



Yesko Quiroga

Vom Vorbild zum Reformfall: Chile reformiert sein privates Rentenversicherungssystem

Chile blickt auf 26 Jahre Erfahrung mit einem privaten Rentenversicherungssystem zurück. Sein Weg eines radikalen Wechsels von einem staatlichen Umlagesystem zu einem individuellen und privat verwalteten obligatorischen Kapitaldeckungsverfahren wurde auf der ganzen Welt von den Befürwortern eines Systemwechsels als Beispiel für ähnliche Reformen angeführt. Doch die wichtigsten Versprechen - bessere Renten, ein höherer Deckungsgrad und gesellschaftlich sowie individuell niedrigere Kosten - sind nicht eingehalten worden. Im Gegenteil, das private Rentensystem produziert zunehmend Altersarmut und Ungleichheit. Das wichtigste Reformprojekt der für mehr soziale Gerechtigkeit angetretenen Regierung unter Präsidentin Michelle Bachelet stellt daher die Umsetzung einer Rentenreform dar.

Die Rentenreform der Diktatur: 26 Jahre später

Drei Jahre nach dem Putsch von 1973 wurde von der chilenischen Militärdiktatur eine radikale Reform des staatlichen Rentensystems in Angriff genommen. Ziel war der Aufbau eines privat verwalteten individuellen Kapitaldeckungsverfahrens und die Auflösung des existierenden Umlageverfahrens. Eingeführt wurde das neue System allerdings erst Ende 1981 durch ein Gesetzesdekret, dem jegliche demokratische Legitimation fehlte. Die Diktatur versuchte ihrerseits, die Reform durch radikale Kritik am bestehenden System zu legitimieren. Argumente ideologischer Natur vermischten sich mit real vorhandenen Problemen. Das niedrige Rentenniveau und zunehmend auftretende Finanzierungsschwierigkeiten einer Vielzahl von parallel existierenden Kompensationskassen wurden als systemimmanent charakterisiert. Verursacher aber waren häufig spezifische und korrigierbare Parameter. Jaime Ruiz Tagle, eines der Mitglieder der Präsidialkom-

mission zur Reform des Rentensystems kommt heute zu dem Schluss, dass eine Reform des Umlagesystems durchaus möglich gewesen wäre. Seit 1982 aber waren alle Arbeitnehmenden gezwungen, dem neuen privaten Rentensystem beizutreten. Ausnahmen bildeten lediglich die Streitkräfte und die Polizei sowie wenige Beitragszahler, die bei der Umstellung im alten System des Umlageverfahrens verblieben waren. Noch vor sechs Jahren hatten Kritiker des chilenischen Rentenmodells mit heftigstem Gegenwind zu rechnen. Das Kapitaldeckungsverfahren mit obligatorischer Beitragsleistung wurde als Erfolgsmodell international propagiert sowie kopiert und war zudem fest in dem nicht nur in Chile geteilten Glauben verankert, dass der Markt als Ordnungsfaktor auch im Bereich der Renten optimale Ergebnisse herbeiführt. Die Realität stellt sich jedoch heute weitgehend anders dar. Keines der damals formulierten Ziele wurde erreicht.

Gesellschaftliche Kosten

Die Umstellung vom alten Umlageverfahren auf das neue System verursacht bis heute hohe Transitionskosten. Das Defizit des öffentlichen Rentensystems, das durch die Fortzahlung der Renten des alten Systems, durch die Über-

weisung von im alten System erworbenen Ansprüchen an die privaten Rentenfonds und durch die Zahlungen von Sozialrenten bei Mittellosigkeit sowie garantierten Zuschüssen zur Erreichung der Mindestrente entsteht, betrug zwischen 1981 und 2004 durchschnittlich 4,7% des BIP. Hinzu kamen Aufwendungen in Höhe von rund 1,3% des BIP zur Finanzierung der Defizite der Rentenkassen der Streitkräfte und der Polizei. Dies ist deutlich mehr als das Defizit in Höhe von 1,8%, das 1980 vor Inkrafttreten der Reform bestand. Zwischen 1996 und 2006 lagen die Aufwendungen für das Pensionssystem einschließlich der Überweisungen an die Privatfonds bei mehr als einem Viertel der Staatsausgaben.

