um so mehr als die mit der Beratung verbundenen Kosten meist in festen Beträgen und nicht proportional zu den Prämien oder zum Einkommen verrechnet werden. Während reiche Personen sich die nötige Expertise leisten können, sind Personen, die weder über die finanziellen Kenntnisse noch über genügend Einkommen verfügen, die Verlierer jeder zusätzlichen Komplizierung des Systems.²⁵¹

c) *Jüngste Entwicklungen bei den individuellen Plänen*

Der Mangel an Kenntnissen und die grosse Abhängigkeit von den Beratern hat einen der grössten Finanzskandale unserer Zeit ausgelöst: die oben beschriebene Affäre der missbräuchlichen Verkäufe. Wie der *Maxwell-Skandal* von 1991²⁵² hat auch die Aufdeckung der Mis-Selling-Affäre zu einer Verschärfung der Gesetzgebung im privaten Bereich der Pensionen geführt. So hat die Regierung strengere Regeln für die Finanzberater erlassen, an welche sich Versicherte wenden, wenn sie ihre Vorsorgeform im Rahmen der zweiten Stufe ändern wollen (insbesondere um das betriebliche Pensionssystem zugunsten eines individuellen Kontos zu verlassen). Anbieter von individuellen Pensionen sind im Weiteren verpflichtet, offen über ihre Kosten und Kommissionen zu informieren.

Die ungenügende Information der Arbeitnehmenden ist indessen nicht das einzige mit den individuellen Plänen verbundene Problem. Die den Versicherten verrechneten Verwaltungskosten sind in den individuellen Plänen viel höher als im staatlichen System und in den leistungsorientierten Pensionsfonds.²⁵³ Dies rührt daher, dass das System stark dezentralisiert und dem Wettbewerb ausgesetzt ist – Besonderheiten, welche bedeutende Skaleneffekte verhindern. ORSZAG²⁵⁴ nennt drei verschiedene Arten von Verwaltungskosten der individuellen Pläne:

1. die ordentlichen Kosten der Kontoführung, die sich im Durchschnitt auf 28% des akkumulierten Guthabens einer beruflichen Laufbahn von vierzig Jahren belaufen²⁵⁵;

²⁵¹ Ward Sue (2004), S. 50.

²⁵² Der Unternehmer Robert Maxwell hat 500 Millionen GBP aus den akkumulierten Guthaben des Vorsorgefonds seiner Arbeitnehmenden entnommen in der Absicht, damit seine vom Konkurs bedrohten Firmen zu retten. Als Folge dieses Skandals wurde die Regelung über die betrieblichen Vorsorgepläne im Leistungsprimat reformiert. Im Jahr 1995 [*Pensions Act*] hat das Parlament, nebst anderem, strengere Vorschriften für die treuhänderische Geldverwaltung beschlossen und einen Versicherungsfonds für Betrugsfälle errichtet. Es hob die Minimalgarantie auf [*Guaranteed Minimal Pension, GMP*], führte aber das Erfordernis einer Leistungsgarantie ein, wobei die Leistung mindestens derjenigen des SERPS entsprechen muss; er erhöhte den Mindestsatz für die Anpassung der Leistungen und akkumulierten Guthaben an die Teuerung auf 5% (vorher: 3%) und führte ein *Minimum Funding Requirement (MFR)* ein, d.h. die Vorschrift zur Deckung der Leistungsverpflichtungen zu mindestens 90%. Es sind indessen nach Erlass dieses Gesetzes nur wenige neue Leistungsprimatpläne errichtet worden und viele alte Pläne wurden in Beitragsprimatpläne umgewandelt. Blackburn Robin (2002), S. 125. Sass Steven A. (2004a), S. 6f.

²⁵³ Ward Sue (2004), S. 50.

²⁵⁴ Orszag Peter R. (1999), S. 5-12.

²⁵⁵ Anders gesagt liegt der Betrag des akkumulierten Guthabens im Zeitpunkt des Altersrücktritts um 28% tiefer, als er es ohne diese Verwaltungskosten wäre. Die Reduktion entspricht pro Jahr 1,43% des Kontosaldos.

2. die Kosten des Kapitaltransfers²⁵⁶, der Beitragsänderungen und Zahlungsunterbrechungen, deren Gewicht stark von der individuellen Berufslaufbahn abhängt, die aber durchschnittlich 15% des kumulierten Guthabens ausmachen; sowie
3. die Kosten der Umwandlung in eine Rente beim Altersrücktritt, die auf 10% des Guthabens geschätzt werden.

Der Autor schätzt, dass unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen 43% des Wertes eines Kontos wegen den anfallenden Verwaltungskosten nicht dem Vorsorgezweck dienen, was einem extrem hohen Anteil entspricht.

Die neue Form individueller Pläne der Altersvorsorge, die von der Regierung im Jahr 2002 unter dem Namen *Stakeholder Pensions* lanciert wurde, kennt für die Verwaltungskosten eine Grenze von 1% des Guthabens.²⁵⁷ Diese Konten eignen sich besonders für Personen mit bescheidenem Einkommen und ohne Deckung auf der zweiten Stufe durch ein betriebliches Pensionssystem oder ein klassisches individuelles Konto. Sie sind für einen grossen Teil der Bevölkerung offen²⁵⁸ und die Minimalprämie ist sehr niedrig (20 GBP monatlich). Arbeitgebende ohne betriebliche Pensionskasse sind angehalten, ihren Angestellten den Beitritt zu dieser Vorsorgeart zu empfehlen und die Beiträge direkt vom Lohn abzuziehen; sie sind aber nicht verpflichtet, selbst einen Beitrag daran zu entrichten. Erste Auswertungen zeigen indessen, dass sich nur sehr wenige Arbeitnehmende für dieses Modell begeistern lassen.²⁵⁹ Es handelt sich dabei eher um Personen, die bereits eine private Vorsorge haben und die einen Teil ihrer Beiträge in diese *Stakeholder Pensions* investieren. Nur wenige treten neu bei. Zudem sind nur wenige Arbeitgebende bereit, einen Beitrag an die *Stakeholder Pensions* ihrer Angestellten zu leisten, was auf die Arbeitnehmenden nicht unbedingt Anreizwirkung hat. So sind denn auch viele dieser Fonds leer (ohne zahlende Mitglieder).²⁶⁰

Das System der betrieblichen und individuellen Vorsorge ist im Vereinigten Königreich weit verbreitet und rund 40% der Rentnereinkommen kommen aus diesem System. Seit einigen Jahren ist die Regierung bestrebt, die Leistungen des staatlichen Sozialsystems zu reduzieren, und das private System zu fördern. Die Entwicklung zeigt aber, dass die Einkommen aus der privaten Vorsorge die entstandenen Lücken in den staatlichen Leistungen für einen grossen Teil der Bevölkerung nicht zu füllen vermögen und das private Alterssparen abnimmt. TURNER²⁶¹ erklärt diesen Rückgang mit der

²⁵⁶ Einer der Nachteile der individuellen Pläne in Grossbritannien sind in der Tat die hohen Kosten des Kapitaltransfers zwischen verschiedenen Plänen. Die Anbieter dieser Pläne verrechnen im Allgemeinen beträchtliche Eintritts- und/oder Austrittskosten. Diese Transferkosten machen zwischen 25 und 33% der akkumulierten Guthaben aus. Davis Philip E. (2000), S. 22.

²⁵⁷ Die Behörden erwarten als Folge davon eine sinkende Tendenz im ganzen privaten Rentensektor.

²⁵⁸ Auch Personen ohne Erwerbstätigkeit sowie unter 16-Jährige können ein solches individuelles Konto eröffnen.

²⁵⁹ Im Fiskaljahr 2002-2003 belief sich die Zahl der Personen mit einer *Stakeholder Pension* als Hauptvorsorgeart der zweiten Stufe auf 69 000 (vgl. 2,8 Mio. mit den APPs, 3,1 Mio. bei den beruflichen Systemen und 13,6 Mio. beim SERPS/S2P). Berechnung aufgrund der vom Department for Work and Pensions (2004) publizierten Zahlen.

²⁶⁰ Ward Sue (2004), S. 43-45. Pensions Commission (2004), S. 92f.

²⁶¹ American Association of Retired Persons (2005).

Tendenz der Arbeitgebenden, ihre leistungsorientierten Vorsorgefonds aufzugeben.²⁶² Neu Eintretenden steht nur eine Kasse mit definierten Beiträgen offen, weshalb viele sich für das staatliche System entscheiden. Daher hat der Anteil der Arbeitnehmenden in der zweiten Stufe, die hauptsächlich im SERPS/S2P versichert sind, zwischen 2000-2001 und 2002-2003 von 41,7% auf 54,5% zugenommen.²⁶³ Diese Abwendung von den individuellen Konten setzt sich fort: im Jahr 2004 sind eine halbe Million Personen zum staatlichen System zurückgekehrt. Nach einer Empfehlung der Vereinigung der britischen Versicherungsgesellschaften [*Association of British Insurers*] aus dem Jahr 2004 informieren manche der Gesellschaften, welche individuelle Vorsorgekonten anbieten, ihre Kunden, wenn diese mit der individuellen Vorsorge eine schlechte Wahl treffen. Dadurch veranlassen sie diese, ins betriebliche System zurückzukehren.²⁶⁴ Die Beliebtheit der Systeme mit definierten Beiträgen (betrieblich oder individuell), in denen die Leistungen in hohem Masse von der Performance der Finanzmärkte abhängen, scheint sich seit der Mis-Selling-Affäre und auch infolge des Börsencrashes Anfang 2000 generell abgeschwächt zu haben.

d) Regulierung: Aufsicht und Sicherheit

Das Funktionieren eines privaten Pensionssystems wird stark durch staatliche Regulierungen abgesichert. Die Mängel des Marktes müssen korrigiert werden, um zu gewährleisten, dass das private System seine Schutzfunktion an Stelle der kollektiven Solidarität erfüllen kann.²⁶⁵ Im Vereinigten Königreich haben Finanzskandale diese verschiedenen Schwächen wiederholt ans Licht gebracht. Die Regierung sah sich zum Handeln gezwungen und verstärkte die Aufsichtsbehörden und die Sicherheitsdispositive.

Besonders die *Maxwell-Affäre*²⁶⁶ veranlasste die Regierung zum Erlass verschiedener Regelungen betreffend die Aufsicht und die Sicherung der betrieblichen leistungsorientierten Systeme. Diese sind seither verpflichtet, eine Mindestsolvenz zu garantieren. Seit dem In-Kraft-Treten des *Pensions Act* von 1995 besteht ein Ausgleichssystem [*Pensions Compensation Scheme*], welches zum Einsatz kommt, wenn die Vermögenswerte der betrieblichen Systeme nicht mehr ausreichen zur Sicherung der Leistungen. Dieses Ausgleichssystem, das vom *Pensions Compensation Board* verwaltet wird, gewährleistet den Mitgliedern eines betrieblichen Systems die Zahlungen, wenn der Arbeitgebende zahlungsunfähig ist und das Kapital des Vorsorgesystems nicht ausreicht zur Sicherung der Altersleistungen. Die Kompensation ist auf 90% des fehlenden Guthabens begrenzt.²⁶⁷ Die Unternehmer halten indessen diese Verpflichtung zur Sicherung eines Deckungssatzes von 90% als zu streng. Sie führen sie als einen der Gründe an, die sie zum Aufgeben ihrer leistungsorientierten

²⁶² Rund 70% der Leistungsprimatkassen wurden für neue Mitglieder geschlossen. Cohen Norma (2005): «A Bloody Mess », *The American Prospect Online*, 11. Januar 2005.

²⁶³ Anfang der 90er-Jahre hatte dieser Anteil den tiefsten Punkt erreicht (ca. 30%); seither stieg er kontinuierlich an. Die Berechnung stützt sich auf Daten, die vom Department for Work and Pensions (2004) publiziert wurden.

²⁶⁴ Cohen Norma (2005).

²⁶⁵ Davis Philip E. (2000), S. 2-5.

²⁶⁶ Siehe Fussnote 236.

Systeme zugunsten von beitragsorientierten Systemen zwingen würde.²⁶⁸ Mit dem *Pensions Act* von 1995 wurde die *Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)* errichtet, eine Behörde, die darüber wacht, dass die betrieblichen Pensionskassen die für sie geltende Gesetzgebung beachten. Sie kann Kontrollen an Ort durchführen, doch verlangt sie keine regelmässigen Berichte und ist angewiesen auf Meldungen der Berater und Mitglieder der jeweiligen Einrichtungen, um strafbare Handlungen festzustellen. Daher sind der Rechnungsprüfer und der Versicherungsmathematiker des Vorsorgesystems verpflichtet, die OPRA über jegliche Verletzung von gesetzlichen Vorschriften zu informieren.

Die Sicherheiten für Personen mit einem individuellen Pensionsplan bei einer Versicherungsgesellschaft sind noch mehr beschränkt. Ausser der Verpflichtung, bei den Anlagen den Grundsatz der Vorsicht zu beachten sowie der Begrenzung der Eigen-Investitionen auf 5% der Aktiven, unterliegt die Anlage der Kapitalien der Beitragszahlenden keiner Beschränkung.²⁶⁹ Die Regierung kann ganz allgemein ein minimales Beitragsniveau festlegen, um den in beitragsorientierten Systemen Versicherten ausreichende Altersleistungen zu gewährleisten. Im Vereinigten Königreich ist diese Grenze aber nicht hoch genug angesetzt²⁷⁰ und die Arbeitgebenden sind nicht verpflichtet, ihren Beitrag an das individuelle Konto ihrer Angestellten zu leisten. Das tiefe Beitragsniveau wird zudem durch die von den Vorsorgeanbietern erhobenen hohen Verwaltungskosten weiter abgetragen.²⁷¹

Ein im Jahr 2004 angenommenes Gesetz, der *Pensions Act 2004*, schuf neue Behörden zum Schutze der Versicherten: namentlich das *Pension Protection Fund Board* und den *Pensions Regulator*. Letzterer soll die OPRA ersetzen, indem er die Befugnisse dieser ehemaligen Aufsichtsbehörde übernimmt und erweitert. Das *Pension Protection Fund Board* hat die Aufgabe, einen Ausgleichsfonds zu verwalten. Dieser Fonds wird gespeist durch Beiträge aus dem betrieblichen Vorsorgesystem und schützt die Versicherten bei Zahlungsunfähigkeit ihres betrieblichen Systems mit definierten Leistungen. Er übernimmt im Weiteren die Verpflichtungen des *Pensions Compensation Scheme*.²⁷²

Diese Vielfalt an staatlichen Eingriffen steht im Widerspruch zum Willen des Staates, sich stärker aus der Altersvorsorge zurückzuziehen. Ein demokratischer Staat kann es sich in der Realität nicht leisten, angesichts des Mangels an Schutz seiner Bürger untätig zu bleiben. Es sind gerade die

²⁶⁷ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), S. 185.

²⁶⁸ Davis Philip E. (2000), S. 11.

²⁶⁹ Die Anbieter von individuellen Pensionsplänen müssen die Regelungen der FSA [*Financial Services Authority*] beachten, der die Aufsicht über die Einrichtungen der individuellen Vorsorge (Versicherungsgesellschaften, Immobilienkreditfirmen, Gemeinschaftsunternehmen, Investmentgesellschaften) obliegt. Deren Aufgabe ist es, die Einhaltung der reglementarischen Bestimmungen zu überwachen und Inspektionsbesuche abzustatten. Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), S. 185.

²⁷⁰ Die Beiträge in den APPs und den betrieblichen Beitragsprimatsystemen müssen mindestens dem Rabatt entsprechen, der beim Übertritt vom staatlichen in das individuelle System gewährt wird, nämlich etwa 4,6% des Einkommens. Das Problem der zu niedrigen durchschnittlichen Beiträge für die Sicherung eines ausreichenden Rentenniveaus wurde in Kapitel 3.3.4 lit. a besprochen.

²⁷¹ Davis Philip E. (2000), S. 13f.

²⁷² Nach Informationen des Departement for Work and Pensions (www.dwp.gov.uk).

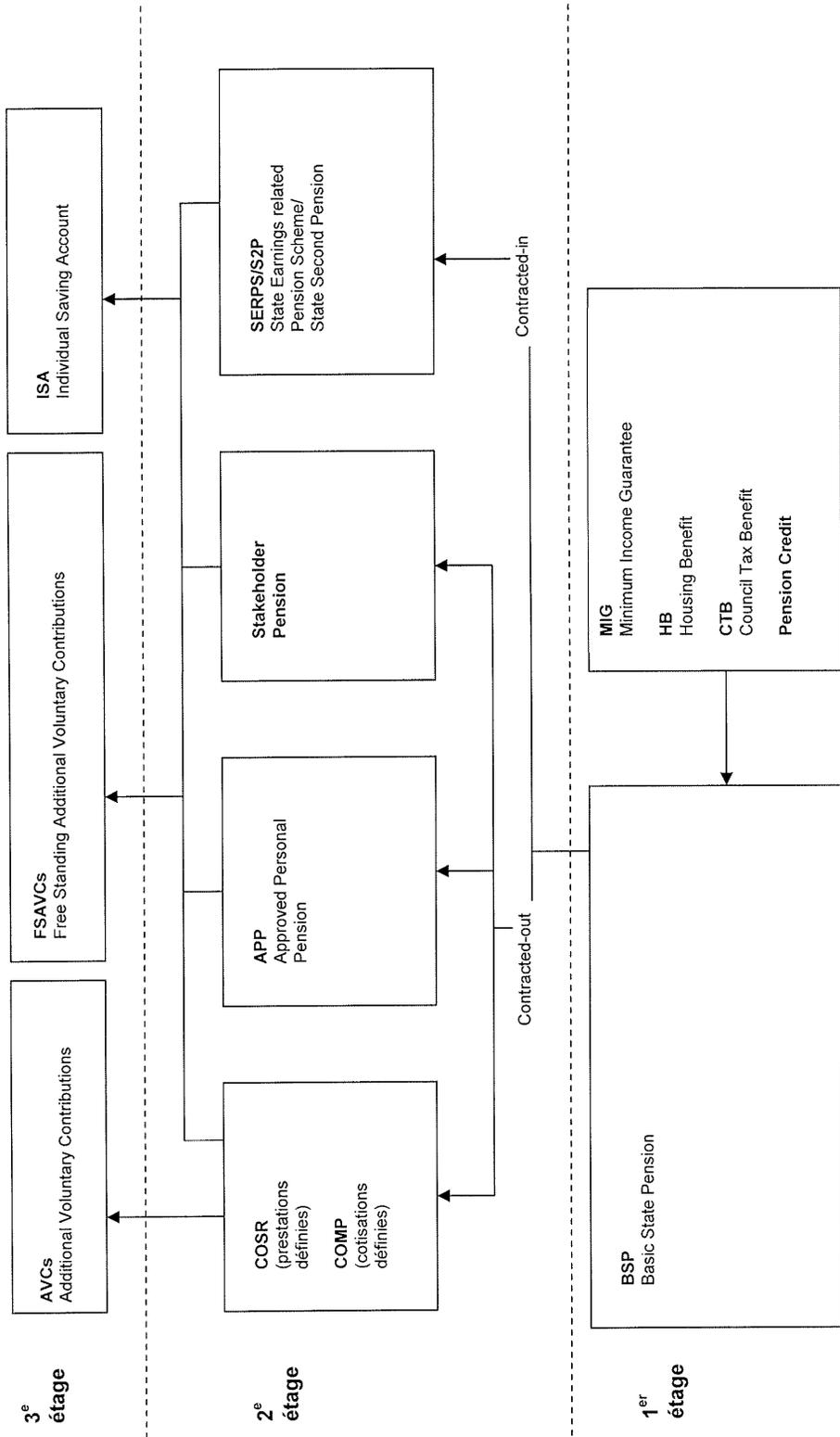
individualisierten Systeme und die *freie Wahl*, welche eine starke staatliche Regulierung erfordern und zusätzliche öffentliche Ausgaben auslösen.

3.3.5 Fazit

Die Erfahrungen mit der individuellen Wahl im Bereich der Renten im Vereinigten Königreich zeigen die Widersprüche auf, die ein solches System mit Blick auf das zugrunde liegende Ziel einer Sicherung des angemessenen Lebensniveaus im Alter haben kann:

1. Die Komplexität des Systems veranlasst die Versicherten, externe Berater für sie entscheiden zu lassen, anstatt ihre Wahl vollständig informiert und im Bewusstsein der Risiken zu treffen.
2. In einem System ohne Leistungsgarantie tragen die Versicherten das finanzielle Risiko alleine.
3. Die Höhe der Mindestbeiträge reicht nicht zur Bildung eines Kapitals, welches ein angemessenes Lebensniveau im Ruhestand ermöglichen würde.
4. Ein individualisiertes Rentensystem erfordert eine beträchtliche staatliche Regulierung und Aufsicht.

Anhang: Schematische Darstellung des britischen Rentensystems



3.4 Australien

3.4.1 Einleitung

a) *Besonderheiten des australischen Systems und Begründung der Länderwahl*

Australien hat wie die Schweiz eine zweite - obligatorische betriebliche - Stufe eingeführt, die ein Mindestniveau der Vorsorge festlegt. In beiden Ländern war die Idee eines Obligatoriums als Alternative zur Erweiterung des Grundsystems der Altersvorsorge einer der Auslöser für diese Wahl. Das australische System wurde jedoch später eingeführt (1992) und gewährt den Regionen (Bundesstaaten) sowie den Sozialpartnern mehr Gestaltungsfreiheit. Diese grössere Freiheit liess verschiedene Mechanismen der individuellen Wahl zu, insbesondere hinsichtlich der Anlagepläne. Die Bundesregierung hat Regelungen erlassen und kürzlich ein Gesetz über eine erweiterte Individualisierung vorgelegt: die völlig freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung. Die individuelle Wahl präsentiert sich somit in Australien in einem mit der schweizerischen zweiten Säule vergleichbaren Rahmen.

b) *Hauptmerkmale des australischen Vorsorgesystems*

Die Mehrheit der australischen Pensionierten bezieht ihr Einkommen aus drei Hauptquellen: der staatlichen Grundrente [*Age Pension*], der Rente aus dem obligatorischen System, die vom Berufseinkommen abhängig ist [*Superannuation Guarantee*], und den Erträgen aus dem zusätzlichen individuellen Sparen²⁷³.

Die *Age Pension* ist ein aus dem allgemeinen Staatsbudget finanziertes System. Obschon jede Person ab Alter 65²⁷⁴ mit Wohnsitz in Australien seit mindestens zehn Jahren Anspruch auf diese Leistung hat, wird sie nur bedarfsabhängig gewährt: es handelt sich somit um eine Leistung, deren Betrag sich bei höherem Einkommen vermindert, wobei die sehr hohen Einkommen gänzlich ausgeschlossen sind. Der Mechanismus zur Einkommenskontrolle, ursprünglich vorgesehen, um die ärmsten Pensionierten zu ermitteln,²⁷⁵ hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelt²⁷⁶. Zurzeit besteht er aus zwei Elementen: einer Einkommensprüfung und einer Vermögensprüfung. Je höher das Einkommen der Pensionierten aufgrund der ersten Prüfung ist, desto mehr reduziert sich die

²⁷³ Das freiwillige Sparen ausserhalb des *Superannuation-Systems* wird nicht steuerlich begünstigt. Dessen Umfang ist schwer schätzbar, doch kommt es fast ausschliesslich bei hohen Einkommen vor. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b): *Private Pensions in OECD Countries – Australia* (Labour market and social policy. Occasional papers; 23), Paris, OECD, S. 23f.

²⁷⁴ Das Rentenalter der Frauen lag bis 1994 bei 60 Jahren. Zurzeit steigt es schrittweise, um im Jahr 2013 65 Jahre zu erreichen.

²⁷⁵ Sass Steven A. (2004b): «Reforming the Australian retirement system: Mandating individual accounts», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 2, S. 3.

Rente.²⁷⁷ Ein zweiwöchentliches Einkommen einer alleinstehenden Person von mehr als 1 327.25 AUD (Stand 2005) ergibt keinen Anspruch mehr auf eine Rente. Aufgrund der zweiten Prüfung reduziert sich die Rente progressiv in Abhängigkeit von der Vermögenshöhe, beginnend bei einer unteren Grenze (zurzeit liegt diese bei 153 000 AUD für alleinstehende Wohneigentumsbesitzer und bei 263 500 AUD für Alleinstehende ohne Wohneigentum).²⁷⁸

Der Betrag der Altersrente entspricht dem niedrigsten Ergebnis, das aufgrund der zwei Prüfungen ermittelt wurde. Der Höchstbetrag der Rente liegt zurzeit (2005) bei 476.30 AUD für 14 Tage, was dem gesetzlichen Erfordernis entspricht, 25% des durchschnittlichen Lohnes zu ersetzen.²⁷⁹ Ungefähr 55% der Personen über 60/65 Jahren haben Anspruch auf den Höchstbetrag der Rente und 29% auf eine reduzierte Rente.²⁸⁰ Das Leistungsniveau der *Age Pension* ist relativ niedrig. Der Staat bietet indessen auch andere Leistungen für die Pensionierten (Zuschüsse für Transportkosten, für das Wohnen und für medizinische Leistungen), und die Renten der *Age Pension* sind teilweise (für Bezüger der Maximalrente sogar ganz) steuerbefreit.²⁸¹ Unter Berücksichtigung dieser Steuererleichterungen erhöht sich die Lohnersatzquote weit über die 25%-Grenze und es werden Beträge zwischen 33 und 45% des durchschnittlichen Bruttoeinkommens ausbezahlt.²⁸²

Die Leistungen des Grundsystems werden ergänzt durch jene der obligatorischen beruflichen Vorsorge [*Superannuation Guarantee*], die einkommensabhängig sind. Die obligatorische berufliche Vorsorge wurde erst 1992 eingeführt und ist somit relativ neu. Sie baut auf dem bereits vorhandenen System der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen [*Superannuation Funds*] auf, die gestützt auf Gesamtarbeitsverträge geführt wurden. Die ersten Zahlungen aus der beruflichen Vorsorge gehen bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. Sie waren gedacht als Kompensation für eine lange und dem Arbeitgeber loyal gewidmete berufliche Laufbahn. Das Ersatzniveau dieser Entschädigungen war sehr beschränkt, was denn auch einer der Gründe war, welcher die Regierung veranlasste, im Jahre 1908 eine erste Stufe der *Age Pension* einzuführen. Die zweite Stufe deckt 98% der fest Angestellten und 59% der temporär und teilzeitlich Beschäftigten. Es handelt sich um kapitalisierte individuelle Konten,

²⁷⁶ In den Jahren von 1970 bis 1985 wurde für Personen über 70 sogar ganz auf die Kontrollen verzichtet.

²⁷⁷ Die Einkommensgrenze, ab welcher Anspruch auf eine ganze Rente (AUD 476.30 für 14 Tage) besteht, liegt im Jahr 2005 bei 122 AUD für eine alleinstehende Person. Für jeden zusätzlichen Dollar reduziert sich der Höchstbetrag um 40 Cents. Ein AUD entspricht etwa CHF 0.95 (Juni 2005).

²⁷⁸ Für je 1000 AUD Vermögen über der in Abhängigkeit des Zivilstandes und der Wohneigentumsverhältnisse festgelegten Grenze reduziert sich die zweiwöchentliche Rente um 3 AUD. Harris David (2002): *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Australia* (Vorsorgestudien; 3), Bertelsmann Stiftung, S. 4.

²⁷⁹ Die Leistung ist seit 1975 preisindexiert. Die Anpassung an das Einkommen ist seit 1998-1999 gesetzlich festgelegt: die Rente darf nicht unter 25% des durchschnittlichen Einkommens für einen männlichen Erwerbstätigen sinken. King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001): «Pension Provision in Australia», in Disney Richard & Johnson Paul (Dir.): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 53f.

²⁸⁰ Somit erhält 84% der betagten Bevölkerung eine Rente aus diesem System. Dieser Anteil ist seit Mitte der 80er-Jahre ziemlich stabil; zu dieser Zeit war eine strengere Anspruchsregelung eingeführt worden. Congressional Budget Office (1999): *Social Security Privatization: Experiences Abroad* (CBO Paper), Washington, CBO, S. 43-45.

²⁸¹ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 18.

²⁸² King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), S. 53s. Bateman Hazel & Piggott John (2001): *The Australian Approach to Retirement Income Provision* (Paper prepared for the International Seminar on Social Security Pensions; 5.-7. März 2001), Tokyo, S. 4.

die von 240 000 Einrichtungen der beruflichen Vorsorge verwaltet werden.²⁸³ Zusammen mit den staatlichen Leistungen der ersten Stufe ergibt sich so ein Ersatzeinkommen von etwa 60%.²⁸⁴

Diese zweite, berufliche Stufe wird zurzeit in wichtigen Punkten umgestaltet: seit dem 1. Juli 2005 können alle Versicherten ihre Vorsorgeeinrichtung frei wählen. Schon bisher bestand eine Wahlmöglichkeit bezüglich der Vorsorgepläne (etwa 80% der Versicherten waren betroffen) und einzelne Bundesstaaten erlaubten den Arbeitnehmenden auch die Wahl der Vorsorgeeinrichtung. Im vorliegenden Kapitel wird vorab von dieser bereits praktizierten Individualisierung die Rede sein, aber auch die künftige freie Wahl wird behandelt.

3.4.2 Das Umfeld für die Einführung der Individualisierung

Bis zu den 70er-Jahren war nur ein begrenzter Teil der Bevölkerung durch die berufliche Vorsorge abgesichert: vor allem Angestellte des öffentlichen Sektors waren unterstellt. Der Aufschwung, den diese Vorsorgeart in der Folge erlebte, ist vorab den Gewerkschaften zuzuschreiben, die ab den 70er-Jahren die berufliche Vorsorge in ihren Forderungskatalog aufnahmen. Die *Superannuation* wurde damit zum Bestandteil der Verhandlungen mit der Arbeitgeberschaft. Im Weiteren errichteten die Gewerkschaften ihre eigenen Vorsorgeeinrichtungen und brachen damit das Monopol der Arbeitgebenden in diesem Bereich.²⁸⁵ Zu Beginn der 80er-Jahre waren rund 40% der Arbeitnehmenden (vorab des öffentlichen Sektors sowie der Gutverdienenden) durch die *Superannuation* versichert.²⁸⁶

In den 80er-Jahren hat sich die berufliche Vorsorge dann stärker entwickelt. Während der Verhandlungen über die Arbeitsverträge in den Jahren 1985-1986 unterstützte die Regierung die Hauptgewerkschaft *Australian Council of Trade Unions* darin, an Stelle einer Erhöhung der Löhne einen obligatorischen Beitrag der Arbeitgeber (in Höhe von 3%) zugunsten einer beruflichen Vorsorgeeinrichtung einzuführen.²⁸⁷ Damit wurde die anfänglich völlig freiwillige berufliche Vorsorge *quasi obligatorisch* und der Anteil der versicherten australischen Arbeitnehmenden stieg rasch an; im Jahr 1991 waren etwa 75% versichert.²⁸⁸ Parallel dazu schuf die Regierung Regelungen, die gewährleisten, dass die Beiträge der Arbeitnehmenden insbesondere bei einem Wechsel des Arbeitgebers erhalten bleiben, dass die Verwaltungsräte der Vorsorgeinstitutionen paritätisch zusammengesetzt sind und dass die Kapitalanlagen nach dem Vorsichtsprinzip [*prudent man*] getätigt werden.²⁸⁹ Hinsichtlich der Form der Leistungen wurde eine Finanzreform eingeleitet, mit welcher der

²⁸³ Whiteford Peter (2004): «Reforming Pensions: the Australian experience», in Rein Martin & Schmähl Winfried (Dir.): *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 91.

²⁸⁴ Blackburn Robin (2002): *Banking on Death. Or, Investing in Life: The history and future of pensions*, London, New York, Verso, S. 270f.

²⁸⁵ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 18-20.

²⁸⁶ Whiteford Peter (2004), S. 86-88.

²⁸⁷ Diese Verträge zwischen Sozialpartnern mit Einwirkung der Regierung führten zu branchenspezifischen beruflichen Vorsorgesystemen (*Productivity Award Superannuation*). Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 9f.

²⁸⁸ Whiteford Peter (2004), S. 89f.

²⁸⁹ Sass Steven A. (2004b), S. 7.

Bezug in Rentenform gefördert werden sollte, und zwar auf Kosten des in Australien beliebteren Kapitalbezugs.

Diese erste Erweiterung der *Superannuation* durch Verträge zwischen Sozialpartnern stiess jedoch bald an Grenzen: manche Arbeitnehmende waren den kollektiven Arbeitsverträgen nicht angeschlossen, das Gewicht der Gewerkschaften nahm ab²⁹⁰ und eine von der Regierung vorgeschlagene Erhöhung des Mindestbeitrags von 3% wurde in den Verhandlungen von 1990 nicht akzeptiert.²⁹¹ Aus diesem Grund entschloss sich die Regierung, die Deckung durch die *Superannuation* auf dem Gesetzesweg zu erweitern. Der seit 1992 auf 3% des plafonierten Einkommens festgelegte Minimalbeitrag²⁹² wurde 2002-2003 sukzessive auf 9% erhöht. Gleichzeitig wurde das Gesetz über die *Superannuation Guarantee (SG)*²⁹³ in Kraft gesetzt, mit welcher eine Steuer [*Superannuation Guarantee Charge*] von den Arbeitgebenden erhoben wurde, die zu keiner beruflichen Vorsorge ihren Beitrag leisten.²⁹⁴ Diese *Superannuation Guarantee Charge* ist im Gegensatz zu den Vorsorgebeiträgen nicht von den Steuern abziehbar. Der Arbeitgebende wird damit ermutigt, seine Angestellten bei einer Vorsorgeeinrichtung anzuschliessen.²⁹⁵

Seit Einführung der *Superannuation Guarantee* hat sich der Versicherungsgrad erhöht: im Jahr 1997 waren über 90% der Arbeitnehmenden versichert.²⁹⁶ Die Vollzeit Arbeitenden haben einen höheren Deckungsgrad als Teilzeit Arbeitende und selbständig Erwerbende, für welche die *Superannuation* freiwillig ist. Die Beiträge der Arbeitgebenden übersteigen oft die gesetzlichen Minima (dies besonders im öffentlichen Sektor) und liegen zwischen 10 und 15%.²⁹⁷ Etwa die Hälfte der Arbeitnehmenden zahlen zusätzliche Beiträge an ihre Vorsorgeeinrichtung (ihr Beitrag erreicht durchschnittlich 5,7% des Lohnes).²⁹⁸ Ein Anhaltspunkt für die Bedeutung der beruflichen Vorsorge in Australien ist der Wert der in dieses System investierten Kapitalien: im Jahr 2002 bezifferte er sich auf 530 Milliarden AUD, was 75% des BIP entspricht (gegenüber 3% im Jahr 1972).²⁹⁹

²⁹⁰ Die Verhandlungen werden immer häufiger direkt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer geführt, also ohne gewerkschaftliche Einwirkung.

²⁹¹ Whiteford Peter (2004), S. 89. Sass Steven A. (2004b), S. 8.

²⁹² Die *Superannuation* ist obligatorisch für alle Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmenden ab 18 Jahren mit einem Monatseinkommen von mehr als 450 AUD, was etwa 15% des durchschnittlichen Lohnes eines männlichen Erwerbstätigen entspricht. Die obere Grenze des beitragspflichtigen Einkommens liegt bei etwa 250% des Durchschnittslohnes. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 21-23. King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), S. 60-62.

²⁹³ *Superannuation Guarantee Charge Act*.

²⁹⁴ Diese von der Finanzbehörde erhobene Steuer wird den Arbeitnehmenden in Form eines Schecks zurückerstattet, mit dem sie bei einer Vorsorgeeinrichtung ihrer Wahl ein individuelles Konto errichten können. Australian Taxation Office (2002): *Superannuation guarantee. The facts for employees. What the superannuation guarantee means to you*, Canberra, Commonwealth of Australia, ATO, S. 5-7.

²⁹⁵ Whiteford Peter (2004), S. 89f.

²⁹⁶ Bateman Hazel & Piggott John (2001), S. 25.

²⁹⁷ King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), S. 62-64.

²⁹⁸ Bateman Hazel & Piggott John (2001), S. 16f.

²⁹⁹ Whiteford Peter (2004), S. 91.

3.4.3 Beschreibung der individuellen Wahl

a) Regulierung und Aufsicht

Die Regulierung, die seit 1987 durch die *Insurance and Superannuation Commission (ISC)* überwacht wird, beschränkte sich bis 1993 vorab auf steuerliche Aspekte. Mit der Einführung des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge wurde eine strengere Regelung der *Superannuation* geschaffen, dies namentlich mit dem *Superannuation Industry (Supervision) Act*. Ziel dieses Gesetzes ist hauptsächlich die verbesserte Sicherheit des Vorsorgesparens. Der Staat beschränkt seine Gesetzgebung nun nicht mehr auf steuerliche Fragen, sondern interveniert in drei Bereichen: bei der Aufsicht über die Akteure der *Superannuation*, bei den Rechten der Versicherten und zugunsten der Normierung der Beiträge und Leistungen.³⁰⁰

Die Aufsicht über den Bereich der *Superannuation* obliegt der ISC. Diese ist ein Organ der *Australian Prudential Regulation Authority (APRA)*; sie wacht darüber, dass die Verantwortlichen der Vorsorgeeinrichtungen³⁰¹ ihre Verpflichtungen gegenüber den Versicherten kennen und sachgemäss handeln. So müssen die Kassenverantwortlichen die ihnen anvertrauten Mittel gemäss dem *Vorsichtsprinzip* verwalten und die für alle Finanzdienstleister geltenden Solvabilitätsbedingungen beachten. Im Falle eines Kapitalverlustes in Folge von Betrug oder Diebstahl kann das Finanzministerium einschreiten und die Verpflichtungen gegenüber den Leistungsberechtigten bis zu 80% finanziell absichern. Diese Hilfe wird finanziert durch Abgaben auf den Vermögen der Einrichtungen.³⁰² Die Gesetzgebung von 1993 schreibt eine jährliche Berichterstattung über die Ergebnisse der Vorsorgeeinrichtung einschliesslich der Performance, der Anlagestrategie und der gesamten Finanzlage vor. Gefordert werden zudem externe Audits sowie eine klare Anlagestrategie, die von den Mitgliedern des Verwaltungsrates gutgeheissen worden ist.³⁰³

Die Rechte der Versicherten wurden in den 90er-Jahren beträchtlich verstärkt, insbesondere bezüglich der Transparenz und der Information: die im System der *Superannuation* Versicherten erhalten mindestens einmal pro Jahr eine Übersicht über ihren Kontostand (Beiträge, Verwaltungskosten und Anlageerträge) und Informationen über die Anlagepolitik der Einrichtung sowie deren Ergebnisse.³⁰⁴ Eine im Jahr 1988 geschaffene Behörde, die *Australian Securities Investment Commission (ASIC)* hat die Aufgabe, die Anlageberatungsinstitutionen zu zertifizieren und zu überwachen. Damit gewährleistet sie den Schutz der im System Versicherten.³⁰⁵ Die Verwalter und Anlagemanager können allenfalls gerichtlich zur Verantwortung gezogen werden.³⁰⁶

³⁰⁰ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 50f.

³⁰¹ Es ist interessant zu erwähnen, dass Verwaltungsräte mit mehr als fünf Mitgliedern mindestens zur Hälfte mit Vertretern der Versicherten besetzt sein müssen. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 53.

³⁰² Congressional Budget Office (1999), S. 53f.

³⁰³ Harris David (2002), S. 9.

³⁰⁴ Harris David (2002), S. 11. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 52.

³⁰⁵ Harris David (2002), S. 9. Schultes Renée (2005): «A double dose of protection», *Global Pensions*, Januar 2005.

³⁰⁶ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 53.

Im Bereich der Standardisierung der Beiträge und Leistungen legt der Staat die Mindestbeiträge fest (zurzeit 9%) sowie die Rahmenbedingungen, damit die Mittel der Einrichtungen nicht zweckentfremdet und für etwas anderes als für die Altersleistungen eingesetzt werden.³⁰⁷ Er beteiligt sich jedoch nicht an der Sicherung der Altersleistungen (ausser in den erwähnten Fällen von Betrug). Hinsichtlich der Kapitalanlagen gibt es indessen nur wenige Einschränkungen. Die wichtigsten schreiben vor, dass die Kapitalien nach dem *Grundsatz der Vorsicht* anzulegen sind, dass eine klare und vom Verwaltungsrat gutgeheissene Anlagestrategie zu verfolgen ist und dass die Eigeninvestitionen 5% des Vermögens nicht übersteigen dürfen. Hingegen besteht weder eine Regelung über den Anteil der Aktienanlagen noch über den zu erzielenden Mindestertrag.³⁰⁸

Die Verwaltungskosten³⁰⁹ sind je nach Art der Einrichtung sehr unterschiedlich. Sie können bis zu 3,5% der Guthaben ausmachen. Dies ist besonders nachteilig für Versicherte mit kleinen Konten. Die Gesetzgebung schützt daher die kleinen Konten (jene mit einem Saldo von weniger als 1000 AUD) seit 1995 mit der Bestimmung, dass die diesen Konten belasteten Verwaltungskosten deren Erträge nicht übersteigen dürfen. Das bedeutet also, dass der Nettozins gleich null sein kann und dass der Wert des akkumulierten Guthabens sich mit der Inflation vermindern kann.³¹⁰

b) Steuerliche Aspekte

Das auf die *Superannuation* angewendete Steuersystem ist komplex. Es wirkt auf drei Ebenen: bei den Beiträgen, den Anlageerträgen und den Leistungen. Die Arbeitgeberbeiträge sind in den je nach Altersklasse anzuwendenden Grenzen abzugsfähig³¹¹. Die (freiwilligen) Beiträge der Arbeitnehmenden sind nicht direkt abziehbar. Ausnahmen gibt es aber für Arbeitnehmende, deren Arbeitgeber keinen Beitrag zahlt oder deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet. Die Einnahmen der Vorsorgeeinrichtung (Beiträge, Anlageerträge, Kapitalgewinne) werden zu einem relativ niedrigen Satz von 15% besteuert.³¹² Die Besteuerung der im Rahmen des *Superannuation*-Systems ausgerichteten Leistungen hängt von der Art und Höhe der Leistung sowie vom Alter der Pensionierten ab³¹³. Zudem werden die einzelnen Komponenten der Leistungen nicht in gleicher

³⁰⁷ Die Beitragszahlenden dürfen nicht älter als 65 sein (bzw. 70 wenn sie mehr als 10 Stunden pro Woche arbeiten) und müssen Unselbständigerwerbende sein. Die obligatorischen Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer wie auch die Erträge aus den Anlagen werden als Eigentum der Versicherten betrachtet und müssen bis zum Eintritt des Ruhestandes bewahrt werden. Der vorzeitige Bezug ist möglich im Falle von Tod, Invalidität, Ausreise oder bei finanziellen Problemen (vorbehaltlich Zustimmung der ISC). Beim Wechsel des Arbeitgebenden können die Guthaben auf den neuen Fonds der *Superannuation* oder in einen *Übergangsfonds* transferiert werden. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 52f.

³⁰⁸ Whiteford Peter (2004), S. 91.

³⁰⁹ Die Fonds der *Superannuation* erheben Eintritts- und Austrittsgebühren, Verwaltungskosten und Vermögensverwaltungskosten.

³¹⁰ Vidler Sacha (2004): «Superannuation: Choice, competition and administration cost», *Journal of Australian Political Economy*, Nr. 53, S. 30f.

³¹¹ In den Jahren 2004-2005 betrug der jährliche Maximalbeitrag für eine Person von weniger als 35 Jahren 13 934 AUD, für eine Person zwischen 35 und 49 Jahren lag er bei 33 702 AUD und im Alter von mehr als 50 Jahren bei 95 980 AUD. Informationen des *Australian Taxation Office* (www.ato.gov.au/content.asp?doc=/content/Professionals/super/itl01.htm).

³¹² Es gibt jedoch Sonderbestimmungen für verschiedene Einkommensarten. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 30f.

³¹³ Der Steuersatz ist namentlich für die Frührentner höher.

Weise besteuert.³¹⁴ Es bestehen so genannte *reasonable benefit limits* – sie werden jährlich entsprechend der Lohnentwicklung angepasst –, die den steuerlich abzugsfähigen Betrag begrenzen. Oberhalb dieser Grenzen werden die Renten gleich wie die Einkommen besteuert, und die Kapitalbezüge werden einem höheren Steuersatz unterstellt.³¹⁵

c) **Vorsorgeeinrichtungen, Kapitalanlagen und Leistungen**

Der private Arbeitgeber³¹⁶ – in seiner Funktion als wichtigster Akteur der *Superannuation* – wählt grundsätzlich die Vorsorgeeinrichtung, der er die Beiträge für seine Angestellten entrichten will. Er kann entweder eine betriebliche Einrichtung gründen [*corporate fund*] oder sich einer bestehenden Institution seines Berufszweiges anschließen [*industry fund*] – die mehrheitlich gestützt auf einen Vertrag zwischen den Sozialpartnern errichtet werden – oder aber einer für alle geöffneten Einrichtung beitreten [*retail fund*]. Die Gesamtzahl der *Superannuation*-Einrichtungen ist sehr hoch: sie lag im Jahr 2002 bei über 237 000³¹⁷. Es besteht indessen eine starke Konzentration der Guthaben und der Versicherten: 1% der Einrichtungen mit mindestens 5 Mitgliedern decken rund 90% der Versicherten mit einem Konto der *Superannuation*³¹⁸ und 82% aller Guthaben liegt bei den 500 grössten Einrichtungen. Die Einrichtungen haben die Form einer Stiftung [*trust*], mit einer paritätischen Beteiligung der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden im Verwaltungsrat.³¹⁹

Es existiert noch eine andere Form von Konten, an welche die Beiträge entrichtet werden können: die *Retirement Savings Accounts (RSAs)*. Dabei handelt es sich um individuelle Konten, die von Finanzinstituten angeboten werden und die besonders für Personen mit bescheidenen Sparbeträgen geeignet sind. Die Mittel dieser einfachen Konten werden oft in risikoarme Anlagen investiert, was denn auch nur zu einer schwachen Rendite führt. Trotz relativ niedrigen Verwaltungskosten haben diese RSAs nur einen bescheidenen Erfolg: sie entsprachen im Jahr 1999 nur 1% aller Guthaben in der *Superannuation*.³²⁰

Schon vor Einführung der *Superannuation Guarantee* im Jahr 1992 war in einzelnen Bundesstaaten eine Gesetzgebung in Kraft, die es den Arbeitnehmenden ermöglichte, eine andere als die in ihrem Arbeitsvertrag genannte Vorsorgeeinrichtung zu wählen; diese Möglichkeit wurde aber von den Versicherten nicht oft genutzt. Mit der Einführung des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge hat sich

³¹⁴ Zum Beispiel ist der Teil der Leistungen, der auf den nicht abzugsfähigen Beiträgen beruht, der Steuer nicht unterstellt [*undeducted purchase price*].

³¹⁵ Congressional Budget Office (1999), S. 49f. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 29-35. Bateman Hazel & Piggott John (2001), S. 14.

³¹⁶ Für die öffentlichen Arbeitgeber existieren besondere Fonds [*public sector fund*]. Diese funktionieren meist im Leistungsprimatsystem. Bateman Hazel & Mitchell Olivia (2004): «New evidence on pension plan design and administrative expenses: The Australian experience», *Journal of Pension Economics and Finance*, Bd. 3, Nr. 1, S. 67.

³¹⁷ 234 000 Einrichtungen waren kleine Fonds mit nicht mehr als 4 Versicherten [*small superannuation fund* oder *excluded fund*]. Die restlichen 3 000 Einrichtungen machen 98% aller individuellen Konten aus und 76% der akkumulierten Guthaben: es gibt rund 2 800 betriebliche Einrichtungen, 130 branchenspezifische und 250 offene. Bateman Hazel & Piggott John (2001), S. 16.

³¹⁸ Congressional Budget Office (1999), S. 52.

³¹⁹ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 36f., 40.

³²⁰ Whiteford Peter (2004), S. 90.

die Wahrnehmung der *Superannuation* geändert: Verantwortlichkeit und Kontrolle sind nicht mehr allein Sache des Arbeitgebenden. Man ist sich seither bewusst, dass die akkumulierten Guthaben Eigentum der Arbeitnehmenden sind. Nach Meinung gewisser Kreise³²¹ sollten die Arbeitnehmenden mehr Verantwortung übernehmen, was unter anderem die freie Wahl der Einrichtung und der Kapitalanlagen bedeuten würde.³²² Heute haben rund 30% der Versicherten die Möglichkeit der freien Wahl der Einrichtung. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Angestellten des Staates *Western Australia* und von einigen weiteren privaten und öffentlichen Betrieben.³²³

Die individuelle Wahl der Anlageart innerhalb einer Vorsorgeeinrichtung ist viel weiter verbreitet: eine starke Mehrheit von rund 80% der Versicherten, die einem Plan mit festgelegten Beiträgen angeschlossen sind, kann die Anlagestrategie [*member investment choice*] wählen. Die Versicherten in einer offenen Einrichtung [*retail fund*] oder in einer Brancheneinrichtung [*industry fund*] finden sich besonders häufig in dieser Lage.³²⁴ Im Jahr 2000 ermöglichten etwa 23% der Einrichtungen, die nach dem Grundsatz des Beitragsprimats organisiert waren, die Wahl der Anlageart. Mehrheitlich bieten sie bis zu maximal fünf Fonds zur Wahl an, bei grösseren Einrichtungen ist die Auswahl oft grösser und kann mehrere hundert verschiedene Fonds umfassen.³²⁵

Die Information und Beratung im Zusammenhang mit der Wahl ist je nach Einrichtung unterschiedlich. Die Versicherten werden im Allgemeinen dazu ermuntert, eine aktive Wahl zu treffen, und es werden ihnen Bildungsseminare und Informationsbroschüren angeboten sowie der direkte Zugriff auf ihr individuelles Konto im Internet ermöglicht. Die Risikogefährdung – welche die Grundlage für die Klassierung der Anlagefonds bildet – wird oft anhand von Fragebogen dargestellt. Für all jene, die nicht selbst eine Wahl treffen wollen, wird ein Anlagefonds angeboten, der gut ausbalanciert ist (z.B. 70% Risikoanlagen und 30% sichere Anlagen).³²⁶

Verlässt ein Arbeitnehmender den Arbeitgeber, so kann er über sein akkumuliertes Guthaben verfügen und hat die Wahl zwischen mehreren Möglichkeiten: er kann es auf sein neues *Superannuation*-Konto überweisen lassen oder auf ein individuelles Konto in der Vorsorgeeinrichtung seines neuen Arbeitgebenden oder in eine andere Vorsorgeeinrichtung seiner Wahl.³²⁷ Es gibt grundsätzlich keine Möglichkeit, vor dem Alter 55 über das Guthaben zu verfügen.³²⁸

³²¹ Insbesondere die konservativen Parteien der *Coalition* (*Liberal Party* und *National Party*).

³²² Clare Ross (2003): *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales, S. 3.

³²³ Clare Ross (2003), S. 10.

³²⁴ 90 % der Versicherten in einer dieser zwei Vorsorgeformen können die Anlageart wählen, wogegen dieses Wahlrecht 53% der Mitglieder bei einem betrieblichen Fonds und 44% der Mitglieder bei einem Fonds des öffentlichen Sektors haben.

³²⁵ Clare Ross (2003), S. 11-15.

³²⁶ Einzelne Institutionen offerieren für diejenigen Personen, die selbst keine Wahl treffen, verschiedene nach Alter abgestufte Fonds. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003): *Retirement Provisions in Scary Markets*. «Lessons in Member Investment Choice» (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation, S. 7.

³²⁷ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 52f. Vidler Sacha (2004), S. 28.

³²⁸ Das Mindestalter für den Rückzug der Guthaben liegt zurzeit bei 55 Jahren. Eine stufenweise Erhöhung auf 60 Jahre ist vorgesehen bis zum Jahr 2025.