Deckungsgrad und Beitragsdichte

Ende 2007 hatten die privaten Rentenfonds bei einer Bevölkerungszahl von 16,7 Millionen rund 8 Millionen Mitglieder. Dabei werden alle Personen als Mitglieder registriert, die mindestens einmal in ihrem Leben einen Beitrag eingezahlt haben, also auch diejenigen, die dem Arbeitsmarkt gar nicht mehr zur Verfügung stehen. Aufschlussreicher ist deswegen die Zahl der Beitragszahler von 4,37 Millionen. Zum gleichen Zeitpunkt belief sich die wirtschaftlich aktive Bevölkerung auf rund 7 Millionen Menschen. Etwa 62 % der Erwerbsbevölkerung zahlt somit in einen privaten Rentenfonds ein, und weitere 3,7 % weiterhin in das alte öffentliche System. Damit liegt der Deckungsgrad bei etwa zwei Drittel, laut offiziellen Angaben ist dies der höchste in Lateinamerika. Im Gegensatz zu anderen Ländern der Region wird zudem ein signifikant höherer Anteil der unteren Einkommensschicht abgedeckt. Die gute regionale Positionierung wird jedoch relativiert, wenn man berücksichtigt, dass sich über ein Vierteljahrhundert hinweg der Deckungsgrad gegenüber dem Jahr 1975 nicht verbessert hat, obwohl sich allein seit 1990 das Pro-Kopf-Einkommen mehr als vervierfacht hat. Denn weiterhin sind mehr als ein Drittel der Erwerbspersonen nicht von einer beitragsfinanzierten Altersvorsorge abgedeckt; dies gilt insbesondere für Selbstständige und Frauen. Jedoch spiegeln selbst diese Zahlen nur einen Ausschnitt der Realität wieder: Die Mitglieder der Rentenfonds zahlen nämlich nur sporadisch ein, mit entsprechenden Ausfallzeiten. Im Durchschnitt liegt die Beitragsdichte nur bei 52% eines Arbeitslebens. Dabei gibt es klare Geschlechterunterschiede: Während die Beitragsdichte der Männer fast 60% beträgt, liegt sie bei Frauen bei weniger als 44%. Ein

Viertel der Mitglieder leistet lediglich für 24% ihres Arbeitslebens Beiträge und nur 30% kommen auf die 80% Beitragsdichte, von denen ursprünglich für die Modellrechnungen des privaten Rentensystems ausgegangen wurde.

Leistungen: Renten und Rentenhöhe

Im Jahr 2007 wurden etwa 68% aller Renten vom Staat geleistet. Mehr als ein Drittel der über 1,4 Millionen staatlichen Renten sind Altersrenten aus Ansprüchen an das zuvor existierende Umlagesystem, die im Gegensatz zu den Privatrenten nicht automatisch an die Preissteigerungen angepasst wurden. Bei steigender Tendenz waren bereits 30% aller staatlichen Renten Sozialrenten, die streng nach Armutskriterien geregelt über das Steueraufkommen finanziert werden. Zwei Drittel der staatlichen Renten (ohne Sozialrenten) beziehen Frauen, die jedoch durchschnittlich nur 61% der Leistungen der Männer erhalten. Das private Rentensystem zahlte Ende 2007 642.000 Renten aus, zwei Drittel hiervon Altersrenten. Nur 34% aller Renten aus privaten Fonds werden an Frauen geleistet. Der größte Teil der Renten finanziert sich zumindest teilweise aus den vom Staat an die Fonds geleisteten Zahlungen. Diese entsprechen den zuvor in das öffentliche System eingezahlten Beiträgen und wurden mit einem Satz von etwa 4% pro Jahr angepasst. Insofern kann weder die aktuelle noch die zukünftige Leistung der privaten Kassen auf der Grundlage der Höhe der heute gezahlten Renten bestimmt werden. Das private System bietet zwei Modalitäten der Berentung an. Zum einen kann der Rentner für eine auf der Grundlage seines Kapitalstocks, der durchschnittlichen Lebenserwartung sowie der jährlichen Rentabilität seines Fonds berechnete zeitlich begrenzte Rente optieren (z.Z. 170 Monate). Wenn der Kapitalstock weitgehend aufgebraucht ist und der Empfänger noch am Leben sein sollte, hat er die Möglichkeit, staatliche Zuschüsse zur Mindestrente oder eine staatliche Sozialrente zu beantragen. Alternativ kann der Kapitalstock einem Versicherungsunternehmen weitergereicht werden, das nach Abzug einer Kommission die Zahlung einer lebenslänglichen Rente garantiert. Die zweite Option ist die einer Frühberentung unter der Voraussetzung, dass der Kapitalstock mindestens eine Rente in Höhe von 61% des Einkommens der letzten 10 Jahre finanzieren kann und dabei 30% über der Mindestrente liegt.

Die durchschnittlichen Rentenzahlungen beider Systeme für Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten liegen bei den privaten Fonds (AFP) bei 229 Euro und im staatlichen System bei 270 Euro; eine Differenz von immerhin 18%. Deutliche Unterschiede gibt es auch bei den reinen Altersrenten. Diese liegen bei den AFP bei 219 Euro, wenn die Frühverrentungen hinzugezählt wird bei 266 Euro; im staatlichen System dagegen bei 331 Euro - eine Differenz von 51% bzw. 25%. Aber auch im staatlichen System erhalten vier Fünftel der Rentnerinnen und Rentner Auszahlungen, die unter 240 Euro liegen, während etwa 9% der staatlichen Altersrenten durchschnittlich 764 Euro betragen. Hierbei handelt es sich vor allem um Angehörige der Streitkräfte und der Polizei, für die das alte Umlagesystem mit zwei Kompensationskassen durch die Diktatur erhalten wurde.

Das Versprechen, dass die privaten Renten 80% des letzten Einkommens betragen würden, wurde somit verfehlt. Nach Berechnungen der Präsidialkommission werden zwischen 2020 und 2025 Männer im Durchschnitt mit 51% und Frauen mit 28% ihres Einkommens der letzten Arbeitsjahre in Rente gehen. Gravierend sind aber nicht nur die Unterschiede zwischen den Geschlechtern, sondern auch zwischen den Bildungsniveaus: Während Männer mit einem Universitätsabschluss sogar auf 110% ihrer vorherigen Einkommen zugreifen können, sind es bei Frauen mit Grundschulabschluss gerade mal 11%. Die Rentenzahlungen werden sich dabei in der Zukunft wegen der steigenden Lebenserwartung noch verringern. Nach offiziellen Modellrechnungen werden die rein beitragsfinanzierten Renten von drei Fünfteln des Jahrgangs 1956 bis 1961 bei unter 100 Euro liegen und bei einem weiteren Fünftel bei etwa 200 Euro. Zudem würden nach Projektionen für die Jahre 2020 bis 2025 die Zahl derjenigen, die über eine beitragsfinanzierte Rente verfügen, die unter der Mindestrente liegt, ohne dass sie einen Anspruch auf Zuschüsse hätten, bei 46% liegen. Bei Frauen läge dieser Anteil sogar bei 61%. Staatliche Leistungen erhalten nämlich bisher nur Personen, die 20 Jahre lang an einen der privaten Rentenfonds Beiträge geleistet haben und deren Kapitalstock trotzdem nicht für die Finanzierung einer Mindestrente ausreicht. Wegen der unzureichenden Beitragsdichte können lediglich 2% der Rentenempfänger Zuschüsse zur Aufstockung der selbst finanzierten Rente auf das Niveau der Mindestrente beantragen.

Entwicklung der Rentenfonds

Ein Grund für die niedrigen Renten stellen die extrem hohen Verwaltungskosten dar, die nach Abzug einer Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung durchschnittlich 14% der eingezahlten Beiträge betragen. Für die Aufrechterhaltung der Fonds wird jedoch keine Gebühr erhoben. Vor allem die Arbeitnehmenden mit niedrigen Einkommen haben aufgrund von zusätzlichen festen Kommissionen die höchsten Kosten zu tragen und können kaum positive Renditen erzielen. Mesa Lago kommt bei einem Vergleich von 14 Rentensystemen in Lateinamerika auf Verwaltungskosten in Höhe von 20% bei privaten Rentenfonds und von lediglich 3,5% bei den öffentlichen Rentenkassen.

Die von den Fonds offiziell propagierte Rendite ihrer Anlagen von durchschnittlich 10% seit Anbeginn des Systems ist stark von den extrem hohen Wachstumsraten der ersten Jahre beeinflusst. Bei Berücksichtigung der an die Fonds zu leistenden Kommissionen, der tendenziell geringeren Rentabilität der Anlagen in den letzten 10 Jahren, bei gleichzeitig starkem Wachstum der Volumen, liegt die reale Anlagerentabilität der Fondsmitglieder zwischen 4,5 und 6,5% und war für chilenische Verhältnisse damit nur bescheiden. Die NRO CENDA kommt nach umfangreicher Berechnung für den Zeitraum von 1990 bis 2005 auf eine Rentabilität der Beitragszahlungen von lediglich 3,5%.