Beim Übertritt in den Ruhestand muss jeder Versicherte wählen zwischen dem Bezug der Leistung in Renten- oder in Kapitalform. Traditionellerweise wurden die im System der *Superannuation* akkumulierten Guthaben vollständig in Kapitalform ausbezahlt. Steuerliche Anreize begünstigen jedoch seit einigen Jahren den Bezug in Rentenform. Die Ausrichtung der Renten kann auf verschiedene Arten erfolgen: die wichtigsten Arten sind die Leibrente [*life annuity*], die während einer im Voraus bestimmten Zeitdauer ausgerichteten Renten [*term annuity*], oder die periodischen Zahlungen [*allocated pension/annuity* oder *phased withdrawals*]³²⁹. Mit einem Anteil von 90% der ausgerichteten Renten sind die periodischen Zahlungen die beliebteste Bezugsform. Die Zahlung in Rentenform ist jedoch in Australien nicht die verbreitetste: etwa 75% der Guthaben bei der *Superannuation* werden in Kapitalform bezogen.³³⁰

3.4.4 Freie Wahl ab dem 1. Juli 2005

Eine überwiegende Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen gewährt die Möglichkeit zur Wahl der Anlageart. Diese Wahlmöglichkeit hat sich mit der Zunahme der Guthaben auf den individuellen Konten entwickelt. Parallel dazu wird die Frage der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung innerhalb der *Superannuation* seit den 90er-Jahren diskutiert. Die wichtigsten Argumente der Regierung, welche die Arbeitgebenden ermuntern wollte, ihren Angestellten diese Art der Wahl zu ermöglichen, waren die folgenden:

1. Die freie Wahl würde die Konkurrenz zwischen den Einrichtungen erhöhen, was eine Reduktion der Kosten, eine Verbesserung der Performance und damit eine Maximierung der den Versicherten gebotenen Leistungen zur Folge hätte.³³¹
2. Die freie Wahl ermöglichte den Arbeitnehmenden eine bessere Kontrolle ihrer Altersvorsorge und verstärkte ihr Bewusstsein, Eigentümer der akkumulierten Guthaben zu sein.³³²
3. Eine gesetzliche Regelung der Unterstellung unter die *Superannuation* und eine freie Wahl der Einrichtung durch die versicherte Person würde die heute bestehenden grossen Unterschiede zwischen den verschiedenen von Arbeitgebenden angebotenen und/oder in Gesamtarbeitsverträgen vorgeschriebenen Systemen vermeiden.³³³

³²⁹ Das Gesetz sieht jährliche Mindest- und Höchstbeträge vor, die in dieser Form ausgerichtet werden können: der Höchstbetrag wird derart festgesetzt, dass das Guthaben im Alter 80 erschöpft ist, der Mindestbetrag soll während der ganzen Lebensdauer ausgerichtet werden können. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 24-26.

³³⁰ Bateman Hazel & Piggott John (2001), S. 10f. Gallery Natalie (2002): «Superannuation Fund Choice: Opening Pandora's Box», *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 5. September 2002.

³³¹ Whiteford Peter (2004), S. 90f.

³³² Bowman Lisa (2003): «A matter of choice», *Money Management*, online unter www.moneymanagement.com.au, 19. Juni 2003. Whiteford Peter (2004), S. 90f.

³³³ Es besteht innerhalb der *Superannuation* eine grosse Vielfalt an Vorsorgeeinrichtungen je nach Branche und Unternehmen: einzelne verfügen über sehr grosse Mittel (Baubranche, Bergbau), andere schliessen sich Versicherungsgesellschaften an, während wiederum andere die Beiträge der *Superannuation Guarantee* in individuelle RSA-Konten leiten. Harris David (2002), S. 9.

Die Vorschläge der Regierung für die Einführung der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung stiessen vorab auf Bedenken im Hinblick auf die ungenügende Vorbereitung der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden sowie den Schutz der Versicherten gegen Missbräuche. Die noch offenen Fragen betreffend die Information, die Ausbildung und die Aufsicht verzögerten die Abstimmung im Parlament.³³⁴ Schliesslich wurde die Gesetzesreform zur Einführung der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung³³⁵ angenommen; sie ist auf den 1. Juli 2005 in Kraft getreten.

Nach behördlichen Informationen³³⁶ dürfte der Anteil der Versicherten, die mit In-Kraft-Treten des neuen Gesetzes über ein Recht zur Wahl der Einrichtung verfügten, 80% erreicht haben³³⁷. Es gibt somit Versicherte, auf welche das Gesetz (vorübergehend) keine Anwendung findet: es sind dies vorab die Arbeitnehmenden bei gewissen öffentlichen Institutionen, die einem staatlichen Vertrag unterstehenden Arbeitnehmenden sowie jene, deren Beiträge auf besonderen Vereinbarungen beruhen.³³⁸

Für die Ausübung des Wahlrechts gibt der Arbeitgebende den Angestellten ein Formular ab. Dieses Formular [*Standard Choice Form*] erläutert den Prozess der Wahl, enthält den Namen der Einrichtung bei Nichtausübung des Wahlrechts und ermöglicht den Arbeitnehmenden, den Namen der gewählten Einrichtung einzutragen. Wenn der Arbeitnehmende eine andere als die bei Wahlverzicht zugewiesene Einrichtung vorzieht, so muss er dem Arbeitgeber detaillierte Informationen über diese Institution sowie einen Beleg, dass er dort zugelassen würde, vorlegen. Die Arbeitgeberbeiträge an die vom Arbeitnehmer gewählte Einrichtung müssen spätestens zwei Monate nach der Wahl überwiesen werden.³³⁹ Arbeitgebende, welche ihren Angestellten bereits die freie Wahl zugestehen (durch Arbeitsvertrag und/oder Kollektivvertrag), unterstehen dieser gesetzlichen Bestimmung nicht. Die Behörden schätzen, dass etwa 8% der Versicherten von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen und die Vorsorgeeinrichtung wechseln werden.³⁴⁰

Die Einführung der freien Wahl einer Einrichtung der *Superannuation* wird begleitet von einer Reihe flankierender Massnahmen, welche den reibungslosen Ablauf des Verfahrens gewährleisten sollen. Es besteht in Australien ein breiter Konsens darüber, dass die freie Wahl durch Schranken abgesichert werden muss, welche Missbräuche wie jene der britischen Mis-Selling-Affäre verhindern und welche zugleich die Versicherten zur aktiven Wahl ermuntern. Daher verpflichtet sich der Staat, nebst der Bereitstellung eines standardisierten Formulars für die Übermittlung der Informationen (Stand des individuellen Kontos, Charakteristiken der Einrichtung, Höhe der verrechneten Kosten), die

³³⁴ Congressional Budget Office (1999), S. 48. Harris David (2002), S. 10. Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004): «Superannuation Choice: The Pivotal Role of the Default Option», *Journal of Australian Political Economy*, Nr. 53, S. 44-66.

³³⁵ *Superannuation Legislation Amendment (Choice of Superannuation Funds) Act 2004*.

³³⁶ Clare Ross (2003), S. 10. Association of Superannuation Funds of Australia (2004): *Choice of Fund*, Online-Ausgabe ASFA, www.asfa.asn.au.

³³⁷ Dieser Anteil beläuft sich zurzeit auf etwa 30%.

³³⁸ Clare Ross (2005): *Implications of choice of superannuation fund legislation for members, employers and funds*, Sydney, ASFA, S. 5-16.

³³⁹ Association of Superannuation Funds of Australia (2004).

³⁴⁰ Clare Ross (2005), S. 2.

Arbeitnehmenden und die Arbeitgebenden zu informieren und aufzuklären.³⁴¹ Das Ziel ist eine Verbesserung des Wissensstandes über die berufliche Vorsorge und die Anlagemöglichkeiten. Damit soll auch der Einfluss der Finanzberater und der Medien eingeschränkt werden.³⁴²

3.4.5 Beurteilung

a) *Wettbewerb: Information, Ausbildung und Verwaltungskosten*

CLARE nennt vier Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die freie Wahl funktionieren und den Wettbewerb unter den Anbietern verstärken kann.³⁴³ Zwei dieser Voraussetzungen stehen in Zusammenhang mit der Information und Ausbildung der Versicherten; diese Themen werden in Australien besonders ausgiebig diskutiert.

Die Anforderungen hinsichtlich der Informationsvermittlung durch die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen sind erweitert und standardisiert worden, insbesondere mit dem In-Kraft-Treten des *Financial Services Reform Act* im Jahr 2002. Die Diskussion um die Frage, ob die Informationen wirklich vergleichbar, verständlich, sachlich und vertrauenswürdig seien, geht jedoch weiter, vor allem im Gefolge der Einführung der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung. Das Erfordernis der Vergleichbarkeit bedingt die Einführung von Standards über die Art der Berechnung der wichtigsten Indikatoren: Performance der Anlagen, Anteil der Ausgaben für die Kassenführung (Verwaltungskosten usw.). Damit die Information verständlich ist, muss sie vereinfacht werden. Dies steht indessen im Widerspruch zum Erfordernis der vollständigen Information, denn eine Vereinfachung der Finanzinformationen macht diese weniger detailliert.³⁴⁴

Ein besonders wichtiges Element der Versicherteninformation sind die auf den individuellen Konten erhobenen Kosten. Dabei handelt es sich um die Verwaltungs- und die Geschäftsführungskosten. Die erstgenannten variieren je nach Art der Einrichtung (betriebliche oder Brancheneinrichtung usw.) und ihrer Grösse beträchtlich: im Jahr 1998 lagen sie zwischen 21 und 1 040 AUD pro Jahr und Versicherten, wobei der Durchschnitt 229 AUD betrug. Einrichtungen mit einer grösseren Zahl von Versicherten haben tendenziell niedrigere Kosten. Die Geschäftsführungs- und Anlagekosten sind namentlich von der Art der Einrichtung abhängig: offene Einrichtungen haben höhere Anlagekosten (1,75 bis 2% der Vermögen) als die andern Einrichtungen (0,28 bis 0,52% der Kapitalien).³⁴⁵ Im

³⁴¹ Nach Angaben des Finanzministers belaufen sich die Kosten dafür auf rund 20 Mio. AUD.

³⁴² Association of Superannuation Funds of Australia (2004).

³⁴³ Erstens muss den Versicherten eine klare und vollständige Information besonders über die Kosten und Belastungen gegeben werden. Zweitens ist den Versicherten eine angemessene Ausbildung anzubieten, damit sie im Stande sind, bei ihrer Beurteilung der Einrichtungen und/oder Anlagefonds die massgeblichen Aspekte für die künftige Entwicklung zu erkennen. Drittens müssen an die Versicherten angepasste Anlagestrategien verfügbar sein. Und viertens sollen die Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung und die Finanzberatung das Interesse der Versicherten in den Vordergrund stellen. Clare Ross (2003), S. 29.

³⁴⁴ Gallery Natalie (2002).

³⁴⁵ Congressional Budget Office (1999), S. 55f.

Gesamtdurchschnitt machen die Verwaltungskosten der individuellen Konten der beruflichen Vorsorge 1,27% der Guthaben aus. Die betrieblichen Vorsorgeeinrichtungen haben die niedrigsten Kosten, während die von den offenen Einrichtungen erhobenen Kosten bis zu 3,5% der Guthaben betragen können.³⁴⁶

Eine gute Information über die Performance und die Kosten der beruflichen Vorsorge genügt aber nicht zur Sicherung eines freien Wettbewerbs unter den Einrichtungen. Die Versicherten müssen auch bereit sein, den Anbieter zu wechseln und ihre Guthaben zu effizienteren Einrichtungen zu transferieren. Eine aktive Betreuung der Altersguthaben erfordert indessen ein gewisses Verständnis und ein minimales Interesse für das System der *Superannuation*. Trotz umfangreichen Programmen zur Bildung der Versicherten³⁴⁷ bleibt das Problem der ungenügenden Kenntnisse und des fehlenden Interesses bestehen: 64% der Versicherten haben keine oder nur sehr geringe Kenntnisse über ihre Vorsorgeeinrichtung. Obschon der Grundsatz der freien Wahl breit anerkannt wird, ist ein gewisses Desinteresse festzustellen: 90% der Versicherten mit der Möglichkeit zur Wahl der Anlageart nutzen diese nicht. Die Wahlmöglichkeit wird somit nur geschätzt, wenn die Kosten in Form des Risikos den erwarteten Gewinn nicht übersteigen. Angesichts der relativ hohen Kosten, die mit der freien Wahl verbunden sind (zeitlicher Aufwand für Information, Ausbildung und Beratung, Risiko eines falschen Entscheids) sind die Versicherten nicht bereit, sich zu stark zu engagieren. Die Tatsache, dass 18% aller individuellen Konten im *Superannuation-System verlorene Konten* sind, deren Eigentümer unauffindbar sind, illustriert zusätzlich den Mangel an Kenntnissen und Interesse. Diese zwei Elemente sind aber unabdingbar, um die Eigenverantwortung für eine individuelle Wahl in der beruflichen Vorsorge wahrnehmen zu können.³⁴⁸

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten wenden sich viele Arbeitnehmende an Finanzberater, die auf Provisionsbasis entschädigt werden, um ihre Vorsorgestrategie festzulegen. Die verlangten Provisionen bilden zusätzliche Kosten zu Lasten der Versicherten. Bei den offenen Einrichtungen machen diese Kosten beispielsweise mehr als ein Viertel der gesamten erhobenen Unkosten auf den individuellen Konten aus. Die Einführung der freien Wahl erhöht den Bedarf an Information, Ausbildung und Finanzberatung und damit auch die Kosten der beruflichen Vorsorge.³⁴⁹

b) Welche Sicherheiten gibt es?

Der australische Staat hat in den vergangenen Jahrzehnten die Regulierung des *Superannuation*-Systems beträchtlich ausgeweitet.³⁵⁰ Ziel dieses Systems ist die Sicherung eines genügenden Einkommens nach Aufgabe der Erwerbsarbeit, indem es die Leistungen der *Age Pension* ergänzt

³⁴⁶ Vidler Sacha (2004), S. 30.

³⁴⁷ Das Thema wird in den Kapiteln 3.4.3 und 3.4.4 ausführlicher behandelt.

³⁴⁸ Gallery Natalie (2002).

³⁴⁹ Vidler Sacha (2004), S. 36-38.

³⁵⁰ Die wichtigsten Ausbauschritte sind das Beitragsobligatorium, die Erhöhung des Mindestbeitragssatzes, die Verstärkung der Aufsicht, die Änderung der steuerlichen Bestimmungen und die Einführung der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung durch die Versicherten.

oder teilweise ersetzt. Heute machen die staatlichen Einkommen (besonders der *Age Pension*) den grössten Teil der Pensionierteneinkommen aus. Der Anteil der staatlichen Einkommen sinkt jedoch anteilmässig mit steigendem Gesamteinkommen: je höher das Einkommen der Pensionierten, desto grösser der Anteil aus privaten Quellen (betriebliche Vorsorge, Anlageerträge, Erwerbseinkommen).³⁵¹ Die Bedeutung der Einkommen aus dem *Superannuation*-System sollte zunehmen. Nach Einschätzung der Regierung soll ein Pensionierter, der früher einen konstanten Lohn in der Höhe von 75% des durchschnittlichen männlichen Lohnes bezog, von welchem der Arbeitgebende während vierzig Jahren einen Beitrag von 9% an die Vorsorgeeinrichtung zahlte, eine Rente mit einer Ersatzquote von 66% des letzten Lohnes erhalten (*Age Pension* und *Superannuation* zusammen, nach Steuerbezug). Diese Ersatzquote kann im Laufe des Rentenbezugs dank der Indexierung der *Age Pension* bis auf 83% steigen.³⁵²

Das australische System der beruflichen Vorsorge bietet indessen keine ausdrückliche Leistungsgarantie. Die einzigen Sicherungselemente sind die Erfordernisse der Solvabilität, der vorsichtigen Anlagepolitik und gewisser versicherungsmathematischer Standards. Einen grossen Teil des Risikos haben somit die Versicherten zu übernehmen: das Anlagerisiko³⁵³, das Risiko der Langlebigkeit und das Inflationsrisiko³⁵⁴ werden mehrheitlich von den Versicherten getragen. Zudem ist das Leistungsniveau nur für Personen mit ununterbrochener und *klassischer* Laufbahn ausreichend: während die Ersatzquote für Arbeitnehmende mit vollständiger Beitragsdauer gut ist, liegt diese bei Versicherten mit Perioden ohne Arbeit und/oder ohne Beitragszahlung viel tiefer.³⁵⁵

Das Risiko der Langlebigkeit ist ein besonderes Problem: der Bezug der Altersleistung in Rentenform ist nicht obligatorisch und, trotz steuerlicher Begünstigung, selten. Im Weiteren werden die meisten dieser Renten nicht auf Lebenszeit ausgerichtet, sondern nur während einer bestimmten Anzahl Jahre. Diese Rentenart schützt daher nicht bei einem langen Leben, das die Erschöpfung des akkumulierten Kapitals überdauert. In diesem Fall wird erneut die *Age Pension* (einkommensabhängig) eine Rente an den Pensionierten ausrichten. Ein zusätzliches Problem, das mit dem Fehlen einer Verpflichtung zum Bezug in Rentenform und der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen der staatlichen *Age Pension* und der beruflichen Vorsorge der *Superannuation* verbunden ist, ist die mangelnde Koordination zwischen den beiden Systemen: viele Pensionierte profitieren nacheinander von den beiden Systemen. Sie beziehen zuerst (ab Alter 55) ihr akkumuliertes Guthaben in Kapitalform, investieren es oder verbrauchen es in einer Form, die bei der Einkommensprüfung nicht berücksichtigt wird, und beziehen ab Alter 65 die staatliche Maximalrente.³⁵⁶

³⁵¹ King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), S. 84-87.

³⁵² Sass Steven A. (2004b), S. 8.

³⁵³ Das Risiko einer Anlage, welche von der Entwicklung der Finanzmärkte abhängig ist, bleibt vollständig beim Versicherten. Die (vom Staat finanzierte) *Age Pension* funktioniert jedoch teilweise wie eine Versicherung gegen Anlageverluste.

³⁵⁴ Es gibt keine Anpassung an die Preisentwicklung. Die Sicherung gegen dieses Risiko ist daher ungenügend.

³⁵⁵ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b), S. 56-59. Bateman Hazel & Piggott John (2001), S. 19f. Harris David (2002), S. 11.

³⁵⁶ Congressional Budget Office (1999), S. 43, 56.

Entgegen den Projektionen, die eine Ersatzquote von ungefähr zwei Dritteln als erreichbar bezeichnen, ist unsicher, ob ein Beitragssatz von 9% genügt, um ein Renteneinkommen zu sichern, das die Weiterführung des gewohnten Lebensstandards gewährleistet. Diese Frage stellt sich mit zunehmender Dringlichkeit, weil nur eine Minderheit der australischen Staatsangehörigen zusätzliche Beiträge entrichtet.³⁵⁷ Mehr als die Hälfte der in einer Untersuchung befragten Versicherten sind sich bewusst, dass der Beitrag von 9% nicht ausreicht, ihnen im Ruhestand die Sicherung ihrer Bedürfnisse zu gewährleisten. Trotz dieser Erkenntnis figuriert die Möglichkeit zusätzlicher Beitragszahlungen im System der *Superannuation* nur an vierter Stelle möglicher Massnahmen zur Erhöhung des Einkommens im Ruhestand.³⁵⁸

c) **Wahl der Anlagestrategie**

Während der vergangenen Jahre hat die Zahl der Einrichtungen, welche eine Wahl der Kapitalanlagen ermöglichen, zugenommen: rund 80% der Versicherten haben heute innerhalb ihrer Vorsorgeeinrichtung die Wahl zwischen verschiedenen Anlageplänen. Diese Tendenz widerspiegelt die Absicht, das Anlagerisiko auf jene zu übertragen, die auch von der Leistung profitieren, nämlich die Versicherten. Die Wahl der Anlageart kann eine grössere Wirkung auf den Ertrag aus dem investierten Kapital haben als die Wahl der Vorsorgeeinrichtung. Die Performance der verschiedenen Einrichtungen ist langfristig effektiv wenig unterschiedlich.³⁵⁹

Es fragt sich somit, inwieweit die Versicherten an der Wahl ihrer Anlagestrategie interessiert sind. Der Anteil der Versicherten, die aktiv eine Wahl treffen, variiert beträchtlich von der einen zur anderen Einrichtung. Eine Studie der *Association of Superannuation Funds of Australia (ASFA)* kam im Jahr 2002 zum Ergebnis, dass zwischen 1 und 25% der Versicherten bei den Vorsorgeeinrichtungen der Berufszweige die Wahlmöglichkeit nutzen. Eine andere Studie, durchgeführt von einer Vorsorgeeinrichtung [*Plum Financial Services*], stellte unter ihren eigenen Versicherten einen Anteil von 75% fest. Diese Unterschiede können sich durch das ungleiche allgemeine Bildungsniveau oder den unterschiedlichen Kenntnissen im Finanzbereich bei den Arbeitnehmenden der verschiedenen Branchen und/oder Betriebe erklären, aber auch durch die unterschiedlich hohen Mittel, die für die Kommunikation und Förderung der freien Wahl eingesetzt wurden.³⁶⁰ Schliesslich kann auch die Art der Wahl das Verhalten der Versicherten beeinflussen. Gewisse Arbeitgeber verpflichten beispielsweise ihre Angestellten, an Bildungsseminarien teilzunehmen, wodurch sich der Anteil der

³⁵⁷ Diese zusätzlichen Beiträge belaufen sich durchschnittlich auf 4% des Lohnes. Harris David (2002), S. 10, 16. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003), S. 9.

³⁵⁸ An erster Stelle der Massnahmen wird das Weiterarbeiten im Rentenalter genannt; an zweiter Stelle folgt der Verkauf des Wohneigentums und die Investition in den Immobilienmarkt. Cameron Rod (2004): *What Do Consumers Think? Attitudes to Super, Savings, Retirement and Choice* (Paper prepared for the ASFA Conference *Saving 4 the Nation*; 11. November 2004), Adelaide, ANOP research Services Pty Ltd, S. 5-12.

³⁵⁹ Clare Ross (2003), S. 11, 25.

³⁶⁰ Ein anderer Faktor, der die Ungleichheiten teilweise erklären kann, ist bei der Berücksichtigung der Versicherten, welche von der freien Wahl Gebrauch machen, zu suchen: einzelne Einrichtungen beziehen den Entscheid zugunsten des bei Wahlverzicht zugewiesenen Fonds auch in die Rechnung ein, andere zählen nur die Versicherten, die sich bewusst und aktiv für einen anderen Fonds entschieden haben, dazu. Clare Ross (2003), S. 14f.

aktiv Wählenden erhöht.³⁶¹ Der Erfolg solcher Bildungsmaßnahmen darf jedoch nicht überschätzt werden. Die Quote des *finanziellen Analphabetismus* bleibt hoch und ein Teil der Versicherten zeigt keinerlei Willen oder Interesse, sich in diesem Bereich zu bilden – namentlich wegen der Kosten einer solchen Bildung. Obschon die grossen Vorsorgeeinrichtungen bisher viel in die Ausbildung ihrer Versicherten investiert haben, ist ungewiss, ob sie bereit sind, dies auch weiterhin zu tun.³⁶²

Verschiedene in andern Ländern durchgeführte Studien, auf die in den vorausgehenden Kapiteln hingewiesen wurde,³⁶³ zeigen, dass die Konsumenten grössere Schwierigkeiten haben, aus einem breiten Produkteangebot auszuwählen als aus einem beschränkten. Zudem sind ihre Vorlieben variabel und nur wenige Versicherte halten sich für kompetent, Entscheide betreffend die Anlagestrategie zu fällen. Im Übrigen ist zu vermuten, dass die Existenz eines Fonds, der im Falle der Nicht-Wahl angeboten wird (Standardfonds), als Rat empfunden wird, der automatisch von vielen Versicherten befolgt wird. Dies ist um so wahrscheinlicher, als der angebotene Fonds meist als *ausbalanciert* gilt, was die Vorstellung einer gewissen Sicherheit weckt. Obschon die bei nicht aktiver Wahl angebotenen Fonds als relativ homogen gelten, zeigt eine genauere Untersuchung grosse Unterschiede in ihrer Performance. Diese Abweichungen zeigen sich zum Beispiel unter den zehn Fonds mit der besten Performance in der Periode 1998 bis 2003: der beste Fonds erzielte einen Ertrag von 13,2%, während der auf Platz 10 liegende Fonds nur 7,1% erreichte. Diese Unterschiede wirken sich natürlich auf die Höhe der Altersleistungen aus. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Fonds einer Regulierung bedürfen, da ja die berufliche Vorsorge obligatorisch ist und der Staat eine gewisse Verantwortung gegenüber den Versicherten hat. Das Konzept der Kapitalanlage bei Nicht-Wahl durch die Versicherten wird jedoch nur selten in Frage gestellt. Trotz dessen Wichtigkeit – da ja die Mehrheit der Versicherten keine aktive Wahl trifft –, bleibt die Frage unbeachtet oder vergessen, während die Debatte über die Information und Ausbildung der Versicherten lebhaft geführt wird.³⁶⁴

d) Wahl der Vorsorgeeinrichtung

Am 1. Juli 2005 ist das gesetzliche Obligatorium in Kraft getreten, nach welchem den Arbeitnehmenden die freie Wahl ihrer Vorsorgeeinrichtung zu ermöglichen ist. Sicherlich wäre es verfrüht, die Konsequenzen dieses neuen Konzepts zu bewerten. Es ist aber möglich und gerechtfertigt, nach der Einstellung der Arbeitnehmenden gegenüber dieser Wahlmöglichkeit zu fragen.³⁶⁵ Nach den im Bundesstaat *Western Australia* gemachten Erfahrungen sind etwa 10% der Versicherten bereit, ihr Wahlrecht aktiv auszuüben. Eine Erhebung vom Jahre 2004 kommt zum gleichen Ergebnis: 9% erklären, «*sehr wahrscheinlich*» die Vorsorgeeinrichtung mit dem In-Kraft-Treten des neuen Gesetzes wechseln zu wollen. Es sind vorab die Mitglieder der offenen Einrichtungen, gefolgt von jenen der Branchen-Einrichtungen, die einen Wechsel in Betracht ziehen.

³⁶¹ Duffield Jeremy & Burke Pat (2003), S. 7.

³⁶² Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004).

³⁶³ Mehrere Studien werden besprochen von GALLERY, GALLERY & BROWN. Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004).

³⁶⁴ Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004).

³⁶⁵ Ende Oktober 2004 wurden dazu 500 Personen im Rahmen einer Umfrage interviewt. Cameron Rod (2004).

76% der Befragten erklären sich zufrieden mit ihrer aktuellen Vorsorgeeinrichtung.³⁶⁶ Die Hauptgründe für diese Zufriedenheit sind finanzieller Natur: eine gute Performance und niedrige Kosten. Die gleichen Gründe können auch einen Wechsel der Vorsorgeeinrichtung auslösen. Die Befragten wurden gebeten, die Performance ihrer eigenen Einrichtung mit jener anderer Einrichtungen zu vergleichen. Annähernd die Hälfte der Versicherten (46%) glaubt, dass ihre Einrichtung sich nicht grundlegend von den anderen unterscheidet. Rund ein Viertel kann dies nicht beurteilen. Was die Kosten betrifft, erklären gar 32%, diese nicht zu kennen. Diese Ergebnisse zeigen, dass nur eine kleine Minderheit in der Lage ist, den Deckungsumfang der beruflichen Vorsorge zu beurteilen und gestützt darauf die Vorsorgeeinrichtung zu wechseln. Die Versicherten sind sich indessen ihrer fehlenden Kompetenz bewusst. Sollten sie tatsächlich einen Wechsel der Einrichtung ins Auge fassen, würden die meisten einen Finanzberater konsultieren. Die weiteren Informationsquellen sind vorab die Informationen durch die Einrichtungen, weiter Freunde sowie Beziehungen. Unter diesen Umständen besteht das Risiko, in die Hände von Beratern zu fallen, die nicht mit der notwendigen Vorsicht ans Werk gehen. Eine *Mis-Selling*-Affäre nach britischer Art kann somit nicht ganz ausgeschlossen werden.³⁶⁷

Abgesehen von Fällen schlecht geführter Einrichtungen gibt es über längere Dauer betrachtet keine grossen Unterschiede zwischen den Einrichtungen hinsichtlich der verrechneten Kosten und der erzielten Performance.³⁶⁸ Es ist daher schwierig einzuschätzen, inwieweit eine Einrichtung besser sein kann als eine andere. Diese relative Homogenität der angebotenen Produkte auf dem Markt der beruflichen Vorsorge stellt die Notwendigkeit der Einführung einer freien Wahl in Frage: die Wahlfreiheit der Versicherten besteht nur zwischen sehr gleichartigen Produkten.

Die Behörden gehen davon aus, namentlich gestützt auf Meinungsbefragungen, dass die freie Wahl einen Trend zu kleinen Fonds mit weniger als fünf Mitgliedern auslösen werde, wobei diese Fonds durch die Versicherten selbst verwaltet würden [*Self managed superannuation fund, SMSF*]³⁶⁹. Diese Fonds, die vor allem von den hohen Einkommen geschätzt werden, unterstehen der Regulierung durch den *Superannuation Industry (Supervision) Act* und erlauben den Versicherten eine grössere Freiheit und eine direktere Kontrolle ihrer beruflichen Vorsorge.³⁷⁰ Es werden vor allem die offenen Einrichtungen sein, die dadurch einen Teil ihrer Versicherten (9%) und ihrer Kapitalien (14%) verlieren dürften.³⁷¹ Mit der Einführung der freien Wahl ist auch eine Erhöhung der Zahl der Konten zu

³⁶⁶ Die Arbeitnehmenden, die in Einrichtungen des öffentlichen Sektors versichert sind, sind häufiger zufrieden (82%), gefolgt von jenen bei den Branchen-Einrichtungen (81%), den Versicherten bei betrieblichen Einrichtungen (76%) und jenen bei den offenen Einrichtungen (67%).

³⁶⁷ Es ist aber zu beachten, dass sich die Situation in Australien stark von derjenigen im Vereinigten Königreich unterscheidet, wie sie dort vor etwa fünfzehn Jahren bestand. Mehrere Faktoren, die zur Erschwerung des Skandals beitrugen, sind in Australien weniger ausgeprägt als in Grossbritannien: die Zahl der Versicherten, die in einer betrieblichen Einrichtung einem Plan mit definierten Leistungen unterstellt sind, ist niedriger, der Wert der Konten ist durchschnittlich tiefer und die Regulierung ist detaillierter. Clare Ross (2005), S. 21-24.

³⁶⁸ Clare Ross (2003), S. 25. Clements Adam & Drew Michael E. (2004): *Institutional homogeneity and choice in superannuation*, Brisbane, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology.

³⁶⁹ Diese Form der beruflichen Vorsorge bildet schon heute die grosse Mehrheit, siehe Fussnote 317.

³⁷⁰ Clare Ross (2005), S. 35f.

³⁷¹ Clare Ross (2005), S. 17-19.

erwarten. Heute hat im Durchschnitt jeder Arbeitnehmende drei Konten in der beruflichen Vorsorge.³⁷² Ein beträchtlicher Teil dieser Konten sind als verlorene Konten zu betrachten: die Finanzbehörde (ATO) schätzt, dass die Eigentümer von 2,5 Millionen Konten nicht mehr auffindbar sind und dass ein akkumuliertes Kapital von 2,4 Milliarden AUD dadurch eingefroren ist.³⁷³

3.4.6 Fazit

Die freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung wird in Australien begleitet von zahlreichen Massnahmen, die deren Funktionieren optimieren sollen. Besondere Bedeutung wird der Ausbildung und Information der Versicherten und der Arbeitgebenden beigemessen. Diese Massnahmen können indessen die auf den individuellen Konten erhobenen Verwaltungskosten erhöhen. Wenn man die Situation am grundlegenden Ziel jedes Altersvorsorgesystems misst, so bildet das ungenügende Leistungsniveau ein Hauptproblem: der minimale Beitragssatz scheint zu niedrig, um die Weiterführung des gewohnten Lebensstandards zu gewährleisten und die Versicherten tragen das finanzielle Risiko der Anlage ihrer Kapitalien selbst. Dadurch, dass keine Verpflichtung zum Bezug der Leistung in Rentenform besteht, wird die Verantwortung zur Sicherung eines angemessenen Einkommens den staatlichen Instanzen übertragen.

³⁷² Bowman Lisa (2003).

³⁷³ Bateman Hazel & Piggott John (2001), S. 24.

3.5 Schweden

3.5.1 Einleitung

a) *Besonderheiten des schwedischen Systems und Begründung der Länderwahl*

Schweden hat die individuelle Wahl der Kapitalanlage sowohl im staatlichen wie auch im beruflichen Altersvorsorgesystem in den 90er-Jahren eingeführt. Diese Individualisierung, die im Rahmen einer umfassenden Reform des Systems geschaffen wurde, berücksichtigt die in andern Ländern gemachten Erfahrungen sowie die schwedischen Eigenheiten. Sie hat daher ihre besondere Form: die Individualisierung wird eng von den Behörden begleitet, beziehungsweise durch paritätische Agenturen bei der beruflichen Vorsorge. Obschon das Umfeld sehr von den Verhältnissen in der Schweiz abweicht, kann das schwedische Beispiel dennoch interessante Erkenntnisse liefern, besonders hinsichtlich des Verhaltens der Versicherten angesichts der Möglichkeit zur freien Wahl der Kapitalanlage.

b) *Hauptmerkmale des schwedischen Altersvorsorgesystems*

Das schwedische System der Altersvorsorge kann in drei Stufen unterteilt werden:

1. das staatliche, in den 90er-Jahren reformierte System, das seinerseits in drei Unterkategorien gegliedert ist;
2. das System der beruflichen Vorsorge, welches durch kollektive Arbeitsverträge geregelt wird;
3. das zusätzliche persönliche Sparen, das durch Steuererleichterungen gefördert wird.

Das Hauptelement des staatlichen Systems ist die allgemeine Basis-Altersversicherung [*Inkomstpension*], die im Umlageverfahren finanziert wird. Wo diese Leistungen eine Minimalhöhe nicht erreichen, entrichtet der Staat eine garantierte Rente [*Garantipension*], die ein Grundeinkommen sichert. Das dritte Element des staatlichen Systems ist die *Premiepension*, ein System mit individuellen Konten, bei welchem die Versicherten den Anlagefonds zur Platzierung ihrer Beiträge wählen können. Die zweite Stufe der Altersvorsorge bilden die beruflichen Vorsorgeregelungen, die mit dem Erwerbsektor der Arbeitnehmenden verbunden sind [*Kollektivavtalad tjänstepension*]. Etwa 90% der Arbeitnehmenden sind durch ein solches vertragliches System abgesichert³⁷⁴, wodurch die Ersatzquote auf 75 bis 80% des letzten Lohnes angehoben wird³⁷⁵. Neben diesen grosszügigen

³⁷⁴ Das System ist für alle Arbeitnehmenden, die in einem angeschlossenen Sektor zu mindestens 40% arbeiten, obligatorisch. Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003): *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS, S. 165.

³⁷⁵ Das staatliche System gewährleistet eine Ersatzquote zwischen 60 und 70% des plafonierten Lohnes (unter Annahme des Rentenbezugs ab Alter 70), während das berufliche System zusätzlich 10 bis 15% hinzufügt.

obligatorischen Systemen spielt die individuelle private Versicherung nur noch eine untergeordnete Rolle.³⁷⁶

Die staatliche schwedische Altersvorsorge sichert traditionsgemäss ein relativ hohes Leistungsniveau. Das System entspricht grundsätzlich demjenigen eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates mit Leistungen und Dienstleistungen, die als allgemeine Bürgerrechte ausgestaltet und für die ganze Bevölkerung zugänglich sind mit dem Ziel, eine fortschrittliche und hochstehende Einkommens- und Chancengleichheit zu gewährleisten.³⁷⁷ Das System wurde im Jahr 1913 errichtet und 1960 neu als Doppelsystem ausgestaltet, welches das allgemeine System mit einheitlichen Leistungen [*Folkpension*] und das einkommensabhängige öffentliche System ATP für die erwerbstätige Bevölkerung [*Allmän tilläggspension*] umfasst. Die letzte Reform fand in den 90er-Jahren statt; dabei wurde unter anderem den Arbeitnehmenden die Mitentscheidung bei der Kapitalanlage für einen Teil ihres Guthabens (abhängig von der Höhe der entrichteten Beiträge) eingeräumt. Der Staat spielt jedoch weiterhin die Hauptrolle in der Altersvorsorge. 75,2% der Einkommen von Männern zwischen 66 und 72 stammen aus öffentlichen Quellen. Bei den Frauen ist dieser Anteil noch höher (86,9%) und steigt mit höherem Alter weiter an. Damit ist Schweden eines der Länder, die am erfolgreichsten die Armut der Pensionierten bewältigt haben: nur 3% der Bevölkerung über 65 leben mit einem Einkommen, das unter dem nationalen Medianwert liegt.³⁷⁸

Die erste Pensionskasse für die Angestellten des öffentlichen Sektors wurde im Jahre 1917 gegründet.³⁷⁹ Seither hat sich das System der beruflichen Vorsorge ausgebreitet, erfasste aber in den 60er-Jahren – bei Einführung des einkommensabhängigen öffentlichen Systems (ATP) – erst eine Minderheit der Arbeitnehmenden. Das ATP löste eine Gruppierung und Institutionalisierung der beruflichen Vorsorgesysteme aus, die bis dahin meist über Verträge zwischen den Sozialpartnern verwaltet worden waren. Ende der 70er-Jahre verfügten alle Arbeitnehmenden sowohl des öffentlichen wie des privaten Sektors über eine zusätzliche Deckung, welche das staatliche System ergänzt.³⁸⁰

Es bestehen vier Hauptsysteme der beruflichen Vorsorge, welche die Mehrheit der Arbeitnehmenden erfassen³⁸¹: Das ITP [*Industrins och handelns tilläggspension*] für die White-Collar Worker des privaten Sektors, das System für die Blue-Collar Worker des privaten Sektors [*Avtalspension SAF-LO*], das PFA [*Pensions-och försäkringsavtal*] für die lokalen öffentlichen Angestellten und das System PA 03 [*Pensionsavtal 2003*] für die Staatsangestellten. Diese vier Systeme wurden im Laufe der 90er-

³⁷⁶ Im Jahr 1980 haben nur 4% der Bevölkerung im Erwerbsalter den Steuerabzug für Prämien an eine private Versicherung geltend gemacht. Ab den 90er-Jahren haben jedoch aus den unten erwähnten Gründen immer mehr Personen eine private Versicherung abgeschlossen. Palmer Edward (2002a): *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Sweden* (Vorsorgestudien; 6), Bertelsmann Stiftung, S. 47-51.

³⁷⁷ Gemäss Typologie von ESPING-ANDERSON. Timonen Virpi (2003): *Restructuring the Welfare State. Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 2-4.

³⁷⁸ Palmer Edward (2002a), S. 18-20.

³⁷⁹ Es handelt sich um die SPP [*Sveriges Privatanställdas Pensionskassa*].

³⁸⁰ Palmer Edward (2002a), S. 24-27.

Jahre revidiert, um sie an die Regeln des neuen staatlichen Systems anzupassen. So werden seither drei der vier Systeme im Beitragsprimat geführt und die Versicherten können die Versicherungsgesellschaft wählen, die ihre Beiträge verwaltet. Zusätzlich zur Individualisierung eines Teils der Beiträge im staatlichen System kann somit die Mehrheit der Arbeitnehmenden über die Anlage eines Teils ihrer Beiträge im beruflichen Vorsorgesystem bestimmen.

3.5.2 Reform des schwedischen Rentensystems

a) Die Situation vor der Reform

Schweden hat seit der Einführung seines allgemeinen staatlichen Umverteilungssystems im Jahr 1913 zwei grosse Reformen durchgeführt: im Jahre 1960 wurde das einheitliche *Folkpension-System* durch ein einkommensgebundenes System (ATP) ergänzt. Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich, wo das SERPS nur die nicht von einem beruflichen System gedeckten Arbeitnehmenden erfasste,³⁸² war das schwedische ATP für die ganze aktive Bevölkerung obligatorisch, unabhängig davon, ob die Arbeitnehmenden schon durch ihren Arbeitgebenden versichert waren.³⁸³ Dieses System hatte eine umverteilende Funktion. Es wurde finanziert durch einkommensproportionale Steuern ohne obere Begrenzung, während die Altersleistungen³⁸⁴ aufgrund des plafonierten Einkommens der 15 besten Jahre berechnet wurden. Im Laufe der 70er- und 80er-Jahre wurde das System jedoch mit zwei für sein Weiterbestehen gefährlichen Entwicklungen konfrontiert: einerseits nahm die Zahl der Frührenten beträchtlich zu,³⁸⁵ was die Kosten stark erhöhte und die Regierung bewog, im Jahre 1986 die Möglichkeit zum Bezug einer Teilrente ab Alter 60 zu schaffen. Andererseits wurde gegen Ende der 80er-Jahre eine Diskussion geführt über die weitere Berechtigung der Witwenrente angesichts geänderter Familienstrukturen. Sie führte schliesslich zum Verzicht auf die Witwenrente und zur Einführung einer geschlechtsneutralen *temporären Neuorientierungsrente*.³⁸⁶

Diese punktuellen Änderungen genügten indessen nicht für eine dauerhafte finanzielle Sicherung des staatlichen Systems. Die Verkürzung der beruflichen Laufbahnen bei gleichzeitiger Verlängerung der Rentenbezugsdauer lastet schwer auf einem Umverteilungssystem, dessen Leistungen weder an die Lebenseinkommen noch an die Lebenserwartung geknüpft sind, sondern ausschliesslich an die Jahre mit dem höchsten Lohn und die Versicherungsjahre. Die Umverteilung, die als willkürlich und

³⁸¹ Das System der beruflichen Vorsorge ist quasi obligatorisch: alle in den angeschlossenen Wirtschaftszweigen tätigen Arbeitnehmenden sind automatisch versichert, unabhängig davon, ob sie gewerkschaftlich organisiert sind oder nicht. Zudem ist der Arbeitgeber verpflichtet, für alle Angestellten Beiträge zu entrichten. Palmer Edward (2002a), S. 26.

³⁸² Siehe Kapitel 3.3 über das britische Rentensystem.

³⁸³ Es ist zu beachten, dass der Einführung des ATP am 1. Januar 1960 zehn Jahre mit Vorabklärungen, einem nationalen Referendum und einer Erneuerung des Parlaments vorausgingen. Eriksen Tor (2000): «Reform of the Swedish pension system», *EISS Yearbook, Annuaire IESS*, London, Kluwer Law International, S. 173-175.

³⁸⁴ Nebst den Altersleistungen ab 67 sieht das ATP vorzeitige Leistungen vor (besonders im Falle von Invalidität) sowie Leistungen an Hinterbliebene (Witwen- und Kinderrenten). Eriksen Tor (2000), S. 165-167.

³⁸⁵ Besonders aus Gründen, die mit Änderungen des Arbeitsmarktes zusammenhängen.

³⁸⁶ Eriksen Tor (2000), S. 173-175.

ungerecht empfunden wurde, war auch ein wichtiges Argument für eine grundlegende Reform des schwedischen Altersvorsorgesystems: so hatten beispielsweise Personen, die länger als die für die Maximalrente erforderlichen dreissig Jahre arbeiteten, keinen Anspruch auf höhere Leistungen. Daher wurde seit den 80er-Jahren eine Umgestaltung des Finanzierungssystems zugunsten beitragsorientierter Vorsorgepläne gefordert.³⁸⁷ Auslöser für die Restrukturierung waren also hauptsächlich endogene Faktoren³⁸⁸ (höhere Lebenserwartung, häufigere Zusprechung von Invalidenrenten, Zunahme der Frühberentungen, schwächeres Wirtschaftswachstum, geänderte Familienstrukturen).³⁸⁹

b) Einführung der freien Wahl

Nach einem etwa zwanzig Jahre dauernden Prozess politischer Verhandlungen konnten die Bestimmungen des neuen staatlichen Rentensystems im Jahr 1999 in Kraft treten. Um einen heftigen politischen Kampf wie in der früheren Reform von 1959 zu vermeiden, wurden alle betroffenen Akteure³⁹⁰ eingeladen, ihre Meinung ab Ende der 80er-Jahre im Rahmen verschiedener Kommissionen einzubringen. Dieser Einbezug zahlreicher Akteure ermöglichte es, einen breit abgestützten Kompromiss zu finden.³⁹¹ Im Jahr 1994 wurden die Hauptgrundsätze der Reform vom Parlament angenommen und eine Arbeitsgruppe wurde eingesetzt zur Vorbereitung der Gesetzestexte³⁹² für das neue staatliche Rentensystem.

Dieses sollte drei Hauptzielen gerecht werden:

1. die Perioden verlangsamter oder gar rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung berücksichtigen durch eine Bindung der Leistungen an die Lohnentwicklung;
2. den Fortbestand und die Attraktivität des öffentlichen Systems gewährleisten, namentlich für die höheren Einkommen, durch die Indexierung der Obergrenze der ATP-Leistungen in Übereinstimmung mit dem Wachstum;
3. das System gerechter machen durch Berechnung der Leistungen nicht aufgrund der 15 besten Jahre, sondern aufgrund der ganzen beruflichen Laufbahn.³⁹³

³⁸⁷ Palmer Edward (2001): «The Evolution of Public and Private Insurance in Sweden in the 1990s», in Scheil-Adlung Xenia (Dir.): *Building social security: the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 189.

³⁸⁸ Im Gegensatz dazu haben exogene Faktoren – verbunden mit der Öffnung und der Verletzlichkeit der nationalen Volkswirtschaften gegenüber den internationalen Märkten – nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Timonen Virpi (2003), S. 39-55.

³⁸⁹ Wadensjö Eskil (1999): «Suède: les révisions des régimes publics de retraite», in Reynaud Emmanuel (Dir.): *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, IAA, S. 70. Timonen Virpi (2003), S. 55-60.

³⁹⁰ In Schweden spielte die sozialdemokratische Partei eine wichtige Rolle beim Aufbau und der Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates. Eine Umstrukturierung konnte daher nicht ohne Mitwirkung dieser Partei geschehen. Die anderen im Parlament vertretenen Parteien haben ebenfalls an der Erarbeitung des neuen Rentensystems teilgenommen. Auch wenn die Interessengruppen wie die Gewerkschaften und die Arbeitgeberorganisationen ebenfalls in die Reformdebatte miteinbezogen waren, war ihr Einfluss doch nicht mehr so bedeutend wie früher. Timonen Virpi (2003), S. 61-83. Wadensjö Eskil (1999), S. 80f.

³⁹¹ Wadensjö Eskil (1999), S. 80f.

³⁹² Vom Parlament angenommen im Jahre 1998.

³⁹³ Timonen Virpi (2003), S. 167-171.

Die Entwicklung im Bereich der Renten schlägt sich deutlich in den vom Parlament gutgeheissenen allgemeinen Grundsätzen nieder: die Wirkungen der steuerlichen und wirtschaftlichen Förderung werden verschieden wahrgenommen; die Bedeutung der Rolle des Staates und des Marktes wechselt; die Risikostruktur wie auch die Erfahrung und Bewertung der Risiken durch die Bevölkerung ändern sich.³⁹⁴

Nicht nur der Verhandlungsprozess dauerte lange, auch die Reform wurde langsam und schrittweise umgesetzt. Ab 1995 wurde das Umverteilungssystem fortschreitend in ein System umgewandelt, welches ein fiktives System³⁹⁵ mit definierten Beiträgen und finanziert durch Umverteilung [*folkfördelningssystem*] kombinierte mit einem kapitalfinanzierten System mit definierten Beiträgen [*premiereservsystem*]. Die Beiträge werden seither zu gleichen Teilen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezahlt.³⁹⁶ Sie belaufen sich auf 16% des Lohnes für das Umverteilungssystem und auf 2,5% für die kapitalisierten individuellen Konten. Seit dem Herbst 2000 können die Versicherten aus rund 500 Fonds wählen, in welche sie die 2,5% investieren möchten.³⁹⁷ Die Einführung dieser individuellen Konten war politisch sehr umstritten. Während die Parteien von Mitte rechts diese Konten begrüsst, widersetzten sich ihnen die Sozialdemokraten. Schliesslich wurde ein Kompromiss in Form einer Doppellösung gefunden: die individuellen Konten wurden gutgeheissen unter der Bedingung, dass das Vorsorgeniveau des staatlichen Systems nicht heruntergesetzt wird.³⁹⁸

c) *Staatliches Rentensystem*

Die *Premiepension* ist integrierender Bestandteil des staatlichen Rentensystems. Dieses besteht aus zwei weiteren Elementen: der *Inkomstpension* und der *Garantiepension*.

Für die Mehrheit der schwedischen Arbeitnehmenden sichert die *Inkomstpension* den grössten Teil des Einkommens im Ruhestand. Sie ist derart konzipiert, dass sie im Alter 70 rund 50% des durchschnittlichen versicherten Einkommens ersetzt³⁹⁹, auf welchem Beiträge von 16% erhoben werden. Versichert sind alle Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden über 16 Jahre. Für Arbeitslose und Kranke leistet der Staat die Beitragszahlungen. Die Beiträge werden auf fiktiven Konten gutgeschrieben und für die Finanzierung der Leistungen der aktuellen Pensionierten

³⁹⁴ Eriksen Tor (2000), S. 176f.

³⁹⁵ Dieses System mit definierten Beiträgen ist fiktiv, weil es durch Umverteilung finanziert wird. Die daran entrichteten Beiträge werden nur in *fiktiver* Weise auf den Konten der Versicherten gutgeschrieben. Williamson John B. (2004b): «Assessing the notional defined contribution model», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 24.

³⁹⁶ Im früheren System wurden die Beiträge ausschliesslich vom Arbeitgebenden bezahlt und figurierten nicht auf der Lohnabrechnung.

³⁹⁷ Palmer Edward (2001), S. 189f.

³⁹⁸ Sundén Annika (2004): «How do individual accounts work in the Swedish pension system?», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 22, S. 2.

³⁹⁹ Die Grenzen des versicherten Lohnes berechnen sich in Abhängigkeit vom *Grundbetrag des Einkommens [inkomstbasbelopp]*, welcher jährlich entsprechend der Lohn- und Preisentwicklung durch die Regierung festgelegt wird. Er beläuft sich im Jahr 2005 auf 43 300 SEK (ca. 7 200 CHF, gemäss Wechselkurs vom Juni 2005). Das jährliche versicherte Einkommen liegt zwischen dem *inkomstbasbelopp* und dem 7,5-fachen *inkomstbasbelopp*: 2005 also zwischen 43 000 und 324 750 SEK (7 200-54 100 CHF). Der plafonierte Lohn entspricht ungefähr 120% des durchschnittlichen Lohnes.

eingesetzt (Umlageverfahren).⁴⁰⁰ Diese Leistungen werden berechnet aufgrund des akkumulierten Wertes der Ansprüche sowie der geschlechtsunabhängigen Lebenserwartung im Zeitpunkt des Altersrücktritts. Ausserdem wird ein jährlicher Ertrag von 1,6% während des Rentenbezugs angenommen. Das Ruhestandsalter ist ab 61 Jahren frei wählbar: ab diesem Alter kann von der *Inkomstpension* und der *Premiepension* eine Voll- oder Teilrente verlangt werden (25%, 50%, 75%); es gibt keine obere Altersgrenze. So können die Leistungen mit der Fortführung einer Berufstätigkeit kombiniert werden (Teilruhestand). Das übliche Rücktrittsalter bleibt allerdings bei 65 Jahren, da auch die beruflichen Vorsorgesysteme meist diese Grenze einhalten.⁴⁰¹

Die *Garantiepension* wird ausgerichtet, wenn das Einkommen aus der *Inkomstpension* nicht ausreicht für den Lebensunterhalt; sie sichert ein monatliches Mindesteinkommen von 7'000 SEK⁴⁰². Diese aus dem Staatsbudget finanzierte Leistung erhalten in voller Höhe nur Personen, die während vierzig Jahren in Schweden gewohnt haben.⁴⁰³ Falls notwendig, namentlich wenn die Wohndauer nicht erfüllt wird, kann die Rente ergänzt werden durch einen Wohnbeitrag und/oder andere Sozialbeiträge, die von lokalen Behörden (Gemeinden und Regionen) gewährt werden.