Die Rentabilität der Fonds als gewinnorientierte Gesellschaften lag wiederum stets wesentlich höher als die ihrer Anlageprodukte. Offensichtlich waren die Fonds für ihre Betreiber nach europäischen Verhältnissen eine Goldmine, deren Gewinne mit Ausnahme des Jahres 2006 stets über denen des Finanzsektors lagen. Zwischen 1991 und 2004 lag die durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität bei 27% und selbst im schlechtesten Jahr 1996 bei 16,8%. Nach anderen Berechnungsgrundlagen lag die Rentabilität zwischen den Jahren 2000 und 2003 sogar bei über 50%.

Andererseits ist es zu einem starken Konzentrationsprozess gekommen. Mitte 2007 erreichten die Aktiva des Kapitaldeckungssystems über 100 Mrd. US\$, was etwa 70% des BIP entsprach. Von den 22 Fonds, die es noch Anfang der neunziger Jahre gab, haben nur 6 überlebt, die unter Ausschluss des Wettbewerbs faktisch ein Oligopol bilden. Eine weitere Fusion ist bereits angekündigt. Die drei größten Fonds konzentrieren 79% der Mitglieder und 80% der verwalteten Aktiva auf sich. Die Gruppen, welche die Pensionsfonds

(„AFP“) kontrollieren, verfügen mit ihren Unternehmensanteilen über große wirtschaftliche und politische Macht. Die organisierte Arbeitnehmerschaft hat andererseits keinerlei Einfluss auf die Verwaltung ihrer angelegten Gelder.

Fazit:

Nach 26 Jahren konnten die Versprechungen, welche die Einführung des privaten Rentensystems in Chile einst begleiteten, nicht erfüllt werden: Nichts spricht dafür, dass in geraumer Zeit tatsächlich eine durchschnittliche Rente von 80% des letzten Gehaltes erreicht werden könnte. Gründe hierfür sind niedrige Löhne und Gehälter und unregelmäßige Beitragsleistungen sowie die hohen Verwaltungskosten der Fonds. Zudem ist der Beitrag von 10% des Bruttoeinkommens zu gering für das Ansparen eines Kapitalstocks, der für die Mehrheit der Bevölkerung eine ausreichende Rente garantieren könnte. Hinzu kommt, dass Frauen systematisch durch das System benachteiligt werden. Der im regionalen Vergleich hohe Deckungsgrad an Rentenzahlungen in Chile existierte bereits vor der Reform und wird bis heute vor allem vom Staat garantiert. Das massive Wirtschaftswachstum hat sich nicht in einer zu erwartenden gleichwertigen Entwicklung von Deckungsgrad und Leistungen bei den privaten Rentenfonds niedergeschlagen. Auch dass ein kapitalgedecktes System gesellschaftlich geringere Kosten verursache, als ein Umlagesystem, kann in Chile bis heute nicht bestätigt werden.

Selbst die Weltbank, einst wichtiger Förderer der kapitalgedeckten Rentenfonds, kommt zu dem Schluss, dass ein vor allem auf privat beitragsfinanzierte Renten abstellendes System ausreichende Renten für einen Teil der Arbeitskräfte nicht garantieren kann. Unter Experten gibt es jedoch einen Konsens, dass das System besser verdienenden, qualifizierten Arbeitnehmenden bei kontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen ausreichende Renten garantieren kann. Aber auch für diese hätten in Chile die Ergebnisse bei geringeren Verwaltungskosten und weniger außergewöhnlichen Gewinnmargen der Gesellschaften wesentlich besser sein können.

Die chilenischen Erfahrungen weisen somit darauf hin, dass selbst unter positiven Voraussetzungen ein ausschließlich kapitalgedecktes privates Rentensystem gesellschaftliche Verlierer produziert und reproduziert. Betroffen sind insbesondere Frauen und allgemein die Arbeitnehmenden, die aufgrund der Struktur des

Arbeitsmarktes häufig in ihrer Erwerbsbiografie Ausfallszeiten bei der Beitragsleistung aufweisen. Das System ist für die Ziele der Herstellung sozialer Sicherheit für eine Mehrheit der Bevölkerung ineffizient und trägt im Gegenteil zu einer Konzentration der Einkommen bei, da es über keine solidarischen Elemente verfügt. Die gesellschaftlich wichtige Aufgabe der Kindererziehung etwa wird nicht honoriert, sondern mit geringeren Renten bestraft. Genauso verhält es sich mit längerer oder häufigerer Arbeitslosigkeit - ein Phänomen, das in Zeiten der in der Globalisierung gewünschten Flexibilität des Arbeitsmarktes immer stärker lückenlose Beitragszeiten ersetzt. Verlierer sind schließlich all diejenigen, deren Einkommensniveau nur niedrige Beitragszahlungen erlaubt. Dieser Sachverhalt führt dazu, dass der Staat mit tendenziell steigenden Kosten für ein Auffangbecken sorgen muss, das einen sozialen Minimalstandard absichert, ohne den die Altersarmut drastisch zunehmen wird.

Konsens über Reformnotwendigkeit

Wenn auch nach einem Vierteljahrhundert das System des Kapitaldeckungsverfahrens in Chile eine gewisse Akzeptanz in seiner praktischen Umsetzung erlangt hat, ist es weiterhin nicht beliebt und seit mehreren Jahren wachsender Kritik ausgesetzt. Alle Parteien hatten sich im Wahlkampf des Jahres 2005 eine Reform auf ihre Fahnen geschrieben. Dabei wurde rasch klar, dass der Staat wieder aktiv seine Rolle in der Bereitstellung eines Systems der sozialen Sicherung wahrnehmen müsse. Die neue Regierung setzte es sich zum dezidierten Ziel, noch in dieser Legislaturperiode den Aufbau eines gemischten Systems einzuleiten. Der chilenischen Präsidentin ging es zudem um einen gesellschaftlichen Konsens. Um in Abstimmung mit den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kräften Vorschläge zu erarbeiten, berief sie Anfang 2006 eine Beraterkommission ein, die innerhalb von dreieinhalb Monaten Ergebnisse vorlegte.

Eine solidarische Säule

Der Bericht der Kommission diente weitgehend als Blaupause für den Gesetzesentwurf, der zum Ende des Jahres 2006 von der Regierung dem Parlament zur Beschlussfassung überreicht wurde. Im Januar 2008 war nach einer einjährigen parlamentarischen Debatte und einigen Modifizierungen der gesetzgeberische Prozess abgeschlossen. Wichtigstes Element der Reform ist die Einführung einer solidarischen,

aber nicht universellen Säule, die sich vollständig aus Steueraufkommen finanzieren und dabei die bisherigen staatlichen Programme, die Zuschüsse zur Minimalrente sowie Sozialrenten ersetzen wird. Die solidarischen Leistungen bestehen aus einer Grundrente, einer Invaliditätsrente, Rentenzuschüssen sowie einem Kinderbonus. Die Solidarrente wird ab Juli 2008 zuerst in Höhe von 85 Euro und ab Juli 2009 in Höhe von etwa 110 Euro geleistet werden und liegt damit schließlich um zwischen 34% bis 56% über den heutigen, nur restriktiv und altersabhängig geleisteten Sozialrenten, aber 22 % bis 33% unter der nationalen Mindestrente. Empfänger sind Personen ab 65 Jahren, deren Familie zunächst zu den ärmsten 40% der Bevölkerung gehören und die über keine Rentenansprüche verfügen. Der Kreis der Empfänger soll dann bis zum Jahr 2012 in jährlichen Schritten auf 60% der Bevölkerung erweitert werden. Unter denselben Voraussetzungen und Leistungen wird eine solidarische Invaliditätsrente eingeführt werden. 60% der Solidarrenten werden voraussichtlich Frauen zugute kommen. Zudem wurden Zuschüsse zu beitragsfinanzierten Renten eingeführt, wenn diese unter einem Satz von anfänglich 100 Euro liegen. Der Maximalsatz für eine Zuschussberechtigung wird bis zum Jahr 2012 schrittweise auf etwa 365 Euro angehoben werden. Ein aus Beiträgen entstandener Rentenanspruch von heute beispielsweise 115 Euro wird schrittweise bis zum Jahr 2012 um 64% aufgestockt werden. Auch diese Zuschüsse richten sich an die 60% der ärmsten Bevölkerung über 65 Jahren. Zum Vergleich: Der Mindestlohn liegt heute bei etwa 200 Euro. Mit Zuschüssen werden auch alle existierenden privaten Invaliditätsrenten auf den Betrag der Solidarrente aufgestockt, sofern die Empfänger noch nicht das 65. Lebensjahr erreicht haben. Alle Leistungen werden regelmäßig an die Inflation angepasst werden.