3.5.3 Elemente der Individualisierung

a) Umsetzung

Die Elemente der Individualisierung finden sich im schwedischen Altersvorsorgesystem auf zwei Ebenen: im allgemeinen staatlichen System bestehen sie in der Wahl der individuellen Kapitalkonten und bei den beruflichen Systemen liegen sie darin, dass ebenfalls ein Teil der Verantwortung für die Kapitalanlage an die Versicherten transferiert wurde. Im Gefolge der Reform des öffentlichen Systems haben drei der vier beruflichen Systeme ebenfalls individuelle Konten eingeführt. Die Beitragssätze in diesen Systemen variieren zwischen 2 und 4,5%.

Wahl auf der Ebene des allgemeinen Systems: die Premiepension

Schweden ist eines der ersten europäischen Länder, welches auf der ersten Stufe der Altersvorsorge obligatorische individuelle Konten einführt. Dieser Teil des allgemeinen staatlichen Systems, die *Premiepension*, wird zentral von einer öffentlichen Behörde, der *Premiepensionsmyndighet (PPM)*, geführt. Die PPM ist insbesondere beauftragt, die Fonds zu überwachen.⁴⁰⁴ Die Versicherten wählen maximal fünf Fonds aus, in welche sie ihre Beiträge investieren möchten. Verzichten sie auf eine Auswahl, so werden die Beiträge automatisch in einen dafür bestimmten staatlichen Fonds geleitet. Die Fonds enthalten mehrheitlich Aktien, und etwa die Hälfte der Fonds investiert hauptsächlich in

⁴⁰⁰ Für ausführlichere Informationen über das fiktive System mit definierten Beiträgen, finanziert im Umlageverfahren, siehe insbesondere Williamson John B. (2004b).

⁴⁰¹ Palmer Edward (2002a), S. 9-12.

⁴⁰² Der Betrag der *Garantiepension* wird jährlich vom Parlament festgelegt unter Berücksichtigung der Teuerung. Die für 2005 garantierten 7 000 SEK für einen allein stehenden Rentner entsprechen etwa 1 170 CHF. Palmer Edward (2002a), S. 12f.

⁴⁰³ Wadensjö Eskil (1999), S. 73.

ausländische Anlagen. Nur wenige Fonds sind besonders für das Alterssparen konzipiert.⁴⁰⁵ Die Informationen über die Fonds werden jährlich in Form eines Katalogs versandt. Diese Informationen enthalten für jeden Fonds die Anlageart⁴⁰⁶, den Ertrag während der letzten fünf Jahre⁴⁰⁷, die Risikostufe und die Kosten. Die Regierung bietet zwei Fonds an: den Fonds für die Versicherten, die auf eine Wahl verzichten (Standardfonds), sowie einen Fonds für Personen, welche die Verwaltung ihrer Altersguthaben der Regierung anvertrauen möchten. Der Gesetzgeber hat für den Standardfonds bewusst die Struktur eines «mittleren» Fonds festgelegt, um die diesem Fonds angeschlossenen Personen (oft solche mit niedrigem Einkommen) nicht mit einer zu vorsichtigen Risikostrategie zu benachteiligen. Daher enthält der Standardfonds 80 bis 90% Aktien, wovon höchstens 75% ausländische. Hat indessen der Versicherte eine aktive Wahl getroffen, kann er seine Guthaben nicht mehr in den öffentlichen Standardfonds verschieben. Es steht ihm aber frei, jederzeit die Anlagefonds innerhalb des PPM-Angebots zu wechseln.

Der Versicherte kann seine Altersleistungen im gewünschten Alter abrufen, frühestens aber mit 61 Jahren. Er kann sein akkumuliertes Guthaben in Form einer Teil-⁴⁰⁸ oder Vollrente beziehen, und dies in *fixer* oder *variabler Höhe*. Wählt er eine Rente mit fixem Betrag, wird sein Guthaben durch die PPM über einen gemeinsamen Versicherungsfonds in den Kapitalmarkt transferiert. Die Rente wird berechnet mit einem Umwandlungssatz, der vom Ertrag der Anlagen abhängig ist (Teuerung plus mindestens 1,5% Realzins)⁴⁰⁹ sowie von der geschlechtsunabhängigen Lebenserwartung. Im Falle einer Rente auf Lebenszeit mit variablem Satz bleibt das Guthaben der Pensionierten im gewählten Anlagefonds mit dem entsprechenden Risiko. Der Saldo variiert daher weiterhin je nach Marktentwicklung. Einmal jährlich wird der Kapitalsaldo⁴¹⁰ mit dem Umwandlungssatz in den Rentenbetrag umgerechnet. Der Pensionierte trägt damit das Risiko der Kapitalmarktschwankungen.⁴¹¹ Einziger Rentenanbieter ist die PPM. Das System sieht keine obligatorischen Hinterlassenenleistungen vor. Versicherte, die an solchen Leistungen interessiert sind, zahlen dafür Beiträge, welche direkt auf ihrem akkumulierten Altersguthaben in ihrem individuellen Konto abgebogen werden.⁴¹²

⁴⁰⁴ Die Zahl der zugelassenen Fonds variiert zwischen etwa 460 im Herbst 2000 und 650 im Jahr 2004.

⁴⁰⁵ Nur 4% der Fonds tragen den Lebenszyklen Rechnung und passen ihre Anlagetätigkeit dem Herannahen des Altersrücktritts an.

⁴⁰⁶ Man unterscheidet namentlich zwischen Aktienfonds, gemischten Fonds (Aktien und Obligationen), Fonds mit fixem Zinssatz und Fonds, welche den Lebenszyklen Rechnung tragen.

⁴⁰⁷ Dies gilt nur, wenn es sich nicht um einen neuen Fonds handelt, der besonders für die *Premiepension* geschaffen wurde. Rund 60% der im Katalog figurierenden Fonds der PPM sind neue Fonds. Turner John A. (2004): «Individuelle Konten: Lehren aus der schwedischen Erfahrung», Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Bd. 57, Nr. 1, S. 86.

⁴⁰⁸ Wie bei der *Inkomstpension* kann die Teilrente zu Sätzen von 25, 50 oder 75% bezogen werden.

⁴⁰⁹ Zurzeit gewährt die PPM einen Ertragszins von 3%.

⁴¹⁰ Zu Beginn jedes Jahres entspricht dieses Kapital jenem des Vorjahres (mit den gutgeschriebenen Zinsen), abzüglich die während des Jahres ausgerichteten Renten.

⁴¹¹ Klevmarken N. Anders (2002): *Swedish pension reforms in the 1990s* (Paper prepared for the Fundación Ramon Areces conference on Pensions in Europe, Madrid, 15.-16. März 2002), S. 5. Palmer Edward (2000): *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues* (SP Discussion Paper; 12), Washington, The World Bank, S. 37.

⁴¹² Diese Hinterlassenenleistung kann im Zeitpunkt des Altersrücktritts *gekauft* werden. Es stellt sich indessen die Frage, ob es sinnvoll ist, eine fakultative Todesfalleistung in ein obligatorisches Vorsorgesystem einzuschliessen, da damit ein hohes Risiko der Antiselektion geboten wird. Palmer Edward (2000), S. 37.

Wahlmöglichkeiten im beruflichen System

Rund 90% der aktiven Bevölkerung sind durch die berufliche Vorsorge gedeckt, welche durch Verträge zwischen den Sozialpartnern auf nationaler Ebene geregelt wird [*kollektivavtalad tjänstepension*]. Wie erwähnt, gibt es vier Hauptssysteme, wovon jedes sich an eine spezifische Kategorie von Arbeitnehmenden richtet. Beeinflusst durch die Reform des staatlichen Altersvorsorgesystems wurden auch die beruflichen Systeme angepasst: drei der vier Systeme werden seither nach dem Grundsatz des Beitragsprimats geführt (SAF-LO seit 1999, PFA seit 1998 und PA seit 2003), und das System ITP für die privaten Arbeitnehmenden, das beim Leistungsprimat blieb, wurde 1991 durch einen beitragsorientierten Vorsorgeplan ergänzt, den ITPK.

Während die älteren leistungsorientierten Systeme und das ITP-System eine Ersatzquote von etwa 10% des letzten Lohnes garantieren, hängt die Leistungshöhe bei den neuen Regelungen von den Beiträgen der Arbeitgebenden⁴¹³ und den Anlageerträgen ab. Die Beiträge variieren je nach System⁴¹⁴ und können sich bis auf 4,5% des Lohnes belaufen. Diese Beiträge werden auf individuelle Konten einbezahlt, die von Versicherungsgesellschaften geführt werden. Meist können die Versicherten die Art der Kontoführung wählen. Diese Wahl beinhaltet die Bezeichnung der kontoführenden Versicherung (zur Wahl stehen 15 Gesellschaften) und die Form des Sparens (traditionelle Altersversicherung oder Anlagefonds). Machen die Versicherten nicht von ihrem Wahlrecht Gebrauch, so werden sie einer Altersversicherung zugewiesen (Standardlösung). Die Versicherungsunterstellung wird kontrolliert durch unabhängige zentrale Agenturen⁴¹⁵, die von den Sozialpartnern verwaltet werden. Die Form der durch die beruflichen Systeme ausgerichteten Leistungen ist verschieden: das System SAF-LO sieht zum Beispiel eine Rente auf Lebenszeit vor, wogegen das System des ITPK das akkumulierte Kapital normalerweise innerhalb einer Periode von fünf Jahren auszahlt.⁴¹⁶

b) Regulierung und Aufsicht

Die noch ziemlich neue staatliche Behörde PPM beschäftigt sich mit der Verwaltung des Systems der individuellen Konten und zentralisiert alle Abläufe. Ihr Ziel ist die Reduktion von Kosten durch wirtschaftliche Geschäftsführung.⁴¹⁷ Die Beiträge werden jedoch nicht direkt an diese Behörde entrichtet, sondern vom Arbeitgebenden zunächst an die nationale Steuerbehörde geleitet, wo sie zu

⁴¹³ Die beruflichen Systeme werden ausschliesslich durch den Arbeitgebenden finanziert.

⁴¹⁴ Der ITPK verlangt von den Arbeitgebenden Beiträge von 2% des Lohnes jedes Arbeitnehmenden, beim SAF-LO sind es 3,5%. Für die Angestellten des öffentlichen Sektors, die in der PA 03 versichert sind, wird ein Beitrag von 2,3% des Lohnes auf das individuelle Konto überwiesen; und die lokalen und regionalen Angestellten des öffentlichen Sektors, versichert im PAF, haben Anspruch auf einen Beitrag zwischen 3,4 und 4,5% des im staatlichen Rentensystem versicherten Lohnes.

⁴¹⁵ *Collectum* für den ITPK, *Forsa Försäkringscentral* für das SAF-LO, *Pensionsvalet AB* für die Mehrheit der Versicherten im PFA und *Statens Pensionsverk* für das PA 03.

⁴¹⁶ Nach Informationen der Arbeitergewerkschaft LO (www.lo.se), der Gewerkschaft der Staatsbeamten (www.officersforbundet.se und www.st.org), des Finanzmagazins *Sparöversikt* (www.sparoversikt.nu), von PALMER und der IVSS. Palmer Edward (2002a), S. 37-45. Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), S. 164-168.

⁴¹⁷ Sundén Annika (2004), S. 1.

den Sätzen der öffentlichen Verpflichtungen vergütet werden.⁴¹⁸ Einmal im Jahr werden die Ansprüche der Versicherten ausgewiesen und diese können den Anlagefonds für ihre Kapitalien wählen.⁴¹⁹ Die Beiträge werden schliesslich durch die PPM als Gesamtsumme investiert. Damit ist die PPM der einzige Kunde bei den Anlagefonds und die Fondsverwalter kennen nur die Summe der bei ihnen platzierten Beiträge. Die PPM führt das Register aller individuellen Konten. Sie erteilt den Anlagegesellschaften auch die Bewilligung, einen Alters-Anlagefonds anzubieten. Die Anforderungen hinsichtlich Information und Kostenstruktur werden ebenfalls durch die PPM festgelegt.⁴²⁰

Im Jahr 2000 waren in Schweden 482 Versicherungsgesellschaften registriert und aktiv, wovon 26 den Service einer traditionellen Lebensversicherung anboten. Es besteht eine einzige Institution, die Finanzaufsichtsbehörde [*Finansinspektion*], die mit der Regulierung des Marktes der Banken und Versicherungen beauftragt ist. Sie führt lokale Inspektionen durch und verlangt vierteljährliche und jährliche Berichte von den Versicherungsgesellschaften. Sie überprüft insbesondere die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaften, aber auch die den Kunden angebotenen Informationen.⁴²¹

3.5.4 Bewertung

a) Die Versicherten vor der Wahl

Anlässlich des In-Kraft-Tretens der Verpflichtung zur Wahl der Anlagefonds in der *Premiepension* im Herbst 2000 verzichteten etwa 30% der Versicherten auf eine aktive Wahl. Ihre Beiträge wurden daher automatisch in den Standardfonds investiert. Ein Jahr später entschieden sich 80% der neuen Versicherten⁴²² für den Standardfonds. Der Anteil der Versicherten, die keine aktive Wahl treffen, steigt kontinuierlich: im Jahr 2004 wählten nur noch 10% ihre Anlagefonds.⁴²³ Dafür gibt es verschiedene Erklärungen.⁴²⁴ Zunächst ist vorstellbar, dass dieses Desinteresse durch das tiefe Alter der neu in den Arbeitsmarkt Eintretenden zu erklären ist. Diese Versicherten fühlen sich noch nicht betroffen vom Ruhestand. Sie sind folglich weniger geneigt, sich aktiv an der Wahl der Anlagestrategie für ihr Altersguthaben zu beteiligen. Im Jahr 2000 haben indessen etwa 60% der Personen unter dreissig eine aktive Wahl getroffen. Andere Erklärungen erscheinen daher plausibler: erstens wurde die Wahl der Anlagefonds ab 2001 viel weniger durch die Medien thematisiert als im Einführungsjahr 2000.⁴²⁵ Zweitens hat die Zahl der zur Auswahl stehenden Fonds von 460 im Jahr

⁴¹⁸ Caisse des dépôts et consignations (1999): «La réforme du système de retraite suédois: l'apparition d'un nouveau modèle de réforme?», *Questions retraite*, Nr. 21, S. 7.

⁴¹⁹ Dieser Prozess kann etwa zwei Jahre dauern. Turner John A. (2004), S. 82-84.

⁴²⁰ Turner John A. (2004), S. 89. Sundén Annika (2004), S. 2.

⁴²¹ Palmer Edward (2002a), S. 30-32.

⁴²² Es ist hier nur von den neuen Versicherten die Rede, weil die Personen, die sich früher für einen frei wählbaren Fonds entschieden, später nicht mehr in den Standardfonds übertreten können.

⁴²³ Sundén Annika (2004), S. 4f.

⁴²⁴ Diese Erklärungen stützen sich grösstenteils auf die von SUNDÉN durchgeführte Bewertung des Verhaltens der Versicherten bei der Wahl. Sundén Annika (2004), S. 4f.

⁴²⁵ Anlässlich der erstmals möglichen freien Wahl im Jahr 2000 führte die PPM in den Medien eine breite publizistische Kampagne und organisierte Veranstaltungen für Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen (zum Beispiel Immigranten oder Behinderte). Einzelne Anlageinstitute, welche Fonds anbieten, lancierten ebenfalls publizistische Kampagnen, um die ihnen

2000 auf ungefähr 650 im Jahr 2004 zugenommen. Schliesslich hat der Standardfonds eine bessere Performance und tiefere Kosten ausgewiesen als der Durchschnitt der Fonds. In den ersten Jahren, als die Börsenkurse massiv sanken, lag die Performance des Standardfonds bei -33%, während der durchschnittliche Investor zur gleichen Zeit 45% verlor.⁴²⁶

Der Standardfonds ist bei weitem der populärste: am 15. April 2002 verwaltete er 20% der in der *Premiepension* angelegten Guthaben und 40% der Versicherten hatten in diesen Fonds investiert.⁴²⁷ Bei den angebotenen privaten Fonds ist etwa die Hälfte ausländischer Herkunft. Die Versicherten ziehen jedoch eindeutig die schwedisch geführten Fonds vor: 96% aller Beiträge werden in diese Fonds investiert.⁴²⁸ Die Möglichkeit, mehrere Anlagefonds zu wählen (maximal fünf), und die hohe Zahl wählbarer Fonds deutet auf die grosse Vielfalt der Anlagen und folglich eine Verminderung des Risikos hin. Die Versicherten wählen meist fünf verschiedene Fonds (also das gesetzliche Maximum), was auf ein hohes Bewusstsein des Risikos im Falle einer nicht diversifizierten Anlage schliessen lässt. 15% der aktiven Versicherten haben indessen alle ihre Beiträge in einen einzigen Fonds investiert, und insgesamt werden 80% der Beiträge in Aktien angelegt.⁴²⁹ Da das Durchschnittsalter der bei der *Premiepension* Versicherten ziemlich niedrig ist (42 Jahre), stellt sich das Problem des erhöhten Risikos der Aktieninvestitionen in absehbarer Zeit nicht. Ändern jedoch die Anleger ihr Verhalten mit höherem Alter nicht, könnte der hohe Aktienanteil ihrer Investitionen beim Übertritt in den Ruhestand Probleme hervorrufen.⁴³⁰ Beobachtungen aus jüngster Zeit lassen aber kein diesbezügliches Problembewusstsein bei der Bevölkerung erkennen. Die meisten Versicherten kümmern sich nicht mehr um ihre Anlagefonds, nachdem sie einmal ihre Wahl getroffen haben. Die Entwicklung der Werte jedes Fonds kann in den wichtigsten Tageszeitungen, im Internet⁴³¹ und in den Büros der Sozialversicherungseinrichtungen verfolgt werden. Nebst der jährlichen Wahl der Anlagefonds für die Beiträge des jeweiligen Jahres können die Versicherten ihre Anlagefonds jederzeit wechseln. Doch nur sehr wenige Versicherte nutzen diese Möglichkeit: nur 1% von ihnen haben in der Zeit von 2002 bis Juni 2003 den Fonds gewechselt.⁴³²

Eine Analyse der Charakteristiken der aktiven Anleger und der passiven Investoren (*Wahl des Standardfonds*) im System der *Premiepension* vermittelt interessante Ergebnisse: Die Frauen, die Personen mit höherem Einkommen und jene im Alter zwischen 25 und 55 Jahren haben häufiger eine aktive Wahl getroffen als die Männer, die Niedriglohnbezüger, die Jungen und die Personen nahe

interessant scheinenden Bevölkerungskreise anzusprechen (besonderes jene mit höheren Einkommen). Turner John A. (2004), S. 93-95.

⁴²⁶ Erträge für die Zeit seit Lancierung der *Premiepension* (August 2000) bis Ende 2002. Sjunde AP-fonden (2002): *Arsredovisning 2002 del 2*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.

⁴²⁷ Turner John A. (2004), S. 86.

⁴²⁸ Turner John A. (2004), S. 84f.

⁴²⁹ Turner John A. (2004), S. 92f.

⁴³⁰ Sundén Annika (2004), S. 7.

⁴³¹ Die im Internet abrufbaren Informationen enthalten auch Angaben über gewisse Merkmale der Fonds (Art der Anlage, Risikostufe, Ergebnisse früherer Fonds, Provisionen) in mehreren Sprachen.

⁴³² Clancy Luke (2003).

dem Rentenalter⁴³³. Die verheirateten Versicherten und die Versicherten mit höherer Ausbildung treffen auch öfters eine aktive Wahl. Schliesslich neigen auch die Personen mit einer gewissen Erfahrung in der Kapitalanlage (Anlage im Rahmen einer privaten Rente oder unabhängig von der Altersvorsorge) mit höherer Wahrscheinlichkeit zur aktiven Wahl.⁴³⁴ Als Schlussfolgerung scheint sich die Erkenntnis zu ergeben, dass der Prozess der Geldanlage offenbar nicht von allen Teilnehmenden vollständig verstanden wird. TURNER hält dazu in seinen Studien fest: «Während 18 Prozent der 2001 neuen Versicherten tatsächlich wählten, waren 34 Prozent der Überzeugung, sie hätten dies getan.»⁴³⁵ Ausserdem kann sich die Mehrheit der Versicherten, die eine Wahl getroffen haben, nicht mehr erinnern, in welchen Fonds sie ihre Beiträge investieren: 73% von ihnen sind nicht im Stande, alle gewählten Fonds zu nennen, und 41% erinnern sich an keinen einzigen.

b) Organisation der Wahl

Eine Besonderheit der individuellen Wahl in Schweden ist ihre zentralisierte und staatlich abgesicherte Durchführung. Anstatt die Funktionen der Regierung mit der Individualisierung abzubauen, haben diese zugenommen. Es musste eine neue Behörde geschaffen werden, weil all die mit der Reform neu eingeführten Aufgaben von keiner bestehenden Behörde erfüllt werden konnten. Die PPM funktioniert als Vermittlerin zwischen den Verwaltern der Anlagefonds und den Versicherten, wobei sie vorab die administrativen Vorkehren zentralisiert: sie wählt und anerkennt die Verwalter der Fonds, informiert die Versicherten⁴³⁶, verbucht die Beiträge und leitet sie an die Anlagefonds weiter, führt die individuellen Konten und zahlt die Renten mit fixem Betrag an die Pensionierten aus. Diese Aufgabe als alleiniger Rentenauszahler erlaubt namentlich «die Mutualisierung gewisser Risiken (Risiko der Langlebigkeit und Anlagerisiko)»⁴³⁷.

Diese zentralisierte Führung ermöglicht insbesondere die durch ein individuelles System anfallenden Verwaltungskosten zu begrenzen. Ein Teil dieser Kosten kann dank Skaleneffekten vermieden werden. Diese verrechnet eine fixe jährliche Gebühr von 0,3% des akkumulierten Guthabens jedes Kontos. Die Kosten für die Kapitalverwaltung im engeren Sinn variieren von einem Fonds zum andern (zwischen 0,2 und 3,97% des Guthabens). Im Durchschnitt aller privaten Fonds belaufen sie sich auf 0,72% der Guthaben, beim Standardfonds betragen sie 0,48%. Somit erreichen die gesamten Verwaltungskosten durchschnittlich 0,95% des akkumulierten Guthabens.⁴³⁸ Damit die niedrigen

⁴³³ Die Personen nahe dem Rentenalter werden nur teilweise von der *Premiepension* erfasst. Zur ersten erfassten Generation gehören die 1938 Geborenen: sie werden nur einen Fünftel ihrer Pension vom neuen System erhalten. Der Einbezug ins neue System erhöht sich danach mit jedem Jahrgang um einen Zwanzigstel bis zu den 1954 Geborenen, welche die Ersten sein werden, die vollständig dem neuen System unterstehen. Sundén Annika (2004), S. 4f.

⁴³⁴ Sundén Annika (2004), S. 4f.

⁴³⁵ Turner John A. (2004), S. 97f.

⁴³⁶ Diese Information ermöglicht eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den angebotenen Fonds. Sie enthält eine Übersicht über die Beiträge sowie den geschätzten Rentenbetrag (eine solche Information haben auch die zentralen Agenturen der beruflichen Vorsorge zu liefern), einen Katalog der angebotenen Fonds sowie eine Anleitung, welche es den Versicherten erleichtern soll, ihre eigene Risikobereitschaft einzuschätzen und die Fonds zu beurteilen. Palmer Edward (2002a), S. 52-55.

⁴³⁷ Caisse des dépôts et consignations (2001b): «Suède: les récents développements de la réforme du système de retraite», *Questions retraite*, Nr. 43, S.14.

⁴³⁸ Daten vom Jahr 2000. Turner John A. (2004), S. 93.

Einkommen nicht benachteiligt werden, sind fixe Gebührenansätze untersagt. Ausserdem dürfen von den Fonds keine Transfergebühren verlangt werden. Als kostenbegrenzender Mechanismus wirkt auch die direkte Konkurrenz unter den Fonds: die Kosten werden im Fondskatalog, der den Versicherten abgegeben wird, ausgewiesen. Einzelne Fonds versuchen gar mit Hinweis auf ihre niedrigen Verwaltungskosten Versicherte anzulocken. Diese Praktik ist unüblich namentlich auf dem «nordamerikanischen Anlagemarkt, wo stärker die Dienstleistungen als die Kosten hervorgehoben werden»⁴³⁹.

c) **Leistungsniveau**

Die Reform des Altersvorsorgesystems hat zu einem grundlegenden Wechsel mit einer Abkehr von Umverteilung und staatlicher Absicherung geführt.⁴⁴⁰ Die *Premiepension* wurde errichtet vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Krise der 90er-Jahre bei gleichzeitigem Boom an den Börsen. Der Gesetzgeber entschied sich für ein stark finanzmarktabhängiges System ohne Ertragsgarantie.⁴⁴¹ Im Weiteren ist die Regulierung nicht strenger ausgestaltet als jene, die für den Finanz- und Versicherungsmarkt generell gilt.⁴⁴² Eine Ertragsgarantie wäre denn auch unvereinbar mit einem System, welches eine grosse Vielfalt an Fonds zur Auswahl anbietet, wie dies in Schweden der Fall ist.⁴⁴³ Es ist dennoch interessant, der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen der Systemwechsel auf das Leistungsniveau der künftigen Rentenbezüger haben wird.

Die PPM zahlt lediglich Leistungen in Rentenform aus. Es gibt keine Möglichkeit, das akkumulierte Guthaben in Kapitalform zu beziehen; es kann einzig zwischen einer fixen oder einer variablen Lebensrente gewählt werden. Die Versicherten können nach erreichtem 60. Altersjahr bestimmen, ab wann sie ihre Rente beziehen wollen (und dies unabhängig vom effektiven Rückzug aus dem Erwerbsleben oder vom Bezug der andern Altersleistungen). Diese Elemente können eine ganz besondere Sicherheit bedeuten, namentlich durch Verminderung des Risikos, das mit der Umwandlung des akkumulierten Guthabens in eine Rente verbunden ist. Dennoch ist diese Sicherheit sehr relativ: sie ersetzt nicht diejenige des früheren Systems und beschränkt das finanzielle Risiko nicht, welches voll vom Versicherten zu tragen ist.

Als Folge des Zusammenbruchs der Aktienmärkte Anfang 2000 war die Performance der meisten wählbaren Fonds negativ.⁴⁴⁴ Ende 2002 hatten 4% der Versicherten mehr als die Hälfte ihres Guthabens verloren, und nur 0,6% konnten eine Wertzunahme verzeichnen. Seither hat sich der Markt wieder etwas erholt, aber dennoch haben – sogar im Jahr 2004 – 71,4% der Teilnehmenden

⁴³⁹ Turner John A. (2004), S. 95.

⁴⁴⁰ Einzelne Beobachter halten fest, dass sogar das grundlegende Ziel des schwedischen Vorsorgesystems in Frage gestellt wird: Ziel des alten System war die Weiterführung des gewohnten Lebensniveaus nach der Pensionierung. Jetzt steht die Sicherung der finanziellen Stabilität des Systems im Vordergrund. Hagberg Jan & Wohlner Ellis (2004): «Pensionsreform? Gör inte som Sverige!», ETC, Stockholm, 9. Juli 2004.

⁴⁴¹ Der Standardfonds umfasst, wie die Mehrheit der angebotenen Fonds, mehrheitlich Aktien.

⁴⁴² Diese Aufsicht obliegt der *Finansinspektion*.

⁴⁴³ Palmer Edward (2000), S. 35f.

Verluste auf ihren Konten erlitten.⁴⁴⁵ Die Altersvorsorge ist indessen für eine lange Zeitdauer konzipiert und nichts lässt annehmen, dass diese negative Entwicklung sich fortsetzen wird. Unbestreitbar hängt jedoch das Niveau der Altersleistung in hohem Masse von der Performance der Börsenmärkte ab. Da diese volatil und somit nicht voraussehbar ist, steht der Versicherte unter dem Druck, den Zeitpunkt des Altersrücktritts mehr mit Rücksicht auf die Börsenlage als auf seine persönlichen Möglichkeiten zur Weiterführung des Erwerbslebens wählen zu müssen. Ein Versicherter, der seine Altersleistungen mit 65 beziehen will, kommt auf eine gesamte Ersatzquote⁴⁴⁶ (bezogen auf seinen letzten Lohn), die je nach gutgeschriebenem Ertrag auf den Konten der *Premiepension* stark variieren kann. Im Weiteren veranlasst die Konzeption dieses Systems die Erwerbstätigen, ihren Altersrücktritt hinauszuzögern. Unter der Annahme eines jährlich gutgeschriebenem Zinsertrages von 2% und einer mittleren jährlichen Lohnerhöhung um 2%, ergäbe sich aus allen schwedischen Systemen gesamthaft (aus den zwei staatlichen und dem beruflichen System) im Alter zwischen 61 und 70 eine Ersatzquote von 44 bis 73% (im Alter 65 sind es 54%).⁴⁴⁷ Es kann zudem vorteilhaft sein für die Versicherten, die Altersleistungen der beiden staatlichen Systeme nicht zur gleichen Zeit abzurufen.

Im Allgemeinen ist die Ersatzquote mit der Reform des staatlichen Systems reduziert worden: die Formel zur Rentenberechnung nimmt nicht mehr Bezug auf irgend eine Ersatzquote, sondern berücksichtigt ausschliesslich die Beiträge des ganzen Erwerbslebens (und nicht mehr der fünfzehn besten Jahre), die Anlageerträge und die Lebenserwartung.⁴⁴⁸ Eine Konsequenz ist daher gewiss: das neue System führt zu mehr Ungleichheit zwischen den Pensionierten, und dies in einer Gesellschaft, die seit langem auf dem Grundsatz der Gleichheit beruht.⁴⁴⁹

d) Eingeschränkte Wahl?

Angesichts der bei der Umsetzung der *Premiepension* aufgetretenen Probleme (Vervielfachung der angebotenen Fonds, Passivität der Versicherten hinsichtlich der Wahl, überwiegende Anlage in Aktien) beginnen die Behörden bereits über eine Reform des neu errichteten Systems nachzudenken. Die Vorschläge zielen vorab in Richtung einer Beschränkung der individuellen Wahl. Im letzten Jahresbericht der Behörde, welche die öffentlichen Fonds verwaltet⁴⁵⁰, wird die Idee propagiert, die PPM mit der Auswahl einer bestimmten Anzahl⁴⁵¹ von Fonds zu beauftragen, wobei die Entwicklung der Fonds, deren Risikostufe, ihre Grösse und die erhobenen Verwaltungskosten zu berücksichtigen

⁴⁴⁴ Der Standardfonds verlor 10% seines Wertes im Jahr 2001 und 26,7% im Jahr 2002. Der gewichtete durchschnittliche Rentabilitätssatz aller wählbaren Fonds lag im Jahr 2001 bei -33,1%. Turner John A. (2004), S. 96.

⁴⁴⁵ Berechnung aufgrund der Daten, die von der PPM publiziert wurden (www.premiepensionsmyndigheten.se).

⁴⁴⁶ Aus den beiden staatlichen Systemen und der beruflichen Vorsorge.

⁴⁴⁷ Palmer Edward (2002a), S. 15f.

⁴⁴⁸ Math Antoine (2004): «The Impact of Pension Reforms on Older People's Income: A Comparative View», in Hughes Gerard & Stewart Jim (Dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 111.

⁴⁴⁹ Cowell Alan (2005): «Sweden's Take on Private Pensions», *The New York Times*, 12. Februar 2005.

⁴⁵⁰ Sjunde AP-fonden (2004): *Arsredovisning 2004 del 1*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.

⁴⁵¹ Genannt wird eine Anzahl von 25 und 5.

wären. Eine Abkehr von der bisherigen *Neutralität* der PPM wird auch erwogen: die Behörde könnte *vorbereitete Portefeuilles* anbieten, abgestimmt auf die Risikobereitschaft und/oder das Alter der Versicherten. Diese würden somit nicht mehr veranlasst, sich dem Standardfonds anzuschliessen, sondern könnten ein ihnen entsprechendes Profil wählen.⁴⁵² Eine andere diskutierte Möglichkeit entspräche dem in Chile praktizierten Modell, bei welchem die Teilnehmer des Standardfonds nach Altersklassen aufgeteilt werden.⁴⁵³ Eine Zwischenlösung bestünde in der Einführung von Optionsstufen: die erste Stufe würde ein speziell konzipierter Standardfonds bilden (z.B. ein Lebenszyklensfonds), eine zweite Stufe würde drei bis fünf Fonds für Versicherte anbieten, die eine Wahl treffen möchten, ohne dafür Experten werden zu müssen (z.B. mit verschiedenen Risikostufen), und die dritte Stufe enthielte sämtliche zur Wahl stehenden Anlagefonds.⁴⁵⁴ Im Sommer 2004 beauftragte die Regierung eine Kommission mit der Prüfung der Frage, ob Änderungen in der *Premiepension* in Angriff genommen werden sollen. Es scheint indessen schwierig, eine völlige Umkehr anzuvizieren. Eine mögliche Reform müsste einen Kompromiss finden zwischen der völlig individualisierten Wahl und einer stark durch die staatliche Behörde kontrollierten Wahl.

3.5.5 Fazit

Die freie Wahl in Schweden berücksichtigt die in andern Ländern gemachten Erfahrungen und wird daher eng durch die Behörden bzw. (in der beruflichen Vorsorge) durch paritätische Agenturen begleitet. Diese Zentralisierung der administrativen Abläufe hat namentlich zu einer Niedrighaltung der Kosten beigetragen. Sie scheint jedoch keinen positiven Einfluss auf die Beteiligung der Versicherten an der Wahl zu haben. Angesichts fehlender Einschränkungen bei der Kapitalanlage und mangels einer Leistungsgarantie ist die *Premiepension* stark von der Entwicklung des Börsenmarktes abhängig. Das ganze finanzielle Risiko tragen die Versicherten. Das neue System bringt somit mehr Ungleichheit unter den Pensionierten, und dies in einer Gesellschaft, die seit langer Zeit auf dem Grundsatz der Gleichheit und Solidarität beruht.

⁴⁵² Clancy Luke (2003).

⁴⁵³ Schultes Renée (2004): «Freedom of choice?», *Global Pensions*, Oktober 2004.

⁴⁵⁴ Sundén Annika (2004), S. 6f.

3.6 Synthese

Die Wahl im Rahmen der beruflichen Vorsorge kann auf verschiedenen Ebenen erfolgen. Im einführenden Kapitel dieses Berichts wurden vier Hauptbereiche genannt, in denen eine Wahl möglich ist: Beiträge, Leistungen, Kapitalanlage und Vorsorgeeinrichtung. Die Analyse der in fünf Ländern praktizierten freien Wahl veranschaulicht die Vielfalt der Wahlmöglichkeiten. Die wichtigsten Charakteristiken der Systeme dieser Länder werden in der nachfolgenden synoptischen Tabelle zusammengefasst.

Vergleichende Tabelle der Vorsorgesysteme und –pläne mit freien Wahlelementen

		Chile	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich	Australien	Schweden	
		Staatliches System [<i>Sistema de pensiones</i>]	Betriebsvorsorge [<i>Plans 401(k)</i>]	Individuelle Vorsorgepläne [<i>Personal Pension</i>]	Betriebsvorsorge [<i>Superannuation</i>]	Staatliches System [<i>Premiepension</i>]	Betriebliche Vorsorgepläne mit definierten Beiträgen
Beiträge	Beteiligung	obligatorisch	freiwillig	freiwillig	obligatorisch	obligatorisch	obligatorisch
	Beitragssatz	fester Mindestbeitragssatz (10%)	Freier Beitragssatz (plafoniert), steuerliche Anreize für Beitragszahlungen	Mindestsatz (je nach Geschlecht unterschiedlich; durchschnittlich 4,6%)	fester Mindestbeitragssatz (9%)	fester Beitragssatz (2,5%)	fester Satz (variiert je nach Vorsorgeplan zw. 2% und 4,5%)
	Zusätzliche Beitragszahlungen	möglich, durch Steuervorteile gefördert		möglich, durch Steuervorteile gefördert	möglich	–	–
Leistungen	Gedecktes Risiko	Alter, Tod, Invalidität	Alter, Tod (je nach Vorsorgeplan)	Alter, Tod	Alter, Tod; in den meisten Vorsorgeplänen auch Invalidität	Alter	Alter
	Rentenalter	M: 65 Jahre / F: 60 Jahre (kann vorbezogen oder aufgeschoben werden)	je nach Vorsorgeplan (in der Regel 65 Jahre)	ab 60 Jahren	ab 55 Jahren	ab 61 Jahren	je nach Vorsorgeplan (in der Regel 65 Jahre)
	Rentenform	Zeitlich gestaffelte Bezüge oder Leibrente	Kapital oder Rente	Leibrente (begrenzter Kapitalbezug möglich)	Kapital, Vorsorgebezüge oder Rente	Leibrente	hängt vom jeweiligen Vorsorgeplan ab
Anlagefonds	Freie Wahl des Anlagefonds	5 Fonds (Wahl auf Altersklassen beschränkt)	hängt vom jeweiligen Vorsorgeplan ab	hängt vom jeweiligen Vorsorgeplan ab	hängt vom jeweiligen Vorsorgeplan ab	über 600 Fonds zur Auswahl	hängt vom jeweiligen Vorsorgeplan ab
	Standardfonds	nach Altersklassen aufgeteilt	von einigen Arbeitgebern angeboten	je nach Vorsorgeplan	innerhalb eines jeden Vorsorgeplanes angeboten	staatlich verwalteter Fonds	innerhalb eines jeden Vorsorgeplanes angeboten
Vorsorgeeinrichtungen	Freie Wahl	ja; 6 AFPs stehen zur Wahl	–	ja; freie Wahl der Finanzeinrichtung und der Versicherungsgesellschaft	ja	–	ja; freie Wahl der Versicherungsgesellschaft
	Standardlösung	–	–	–	ja	–	ja

4. Schweizer Vorsorgesystem

4.1 Drei-Säulen-System

Die berufliche Vorsorge, wie wir sie heute kennen, ist ein moderner Begriff für eine schon seit langem geübte Praxis. Tatsächlich gab es bereits im 19. Jahrhundert erste Pensionskassen, Hilfskassen und andere Vorsorgeeinrichtungen für Arbeitnehmende, und zwar sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im öffentlichen Sektor. Diese Einrichtungen haben mit der Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen, insbesondere im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen im Land zu Beginn des 20. Jahrhunderts und nicht zuletzt auch dank den schrittweise eingeführten steuerlichen Massnahmen zu Gunsten solcher Einrichtungen. Die Botschaft des Bundesrates vom 10. Dezember 1956 zur Einführung des Bundesgesetzes betreffend Ergänzung des Dienstvertrags- und des Stiftungsrechts (Wohlfahrtseinrichtungen für das Personal)⁴⁵⁵ enthält einen Überblick über diese Entwicklung.

Die heutige Auffassung einer beruflichen Vorsorge mit der Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod ist also das Ergebnis einer relativ langsamen Entwicklung über rund 150 Jahre. Die ersten, um 1850 gegründeten Einrichtungen operierten nach einem sehr einfachen Vorsorgekonzept, das daraus bestand, kontinuierlich Kapital anzuhäufen, welches dann bei Invalidität, Tod oder Pension zur Auszahlung gelangte.

Nach der Schaffung der AHV 1948 und der IV 1960 galt es, das Zusammenspiel zwischen den staatlichen und privaten Vorsorgeformen sicherzustellen. Dadurch ist allmählich die so genannte *Drei-Säulen-Konzeption* entstanden. Der Begriff ist vom Bundesrat anlässlich der sechsten AHV-Revision (am 1. Januar 1964 in Kraft getreten) zum ersten Mal erwähnt und mit Abstimmung vom 3. Dezember 1972 von Volk und Ständen angenommen und in der Bundesverfassung verankert worden⁴⁵⁶ (Art. 34^{quater} aBV, wurde zu Art. 111 BV). In der Botschaft des Bundesrats vom 16. September 1963 im Zusammenhang mit der 6. AHV-Revision liest man dazu Folgendes: «Die Sicherung unserer Bevölkerung gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters, des Todes und der Invalidität erfolgt, wenn man von den sittlichen und familienrechtlichen Verpflichtungen absieht, im wesentlichen auf drei Arten, nämlich durch die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung), durch die berufliche Kollektivversicherung (Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und durch die Sozialversicherung sowie durch die sie ergänzende Fürsorge»⁴⁵⁷. Art. 34^{quater} aBV lautet unter Absatz 1 wie folgt: «Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen-, und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf der eidgenössischen Versicherung [1. Säule], der beruflichen Vorsorge [2. Säule] und der Selbstvorsorge [3. Säule]». Im neuen Artikel 111 Absatz 1 wird daraus: «Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

⁴⁵⁵ BBl 1956 II 825.

⁴⁵⁶ Für die Bezeichnung der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 benutzen wir wie gehabt die Abkürzung aBV. Die neue geltende Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) wird mit BV abgekürzt.

⁴⁵⁷ BBl 1963 II 520.

Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.».

Die drei Säulen fassen auf diesen in der Verfassung festgehaltenen Zielsetzungen:

1. Erste Säule: Existenzsicherung
2. Zweite Säule: Gewohnte Lebenshaltung, zusammen mit der ersten Säule, limitiert bis zu einem Jahressalär von 77'400 Franken (Stand 2005).
3. Dritte Säule: Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung, zusammen mit der ersten und zweiten Säule und der Zusatzvorsorge der zweiten Säule, bei einem Jahressalär von über 77'400 Franken.

In der Vergangenheit stand es jedem Arbeitgeber frei, für seine Arbeitnehmer Vorsorgemassnahmen zu treffen oder nicht. Doch trotz der Zunahme von Pensionskassen, Gruppenversicherungen und anderer ähnlicher Einrichtungen schienen die in der zweiten Säule enthaltenen Vorsorgeformen die Bedürfnisse eines relativ grossen Anteils der Bevölkerung nicht oder nur ungenügend zu decken. Folglich kam der Gedanke auf, die berufliche Vorsorge für obligatorisch zu erklären. Eine Initiative des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes der Schweiz vom 25. August 1966 enthielt entsprechende Vorschläge. Damals hielt man solche Vorschläge für schwer realisierbar und die Initiative wurde nach Annahme der 7. AHV-Revision zurückgezogen. Zu gleicher Zeit nahm der Nationalrat indessen ein Postulat an, das den Bundesrat damit beauftragt, zu prüfen, wie die zweite Säule innert nützlicher Frist verstärkt und allgemein zum Tragen gebracht werden kann.⁴⁵⁸

1969 setzt das Eidgenössische Departement des Innern eine Expertenkommission ein zur Abklärung der durch das Postulat des Nationalrats in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen. In ihrem Bericht vom 16. Juli 1970 schlägt die Expertenkommission unter anderem ein Obligatorium für die Personalrentenversicherungen vor. Dies unter der Annahme, dass nur diese Massnahme in naher Zukunft die bestehenden Lücken in der beruflichen Vorsorge würde schliessen können. Der Bericht wird am 2. September 1970 den eidgenössischen Räten vorgelegt und am 27. Januar 1971 vom Nationalrat sowie am 17. März 1971 vom Ständerat verabschiedet.

Im Anschluss an die Debatten im Zusammenhang mit dem Bericht zur Förderung der beruflichen Vorsorge betreffend Alter, Invalidität und Tod, wird der Bundesrat vom Nationalrat damit beauftragt, die Revision von Artikel 34^{quater} aBV in die Wege zu leiten. Es ging dabei nicht nur um eine grundlegende Änderung hinsichtlich der Verwirklichung einer obligatorischen Berufsvorsorge, sondern auch darum, drei neu eingereichte Volksinitiativen zu beantworten. Die Volksinitiativen hatten allesamt die Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsvorsorge zum Inhalt und wurden am 2. Dezember 1969 von der Partei der Arbeit der Schweiz, am 18. März 1970 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und am 13. April 1970 von einem überparteilichen Komitee eingereicht.

⁴⁵⁸ Postulat Nr. 9898 / II vom 23. September 1968.

4.2 Entwicklung der beruflichen Vorsorge in der Schweiz

Der neue durch den Bundesrat⁴⁵⁹ ausgearbeitete und von den eidgenössischen Räten am 30. Juni 1972 verabschiedete Artikel 34^{quater} aBV wird per Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 von einer grossen Mehrheit des Stimmvolks und von allen Ständen angenommen. Gleichzeitig wird die Volksinitiative der Partei der Arbeit der Schweiz von Volk und Kantonen abgelehnt. Die beiden anderen Initiativen werden am 22. Februar 1974 bzw. 12. August 1974 zurückgezogen.

Am 19. Dezember 1975 legt der Bundesrat dem Parlament einen ersten Entwurf zu einem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vor, zusammen mit einer ausserordentlich gut dokumentierten Botschaft.⁴⁶⁰ Das erklärte Ziel des Entwurfs sind «*Altersleistungen, die [...] 40 Prozent des durchschnittlichen koordinierten Lohnes der letzten drei Kalenderjahre erreichen, wenn der Versicherte seit dem 25. Altersjahr bis zum Rentenalter ununterbrochen versichert war. (Art. 15 Abs. 1). Die Vorsorgeeinrichtung bestimmt im Reglement, wie das Leistungsziel zu erreichen ist. Sie kann die Höhe der Leistungen ausdrücklich festlegen (Leistungsprimat) oder sie von der Höhe der Beiträge abhängig machen (Beitragsprimat) (Art. 15 Abs. 3) ».*

Die eidgenössischen Räte haben den BVG-Entwurf in der Herbstsession 1977 geprüft und verabschiedet.

Die Ständeratskommission hat sich von November 1977 bis April 1980 mit dem Entwurf befasst und ihn vollständig überarbeitet. Die überarbeitete Version wird als Neukonzeption (echte Alternative zur Version des Nationalrats) in der Sommersession 1980 dem Nationalrat vorgelegt. Dieser Gesinnungswandel wurde gerechtfertigt mit der ungünstigen Konjunkturentwicklung, der problematischen Umsetzung für die bestehenden Kassen und der komplexen Funktionsweise des Lastenausgleichsfonds auf nationaler Ebene.

Die eidgenössischen Räte haben sich schliesslich auf einen hauptsächlich auf der Version des Ständerats basierenden Text einigen können und das BVG am 25. Juni 1982 verabschiedet. Das Gesetz ist am 1. Januar 1985 in Kraft getreten.⁴⁶¹ Mit der Implementierung konnte eine minimale, für alle Arbeitnehmenden obligatorische Berufsvorsorge verwirklicht werden.⁴⁶² Selbstständigerwerbende fallen nicht unter das Obligatorium, können sich aber freiwillig einer überobligatorischen Vorsorge (bzw. weitergehenden Vorsorge) anschliessen. Damit ist auch ein erster Schritt in Richtung volle Freizügigkeit gemacht worden, die dann ab 1995 mit den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestleistungen richtiggehend zum Tragen kommt.

⁴⁵⁹ Botschaft vom 10. November 1971, BBl 1971 II 1595.

⁴⁶⁰ Botschaft vom 19. Dezember 1975, Separatdruck Nr. 75.099 der Bundeskanzlei.

⁴⁶¹ Berenstein Alexandre (1986): *L'assurance-vieillesse suisse. Son élaboration et son évolution*, Lausanne, Réalités sociales, S. 55.

⁴⁶² Anfang der 70er-Jahre war lediglich die Hälfte aller Arbeitnehmenden in der beruflichen Vorsorge versichert (vgl. Drei-Säulen-Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern, Oktober 1995).

Nach In-Kraft-Treten des BVG konnte mit dem Aufbau eines umfassenden und kohärenten Vorsorgesystems eine wichtige Entwicklung abgeschlossen werden. Noch offen blieb die Frage, wie die Freizügigkeit auf die gesamte berufliche Vorsorge (obligatorische und weitergehende Vorsorge ausgedehnt werden könnte. Ein weiterer zu klärender und politisch debattierter Punkt stellte die Verwendung von Vorsorgekapital für Wohneigentum dar. Nach Abschluss der Ende der 80er-Jahre an die Hand genommenen Vorbereitungsarbeiten hat das Parlament am 17. Dezember 1993 ein neues Bundesgesetz über die Freizügigkeit (FZG) sowie einen Zusatz zum BVG (Artikel 30a bis 30f) über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF) verabschiedet. Gesetz und Zusätze sind am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Mit dem Freizügigkeitsgesetz (FZG) wird die volle allgemeine Freizügigkeit zwischen den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge eingeführt und mit der Wohneigentumsförderung (WEF) erhält jeder Versicherte die Möglichkeit, seine Pensionskassengelder für selbst bewohntes Wohneigentum zu verwenden bzw. sein Guthaben dafür zu verpfänden.

Angesichts einer sich stetig wandelnden Gesellschaft war ursprünglich für 1995, also erst zehn Jahre nach dessen In-Kraft-Treten, eine erste Revision des BVG vorgesehen. Der Bundesrat hat dann aber die Aufnahme der Arbeiten für eine Revision mehrmals wegen anderer dringlicher Geschäfte verworfen. Schliesslich ist die 1. BVG-Revision 1999 in Angriff genommen worden und die eidgenössischen Räte haben am 3. Oktober 2003 nach langwierigen vorgängigen Absprachen und teils heftig debattierten Beratungen darüber abgestimmt und grundsätzlich den 1. Januar 2005 als In-Kraft-Tretungsdatum für den neuen Gesetzestext festgelegt. Bevor sich die Parteien in wichtigen Revisionspunkten, wie dem Umwandlungssatz und dem versicherten Verdienst schliesslich auf einen Kompromiss einigen konnten, musste hart verhandelt werden.⁴⁶³

Folgendes waren ursprünglich die Hauptziele der 1. BVG-Revision: Optimierung zwischen BVG und der ersten Säule (AHV/IV), Mitberücksichtigung der Auswirkungen der zunehmenden Lebenserwartung, Verbesserung der Leistungen, insbesondere den erleichterten Zugang zur beruflichen Vorsorge für Personen mit niedrigem Einkommen bzw. für Teilzeitangestellte (hauptsächlich Frauen), Harmonisierung der Vorsorgedeckung zwischen Frauen und Männern (Gleichbehandlung) sowie eine erhöhte Transparenz bei der Verwaltung der zweiten Säule und der Mitteilung an die Versicherten.

⁴⁶³ Schönholzer Diot Beatrix (2003): «Das Parlament verabschiedet die 1. BVG-Revision», *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 6, S. 342.

4.3 Elemente der Individualisierung in der zweiten Säule

Die Bundesgesetzgebung bietet den Versicherten die Möglichkeit, insbesondere im Rahmen des BVG und des FZG, die berufliche Vorsorge in einigen Punkten individuell anzupassen. So haben die in der zweiten Säule Versicherten die folgenden Möglichkeiten:

1. Vorbezug (der gesamten Austrittsleistung oder eines Teilbetrags davon für den Erwerb von selbst bewohntem Wohneigentum) bzw. Rückzahlungen (Gesamt- oder Teilrückzahlungen von vorbezogenen Geldern);
2. freiwillige Einkäufe im Rahmen der steuerrechtlichen Grenzbeträge zur Verbesserung bzw. Aufstockung der eigenen beruflichen Vorsorge;
3. Wahl zwischen Alterskapitalauszahlung oder Rente (Kapitalteilbezug anstelle von Ganzrente);
4. Möglichkeit, sich ab 58 Jahren frühpensionieren zu lassen (ganz oder teilweise), falls die berufliche Vorsorgeeinrichtung dies in ihrem Reglement vorsieht;
5. Form der Aufrechterhaltung der beruflichen Vorsorge (Freizügigkeitskonto oder Freizügigkeitspolice und Wahl des Anbieters) bei Unterbruch ohne Berechtigung auf Austrittsleistungen frei wählen.

Die Bestimmungen im FZG und ZGB lassen im Scheidungsfall insofern eine individuelle Handhabung zu, als es dem Richter obliegt, darüber zu entscheiden und den Wünschen der Parteien bezüglich Aufteilung bzw. den diesbezüglich getroffenen Vereinbarungen zu entsprechen oder diese abzulehnen.