Von offizieller Seite wird geschätzt, dass bis zum Jahr 2012 1,3 Millionen Menschen Leistungen aus dem solidarischen System beziehen werden. Aufgehoben wurde die bisherige Mindestanzahl an geleisteten Beiträgen in die Rentenfonds, um überhaupt staatliche Unterstützungsleistungen beantragen zu können (heute 240 Beiträge). Damit wird vor allem die Benachteiligung des Zugangs von Frauen mit Erziehungszeiten und allgemein von unregelmäßigen oder informellen Arbeitsverhältnissen beendet und gleichzeitig ein Anreiz geschaffen, einen – wenn auch geringen – Eigenbeitrag zur Ruhestandsfinanzierung zu leisten, der dann

mit den staatlichen Leistungen die Rente erhöht. Frauen wird bei der Verrentung für jedes Kind vom Fiskus ein Bonus auf ihr Rentenfondskonto überwiesen. Der Bonus beträgt 10% von 18 Mindestlöhnen und wird monatlich um die Rentabilität eines bestimmten Fondsproduktes angepasst. Bei Scheidungen werden die akkumulierten individuellen Beiträge zwischen den Ehepartnern aufgeteilt werden. Auch freiwillige Rentenbeitragsleistungen werden nun zugunsten von etwa im Rahmen der Kindererziehung Nichtberufstätigen ermöglicht, die damit Zugang zu den Solidarleistungen erhalten. Parallel arbeitet die Regierung daran, externe Kinderbetreuung auszuweiten, um eine möglichst rasche Wiedereingliederung der Frauen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zur Förderung der Beschäftigung sowie der Erhöhung der zukünftigen Renten junger Menschen zwischen 18 und 35 Jahren wird der Staat in den ersten 24 Beitragsmonaten einen Zuschuss von 50% des Rentenbeitrags (5% des Bruttolohns) für maximal 1,5 Mindestlöhne auf die individuellen Rentenkonten einzahlen. Ein weitere Zahlung von 50% des Rentenbeitrags geht in Form eines Lohnzuschusses an die Arbeitnehmenden, die damit ihre Lohnkosten um 5% senken können.

Verbesserung der Funktionsbedingungen der Rentenfonds

Zudem sind verschiedene Maßnahmen in das Gesetz aufgenommen worden, um den Deckungsgrad, die Beitragsdichte sowie die Leistungen der Privatfonds zu erhöhen. Hierzu zählt, dass auch Selbstständige nach einer siebenjährigen Übergangszeit graduell in das beitragspflichtige System privater Rentenfonds und damit auch der Invaliden-, Witwen- und Waisenversicherung sowie ab dem Jahr 2018 auch in die Gesundheitsversicherung eingegliedert werden. Auch die freiwillige Vorsorge wird gefördert. Bis zu einer Höchstgrenze von heute etwa 300 Euro jährlich wird der Staat Zuschüsse auf zusätzlich geleistete Rentenbeiträgen zahlen. Dabei können diese auch im Rahmen eines bisher unüblichen arbeitsrechtlichen Abkommens mit dem Arbeitgeber über die Leistung von Beiträgen an die Rentenfonds oder individuell erfolgen. Als Novum wird eine Form der „Ausschreibung“ neuer Fondsmitglieder eines Jahres vorgesehen, die dem Rentenfonds zugewiesen werden, der die niedrigste Kommission anbietet. So sollen jährlich um die 200.000 Neumitglieder zu Kommissionen in das System einsteigen, die unter den gängigen

Marktpreisen liegen. Die neuen Mitglieder müssen dabei unter bestimmten Bedingungen 24 Monate beim Rentenfonds verbleiben und die hierfür angelegten Kommissionen müssen auch auf die Altmitglieder angewandt werden. Durch diese Form der Ausschreibung verspricht man sich den erleichterten Zugang neuer Anbieter. Gleichzeitig sollen auch die Rahmenbedingungen der privaten „Rentenindustrie“ verändert werden, um mehr Transparenz (Veröffentlichung der Anlagestrategien der Fonds), Wettbewerb und Effizienz und damit höhere Rentenzahlungen und niedrigere Kommissionen zu erreichen. Hierzu gehört die Eliminierung fester Kommissionen. Das Gesetz sieht außerdem eine flexiblere Struktur der Höchstgrenzen der Anlagen vor. Den Rentenfonds wird etwa ermöglicht, in der Zukunft bis zu 80% ihrer Investitionen im Ausland anlegen zu können (bisher 30-45%). Außerdem sollen die für Kontrolle, Regulierung und Verwaltung notwendigen staatlichen Kapazitäten geschaffen werden.

Kosten der Reform

Die Gesamtkosten für die solidarische Säule wurde von der Kommission auf etwa 1% des BIP im Jahr 2017 geschätzt, nur geringfügig mehr als die 0,84% des BIP, die laut den öffentlichen Projektionen dann allein für die staatlichen Leistungen für Sozial- und Minimalrenten aufgewendet werden müssten. Durch die im parlamentarischen Vermittlungsprozess eingeführten Veränderungen, etwa durch die Verkürzung von Fristen, die Verlängerung von Bezugszeiten sowie die Erhöhung von Einkommensgrenzen muss von einer Erhöhung der Fiskalkosten ausgegangen werden. Bei einem angenommenen Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 4% und einer Anpassung der allgemeinen Kosten der solidarischen Säule von 3% jährlich, würden die Ausgaben so bei eher 1,7% des BIP liegen. Das Finanzministerium schätzt die Aufwendungen für Sozialrenten sowie die Zuschüsse zur Garantie der Mindestrenten für das Jahr 2025 auf 1,2% des BIP.

Auswirkungen und Grenzen der Reform

Die Rentenreform als Teil eines Ansatzes, der soziale Sicherheit als Menschenrecht versteht, hatte eine wichtige Signalwirkung. Mit Blick auf das chilenische Wirtschaftsmodell wurde eine klare Aussage zugunsten der notwendigen Rolle des Staates bei der Herstellung sozialer Gerechtigkeit gemacht. Damit wurde auf die negativen Effekte der Konzentration des Reich-

tums, der Verringerung der sozialen Sicherheit, der Diskriminierung sowie auf die Rolle von sozialer Kohäsion in der Demokratie selbst hingewiesen. Eine Signalwirkung entstand auch hinsichtlich der Beispielfunktion, mit der das chilenische Modell jahrelang international angepriesen wurde. Allerdings handelt es sich nicht um einen Systemwechsel. Die Mitgliedschaft in einem privaten Rentenfonds ist weiterhin obligatorisch und beitragspflichtig, seit der Reform aber nicht nur für die abhängig Beschäftigten, sondern auf mittlere Sicht für alle Chilenen, die Einkommen haben. Der Staat übernimmt in verbesserter Form eine Rolle als Bürge eines Minimalstandards, den er gesamt-solidarisch finanziert. Es handelt sich um einen Ansatz vorsichtiger gesellschaftlicher Umverteilung, der die marktwirtschaftliche Logik absichert, aber nicht mit ihr in Konkurrenz tritt.

Nicht zur Debatte stand demgegenüber der Wiederaufbau eines solidarisch finanzierten staatlichen Umlagesystems mit einer freiwilligen privaten Säule der Kapitalisierung, was von Seiten der Gewerkschaften kritisiert wurde. Die chilenische Regierung steht allerdings im Versprechen, dem Parlament in der verbliebenen Legislaturperiode einen Gesetzentwurf für die Gründung eines staatlichen Rentenfonds vorzulegen. Im Gegensatz hierzu wurde im Nachbarland Argentinien im Juli 2007 die Wahlfreiheit zwischen der Mitgliedschaft in einem privaten Rentenfonds oder dem staatlichen Umlagesystem hergestellt. Die Mitglieder der privaten Rentenfonds haben sich seither von zwölf auf neun Millionen verringert und die des staatlichen Rentensystems auf fünf Millionen mehr als verdoppelt.

Die chilenische Reform stellt einen Schritt dar hin zu einem System, in dem der Staat zwar wieder eine robustere Rolle wahrnimmt, jedoch vor allem in einer komplementären Funktion. Zwar wurde eine solidarische, aber keine universelle Säule eingeführt. Die solidarische Säule orientiert sich wie das bisherige Zuschusssystem an Armutskriterien, eine einmal gewährte Rente kann damit auch wieder versagt werden. Ein wichtiger Unterschied zu den bisher existierenden, streng auf Armut fokussierten Sozialleistungen mit ihrem Antrags- und Überprüfungsprozedere, stellt der neue Ansatz aber allemal dar, indem er Renten den Status eines Bürgerrechtes für Arme gibt. Auch ist der Anspruch der Herstellung der „Menschenwürde“ mit der anvisierten Höhe der Leistungen sicherlich noch nicht erfüllt. Das neue Gesetz wird aber das Risiko der Altersarmut verringern. Der Deckungsgrad wird sich erhöhen und 60% der