Die Sachlage wird sich per 1. Januar 2006, das heisst mit dem In-Kraft-Treten des dritten und letzten Pakets der 1. BVG-Revision ändern. Dieser Teil behandelt die steuerlichen Aspekte. Die Versicherten erhalten damit die Möglichkeit, wenn auch zu relativ eingeschränkten Bedingungen, ihre weitergehende Vorsorge aus maximal drei verschiedenen Plänen auszuwählen. Artikel 1d BVV2 (neu) sieht nämlich vor, dass eine berufliche Vorsorgeeinrichtung für die Versicherten jedes Kollektivs maximal drei verschiedene Vorsorgepläne anbieten darf. Die Zugehörigkeit zu einer Versichertengruppe muss unter Anwendung von objektiven Kriterien erfolgen, zum Beispiel der Anzahl Dienstjahre, Funktion im Betrieb, Position in der Hierarchie, Alter oder Lohnklasse. Gemäss Absatz 2 des gleichen Artikels muss der Beitragssatz des Arbeitgebers für jeden gewählten Plan gleich hoch sein (Ausnahmen sind einzig aufgrund des Alters der Versicherten möglich). Die vom Versicherten getroffene Wahl für einen Vorsorgeplan darf sich nicht auf die Beitragshöhe des Arbeitgebers auswirken. Die Beiträge der Arbeitnehmenden hingegen können innerhalb eines gewissen Prozentsatzes variieren. In einem bestehenden Kollektiv muss sich die Summe der Beitragsanteile (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) pro Plan innerhalb einer gegebenen Bandbreite bewegen. Die Summe der Beitragsanteile muss beim Vorsorgeplan mit den niedrigsten Beitragsanteilen (Minimalplan) mindestens zwei Drittel der Beitragsanteile beim Vorsorgeplan mit den höchsten Beitragsanteilen (Maximalplan) betragen. Der Abstand zwischen Minimal- und Maximalplan darf verringert, nicht aber vergrössert werden.

Artikel 1e BVV2 (neu) hält im Übrigen fest, dass einzig die nicht registrierten Vorsorgeeinrichtungen unterschiedliche Anlagestrategien innerhalb eines gleichen Vorsorgeplans anbieten dürfen, die nur den Lohnanteil über dem Anderthalbfachen oberen Grenzbetrag nach Artikel 8 Absatz 1 BVG versichern [1,5 × CHF 77'400 bzw. CHF 116'100 (Wert 2005)].

Artikel 1h BVV2 (neu) erinnert daran, dass das Versicherungsprinzip stets einzuhalten ist. Dies ist dann der Fall, wenn mindestens 6% der Gesamtbeiträge zur Deckung der Risiken Tod und Invalidität verwendet werden⁴⁶⁴ sowie in Vorsorgeeinrichtungen, welche ausschliesslich die weitergehende Vorsorge betreiben und deren Reglement für Personen, bei denen sich aufgrund einer ärztlichen Gesundheitsprüfung ein wesentlich erhöhtes Risiko ergibt, lediglich eine Altersleistung in Rentenform vorsieht.

Auf Stufe der weitergehenden oder ergänzenden beruflichen Vorsorge muss zwischen der Individualisierung auf der Ebene des Arbeitgebers und der Individualisierung auf der Ebene des Versicherten unterscheiden werden, wobei sich eine Individualisierung auf Arbeitgeberebene mit der bereits bestehenden flexiblen Handhabung bei der Versicherung des Personals vermischt. Arbeitgeber können ihr Personal oder einen Teil des Personals nämlich nach gegebenen Kriterien (Arbeiter, Kadermitglied, Lohnklasse usw.) und einem frei bestimmbareren Vorsorgeplan versichern. Handelt es sich dabei um einen umhüllenden Vorsorgeplan müssen als einzige Einschränkung die minimalen gesetzlichen BVG-Bestimmungen beachtet werden. Bei den ergänzenden Vorsorgeplänen dürfen die Leistungen aus steuerlichen Gründen im Zusammenhang mit der Definition von Vorsorge nicht allein auf die Deckung des Altersrisikos beschränkt werden, sondern müssen in Form einer (sei es noch so geringen) Rente zumindest den Invaliditätsfall vorsehen. Auf Arbeitnehmerebene hingegen kann die Vorsorgedeckung zwar nicht selber gewählt werden, dennoch haben aber einige Versichertengruppen bereits seit vielen Jahren und meistens im Rahmen der ergänzenden Vorsorgepläne die Möglichkeit, sich für eine mehr oder weniger dynamische Bildung von Alterssparkapital zu entscheiden, indem sie die Anlagevektoren selbst wählen. Allerdings bestehen auch hier Einschränkungen, um den verwaltungstechnischen Aufwand tief zu halten. Solche ergänzenden Sparmodelle kommen vor allem im Banken- und Industriesektor vor.

Des Weiteren lassen sich innerhalb der erweiterten Vorsorge unter anderem auch die von einigen Einrichtungen angebotenen verschiedenen Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem Verbleib in einer Pensionskasse trotz längerer nicht krankheitsbedingter Aufgabe der Erwerbstätigkeit als individualisierte Elemente bezeichnen. In diesem Fall kann der einzelne Versicherte bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit selber über seinen Verbleib in seiner Pensionskasse entscheiden.

⁴⁶⁴ Bestehen innerhalb einer betrieblichen Vorsorgeeinrichtung mit nur einem einzigen Arbeitgeber mehrere Vorsorgepläne, kann das Verhältnis zwischen den Risiken und dem Sparanteil von 6% *global* für alle Pläne insgesamt und nicht für jeden Plan einzeln betrachtet werden. Bei Vorsorgeeinrichtungen mit mehreren beteiligten Arbeitgebenden, kann der Mindestsatz von 6% auf die gesamte Vorsorge des Personals der einzelnen Arbeitgebenden angewendet werden.

4.4 Aktueller Stand: Befindet sich die zweite Säule in einer Krise?

4.4.1 Grundsätzliches

Werden die Grundsätze der zweiten Säule in Frage gestellt oder grundlegende Reformen vorgeschlagen, wird häufig nach dem gleichen Muster vorgegangen. An erster Stelle steht praktisch immer eine Beschreibung des angeblich katastrophalen Zustands der beruflichen Vorsorge, danach wird der Fortbestand des Systems angezweifelt und Änderungsvorschläge unterbreitet, die zu einem Abbau des aktuellen Systems führen würden. Die Frage stellt sich nun, ob die zweite Säule wirklich in einer Krise steckt. Bevor diese fundamentale Frage beantwortet werden kann, muss vorausgeschickt werden, dass dieser zweite Stützpfiler des schweizerischen sozialen Sicherheitssystems erst seit der Börsenkrise von 2000 bis 2002 derart massiv kritisiert wird, das heisst erst über zwanzig Jahre nach Einführung des Obligatoriums. Bis dahin haben sich Verbesserungsforderungen im Wesentlichen auf die allgemeine Einführung der vollen Freizügigkeit, der Möglichkeit der Verwendung der in der beruflichen Vorsorge angesparten Mittel für den Wohneigentumserwerb, die Anwendung des Gleichstellungsgrundsatzes sowie die Ausweitung der Deckung auf tiefe Einkommen, vor allem von Frauen und Teilzeitbeschäftigten, beschränkt. Diese Forderungen sind mit In-Kraft-Treten des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit und den Bestimmungen zur Förderung von Wohneigentum mit Mitteln der beruflichen Vorsorge per 1995 und der etappenweisen Implementierung der 1. BVG-Revision von 2004 bis 2006 weitestgehend umgesetzt worden.

Die Börsenkrise und das damit zu Tage gekommene kritisierungswürdige Verhalten einiger Akteure der beruflichen Vorsorge, namentlich von Versicherungen und deren Kollektivstiftungen, hat zur Erkenntnis geführt, dass eine grössere Transparenz bei der Verwaltung der zweiten Säule unbedingt erforderlich ist. Es hat also eines konjunkturbezogenen Ereignisses bedurft, in diesem Fall dem Einbruch des Aktienmarktes, um die Grundsätze einer Einrichtung zu hinterfragen, deren Funktionieren und Fortbestand naturgemäss auf Langfristigkeit angelegt ist. Im Zuge dieser wirtschaftlichen Entwicklung sind bei gleichzeitig schwacher Inflation die Zinssätze gesunken, was zur Diskussion über eine Senkung des im BVG vorgeschriebenen Zinssatzes geführt hat.

Im Übrigen ist das seit einiger Zeit spürbare Desinteresse bzw. gebremste Engagement von Firmen aus einigen Wirtschaftssektoren nicht auf eine fehlende Flexibilität der obligatorischen zweiten Säule zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, dass die betroffenen Firmen das Argument der fehlenden Flexibilität dazu benutzen, um zu rechtfertigen, dass sie die mit der beruflichen Vorsorge verbundenen finanziellen Risiken einschränken wollen.

4.4.2 Vor- und Nachteile der zweiten Säule

Unserer Ansicht nach befindet sich die zweite Säule nicht in einer Krise, muss aber wie jede soziale Einrichtung der gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen und sich den damit verbundenen Herausforderungen stellen, was letztlich auch bedeuten kann, dass die Glaubwürdigkeit auf dem Spiel steht, wenn die Zweifel nicht ausgeräumt werden können. Eine allgemeine Verschiebung der kollektiven Risiken auf die Versicherten im Namen einer grösseren Wahlfreiheit trägt zweifelsohne letztlich zu einem negativen Image der beruflichen Vorsorge bei. Es ist bestimmt sinnvoller, an einer Anpassung der kollektiven zweiten Säule zu arbeiten und sie für die neuen Herausforderungen zu rüsten, ohne jedoch den ihr zu Grunde liegenden allgemeinen Schutzgedanken aufzugeben.

Die künftige Entwicklung der beruflichen Vorsorge wird massgeblich von Fragestellungen, Überlegungen und aktuellen Vorkommnissen im Zusammenhang mit den folgenden Punkten abhängen: Kollektiver Schutz (Gegenseitigkeit) oder Risikotransfer auf die Versicherten (Individualisierung), Beitrags- oder Leistungsprimat, Probleme im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung (Bevölkerungsalterung, Frühpensionierungen und steigender Invalidenanteil), immer weiter gefasste Auslegung der Gesetzgebung, Konzentration der Versichertenbestände und rückläufige Anzahl an Vorsorgeeinrichtungen, vermehrte Einbindung der Vorsorgeeinrichtungen in die Forschung über eine für den Menschen bessere Umwelt usw. Jeder einzelne Aspekt stellt für sich allein eine Herausforderung an die zweite Säule dar und ist es wert, im Detail behandelt zu werden. Wir werden im Folgenden aber auf die im Rahmen der Studie behandelten Punkte eingehen.

Alterung der Bevölkerung

Die kontinuierliche Alterung der Bevölkerung und der damit zunehmende Versichertenbestand in der zweiten Säule ist eine Erscheinung von erheblicher Bedeutung, auf die wir hier eingehen werden. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat die Lebenserwartung stetig zugenommen und zwar in erheblichem Ausmass. So liegt die durchschnittliche Lebenserwartung der Schweizer Bevölkerung bei Geburt um etwa zehn Jahre über dem vor 50 Jahren gemessenen Wert und ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Gesamtschweizerisch gesehen, betrug der Anteil der über 65-Jährigen etwa 7% im Jahr 1930, im Jahr 1960 belief sich dieser Anteil auf 10%, 1990 auf 14% und 2000 auf 15%. Man rechnet mit 20% im Jahr 2020 und 24% im Jahr 2050. Bei den über 100-Jährigen betrug die Anzahl in der Schweiz 1960 23 Personen, 1990 377 Personen und 2000 787 Personen.⁴⁶⁵ Gemäss EVK-Tabelle, der am weitesten zurückreichenden versicherungsmathematischen Tabelle mit spezifischen Werten zur beruflichen Vorsorge, hat sich die Lebenserwartung der 65-Jährigen im Zeitraum von 1950 bis 2000 bei den Männern von 12,9 auf 17,6 Jahre erhöht und bei den Frauen von 15,8 auf 20,4 Jahre im gleichen Zeitraum.

Die zunehmende Alterung des Versichertenbestands im Rahmen der beruflichen Vorsorge wird den Vorsorgeeinrichtungen unweigerlich höhere Kosten bescheren, da stets längere Rentenzahlungen

⁴⁶⁵ Bundesamt für Statistik (www.bfs.admin.ch).

anfallen, umso mehr als die ungünstige Konjunkturlage zu vermehrten Frühpensionierungen geführt hat. Es muss zudem auch die allgemeine Entwicklung der Lebensbedingungen miteinbezogen werden, die zur Folge hat, dass die Anzahl IV-Rentenbezüger seit einigen Jahren in besorgniserregendem Ausmass zugenommen hat, besonders in den diesbezüglich anfälligen Wirtschaftssektoren. Dieser Umstand vergrössert das Gefälle des demografischen Verhältnisses⁴⁶⁶ in einigen Vorsorgeeinrichtungen. An dieser Stelle gilt es, auf ein Missverständnis bezüglich der Auswirkungen der demografischen Entwicklung einzugehen. Dem Kapitaldeckungsverfahren, und mithin dem gesamten privaten Bereich der beruflichen Vorsorge wird vorgeworfen, sich den demografischen Gegebenheiten zu verschliessen. Es darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass einige Einrichtungen des privaten Sektors bei der Rentenfinanzierung das Solidaritätsprinzip anwenden und damit den Änderungen der demografischen Strukturen ausgesetzt sind. Ausserdem sind gemäss einiger Autoren vom makroökonomischen Gesichtspunkt aus gesehen alle Finanzierungssysteme langfristig ähnlich empfindlich wie die demografische Entwicklung.⁴⁶⁷

Genau in dem Augenblick, in dem sich die zweite Säule des schweizerischen Vorsorgesystems mit einem der wichtigsten Probleme konfrontiert sieht, nämlich der zunehmenden Alterung der versicherten Bevölkerung und des Zerfalls des demografischen Gefüges, werden nun Stimmen laut, die eine Begrenzung des Gegenseitigkeitsprinzips und eine Erweiterung der Individualisierung in der beruflichen Vorsorge fordern. Damit wird die weltweit sozialhistorisch belegte Tatsache ausser Acht gelassen, dass sich eine Gruppe gemeinsam besser gegen die Unbill des Lebens schützen kann als jeder Einzelne für sich alleine. Und dies dank der positiven Auswirkungen des Grundsatzes der Gegenseitigkeit.

Mehrheitlich beitragsorientierte Pläne

In vielen Ländern kann heute in der beruflichen Vorsorge ein vermehrter Rückgang von leistungsorientierten Plänen zu Gunsten von beitragsorientierten Plänen festgestellt werden. Diese Entwicklung ist auf den Willen der Unternehmen zurückzuführen, ihre Vorsorgekosten zu begrenzen, indem bestimmte Risiken auf die Versicherten übertragen werden (Marktrisiko, Langlebkeitsrisiko). Auch die Schweiz ist von dieser Entwicklung betroffen: Im Jahr 2002 belief sich der Anteil der registrierten leistungsorientierten Vorsorgeeinrichtungen auf ganze 14,4% und der Anteil der Versicherten im Leistungsprimat gerade mal 22,7%. In den vergangenen Jahren haben in der Deutschschweiz zehn Pensionskassen des öffentlichen Sektors und viele Kassen des Privatsektors zum Beitragprimat gewechselt.⁴⁶⁸

In der Schweiz ist der Verzicht auf leistungsorientierte Pläne zusätzlich durch das In-Kraft-Treten zweier neuer Gesetzesbestimmungspakete (FZG und WEF) per 1. Januar 1995 begünstigt worden. In

⁴⁶⁶ Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentenbezügern.

⁴⁶⁷ Vgl. zum Beispiel Barr Nicholas (2002): «Rentenreformen: Mythen, Wahrheiten und politische Entscheidungen», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Band 55, Nr. 2, S. 9-13. Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002a): *Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, lange (integrale) Fassung, Onlinepublikation, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch.

⁴⁶⁸ In der Schweiz ist ein beitragsorientiertes System nicht im eigentlichen Sinne mit einem System mit definierten Beiträgen gleichzusetzen. Gleichwohl handelt es sich um den gleichen Mechanismus, der diese Entwicklung unterstützt, das heisst den Transfer gewisser Risiken auf die Versicherten. Zu Terminologiefragen vgl. Kapitel 1.4.

der Tat handelt es sich bei den neuen Bestimmungen um rein individuelle Rechte. Sie sind demzufolge von den Vorsorgeeinrichtungen mit eher wenig ausgeprägter Solidaritätsbasis relativ einfach anzuwenden, während sie für die anderen Einrichtungen mit grösseren Anwendungsproblemen verbunden sind. Dazu gehören in erster Linie Leistungsprimatkassen mit einheitlicher und solidarischer Finanzierung.

Umwandlungssatz

Das erste, weitgehend nach dem Entwurf des inzwischen verstorbenen Professor KAISER⁴⁶⁹ ausgeführte BVG-Projekt von 1975 sah für den obligatorischen Teil eine Deckung von 40% des zuletzt erhaltenen Lohnes⁴⁷⁰ vor, und zwar war es den Pensionskassen überlassen, ob sie das Leistungsprimat oder Beitragsprimat anwendeten. Trotz der letztlichen Ablehnung dieses ambitionierten Projektes durch die eidgenössischen Räte stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die absolute soziale Notwendigkeit, bis zu einem gewissen Grad einen fixen Umwandlungssatz zu garantieren, nicht auf politischer Ebene debattiert werden müsste. Wie soll die berufliche Vorsorge langfristig glaubwürdig bleiben und eine Gleichbehandlung zwischen den Versichertengenerationen gewährleistet werden, wenn alle fünf Jahre, ginge es nach den Vorschlägen von einigen⁴⁷¹, der Umwandlungssatz einer Neubeurteilung unterzogen und allenfalls der höheren Lebenserwartung und der Entwicklung auf den Finanzmärkten entsprechend angepasst würde? Es liegt auf der Hand, dass dieses Vorgehen mit Kosten verbunden ist. Die Vorstellung, dass eine soziale Deckung in angemessener Höhe mittels sicherer Finanzierung möglich ist, zum Beispiel durch Beiträge, stellt eine realistische Option dar, aber setzt natürlich eine bedachte Wahl voraus. Langfristig die Vermögensverwaltung zu verbessern ist eine andere Möglichkeit. Diese Mittel sind weniger drastisch und in kollektiven Renteneinrichtungen - wie das holländische Beispiel zeigt - einfacher realisierbar.

Konzentration der Vorsorgeeinrichtungen

Ab dem ersten Jahr, in dem die Pensionskassen gemeinsame Statistiken erstellten, also von 1987 bis 2002 hat sich die Anzahl der registrierten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von anfänglich 4'237 auf 2'449 verringert, was einem Rückgang von 42,2% entspricht. Professor WITTMANN von der Universität Freiburg hat 1998 erklärt, dass wir in der Schweiz über zu viele Einrichtungen der beruflichen Vorsorge verfügen und dass vier grosse, von den Unternehmen unabhängige Stiftungen vollauf genügen, um eine optimale Verwaltung der Berufsvorsorge sicher zu stellen.⁴⁷² Ohne diese übertriebene und unrealistische Vorstellung gut zu heissen, sind wir indessen der Ansicht, dass der Konzentrationsprozess der Berufsvorsorgeeinrichtungen weiter gehen muss, damit die Einrichtungen die für Kostensenkungen notwendige kritische Grösse erreichen und der Fortbestand eher gewährleistet werden kann. Diese Entwicklung soll indessen nicht unreguliert vor sich gehen, sondern es sollen neue berufs- und branchenübergreifende Gemeinschaftsstiftungen geschaffen werden.

⁴⁶⁹ Mathematiker und Gründer des AHV-Modells; in den 70er- und 80-Jahren massgebender Berater des Bundesrates in Sozialfragen.

⁴⁷⁰ Bis zur dreifachen Höhe der einfachen AHV-Höchstrente.

⁴⁷¹ Chuard Marc (2005): «Abaissier rapidement – Rasch senken», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 18, Nr. 6, S. 36f.

⁴⁷² Walter (1998): «Sombres perspectives pour l'Etat social», *Construire*, Nr. 9, 24. Februar 1998, S. 3.

Wie sieht es mit dem Fortbestand der beitragszahlenden versicherten Personen im öffentlichen Sektor aus

Als Professor KAISER 1966 in Solothurn anlässlich eines Gewerkschaftskongresses des öffentlichen Personals seine neuen Thesen im Zusammenhang mit der versicherungstechnischen Verwaltung der öffentlichen Pensionskassen nach dem so genannten Prinzip des *gemischten Finanzierungssystems bei offener Kasse* (Berücksichtigung der Entwicklung der zukünftigen beitragszahlenden versicherten Personen bei der Finanzierung der Kasse)⁴⁷³ vorstellte, zweifelte niemand daran, dass der Bestand der Beitragszahlenden in den Vorsorgeeinrichtungen noch über lange Zeit anwachsen würde. Dies war bis anfangs der 90er-Jahre auch der Fall. Von da an veränderten jedoch die markante Abnahme der öffentlichen Finanzen wie auch die Privatisierung in einigen Sektoren des öffentlichen Bereichs die Ausgangslage. In der Tat begannen sich in den Pensionskassen der öffentlichen Verwaltungen, die nach dem Prinzip der offenen Kasse und basierend auf einem gemischten Finanzierungssystem organisiert waren, Risse zu bilden und ihren Fortbestand zu gefährden.⁴⁷⁴ Die Teilprivatisierung der Swisscom, begleitet von der Autonomisierung von grossen Staatsbetrieben (Post, SBB, Swisscontrol), sind Beispiele erst kürzlich erlittener Abflüsse von erheblichen Summen, es handelt sich dabei um mehrere hundert Millionen Franken, für die der Bund die Garantie trägt.

Trotz dieser Entwicklung liegt die künftige Problematik der öffentlichen Pensionskassen mit gemischtem Finanzierungssystem nicht unbedingt darin, sich zur integralen Kapitalisierung hin zu bewegen, sondern vielmehr darin, das gewünschte Finanzierungssystem bzw. die zu erreichende Deckung klar zu definieren und sich mit den entsprechenden Mitteln zur korrekten Verwaltung des gewählten Systems auszustatten.⁴⁷⁵

Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an die gesellschaftliche Entwicklung

Die Globalisierung der Märkte und die schlechte Wirtschaftslage haben die unaufhaltsame Entwicklung der Gesellschaft und die zahlreichen damit verbundenen Probleme, vor allem sozialer Art, an den Tag gebracht. Eines dieser anstehenden Probleme betrifft zunächst die Vorsorge im Allgemeinen und die berufliche Vorsorge im Besonderen, vor allem den weitergehenden Teil. Es handelt sich dabei um die Programme zur Frühpensionierung oder zur schrittweisen Pensionierung bzw. der Finanzierung solcher Programme. Um in Zukunft solche Pensionierungsmodelle zu fördern, bedarf es attraktiver Programme für den Erwerbsersatz, deren Kosten zwangsläufig proportional zu den Leistungszielen liegen. Solche Modelle sind in den wirtschaftlich bessergestellten Bereichen relativ einfach einzuführen. Das trifft indessen nicht auf schwächere oder von der schlechten Wirtschaftslage härter getroffene Wirtschaftssektoren zu. Die kürzlich vom Bausektor entwickelten und durchgeführten Lösungsansätze beweisen, dass es Möglichkeiten gibt, sofern man von den

⁴⁷³ Vgl. Kaiser Ernest (1975): «Aspects économiques et sociaux du financement de la sécurité sociale», *Symposium sur le financement de la sécurité sociale*, Université de Bilbao, 15. April 1975. Kaiser Ernest (1961): *Aspects nouveaux du financement des caisses publiques*, exposé, Bâle, Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse.

⁴⁷⁴ Pittet Meinrad (2005): *Les caisses de pensions publiques suisses*, Genève, Slatkine, S. 44-52, 64-67.

⁴⁷⁵ Pittet Meinrad (2005), S. 75-123.

klassischen Berufsvorsorgeplänen abkommen kann. Auch hier bestätigt sich wiederum, dass neue Ideen und Vorstellungen für die Zukunft gefragt sind, damit der soziale Zusammenhalt gewährleistet werden kann. Die Glaubwürdigkeit der zweiten Säule wird nicht zuletzt auch daran gemessen, wie weit sie sich an die Entwicklungen und Bedürfnisse der Gesellschaft anpassen wird. Es sei hier angemerkt, dass die vorhin angesprochenen Lösungen voll und ganz innerhalb des Rahmens der kürzlich vom Bundesrat beschlossenen neuen Bestimmungen zum Mindestalter für den Altersrücktritt (Art. 1i BVV2) liegen. Sie sehen in der Tat alle einen Altersrücktritt frühestens ab dem vollendeten 58. Altersjahr vor.

Was den vorzeitigen Rentenantritt anbelangt, so zeichnet sich eine Diskrepanz ab zwischen der offiziellen Absicht, wonach Frührenten so spät als möglich zu gewähren sind, und der Realität, die in die andere Richtung läuft und Expertenteams einsetzt von denen vermehrt Frühpensionierungsmodelle für ganze Wirtschaftssektoren gefordert werden.⁴⁷⁶

Problematik der nachhaltigen Entwicklung

Seit Kurzem sind im Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge Fragen bezüglich nachhaltiger Entwicklung und Ethik aufgekommen. Mit dieser neuen Ausrichtung sollen die Vorsorgeeinrichtungen eine Optimierung zwischen Ertrag und sozialer sowie umweltbezogener Tragweite beim Anlegen ihrer Mittel erreichen. Die Zukunft wird zeigen, ob es sich dabei lediglich um eine Modeerscheinung handelt. Wir finden jedoch den Umstand interessant, dass sich Berufsvorsorgeeinrichtungen bei ihrer Anlageverwaltung auf ethische Kriterien abstützen möchten.

Rentenanpassung

Die Glaubwürdigkeit der zweiten Säule wird in Zukunft nicht zuletzt auch daran gemessen, wie die Renten an die Entwicklung der Lebenskosten angepasst werden können. Artikel 36 BVG sieht vor, dass die Hinterlassenen- und Invalidenrenten (obligatorischer Teil), deren Laufzeit drei Jahre überschritten hat, bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters nach Anordnung des Bundesrates an die Preisentwicklung angepasst werden. Weiter hält der Artikel fest, dass die Hinterlassenen- und Invalidenrenten der weitergehenden Vorsorge sowie die Altersrenten entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung angepasst werden. Das paritätische oder das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung entscheidet jährlich darüber, ob und in welchem Ausmass die Renten angepasst werden.

Es besteht demnach im Rahmen der Berufsvorsorge eine zwingende vorübergehende Verpflichtung, die Hinterlassenen- und Invalidenrenten der beruflichen Vorsorge an die Inflation anzupassen sowie eine an die finanziellen Möglichkeiten der Berufsvorsorgeeinrichtung geknüpfte bedingte Verpflichtung, die übrigen Renten, unter anderem die Altersrenten, anzupassen.

⁴⁷⁶ Die Stiftung flexibler Altersrücktritt (FAR) betrifft zum Beispiel das Bauhauptgewerbe in der Schweiz. Siehe Internetseite der Stiftung unter: www.far-suisse.ch.

So konnten in der Vergangenheit (bis zum In-Kraft-Treten des Freizügigkeitsgesetzes 1995) die Berufsvorsorgeeinrichtungen ohne volle Freizügigkeit mit Erträgen⁴⁷⁷ aus den unplanmässigen Austritten⁴⁷⁸ rechnen, was seither, d.h. seit dem 1. Januar 1995 nicht mehr möglich ist. Auch wenn die in den 90er-Jahren aus Börsengeschäften erzielten Überschüsse glauben liessen, dass die Finanzierung der Rentenanpassung quasi durch die Finanzmärkte übernommen würde, so hat die kürzliche Börsenkrise und die Vereinheitlichung der Normen der Rechnungslegung unter Anwendung der Empfehlungen SWISS GAAP RPC 26 (bezüglich Reservenbildung für Wertschwankungen) den in die finanzielle Rentabilität gesetzten Hoffnungen einen heftigen Dämpfer aufgesetzt. Nichtsdestotrotz glauben wir, dass eine ausreichende Rentabilität über die Finanzmärkte gesichert werden kann, sofern die Rentenanpassung etwa 1% jährlich nicht übersteigt.

Das strategische Ziel der Rentenanpassung über eine volle Kapitalisierung zu erreichen, dürfte sich als schwierig erweisen. Ein möglicher Lösungsansatz wäre indes die Konzentration der Berufsvorsorgeeinrichtungen vorzuschreiben, um so deren Abhängigkeit gegenüber den Arbeitgebenden zu verringern und auch ihren Fortbestand über eine solidarische Finanzierung im Umlageverfahren zu sichern. Flexibilität ist bei der Suche nach neuen Lösungen auf jeden Fall erforderlich, um die Finanzierung dieser für den Erhalt des sozialen Werts der zweiten Säule notwendigen Ergänzung sicher zu stellen.

⁴⁷⁷ Differenz zwischen angesparter Altersleistung und der effektiv ausbezahlter bzw. überwiesener Austrittsleistung.

⁴⁷⁸ Früher hat man in der Terminologie der Berufsvorsorge von *unplanmässigen Austritten* gesprochen, wenn Versicherte aus einer Vorsorgeeinrichtung vor Erreichen des Rentenalters und ohne Berechtigung auf Invalidenrentenbeiträge ausgetreten sind.

Wertmindernde Auswirkung der Inflation auf den Realwert einer Rente

Um die wertmindernde Auswirkung der Inflation auf die Entwicklung des Realwerts einer Rente ab Beginn der Laufzeit zu beurteilen, gehen wir zunächst von einer Anfangsrente aus, die nicht angepasst wird. Danach passen wir sie der Inflationsentwicklung gemäss verschiedenen Jahresdurchschnittsraten an (1%, 2%, 3%, 4%, 5% et 6%). Beim Vergleich der beiden Rentenentwicklungen (mit und ohne Anpassung) in Fünfjahres-Abständen ermitteln wir den Vergleichskoeffizienten. Dieser wird von der Einheit abgezogen und ergibt damit die Wertverlustrate der nicht angepassten Rente. Auch wenn eine durchschnittliche Jahresinflationsrate von über 3% heute als unrealistisch eingestuft wird, weil die Inflation seit gut 15 Jahren unter Kontrolle zu sein scheint, so darf doch nicht vergessen werden, dass sich die durchschnittliche Jahresinflation zwischen 1970 und 1980 bei etwa 5%⁴⁷⁹ bewegte.

Aus der folgenden Tabelle sind die Wertverlustraten nach fünf, zehn, fünfzehn und zwanzig Jahren nach Auszahlung einer nicht inflationsangepassten Rente ersichtlich, unter der Annahme von durchschnittlichen Jahresinflationsraten von 1% bis 6%.

Laufzeit	Durchschnittliche Jahresinflationsrate					
	1%	2%	3%	4%	5%	6%
5 Jahre	3,9 %	7,6 %	11,2 %	14,5 %	17,7 %	20,8 %
10 Jahre	8,6 %	16,3 %	23,4 %	29,7 %	35,5 %	40,8 %
15 Jahre	13,0 %	24,2 %	33,9 %	42,3 %	49,5 %	55,8 %
20 Jahre	17,2 %	31,4 %	43,0 %	52,5 %	60,4 %	67,0 %

Aus der Tabelle ist zum Beispiel ersichtlich, dass eine Rente ohne Anpassung an die Preisentwicklung und bei einer angenommenen durchschnittlichen Jahresinflation von 2% nach 10 Jahren 16,3% ihrer ursprünglichen Kaufkraft verliert. Nach fünfzehn Jahren beträgt der Verlust 24,2% und nach zwanzig Jahren 31,4%.

⁴⁷⁹ Bundesamt für Statistik, Landesindex der Konsumentenpreise (LIK), Gesamtindex.

4.5 Vergleichselemente zwischen der Schweiz und den untersuchten Ländern

4.5.1 Einführung

Die Individualisierungselemente stehen jeweils in Zusammenhang mit einem bestimmten Rentensystem und sind in weiterem Sinne auch in Bezug zu setzen zu einem spezifischen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontext. Ein internationaler Vergleich lässt sich demnach nicht einfach durch eine simple Nebeneinanderstellung dieser verschiedenen Elemente anstellen, sondern muss den spezifischen Besonderheiten im jeweiligen nationalen Kontext Rechnung tragen. In Chile zum Beispiel erstreckt sich die freie Wahl auf das gesamte Rentensystem. In Schweden hingegen, ist eine freie Wahl nur in einem Teil der obligatorischen Vorsorge möglich: Die aus der Kapitalisierung der individualisierten Konten (mit Wahl der Anlagefonds) finanzierten Leistungen stellen nur einen geringen Teil der in einem relativ grosszügigen Rentensystem versicherten Renten dar.

Zuerst einmal wurden die wichtigsten Grundzüge der Systeme der sozialen Sicherheit der in die Studie miteinbezogenen Länder (einschliesslich der Schweiz) nach einer von ESPING-ANDERSEN⁴⁸⁰ erstellten Typologie definiert. Im zweiten Abschnitt wird näher auf die Rentensysteme als Ganzes eingegangen, namentlich auf deren Sozialziele und die Rolle der verschiedenen Stufen der Vorsorgesysteme. Danach folgt eine Analyse der versicherten Bevölkerung und gedeckten Risiken (Alter, Invalidität, Tod). Den Schluss des vergleichenden Kapitels macht eine Besprechung der freien Wahlelemente.

4.5.2 Typologie der Systeme der sozialen Sicherheit

ESPING-ANDERSEN hat eine Typologie ausgearbeitet, die es ermöglicht, die charakteristischen Grundzüge eines Systems der sozialen Sicherheit herauszufiltern. Dabei sind geschichtliche, kulturelle und institutionelle Aspekte miteinbezogen worden. Indem ESPING-ANDERSEN dem Interventionsgrad des Staates⁴⁸¹ besondere Bedeutung beimisst, ergeben sich drei hauptsächliche Wohlfahrtsstaatsmodelle bzw. Systemtypologien, die er wie folgt bezeichnet:

1. liberales bzw. marktorientiertes System;
2. korporatives bzw. konservatives System;⁴⁸²
3. sozialdemokratisches bzw. universalistisches System.

Das erste Modell ist durch eine starke Marktorientierung und Eigenverantwortung geprägt. Das zweite Modell unterscheidet sich durch Leistungen, die im Wesentlichen auf Kriterien der Berufszugehörigkeit und dem Versicherungsgrundsatz basieren. Das dritte Modell basiert im Gegensatz zum ersten auf dem Grundsatz der Universalität der Rechte im Bestreben danach, die sozialen Unterschiede auf ein Minimum zu reduzieren (sozialdemokratisches Regime mit starkem Umverteilungspotential). Diese Modelle sind idealtypisch, wie immer in Typologien, und kommen so, in ihrer reinen Form, in

⁴⁸⁰ Esping-Andersen Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

⁴⁸¹ Dieser Index weist insbesondere auf den Grad der staatlichen Intervention in die Solidaritätsstruktur zwischen der Bevölkerung hin.

⁴⁸² Dieses Modell wird in der einschlägigen Literatur auch *Bismarcksches System* genannt.

Wirklichkeit nicht vor. Die betrachteten Länder lassen sich dennoch zumindest ungefähr nach diesen Kriterien einteilen. Die USA, das Vereinigte Königreich und Australien gehören zum ersten Modell: Trotz staatlich abgesicherter Grunddeckung (besser ausgebaut in den USA als im Vereinigten Königreich und Australien) wird der Regulierung durch den Markt viel Platz eingeräumt. Der Wohlfahrtsstaat Schweden gilt als Archetyp des sozialdemokratischen Modells. Chile und die Schweiz lassen sich hingegen nicht so einfach einreihen. In der Tat stellt das helvetische Sozialversicherungssystem eine Hybridform dar. Historisch durch liberale Elemente geprägt, handelt es sich heute um eine Mischform von kapitalistisch-bismarckschen und universalistischen Aspekten. Chile als Schwellenland kann nicht allein auf der Basis der für die Industrieländer angewendeten Kriterien analysiert werden. Nichtsdestoweniger entspricht das chilenische Rentensystem weitgehend dem liberalen Modell mit einem dominierenden Privatsektor und minimalen bedarfsabhängigen staatlichen Leistungen.

4.5.3 Rentensystem

Jedes Land gestaltet sein Sozialsystem nach den Sozialzielen aus, die es verfolgt. Diese sind mehr oder minder explizit in den Gesetzestexten oder anderen offiziellen Dokumenten festgehalten. Chile, Schweden und die Schweiz haben ihre sozialen Ziele in der Verfassung⁴⁸³ verankert. In der Schweiz enthalten Artikel 111 bis 113 BV die Zielsetzungen bezüglich Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. In den angelsächsischen Ländern hingegen sind die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Vorsorge lediglich implizit in der Gesetzgebung über die soziale Sicherheit enthalten⁴⁸⁴. Bei der Beurteilung eines Systems ist es wichtig, dass die vom jeweiligen Land festgelegten Zielsetzungen und Bestimmungen miteinbezogen werden. Deren Tragweite kann je nach Land stark variieren und die Beurteilung eines Rentensystems kann deshalb nur im direkten Zusammenhang mit den von den Ländern jeweils festgelegten Zielen erfolgen. Diese Ziele bilden nämlich die Grundlage, auf dem das Rentensystem aufbaut und definieren dessen Struktur.

Der Schweizer Gesetzgeber wollte mit der obligatorischen beruflichen Vorsorge die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung sicherstellen⁴⁸⁵. Deshalb wurde die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) ab 1985 mit einer obligatorischen beruflichen Vorsorge für die erwerbstätige Bevölkerung ergänzt. Seit diesem Zeitpunkt steht das Schweizer Vorsorgesystem auf drei Säulen mit jeweils klar definierten Zielen.⁴⁸⁶ Im Gegensatz dazu sind die Ziele der einzelnen Vorsorgestufen in den anderen Vergleichsländern nicht immer ganz so deutlich umrissen. Die staatliche Deckung der ersten Stufe in den Vereinigten Staaten, im Vereinigten Königreich sowie in Australien sieht eine gesicherte Grundrente vor, die in den beiden letzteren Ländern mit einer obligatorischen Zusatzregelung ergänzt worden ist. Die Zielsetzung dieser zweiten Stufe liegt in der Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung. In Schweden wird die gewohnte Lebenshaltung allein durch die staatlichen Vorsorgebestimmungen gesichert.

⁴⁸³ Siehe Artikel 19 Absatz 18 für die chilenische Verfassung, Artikel 2 Absatz 2 der schwedischen Verfassung und Artikel 41 BV für die Schweiz.

⁴⁸⁴ Im Vereinigten Königreich publiziert die Regierung die Ziele eines Gesetzesprojekts in der Regel in einem Weiss- oder einem Grünbuch. Im Dezember 1998 beispielsweise wurde der Reformplan für das Rentensystem im Grünbuch angekündigt. Department for Social Services (1998): *A new contract for welfare: Partnership in Pensions*, London, DSS.

⁴⁸⁵ Die obligatorischen Systeme der sechs untersuchten Länder erfordern ganz allgemein einen zusätzlichen Alterssparplan, damit die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung für Personen mit hohem Einkommen gewährleistet werden kann.

⁴⁸⁶ Vgl. Kap. 4.1, supra.

4.5.4 Versicherte Bevölkerungsgruppe und gedeckte Risiken

Jede Stufe verfügt normalerweise über einen klar unterscheidbaren Personal-Anwendungsbereich. Die Komponenten eines Vorsorgesystems richten sich häufig an eine oder mehrere bestimmte Personengruppen. Gruppierungskriterien sind namentlich das Alter, das Einkommen oder die berufliche Stellung.

In der Schweiz hat die Grundvorsorge (erste Säule) allgemeine Gültigkeit: Jede Person ist ab ihrer Geburt obligatorisch versichert und ab dem 20. Geburtstag (1. Januar des auf den 20. Geburtstag folgenden Jahres) beitragspflichtig, sofern in der Schweiz wohnhaft oder erwerbstätig. Die zweite Säule ist nur für Erwerbstätige mit einem jährlichen Mindesteinkommen von 19'350 Franken (Stand 2005) obligatorisch. In Chile ist die gesamte erwerbstätige Bevölkerung obligatorisch durch das Vorsorgesystem gedeckt. In den Vereinigten Staaten schliesst das Grundsystem [*Social Security*] eine grosse Mehrheit der Erwerbstätigen mit ein. Ausgenommen sind namentlich Teilzeitangestellte mit weniger als neunzehn Arbeitsstunden pro Woche. Je nach Sozialpartner (Arbeitgebende, Gewerkschaften) sind einige Bevölkerungsgruppen durch eine Berufsvorsorge versichert. Im Vereinigten Königreich erstreckt sich das staatliche Grundsystem [*Basic State Pension*] auf die gesamte Bevölkerung. Die zweite Vorsorgestufe ist für Angestellte mit einem rund 10'000 Franken übersteigenden Jahreseinkommen (GBP 82 pro Woche für 2005 und 2006) obligatorisch. Gewisse Personengruppen, z. B. nicht erwerbstätige Elternteile, können sich Gutschriften finanzieren, die Anspruch auf Leistungen aus der zweiten Stufe geben. Jede Person, die seit über 10 Jahren in Australien wohnhaft ist, und eine bestimmte Einkommensschwelle⁴⁸⁷ nicht übersteigt, hat Anrecht auf Altersleistungen aus der staatlichen Vorsorge [*Age Pension*]. Für Angestellte mit einem Jahreseinkommen von etwas mehr als 5'500 Franken (AUD 450 pro Monat) wird diese Grunddeckung obligatorisch durch die berufliche Vorsorge ergänzt. Das staatliche System in Schweden [*Inkomstpension, Premiepension, Garantipension*] umfasst grundsätzlich die gesamte Wohnbevölkerung. Die meisten Angestellten sind durch Gruppenverträge in Berufsvorsorgeplänen versichert.⁴⁸⁸

Die verschiedenen Systeme unterscheiden sich auch bezüglich der Risikodeckung. Zusätzlich zur reinen Altersvorsorge können Leistungen bei Invalidität und/oder Tod vorgesehen sein. Die staatlichen Vorsorgepläne der sechs Vergleichsländer decken diese drei Ereignisse. Was die zweite Stufe betrifft, so sind diese Risiken in der Schweiz und (abgesehen von wenigen Ausnahmen) auch in Australien gedeckt. Die britische und amerikanische Vorsorgeregelung schliessen hingegen lediglich die Risiken Alter und Tod mit ein. In Schweden ist einzig die Altersvorsorge obligatorisch versichert.

4.5.5 Zusammenfassung

Die gemäss Typologie von ESPING-ANDERSENS aufgezeigten grundlegenden Unterschiede, die Analyse der Sozialziele und der versicherten Bevölkerungsgruppen sowie der gedeckten Risiken sind bei der Untersuchung der *Reformen* der sozialen Sicherheits- und Altersvorsorgesysteme besonders interessant. Alle Systeme stehen vor ähnlichen Herausforderungen: namentlich dem Fortbestand der beruflichen Vorsorge. Der Anteil der Rentner nimmt gegenüber der aktiven Bevölkerung zu und die Rentensysteme sind langfristig mit Finanzierungsproblemen konfrontiert. Auf Grund dessen gilt es

⁴⁸⁷ Für nähere Angaben vgl. 3.4.1 supra.

⁴⁸⁸ Die Angaben in Schweizer Franken basieren auf den im Juni 2005 gültigen durchschnittlich Wechselkursen.

herauszufinden, wie die verschiedenen Rentensysteme mit ihrem jeweiligen geschichtlichen Hintergrund, institutionellen Rahmen und den zu Grunde liegenden unterschiedlichen Auffassungen und Vorstellungen auf ähnlich gelagerte Probleme reagieren. Das Beispiel der Einführung einer freien Wahl im Altersvorsorgebereich ermöglicht eine Darstellung dieser Unterschiede.

Nachdem in der Schweiz die ersten Individualisierungsinstrumente in der zweiten Säule eingeführt sind, steht nun die Einführung einer freien Pensionskassenwahl zur Diskussion. In der vorliegenden Studie untersuchen wir drei Modelle mit der freien Wahl auf jeweils unterschiedlichen Ebenen. Chile, das Vereinigte Königreich und Australien haben eine freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung eingeführt, allerdings in sehr unterschiedlichen Kontexten. Das autoritäre politische Regime in Chile, das nichtsdestotrotz eine liberale Wirtschaftspolitik verfolgt, hat das bestehende ungenügende Rentensystem einer radikalen Revision unterzogen und die vollständige freie Wahl eingeführt. Im Vereinigten Königreich hat die Regierung Thatcher die Möglichkeit geschaffen, aus der kollektiven zweiten Stufe auszutreten. Dies mit der Absicht, die Eigenverantwortlichkeit zu fördern. Australien verfügt über ein ähnliches berufliches Vorsorgesystem wie die Schweiz und hat erst gerade kürzlich die individuelle freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung eingeführt.

Als weitere Option kann in mehreren Ländern der Anlagefonds selber gewählt werden. In diesem Zusammenhang und als Folge einer völligen Umkrempelung des Rentensystems bietet Schweden über 600 Anlagefonds zur Auswahl. Die freie Wahl in den Vereinigten Staaten indessen findet auf einer anderen Ebene statt: Der Beteiligung an einem 401(k)-Plan ist freiwillig. Diese in einem Kontext liberaler Reformen eingeführten Pläne lassen sich ohne weiteres in die von den Sozialpartnern gemeinsam verwalteten Systeme der beruflichen Vorsorge integrieren.

Die Ergebnisse der untersuchten Systeme und deren Strukturen lassen keine unmittelbaren Schlüsse und Antworten auf die im Rahmen der Debatte in der Schweiz aufgeworfenen Fragen zu. Die Analyse der in diesen Systemen eingeführten Individualisierungselemente bieten dennoch Denkanstösse, die in Bezug auf die Machbarkeit der freien Wahl in der Schweiz hilfreich sein können.

5. Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl

5.1 Einführung

5.1.1 Die drei Modelle

Das BSV hat für diese Studie insofern einen relativ freien Rahmen gesteckt, als die drei zu prüfenden Modelle nur grob definiert worden sind. Allerdings wird eine stark einschränkende Vorgabe gemacht, nämlich die Beibehaltung der sozialen Ziele der beruflichen Vorsorge, die es den Versicherten ermöglichen, mit der ersten und zweiten Säule zusammengenommen, ihre gewohnte Lebenshaltung bei Eintritt der Ereignisse *Alter*, *Tod* und *Invalidität* aufrecht zu erhalten.

Das erste Modell, die *freie Wahl* (das im Folgenden jeweils mit dem Symbol ① bezeichnet ist), geht aus dem für die erste Teilstudie im Jahr 2000 verwendeten Modell hervor (Modell Prasa).⁴⁸⁹ Es bietet den Versicherten die Möglichkeit der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung. Die Beschreibung des Modells enthält indessen keine weiteren Angaben. Vor allem bleibt unerwähnt, ob die Versicherten sich für mehrere Vorsorgeeinrichtungen gleichzeitig entscheiden können, und ob man bei einer Vorsorgeeinrichtung aus dem ganzen Angebot wählen kann (Wahl des Vorsorgeplans, der Anlageart usw.). Es wird ebenso wenig auf die Eintritts- und Austrittsmodalitäten, den Wechsel von der einen in eine andere Einrichtung bzw. den Freizügigkeitsgrundsatz eingegangen. Auch die steuerliche Behandlung sowie die Risiken *Tod* und *Invalidität* bleiben unerwähnt. Folglich können diese Elemente allein zu unzähligen Submodellen kombiniert werden, die alle aus dem Ausgangsmodell abgeleitet werden.

Das zweite Modell (im Folgenden mit dem Symbol ② bezeichnet), die *teilweise freie Wahl*, bietet die Möglichkeit eines *Splittings*⁴⁹⁰ zwischen dem obligatorischen und dem weitergehenden Teil⁴⁹¹. In betrieblichen Pensionskassen bleibt der obligatorische Teil jeweils dem geltenden Recht unterstellt, während der weitergehende Teil sich nach einem aus Modell ① abgeleiteten Szenario richtet. Die Versicherten können also die Vorsorgeeinrichtung für die weitergehende Berufsvorsorge frei wählen.

Das dritte Modell (im Folgenden mit ③ bezeichnet), ebenfalls mit *teilweise freier Wahl*, bietet auch die Möglichkeit des *Splittings* zwischen dem obligatorischem und dem weitergehendem Teil. Die Versicherten haben bei diesem Modell aber keine freie Wahl ihrer Pensionskasse, können aber den Vorsorgeplan oder die Kapitalanlagestrategie innerhalb der Kasse frei wählen. Wir gehen beim Modell ③ von der Annahme aus, dass die Vorsorge weiterhin durch betriebliche Einrichtungen verwaltet wird. Das Modell ③ wird mit In-Kraft-Treten des dritten Pakets der 1. BVG-Revision bereits

⁴⁸⁹ Bundesamt für Sozialversicherung (2000): *Freie Wahl der Pensionskasse. Teilbericht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 2/00), Bern, BSV, S. 4-5.

⁴⁹⁰ Im Zusammenhang mit der Berufsvorsorge wird in der Schweiz der englische Begriff *splitting* verwendet, um die Trennung zwischen dem obligatorischen und dem weitergehenden bzw. überobligatorischen Bereich zu bezeichnen.

⁴⁹¹ In Übereinstimmung mit der im BVG verwendeten Terminologie verwenden wir hier den Begriff *weitergehende* Vorsorge als Synonym für überobligatorisch.

teilweise realisiert. Diese sieht nämlich ausdrücklich eine Wahl zwischen verschiedenen Vorsorgeplänen (Art. 1d BVV2) und Anlagestrategien (Art. 1e BVV2) vor. Allerdings kann der Vorsorgeplan nicht individuell gewählt werden, sondern gilt jeweils für ein Versichertenkollektiv, und die Wahl der Anlagestrategie beschränkt sich auf den von den Fondsgarantien nicht gedeckten Bereich des Insolvenzrisikos (ab einem Betrag in der anderthalbfachen Höhe des maximalen obligatorischen Koordinationsbetrags). Das Freizügigkeitsgesetz sowie Rolle und Zuständigkeiten des Stiftungsrats (oberstes Organ) stellen im Rahmen der geltenden Gesetzgebung ein Hindernis für die Flexibilisierung dar, insbesondere bei den Kapitalanlagen.⁴⁹²

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Umfang des Mandats sich nicht auf den Wechsel des aktuellen Systems zu einem möglichen System der individualisierten freien Wahl erstreckte. Auf diese Thematik wird also in dieser Studie nicht näher eingegangen.

⁴⁹² Teucher Peter V. (dir.) (1999): *Möglichkeiten und Grenzen einer flexibilisierten Kapitalanlage in der beruflichen Vorsorge* (Schriftenreihe; 20), Luzern, VPS.

5.2 Vorsorgedeckung

5.2.1 Versicherte Risiken und verfassungsmässige Garantien

Artikel 111 der Bundesverfassung hält fest, dass der Bund Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge trifft. Die Deckung der genannten drei Risiken innerhalb eines einzigen Vorsorgesystems stellt eine Besonderheit dar, die andere Länder nicht so kennen. Tatsächlich lässt sich eine Wahlfreiheit in Systemen, die nur das *Altersrisiko* durch einfaches Rentensparen decken, einfacher durchführen als in Systemen, die noch weitere Risiken⁴⁹³ decken. Bei jeder Systemreform muss deshalb immer klar auseinander gehalten werden, ob der weitergehende Teil weiterhin alle versicherten Risiken im Rahmen der heutigen zweiten Säule miteinschliesst oder ob sich dieser Teil allein auf die Verwaltung von Banksparguthaben beschränkt.⁴⁹⁴

Aus Vorsorgesicht besteht beim Banksparen ein Nachteil: Frühzeitiger Tod oder Invalidität können dem Sparen ein Ende setzen und damit zu Lücken bei der Kapitalbildung führen. Die Deckung der Risiken *Tod* und *Invalidität* erfordert also eine versicherungstechnisch bedeutend komplexere Verwaltung der Sparguthaben als die blosser Kapitalverwaltung beim Rentensparen.

Die Vorgaben der Studie haben keine detaillierten Definitionen darüber enthalten, welche Risiken genau die Modelle abdecken sollen. Es wurde aber festgehalten, dass die sozialen Ziele der beruflichen Vorsorge aufrecht erhalten bleiben müssen. Gesetzt Falls würde eine Perimeteränderung der gedeckten Risiken eine Verfassungsänderung erfordern, der Volk und Stände zustimmen müssten.

5.2.2 Obligatorische Mindestversicherung

Für die Modelle ② und ③ stellt sich die Frage nach der Sicherstellung der Vereinbarkeit eines Systems der freien Wahl mit einer obligatorischen Mindestversicherung insofern nicht, als deren obligatorischer Teil sich definitionsgemäss innerhalb des geltenden gesetzlichen Rahmens bewegen muss (BVG-Minimum). Demzufolge konzentriert sich die Untersuchung ausschliesslich auf das Modell ①:

Eine obligatorische Mindestversicherung setzt zwei kumulative Bedingungen voraus:

⁴⁹³ In einem reinen Kapitalsparsystem besteht ebenfalls ein Selektionseffekt, allerdings in anderer Form. Die Einkommenshöhe des Versicherten und damit das jährliche Investitionsvolumen spielt dabei eine wesentliche Rolle: In einem solchen System fällt ein Grossteil der Verwaltungskosten (Informationen an den Versicherten, Miteinbezug der persönlichen Wahl usw.) effektiv als fixe Kosten pro Versicherten an und macht deshalb die Verwaltung von grossen Konten kostenmässig um einiges interessanter. Bezeichnenderweise bieten die Banken ihren "grossen" und "kleinen" Kunden nicht die gleichen Produkte an.

⁴⁹⁴ Das dritte Paket der 1. BVG-Revision verlangt die angemessene Verwirklichung des Versicherungsprinzips: «Das Versicherungsprinzip ist eingehalten, wenn mindestens 6 Prozent aller Beiträge zur Finanzierung der Leistungen für die Risiken Tod und Invalidität bestimmt sind» (Art. 1h Abs. 1 BVV2). Gleichwohl kann die Deckungsquote von 6% zwischen Risiken und Sparguthaben global betrachtet werden, das heisst alle Pläne zusammengefasst, womit reine Sparpläne innerhalb einiger weitergehenden Vorsorgepläne implizit ermöglicht werden. Zudem ist eine Ausnahme vorgesehen, wenn eine ärztliche Untersuchung ein wesentlich erhöhtes Risiko ergibt (Art. 1h Abs. 2 BVV2).

1. *Vertragszwang* (bzw. gesetzliche Versicherung) und ein *Verbot für Gesundheitsvorbehalte*, um den Ausschluss bestimmter Personengruppen aus der Versicherung zu verhindern;
2. *Kontrollorgan*, das die Versicherungsunterstellung aller Erwerbstätiger sicherstellt.

In einem System, in dem die Versicherten ihre Pensionskasse frei wählen können, wird de facto ein Zweistufensystem geschaffen, bestehend aus einem mit Solidaritätskomponenten behafteten obligatorischen Teil sowie einer freien weitergehenden Vorsorge. Modell ① nähert sich so gesehen Modell ②, wobei die obligatorische und die weitergehende Vorsorge klar voneinander getrennt werden (undurchlässiges *Splitting*).⁴⁹⁵

Wie lässt sich nun diese obligatorische Mindestversicherung im Rahmen von Modell ① organisieren? Die obligatorische Mindestdeckung kann in derselben Vorsorgeeinrichtung versichert werden, die im Rahmen der freien Wahl auch eine weitergehende Vorsorge durchführt, oder aber von einer Einrichtung, die ausschliesslich das BVG-Minimum anbietet. Unserer Ansicht nach sind drei konkurrierende Lösungen für die Verwaltung des obligatorischen Bereichs denkbar:

1. Ein Modell des *organisierten Wettbewerbs [managed competition]*, bei dem die Einrichtungen, die Lösungen für die weitergehende Vorsorge anbieten, auch den obligatorischen Bereich abdecken müssen, und zwar in einem reglementierten Markt, der ein Risikoausgleich zwischen den Institutionen vorsieht. In der Tat muss es in einem Markt, in dem die Leistungserbringer zwar frei organisiert, jedoch durch Vertragszwang und Verbot von medizinischen Vorbehalten (notwendige Voraussetzungen für ein obligatorisches System) gebunden sind, unbedingt einen Mechanismus zur Risikogleichheit⁴⁹⁶ geben, um eine Konzentration der Risiken zu vermeiden: Wirtschaftlich gesehen hat ein solches System nur dann Bestand, wenn der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Einrichtungen auf Ebene des Kosten/Nutzen-Verhältnisses (Wirtschaftlichkeit) und der Performance der Kapitalanlagen stattfindet und nicht über die Risikoselektion.⁴⁹⁷
2. Ein nach dem Prinzip der *AHV-Ausgleichskassen* organisiertes Modell, bei dem die obligatorische Vorsorge von Kassen übernommen wird, die nach Branche, Region, Kollektivvertrag usw. unterteilt werden. Die Arbeitnehmenden der jeweiligen Kategorie sind obligatorisch unterstellt, womit eine Antiselektion durch die Vorsorgeeinrichtung ausgeschlossen wird.
3. Ein zentralisiertes Modell einer *nationalen Einheitskasse*, die mit der Verwaltung der obligatorischen Mindestversicherung beauftragt und dem Versicherungsbeitrittspflichtig unterstellt ist.

⁴⁹⁵ Diese Änderung liefe der allgemeinen Entwicklung in der Gesetzgebung entgegen, die sich, wie die 1. BVG-Revision zeigte, immer mehr an einer umfassenden Strategie orientiert, bei der die Grundsätze der obligatorischen beruflichen Vorsorge relativ systematisch auf die weitergehende Vorsorge angewandt werden. (Art. 49 BVG, Art. 1 FZG und Art. 89bis ZGB). Zum *Splitting*, vgl. Gerber Stephan (2005): «Problematik Obligatorium/Überobligatorium», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 18, Nr. 6, S. 43f.

⁴⁹⁶ Der Risikoausgleichsmechanismus zur Deckung der drei Risiken gestaltet sich um einiges komplexer als zum Beispiel bei der Krankenversicherung, wo sich der Risikoausgleich auf die Faktoren Alter und Geschlecht beschränkt.

⁴⁹⁷ Die im Zusammenhang mit dem KVG gemachten Erfahrungen haben gezeigt, wie schwierig es in einem organisierten Wettbewerbsystem ist, den Wettbewerb auf der Basis des Preises und der Qualität der Dienstleistungen zu forcieren. Einiges deutet darauf hin, dass weiterhin ein (indirekter) risikoselektionsabhängiger Wettbewerb stattfindet. Colombo Francesca (2001): *Towards more choice in social protection? Individual Choice of insurer in basic mandatory health insurance in Switzerland* (Labour Market and Social Policy – Occasional Papers; 53), Paris, OECD, S. 38-45.

In jedem Fall ist ein *Splitting* zwischen dem obligatorischen und weitergehenden Teil unumgänglich. Geht man zudem von einer physischen Trennung der beiden Bereiche aus, kann bezweifelt werden, ob angesichts des unvermeidlichen administrativen Doppelaufwands eine wirtschaftlich effiziente Verwaltung möglich ist.

Ein solches System wäre ähnlich organisiert wie die heutige Krankenversicherung, die aus einem obligatorischen und einem freiwilligen Teil besteht. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung unterliegt dem KVG-Obligatorium und garantiert Pflegeleistungen gemäss Leistungskatalog. Der frei wählbare Teil ist dem Privatversicherungsrecht unterstellt, vom Vertragszwang ausgenommen und berechtigt dazu, Vorbehalte für Gesundheitsrisiken anzumelden. Dies Vorgehen führt dazu, dass die Personen mit speziellem Risikoprofil keinen oder kaum Zugang zur weitergehenden, frei wählbaren Vorsorge haben. Natürlich sind Vorbehalte für Gesundheitsrisiken bereits heute in der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge für den weitergehenden Teil vorgesehen, allerdings befinden wir uns dabei im BVG-Obligatorium. Bei einer vollständigen freien Wahl, und damit das Antiselektionsrisiko vermeiden werden kann, schränkt die allenfalls mit einem Vorbehalt bedachte Vertragsfreiheit den Zugang zum System zwangsweise ein. Ist die Pensionskasse zudem nicht mehr an den Arbeitgeber gebunden, ergibt sich ein Folgeeffekt, denn die Barriere, die sich durch die Rekrutierung und einer allfälligen damit verbundenen ärztlichen Untersuchung vor Stellenantritt ergeben hat, fällt weg.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die heutige zweite Säule einen vereinfachten Risikoausgleichsmechanismus kennt. Der Sicherheitsfonds hat nämlich die Aufgabe, Zuschüsse an Vorsorgeeinrichtungen mit ungünstiger Altersstruktur auszurichten (Art. 56 Abs. 1 BVG).

These

Eine obligatorische Mindestversicherung ist grundsätzlich mit einer freien Wahl vereinbar. Es handelt sich aber trotzdem um eine versicherungstechnisch völlig andere Logik, da ein Obligatorium naturgemäss eine Gegenseitigkeit der Risiken voraussetzt. Die Einsetzung (bzw. Beibehaltung) eines Obligatoriums im Rahmen einer freien Wahl führt folglich zwangsläufig zur Bildung einer Doppelstruktur mit einer strikten Trennung zwischen der obligatorischen und der weitergehenden Vorsorge.

5.2.3 Vertragszwang und Gesundheitsvorbehalte in der weitergehenden Vorsorge

a) Versicherungsbegriff

Die Versicherung schützt Einzelpersonen gegen *Zufallsereignisse* und *unvorhergesehene Risiken*, wie z. B. der invaliditäts- oder todesbedingte Verlust der Finanzkraft. Dieser Schutz basiert auf einem *Kumulierungsmechanismus*, d.h. auf der Zusammenlegung in ein und demselben *Risikopool* einer Vielzahl von Versicherten, die unabhängig voneinander alle dem zufallsbedingten Eintritt eines

Schadensfalles ausgesetzt sind. Bei solchen Pools ist gemeinhin auch vom *Gegenseitigkeitsprinzip* die Rede. Die Finanzierung erfolgt über Prämienzahlungen.

Man spricht von *guten Risiken*, wenn die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintrittes gering ist, beziehungsweise von *schlechten Risiken*, wenn die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintrittes hoch ist. Ein rationell denkender Wirtschaftsakteur wird sich folglich versichern und bei einem schlechten Risiko die Kosten für den Versicherungsschutz übernehmen. Bei den guten Risiken wird er hingegen auf den Versicherungsschutz verzichten. Dieses Wirtschaftsmodell ist für Versicherungen, die ja die Kosten der schlechten Risiken tragen müssten, ohne diese durch Überschüsse aus den guten Risiken kompensieren zu können, eindeutig nicht tragbar. Jedes Privatversicherungssystem ist also systembedingt einem strukturellen Ungleichgewicht ausgesetzt. Deshalb setzt ein gut funktionierendes Versicherungssystem ein Risikoselektions- bzw. Kompensationsmechanismus voraus.

b) Antiselektionsrisiko

In einem *Privatversicherungssystem* ist man bei der Risikoselektion um die besten Risiken bemüht. Das Fehlen einer Risikoselektion führt zur Antiselektion, was wiederum zur Häufung von schlechten Risiken (mit einer erhöhten Eintretenswahrscheinlichkeit) führt und die Problematik eines vernünftigen und notwendigen Risikoausgleichs wieder auf den Tisch bringt.

In einem *Sozialversicherungssystem*, wie zum Beispiel der obligatorischen zweiten Säule, wird die Antiselektion gerade durch das Verbot der Risikoselektion begünstigt. Dies lässt sich allerdings durch das Obligatorium mit zwingendem Risikoausgleich kompensieren. Der Sozialversicherungsgedanke fusst im Gegensatz zur Privatversicherung auf dem Grundsatz einer Nichtdiskriminierung zwischen den Risikokategorien, da eine unterschiedliche Tarifierung zu Ungleichbehandlungen führt.

Versicherungssysteme, auch Vorsorgeeinrichtungen, müssen sich in technischer Hinsicht immer mit dem Antiselektionsrisiko auseinandersetzen. Die Berechnung einer Versicherungsprämie basiert auf Wahrscheinlichkeiten gemäss versicherungstechnischer Berechnungstabellen (EVK, VZ oder BVG)⁴⁹⁸ für die Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule oder auf Kollektivtarife für die Kollektivstiftungen von Versicherungsgesellschaften (KL 95) sowie auf den Gesamtbeträgen der Einzelrisiken der versicherten Bevölkerung. Tritt eine Diskrepanz zwischen den effektiven Kosten der Risiken und den theoretisch anhand der erwähnten Tabellen bestimmten Kosten auf, stimmt die Prämie nicht mehr mit dem Risiko überein und stellt damit das finanzielle Gleichgewicht des Kollektivs in Frage. Um eine solche Diskrepanz so weit als möglich zu verhindern, muss das Antiselektionsrisiko begrenzt werden.

Bei Pensionskassen ergibt sich eine andere Art von Antiselektion als bei privaten Versicherungsgesellschaften, die Einzelversicherungen abschliessen und sich so die guten Risiken herauspicken und die schlechten abweisen. Die Risikodeckung ist im Rahmen des BVG obligatorisch, was bedeutet, dass alle Arbeitnehmenden, die die gesetzlichen Bedingungen erfüllen, versichert werden müssen. Ein solches System schafft zwischen den Versicherten der gleichen Pensionskasse eine implizite Solidarität, und zwar unabhängig von der Beschaffenheit der so zusammen kommenden

⁴⁹⁸ Die EVK-Tabellen stammen aus der ehemaligen Pensionskasse des Bundes (heute Publica), die VZ-Tabellen von der Pensionskasse der Stadt und des Kantons Zürich und die BVG-Tabellen setzen sich aus verschiedenen grossen Schweizer privaten Pensionskassen zusammen.

Risiken.⁴⁹⁹ Der Grundsatz der Gegenseitigkeit und der Solidarität hilft dabei, Ungleichbehandlung zwischen den Risikokategorien zu vermeiden und setzt die Notwendigkeit zur weiteren Entwicklung obligatorischer Systeme voraus.

Die Problematik der Antiselektion taucht auch dann auf, wenn der Einzelne die Spielregeln frei festlegen und beeinflussen kann. In einer Pensionskasse ist der Leistungsbetrag reglementiert und es kann einzig ein exogener Faktor, namentlich der Invaliditätsgrad, variieren (im Allgemeinen durch die IV festgelegt). Das Reglement der Kasse lässt indessen zu, dass der Versicherte bei den Altersleistungen zwischen Kapitalauszahlung und Rentenbezug wählen kann. Entsprechend wird jemand der kurz vor Erreichen des Rentenalters an einem gravierenden gesundheitlichen Problem leidet, das möglicherweise seine Lebenserwartung verkürzt, mit grosser Wahrscheinlichkeit die Kapitalauszahlung wählen. Wenn alle Versicherten mit vermeintlichem nahem Todesrisiko beim Erreichen des Rentenalters sich für die Kapitalauszahlung entscheiden und umgekehrt alle Versicherten mit guter Gesundheit sich für die Rentenvariante entscheiden, wird der Risikoausgleich bei der Langlebigkeit verfälscht. Die von einer solchen Antiselektion⁵⁰⁰ betroffenen Vorsorgeeinrichtungen werden folglich vor gravierende Finanzierungsprobleme gestellt.

Die Antiselektion entsteht namentlich aus der *Informationsasymmetrie* zwischen der Versicherungseinrichtung und des Versicherten, der besser über seinen gesundheitlichen Zustand bzw. seinen Lebenswandel Bescheid weiss. Auch das Obligatorium der zweiten Säule kann hier keine Abhilfe schaffen. Im Gegenteil, die Privatversicherer bieten unterschiedliche auf die jeweilige Risikostruktur abgestimmte Versicherungsdeckungen an: Diese Kategorisierung der Versicherten verringert die Solidarität zwischen den Versicherten mit dem gleichen Risikoprofil.

c) Vertragszwang und Vorbehalte für Gesundheitsrisiken

Eine obligatorische Mindestversicherung zeichnet sich durch den Vertragszwang und das Fehlen von Vorbehalten für Gesundheitsrisiken aus, wodurch seine Universalität gewährleistet wird. Die Frage nach dem Vertragszwang stellt sich indessen nur bei der weitergehenden Vorsorge. Im heutigen System haben einige umhüllende Pensionskassen ein begrenztes Antiselektions-Kontrollsystem eingeführt, indem sie im weitergehenden Bereich medizinische Vorbehalte für die Risiken *Invalidität* und *Tod* (Art. 331c OR) machen. Die Kasse kann von ihren künftigen Versicherten in der Tat verlangen, sich vor der Aufnahme in die Kasse einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen. Wird beim Versicherten eine bereits ausgebrochene Krankheit diagnostiziert, kann die Kasse die Deckung bei Tod oder Invalidität im Zusammenhang mit dieser Krankheit während maximal fünf Jahren auf das aufgrund medizinischer Vorbehalte gesetzlich vorgesehene Minimum beschränken. Das aktuelle System sieht aber dennoch den Vertragszwang für den weitergehenden Bereich vor und garantiert die volle Freizügigkeit bei einem Wechsel der Vorsorgeeinrichtung: Der Vorsorgeschutz, der mit der Austrittsleistung erworben wird, darf nicht Gegenstand neuer gesundheitlicher Vorbehalte sein und der Versicherte profitiert allenfalls von günstigeren Bedingungen der neuen Vorsorgeeinrichtung (Art. 14 FZG).

⁴⁹⁹ Vgl. Weltbank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press, S. 329.

⁵⁰⁰ Grundsätzlich wurde für die Kapitalauszahlungsgesuche eine Frist von drei Jahren vor Erreichen des Rentenalters eingehalten. Diese Frist ist in der 1. BVG-Revision als fakultativ erklärt worden, was die Gefahr in sich birgt, dass es zu einer Häufung von Kapitalauszahlungen kommen kann. (Art. 37 Abs. 4 BVG).

Bei der individuellen freien Wahl gibt es keinen Risikoausgleich mehr, da jeder Versicherte seine Risiken selber übernimmt. Folglich müssen sich die Vorsorgeeinrichtungen ausserhalb des obligatorischen Bereichs gegen das Antiselektionsrisiko rüsten können, indem sie über die Vertragsfreiheit verfügen und die Möglichkeit haben, Vorbehalte anzumelden. Bei steigendem Risiko gibt es verschiedene Möglichkeiten, den Zugang zur weitergehenden Versicherung einzuschränken:⁵⁰¹

1. über medizinische oder gesundheitliche Vorbehalte;
2. über eine Beitragserhöhung;
3. durch Anwendung einer zusätzlichen Karenzfrist;
4. durch einen reduzierten Versicherungsgrad.

Es scheint trotzdem vernünftig, dass der Gesetzgeber gesetzten Falls diese Praktiken reglementiert, um Missbrauch zu vermeiden. Insbesondere eine zeitliche Befristung der Vorbehalte wäre wünschenswert.

These

Damit das Antiselektionsrisiko eingeschränkt werden kann, muss die Einführung der freien Wahl im Bereich der weitergehenden Vorsorge einhergehen mit der Vertragsfreiheit und der Möglichkeit, medizinische Vorbehalte anzumelden. Diese Praktiken müssen indes zur Verhinderung von Missbrauch und der Wahrung der Rechte der Versicherten reglementiert werden.

5.2.4 Kontrolle des Anschlusses an eine Vorsorgeeinrichtung

In obligatorischen Systemen ist die Anschlusskontrolle zentral. Eine wirksame Kontrolle ist in einem System, in dem nicht mehr alle Arbeitnehmenden eines Arbeitgebers in derselben Vorsorgeeinrichtung vereint sind, sondern sich potentiell über mehrere Kassen verteilen, umso wichtiger. Die Beibehaltung einer institutionalisierten Kontrolle der Versicherungsunterstellung scheint von daher kapital zu sein. Die Kontrolle erstreckt sich indes lediglich auf die obligatorische Vorsorge. Der weitergehende Bereich ist davon ausgenommen.

Selbst wenn unterschiedliche Organisationsmodelle bestehen (zum Beispiel aus steuertechnischen Gründen), so ist die heutige Organisationsform, bei der die AHV-Ausgleichskasse den Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung prüft (Art. 11 BVG) und die Vorsorgeeinrichtung ihrer Aufsichtsbehörde Beitragszahlungsausfälle melden muss (Art. 58a Abs. 1 BVV2), bestens mit dem schweizerischen System vereinbar. Dieses Modell wäre mit der freien Wahl vereinbar. Allerdings fiel dann die Beitragserhebung weiterhin in die Zuständigkeit der Arbeitgebenden (Art. 331 Abs. 3 OR, Art. 66 BVG). Wirtschaftlich gesehen ist diese Lösung insofern vorteilhaft, als der Arbeitgeber ja bereits

⁵⁰¹ Helbling Carl (1991): *Les institutions de prévoyance et la LPP*, Bern, Stuttgart, Paul Haupt, S. 76.

andere Sozialversicherungsbeiträge erhebt (AHV/IV-Beiträge, Arbeitslosenversicherungsbeiträge usw.). Im internationalen Vergleich geht die Tendenz bei individualisierten Systemen, in der Absicht die Verwaltungskosten zu begrenzen, in Richtung Zentralisierung. Dabei scheint das schwedische Modell wegweisend zu sein, das sich auszeichnet durch Steuererleichterungen, eine zentralisierte Verwaltung der individuellen Konten über eine Ausgleichszentrale und einem staatlichen einheitlichen Leistungserbringer für Leibrenten.⁵⁰² Synergien mit den bereits bestehenden Systemen sollten genutzt und gefördert werden.

These

Die bestehenden Modalitäten für die Anschussskontrolle sind ausreichend und könnten an ein System mit freier Wahl der Pensionskasse angepasst werden.

⁵⁰² Fox Louise & Palmer Edward (2000): *New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?*, ISSA Research Programme, S. 25-28.

5.3 Leistungsniveau, Strategien und Risiken

5.3.1 Mindestgarantien

Das BVG bietet den Versicherten zurzeit mehrere Garantien:

1. Mindestzinssatz auf dem obligatorischen Teil der Altersguthaben (Art. 12 BVV2);
2. Mindestumwandlungssatz auf dem obligatorischen Teil der Altersguthaben (Art. 14 Abs. 2 BVG);
3. garantiertes Altersguthaben gemäss BVG (Art. 15 Abs. 1 BVG und Art. 18 FZG);
4. Mindestbetrag bei Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung (Art. 17 Abs. 1 FZG);
5. garantierte reglementarische Austrittsleistung (Art. 15 und 16 FZG) und mithin garantiertes Deckungskapital für den Rentenanspruch;
6. Schutz (begrenzt) bei Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung (Art. 56 BVG).

Bei der Einführung eines Systems mit Wahlfreiheit stellt sich das fundamentale Problem der Garantieansprüche. Wie sollen Verantwortung und Risiken auf die Versicherten übergehen, ohne dass dabei gleichzeitig auf Garantien beim Zinssatz oder Kapital verzichtet werden muss? Die Garantiebestimmungen der heutigen Gesetzgebung werden in der Tat als Hindernis für die Wahlfreiheit betrachtet: «*The most significant obstacle to expanded investment choice in the current system is the guaranteed rate of return required by the Swiss supervisor.*»⁵⁰³

Ein System mit Wahlfreiheit lässt sich demzufolge nicht mit Garantieleistungen vereinbaren, die ja naturgemäss eine Solidarität unter einem Versichertenkollektiv voraussetzen würden. Wird ein obligatorisches System (Modell ② und ③) beibehalten, können Garantien geboten werden. In einem Modell mit vollständiger Wahlfreiheit (Modell ①) hingegen, können die angesammelten Guthaben keinen Garantien unterstellt werden. Andernfalls würde dies konkret darauf hinauslaufen, dass die Vorteile bzw. Gewinne des Systems privatisiert würden, aber die allfälligen Nachteile bzw. Verluste "verstaatlicht" würden und somit quasi von der Gesellschaft getragen werden müssten.

These

Ein System mit vollständiger Wahlfreiheit lässt sich nicht mit der Gewährung von Garantien vereinbaren, die naturgemäss eine Solidarität innerhalb eines Versichertenkollektivs bedingt.

⁵⁰³ Queisser Monika & Whitehouse Edward (2003): *Individual Choice in Social Protection: The Case of Swiss Pensions* (Social, Employment and Migration Working Papers; 11), Paris, OECD, S. 28.

5.3.2 Kollektivtarifizierung oder Einzeltarifierung?

a) Austrittsmodalitäten bei Erreichen des Rentenalters

Eines der grundlegenden Probleme, die sich bei der Einführung eines Systems mit freier Wahl stellen, liegt in den Austrittsmodalitäten bei Erreichen des Rentenalters, nämlich die Umwandlung des angesparten Kapitals in eine Leibrente. Mit der Aufrechterhaltung der sozialen Ziele der beruflichen Vorsorge muss in einem individualisierten System auch die Möglichkeit beibehalten bleiben, die Austrittsleistung (ganz oder teilweise) in Form einer Rente zu beziehen. Dies ist mehrfach gerechtfertigt:⁵⁰⁴

1. Eine Rente bietet die Sicherung eines regelmässigen (und eventuell wertangepassten) Ersatzeinkommens bis zum Tod;
2. Eine Leibrente funktioniert nach dem Gegenseitigkeitsprinzip und ermöglicht die Begrenzung des Antiselektionsrisikos;
3. Vom verwaltungstechnischen Standpunkt gesehen⁵⁰⁵ gewährleistet eine Rente eine längere Kapitalbindung, da nicht nur die Zeitspanne der Kapitalbildung, sondern auch jene der Rentenauszahlung in Betracht gezogen wird.
4. Auf steuerlicher Ebene bietet die Kapitalauszahlung in Form einer Rente eine optimierte Veranlagung: die einbezahlten Beiträge sind von der Steuerpflicht ausgenommen und sind erst später bei Bezug der Austrittsleistung differenziert als Einkommen zu versteuern.

Der Bezug der Austrittsleistung in Rentenform hat aber auch gewisse Nachteile. Zum Beispiel liegt eine gewisse Entfremdung vom Kapital vor, die Umwandlung von Kapital in eine Rente ist häufig für die Versicherten nicht nachvollziehbar und unterliegt zudem der Inflation. So bildet ein gemischtes System, in dem ein Teilbezug des Kapitals möglich ist, ein Kompromiss, der auf grosses Interesse stossen dürfte. Allerdings gewährleistet einzig der Bezug in Rentenform die sozialen Ziele der beruflichen Vorsorge, namentlich für die wirtschaftlich schlechter gestellten Versicherten.

Die Problematik der Austrittsmodalitäten ist komplex und die Praxis zeigt, dass die Frage des Kapitalbezugs und der Verwendung der Austrittsleistung bei Erreichen des Rentenalters in allen untersuchten Ländern, mit der bemerkenswerten Ausnahme von Schweden⁵⁰⁶, vordringlich ist. Insbesondere zwei Aspekte stehen im Zentrum:

1. Die mit einer Umwandlung des Kapitals in eine Leibrente verbundenen Kosten, namentlich in Chile und dem Vereinigten Königreich, sowie der Kapitaltransfer aus einem Anlagefonds in eine Versicherungsgesellschaft;

⁵⁰⁴ Charpentier François (1996): *Retraites et fonds de pensions. L'état de la question en France et à l'étranger*, Paris, Economica, S. 338-344.

⁵⁰⁵ Unter der Bedingung natürlich, dass die Rente aus dem gleichen Fonds wie das angesammelte Kapital bedient wird. Diese Voraussetzung ist nicht in allen Ländern gegeben.

⁵⁰⁶ In Schweden wird der Kapitalbezug in Rentenform entweder durch ein staatliches System (1. Stufe) oder durch ein nationales Kollektivsystem (2. Stufe) garantiert. Die Versicherten können die Anlagestrategie frei wählen, der Vorsorgeplan wird allerdings von einem staatlichen System verwaltet. Es garantiert günstige Transferbedingungen und gleiche Bedingungen innerhalb der einzelnen Versichertenkollektive.

2. Der Einfluss des Kapitalbezugs auf das Verhalten der Versicherten, vor allem in Australien und den Vereinigten Staaten.

Vor allem in Australien wird das Fehlverhalten einiger Versicherter systembedingt gestützt, da diese ihr angesammeltes Kapital ab 55 Jahren beziehen und, wenn das Geld aufgebraucht ist, dann von staatlichen bedarfsabhängigen Rentenzuschüssen profitieren. Diese Beispiele zeigen auf, welche Probleme sich beim Übergang von der Kapitalbildung zum Kapitalverzehr stellen können.

b) Kollektivversicherung oder Einzelversicherung?

Gegenwärtig stützt sich die zweite Säule in der Schweiz auf verschiedene Akteure:

1. Autonome bzw. teilautonome betriebliche Pensionskassen, die das Personal eines Arbeitgebers (oder einer Unternehmensgruppe) versichern;
2. Gemeinschaftsstiftungen, die Arbeitgebende bestimmter Wirtschaftszweige oder Unternehmensbranchen in sich vereinigen;
3. (autonome oder Versicherungsgesellschaften angeschlossene) Kollektivstiftungen.

Diese Einrichtungen sind nach einem *Kollektivversicherungssystem* organisiert, da sie Personengruppen versichern. Der Begriff Kollektiv umschließt allerdings mehrere Kollektivebenen, die später noch behandelt werden. Die *Einzelversicherungen* im Gegensatz dazu betreffen individuelle Versicherungsverträge der Versicherungsgesellschaften mit Einzelpersonen. Diese Versicherungsgesellschaften verwalten sowohl Einzelverträge als auch Kollektivversicherungen. Bei Verträgen von Arbeitgebern für die berufliche Vorsorge ihrer Mitarbeitenden spricht man von *Gruppenversicherungen*.

In einem System der Wahlfreiheit wäre der Bezug in Rentenform nur auf der Basis von Einzelverträgen möglich, was eine wesentliche Steigerung der Rentenkosten zur Folge hätte. In der Tarifierung sind die verschiedenen Berechnungen, die zur Festsetzung der Prämienhöhe führen, beschrieben. Dabei werden für die Tarifierung von Kollektivversicherungen und Einzelversicherungen unterschiedliche Modi angewendet:

1. Die *Kosten für die Kundenwerbung* und folglich die Kostenlast für den Akquisitionsaufwand sind für Einzelversicherungen nachweislich höher als für Kollektivversicherungen mit der gleichen Anzahl Versicherter.
2. Die *Verwaltungskosten* und folglich die Kostenlast für den Verwaltungsaufwand sind bei Einzelversicherungen ebenfalls höher. Die individuelle Wahl der einzelnen Versicherten ist zu berücksichtigen (z. B. Rente mit oder ohne Hinterlassenenrente sowie Wahl des Gewinnpartizipationssystems). Gleichzeitig muss die Versicherungsgesellschaft zu den einzelnen Versicherten eine Geschäftsbeziehung unterhalten.
3. Einzelversicherungsverträge könnten nur mit Einrichtungen abgeschlossen werden, die unter die Bestimmungen der *Gesetzgebung über die privaten Versicherungseinrichtungen* fallen. Wegen ihres kommerziellen Charakters sind die privaten Versicherungseinrichtungen was das Vorsichtsprinzip angeht gesetzlich an striktere Regeln gebunden als die Pensionskassen.

Sie müssen dementsprechend für ihre Prämienberechnungen vorsichtigere Berechnungsmodi anwenden und grössere Reserven miteinbeziehen als Pensionskassen.

Zudem geht die Solidarität zwischen den beitragszahlenden Versicherten und Rentenbezügern innerhalb der Pensionskassen verloren, wenn zwischen Versicherten und Versicherungsgesellschaft Einzelverträge bestehen, die der Versicherer unbedingt erfüllen muss, und die Rentenbezüger damit nicht mehr in allfällig notwendige Sanierungsmassnahmen miteinbezogen sind (zum Beispiel mittels Rentenanpassungsstopp über einen gewissen Zeitraum). Insofern erscheint es nur als folgerichtig, dass der Gesetzgeber vom Versicherer höhere finanzielle Kapazitäten fordert als von einer Pensionskasse.

Demzufolge sind die Kosten für Einzelversicherungen immer höher als für Gruppenversicherungen, die ihren Kostenaufwand aufgrund des Masseneffekts senken können.

c) Kollektivbegriff in der zweiten Säule

Kollektivität gemäss versicherungstechnischer Tabellen

Für versicherungstechnische Berechnungen im Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge stehen verschiedene Tabellen zur Verfügung. Die EVK-, VZ- und BVG-Tabellen basieren auf den Versichertenbeständen der autonomen Pensionskassen. Die in diesen Tabellen aufgelisteten Faktoren gelten für den gesamten Versichertenbestand dieser Kassen und sind einzig nach Geschlecht unterteilt. Im Gegensatz zu den von den Versicherungsgesellschaften mit Prämienanpassung je nach Berufszugehörigkeit der Versichertengruppen angewendeten Tabellen, enthalten diese Tabellen keinerlei Indikation für zusätzliche Prämienzahlungen nach Berufsart. Bei den EVK-, VZ- und BVG-Tabellen handelt es sich im Übrigen um "Zeittabellen", während sich die Versicherungsgesellschaften zunehmend an "Generationentabellen" orientieren.⁵⁰⁷

Miteinbezug der persönlichen Daten jeder versicherten Person

Die Berechnung der Prämien sowie der versicherungstechnischen Werte kann bei einer Kollektivversicherung individuell oder kollektiv und mit oder ohne Miteinbezug aller persönlicher Daten der einzelnen Versicherten erfolgen. Die Prämien können demnach unterschiedlich festgesetzt werden, wobei vor allem die folgenden Faktoren ins Gewicht fallen:

- Geschlecht
- Alter der versicherten Person
- Zivilstand
- Alter des Ehepartners
- Anzahl betreuungsbedürftiger Kinder und deren Alter

⁵⁰⁷ Die versicherungsmathematischen VZ-Tabellen gibt es auch als Generationentabellen.

Auf diese Weise wird für jede versicherte Person eine Prämie unter Berücksichtigung der jeweiligen persönlichen Umstände bestimmt, was ein Zurückgreifen auf die in den Kollektivtabellen aufgelisteten Durchschnittswerte begrenzt. Man kann indessen eine Art Kollektivität schaffen, indem man bei der Prämienfestsetzung nicht von den persönlichen Umständen der einzelnen Versicherten ausgeht, sondern Mittelwerte anwendet. Zum Beispiel enthalten die EVK-, VZ- und BVG-Tabellen Anhaltspunkte über die durchschnittliche Anzahl der zu betreuenden Kinder nach Alter der versicherten Person oder über das durchschnittliche Alter des überlebenden Ehepartners.

Schaffung von Versichertengruppen bzw. Versichertenkollektiven

Eine Kollektivität kann auch auf der Ebene von Versichertengruppen bzw. Versichertenkollektiven erfolgen. Die Prämien werden für eine Gruppe von Einzelpersonen bestimmt, innerhalb derer alle die gleiche Prämie zahlen, und zwar unabhängig von der persönlichen Situation. Die Prämie wird folglich auf der Basis des Durchschnitts der Einzelprämien einer Versichertengruppe festgesetzt.

Einzel- oder Kollektivversicherung nach Risikoprofil

Ein Kollektiv kann auch auf ein Risikoprofil abgestimmt sein. Bei einem BVG-Plan zum Beispiel, erfolgt die Bildung von Altersguthaben individuell⁵⁰⁸, die Berechnung der Altersrente aber nach kollektiven Gesichtspunkten, da der Umwandlungssatz weder dem Geschlecht, noch dem Zivilstand der Versicherten Rechnung trägt. Die Prämien zur Deckung der Risiken von Invalidität und Tod können entweder jährlich auf der Grundlage der individuellen Daten bezahlt werden, wie dies in den Versicherungsgesellschaften praktiziert wird, oder auf kollektive Weise, indem eine Durchschnittsprämie für das gesamte versicherte Personal festgesetzt wird, wie dies die meisten Pensionskassen handhaben. Bei den Leistungsprimatplänen werden die drei Risiken *Alter*, *Invalidität* und *Tod* häufig kollektiv miteinbezogen.

Vor- und Nachteile der Kollektivität

Versichern heisst, ein Risiko kollektiv abzudecken, indem man sich auf Eintretensmittelwerte stützt und anschliessend die Kosten auf eine Gruppe von Personen verteilt. Diese Verteilung ermöglicht Kosteneinsparungen bei der Risikodeckung, die andernfalls jede versicherte Person selber zu tragen hätte. Die Versicherungseinrichtung übernimmt ein Risiko und zieht dafür im Gegenzug Prämien ein. Die Versicherungseinrichtung geht das Risiko ein, dass die effektiven Kosten des versicherten Ereignisses (weit) vom geschätzten Durchschnittswert des gleichen Ereignisses entfernt liegen. Bei Einzelversicherungen wird die Kollektivität auf ein striktes Minimum reduziert. Bei Kollektivversicherungen hingegen, wo meist für alle gleich hohe Prämien anfallen, die sich aus Mittelwerten ergeben, steht der Kollektivgedanke viel stärker im Vordergrund.

Die Berücksichtigung der Eintrittsdurchschnittswerte erfolgt nach versicherungstechnischen Grundlagen, die der persönlichen Situation der Versicherten mehr oder weniger stark Rechnung tragen. Die Festlegung von Kollektivprämien geschieht durch die Ermittlung von Mittelwerten, die auf statistischen Daten von Einzelpersonen beruhen. Je näher die Prämien der Versicherten beieinander liegen, d.h. je grösser die Kollektivität ist, umso grösser ist das Risiko für die Vorsorgeeinrichtung,

⁵⁰⁸ Die Verwaltung des Sparguthabens erfolgt aber dennoch auf kollektive Weise, ebenso die Kapitalgarantie.

dass die effektiven Versicherungskosten von der Realität abweichen. Dennoch, je grösser der Versichertenbestand, umso geringer das Ausmass des zu tragenden Risikos, dank des Masseneffekts (grosse Anzahl Mittragende).

d) Auswirkungen auf die drei Modelle

Modell ③ wird die aktuelle Form der zweiten Säule nicht grundlegend verändern, bietet aber den Versicherten eine grössere Wahl innerhalb der bestehenden Strukturen. Entsprechend bleibt der Kollektivitätsgedanke im Sinn der zweiten Säule bei diesem Modell erhalten. Die Rentenumwandlung und die Tarifierungsgrundsätze werden sich im Vergleich zur heutigen Situation kaum verändern.

Auf Modell ① und den weitergehenden Teil von Modell ② sind indessen unterschiedliche Auswirkungen zu erwarten. Die Beschreibung der Modelle enthält keine Angaben darüber, ob die zur Fondsverwaltung verwendeten Einrichtungen auch Leibrenten ausbezahlen müssen, oder ob die Leibrenten Sache der Versicherungsgesellschaften sind, und zwar unabhängig von den Anlagefonds (wie in Chile und dem Vereinigten Königreich der Fall, und in geringerem Ausmass in Australien). Eine zentral geführte staatliche Organisation nach dem schwedischen Modell scheint nicht angebracht, da die berufliche Vorsorge in der Schweiz institutionell gesehen auf einem nicht staatlichen⁵⁰⁹ System basiert. Wie letztlich das Organisationsmodell auch immer aussehen mag, die Tarifierung findet bei Modell ① und ② auf der Grundlage einer Einzelversicherung und nicht von Gruppen statt. Die Kostenfolgen sind für die Versicherten erheblich, für gewisse Versichertenkategorien mit *schlechten* Risiken sogar dramatisch. Da die Kosten für den Bezug in Rentenform gegenüber einen Kapitalbezug entsprechend teurer zu liegen kommen, ist es wahrscheinlich, dass die Versicherten sich häufiger für den Kapitalbezug⁵¹⁰ entscheiden, falls gesetzlich und steuertechnisch zugelassen. Bei einem Kapitalbezug geht indes neben dem *Inflationsrisiko*⁵¹¹ zusätzlich auch das *Langlebigkeitsrisiko*, das zum jetzigen Zeitpunkt teilweise durch die Berufsvorsorgeeinrichtungen übernommen wird, ganz auf den Versicherten über.

⁵⁰⁹ Ausgenommen natürlich, wenn der Staat als Arbeitgeber für sein Personal Massnahmen getroffen hat.

⁵¹⁰ In Australien werden knapp 75% der Guthaben in der Form von Kapital und nicht als Rente bezogen. Zugegebenermassen begünstigen auch andere Elemente dieses Verhalten. In der Schweiz wird der Kapitalbezug in etwa dem gleichen Verhältnis der Auszahlung einer Rente vorgezogen, vor allem im Bausektor.

⁵¹¹ Versicherte mit Renten zum Nominalwert, das heisst der Kostenentwicklung nicht angepasste Renten, tragen bereits jetzt das Inflationsrisiko. Die aktuelle Gesetzgebung sieht vor, dass die Inflation durch die Auszahlung von Überschüssen ausgeglichen werden kann (Art. 36 Abs. 2 BVG).

These

In einem System mit freier Wahl für die weitergehende Vorsorge können die Grundsätze der kollektiven Tarifierung nicht auf die Versicherten als Einzelpersonen angewendet werden. Daraus erfolgt der Verlust der für ein Versichertenkollektiv bezeichnenden Solidarität, was wiederum die Vorsorgekosten erhöht, denn die gemeinsame Deckung eines Risikos durch eine Gruppe ermöglicht eine Kostensenkung gegenüber einer Risikodeckung, die einzeln durch jeden Versicherten selber getragen werden muss.

Es ergeben sich auch tiefere Verwaltungskosten für ein Versichertenkollektiv, als wenn die gleiche Gruppe Einzelverträge hätte. Das Gleiche gilt für die Akquisitionskosten.

5.3.3 Weitergehende Vorsorge: Positive und negative Anreize

Die Unternehmen und der Staat haben sich hauptsächlich aus folgenden Gründen dazu veranlasst gesehen, ab Mitte der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts für ihre eigenen Mitarbeitenden erste Vorsorgeeinrichtungen einzurichten:⁵¹²

1. Langfristige Treue zum Arbeitgebenden sollte erreicht werden, indem man sich der Dienste der besten Mitarbeitenden sicherte;
2. Verbesserung des Produktionsprozesses durch Ablösung älterer Arbeitnehmender durch jüngere;
3. Wunsch, die ehemaligen Mitarbeitenden gegen Unvorhergesehenes zu schützen.

Die Arbeitswelt hat indessen in den vergangenen Jahrzehnten eine bedeutende Entwicklung durchgemacht und ist gezeichnet von verschiedenen Faktoren: gesteigerte Mobilität der Arbeitnehmenden, tiefgreifende Restrukturierungen, einhergehend mit dem Wegfallen einiger Industriesektoren, Frührentenprogramme, Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit und allgemein eine wechselseitig geringere Loyalität sowohl gegenüber den Arbeitgebenden als auch den Arbeitnehmenden⁵¹³. Es herrscht weltweit ein allgemein raues Klima für Vorsorgesysteme und eine Steigerung der gemeinsamen Bemühungen in Zeiten, in denen die Verschlechterung der demografischen Verhältnisse nicht mehr durch ausserordentliche Erträge aus den Finanzmärkten aufgefangen wird und eine erste Welle der Babyboomgeneration das Rentenalter erreicht.

⁵¹² Vgl. zum Beispiel Vorwort von Sass Steven (1996): *Les gages du temps. Une histoire des fonds de pension américains*, Paris, Montchrestien, S. 12f.

⁵¹³ Vgl. zum Beispiel Charpentier François (1996), S. 30-32.

Hinzu kommt ein weiteres Element, das die Arbeitgebenden von einem verstärkten Engagement in der beruflichen Vorsorge abhalten dürfte: Die Anwendung von Buchführungsstandards nach dem *Fair-Value-Prinzip* [fair value]. Es handelt sich dabei namentlich um amerikanische und internationale Standards, die den Unternehmen die Verbuchung von hohen, manchmal gar exorbitanten Vorsorgekosten⁵¹⁴ für alle Systeme mit Mindestgarantien (bei definierten Leistungen) auferlegen. Für Unternehmen, die diesen Buchführungsstandards unterliegen, ist es natürlich vorteilhaft, ihr bilanziertes Anlagerisiko auf die Angestellten zu übertragen.

Die Tatsache, dass sich die Unternehmen allmählich aus der beruflichen Vorsorge zurückziehen, ist nicht einfach nur eine Arbeitshypothese, sondern stellt eine Realität dar. Davon betroffen sind beispielsweise die angelsächsischen Sozialsysteme, wo ein Rückzug des Privatsektors aus der beruflichen Vorsorge festzustellen ist, der sich durch die Auflösung von Vorsorgeplänen mit definiertem Leistungsumfang in mittleren und grossen Unternehmen⁵¹⁵ bemerkbar macht. Rein theoretisch bietet ein beitragsorientierter Vorsorgeplan den Versicherten an sich keine schlechteren Bedingungen als ein leistungsorientierter Plan. Die Kosten einer Leistungseinheit (zum Beispiel ein Franken) sind in beiden Systemen gleich hoch. In der Praxis hingegen zeigt sich, dass ein Rückgang der leistungsorientierten Pläne immer mit einem Rückgang des Leistungsniveaus für die Versicherten einhergeht und mit tieferen Beiträgen verbunden ist.⁵¹⁶

Auch wenn dies in der Schweiz⁵¹⁷ noch nicht der Fall ist, so stellt die Idee einer Beitragsplafonierung in Zeiten des Ausgabenwachstums doch eine Realität dar. In Anbetracht dessen, dass einige Arbeitgeber hier ihr Engagement in der beruflichen Vorsorge ebenfalls überdenken, stellt sich in diesem Kontext die Frage, welche Auswirkungen mit der Einführung von Systemen mit Wahlfreiheit zu erwarten sind. Modell ③ dürfte, wie bereits erwähnt, insofern keine markanten Unterschiede zur heutigen Situation aufweisen, als Arbeitgeber mit vielen Angestellten weiterhin unabhängige Stiftungen als hauptsächliches Organisationsmodell aufrechterhalten. Im Gegensatz dazu würden die Modelle ① und ② wesentliche Änderungen in das aktuelle System bringen: Die Angestellten müssten selber Lösungen für ihr angespartes Kapital suchen und diese allenfalls den eigenen Bedürfnissen anpassen, sind aber auf alle Fälle nicht mehr an den Arbeitgeber gebunden. Der Arbeitgeber erfüllt in diesem System höchstens noch eine administrative Funktion.⁵¹⁸ Die Modelle ① und ② stellen also für die Arbeitgebenden Anreize zur Begrenzung ihres Engagements dar:

1. Die betrieblichen Pensionskassen verschwinden, genauso wie das dazugehörige gute Image, welches sie früher den Unternehmen verliehen hatten;

⁵¹⁴ Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass gemäss Schweizer Gesetzgebung die Vorsorgeeinrichtung rechtlich vom Arbeitgeber unabhängig ist. Zudem entspricht der im Rahmen dieser Standards angewendete Diskontierungssatz einem Obligationenmarktwert erstklassiger Unternehmen, der massgeblich vom technischen Zinssatz abweichen kann, der in erster Linie eine sehr langfristige Ertragsersparung wiedergibt.

⁵¹⁵ Vgl. insbesondere American Association of Retired Persons (2005): *The British Pension System: Lessons for the US Pension Debate*, A Lecture by Adair Turner, Global Aging Program, Washington, AARP. Pensions Commission (2004): *Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO, S. 80-92. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003): *Retirement Provisions in Scary Markets. «Lessons in Member Investment Choice»* (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation, S. 3f. Davis Philip E. (2000): *Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK* (Discussion paper; PI-9), London, The Pensions Institute, S. 13f.

⁵¹⁶ Pensions Commission (2004), S. 88-92.

⁵¹⁷ Die 1. BVG-Revision hat vielmehr die Bemühungen der Arbeitgebenden im Bereich der obligatorischen Vorsorge gefördert und die ebenfalls im Bereich der weitergehenden Vorsorge anzuwendenden Richtlinien verstärkt.

⁵¹⁸ Er leistet natürlich weiterhin seine Beitragszahlungen. Diese Funktion ist allerdings unabhängig von der Systemorganisation und gesetzlich vorgegeben.

2. bei der freien Pensionskassenwahl, wo die Beitragshöhe ja gerade zum Wahlkriterium werden kann, werden die Sozialbeiträge in direkte Konkurrenz mit anderen Abgeltungsformen treten, die teilweise kurzfristige zu erreichende Perspektiven bieten.

Die Einführung der Wahlfreiheit und die damit verbundene Trennung von Unternehmen und Vorsorgeeinrichtung kann einigen Arbeitgebenden als Vorwand dienen, sich schrittweise aus der weitergehenden Vorsorge zurückzuziehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich damit ein Rückgang der Gesamthöhe der Vorsorge ankündigt, möglich ist allerdings ein Übergang auf flexiblere Abgeltungsformen, die weniger einschränkend sind und kurzfristige Vorteile bieten.

Ein System der freien Wahl bietet auch für die Arbeitnehmenden gewisse Vorteile:

1. Dadurch, dass die Arbeitnehmenden regelmässig selber eine aktive Wahl treffen müssen, sind sie besser in den Entscheidungsprozess miteingebunden, als wenn die Entscheidungen an deren Stelle getroffen werden,⁵¹⁹
2. Durch die Unabhängigkeit der Vorsorgeeinrichtung vom Arbeitgeber kann ein Arbeitnehmender freier die Stelle wechseln und die Deckung bei der gleichen Kasse beibehalten.

Bietet die Wahlfreiheit nun aber den Versicherten die Möglichkeit, die Beitragshöhe selber zu bestimmen, so besteht das Risiko, dass diese einen Teil ihres Einkommens anderweitig verwenden. In diesem Bereich spielen die steuerlichen Anreize eine wichtige Rolle. Empirische Untersuchungen haben allerdings hervorgebracht, dass die freiwilligen Ansätze, die besonders in den traditionell als allgemein liberal geltenden Ländern entwickelt sind, tiefere Deckungsgrade aufweisen als die obligatorischen Ansätze (unabhängig davon, ob sie aus vertraglichen Vereinbarungen oder gesetzlichen Obligationen herrühren).⁵²⁰

These

Die Einführung eines Systems der freien Wahl mit tiefgreifendem Paradigmenwechsel birgt das Risiko, dass die Arbeitgeber dadurch dazu veranlasst werden, sich aus der überobligatorischen Berufsvorsorge zurückzuziehen.

⁵¹⁹ Erfahrungswerte aus den untersuchten Ländern zeigen, dass sich die Versicherten tendenziell passiv verhalten, was sich insbesondere in der Entscheidung für die vom System vorgeschlagene Standardlösung niederschlägt.

⁵²⁰ Vgl. zum Beispiel Rein Martin & Turner John (2004): «Pathways to Pension Coverage», in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 297.

5.3.4 Risikotransfer und Risikoindividualisierung im Anlagebereich

a) *Einleitende Bemerkungen*

Die freie Wahl der Anlagestrategie ist natürlich ein wichtiges Element bei der Individualisierung in einem kapitalisierten Vorsorgesystem. Sie gründet auf der mikroökonomischen Analyse und steht für die Markteffizienz. Dementsprechend werden in einem Markt des freien Wettbewerbs die rationell denkenden und gut informierten Akteure versuchen, ihr Wohlstandsniveau zu maximieren. Folglich wird jeder Akteur, je nach Informationsstand und Risikobereitschaft eine effiziente⁵²¹ Anlagestrategie wählen. In Wirklichkeit treffen die nach rationellen Vorgaben ermittelten Vorgaben genauso selten ein, wie man sich auf optimale Informationen stützen kann, was folglich zu Marktineffizienzen führt.

Der Garantiebegriff (das heisst die Risikobegrenzung) muss deshalb für die Kapitalanlagen relativiert werden. In einem (ganz oder teilweise) kapitalfinanzierten System trägt der Versicherte das Anlagerisiko bei beitragsorientierten Plänen, während das Risiko bei leistungsorientierten Plänen von der Vorsorgeeinrichtung getragen wird.⁵²² Eine Risikogarantie kann indessen niemals vollumfänglich zum Greifen kommen. Ist eine Vorsorgeeinrichtung nämlich langfristig nicht in der Lage, einen dem tatsächlichen Bedürfnis entsprechenden Ertrag zu generieren, muss sie diese Rentabilitätsinsuffizienz in irgendeiner Weise (Leistungssenkung, Beitragserhöhung usw.) auf ihre Versicherten⁵²³ abwälzen. Folglich ist die Übernahme des Anlagerisikos durch die Vorsorgeeinrichtung nur dann wirksam, wenn diese über eine insgesamt ausreichende Finanzierung verfügt.

Im heutigen System übernehmen die Versicherten bereits einen Teil des Anlagerisikos. Kann nämlich eine Vorsorgeeinrichtung keine anhaltenden bedarfsgerechten Erträge generieren, bleibt ihr auf die Dauer nichts anderes übrig, als die Beiträge zu erhöhen oder das Vorsorgeziel zu senken. Im Besonderen übernehmen die Versicherten bei beitragsorientierten Kassen die folgenden zwei Risiken: das finanzielle Risiko (im Zusammenhang mit dem Vermögensertrag) und das versicherungstechnische Risiko, die im Umwandlungssatz miteinander kombiniert sind. Zudem tragen sie das Risiko einer Unterdeckung, allerdings im Rahmen der Kollektivverwaltung von Vorsorgeinstitutionen, die verpflichtet sind, Wertschwankungsreserven zu bilden, um allfällige Vermögensverluste aufzufangen.⁵²⁴

⁵²¹ Eine Vermögensanlage wird als *effizient* bezeichnet, wenn sie bei gegebener Risikohöhe die Höchstrendite erzielt, beziehungsweise bei gegebener Ertragsquote ein Minimalrisiko ausweist. *Risiko* bedeutet hier *Rentabilitätsschwankung*.

⁵²² Ein schweizerischer Leistungsplan im Beitragsprimat gemäss BVG, stellt insofern eine Zwischenlösung dar, als es sich um einen Plan mit definierten Beiträgen handelt, der aber bestimmte Garantien (Mindestertragsquote, Umwandlungssatz usw.) und Leistungen bietet, die ihrerseits von anderen Leistungen abhängig sind.

⁵²³ Jegliche Änderung der Finanzierungsmodalitäten in der geltenden Gesetzgebung wirkt sich selbstverständlich auch auf die Arbeitgebenden aus.

⁵²⁴ Diese Pflicht ist mit der Einführung des neuen Rechnungslegungsstandards GAAP RPC 26 (Art. 47 Abs. 2 BVV2) formell gültig geworden.

Ratschläge aus der Verhaltensökonomie

Parallel zur traditionellen Wirtschaftslehre hat sich ab den 70er-Jahren, basierend auf den Konzepten des Homo oeconomicus, Konzepte effizienter Märkte und rationeller Wahlmöglichkeiten also, eine Wirtschaftslehre entwickelt, die hauptsächlich durch soziologische und sozialpsychologische Lehren beeinflusst war und unter der englischen Bezeichnung behavioural economics (Verhaltensökonomie) bekannt wurde. Diese Denkrichtung hat namentlich die aus der psychologischen Forschung bekannte Entscheidungsprozessanalyse in die neoklassische Wirtschaftslehre eingeführt.

Im Folgenden nun einige Elemente aus den verschiedenen, hauptsächlich in den USA ausgeführten Forschungsarbeiten, die im Bereich der freien Pensionskassenwahl Anwendung finden.⁵²⁵

- *Einzelpersonen, die vor komplexen finanziellen Entscheidungen mit langfristiger Auswirkung stehen, treffen keine Entscheidungen, ausser sie werden durch äussere Einflussnahme (Staat, Arbeitgeber oder Anlageberater) dazu gedrängt.*
- *Die individuellen Entscheide hängen stark von der Art ab, wie die Fragen gestellt werden, und sind geprägt von einer eigentlichen Verhaltensimmobilität der betroffenen Person. Man spricht von Suggestionskraft.⁵²⁶*
- *Die Fragemethodik und der Trägheitsfaktor wirken sich stärker auf die Entscheidungen aus, als Informationen oder Ratschläge.*
- *Die Anlageentscheide sind stark von der Art und Weise beeinflusst, wie die Auswahl präsentiert wird.*
- *Wird eine Person mit einer zu komplexen Auswahl konfrontiert, versucht er, der Entscheidung auszuweichen.*

Zusammenfassend zeigt die Verhaltensforschung, dass eine Einzelperson, sobald Entscheidungen im Zusammenhang mit ihrer Vorsorgeplanung gefasst werden müssen, nicht als unabhängiger und rational denkender Akteur betrachtet werden kann, der nach unabhängigen und ausgewogenen Kriterien Urteile fällt. In gewissen Situationen kann man eine Person sogar dahingehend lenken, dass sie gegen die eigenen Interessen handelt.⁵²⁷

⁵²⁵ Gemäss Pensions Commission (2004), S. 206-210.

⁵²⁶ Ein individuelles Rentensystem mit automatischem Versichertenanschluss (mit der Möglichkeit, wieder auszutreten [opt out]) weist eine deutlich höhere Teilnahmequote auf als ein System, in dem sich die Versicherten selber für einen Beitritt entscheiden können [opt in]. Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001): «The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behaviour», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, Nr. 4, S. 1149-1187.

⁵²⁷ Mitchell Olivia S. & Uktus Stephen P. (2004): «Lessons from Behavioral Finance for Retirement Plan Design», in *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance*, New-York, Oxford, Oxford University Press, S. 30f.

b) Voraussetzungen für die freie Wahl

An dieser Stelle drängt sich eine Untersuchung der notwendigen Rahmenbedingungen bei der Einführung einer Wahlfreiheit im Anlagebereich auf. Da die Sozialziele der beruflichen Vorsorge aufrechterhalten bleiben müssen, kommt man folglich um eine Risikobegrenzung nicht herum. Es gilt zu verhindern, dass massive Wertschwankungen diese Ziele gefährden. So werden prudentielle Verwaltungsregeln umso bedeutender, je näher die Pension rückt. Das Vorsichtsprinzip ist in der Tat insofern angezeigt, als eine Wertschwankung zu Anfang und am Ende der beruflichen Laufbahn nicht die gleiche Auswirkung zeitigt:

1. Am Anfang der beruflichen Laufbahn wirkt sich eine Wertschwankung nur auf einen minimalen Teil des gesamten anzusparenden Guthabens aus, während sich Wertschwankungen am Ende der Laufbahn praktisch auf den gesamten Betrag auswirken;⁵²⁸
2. Bei einer gegebenen Vermögensanlage steht die potentielle Volatilität eines Portefeuilles in direktem Zusammenhang mit dem Anlagehorizont: je kürzer der Horizont, desto stärker die Volatilität.⁵²⁹

Der Anlagehorizont für Vorsorgekapital kann äusserst langfristig ausgerichtet sein. Folglich erfordern die zu wählenden Strategien im Zusammenhang mit der Anlageverwaltung von den Versicherten ein beachtliches Mass an Wissen und Informationen, damit diese in der Lage sind, die Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem zeitlich gesetzten Horizont zu bewältigen, ohne sich dabei durch konjunkturelle Aspekte beeinflussen zu lassen.

In diesem Zusammenhang bringt CLARE vier wesentliche Voraussetzungen vor, die das gute Funktionieren eines Systems mit freier Anlagewahl gewährleisten.⁵³⁰

1. Die Versicherten müssen klare und vollständige Informationen erhalten, vor allem betreffend Kommissionen, Gebühren und Kosten;
2. Den Versicherten muss eine angemessene Schulung angeboten werden, damit sie sich bei der Evaluation von Vorsorgeeinrichtungen und/oder Anlagefonds auf die wesentlichen Aspekte der zukünftigen Performance konzentrieren können;
3. Es müssen den Umständen, den Bedürfnissen der Versicherten sowie den Vorsorgezielen entsprechende Investitionsstrategien zur Verfügung stehen;
4. Die Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen und eine allfällige Finanzberatung für die Versicherten müssen im Interesse der Versicherten organisiert sein und handeln.

c) Freie Wahl der Anlagestrategie im Rahmen der drei Modelle

Bei der Beschreibung der drei Modelle wird nur im Modell ③ die Möglichkeit einer Wahl der Anlagestrategie ausdrücklich erwähnt. Die Modelle ① und ② behandeln das Thema der freien Wahl

⁵²⁸ Vgl. Weltbank (1994), S. 207, 330.

⁵²⁹ Die Volatilität einer Kapitalanlagekategorie ist Funktion der Quadratwurzel ihrer Laufzeit.

⁵³⁰ Clare Ross (2003): *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales, S. 29.

der Vorsorgeeinrichtung ohne speziell auf die Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Anlagestrategien innerhalb der gleichen Vorsorgeeinrichtung einzugehen. Für einen zweckmässigen linearen Vergleich, legen wir indessen die Annahme zugrunde, dass die Modelle ① und ② den Versicherten ebenfalls die Möglichkeit der Wahl zwischen mehreren Anlagestrategien bieten. Folglich unterscheiden sich die drei Modelle, was die freie Anlagewahl betrifft, nicht voneinander, obgleich Modell ② und ③ die freie Wahl auf den weitergehenden Bereich beschränken.

Die Versicherten haben die Möglichkeit, zwischen mehreren Anlagestrategien zu wählen, die dem Risiko-/Ertragsverhältnis unterliegen. Theoretisch steigt die zu erwartende Rendite im Verhältnis zur Risikohöhe (bzw. der Volatilität). Den Versicherten werden also eine bestimmte Anzahl Fonds mit unterschiedlichen Anlagemerkmalen zur Verfügung gestellt, aus denen sie dann für die Investition ihres Kapitals wählen müssen. Die Fonds können je nach Risikohöhe in Gruppen unterteilt sein, allenfalls mit der Möglichkeit, das angesparte Guthaben auf mehrere verschiedene Fonds zu verteilen. Damit die freie Wahl fortwährend bestehen bleibt, müssen die Versicherten auch regelmässig die Fonds wechseln können, und zwar ohne Kostenfolge und ohne nicht-monetäre Hindernisse, die sie davon abhalten könnten. Um die Kosten zu begrenzen muss der Fondswechsel indessen reglementiert und zeitlich begrenzt werden (zum Beispiel ein Fondswechsel pro Jahr). Eine Reglementierung⁵³¹ muss Bestimmungen über eine Anlagebegrenzung nach Vermögenskategorie enthalten, um zu vermeiden, dass zu hohe Risiken eingegangen werden. Zum Beispiel eine nach Alter entwicklungsfähige Reglementierung, die jüngeren Personen eine grössere Wahlfreiheit zugesteht als älteren kurz vor der Pensionierung stehenden Personen, damit der Risikobereitschaft und den Folgen bei Kapitalverlust in jeder Altersklasse entsprechend Rechnung getragen werden kann.⁵³² Die Versicherten, die es vorziehen, selber keine Wahl zu treffen, werden direkt einem Standardfonds mit ausgewogener Anlageverteilung zugewiesen.⁵³³ Allerdings beantwortet dies nicht die Frage nach der Zweckmässigkeit des automatisch zugewiesenen Standardfonds und seiner Angemessenheit für den Versicherten: *«Getting the default 'right' could have a tremendous impact on the distribution of retirement savings available to individuals»*⁵³⁴.

Beim Modell ③ schliesslich, stellt sich neben dem Problem der gewährten Garantien, besonders im Rahmen des Freizügigkeitsgesetzes, das sich ebenfalls auf die weitergehende Vorsorge erstreckt, das Problem der Gleichbehandlung der Versicherten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob im Fall einer Liquidation, Fusion, vorzeitigem Rückzug (Austrittsleistung, Kapitalrückzug für den Erwerb von Wohneigentum, Scheidung usw.) oder anderen ähnlichen Situationen die Versicherten mit riskanten Anlagen von der gleichen Garantiehöhe profitieren sollen, wie die Versicherten, die eine konservative Strategie verfolgt haben. In einem gesetzlich geregelten bzw. reglementierten Rahmen, der Garantien bietet, stellt sich die Gleichbehandlungsproblematik dann, wenn die Versicherten abweichende Strategien wählen, die zum Beispiel bei einigen dazu führen, dass sie Kapitalverluste erleiden und bei anderen, dass sie ihr Kapital halten oder vergrössern können.

⁵³¹ Denkbar wäre eine nach dem geltenden Modell gemäss Artikel 53 folgende BVV2 ausgestaltete Reglementierung.

⁵³² In Chile, wo die fünf zur Verfügung stehenden Anlagefonds nach Risiko unterteilt sind, dürfen die Versicherten ab einem bestimmten Alter (56 Jahre bei Männern und 51 Jahre bei Frauen) sich nicht mehr für eher riskante Fonds entscheiden.

⁵³³ In Schweden ist zum Beispiel der Standardfonds besonderen Einschränkungen unterstellt und kann nicht wie die anderen Anlagefonds eine freie Mittelverteilung vornehmen.

⁵³⁴ Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001), S. 1186.

d) Ausbildung, Motivation und Finanzberatung

Bildung bzw. Schulung und Motivation der Akteure sowie die Arbeitsweise allfälliger Finanzberater stellen bei der individuellen Anlageverwaltung entscheidende Elemente dar. Komplexe Anlageverfahren und der in Betracht zu ziehende äusserst lange Zeithorizont stellen sehr hohe Anforderungen an den Wissens- und Informationsstand der Beitragszahlenden. Demzufolge sind Einführungs- und Weiterbildungskurse unerlässlich, damit die Versicherten ihre Wahl unter angemessenen Umständen treffen können. Dabei stellt sich natürlich die Frage nach dem (finanziellen und zeitlichen) Aufwand für diese Ausbildung und wer für diese Kosten aufkommt: der Arbeitnehmende, die von ihm gewählte Vorsorgeeinrichtung, der Arbeitgeber oder der Staat? Ermöglicht man eine freie Anlagewahl, müssen auch die Mittel für die Erlangung der nötigen Sachkenntnis geboten werden. Sonst läuft man Gefahr, ein System zu schaffen, nur ein paar Privilegierten mit finanztechnischem Wissen vorbehalten bleibt.

Die Frage, ob die Arbeitnehmenden überhaupt dazu bereit sind, sich mit der Verwaltung ihres Kapitals in diesem Ausmass zu befassen, ist berechtigt. Abgesehen von der Komplexität der Materie, scheinen Sachkenntnis, Zeit oder einfach der Wille zu fehlen: «*When people are forced to make decisions for which they lack the requisite expertise, the consequence are likely to be lost time, bad choices, anxiety and self-recrimination.*»⁵³⁵ Die gemachten Erfahrungen in den verschiedenen Vergleichsländern der Studie haben gezeigt, dass die Lust der Arbeitnehmenden, sich aktiv an der Verwaltung ihres Vermögens zu beteiligen, eher verhalten ist, und dass sich die Arbeitnehmenden in dieser Beziehung ausgesprochen träge verhalten.⁵³⁶ Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass sich die Versicherten persönlich nicht unbedingt besser fühlen, wenn sie einem breiteren Angebot an Auswahlmöglichkeiten gegenüberstehen.⁵³⁷

Sollte sich herausstellen, dass der Verkauf von Anlagefonds durch die Vermittlung von *Finanzberatern* oder anderen Börsenmaklern bewilligt wird, gilt es, diesen Berufsstand und die Bedingungen für deren Honorar strikte zu reglementieren. Die Verkaufsbedingungen dürfen die Versicherten, die korrekt über die Risiken des Produkts, an dem sie sich beteiligen, zu informieren sind, nicht finanziell belasten. Die Abgeltung der Makler muss so reglementiert sein, dass diese nicht dazu verleitet werden, missbräuchliche Geschäfte zu tätigen, die gegen die üblichen ethischen Regeln verstossen. Diese Leitplanken sind unerlässlich, wenn Skandale mit missbräuchlichen Verkäufen, wie im Vereinigten Königreich, verhindert werden sollen. Es gilt also, unbedingt das Interesse der Versicherten zu wahren.⁵³⁸

⁵³⁵ Loewenstein George (1999): «Is More Choice Always Better?», *Social Security Brief*, Nr. 7, S. 6.

⁵³⁶ In einem anderen Zusammenhang in der Schweiz durchgeführte Studien über das Funktionieren der freien Krankenkassenwahl haben ergeben, dass sich die Versicherten in diesem Bereich ausserordentlich passiv verhalten. Durchschnittlich wechseln weniger als 4% der Versicherten die Krankenkasse jedes Jahr. Colombo Francesca (2001), S. 26-37.

⁵³⁷ Benartzi Shlomo & Thaler Richard H. (2001): «How Much Is Investor Autonomy Worth?», *The Journal of Finance*, Vol. 57, Nr. 4, S. 1593-1616.

⁵³⁸ QUEISSER & WHITEHOUSE bestehen in ihren Ausführungen auf Grund der in England gemachten Erfahrungen und den daraus gezogenen Lehren auf Massnahmen zum Schutz der Versicherten vor ungünstigen Entscheidungen sowie auf die notwendige Transparenz in einem System der Wahlfreiheit. Queisser Monika & Whitehouse Edward (2003), S. 33.

e) **Risikotransfer auf die Versicherten**

Die freie Wahl der Anlagestrategie geht letztlich auch mit einem weiteren Transfer der Risiken auf die Versicherten einher. Wir haben zu Anfang darauf hingewiesen, dass es keine absolute Ertragsgarantie gibt. Keine Vorsorgeeinrichtung kann eine solche Garantie abgeben, da die zukünftige Vermögensperformance ungewiss ist und niemand die zukünftige Entwicklung vollständig kontrollieren kann, besonders bei dermassen langen Zeithorizonten. Im heutigen System wird das Anlagerisiko zwar individuell übernommen, aber im Rahmen eines Versichertenkollektivs. Eine Vorsorgeeinrichtung kann den Risiken anders begegnen als die einzelnen Individuen ihres Versichertenbestands und ist zudem in der Lage, einen Zeithorizont anders als eine Einzelperson einzuschätzen. Sie kann ausserdem auch kollektive Wertschwankungsreserven bilden zum Auffangen von temporär rückläufigen Vermögenswerten.

Zudem ist der einzelne Versicherte den zeitlich bedingten Vermögensschwankungen viel stärker ausgesetzt als ein Kollektiv, da dieses über einen wesentlich längeren Zeitraum planen kann. Aufgrund des Gegenseitigkeitsprinzips sind die Versicherten in einer Pensionskasse von einem konjunkturbedingten Rückgang der Vermögenswerte nicht direkt betroffen. Demgegenüber wird bei einer frei wählbaren Vorsorge die Höhe der Leistungen entsprechend gekürzt (wegen Vermögenswertverlust und eventuell Rückgang des Umwandlungssatzes, der den Marktverhältnissen angepasst werden muss), wenn diese in einer ungünstigen Konjunkturlage bezogen werden. Chile liefert dazu ein aufschlussreiches Beispiel: Die effektive Performance der Anlageinvestitionen hat 1995 und 1998 $-2,5\%$ bzw. $-1,1\%$ betragen. Die Arbeitnehmenden, die im Lauf dieser beiden Wirtschaftskrisenjahre pensioniert worden sind, mussten also einen erheblichen und nicht wieder wett zu machenden Kapitalverlust erleiden. Die chilenischen Behörden haben den Versicherten geraten, ihre Pensionierung auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, um dann von besseren Marktbedingungen zu profitieren. Im umgekehrten Fall profitieren die Versicherten in einem System mit Wahlfreiheit bei günstiger Konjunkturlage direkt vom konjunkturbedingten Wachstum der Vermögenswerte, was in einem Kollektivsystem nicht unbedingt der Fall ist. Aufgrund der Finanzmarktblase vom Ende der 90er-Jahre erfreuten sich die Systeme mit individuellen Vorsorgekonten einer grossen, wenn auch zeitlich beschränkten, Popularität.⁵³⁹

In allen betrachteten Modellen liegt das grundlegende Problem im Zusammenhang mit dem Risikotransfer in der Sachkenntnis und dem Willen der Versicherten, Entscheidungen zu treffen, die einiges an Sachkenntnis und einen hohen Informationsstand voraussetzen. In der Praxis wählen die Versicherten deshalb häufig die *Standardlösung* beziehungsweise die für sie einfachste, sicherste und verständlichste Lösung (das heisst die vom System vorgegebene Patentlösung). Die Versicherten sind also selten in der Lage, in einem ihnen kaum bekannten Bereich, der sie zudem oft überfordert, eine wirklich freie Wahl zu treffen.

⁵³⁹ Duffield Jeremy & Burke Pat (2003), S. 4.

These

Es gibt keine absolute Anlagegarantie. Der einzelne Versicherte ist jedoch anfälliger gegenüber konjunkturbedingten Schwankungen auf den Vermögenswerte als ein Versichertenkollektiv, dies insbesondere aufgrund der Bildung von Reserven.

Die Ausübung der freien Wahl im Anlagebereich erfordert einen hohen und konstanten Bildungs- und Informationsstand der Arbeitnehmenden. Es stellt sich dabei die Folgefrage nach den Kosten für die Ausbildung und wer diese Kosten übernimmt.

Der erwerbsmässige Verkauf von Anlagefonds muss gegebenenfalls strikt reglementiert werden, um Missbräuche zu verhindern.

Angesichts der komplexen Materie, die die Auswahl von Vermögensanlagen darstellt, hat man in empirischen Untersuchungen festgestellt, dass die Versicherten sich träge verhalten und sich allgemein für die Standardlösung entscheiden (das heisst, eine vom System vorgegebene Lösung wählen).

5.4 Aufsicht

5.4.1 Aufsichtsorgane

Eine freie Wahl der Pensionskasse bzw. der Anlagefonds wirkt sich nicht notwendigerweise auf die Kontrollstrukturen aus. Sollte der gesetzliche und prudentielle Rahmen der beruflichen Vorsorge tatsächlich ändern, können die aktuellen Aufsichtsbehörden ihre Aufgabe weiterhin im gleichen Rahmen wie bisher erfüllen. Die Aufgaben würden allerdings an den neuen gesetzlichen Rahmen angepasst. Dies setzt indessen voraus, dass der bisherige der Vorsorgeeinrichtung zu Grunde liegende Gedanke beibehalten bleibt, und dass der Aufgabenbereich nicht zwischen standardisierten Gruppenanlageinstrumenten, die der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission unterstellt sind, einerseits, und den Privatversicherungen, die aktuell unter der Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungen stehen, andererseits, aufgeteilt wird. Sollte in Zukunft effektiv eine solche Unterteilung erfolgen, so ist anzunehmen, dass die berufliche Vorsorge der zusammengeführten Finanzaufsicht der Finanzdienstleister und der Versicherungen (FINMA) unterstellt wird.

5.4.2 Schutz gegen Insolvenz

Was die Garantie gegen das Insolvenzrisiko betrifft, so ist diese nur für die Berufsvorsorgeeinrichtungen sinnvoll, die Ertrags-, Kapital- oder Rentenleistungsgarantien anbieten. Im Fall einer freien Pensionskassenwahl und unter Annahme einer Konzentration der Anzahl Einrichtungen aufgrund strengerer gesetzlicher Bestimmungen (insbesondere beim Vorsichtsprinzip) kann man sich fragen, ob der Schutz gegen das Insolvenzrisiko nicht in eine prudentielle Aufsicht umgewandelt werden müsste, analog der für die Gesetzgebung im Zusammenhang mit Einzellebensversicherungen vorgesehenen Aufsicht. Effektiv erscheint die Möglichkeit, eine Einrichtung gegen ihr eigenes Insolvenzrisiko rückzuversichern, als umso geringer als diese zunehmend grösser werden (auf Grund des Rückgangs ihrer Anzahl). Davon ist natürlich die Risikodeckung für insolvenzbedingtes Nichtbezahlen der Beiträge von säumigen Arbeitgebern ausgenommen.

Im Fall der freien Anlagewahl hat die Insolvenzrisikogarantie keine Daseinsberechtigung mehr, da man zufallsbedingte Ergebnisse aus individueller Wahl, die immer variantenreicher ausfallen, nicht kollektiv und ausserhalb eines versicherungstechnischen Rahmens garantieren kann.

These

Die Organisation der Aufsicht ist an die Beibehaltung des Vorsorgegrundgedankens gekoppelt.

Eine Insolvenzgarantie ist nicht mit der freien Anlagewahl vereinbar, da eine freie Anlagewahl zufallsbedingte Ergebnisse hervorbringt, die auf einer individuellen Auswahl beruhen.

5.5 Auswirkung auf die Einrichtungen

5.5.1 Folgen eines Systemwechsels

Der Übergang zu einem System mit Wahlfreiheit erfordert de facto eine Teilauflösung (Modell ②) oder eine vollständige Auflösung (Modell ①) der autonomen betrieblichen Vorsorgeeinrichtungen. Die Auswirkungen auf die bestehenden Vorsorgeeinrichtungen und ihre Mitarbeitenden sowie auf die Finanz- und Immobilienmärkte sind potentiell sehr erheblich. Deshalb müsste ein allfälliger Übergang abgefedert und zeitlich abgestuft erfolgen. Modell ③ liesse sich ohne unmittelbare massive Einschnitte in das heutige System integrieren, erfordert aber reglementarische und organisatorische Vorkehrungen bei den bestehenden Einrichtungen im Sinn einer Verringerung der Kollektivgarantien.

Vorstellbar sind drei Szenarien, in denen die aktuelle Organisation der zweiten Säule zu Gunsten eines Systems mit individualisierten Konten aufgegeben wird:⁵⁴⁰

1. Ein Szenario, in dem die beiden Systeme parallel zueinander verlaufen (Parallelmodell): Die bisherigen beitragszahlenden Arbeitnehmenden profitieren weiter vom aktuellen System, während die Neuzugänger automatisch dem neuen System unterstellt werden;
2. Ein Übergangsszenario (gemischtes Modell), in dem die bisherigen Beitragszahlenden ihre Rechte nach dem alten System beibehalten, nach der Reform jedoch Rechte gemäss dem neuen System erhalten, analog zu den Neuzugängern;
3. Ein Szenario, in dem das bisherige System vollständig durch ein anderes abgelöst wird (Ersatzmodell) und die im alten System erworbenen Rechte in das neue übertragen werden.

Die ersten beiden Szenarien profitieren zweifelsohne von einer grösseren Akzeptanz, da die erworbenen Rechte uneingeschränkt erhalten bleiben. Allerdings stellen die für die gleichzeitige Aufrechterhaltung zweier Systeme über mehrere Jahrzehnte anfallenden Kosten ein Gleichheitsproblem zwischen den Versicherten dar. Das dritte und einschneidendste Szenario ist schwierig umsetzbar, da die *volle Freizügigkeit* von einem Plan in den anderen wegen deren Unterschiede kaum garantiert werden kann. Die Problematik der Übertragbarkeit der erworbenen Rechte kommt bei Rentensystemreformen häufig vor, und so genannte *Opfergenerationen*, die die strukturelle Anpassung mehr als andere zu spüren bekommen und tragen müssen, sind kaum zu vermeiden.

Der Übergang zu einem Modell mit individualisierten Konten führt zum Verschwinden der Vorsorgeeinrichtungen, die nach dem Leistungsprimat organisiert sind. Heute profitiert noch etwa ein Fünftel der Versicherten in der zweiten Säule vom Leistungsprimat. Zudem bedeutet das Ende der betrieblichen Pensionskassen auch das Verschwinden der öffentlichen Pensionskassen mit Mischfinanzierung (Teilkapitalisierung): Der Übergang zum neuen System erfordert unweigerlich die

⁵⁴⁰ Mesa-Lago Carmelo (2001b): «The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People», in Scheil-Adlung Xenia (dir.): *Building social security: the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 158.

vorgängige Neufinanzierung dieser Kassen, um deren Auflösung realisieren zu können. Einem ähnlich gelagerten Problem stehen die Kassen gegenüber, die zum Zeitpunkt des Übergangs eine Unterdeckung aufweisen.

Bei den Modellen ① und ② würden die autonomen betrieblichen Pensionskassen schliesslich aus der beruflichen Vorsorge verschwinden. Es ist hingegen nicht ausgeschlossen, dass die Kollektivstiftungen, bestimmte Gemeinschaftsstiftungen⁵⁴¹ und die heute in der zweiten Säule aktiven Versicherungsgesellschaften ihre Aktivitäten in diesem Bereich nach einer Reform weiterführen und sich als Dienstleister bzw. Verwalter von individualisierten Konten positionieren. Das Tätigkeitsfeld wird sich indessen massiv verändern, besonders da nicht mehr die Unternehmen das anvisierte Zielpublikum darstellen, sondern vielmehr die einzelnen Arbeitnehmenden.

These

Die Realisierung der Modelle ① und ② würde den Berufsvorsorgebereich in der Schweiz zweifelsohne tiefgreifend verändern und die Auflösung der aktuellen Pensionskassen erforderlich machen. Die autonomen betrieblichen Pensionskassen würden verschwinden, während die Gemeinschafts- bzw. Kollektivstiftungen eine Tätigkeit im Bereich der Kontenverwaltung in der individualisierten Vorsorge unter bestimmten Umständen weiter führen könnten.

5.5.2 Auswirkung auf die dritte Säule

Der Bund hat den Verfassungsauftrag gemeinsam mit den Kantonen die freiwillige individuelle Vorsorge zu fördern, namentlich durch steuerliche Massnahmen (Art. 113 Abs. 4 BV). Die individuelle Vorsorge kann nach zwei Ansätzen erfolgen: Die *gebundene Vorsorge* bzw. die Säule 3a, die allen AHV-pflichtigen Personen offen steht und nach oben begrenzte steuerliche Vorteile⁵⁴² bietet, sowie die *freie Vorsorge* bzw. die Säule 3b, die frei gestaltet werden kann und keinen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen unterliegt. Mit der dritten Säule soll den Arbeitnehmenden die Möglichkeiten gegeben werden, ihre Vorsorge aus der ersten und zweiten Säule zu ergänzen. Gleichzeitig wird Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen eine der Vorsorge gleichwertige Ersatzlösung geboten. Die private Vorsorge wird im Rahmen der BVV3 reglementiert, welche zwei anerkannte Vorsorgeformen vorsieht, nämlich den gebundenen Vorsorgevertrag mit Versicherungsgesellschaften und das gebundene Vorsorgeübereinkommen mit Banken.

Der Sparanreiz im Rahmen der gebundenen privaten Vorsorge ist vorab steuerlicher Natur. Massgebend ist folglich vielmehr die steuerliche Behandlung, als die Organisation der anderen

⁵⁴¹ Wenn nicht an einen bestimmten Branchenverband oder einen Kollektivvertrag gebunden.

⁵⁴² Die Obergrenze liegt für Angestellte bei 8% des oberen Grenzbetrags des koordinierten Lohns (CHF 77 400) bzw. CHF 6 192, und für Personen, die keiner Vorsorgeeinrichtung im Sinn von Artikel 80 BVG angeschlossen sind, bei 40% bzw. CHF 30 960 (Werte 2005).

Säulen. Sofern sich die steuerlichen Bedingungen nicht ändern, sind bei Modell ③ kaum Änderungen gegenüber der heutigen Situation beim individuellen Sparen zu erwarten.

Bei den Modellen ① und ② (weitergehende Vorsorge) verhält es sich insofern anders, als die individualisierte zweite Säule in ihrer Funktion sehr ähnlich wie die dritte Säule ausfallen wird, zumindest was die Vertragsform der versicherungsmässigen Vorsorge betrifft. Es stellt sich dann also die Frage, ob die Versicherten nicht lieber freiwillig zusätzliche Beiträge an die berufliche Vorsorge leisten, als sich in einer zweiten sehr ähnlich gelagerten Sparform zu engagieren. Zudem ist es vorstellbar, dass der Gesetzgeber nicht unbedingt gewillt sein wird, steuerliche Vorteile für private Vorsorgesparpläne beizubehalten, wenn diese sich nur geringfügig von der weitergehenden beruflichen Vorsorge unterscheiden. Die Attraktivität der dritten Säule dürfte damit vermutlich abnehmen, da sie ja praktisch der zweiten Säule gleichkäme. Diese Systemvereinfachung stellt zwar bezüglich Vereinfachung der Verwaltung (nur noch ein Konto zu verwalten) einen nicht unbeachtlichen Vorteil für die Versicherten dar, verringert aber die Diversifikationsmöglichkeiten.

These

Die Auswirkung der Einführung eines Systems mit Wahlfreiheit auf die gebundene Vorsorge der dritten Säule kann anhand der Modelle nicht exakt vorausgesagt werden. Aufgrund der grossen Ähnlichkeit der zwei Systeme wird indessen mit einem Attraktivitätsverlust der dritten Säule gerechnet.

Entscheidend ist in diesem Bereich jedoch die steuerliche Behandlung, die der Gesetzgeber der gebundenen Vorsorge der dritten Säule zukommen lassen würde, wenn sich die berufliche Vorsorge aus individualisierten Konten zusammensetzen würde, die von betriebsunabhängigen Vorsorgeeinrichtungen verwaltet werden.

5.5.3 Auswirkungen auf die Verwaltungskosten

a) Einleitung

Die Höhe der Verwaltungskosten eines Vorsorgesystems hängt von vielen Faktoren ab. In den drei betrachteten Modellen konnten allerdings nicht alle Einflussfaktoren klar identifiziert werden. Die Grösse der Vorsorgeeinrichtungen spielt zum Beispiel für mögliche Skaleneffekte eine bedeutende Rolle: Die Höhe der Verwaltungskosten verhält sich *bei gleichbleibenden Bedingungen* umgekehrt proportional zur Grösse der Einrichtung. Eine kürzlich durchgeführte Vergleichsstudie⁵⁴³ hat gezeigt, dass sich die jährlichen Kosten der zweiten Säule auf etwa 500 Franken pro versicherte Person belaufen, allerdings mit grossen Unterschieden.⁵⁴⁴ Die Studie kommt zum Ergebnis, dass

⁵⁴³ Bundesamt für Sozialversicherung (2005): *Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge aus wirtschaftlicher Sicht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 5/05), Bern, BSV, S. 46-50.

⁵⁴⁴ Die Studie hat einerseits aufgezeigt, dass die Verwaltungskosten in der zweiten Säule viel höher sind (pro Jahr durchschnittlich CHF 499 pro versicherte Person) als in der ersten (pro Jahr durchschnittlich CHF 134 pro versicherte

Einsparungen bei den Verwaltungskosten der zweiten Säule nur dann möglich sind, wenn deren Flexibilität verringert wird (Leistungsstandardisierung, Auswahlbeschränkung, Vergrösserung der Einrichtungen). Überdies wirkt sich das Fehlen von Konkurrenz kostensenkend auf sämtliche im Zusammenhang mit Akquisition und Marketing anfallenden Kosten aus.⁵⁴⁵

Der konzeptuelle Rahmen gestattet indessen keine definitiven Schlussfolgerungen über die Entwicklung der Grösse und Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen hinsichtlich eines Systemwechsels.⁵⁴⁶ Es lassen sich dennoch einige Tendenzen deutlich erkennen. Sie gehen in einem System mit Wahlfreiheit alle in Richtung höherer Verwaltungskosten.

Es muss dazu auch bemerkt werden, dass es sich bei einigen Verwaltungskosten im Zusammenhang mit Einzelkonten um fixe Kosten handelt, die folglich unabhängig vom Kontenumfang für alle gleich anfallen. Die wirtschaftlich schwächsten Versicherten (Niedriglohn, Teilzeitbeschäftigte usw.) sind folglich stärker davon betroffen: Die fixen Kosten nehmen sich für Personen mit tiefen bzw. unbeständigen Einkommen verhältnismässig höher aus.⁵⁴⁷

b) Verwaltungskosten einer Versicherung

Die Verwaltungskosten einer Versicherung lassen sich in drei Kategorien unterteilen:⁵⁴⁸

1. *Vertragsakquisitionskosten*: Vermittler-Provisionen, Marketing- und Werbekosten;
2. *Portfeuilleverwaltungskosten*: versicherungstechnische Verwaltung eines Portfeuillees (Verwaltung, Rückversicherung, Prämieninkasso, Rechtsfälle usw.);
3. *Sonstige technische Aufwendungen*: allgemeine Kosten und strukturbedingte Kosten.

Zu den reinen Verwaltungskosten kommen neben den *Vermögensverwaltungskosten*⁵⁴⁹, die namentlich Entschädigungen für Finanzmakler beinhalten, auch noch *Transaktionskosten* hinzu, zum Beispiel bei Eintritt, Austritt und verschiedenen Mutationen anfallende Kosten. Die Vermögensverwaltungskosten sind naturgemäss an den verwalteten Vermögensbetrag gebunden. In diesem Bereich besteht ein erhebliches Einsparungspotential.

Person), und andererseits, dass eine erhebliche Diskrepanz innerhalb der beruflichen Vorsorge besteht, wo die autonomen Kassen jährliche Durchschnittskosten von rund CHF 300 aufweisen, während sich dieser Betrag bei den Kollektivstiftungen der Versicherungsgesellschaften auf über CHF 600 beläuft.

⁵⁴⁵ Diese Bemerkung trifft nicht auf die Kollektivstiftungen zu.

⁵⁴⁶ In Chile zum Beispiel besteht mit der beschränkten Anzahl an Anlagefonds (AFP, Administradoras de Fondos de Pensiones) ein Oligopolisationsrisiko. Es scheint sich somit kein echter Wettbewerb bei den Kosten etablieren zu können. Demgegenüber hat man bei der Reform in Schweden eine Wahlmöglichkeit zwischen über 600 verschiedenen Fonds eingeführt, was Probleme bezüglich Komplexität und kritischer Masse erzeugt. Weshalb man in Schweden allenfalls eine Einschränkung des Angebots erwägt.

⁵⁴⁷ Caire Gilles (2002): *Coût de fonctionnement de l'assurance privée et de l'assurance sociale: de l'efficacité microéconomique à l'équité sociale* (Document de travail; DT/17/2002), Groupe d'études sur le développement économique et social (GEDES), Université de Poitiers, S. 10.

⁵⁴⁸ Typologie nach der französischen Version der versicherungsrelevanten Buchführungspraxis und erwähnt im Werk von Caire Gilles (2002), S. 3.

⁵⁴⁹ Werden aktuell mit etwa 0,3% des verwalteten Gesamtvermögens veranschlagt, das heisst etwa CHF 1,5 Milliarden jährlich. Bundesamt für Sozialversicherung (2005), S. 48.

Eine Vielzahl von Studien haben sich mit den Kosten bei individuellen kapitalfinanzierten Rentensystemen befasst, vor allem im Vereinigten Königreich. Es handelt sich dabei um sehr hohe Kosten, die sich nach einer Referenztypologie wie folgt unterteilen lassen:⁵⁵⁰

1. *Kapitalbildungskosten*, das heisst Verwaltungs-, Pauschal- und Vermögensverwaltungskosten usw.;
2. *Vertragsänderungskosten [alteration cost]*, das heisst Kosten für den Kapitaltransfer, Wiedereinkauf und Reduktion bzw. Unterbruch (wenn der Arbeitnehmende keine Beiträge mehr in der vertraglich vereinbarten Höhe bezahlen kann);
3. *Austrittskosten bei Leibrenten [annuization cost]*, das heisst Verwaltungskosten, Rentenauszahlungskosten sowie sicherheits- und antiselektionsrelevante Kosten.

Die kumulative Auswirkung dieser Kosten wird wie folgt gemessen: Die auf alle Beitragsperioden (Rechnungswertverlust) fallenden gesamten Verwaltungskosten werden auf den kapitalisierten Gesamtbetrag ohne Kosten übertragen, um somit einen *Kostenlastquotienten* zu erhalten. Der durchschnittliche Kostenlastquotient für Versicherungsgesellschaften, die individuelle Konten verwalten, liegt bei etwa 43%, das heisst bei beinahe der Hälfte des angesammelten Kapitals (Beiträge und Zinsen), ausgehend davon, dass kein Kapitalbezug erfolgt.⁵⁵¹ Es handelt sich hier also um enorm hohe Kosten, die gerade für Personen mit tiefen oder instabilen Einkommen noch höher ausfallen könnten (Fixkosten und Anwendung von Mindestbeträgen).

c) *Bewertung der drei Modelle*

Erneut ist es Modell ③ das in diesem Zusammenhang kaum eine Entwicklung gegenüber dem heutigen System aufweist. Natürlich ist damit zu rechnen, dass das System mit einer Vermehrung der Vorsorgepläne und Anlagestrategien etwas komplexer wird. Folglich ist eine leichte Zunahme der Verwaltungskosten absehbar. Bleibt die berufliche Vorsorge dagegen betriebsbezogen organisiert, so schlagen sich die Akquisitionskosten bei den Kollektivstiftungen nieder und stellen somit keinen anfälligen Faktor dar.

Die Modelle ① und ② hingegen stellen eine dermassen einschneidende Ansatzänderung dar, dass die Kostenstruktur einer tief greifenden Entwicklung ausgesetzt ist. In einem Markt nämlich, in dem die Arbeitnehmenden die Vorsorgeeinrichtung frei wechseln können, müssen die Anbieter in Verkauf und Marketing investieren, um neue *Kunden* zu gewinnen. Gegenwärtig unternehmen praktisch nur die Kollektivstiftungen Verkaufstätigkeiten und richten sich damit an die Unternehmen als Zielpublikum und nicht an private Einzelpersonen. Es ist zu erwarten, dass die Akquisitionskosten massiv zunehmen, wenn die Leistungen den Arbeitnehmenden einzeln verkauft werden müssen. Die für Verkaufsaktivitäten aufgewendeten Beträge sind keine Direktinvestitionen zu Gunsten der Versicherten.

⁵⁵⁰ Murthi Mamta, Orszag J. Michael & Orszag Peter R. (1999): *The Charge Ratio on Individual Accounts: Lessons from the U.K. Experience* (Birbeck College Working Paper; 99-2); London, University of London. Die Autoren halten dies für eine eher konservative Einschätzung.

⁵⁵¹ Murthi Mamta, Orszag J. Michael & Orszag Peter R. (1999), S. 30.

Da die Verwaltung von individuellen Einzelverträgen aufwändiger ist als die kollektive Verwaltung einer Versichertengruppe, ist damit zu rechnen, dass auch die Verwaltungskosten zunehmen werden. Eine kollektive Verwaltung von Gruppen lässt sich einerseits effizienter ausführen und andererseits fallen die für die Antiselektionsbemühungen anfallenden Kosten weg. Zudem geniessen die autonomen Pensionskassen manchmal insofern gewisse Vorteile, als ihnen zum Beispiel durch den Arbeitgeber bzw. Betrieb Räumlichkeiten, Büromaterial und technischer Support zur Verfügung gestellt und zum Teil Löhne übernommen werden usw. Diese Vorteile, von denen die Versicherten heute profitieren, werden in einem System mit individualisierten Konten wegfallen.

Paradoxerweise entstehen in einem System mit freier Wahl gerade aufgrund der Ausübung der Wahl erhebliche Kosten. Denn bei einem Wechsel eines Versicherten von einem Anbieter zum anderen fallen im Allgemeinen sehr hohe Kosten an.⁵⁵² Deshalb wird die Anzahl Wechsel in diesen Systemen allgemein strikt begrenzt.

Zusammenfassend kann bestätigt werden, dass ein mit einem Versicherungsobligatorium einhergehender „Einheitsvertrag“ wirtschaftlich effizient ist, was Risikodeckung, Preis, Auswahlbegrenzung und Rentengarantie anbelangt.⁵⁵³

These

Theoretisch betrachtet führt der Wettbewerb im Versicherungsbereich zu Anreizen, deren Administrationen leistungsfähiger zu gestalten, was sich auch in der Kostenhöhe niederschlagen müsste. Man hat auf empirischer Basis festgestellt, dass dies nicht der Fall ist und dass die Höhe der Verwaltungskosten für die Befürworter von individualisierten Sparsystemen ein Problem darstellt. Dies lässt sich zum Teil damit erklären, dass Einzelversicherungen kostspieliger sind als Gruppenversicherungen, da diese vom Masseneffekt profitieren und somit die Kostenlast begrenzen können.

5.5.4 Anwendung des Paritätsgrundsatzes

Die aktuelle Gesetzgebung sieht eine Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen nach dem Grundsatz der Parität vor (Art. 51 BVG), was vor allem für die Vermögensverwaltung gilt. Es stellt sich aber die Frage, ob bei einem Übergang zu einem System mit Wahlfreiheit (Modelle ① und ②) oder zu grösserer Flexibilität (Modell ③) dieses Arbeitsverhältnismodell, in dem Arbeitgeber und

⁵⁵² Hier kann ein interessanter Vergleich mit der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KVG) angestellt werden: «*Une partie non négligeable des coûts de fonctionnement paraît attribuable aux coûts de changement d'assureur, qui sont estimés entre CHF 300 et CHF 800 par changement, soit entre 2,5 et 7 fois le coût annuel moyen de gestion d'un assuré pour une caisse.*» Caire Gilles (2002), S. 6-7.

⁵⁵³ Caire Gilles (2002), S. 14.

Arbeitnehmende (bzw. deren Gewerkschaftsvertreter) die Vorsorgeeinrichtung gemeinsam verwalten, aufrecht erhalten bleiben kann.

Insbesondere die Modelle ① und ② (im weitergehenden Teil) scheinen den Paritätsgedanken per se auszuschliessen. Effektiv besteht in einem vom Unternehmen losgelösten Vorsorgesystem kein augenscheinlicher Grund mehr dafür, dass die Arbeitgeberseite weiterhin vertreten ist. Zudem ist in einem System, in dem die Arbeitnehmenden sich für verschiedene Fonds entscheiden können, sowohl eine Vertretung der Arbeitgeber- als auch der gewerkschaftlichen Seite nicht opportun. Folglich bedeutet eine Reform in Richtung der Modelle ① und ② das Ende der paritätischen Vertretung, so wie sie heute besteht.

Die Paritätsfrage muss für das Modell ③ differenzierter behandelt werden. Da die Verbindung mit dem Betrieb bestehen bleibt, besteht keine formale Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der paritätischen Vertretung. Trotzdem wird die in diesem Modell dargestellte Flexibilisierung zu einer Kategorisierung der Versicherten führen (zum Beispiel zwischen den Risikofreudigen und Zurückhaltenden), was eine homogene Vertretung der Versicherten schwierig macht. Die verschiedenen Versichertenkategorien mit unterschiedlichen oder gar entgegengesetzten Strategien können nicht mit einer einheitlichen Vertretung rechnen.

Die aktuelle Gesetzgebung sieht eine grössere Verantwortung des Stiftungsrats vor (Art. 52 BVG). Dieser Verantwortungsgedanke lässt sich nicht mit einem flexibilisierten System vereinbaren, in dem die Versicherten selber gewisse strategische Entscheide treffen.

These

Der Grundsatz der Parität, so wie in der heutigen Gesetzgebung vorgesehen, ist nicht mit einem System der Wahlfreiheit vereinbar. Eine Flexibilisierung mit mehr Rechten und Eigenverantwortung der Versicherten erfordert eine Neudefinition der Rolle des geschäftsführenden Organs.

5.6 Auswirkung auf die Wirtschaft

Laut Mandat sollte unter dem Kapitel der volkswirtschaftlichen Auswirkungen nicht eine makroökonomische Untersuchung der allfälligen Auswirkungen eines Rentensystemwechsels erstellt werden. Im Übrigen ist der konzeptuelle Rahmen für eine aussagekräftige Studie in diesem Zusammenhang zu wenig präzise ausgelegt. Das Mandat verlangt hingegen eine Analyse der Folgen einer Einführung der freien Wahl sowohl für ältere und gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmende als auch für die Unternehmen.

Diese Analyse erstreckt sich hauptsächlich auf die Modelle ① und ②, denn Modell ③, welches das heutige System unter Beibehaltung der Kollektivgarantien flexibler ausgestaltet, weist gegenüber dem heutigen System keine fundamentalen Änderungen auf.

5.6.1 Folgen für den Arbeitsmarkt (weniger leistungsfähige Arbeitnehmende)

Ein System der Wahlfreiheit, das auf dem Grundsatz von Einzelversicherungen anstatt Kollektivversicherungen beruht, muss sich gegen eine Antiselektion wappnen können, damit es wirtschaftlich Bestand hat. Folglich ist der Zugang für ältere und gesundheitlich eingeschränkte Arbeitnehmende zu einem Vorsorgeplan in einem System mit Wahlfreiheit zweifelsohne erschwert. Diese Personen gehören nämlich zur Gruppe der *schlechten Risiken*⁵⁵⁴, weil bei ihnen die Wahrscheinlichkeit des Eintretens des versicherten Risikos über dem durchschnittlich zu erwartenden Wert liegt. Die betroffenen Arbeitnehmenden werden weiterhin Zugang zu einem Mindestobligatorium haben, falls ein solches besteht, werden aber nur bedingt weitergehenden Vorsorgeplänen beitreten können. Es ist mit Vorbehalten aus Gesundheitsgründen, der Anwendung von Karenzfristen, abschreckenden Prämienhöhen und schlimmstenfalls mit Vertragsverweigerung zu rechnen.

Das heutige System kennt zwar bereits eine Vorbehaltsmöglichkeit aus Gesundheitsgründen. Diese Möglichkeit ist aber zeitlich begrenzt (selbst bei einem Wechsel zu einer anderen Vorsorgeeinrichtung). Zudem profitieren die Mitglieder einer Versichertengruppe (Personal des beschäftigenden Unternehmens) auch im Alter bzw. bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen vom Vertragszwang, dem die Pensionskassen unterliegen.

These

In einem System mit Wahlfreiheit haben ältere und gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmende nur begrenzten Zugang zu dem Bereich, der ausserhalb der obligatorischen Mindestversicherung liegt.

⁵⁵⁴ Risikobegriff siehe Kap. 5.2.3, Seite 133 supra.

5.6.2 Folgen für die Unternehmen

Wir betrachten die Folgen einer Einführung der freien Pensionskassenwahl für die Unternehmen aus den folgenden drei unterschiedlichen Blickwinkeln:

- Kosten;
- Organisation;
- Humankapital.

a) *Kosten*

Die Einführung einer freien Pensionskassenwahl hat den Risikotransfer auf die Versicherten zur Folge. Einige bis dahin von der Pensionskasse übernommenen und damit vom Arbeitgeber mitfinanzierte Risiken werden direkt auf die Versicherten übertragen. Dies bietet den Unternehmen buchhalterisch eine bessere Übersicht, weil deren Vorsorgekosten dann exakt den während des Geschäftsjahres ausbezahlten Beträgen entsprechen und keine allfälligen künftigen Engagements mehr enthalten. Ein System mit Wahlfreiheit befreit die Unternehmen von der gemeinsamen Übernahmepflicht des Unterdeckungsrisikos.

In einem System mit Wahlfreiheit wird es den Unternehmen, welche die internationalen bzw. amerikanischen Rechnungslegungsstandards anwenden, auch ermöglicht, dass sie keine allfälligen hohen Vorsorgebeiträge mehr als Reserven bilanzieren müssen, die dann gegebenenfalls in der Erfolgsrechnung amortisiert werden müssen.⁵⁵⁵

Es sei hier dennoch bemerkt, dass wir uns in einem Nullsummenspiel wiederfinden. Demzufolge schlagen sich nämlich allfällig durch die Unternehmen realisierte Einsparungen letztlich immer auf die Versicherten nieder. Dies kann in Form eines Leistungsrückgangs oder einer Beitragserhöhung geschehen.

b) *Organisation*

Was die Organisation betrifft, so hat ein Unternehmen mit betriebseigener autonomer oder teilautonomer Pensionskasse die Möglichkeit, deren Organisation zum Teil in den eigenen Ablauf miteinzubinden: EDV-System, Räumlichkeiten, Kommunikationspolitik usw. Es können Synergien genutzt und ausgebaut werden, zum Beispiel indem die Verwaltung der Pensionskasse in die Personalverwaltung integriert wird. Für Unternehmen, die einer kollektiven oder gemeinschaftlichen Vorsorgeeinrichtung angegliedert sind und die nur mit einer einzigen Kontaktstelle kommunizieren, stellt sich die Lage ähnlich dar.

Ein solcher Miteinbezug ist in einem individualisierten System nicht mehr möglich. Das Unternehmen muss dann Administrativaufgaben (Mutationen) und die Mittelflüsse (Beitragszahlungen) mit mehreren verschiedenen Leistungserbringern regeln. Es ist also damit zu rechnen, dass die Einführung eines

⁵⁵⁵ Vorsorgerelevante Beträge können *buchhalterisch* zu Kosten führen, die nicht unbedingt mit effektiven Auszahlungen im Zusammenhang stehen. Denn Aufwand bedeutet in der Rechnungsführung geldmässig nicht zwingend effektive Ausgaben.

Systems mit freier Wahl aufgrund der dezentralen Verwaltung zu zusätzlichen Verwaltungskosten für die Arbeitgebenden führt.

c) **Humankapitalpolitik**

In der Personalpolitik stellen die Sozialvorteile einen bedeutenden Faktor dar und tragen namentlich zur Mitarbeiterbindung bei.⁵⁵⁶ Gerade die Rentenleistungen nehmen dabei eine zentrale Position ein. Mit dem Wegfallen seiner Pensionskasse verliert ein Unternehmen auch eine Möglichkeit zur Mitarbeiterbindung, wenn das Personal nicht mehr in seinem Gesamtbestand⁵⁵⁷ einem gemeinsamen Vorsorgeplan angehört. In der Tat würden Beiträge, die ein Arbeitgeber an einen Pensionsfonds mit Einzelkontenverwaltung leistet, auch wenn diese sehr grosszügig ausfielen, von den Arbeitnehmenden niemals als betriebsbindende Massnahme wahrgenommen werden.

Es ist eher damit zu rechnen, wie wir bereits auseinandergesetzt haben, dass sich ein schrittweiser Rückzug der Unternehmen aus der weitergehenden Vorsorge abspielen wird, und sich die Betriebe nur noch am Obligatorium beteiligen werden.

These

Die Einführung eines Systems mit Wahlfreiheit wirkt sich auf vielfältige Weise auf die Unternehmen aus, namentlich in den Bereichen Kosten, Organisation und Humankapitalpolitik. Es ist schwierig festzustellen, welche Auswirkungen dies allgemein auf die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen hat, da jeder Fall eine besondere Situation darstellt. Nichts deutet indessen darauf hin, dass ein System mit freier Wahl die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bei gleich bleibenden sonstigen Umständen insgesamt verbessert. Ansonsten wären Auswirkungen aufgrund des allgemeinen Leistungsrückgangs feststellbar.

⁵⁵⁶ Vgl. zum Beispiel Guerrero Sylvie (2004): *Les outils des RH. Les savoir-faire essentiels en GRH*, Paris, Dunod, S. 126f.

⁵⁵⁷ Beziehungsweise das gesamte Personal auf Versichertenkollektive verteilt ist (Kader, Angestellte, Zeitbeschäftigte usw.).

5.7 Synthese

Das Mandat schlägt drei Szenarien zur Evaluation vor: ein Szenario mit vollständiger Wahlfreiheit und zwei Szenarien mit teilweiser freier Wahl. Vorliegend möchten wir die Szenarien noch einmal kurz abschliessend definieren. Modell ① beinhaltet die *völlige Wahlfreiheit*, Modell ② die *teilweise freie Wahl (nur im weitergehenden Bereich)* und bei Modell ③ handelt es sich um eine *Flexibilisierung des Systems*.

Die Untersuchung zeigt, dass es bezüglich Organisation eines Systems grundlegende Fragen im Zusammenhang mit dem Mindestobligatorium, Garantiegewährleistungen und der Reglementierung des Vertragszwangs (begleitet von allfälligen Reserven) zu klären gilt. Diese Elemente sind nicht vereinbar mit einem System der Wahlfreiheit. Angenommen, dass ein solcherart gelagertes System diese Elemente zum Schutz der Arbeitnehmenden beibehalten will, muss ein *Splitting* zwischen dem obligatorischen und dem weitergehenden Teil erfolgen. Wobei im obligatorischen Teil allenfalls einige Garantien gewährleistet werden können und der weitergehende Teil freie Wahlmöglichkeiten enthält. Nach dem diese erste Frage einmal geklärt ist, können die Modelle ① und ② insofern nach einem ähnlichen Raster ausgearbeitet werden, als sich diese beiden Modelle nur in der obligatorischen Vorsorge unterscheiden, die ja per se mit einer freien Wahl unvereinbar ist.

Modell ③ kann genau genommen nicht als Szenario der freien Wahl betrachtet werden, sondern ist vielmehr ein flexibilisiertes Modell. Einige Elemente daraus finden übrigens bereits im Rahmen der 1. BVG-Revision konkrete Anwendung. Die Untersuchung hat ergeben, dass sich dieses Modell nicht grundlegend vom heutigen System unterscheidet. Es stellt eine mögliche Weiterentwicklung des schweizerischen Vorsorgesystems dar, die es ermöglichen würde, die zunehmenden Individualisierungswünsche der Gesellschaft in die Pensionskassenverwaltung miteinfließen zu lassen, indem den Versicherten frei wählbare Elemente geboten werden. Der auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit beruhende Vorsorgegedanke des heutigen Systems wird damit dennoch nicht in Frage gestellt. Stellt Modell ③ also eine wünschenswerte Entwicklung dar? Wir glauben, dass es verfrüht ist, dies zu beurteilen. Wir ziehen es vor, erst die Auswirkungen der im Rahmen der 1. BVG-Revision eingeführten Flexibilisierung, über einen Zeitraum von rund fünf Jahren, zu untersuchen, bevor über eine verstärkte Individualisierung entschieden wird.

Demgegenüber stellen die Modelle ① und ② heute weder eine glaubwürdige Alternative für die Zukunft der zweiten Säule dar, noch ist diese Entwicklung wünschenswert. Die Vorteile, die eine Einführung der Wahlfreiheit bieten könnte, liegen eher auf der Anbieterseite, während der Risikotransfer auf die Versicherten dramatische Auswirkungen zeitigen könnte. Selbst die Weltbank anerkennt, dass ein System mit individualisierten Konten nicht unbedingt eine Lösung für Länder darstellt, die bereits über ein substantielles Berufsvorsorgesystem verfügen und beruft sich dabei namentlich auf die Schweiz: «*Overall, personal saving schemes would seem to have the edge for the privately managed mandatory pillar, except in countries that already have substantial occupational coverage on which to build. ([...] Switzerland, for example [...]) So, the mandatory occupational route*

does not seem like a good way to go in most developing and transitional economies, though it may be a more desirable path for industrial countries.»⁵⁵⁸

⁵⁵⁸ Weltbank (1994), S. 246.

6. Fazit

6.1 Allgemeine Bemerkungen

Abschliessend kommen wir zum Schluss, dass die freie Pensionskassenwahl keine ernsthafte Alternative zur zweiten Säule in der Schweiz darstellt. Als neuer Ansatz in einer Phase, in der eine zunehmende Individualisierung der Gesellschaft statt findet, würde sich eine freie Pensionskassenwahl mit den damit einhergehenden individuellen Einzelsparkonten schlecht im schweizerischen Berufsvorsorgesystem integrieren, das auf eine Entwicklung von über hundert Jahren zurückblicken kann und auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit beruht. Nichtsdestotrotz kann eine gewisse Flexibilisierung der zweiten Säule, durch die Einführung von Auswahlmöglichkeiten etwa, im Interesse der Versicherten liegen. Allerdings darf dies den Solidaritätsgedanken, der dem System zu Grunde liegt, nicht antasten.

In der Einleitung haben wir darauf hingewiesen, dass es zwischen der Reform eines bereits bestehenden und bewährten Systems, wie dies die zweite Säule in der Schweiz darstellt, und einer Schaffung eines vollständig neuen Rentensystems *sui generis*⁵⁵⁹ zu unterscheiden gilt. Das schweizerische, auf drei Säulen abgestützte Vorsorgesystem findet übrigens international wegen seiner Ausgewogenheit hohe Anerkennung. Es gilt als sehr ausgereift und hat ohne viel Schaden zu nehmen, eine einschneidende Finanzmarktkrise⁵⁶⁰ überwunden, auch wenn die neoliberalen Schwarzmalen das Gegenteil behaupten. Es ist also nicht der Zeitpunkt zur Schaffung eines neuen Systems oder für Experimente mit einer Individualisierung, die zu einem Abbau der bestehenden Kollektivstrukturen führen würde. Machen wir uns lieber Gedanken über eine Anpassung und Stärkung dieser Kollektivstrukturen. Sie sind Garanten für das gute Funktionieren des Sozialwerkes, welches die zweite Säule darstellt.

Wir weisen hier noch einmal darauf hin, auch wenn dies kein direkt durch die Studie zu behandelndes Thema war, dass die Einführung eines Systems mit Wahlfreiheit wahrscheinlich Druck auf den Ausbau der ersten Säule (AHV/IV) ausüben würde, die bereits heute Forderungen von Seiten der Gewerkschaften ausgesetzt ist. Eine Individualisierung der zweiten Säule und die damit verbundenen Folgen, insbesondere die Übertragung zusätzlicher Risiken auf die Versicherten, wird Forderungen nach einem erweiterten Versicherungsschutz durch die erste Säule hervorrufen, mit dem Ziel, der Bevölkerung einen besseren Sozialschutz zu gewährleisten. Ganz allgemein muss man sich bewusst sein, dass sich eine tief greifende Reform einer einzelnen Komponente des Vorsorgesystems unweigerlich auch erheblich auf das ganze Gefüge auswirkt.

⁵⁵⁹ Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on «New Ideas About Old Age Security»; 14.-15. September 1999), Washington, Weltbank, S. 7

⁵⁶⁰ Kapitalgedeckte Systeme reagieren nicht nur auf politische und wirtschaftliche Krisen empfindlich, sondern auch auf Inflation und Finanzmarktkrisen, die mit einem massiven Vermögenswerteverlust einhergehen.

6.2 Synthese

Das Thema dieser Studie war die Machbarkeit einer freien Pensionskassenwahl in der Schweiz. Wir sind zu folgenden Schlüssen gekommen:

1. Im Zusammenhang mit der freien Pensionskassenwahl stellt sich die grundlegende Frage, welche Ereignisse gedeckt sind: Die derzeitigen Modelle der freien Personalvorsorge beschränken sich im Allgemeinen auf die Altersleistungen. In den theoretischen Studien zur Einführung der freien Wahl in der schweizerischen Berufsvorsorge werden das Risiko Alter und die Risiken Invalidität und Tod in der Regel getrennt. Demzufolge stellt die Einführung der Wahlfreiheit in einem System, das alle drei Fälle deckt (Alter, Invalidität und Tod), ein grundlegendes Problem dar.
2. Die freie Wahl der Pensionskasse wälzt die Risiken und Verantwortlichkeiten auf den Versicherten ab und ist deshalb mit jeglicher Form von Garantie und Solidarität unvereinbar. Insbesondere macht sie ein striktes *Splitting* zwischen einer obligatorischen Mindestvorsorge, die, sofern sie beibehalten wird, mit einem Vertragszwang und dem Verbot für Gesundheitsvorbehalte einhergeht, und einer freien weitergehenden Vorsorge notwendig, welche zur Abdeckung des Antiselektionsrisikos solche Vorbehalte einführen muss.
3. Die versicherungstechnische Verwaltung einer kollektiven Vorsorge wie der 2. Säule unterscheidet sich massgeblich von derjenigen eines Systems mit individuellen Einzelverträgen. Der finanzielle Aufwand für die Kundenakquisition, die Verwaltung und die prudentiellen Regeln für Einzelversicherungen sind allesamt höher als bei einer Kollektivversicherung. Ausserdem entfällt innerhalb der Kasse die Solidarität zwischen den beitragszahlenden Versicherten und den Rentenbezüglern. Die Kosten für Einzelversicherungen fallen dementsprechend durchwegs höher aus als für Gruppenversicherungen, die vom Masseneffekt profitieren und damit den Kostenaufwand pro versicherte Person tiefer halten können.
4. Die Verwaltungskosten stehen im Allgemeinen in direktem Zusammenhang mit der Grösse der Vorsorgeeinrichtung. Eine freie Pensionskassenwahl treibt die durchschnittliche Grösse der Vorsorgeeinrichtungen allerdings nicht zwingend in die Höhe. Empirisch kann hingegen nachgewiesen werden, dass die administrative Verwaltung eines individualisierten Vorsorgesystems hohe Kosten verursacht, die bis zu 50%⁵⁶¹ der während des Berufslebens erwirtschafteten Altersguthaben ausmachen können (Beispiel Vereinigtes Königreich).
5. Bei einer freien Pensionskassenwahl sind die Kosten für Leibrenten, bestehend aus den administrativen Kosten, dem Verwaltungsaufwand für die Rentenauszahlung, dem Sicherheitszuschlag und dem Antiselektionsrisiko, wesentlich höher als bei einer Kollektivvorsorge. Da eine Rente im Verhältnis teurer ist als ein Kapitalbezug, besteht zudem die Gefahr, dass sich die Versicherten, sofern gesetzlich und steuerrechtlich möglich, systematisch für einen Kapitalbezug entscheiden, was auch sozial nicht ohne Folgen bleiben würde (Woher ein Ersatzeinkommen nehmen, wenn das Kapital vollständig aufgebraucht ist?).

⁵⁶¹ Inkl. Kosten für Leibrenten

6. Die freie Wahl der Anlagestrategie setzt eine umfassende Ausbildung und einen hohen Informationsstand von Seiten der Versicherten voraus. Das wiederum wirft die Frage auf, wer für die damit verbundenen Kosten aufkommt. Es reicht nicht, den Beteiligten die Möglichkeit zu bieten, selbst über die Vermögensanlage zu entscheiden, sie sollen diese Wahlfreiheit auch in Kenntnis der Sachlage ausüben können. Sonst besteht die Gefahr, dass das Vorsorgesystem nur ein paar Privilegierten zu Gute kommt.
7. Im Zusammenhang mit der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung und/oder der Anlagestrategie stellt sich die Frage, ob die Versicherten überhaupt Willens oder dazu in der Lage sind, Entscheidungen zu treffen, die einen hohen Informations- und Wissensstand voraussetzen. Es besteht die Gefahr, dass sich der Versicherte für die Standardlösung und damit auch für die einfachste, verständlichste und beruhigendste Lösung, das heisst für die vom System vorgegebene Lösung entscheidet. De facto machen Versicherte kaum Gebrauch von der Wahlfreiheit.
8. Ein einzelner Versicherter ist den zeitlich bedingten Wertschwankungen der Kapitalanlagen stärker ausgesetzt als eine Gruppe, denn diese kann über einen längeren Zeitraum planen. Aufgrund des Prinzips der Gegenseitigkeit bekommen die in einer Pensionskasse Versicherten den konjunkturbedingten Rückgang der Vermögenswerte nicht direkt zu spüren. Demgegenüber kann bei einer frei wählbaren Vorsorge die Höhe der Leistungen tiefer ausfallen, wenn diese in einer ungünstigen Konjunkturlage bezogen werden.
9. Der Grundsatz der Parität, wie er in der heutigen Gesetzgebung zum Tragen kommt, ist nicht mit einer frei wählbaren Vorsorge vereinbar. Eine Flexibilisierung mit mehr Rechten und Eigenverantwortung der Versicherten verlangt nach einer Neudefinition der Rolle des geschäftsführenden Organs und des sozialpartnerschaftlichen Modells der heutigen 2. Säule.
10. Die allgemeine Lage ist für Pensionskassen im Allgemeinen und für eine Erhöhung der Beiträge im Besonderen eher ungünstig, insbesondere zu einem Zeitpunkt, in dem die Verschlechterung der demografischen Verhältnisse nach zusätzlichen finanziellen Mitteln verlangt. Die Einführung der freien Wahl und die damit verbundene Trennung von Betrieb und Vorsorgeeinrichtung könnten einigen Arbeitgebern als Vorwand dienen, sich schrittweise aus der weitergehenden Vorsorge zurückzuziehen.
11. Die Einführung der freien Pensionskassenwahl hätte eine radikale Veränderung der bisherigen Berufsvorsorge zur Folge und würde die Auflösung bestehender Pensionskassen bedingen. Insbesondere müssten die firmengebundenen Pensionskassen durch Fachstellen für die Verwaltung der individuellen Vorsorgekonten ersetzt werden. Zudem würde ein Wechsel zur freien Pensionskassenwahl das Ende der im Leistungsprimat organisierten Vorsorgeeinrichtungen und der öffentlichen Kassen mit gemischtem Finanzierungssystem bedeuten.

Empfehlungen zum Ausbau der Berufsvorsorge

Unserer Meinung nach stellt die Einführung einer freien Pensionskassenwahl weder eine aktuelle Notwendigkeit für die zweite Säule noch eine erstrebenswerte Entwicklung dar. Die wirklich verbesserungswürdigen Punkte der beruflichen Vorsorge liegen nämlich anderswo, namentlich bei der Stärkung der Kollektivstrukturen und der Imageverbesserung. Die Schockwirkung der Jahre 2000 bis 2002 hat gewisse Schwächen des Systems an den Tag und in das Bewusstsein der breiten Bevölkerung gebracht. Das Vertrauen in die zweite Säule ist durch die Börsenkrise in seinen Grundmauern erschüttert worden. Hat man sich doch bezüglich dem kapitalgedeckten Finanzierungssystem in absoluter Sicherheit gewiegt und musste dann mit der Börsenkrise feststellen, dass die Rentenauszahlung in Frage gestellt ist.

Um das Vertrauen der Bevölkerung wieder zu gewinnen, muss die zweite Säule beweisen können, dass die Renten zumindest teilweise dem Index angepasst und der Entwicklung der Lebenshaltungskosten (Inflation) folgen können, und dass die Risiken (Invalidität und Tod) zu den best möglichen Bedingungen rückversichert werden können und ein genügend flexibler Deckungsgrad erreicht werden kann, um das finanzielle Gleichgewicht nicht nur kurzfristig sondern über lange Sicht zu sichern.

6.2.1 Schaffung von Gemeinschaftsstiftungen fördern

Auf Gesetzesebene gilt es, die Schaffung von gemeinschaftlichen Vorsorgestiftungen, branchengebunden oder berufsübergreifend, zu fördern, damit die kritische Masse vergrössert und damit die Überlebensfähigkeit der Vorsorgeeinrichtungen⁵⁶² gesichert werden kann. In der Westschweiz werden bereits solche Vorsorgeeinrichtungen unterhalten, namentlich im Bausektor. Sie ermöglichen eine richtiggehend paritätische Verwaltung, da die Arbeitnehmenden durch die Gewerkschaften vertreten werden. Durch den Masseneffekt (d.h. die Last wird von einer grossen Anzahl getragen) können sie die Kosten senken und den verwaltungstechnischen Aufwand gering halten, da ein Stellenwechsel nicht automatisch auch einen Kassenwechsel zur Folge hat. Zudem ist ein besserer Risikoausgleich möglich.

Das schweizerische Vorsorgesystem würde somit neben öffentlichen Pensionskassen für die Grunddeckung auch autonome bzw. teilautonome Gemeinschaftsstiftungen sowie betriebsgebundene autonome oder teilautonome Stiftungen grösserer Unternehmen umfassen. Die heutigen Kollektivstiftungen könnten unter noch zu definierenden Bedingungen in die Gemeinschaftsstiftungen eingebunden werden.

In dieser Organisationsform würden die Vorsorgestiftungen an Fortbeständigkeit und Sicherheit gewinnen. Eine gewisse Flexibilität in der Anwendung der prudentiellen Regeln wäre also möglich.

⁵⁶² Erwähnenswert ist das Beispiel von Holland und Dänemark, wo man branchenbezogene Pensionskassen findet, die durch Kollektivverträge eingesetzt werden und mittels obligatorischer Meldepflicht erweitert werden können. Siehe Schneider Jacques-André (1994): *Les régimes complémentaires de retraite en Europe: Libre circulation et participation*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, S. 40f, 66-69.

6.2.2 Schaffung einer zentralen Rückversicherungsorganisation

Da es sich um die Rückversicherung der Risiken *Invalidität* und *Tod* handelt, befürworten wir die Einrichtung einer *gemeinschaftlichen Einheitsstiftung für den Risikoausgleich*, deren Aufgabe es wäre, die Versicherungsrisiken auf nationaler Ebene auszugleichen. Diese zentrale Einrichtung würde mit der gesamten Rückversicherung der zweiten Säule betraut, nicht gewinnorientiert operieren und mit einem grossen Handlungsspielraum ausgestattet werden. Sie müsste ihre Finanzierung selber und ohne öffentliche Beiträge sicherstellen, entsprechend der Höhe und Beschaffenheit der Risiken jeder rückversicherten Vorsorgeeinrichtung.

Die Gemeinschaftsstiftung könnte sich für den Risikoausgleich falls erforderlich auch selber rückversichern, und zwar bei den grossen Rückversicherungsgesellschaften. Zusätzlich zur Deckung der Rückversicherung könnte sie weitere Dienstleistungen anbieten, zum Beispiel die Verwaltung der Leistungen und die Bearbeitung von Arbeitsunfähigkeitsfällen⁵⁶³, und damit einen Beitrag zur Begrenzung der Invaliditätshäufigkeit leisten und somit zur Sanierung dieses Vorsorgebereichs beitragen.

Eine Alternative bestünde darin, für die Verwaltung und den Ausgleich der Risiken Gemeinschaftsstiftungen zu bilden, deren Funktion darin läge, die versicherungstechnische Verwaltung der Risikodeckung mehrerer Vorsorgeeinrichtungen bei sich zusammenzufassen und nach solidarischen Gesichtspunkten unter den Beteiligten vorzugehen. Vorstellbar wäre auch, dass sich alle Pensionskassen eines Wirtschaftssektors in einer solchen Gemeinschaftsstiftung zusammenschliessen.

6.2.3 Erstellung realistischer und entpolitisierter versicherungstechnischer Grundlagen

BRÄNDLI hat in einem neueren Beitrag zwischen drei Umwandlungssätzen unterschieden (einem technischen, einem reglementarischen und einem politischen) und bedauerte die übermässige Politisierung bei der Festsetzung der technischen Sätze im BVG: «*In der Folge, führten Politiker, die wenig von der Sache verstanden, eine übereilte Flexibilisierung und Korrektur der BVG-Minimalleistungen nach unten durch. Dem langfristigen Grundgedanken des Vorsorgewesens wird damit abgeschworen.*»⁵⁶⁴ Die Politisierung des Umwandlungssatzes führt demnach zu Unsicherheit.

Wir schlagen deshalb die Formulierung einer Gesetzesgrundlage vor, die klar darlegt, wie die technischen Modalitäten bei der Festsetzung der Mindestsätze auszusehen haben. Es müsste eine zentrale unabhängige Organisation, bestehend aus Vorsorgefachleuten, für die Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes und den Umwandlungssatz zuständig sein. Diese Organisation wäre zudem mit der Aufgabe betraut, die spezifischen versicherungsmathematischen Tabellen für die verschiedenen Sektoren der zweiten Säule zu erarbeiten.

⁵⁶³ Es handelt sich dabei um eine Leistung des *managed care*.

⁵⁶⁴ Brändli Herbert (2005): «Der Umwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 18, Nr. 6, S. 23.

6.2.4 Anpassung der Renten an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten

Eine der bedeutendsten künftigen Herausforderungen der zweiten Säule liegt in der zumindest teilweisen Anpassung der Rente an die Lebenshaltungskosten (Inflation). Die erste Säule kann hier als Beispiel dienen, da die Renten aus der ersten Säule zur Zeit periodisch auf der Basis eines gemischten Indexes angepasst werden, der nicht nur die Entwicklung der Inflation, sondern auch den allgemeinen Anstieg der Löhne miteinbezieht (Lohnindex). Dies läuft auf eine Dynamisierung der Renten hinaus, was unter Einbezug der Lohnentwicklung (die sich auf den Inflationsverlauf niederschlägt) erlaubt, die Kaufkraft der Rentenbezüger aufrecht zu erhalten.

Man kann nicht unbedingt von den Rentenbezügern erwarten, dass sie sich lobend über die zweite Säule äussern, wenn deren Rente etwa ein Viertel ihres realen Werts in 15 Jahren einbüsst, und dies selbst wenn man von einer relativ schwachen durchschnittlichen Jahresinflation (2%) ausgeht.⁵⁶⁵ Die Rentenanpassung stellt unserer Ansicht nach folglich ein wesentlicher und nicht zu unterschätzender Faktor darstellt und unbedingt angegangen werden muss. Ein möglicher Ansatz kann in diesem Zusammenhang der Frage sein, ob nicht ein Teil der zweiten Säule im Umlageverfahren finanziert werden sollte.

Geht man von einer durchschnittlichen Jahresinflation von 2% aus, so übersteigt das Inflationsrisiko das Langlebkeitsrisiko um das Dreifache. Denn die Inflation schlägt sich mit durchschnittlich 5% alle zehn Jahre auf die rechnerischen Reserven nieder und somit auf die ausbezahlten Renten. Während die zunehmende Lebenserwartung ein viel diskutiertes Thema ist, werden Faktoren wie die Inflation und die Rentenanpassung an die Lebenshaltungskosten zunehmend vernachlässigt.

6.2.5 Verbesserung der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen

Damit die prudentielle Aufsicht verbessert und der Fortbestand des Systems gewährleistet werden kann, schlagen wir die Schaffung einer übergeordneten Aufsichtsbehörde vor, die unabhängig von der Bundesverwaltung in der Form einer *eidgenössischen Aufsichtskommission für die berufliche Vorsorge* tätig ist und mit weitreichenden Aufsichts-, Untersuchungs- und Entscheidungskompetenzen ausgestattet wird. Diese praxisbezogene Kommission sollte sich aus Fachleuten des Vorsorgebereichs zusammensetzen und für die konforme Gesetzesdurchführung sowie die Einhaltung der Gesetzesbestimmungen sorgen. Sie verfügt zudem über eine beratende Stimme und könnte Empfehlungen zu Händen des Bundesrats ausarbeiten. Ausserdem erachten wir es für äusserst wichtig, dass für die Pensionskassen weiterhin andere prudentielle Regeln gelten, als für die Lebensversicherungsgesellschaften.

Die direkte operative Aufsicht müsste an regionale der eidgenössischen Kommission unterstehende Fachstellen übertragen werden, (die im Konkordat mehrere Kantone kontrollieren). Mit dieser Struktur könnten die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufsichtsorgane verbessert werden, und durch eine Ausweitung der kritischen Grösse, deren Zuständigkeitsbereich global vergrössert und eine einheitliche Anwendung der Richtlinien gewährleistet werden.

⁵⁶⁵ Vgl. Kap. 4.4.2, S. 117 supra.

6.2.6 Ausarbeitung von Grundsätzen zur Führung von Vorsorgeeinrichtungen

Reglementierung, Kontrolle und Führung der Vorsorgeeinrichtungen sind für den Erfolg der Sozialpolitik sowie das gute Funktionieren der Finanzmärkte von wesentlicher Bedeutung. Die *Good-Governance*-Grundsätze zielen namentlich darauf ab, die folgenden Punkte zu gewährleisten:⁵⁶⁶

1. Angemessene Rechts- und Führungsstrukturen, die gewährleisten, dass die Fonds ganz im Interesse der Versicherten verwaltet werden;
2. Verantwortung, Integrität und Professionalität der in den Führungsgremien der Pensionskassen einsitzenden Personen;
3. Bestimmungen hinsichtlich Transparenz und Kommunikation zwischen den Organen und den Versicherten;
4. Versicherungstechnische Zertifizierung, unabhängige Prüfungen sowie die Rolle des Gutachters bei Verdacht im Zusammenhang mit Unterschlagungen.

Die ersten Elemente, die im Zusammenhang mit Führungsgrundsätzen im Rahmen der 1. BVG-Revision eingeführt wurden, bedürfen einer Vertiefung, um eine bessere Transparenz der Vorsorgeeinrichtungen zu gewährleisten. Das betrifft besonders die im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung anfallenden Kosten, die Gewährleistung eines adäquaten Ausbildungsniveaus der Mitglieder der leitenden Organe sowie die Vermeidung aller Interessenkonflikte.

6.2.7 Verbesserung der Kommunikation mit den Versicherten

Das Vertrauen der Versicherten in das Schweizer Vorsorgesystem ist merklich zurückgegangen, besonders das Vertrauen in die Vorsorgeeinrichtungen hat stark gelitten. Dabei haben sensationsheischende Presseberichte und einige ausserordentliche Ereignisse, die ebenfalls grosses Echo in den Medien fanden, die Befürchtungen der Leute geschürt, dass möglicherweise die Finanzierung der Renten in Zukunft nicht mehr gesichert ist. Diese Befürchtungen haben dann unter anderem Ausdruck darin gefunden, dass zum Teil Versicherte ihre Pensionskassen der Inkompetenz, Korruption oder Unaufrichtigkeit verdächtigen.

Dieser Vertrauensverlust ist für die Vorsorgeeinrichtungen umso schädlicher, als diese eine komplexe Tätigkeit ausführen, die für die Versicherten oft unverständlich ist. Der Gesetzgeber ist sich dieser Problematik bewusst, die bereits für die 1. BVG-Revision und deren In-Kraft-Tretung ein Thema war: *«Der Bundesrat hat beschlossen, die 1. BVG-Revision in drei Schritten in Kraft zu setzen. Er entspricht somit dem Willen des Parlaments, das eine rasche Umsetzung der 1. BVG-Revision verlangt hatte, v. a. damit die Versicherten wieder Vertrauen fassen.»*⁵⁶⁷

Das In-Kraft-Treten der 1. BVG-Revision müsste die Versicherten eigentlich versöhnlich stimmen, nicht zuletzt deshalb, weil der Kommunikation viel Platz eingeräumt wird. Wir teilen die Ansicht, dass die Versicherten das Vertrauen in die Vorsorgeeinrichtungen nur wieder gewinnen, wenn ihnen vermehrt Gehör verschafft wird und ein besserer Austausch mit ihnen erfolgt. Die Kassen müssen den

⁵⁶⁶ Richtlinien der OECD über die Führung von Pensionskassen. Informationen darüber siehe www.oecd.org.

⁵⁶⁷ Eidgenössisches Departement des Innern, Medienmitteilung vom 24. März 2004.

verlorenen Kontakt zu ihren Versicherten wieder stärken, indem sie sich besonders in den Bereichen Transparenz und Dialogbereitschaft bemühen.

6.2.8 Begrenzung der Gesetzeskomplexität

Die Gesetzgebung im Bereich der beruflichen Vorsorge hat seit dem In-Kraft-Treten des BVG 1985 mit neuen Gesetzen, Verordnungen, Bestimmungen usw. eine beachtliche Entwicklung durchgemacht. Im Allgemeinen kann festgestellt werden, dass die Gesetzgebung im Zusammenhang mit der zweiten Säule erheblich komplexer geworden ist. Das BVG selber, das ursprünglich lediglich einen gesetzlichen Rahmen bildete, enthält heute zahlreiche Bestimmungen mit zum Teil ausführlichen Detailregelungen.

Diese sehr hohe Komplexität der Gesetze steht im Gegensatz zu der vom Gesetzgeber gewünschten Transparenz, denn es wird für die Versicherten zunehmend schwieriger, die gesetzlichen Grundlagen zu verstehen. Zudem sehen sich die Unternehmen dadurch veranlasst, sich strikt an die Gesetzestexte zu halten und damit auf Reglementsverbesserungen zu Gunsten der Versicherten, wie sie heute bestehen, zu verzichten.

Es scheint uns deshalb als wesentlich, dass die Gesetzgebung künftig nicht noch komplexer ausgestaltet wird und man die Gesetze vor Modeerscheinungen schützt. Zum Beispiel sind wir der Ansicht, dass eine Verstärkung der Kompetenzen der Aufsichtsbehörden hinsichtlich Transparenz einem Ausbau der Gesetzgebung vorzuziehen und gewiss auch wirksamer ist.

6.2.9 Bewertung der Auswirkungen der 1. BVG-Revision auf die Flexibilisierung

In der 1. BVG-Revision ist insbesondere mit der Möglichkeit, einen Vorsorgeplan nach Versichertengruppe (Art. 1d BVV2) bzw. die Anlagestrategie in der übergeordneten weitergehenden Vorsorge (Art. 1e BVV2) zu wählen, eine gewisse Flexibilisierung, die in Richtung freier Wahl geht (an Modell ③ orientiert) vorgesehen. Diese Massnahmen entsprechen in gewisser Hinsicht der gesellschaftlichen Entwicklung und müssen nach Ablauf einer Versuchsphase (zum Beispiel fünf Jahre) Gegenstand einer vertieften Evaluation bilden. Kann danach eine positive Bilanz gezogen werden, können anlässlich der nächsten BVG-Revision immer noch weitere Schritte in diese Richtung eingeschlagen werden, insbesondere hinsichtlich individueller und nicht versichertengruppenbezogener Flexibilisierung. Sollte sich hingegen der Versuch als nicht gangbar erweisen, ist immer noch Zeit, korrigierende Massnahmen zu treffen.

Die Flexibilisierungsversuche im Bereich der zweiten Säule können weiterverfolgt werden, sofern nicht an den kollektiven Grundsätzen des Systems gerüttelt wird.

6.2.10 Schaffung einer eidgenössischen Überwachungsstelle für die Vorsorge

Wir schlagen zudem als letzten Punkt die Schaffung einer *eidgenössischen Überwachungsstelle für die Vorsorge* vor, die sich aus Experten verschiedenster Fachrichtungen (Versicherung, Wirtschaft, Recht, Finanzen, Medizin, Soziologie, Prävention usw.) sowie Vertretern von Berufsverbänden und Gewerkschaften zusammensetzen soll. Deren Aufgabe bestünde darin, in einem Zeitraum von fünf Jahren einen ausführlichen Bericht zu Händen der politischen Gremien zu verfassen, in dem

gangbare Szenarien für die künftige Organisation und Finanzierung der Schweizer Vorsorge insgesamt dargestellt werden. Gegenwärtig bestehen eine weit gestreute Ideenpalette und verschiedene Arbeitsgruppen bzw. Kommissionen, die im Allgemeinen nur einen Teil des ganzen Themas behandeln. Mit einer Überwachungsstelle bestünde der grosse Vorteil, dass nicht nur die Debatten kanalisiert und ein globaler interdisziplinärer Ansatz vorgeschlagen werden kann, sondern dass damit auch eine ausgeglichene und objektive Analyse unter Aufsicht der Sozialpartner ermöglicht würde.

Die Tätigkeit der Überwachungsstelle könnte mit einer breit angelegten Umfrage bei der Bevölkerung und den interessierten Gruppen über ihre Erwartungen und Vorstellungen bezüglich den zu erreichenden Sozialzielen im Vorsorgebereich beginnen. Sie könnte einen bedeutenden Beitrag an die Optimierung eines Bereichs leisten, der langfristig ausgelegt ist, was einen konjunkturunabhängigen Lösungsansatz für die Problematik gestattet. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Überwachungsstelle damit beauftragt werden, Vorschläge zu Händen des Bundesrates für die Anpassung und Entwicklung des Vorsorgesystems auszuarbeiten.

Liste der Abkürzungen

AARP	American Association of Retired Persons [USA]
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones [Chile]
AHV	AHV – Alters- und Hinterlassenenversicherung
APP	Appropriate Personal Pensions [Vereinigtes Königreich]
APRA	Australian Prudential Regulation Authority [Australien]
ASFA	Association of Superannuation Funds of Australia [Australien]
ASIC	Australian Securities Investment Commission [Australien]
ATO	Australian Taxation Office [Australien]
ATP	Allmän tilläggspension [Schweden]
AUD	Australischer Dollar
AVC	Additional Voluntary Contributions [Vereinigtes Königreich]
BBI	Bundesblatt
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSP	Basic State Pension [Vereinigtes Königreich]
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
CBI	Confederation of British Industry [Vereinigtes Königreich]
CBO	Congressional Budget Office [USA]
CBP	Cash Balance Plans [USA]
CHF	Schweizer Franken
COMP	Contracted-out Money Purchase Scheme [Vereinigtes Königreich]
COSR	Contracted-out Salary-Related Scheme [Vereinigtes Königreich]
ERISA	Employee Retirement Income Security Act [USA]
EVK	Eidgenössische Versicherungskasse (versicherungstechnische Tabellen)
FAR	Stiftung flexibler Altersrücktritt
FER	Fachempfehlungen zur Rechnungslegung
FINMA	Finanzmarktaufsicht
FSA	Financial Services Authority [Vereinigtes Königreich]
FSAVC	Free Standing Additional Voluntary Contributions [Vereinigtes Königreich]
GBP	Englisches Pfund
GMP	Guarantee Minimal Pension [Vereinigtes Königreich]
GPP	Group Personal Pension [Vereinigtes Königreich]
HEC	Wirtschaftshochschule Lausanne
IAA	Internationales Arbeitsamt (Generalsekretariat der IAO) [ILO – International Labour Office]
IAO	Internationale Arbeitsorganisation [ILO – International Labour Organization]
INP	Instituto de Normalización Previsional [Chile]
INPRS	International Network of Pension Regulators and Supervisors
IRA	Individual Retirement Account [USA]
IRES	Französisches Institut für Wirtschafts- und Sozialstudien
ISC	Insurance and Superannuation Commission [Australien]

ITP	Industrins och handelns tilläggspension [Schweden]
ITPK	Industrins och handelns tilläggspension (kompletterande) [Schweden]
IV	Invalidenversicherung
IVSS	Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit [ISSA – International Social Security Association]
KL	Kollektivleistungen
LEL	Lower Earnings Limit [Vereinigtes Königreich]
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
MFR	Minimum Funding Requirement [Vereinigtes Königreich]
MIC	Member Investment Choice [Australien]
NAO	National Audit Office [Vereinigtes Königreich]
NBER	National Bureau of Economic Research
NI	National Insurance [Vereinigtes Königreich]
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPRA	Occupational Pensions Regulatory Authority [Vereinigtes Königreich]
PA 03	Pensionsavtal 2003 [Schweden]
PBGC	Pension Benefit Guaranty Corporation [USA]
PFA	Pensions-och försäkringsavtal [Schweden]
PPM	Premiepensionsmyndighet [Schweden]
RBL	Reasonable benefit limits [Australien]
RSA	Retirement Savings Account [Australien]
S2P	State Second Pension [Vereinigtes Königreich]
SAF-LO	SAF-Landsorganisation [Schweden]
SAFP	Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones [Chile]
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SEK	Schwedische Krone
SERPS	State Earnings Related Pension Scheme [Vereinigtes Königreich]
SG	Superannuation Guarantee [Australien]
SGC	Superannuation Guarantee Charge [Australien]
SIB	Securities and Investment Board [Vereinigtes Königreich]
SMSF	Self managed superannuation fund [Australien]
SPP	Sveriges Privatanställdas Pensionskassa [Schweden]
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Swiss GAAP	Swiss Generally Agreed Accounting Principles
USD	US-Dollar
VZ	Versicherungskasse der Stadt Zürich (versicherungstechnische Tabellen)

schweizerische gesetzestexte

AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
aBV	Alte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BVV2	Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-, und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1)
BVV3	Verordnung vom 13. November 1985 über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (SR 831.461.3)
WEF	Gesamte Gesetzgebung zur Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge
FZG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.42)
FZV	Verordnung vom 3. Oktober 1994 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen-, und Invalidenvorsorge (SR 831.425)
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
OR	Obligationenrecht, Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
WEFV	Verordnung vom 3. Oktober 1994 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (SR 831.411)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

Literaturverzeichnis

Allgemein

- American Association of Retired Persons (2005): *The British Pension System: Lessons for the US Pension Debate*, A Lecture by Adair Turner, Global Aging Program, Washington, AARP.
- apRoberts Lucy (1997a): «La retraite entre épargne individuelle et assistance: la recette de la Banque mondiale», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sondernummer, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 17-25.
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003): *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, IVSS, INPRS.
- Augusztnovics Maria (2002): «Fragen zur Gestaltung von Rentensystemen», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 55, Nr. 1, S. 25-42.
- Banque mondiale (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press.
- Barr Nicholas (2002): «Rentenreformen: Mythen, Wahrheiten und politische Entscheidungen», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 55, Nr. 2, S. 3-46.
- Beattie Roger & McGillivray Warren (1995): «Eine Strategie voller Risiken: Reflektionen über den Rentenreformvorschlag der Weltbank», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 48, Nr. 3-4, S. 5-25.
- Behrendt Christina (2000): «Bieten private Renten eine gangbare Alternative? Ihre Verteilungswirkungen in einer vergleichenden Perspektive», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 53, Nr. 3, S. 3-29.
- Benartzi Shlomo & Thaler Richard H. (2001): «How Much Is Investor Autonomy Worth?», *The Journal of Finance*, Vol. 57, Nr. 4, S. 1593-1616.
- Blackburn Robin (2002): *Banking on Death. Or, Investing in Life: The history and future of pensions*, London, New York, Verso.
- Bonoli Giuliano (2000): *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Börsch-Supan Axel H. & Miegel Meinhard (2001): *Pension Reform in six Countries. What can we learn from each other?*, Berlin, Springer.
- Caire Gilles (2002): *Coût de fonctionnement de l'assurance privée et de l'assurance sociale: de l'efficacité microéconomique à l'équité sociale* (Document de travail; DT/17/2002), Groupe d'études sur le développement économique et social (GEDES), Université de Poitiers.
- Caisse des dépôts et consignations (2002): «Panorama des réformes de retraite à l'étranger. Etat des lieux et perspectives», *Questions retraite*, hors série.
- Casey Bernard H. (2004): *Why people don't choose private pensions: the impact of «contagion»* (Discussion Paper; PI-0503), London, Pensions Institute.
- Charpentier François (1996): *Retraites et fonds de pensions. L'état de la question en France et à l'étranger*, Paris, Economica.
- Clare Ross (2003): *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales.

- Commission européenne (2005): *MISSOC. La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission européenne (1999): *Rebuilding Pensions: Security, Efficiency, Affordability*, Bruxelles.
- Congressional Budget Office (1999): *Social Security Privatization: Experiences Abroad* (CBO Paper), Washington, CBO.
- Davanne Olivier, Math Antoine & Legros Florence (2003): «Quelle réforme pour le système de retraite?», *Problèmes économiques*, Nr. 2.801-2.802, S. 50-66.
- Davis Philip E. (2000): *Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK* (Discussion paper; PI-9), London, The Pensions Institute.
- Disney Richard & Johnson Paul (dir.) (2001): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Disney Richard, Palacios Robert & Whitehouse Edward (1999): *Individual Choice of Pension Arrangement as a Pension Reform Strategy* (Working Paper Series; W99/18), London, The Institute for Fiscal Studies.
- Duffield Jeremy & Burke Pat (2003): *Retirement Provisions in Scary Markets. «Lessons in Member Investment Choice»* (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation.
- Esping-Andersen Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Feldstein Martin (dir.) (1998): *Privatizing Social Security* (NBER Project Report), Chicago, London, University of Chicago Press.
- Feldstein Martin (1995): *Would privatizing social security raise economic welfare?* (NBER Working Paper Series; 5281), Cambridge, NBER.
- Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) (2002): *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press.
- Fox Louise & Palmer Edward (2000): *New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?*, IVSS Research Programme.
- General Accounting Office (2003): *Social security reform. Information on Using a Voluntary Approach to Individual Accounts* (GAO report; 03-309), GAO.
- Gill Indermit S., Packard Truman & Yermo Juan (2005): *Keeping The Promise Of Social Security In Latin America* (Latin American Development Forum), Washington, Palo Alto, The World Bank, Stanford University Press.
- Gillion Colin (2000): «Das Internationale Arbeitsamt zur Rentenreform», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 53, Nr. 1, S. 43-75.
- Gillion Colin, Turner John, Bailey Clive & Latulippe Denis (dir.) (2000): *Social Security Pensions. Development and reform*, Geneva, ILO.
- Greber Pierre-Yves (2003): «Les régimes de retraite en Europe: changements profonds et orientations constantes», *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, Nr. 30, S. 63-80.
- Greber Pierre-Yves & Fragnière Jean-Pierre (dir.) (1996): *La sécurité sociale en Europe et en Suisse*, Lausanne, Réalités sociales.
- Guerrero Sylvie (2004): *Les outils des RH. Les savoir-faire essentiels en GRH*, Paris, Dunod.
- Holzmann Robert (2000): «Der Weltbank-Ansatz zur Rentenreform», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 53, Nr. 1, S. 13-42.
- Holzmann Robert & Hinz Richard (2005): *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, The World Bank.
- Holzmann Robert, Packard Truman & Cuesta Jose (2000): *Extending Coverage in Multi-pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda* (Paper prepared for the The World Bank Conference *New Ideas about Old-Age Security*, 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.

- Hoskins Dalmer D. (2002): «Gedanken zur Problematik des Alterungsprozesses», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 55, Nr. 1, S. 15-23.
- Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) (2004): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Institut de recherches économiques et sociales (1997): *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sondernummer, Noisy-Le-Grand, IRES.
- Institut de recherches économiques et sociales (1994): *Les retraites complémentaire. Acteurs, enjeux, perspectives* (Actes du colloque international de l'IRES; 26, 27 et 28 janvier 1994), Noisy-Le-Grand, IRES.
- Iyengar Sheena S. & Lepper Mark R. (2000): «When choice is demotivating: Can one desire too much of a good thing?», *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 79, Nr. 6, S. 995-1006.
- James Estelle (1997): *Pension Reform. Is There a Tradeoff between Efficiency and Equity?* (Policy Research Working Paper; 1767), Washington, The World Bank.
- James Estelle (1996): «Den Schutz verbessern und das Wachstum fördern: eine Verteidigung der Rentenreformthese der Weltbank», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 49, Nr. 3, S. 3-20.
- James Estelle, Ferrier Gary, Smalhout James & Vittas Dimitri (1999): *Mutual funds and institutional investments: what is the most efficient way to set up individual accounts in a social security system?* (NBER Working Paper Series; 7049), Cambridge, NBER.
- James Estelle, Smalhout James & Vittas Dimitri (2001): *Administrative Costs and the Organization of Individual Retirement Account Systems. A Comparative Perspective* (Policy Research Working Paper; 2554), Washington, The World Bank.
- Kemp Peter A. & Overbye Einar (2004): *Pensions: Challenges and Reforms* (International Studies on Social Security; 9), Aldershot, Burlington, Ashgate.
- Korczyk Sophie M. (2003): *Women and individual social security accounts in Chile, Australia, and the United Kingdom*, Washington, AARP.
- Kremers Jeroen J. M. (2002): «Pension Reform, Issues in the Netherlands», in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.): *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, S. 291-316.
- Lazear Edward P. (1979): «Why Is There Mandatory Retirement?», *Journal of Political Economy*, Vol. 87, Nr. 6, S. 1261-1284.
- Loewenstein George (1999): «Is More Choice Always Better?», *Social Security Brief*, Nr. 7.
- Lordon Frédéric (2000): *Fonds de pension, piège à cons? Mirage de la démocratie actionnariale*, Paris, Raisons d'agir.
- Mackenzie George A., Gerson Philip & Cuevas Alfredo (1997): *Pension Regimes and Saving* (Occasional Paper; 153), Washington, IMF.
- Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001): «The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behaviour», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, Nr. 4, S. 1149-1187.
- McGillivray Warren (2001): «Die Auswirkungen der Beitragsumgehung auf die Rentensysteme in der Sozialversicherung», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 54, Nr. 4, S. 3-26.
- McGillivray Warren (2000): «Rentenreform: Wo stehen wir heute?», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 53, Nr. 1, S. 3-12.
- Mesa-Lago Carmelo (2001b): «The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People», in Scheil-Adlung Xenia (dir.): *Building social security: the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 157-168.
- Mitchell Olivia S. & Smetters Kent (dir.) (2004): *The Pension Challenge: Risk Transfers and Retirement Income Security*, Oxford, New York, Oxford University Press.

- Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (dir.) (2004): *Pension Design and Structure. New Lessons from Behavioral Finance*, New York, Oxford, Oxford University Press.
- Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (2004): «Lessons from Behavioral Finance for Retirement Plan Design», in *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance*, New York, Oxford, Oxford University Press, S. 3-41.
- Murthi Mamta, Orszag J. Michael & Orszag Peter R. (1999): *The Charge Ratio on Individual Accounts: Lessons from the U.K. Experience* (Birbeck College Working Paper; 99-2); London, University of London.
- Nikonoff Jacques (2000): *La Comédie des fonds de pension*, Paris, Arléa.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001): *Private Pensions Systems. Administrative Costs and Reforms* (Private Pensions; 2), Paris, OECD.
- Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on «New Ideas About Old Age Security»; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.
- Palier Bruno (2003): *La réforme des retraites (Que sais-je?)*, 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France.
- Pensions Commission (2004): *Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO.
- Perrin Guy (1993): *Sécurité sociale*, Lausanne, Réalités sociales.
- Prats Elise (2004): *Outil pour une comparaison statistique des systèmes de retraite: un essai de classification sur onze pays*, Paris, IRES, CFE-CGC.
- Queisser Monika (2000): «Rentenreform und internationale Organisationen: Von der Kritik zur Annäherung», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 53, Nr. 2, S. 37-54.
- Queisser Monika (1998a): «Regulierung und Überwachung der Rentenkassen: Grundsätze und Praxis», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 51, Nr. 2, S. 45-64.
- Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.) (2004): *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Rein Martin & Turner John (2004) «Pathways to Pension Coverage», in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 285-300.
- Reynaud Emmanuel (dir.) (1999): *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT.
- Reynaud Emmanuel (1997a): «L'avenir des retraites en débat», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sondernummer, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 5-16.
- Reynaud Emmanuel (1996): «La Banque Mondiale et les retraites: un système à trois piliers», *La Lettre de l'Observatoire des retraites*, Nr. 8.
- Rocha Roberto, Hinz Richard & Gutierrez Joaquin (1999): *Improving the Regulation and Supervision of Pension Funds: Are there Lessons from the Banking Sector?* (SP Discussion Papers; 9929), Washington, The World Bank.
- Rürup Bert (2002): «The German Pension System, Status Quo and Reform Options», in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.): *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, S. 137-169.
- Sass Steven (1996): *Les gages du temps. Une histoire des fonds de pension américains*, Paris, Montchrestien.
- Scheil-Adlung Xenia (dir.) (2001): *Building social security: the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers.

- Scherman Karl Gustaf (2000): «Ein neuer Konsens für die Reform der sozialen Sicherheit? Die Stockholm-Initiative der IVSS», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 53, Nr. 1, 2000, S. 77-98.
- Schneider Jacques-André (1994): *Les régimes complémentaires de retraite en Europe: Libre circulation et participation*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn.
- Sigg Roland (2002): «Der Alterungsprozess: Eine Herausforderung für die soziale Sicherheit», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 55, Nr. 1, S. 3-11.
- Tamburi Giovanni (1999): «Motivation, Ziel und Verfahren der Rentenreform», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 52, Nr. 3, S. 17-52.
- Tausch Arno (dir.) (2003): *The three pillars of wisdom? A reader on globalization, World Bank pension models and welfare society*, New York, Nova Science Publishers.
- Valdés-Prieto Salvador (dir.) (1997): *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press.
- Van Dalen Hasko (2005): «Rocking the pillars», *Investment & Pensions Europe*, juillet/août 2005, S. 8-9.
- Vittas Dimitri (1998): *Regulatory Controversies of Private Pension Funds* (Policy Research Working Papers; 1893), Washington, The World Bank.
- Vittas Dimitri (1993): *Swiss Chilandore. The Way Forward for Pension Reform?* (Policy Research Working Papers; 1093), Washington, The World Bank.
- Walliser Jan (2000): *Regulation of Withdrawals in Individual Account Systems* (Social Protection Discussion Paper Series; 8), Washington, The World Bank.
- West Pedersen Axel (2004): «The Privatization of Retirement Income? Variation and Trends in the Income Packages of Old Age Pensioners», *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, Nr. 1, S. 5-23.
- Westerheide Peter (2002): *Politikansätze zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge Auswertung einer internationalen Expertenbefragung* (Vorsorgestudien; 2), Bertelsmann Stiftung.
- Whitehouse Edward (2002): *Pension reform – advance funded old age provision: Personal income tax and social security contributions systems* (Vorsorgestudien; 10), Bertelsmann Stiftung.
- Whitehouse Edward (2000): *Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment* (SP Discussion Paper; 16), Washington, The World Bank.

Schweiz

- Allenspach Heinz (2001): «Das BVG zwischen Solidarität und Individualisierung», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 14, Nr. 1. S. 53-55.
- Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (2005): *Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule*, Internetpublikation, BVS, www.bvs.zh.ch.
- Auckenthaler Christoph (2000): «Freie Wahl der Anlagestrategie innerhalb einer Personalvorsorgeeinrichtung», *Der Schweizer Treuhänder*, Nr. 5, S. 503-506.
- Baltensperger Ernst (2005): *Mut zum Aufbruch – 10 Jahre danach*, Zürich, Orell Füssli.
- Berenstein Alexandre (1986): *L'assurance-vieillesse suisse. Son élaboration et son évolution*, Lausanne, Réalités sociales.
- Bertozzi Fabio, Bonoli Giuliano & Gay-des-Combes Benoît (2005): *La réforme de l'Etat social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille* (Le savoir suisse), Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Brändli Herbert (2003): «Der Umwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge – Le taux de conversion dans la prévoyance professionnelle», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 18, Nr. 6, S. 21-26.
- Carigiet Erwin & Fragnière Jean-Pierre (dir.) (2001): *Hat das Drei-Säulen-Konzept eine Zukunft? – Le concept des trois piliers a-t-il un avenir?*, Lausanne, Réalités sociales.
- Cavin Jean-François (dir.) (2004): *Liberté économique et responsabilité sociale* (Etudes & enquêtes; 31), Lausanne, Centre patronal.
- Chuard Marc (2005): «Abaisser rapidement – Rasch senken», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 18, Nr. 6, S. 35-36
- Colombo Francesca (2001): *Towards more choice in social protection? Individual Choice of insurer in basic mandatory health insurance in Switzerland* (Labour Market and Social Policy – Occasional Papers; 53), Paris, OECD.
- De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995): *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich, Orell Füssli.
- Fonds monétaire international (2003): *Switzerland: Selected Issues* (IMF Country Report; 03/149), Washington, IMF.
- Gerber David S. (2002): *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge*, Chur, Zürich, Rüegger.
- Gerber Stephan (2005): «Problematik Obligatorium/Überobligatorium – La problématique du régime obligatoire/surobligatoire», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 18, Nr. 6, S. 43-45.
- Gilliand Pierre & Rossini Stéphane (1997): *La protection sociale en Suisse: recettes et dépenses, 1948-1997. Comparaison avec les pays de l'Union européenne*, Lausanne, Réalités sociales.
- Helbling Carl (2000): «Berufliche Vorsorge im Umbruch», *Der Schweizer Treuhänder*, Nr. 5, S. 399-411.
- Helbling Carl (1991): *Les institutions de prévoyance et la LPP*, Berne, Stuttgart, Paul Haupt.
- Holly Alberto, Gardiol Lucien, Egli Yves, Yalcin Tarik & Ribeiro Tiago (2004): *Compensation des risques fondée sur l'état de la santé des assurés en Suisse: Une exploration utilisant l'information médicale fournie par une hospitalisation antérieure*, résumé du rapport final, Lausanne, IEMS.
- Kaiser Ernest (1975): «Aspects économiques et sociaux du financement de la sécurité sociale», *Symposium sur le financement de la sécurité sociale*, Université de Bilbao, 15 avril 1975.
- Kaiser Ernest (1961): *Aspects nouveaux du financement des caisses publiques*, exposé, Bâle, Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse.

- Moser Markus & Srauffer Hans-Ulrich (2004): «Freie Pensionskassenwahl? – Le libre choix de la caisse de pension?», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 17, Nr. 4, S. 55-61.
- Bundesamt für Statistik (2003): *Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Ein Überblick über die wichtigsten Kennzahlen der Pensionskassenstatistik*, Neuenburg, BFS.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2005): *Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge aus wirtschaftlicher Sicht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 5/05), Bern, BSV.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2000): *Freie Wahl der Pensionskasse. Teilbericht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 2/00), Bern, BSV.
- Pittet Meinrad (2005): *Les caisses de pensions publiques suisses*, Genève, Slatkine.
- Prévoyance professionnelle suisse (2005): *Wahlfreiheiten in der Pensionskasse – Libertés de choix accrues au sein de la caisse de pension*, Akzent, Jg. 18, Nr. 2, S. 25-51.
- Queisser Monika & Vittas Dimitri (2000): *The Swiss multi-pillar pension system: triumph of common sense?* (Policy Research Working Paper; 2416), Washington, World Bank.
- Queisser Monika & Whitehouse Edward (2003): *Individual Choice in Social Protection: The Case of Swiss Pensions* (Social, Employment and Migration Working Papers; 11), Paris, OECD.
- Ronga Sanja (2005): «Libre choix ou flexibilisation de la prévoyance professionnelle – Freie Wahl oder Flexibilisierung der beruflichen Vorsorge», *Schweizer Personalvorsorge*, Jg. 18, Nr. 2, S. 27-30.
- Schneider Jacques-André (1996): «A propos du libre choix individuel de la caisse de pensions», *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, Nr. 16, S. 61-69.
- Schönholzer Diot Beatrix (2003): «Das Parlament verabschiedet die 1. BVG-Revision», *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 6, S. 342-344.
- Sommer Jürg H & Gerber David S. (2001): «Zukunft der sozialen Sicherheit in der Schweiz: Mehr Wettbewerb für die Altersvorsorge?», *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4, S. 199-204.
- Sommer Jürg H. & Schütz Stefan (1998): *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, Lausanne, Réalités sociales.
- Sousa-Poza Alfonso & van Dam Jacob (2002): *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Switzerland* (Vorsorgestudien; 7), Bertelsmann Stiftung.
- Swissca (2003): *Les institutions de prévoyance: prestations, financement, défis actuels*, Zurich, Swissca Portfolio Management SA.
- Teucher Peter V. (dir.) (1999): *Möglichkeiten und Grenzen einer flexibilisierten Kapitalanlage in der beruflichen Vorsorge* (Schriftenreihe; 20), Luzern, VPS.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2005): *Endlich existenzsichernde Rente: Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle* (Dossier 34), Bern, SGB.
- Werlen Mirjam (2000): «Keine Zustimmung für die freie Wahl der Pensionskasse», *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 6, S. 325-326.
- Wittmann Walter (1998): «Sombres perspectives pour l'Etat social», *Construire*, Nr. 9, 24 février 1998, S. 3.
- Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002a): *Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, lange (integrale) Fassung, Internetpublikation, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch.
- Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002b): *Les risques de la prévoyance. Le deuxième pilier sous le poids d'une société vieillissante*, version abrégée, édition en ligne, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch.
- Zürcher Kantonalbank (2003): *Die Zukunft der beruflichen Vorsorge. Probleme und Perspektiven für Pensionskassen im schweizerischen Drei-Säulen-System*, Zürich, ZKB.

Chile

- Acuña R. Rodrigo & Iglesias P. Augusto (2001): *Chile's Pension Reform After 20 years* (Social Protection Discussion Paper Series; 129), Washington, The World Bank.
- Arenas De Mesa Alberto & Benavides Salazar Paula (2003): *Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*, Santiago, OIT.
- Barr Abigail & Packard Truman (2002): *Revealed Preference and Self Insurance: Can we Learn from the Self Employed in Chile?* (Policy Research Working Paper; 2754), Washington, The World Bank.
- Berstein Solange & Castro Rubén (2005): *Costos y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones ¿Qué Informar a los Afiliados?* (Documentos de Trabajo), SAFP.
- Bertranou Fabio M., van Ginneken Wouter & Solorio Carmen (2004): «Die Wirkung steuerfinanzierter Renten auf die Linderung der Armut in Lateinamerika: Berichte aus Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica und Uruguay», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 57, Nr. 4, S. 3-23.
- Borzutzky Silvia (2003): «Social security privatisation: the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA», *International Journal of Social Welfare*, Vol. 12, S. 86-96.
- Carvalho Pinheiro Vinicius (2002): «Red de Información Alternativa de Seguridad Social», *Revista Seguridad Social*, Nr. 238, S. 11-17.
- Cronin Shona (2003): «Red hot Chile pensions», *Global Pensions*, avril 2003.
- Diamond Peter. (1994): *Privatization of Social Security: Lessons from Chile* (NBER Working Paper Series; 4510), Cambridge, NBER.
- Fonds monétaire international (2004): *Chile: Selected Issues* (IMF Country Report; 04/292), Washington, IMF.
- Godoy Oscar & Valdés-Prieto Salvador (1997): «Democracy and pensions in Chile: Experience with two systems», in Valdés-Prieto Salvador (dir.): *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, S. 58-91.
- James Estelle (2005): «Chilean Pensions. Lessons for Europe», *Investment & Pensions Europe*, mai 2005.
- Mesa-Lago Carmelo (2001a): «Die Rentenstrukturreform der sozialen Sicherheit in Lateinamerika: Modelle, Merkmale, Ergebnisse und Lehren», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 54, Nr. 4, S. 79-109.
- Mittelstaedt H. Fred & Olsen John C. (2003): «An empirical analysis of the investment performance of the Chilean pension system», *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 2, Nr. 1, S. 7-24.
- Ochando Claramunt Carlos (2004): Eine Evaluierung der Reformen der lateinamerikanischen Rentensysteme», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 57, Nr. 2, S. 33-58.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998): *Le régime de retraite chilien* (Document de travail; AWP 5.6F), Paris, OCDE.
- Packard Truman G. (2001): *Is There A Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security? Evidence from Latin America* (Policy Research Working Paper; 2719), Washington, The World Bank.
- Piñera José (2004): «Retiring in Chile», *The New York Times*, 1^{er} décembre 2004.
- Piñera José (2003): «Chile's privatization», *Global Report on Aging*, Nr. 1, S. 1-3.
- Queisser Monika (1999): *La réforme des fonds de pension: leçons d'Amérique latine* (Cahier de politique économique; 15), Paris, OCDE.
- Queisser Monika (1998b): *La réforme des systèmes de retraite en Amérique latine*, Paris, OCDE.

- Rodríguez Jacobo (2004): *15 Questions and Answers about the Chilean Pension System*, Statement before the U.S.Senate Special Committee on Aging, International Center for Pension Reform, Cato Institute.
- Schmidt-Hebbel Klaus (1998): *Does pension reform really spur productivity, saving, and growth?* (Documentos de trabajo del Banco Central; 33), Santiago, Banco Central de Chile.
- Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002): *El sistema chileno de pensiones derivado de la capitalización individual*, 5^o édition, Santiago, SAFP.
- Taylor Marcus (2003): «The Reformulation of Social Policy in Chile, 1973-2001: Questioning a Neoliberal Model», *Global Social Policy*, Vol. 3, Nr. 1, S. 21-44.
- Turner John A. & Rajnes David M. (2001): «Verzinsungsgarantien in gesetzlichen Vorsorgesystemen mit festgelegten Beiträgen», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 54, Nr. 4, S. 57-78.

Vereinigte Staaten

- apRoberts Lucy (2000): *Les retraites aux Etats-Unis. Sécurité sociale et fonds de pension*, Paris, La Dispute.
- apRoberts Lucy (1997b): «Etats-Unis: Le déclin des pensions professionnelles», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sondernummer, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 80-89.
- Burtless Gary (2003): «What Do We Know About the Risk of Individual Account Pensions? Evidence from Industrial Countries», *The American Economic Review*, Vol. 93, Nr. 2, S. 354-359.
- Burtless Gary (2002): «Social Security privatization and financial market risk. Lessons from US financial history», in Ihori Toshihiro & Tachibanaki Toshiaki (dir.): *Social security reform in advanced countries: evaluating pension finance*, London, New York, Routledge, S. 52-80.
- Caisse des dépôts et consignations (1997): «Sécurité sociale aux Etats-Unis. Le débat sur la privatisation», *Questions retraite*, Nr. 1.
- General Accounting Office (2003): *Private pensions. Changing Funding Rules and Enhancing Incentives Can Improve Plan Funding* (GAO report; 04-176T), GAO.
- Friedman Barry L. (2004): «Individual accounts and the continuing debate over social security reform in the United States», in Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.): *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 205-225.
- Hoeffner Stephen J. (2004): «Twin Crises. The Future of Defined Benefit Plans», *Contingencies*, Vol. 16, Nr. 2, S. 32-36.
- Jousten Alain (2001): «Pension Provision in the United States», in Disney Richard & Johnson Paul (dir.): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 334-362.
- Krugman Paul (2005): «C'est l'héritage de Roosevelt qu'on dilapide!», *Courrier international*, Nr. 746, tiré de The New York Times.
- Krugman Paul (2004): «Buying into Failure», *The New York Times*, 17. Dezember 2004.
- Mitchell Olivia S. (2002): *Personal Retirement Accounts and Social Security Reform* (Pension Research Council Working Paper; 2002-7), Philadelphia, Pension Research Council.
- Mitchell Olivia S. & Mulvey Janemarie (2004): «Potential implications of mandating choice in corporate defined benefit plans», *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 3, Nr. 3, S. 339-354.
- Munnell Alicia (2001): «Individual Accounts Versus Social Insurance: A United States Perspective», in Scheil-Adlung Xenia (dir.): *Building social security: the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 63-82.
- Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004): *Coming Up Short. The Challenge of 401(k) Plans*, Washington, Brookings Institution Press.
- Nataraj Sita & Shoven John B. (2003): «Comparing the Risks of Social Security with and without Individual Accounts», *The American Economic Review*, Vol. 93, Nr. 2, S. 348-353.
- Nussbaum Werner (1999): *Das System der beruflichen Vorsorge in den USA im Vergleich zum schweizerischen Recht*, Bern, Paul Haupt.
- Sethi-Iyengar Sheena, Huberman Gur & Jiang Wei (2004): «How Much Choice is Too Much? Contributions to 401(k) Retirement Plans», in Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (dir.): *Pension Design and Structure. New Lessons from Behavioral Finance*, New York, Oxford, Oxford University Press, S. 83-95.
- Shiller Robert J. (2003): «The Implications of Financial and Nonfinancial Risk for Public Pension Reform. Social Security and Individual Accounts as Elements of Overall Risk-Sharing», *The American Economic Review*, Vol. 93, Nr. 2, S. 343-347.

- Smalhout James H. (1996): *The Uncertain Retirement. Securing Pension Promises in a World of Risk*, Chicago, Irwin.
- Stevenson Richard W. (2005): «For Bush, a Long Embrace of Social Security Plan», *The New York Times*, 27. Februar 2005.
- Thompson Lawrence H. (2002): *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in the United States* (Vorsorgestudien; 9), Bertelsmann Stiftung.

Vereinigtes Königreich

- Adler Michael (2004): «Massnahmen "von der Wohlfahrt zur Arbeit" mit Steuerrückerstattungen im Vereinigten Königreich kombinieren: Ein Ansatz», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 57, Nr. 2, S. 109-134.
- Alfon Isaac (2002): *To switch or not to switch, that's the question. An analysis of the potential gains from switching pension provider* (Occasional Paper Series; 18), London, Financial Services Authority.
- Attanasio Orazio P., Banks James & Wakefield Matthew (2004): *Effectiveness of tax incentives to boost (retirement) saving: Theoretical motivation and empirical evidence* (Working Paper; 04/33), London, Institute for Fiscal Studies.
- Blake David (2003): «The UK pension system: Key issues», *Pensions*, Vol. 8, Nr. 4, S. 330-375.
- Blake David (2002): «The United Kingdom: Examining the Switch from Low Public Pensions to High-Cost Private Pensions», in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.): *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, S. 317-347.
- Blake David (2000): *Two Decades of Pension Reform in the UK: What are the Implications for Occupational Pension Schemes?* (Discussion Paper; PI-4), London, The Pensions Institute.
- David Blake (1997): «Pension choices and pension policy in the United Kingdom», in Valdés-Prieto Salvador (dir.): *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, S. 277-317.
- Blundell Richard & Emmerson Carl (2003): *Fiscal Effects of Reforming the UK State Pension System* (Working Paper; 03/13), London, Institute for Fiscal Studies.
- Brooksbank Daniel (2005): «UK actuaries warn of "huge dangers" of DC», *Investment & Pensions Europe*.
- Brugiavini Agar & Disney Richard (1995): *The choice of private pension plan under uncertainty* (Working Paper Series; 95/5), London, Institute for Fiscal Studies.
- Clark Tom & Emmerson Carl (2003): «Privatising provision and attacking poverty? The direction of UK Pension Policy under new Labour», *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 2, Nr. 1, S. 67-89.
- Clark Tom & Emmerson Carl (2002): *The Tax and Benefit System and the Decision to Invest in a Stakeholder Pension* (Briefing Note; 28), London, Institute for Fiscal Studies.
- Cohen Norma (2005): «A Bloody Mess», *The American Prospect Online*, 11. Januar 2005.
- Commission européenne (2000): *Etude des régimes de retraite des Etats membres de l'Union européenne* (MARKT/2005/99), Bruxelles.
- Department for Social Services (1998): *A new contract for welfare: Partnership in Pensions*, London, DSS.
- Department for Work and Pensions (2004): *Second Tier Pension Provision. 1978/79 to 2002/03*, Internetpublikation, DWP, www.dwp.gov.uk.
- Disney Richard & Whitehouse Edward (1994): *Choice of private pension plan and pension benefits in the UK* (Working Paper Series; 94/2), London, Institute for Fiscal Studies.
- Emmerson Carl (2002): *Pension reform in the United Kingdom: Increasing the role of private provision?* (Working Paper; 402), Oxford, Oxford Institute of Ageing.
- Emmerson Carl & Johnson Paul (2001): «Pension Provision in the United Kingdom», in Disney Richard & Johnson Paul (dir.): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 296-333.
- Hughes Gerard & Sinfield Adrian (2004): «Financing Pensions by Stealth: The Anglo-American Model of the Cost and Distribution of Tax Benefits for Private Pensions», in Hughes Gerard &

- Stewart Jim (dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 163-192.
- Kumar Ashwin (2002): «Pension reform in the UK. From contribution to participation», in Ihuri Toshihiro & Tachibanaki Toshiaki (dir.): *Social security reform in advanced countries: evaluating pension finance*, London, New York, Routledge, S. 161-187.
- Mayhew Victoria (2003): *Pensions 2002: Public attitudes to pensions and saving for retirement* (Research Report; 193), London, Department for Work and Pensions.
- National Statistics (2004): *Pensioner Income*, Internetpublikation, NS, www.statistics.gov.uk.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997a): *Les régimes de retraite privés dans les pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni* (Politique du marché du travail et politique sociale. Documents hors série; 21), Paris, OCDE.
- Orszag Peter R. (1999): *Administrative Costs in Individual Accounts in the United Kingdom*, Washington, Center on Budget and Policy Priorities.
- Reynaud Emmanuel (1997b): «Royaume-Uni: Le New Labour face aux retraites après 18 ans de néolibéralisme», in Institut de recherches économiques et sociales: *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, Sondernummer, Noisy-Le-Grand, IRES, S. 57-64.
- Reynaud Emmanuel (1994a): «Les fonds de pension: Exemples allemand et britannique», *Futuribles*, Nr. 188, S. 3-32.
- Reynaud Emmanuel (1994b): «Royaume-Uni: enquête sur les plans de retraite individuels», *Chronique internationale*, IRES, Nr. 31, S. 7-12.
- Sass Steven A. (2004a): «Reforming the UK retirement system: Privatizations plus a safety net», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 3.
- Ward Sue (2004): «Are the UK's Pension Objectives Attainable?», in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 39-54.
- Whitehouse Edward (1998): *Pension Reform in Britain* (SP Discussion Paper; 9810), Washington, The World Bank.
- Whiteside Noel (2002): *Constructing the public-private divide. Historical perspectives and the politics of pension reform* (Working Paper; 102), Oxford, Oxford Institute of Ageing.

Australien

- Association of Superannuation Funds of Australia (2004): *Choice of Fund*, Internetpublikation, ASFA, www.asfa.asn.au.
- Australian Taxation Office (2002): *Superannuation guarantee. The facts for employees. What the superannuation guarantee means to you*, Canberra, Commonwealth of Australia, ATO.
- Bateman Hazel & Mitchell Olivia (2004): «New evidence on pension plan design and administrative expenses: The Australian experience», *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 3, Nr. 1, S. 63-76.
- Bateman Hazel & Piggott John (2001): *The Australian Approach to Retirement Income Provision* (Paper prepared for the International Seminar on Social Security Pensions; 5-7 mars 2001), Tokyo.
- Bowman Lisa (2003): «A matter of choice», *Money Management*, Internetpublikation, www.moneymanagement.com.au, 19. Juni 2003.
- Cameron Rod (2004): *What Do Consumers Think? Attitudes to Super, Savings, Retirement and Choice* (Paper prepared for the ASFA Conference *Saving 4 the Nation*; 11. November 2004), Adelaide, ANOP research Services Pty Ltd.
- Clare Ross (2005): *Implications of choice of superannuation fund legislation for members, employers and funds*, Sydney, ASFA.
- Clements Adam & Drew Michael E. (2004): *Institutional homogeneity and choice in superannuation*, Brisbane, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology.
- Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004): «Superannuation Choice: The Pivotal Role of the Default Option», *Journal of Australian Political Economy*, Nr. 53, S. 44-66.
- Gallery Natalie (2002): «Superannuation Fund Choice: Opening Pandora's Box», *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 5. September 2002.
- Harris David (2002): *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Australia* (Vorsorgestudien; 3), Bertelsmann Stiftung.
- King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001): «Pension Provision in Australia», in Disney Richard & Johnson Paul (dir.): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 48-91.
- King Anthony, Walker Agnes & Harding Ann (1999): *Social security, ageing and income distribution in Australia* (Discussion Paper; 44), Canberra, National Center for Social and Economic Modelling, University of Canberra.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b): *Private Pensions in OECD Countries – Australia* (Labour market and social policy. Occasional papers; 23), Paris, OECD.
- Rein Martin & Turner John (2001): «Public-private Interactions: Mandatory Pensions in Australia, the Netherlands and Switzerland», *Review of Population and Social Policy*, Nr. 10, S. 107-153.
- Sass Steven A. (2004b): «Reforming the Australian retirement system: Mandating individual accounts», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 2.
- Scheiwe Dan (1999): *Why Australia's pension system is not a good international model* (Discussion Paper; PI-9912), London, The Pensions Institute.
- Schultes Renée (2005): «A double dose of protection», *Global Pensions*, janvier 2005.
- Vidler Sacha (2004): «Superannuation: Choice, competition and administration cost», *Journal of Australian Political Economy*, Nr. 53, S. 27-43.
- Whiteford Peter (2004): «Reforming Pensions: the Australian experience», in Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.): *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 83-101.

Schweden

- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (2001): *Social Security in Sweden* (27th General Assembly of the ISSA, Stockholm, 9.-15. September 2001), IVSS.
- Caisse des dépôts et consignations (2001a): «Panorama des réformes des systèmes de retraite à l'étranger. Les réformes en Suède et en Italie», *Questions retraite*, Nr. 38.
- Caisse des dépôts et consignations (2001b): «Suède: les récents développements de la réforme du système de retraite», *Questions retraite*, Nr. 43.
- Caisse des dépôts et consignations (1999): «La réforme du système de retraite suédois: l'apparition d'un nouveau modèle de réforme?», *Questions retraite*, Nr. 21.
- Clancy Luke (2003): «State of freedom», *Global Pensions*, September 2003.
- Cowell Alan (2005): «Sweden's Take on Private Pensions», *The New York Times*, 12. Februar 2005.
- Eriksen Tor (2000): «Reform of the Swedish pension system», *EISS Yearbook, Annuaire IESS*, London, Kluwer Law International, S. 163-178.
- Hagberg Jan & Wohlner Ellis (2004): «Pensionsreform? Gör inte som Sverige!», *ETC*, Stockholm, 9. Juli 2004.
- Klevmarken N. Anders (2002): *Swedish pension reforms in the 1990s* (Paper prepared for the Fundación Ramon Areces conference on Pensions in Europe, Madrid, 15-16 mars 2002).
- Math Antoine (2004): «The Impact of Pension Reforms on Older People's Income: A Comparative View», in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.): *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, S. 105-138.
- Overbye Einar (1998): «The Politics of Voluntary and Mandatory Pensions in the Nordic Countries», *Labour*, Vol. 12, Nr. 1, S. 169-189.
- Palmer Edward (2002a): *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Sweden* (Vorsorgestudien; 6), Bertelsmann Stiftung.
- Palmer Edward (2002b): «Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?», in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.): *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, S. 171-210.
- Palmer Edward (2001): «The Evolution of Public and Private Insurance in Sweden in the 1990s», in Scheil-Adlung Xenia (dir.): *Building social security: the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 185-200.
- Palmer Edward (2000): *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues* (SP Discussion Paper; 12), Washington, The World Bank.
- Scherman Karl Gustaf (1999): *The Swedish pension reform* (Issues in Social Protection Discussion paper; 7), Geneva, ILO.
- Schultes Renée (2004): «Freedom of choice?», *Global Pensions*, octobre 2004.
- Sjunde AP-fonden (2004): *Arsredovisning 2004 del 1*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.
- Sjunde AP-fonden (2002): *Arsredovisning 2002 del 2*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.
- Sundén Annika (2004): «How do individual accounts work in the Swedish pension system?», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 22.
- Sundén Annika (2000): «How will Sweden's new pension system work?», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 3.
- Timonen Virpi (2003): *Restructuring the Welfare State. Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.

- Turner John A. (2004): «Individuelle Konten: Lehren aus der schwedischen Erfahrung», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 57, Nr. 1, S. 79-103.
- Wadensjö Eskil (1999): «Suède: les révisions des régimes publics de retraite», in Reynaud Emmanuel (dir.): *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT, S. 67-81.
- Williamson John B. (2004a): «Einschätzung des Rentenreformpotenzials einer Säule mit fiktiven Festbeiträgen», *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 57, Nr. 1, S. 59-83.
- Williamson John B. (2004b): «Assessing the notional defined contribution model», *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, Nr. 24.

Internetverzeichnis

Chile

www.inp.cl

Instituto de Normalización Previsional

www.safp.cl

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones

www.svs.cl

Superintendencia Valores y Seguros

Vereinigte Staaten

www.ssa.gov

U.S. Social Security Administration

www.dol.gov

U.S Department of Labor

Vereinigtes Königreich

www.dwp.gov.uk

Department for Work and Pensions

www.statistics.gov.uk

National Statistics

Australien

www.ato.gov.au

Australian Taxation Office

Schweden

www.lo.se

Arbeitergewerkschaft

www.officersforbundet.se

Gewerkschaft der Staatsbeamten

www.st.org

Gewerkschaft Staatsbeamten

www.sparoversikt.nu

Wirtschaftsjournal *Sparöversikt*

www.premiepensionsmyndigheten.se

Premiepensionsmyndighet

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Vorwort.....	III
Résumé	V
Zusammenfassung.....	XI
Riassunto	XVII
Summary	XXIII
1. Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Freie Wahl der Pensionskasse	3
1.3 Methodik	5
1.4 Terminologie	8
1.5 Aufbau der Studie	10
2. Konzeptueller Rahmen	11
2.1 Die Rentenreformen aus der Sicht der Weltbank	11
2.1.1 Bericht der Weltbank (1994)	11
2.1.2 Übersicht über die Reaktionen auf den Bericht	12
2.1.3 Entwicklung des von der Weltbank vertretenen Standpunktes	14
2.2 Stand der Diskussion in der Schweiz	16
2.2.1 Das Weissbuch (1995)	16
2.2.2 Avenir Suisse – Das Risiko der Vorsorge (2002)	17
2.2.3 Gerber – Die freie Pensionskassenwahl (2002)	18
3. Ländervergleich	21
3.1 Chile	21
3.1.1 Einleitung	21
a) Besonderheiten des chilenischen Systems und Begründung der Länderwahl	21
b) Hauptmerkmale des chilenischen Rentensystems	21
3.1.2 Individualisierung: Einleitung und Entwicklung	22
a) Entstehung des chilenischen Vorsorgesystems	22
b) Bestandesaufnahme nach der Reform	23
3.1.3 Altersvorsorge	24
a) Organisation	24
b) Beiträge und versicherte Bevölkerung	24
c) Die Rolle des Staates	25
d) Elemente der freien Wahl	26
3.1.4 Beurteilung	29
a) Hohe Verwaltungskosten	29
b) Konzentrationstendenz oder Oligopolisierung	30
c) Schwerfällige Reglementierung	31
d) Marktabhängiger Leistungswert	32
3.1.5 Fazit	33
3.2 Vereinigte Staaten von Amerika	34
3.2.1 Einleitung	34
a) Besonderheiten des amerikanischen Systems und Begründung der Länderwahl	34
b) Hauptmerkmale des amerikanischen Rentensystems	34

3.2.2	Elemente der freien Wahl	36
	a) Einführung und Entwicklung der Wahlfreiheit	36
	b) Berufliche Vorsorge	38
3.2.3	Beurteilung	42
	a) Konsequenzen auf die Höhe der Leistungen	42
	b) Hohe Komplexität des Systems	45
3.2.4	Aktuelle Reformvorschläge	47
3.2.5	Fazit	48
3.3	Vereinigtes Königreich	49
3.3.1	Einleitung	49
	a) Besonderheiten des britischen Systems und Begründung der Länderwahl	49
	b) Hauptmerkmale des britischen Rentensystems	49
3.3.2	Zweite Stufe des Vorsorgeschutzes und Austritt aus der kollektiven Vorsorge	50
	a) Wahl zwischen drei Möglichkeiten auf der zweiten Stufe	50
	b) Staatliches, einkommensgebundenes System	52
	c) Betriebliche Vorsorgesysteme	52
	d) Individuelle Systeme	53
3.3.3	Individualisierung: Einführung und Entwicklung	54
	a) Einführung der Möglichkeit zum individuellen Austritt	54
	b) Entwicklung	55
3.3.4	Zeit für eine Bilanz: der Pensions Report	58
	a) Höhe der Renten: zunehmende Ungleichheiten und Verarmung	59
	b) Bedürfnis und Wille zur individuellen Wahl	61
	c) Jüngste Entwicklungen bei den individuellen Plänen	62
	d) Regulierung: Aufsicht und Sicherheit	64
3.3.5	Fazit	66
3.4	Australien	68
3.4.1	Einleitung	68
	a) Besonderheiten des australischen Systems und Begründung der Länderwahl	68
	b) Hauptmerkmale des australischen Vorsorgesystems	68
3.4.2	Das Umfeld für die Einführung der Individualisierung	70
3.4.3	Beschreibung der individuellen Wahl	72
	a) Regulierung und Aufsicht	72
	b) Steuerliche Aspekte	73
	c) Vorsorgeeinrichtungen, Kapitalanlagen und Leistungen	74
3.4.4	Freie Wahl ab dem 1. Juli 2005	76
3.4.5	Beurteilung	78
	a) Wettbewerb: Information, Ausbildung und Verwaltungskosten	78
	b) Welche Sicherheiten gibt es?	79
	c) Wahl der Anlagestrategie	81
	d) Wahl der Vorsorgeeinrichtung	82
3.4.6	Fazit	84
3.5	Schweden	85
3.5.1	Einleitung	85
	a) Besonderheiten des schwedischen Systems und Begründung der Länderwahl	85
	b) Hauptmerkmale des schwedischen Altersvorsorgesystems	85
3.5.2	Reform des schwedischen Rentensystems	87
	a) Die Situation vor der Reform	87
	b) Einführung der freien Wahl	88
	c) Staatliches Rentensystem	89
3.5.3	Elemente der Individualisierung	90
	a) Umsetzung	90
	b) Regulierung und Aufsicht	92
3.5.4	Bewertung	93

a) Die Versicherten vor der Wahl	93
b) Organisation der Wahl	95
c) Leistungsniveau	96
d) Eingeschränkte Wahl?	97
3.5.5 Fazit	98
3.6 Synthese	99
4. Schweizer Vorsorgesystem	101
4.1 Drei-Säulen-System	101
4.2 Entwicklung der beruflichen Vorsorge in der Schweiz	103
4.3 Elemente der Individualisierung in der zweiten Säule	105
4.4 Aktueller Stand: Befindet sich die zweite Säule in einer Krise?	107
4.4.1 Grundsätzliches	107
4.4.2 Vor- und Nachteile der zweiten Säule	108
4.5 Vergleichselemente zwischen der Schweiz und den untersuchten Ländern	115
4.5.1 Einführung	115
4.5.2 Typologie der Systeme der sozialen Sicherheit	115
4.5.3 Rentensystem	116
4.5.4 Versicherte Bevölkerungsgruppe und gedeckte Risiken	117
4.5.5 Zusammenfassung	117
5. Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl	119
5.1 Einführung	119
5.1.1 Die drei Modelle	119
5.2 Vorsorgedeckung	121
5.2.1 Versicherte Risiken und verfassungsmässige Garantien	121
5.2.2 Obligatorische Mindestversicherung	121
5.2.3 Vertragszwang und Gesundheitsvorbehalte in der weitergehenden Vorsorge	123
a) Versicherungsbegriff	123
b) Antiselektionsrisiko	124
c) Vertragszwang und Vorbehalte für Gesundheitsrisiken	125
5.2.4 Kontrolle des Anschlusses an eine Vorsorgeeinrichtung	126
5.3 Leistungsniveau, Strategien und Risiken	128
5.3.1 Mindestgarantien	128
5.3.2 Kollektivtarifizierung oder Einzeltarifierung?	129
a) Austrittsmodalitäten bei Erreichen des Rentenalters	129
b) Kollektivversicherung oder Einzelversicherung?	130
c) Kollektivbegriff in der zweiten Säule	131
d) Auswirkungen auf die drei Modelle	133
5.3.3 Weitergehende Vorsorge: Positive und negative Anreize	134
5.3.4 Risikotransfer und Risikoindividualisierung im Anlagebereich	137
a) Einleitende Bemerkungen	137
b) Voraussetzungen für die freie Wahl	139
c) Freie Wahl der Anlagestrategie im Rahmen der drei Modelle	139
d) Ausbildung, Motivation und Finanzberatung	141
e) Risikotransfer auf die Versicherten	142
5.4 Aufsicht	144
5.4.1 Aufsichtsorgane	144
5.4.2 Schutz gegen Insolvenz	144
5.5 Auswirkung auf die Einrichtungen	145

5.5.1	Folgen eines Systemwechsels	145
5.5.2	Auswirkung auf die dritte Säule	146
5.5.3	Auswirkungen auf die Verwaltungskosten	147
	a) Einleitung	147
	b) Verwaltungskosten einer Versicherung	148
	c) Bewertung der drei Modelle	149
5.5.4	Anwendung des Paritätsgrundsatzes	150
5.6	Auswirkung auf die Wirtschaft	152
5.6.1	Folgen für den Arbeitsmarkt (weniger leistungsfähige Arbeitnehmende)	152
5.6.2	Folgen für die Unternehmen	153
	a) Kosten	153
	b) Organisation	153
	c) Humankapitalpolitik	154
5.7	Synthese	155
6.	Fazit	157
6.1	Allgemeine Bemerkungen	157
6.2	Synthese	158
6.3	Empfehlungen zum Ausbau der Berufsvorsorge	160
6.3.1	Schaffung von Gemeinschaftsstiftungen fördern	160
6.3.2	Schaffung einer zentralen Rückversicherungsorganisation	161
6.3.3	Erstellung realistischer und entpolitisierter versicherungstechnischer Grundlagen	161
6.3.4	Anpassung der Renten an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten	162
6.3.5	Verbesserung der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen	162
6.3.6	Ausarbeitung von Grundsätzen zur Führung von Vorsorgeeinrichtungen	163
6.3.7	Verbesserung der Kommunikation mit den Versicherten	163
6.3.8	Begrenzung der Gesetzeskomplexität	164
6.3.9	Bewertung der Auswirkungen der 1. BVG-Revision auf die Flexibilisierung	164
6.3.10	Schaffung einer eidgenössischen Überwachungsstelle für die Vorsorge	164
	Liste der Abkürzungen	177
	Literaturverzeichnis	181
	Internetverzeichnis	197
Beilage A	Präsentation der Firma Pittet Associés und des Autorenteam	221
Beilage B	Glossar	227



PITTET ASSOCIÉS

Société de conseil

Präsentation der Firma Pittet Associés und des Autorenteam

BEILAGE A

Pittet Associés

Pittet Associés wurde vom BSV mit dem vorliegenden Forschungsauftrag betraut. Die Studie ist in Zusammenarbeit mit Jacques-André Schneider entstanden, der den Bericht als Koautor mitverfasst hat.

Pittet Associés ist eine unabhängige Aktiengesellschaft mit Sitz in Genf. Das Unternehmen beschäftigt sich schwerpunktmässig mit der Beratung von Pensionskassen und ist spezialisiert auf das Versicherungswesen und die berufliche Vorsorge. Pittet Associés führt die Geschäfte der Einzelfirma Meinrad Pittet – Actuaire-conseil (1993) weiter, die seit dem Jahr 2000 als MP Actuaire SA auftritt. Das Unternehmen verfügt in seinen Kompetenzbereichen über langjährige Erfahrung. Die Arbeiten von Pittet Associés sind in Fachkreisen allgemein anerkannt. Geschäftsführer und Mehrheitsaktionär ist Meinrad Pittet, Doktor der Versicherungswissenschaften und eidgenössischer Pensionsversicherungsexperte.

Pittet Associés deckt getreu seinen Unternehmensgrundsätzen die vier folgenden Segmente ab:

Beratung *Schwerpunkt: Expertenmeinungen, Fachberatungen*

Expertise *Schwerpunkt: für Gesetzeskonformität sorgen, Expertisen durchführen*

Populärwissenschaftliche Darstellung

Ziel: Die berufliche Vorsorge und den Versicherungsbereich zugänglicher machen.

Austausch *Ziel: unsere Einschätzungen und Überzeugungen weitergeben, debattieren*

Pittet Associés stellt privaten und öffentlichen Vorsorgeeinrichtungen Know-how und EDV-Anwendungen zur Verfügung, die es dem Unternehmen erlauben, seine Beratertätigkeit und Expertenfunktion für die berufliche Vorsorge in völliger Unabhängigkeit wahrzunehmen. Pittet Associés hat klare Unternehmensgrundsätze, speziell was die Unabhängigkeit und mögliche Interessenskonflikte anbelangt. Pittet Associés arbeitet kundenah mit individuellen und flexiblen Ansätzen und legt grossen Wert auf eine professionelle und kompetente Projektausführung. Ein hohes Ausbildungsniveau und langjährige praktische Erfahrung zeichnen die Mitarbeitenden aus.

Pittet Associés beschäftigt heute rund 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die meisten von ihnen sind ausgebildete Versicherungsfachleute. Drei Mitarbeiter führen den Titel eines eidgenössisch diplomierten Pensionskassen-Experten.

Kontaktadresse:

Pittet Associés SA
8, rue du XXXI-Décembre
Case postale 6227
CH – 1211 Genève 6

www.pittet-associés.ch
info@pittet-associés.ch
Tel. +41 22 593 0101

Die Autoren

David Pittet

Lic. rer. publ. HSG, MSc (Econ) LSE – Direktor, Pittet Associés

David Pittet wurde 1970 geboren und stammt aus dem Kanton Waadt. Nach der naturwissenschaftlichen Maturität am Collège Claparède in Genf studierte er an der Universität St. Gallen internationale Beziehungen (Abschluss 1995) und an der London School of Economics, wo er mit dem Master in Politikwissenschaften und Philosophie abschloss (1996). David Pittet studierte im Rahmen von universitären Austauschprogrammen auch am Pariser Institut d'études politiques (Sciences Po) und an der Universität Genf.

David Pittet war zunächst in grossen Schweizer Pharmakonzernen im Finanzbereich und im *Business Development* tätig und wurde mit 28 Jahren zum Finanzchef einer grossen öffentlichen Einrichtung in Genf ernannt. Nach fünf Jahren wechselt er zu Pittet Associés, wo er die administrativen und operativen Geschäfte leitet und seine Ausbildung im Versicherungsbereich fortsetzte.

Die vorliegende Studie ist seine erste Publikation. David Pittet war für die operative und redaktionelle Leitung zuständig.

Meinrad Pittet

Dr. sc. act. (Lausanne), Eidgenössischer Pensionskassen-Experte – Präsident, Generaldirektor, Pittet Associés

Meinrad Pittet wurde 1948 geboren und stammt aus dem Kanton Waadt. Nach der naturwissenschaftlichen Maturität am Collège Saint-Michel in Freiburg studierte er an der Universität Lausanne, wo er 1971 diplomierte und 1980 seinen Dokortitel in Versicherungswissenschaften erlangte.

Ab 1971 arbeitete Meinrad Pittet bei einem Lebensversicherer und 1974 wechselte er zum Bundesamt für Privatversicherung in Bern, wo er als wissenschaftlicher Experte tätig war. Von 1977 bis 1987 war er für den versicherungstechnischen Bereich in einer grossen öffentlichen Pensionskasse in Genf zuständig.

Meinrad Pittet ist seit 1977 Eidgenössischer Pensionskassen-Experte und war ab 1985 als selbständiger Versicherungsberater tätig. 1988 war er Mitbegründer der Firma HPR SA. 1993 gründete er ein unabhängiges Büro für Versicherungsberatung, das ab 1999 als Pittet Associés auftrat (ehemals MP Actuaire SA).

Meinrad Pittet bildet seit mehreren Jahren Fachleute der beruflichen Vorsorge aus und hat verschiedene Bücher herausgegeben. Seine neuste Publikation ist im Verlag Editions Slatkine erschienen und befasst sich mit den öffentlichen Schweizer Pensionskassen.

Jacques-André Schneider

Dr. iur. (Genf), Rechtsanwalt – Associé, Etude Lachat, Harari & Associés

Jacques-André Schneider stammt aus dem Kanton Genf. Er wurde 1952 in Südafrika geboren, wo er seine Matura absolvierte. Er ist promovierter Jurist, Inhaber eines Master-Abschlusses (LLM) und doktorierte an der Universität Genf zum Thema Zusatzrentensysteme in der Schweiz und Europa. Für seine Doktorarbeit erhielt er insbesondere Preise von der Stiftung Walther Hug und der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht.

J.-A. Schneider ist Rechtsanwalt, Mitglied der Anwaltskammer und Partner beim Rechtsanwaltsbüro Etude Lachat, Harari & Associés in Genf. Er arbeitet als Dozent an der Universität Lausanne und hat über fünfzig wissenschaftliche Publikationen herausgegeben. Als Anwalt und Mitglied von Stiftungsräten in Pensionskassen sowie Verwaltungsrat, insbesondere in einer öffentlich-rechtlichen Versicherungsgesellschaft und Anlagestiftungen der 2. Säule, verfügt über langjährige Praxis im Bereich der beruflichen Vorsorge und im Versicherungswesen. Er war während mehr elf Jahren Mitglied der Eidg. Kommission für die Berufliche Vorsorge und Vizepräsident der Eidgenössischen Beschwerdekommision der beruflichen Vorsorge.

J.-A. Schneider ist Präsident der Walliser Lehrerversicherungskasse und der Caisse de prévoyance des interprètes de conférences.

Die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen

Anna Djilali Khenfoussia

Lic. sc. pol. (Lausanne)

Anna Djilali wurde 1979 geboren und stammt aus Polen. Bevor sie in die Schweiz zog, lebte sie einige Jahre in Polen, danach in Deutschland und Schweden. Anna Djilali ist Deutscher Muttersprache und studierte nach ihrem Maturabschluss (Kantonsschule Solothurn (2000)) Politikwissenschaften an der Universität Lausanne (Abschluss 2005). Ihr Hauptinteressensgebiet sind sozialpolitische Fragen. Anna Djilali hat für Pittet Associés an der vorliegenden Studie des BSV mitgearbeitet.

Fanny Matthey

Lic. iur. (Neuchâtel)

Fanny Matthey wurde 1978 geboren und stammt aus dem Kanton Neuenburg. Nach der Matura am kantonalen Gymnasium von Neuenburg (1997) studierte sie an der Universität Neuenburg Rechtswissenschaften (Abschluss 2002). Von 2002 bis 2004 arbeitete sie als Juristin in der Abteilung internationale Angelegenheiten des Bundesamtes für Gesundheit, wo sie sich hauptsächlich mit gesundheitspolitischen Belangen im Zusammenhang mit dem Europarat befasste. Nach einem mehrmonatigen Auslandsaufenthalt arbeitete sie für Pittet Associés an der vorliegenden Studie des BSV mit.

Nach Abschluss der Arbeiten schreibt Fanny Matthey ihre Doktorarbeit und wird ihre Tätigkeit als Assistentin an der Rechtsfakultät der Universität Neuenburg aufnehmen.



PITTET ASSOCIÉS

Société de conseil

Glossar

BEILAGE B

CHILE

Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)	Private Vorsorgeeinrichtung
Bonos de Reconocimiento	Staatliche Annerkennungstitel zur Kompensation von Beiträgen, die unter dem alten System einbezahlt worden sind.
Cajas	Pensionskassen des alten Vorsorgesystems
Fondos de Pensiones	Anlagefonds
Instituto de Normalización Previsional (INP)	Staatliche Einrichtung, die alle alten Pensionskassen unter sich vereint.
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)	Aufsichtsbehörde der privaten Vorsorgeeinrichtungen AFP
Superintendencia Valores y Seguros	Aufsichtsbehörde über den Geld- und Versicherungsmarkt

VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

Cash Balance Plans (CBPs)	Leistungsorientierte Vorsorgepläne, die der schweizerischen beruflichen Vorsorge sehr ähnlich sind.
Defined Benefits (DB)	Leistungsorientiertes System (keine Übereinstimmung mit CH-Bezeichnungen: Die amerikanischen Leistungsprimatpläne entsprechen in der schweizerischen beruflichen Vorsorge Beitragsprimatplänen. In den USA gehört ein System in die Kategorie <i>Defined Benefits</i> sobald es eine Garantie bietet, wobei diese nicht unbedingt in Form einer Leistung zu erfolgen hat).
Defined Contributions (DC)	Beitragsorientiertes System
Employee Retirement Income Security Act (ERISA)	Gesetz von 1974, das den gesetzlichen Rahmen für die beruflichen Vorsorgesysteme vorgibt.
Employer-sponsored pensions	Betriebliche Vorsorge
Individual Retirement Accounts (IRAs)	Individuelle überobligatorische Vorsorgearrangements (3. Stufe)
Lump sum	Rente in Form von Kapital
Matching contributions	Auf die Beiträge der Arbeitnehmenden abgestimmte Arbeitgeberbeiträge
Opting out	Auf Antrag aus der kollektiven Vorsorge austreten
Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC)	Garantiefonds für die leistungsorientierten Vorsorgepläne
Plans 401(k)	Individuelle beitragsorientierte Pläne
Private pensions	Privates Rentensystem. Bezeichnet das berufliche Vorsorgesystem.
Self-insurance	Selbstversicherung
Social Security	Soziale Sicherheit. Staatliches Grundsystem (1. Stufe)
Social Security Act	Gesetz von 1935 über die Soziale Sicherheit
Stated account balance	Geöffnetes für die Berechnung der Leistungen aus den <i>Cash Balance Plans</i> massgebendes Kapital.

Vereinigtes Königreich

Appropriate Personal Pensions (APP)	Von der Aufsichtsbehörde gutgeheissene individuelle Vorsorgepläne
Additional Voluntary Contributions (AVCs)	Überobligatorische Beiträge an die berufliche Vorsorge
Association of British Insurers	Vereinigung der britischen Versicherungsgesellschaften
Basic State Pension (BSP)	Allgemeine staatliche Grundrente
Contracted-out Money Purchase Scheme (COMP)	Berufliches Vorsorgesystem mit definierten Beiträgen
Contracted-out Salary-Related Scheme (COSR)	Berufliches Vorsorgesystem mit definierten Leistungen
Contracting out	Austritt aus der kollektiven Vorsorge
Financial Services Authority (FSA)	Für die Reglementierung und Aufsicht des Finanz- und Versicherungssektors zuständige Behörde (Finanzdienst-Verwaltung)
Free Standing Additional Voluntary Contributions (FSAVCs)	Überobligatorische Beitragszahlungen in ein individuelles Vorsorgekonto
Group Personal Pension (GPP)	Vom Arbeitgebenden angebotener individueller Vorsorgeplan
Lower Earnings Limit (LEL)	Untere Einkommensgrenze für die Beitragspflicht der Arbeitnehmenden in die 2. Stufe der Altersvorsorge.
National Insurance (NI)	System der sozialen Sicherheit (deckt die Risiken Alter, Invalidität, Tod, Krankheit, Mutterschaft und Arbeitslosigkeit)
National Insurance Contributions	Beitragszahlungen an die staatliche Versicherung
Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)	Für die Reglementierung und Aufsicht über die berufliche Vorsorge zuständige Behörde
State Second Pension (S2P)	Staatliches einkommensgebundenes System (seit 2002 neu <i>State Earnings Related Pension Scheme</i>)
State Earnings Related Pension Scheme (SERPS)	Staatliches einkommensgebundenes Rentensystem (seit 2002 neu <i>State Second Pension</i>)
Stakeholder Pension	Kapitalisierte individuelle Vorsorgepläne, welche die gesetzlichen Mindestanforderungen einhalten.

AUSTRALIEN

Age Pension	Staatliche Grundrente
Association of Superannuation Funds of Australia (ASFA)	Vereinigung, die alle Einrichtungen der beruflichen Vorsorge umfasst
Australian Taxation Office (ATO)	Finanzbehörde
Corporate Fund	Betriebliche Vorsorgeeinrichtung
Excluded Fund/Small Superannuation Fund	Vorsorgeeinrichtung mit reduziertem Versichertenbestand (weniger als fünf Versicherte)
Industry Fund	Brancheneinrichtung
Life annuity	Leibrente
Member Investment Choice (MIC)	Vom Versicherten frei gewählte individuelle Anlagestrategie
Phased withdrawals/allocated pension/allocated annuity	Periodische Zahlungen
Public sector fund	Berufliche Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Sektors
Reasonable benefit limits (RBL)	Leistungsgrenze für Steuererleichterungen
Retail Fund	Offene Vorsorgeeinrichtung
Retirement Savings Account (RSA)	Von den Finanzeinrichtungen angebotenes individuelles berufliches Vorsorgekonto
Standard Choice Form	Formular, auf dem die gewählte Vorsorgeeinrichtung eingetragen wird.
Superannuation Fund	Berufliche Vorsorgeeinrichtung
Superannuation Guarantee (SG)	Vom Berufseinkommen abhängiges obligatorisches Vorsorgesystem
Superannuation Guarantee Charge (SGC)	Steuer für die Arbeitgebenden, die den Minimalbetrag der <i>Superannuation Guarantee</i> nicht decken.
Term annuity	Rente, die während einer im Voraus bestimmten Zeitdauer ausgerichtet wird.

SCHWEDEN

Allmän tilläggspension (ATP)	Früheres staatliches einkommensabhängiges Vorsorgesystem
Avtalspension SAF-LO	Berufliches Vorsorgesystem für die <i>Blue-Collar Worker</i> des privaten Sektors
Finansinspektion	Finanzaufsichtsbehörde
Folkfördelningssystem	Umlagefinanziertes System
Folkpension	Früheres staatliches System mit einheitlichen Leistungen
Grantipension	Staatlich garantiertes Rentensystem (bedarfsabhängig)
Industrins och handelns tilläggspension (ITP)	Berufliches Vorsorgesystem für die <i>White-Collar Worker</i> des privaten Sektors
Inkomstpension	Staatliches einkommensabhängiges Rentensystem
Kollektivavtalad tjänstepension	Berufliche Vorsorgesysteme, die auf Verträgen zwischen den Sozialpartnern gründen
Pensionsavtal 2003 (PA 03)	Berufliches Vorsorgesystem für Staatsbeamte
Pensions-och försäkringsavtal (PFA)	Berufliches Vorsorgesystem für die lokalen öffentlichen Angestellten
Premiepension	Staatliches System individueller Konten; die Versicherten können die Anlagefonds frei wählen
Premiepensionsmyndighet (PPM)	Zentrale Aufsichtsbehörde über die Organisation der individuellen Konten der <i>Premiepension</i>
Premiereservsystem	Kapitalfinanziertes System