Bevölkerung wird mit höheren Renten rechnen können. Das Gesetz wird auch zu mehr Sicherheit und damit zu einem stärkeren Anreiz bei der Altersvorsorge führen. Das private System mit seinem hohen Grad an Insiderwissen und Intransparenz, mit seiner Abhängigkeit von der nationalen und internationalen (Finanz-) Marktentwicklung und schließlich mit seinen Leistungsreduzierungen im Gleichschritt mit der zunehmenden Lebenserwartung der Versicherten lässt eine klare Aussage zur zukünftigen Rentenhöhe für den Einzelnen nicht zu. Das neue System löst jedoch gerade dieses Problem nicht, sondern federt es lediglich ab.

Ein explizites Ziel der Rentenreform ist es, „Gendergerechtigkeit“ zu fördern und damit an erster Stelle der starken Benachteiligung von Frauen im System gegenzusteuern. Dies erfolgte mit mehreren Maßnahmen, etwa der Aufteilung von Rentenfonds nach Scheidungen, der Trennung von Versicherungspolice für Invalidität und Witwenrenten nach Geschlechtern und auch die Solidarrenten werden vor allem Frauen zugute kommen. Mit der Einführung von Witwerrenten wurde zudem auf die Herstellung gleicher Rechte zwischen den Geschlechtern geachtet. Dies war auch der Fall bei der geschlechtsunabhängigen Festlegung von 65 Jahren, um eine staatliche Rentenleistung in Anspruch nehmen zu können, obwohl das gesetzliche Rentenalter bei Frauen 60 Jahre und nur bei Männern 65 Jahre beträgt.

Mit der solidarischen Säule wiederum wird auch der Aufbau staatlicher Institutionen im Bereich Verwaltung, Kontrolle und Regulierung einhergehen. Es ist zu hoffen, dass diese und die Regulierungs-, Zuschuss- und Wettbewerbselemente des Gesetzes zu einer Effektivitätssteigerung der privaten „Pflicht-“ Säule und so zu allgemein höheren Leistungen sowie einem höheren Deckungsgrad auch bei den eigenfinanzierten Renten beitragen werden. Nicht berücksichtigt wurden Vorschläge zur Regulierung der extremen „parasitären“ Gewinne der Fonds zugunsten ihrer Mitglieder, etwa, dass immer dann, wenn die Gewinne der Fonds über der Rentabilität der individuellen Einlagen liegen, die Differenz zwischen Fondsbesitzern und Mitgliedern geteilt werden. Unklar bleibt, inwieweit für die Finanzierung der Altersvorsorge stärker die Wirtschaft herangezogen werden kann, um so auch eine Erhöhung der allgemeinen Beiträge zu ermöglichen. Die im Gesetz vorgesehenen Regelungen sind entweder freiwilliger Natur oder werden als mögliches Resultat kaum existierender Tarifverhandlungen verstanden. Die Finanzierung der

Solidarsäule erfolgt in erster Linie durch Steuerleistungen. Das chilenische Steuersystem ist aber extrem regressiv. Insoweit wäre eine stärkere Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung solidarischer Fonds unter Berücksichtigung der Lage der Kleinunternehmen auch eine Frage der gesellschaftlichen Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit.

Trotz der positiven Vorzeichen der Reform bleibt der Eindruck, dass die nun seit 18 Jahren regierende Koalition davor zurückschreckte, noch einen Schritt weiter zu gehen. So wäre finanziell durchaus die Einführung einer universellen Grundrente möglich gewesen. Auch die langjährigen Übergangsfristen sind angesichts der chilenischen strukturellen Haushaltsüberschüsse nicht zwingend notwendig, wurden zwar im Vorfeld verkürzt, reduzieren aber mit Blick auf die nächsten Wahlen wichtiges politisches Kapital. Auch hier zeigt sich ein Grunddilemma der chilenischen Politik, das sich an dem Widerspruch zwischen einer (neo-)liberalen Wirtschafts- und Finanzpolitik und einer anspruchsvollen Sozialpolitik festmachen lässt. Die Umsetzung letzterer würde Veränderungen des Wirtschaftsmodells, vor allem in der Steuerpolitik, aber auch einen hierfür ausreichend starken und handlungsfähigen Staat erfordern.

Kontakt in Deutschland:

Claudia Detsch
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Tel. 0228/883-534
Fax: 0228/883-404
E-Mail: claudia.detsch@fes.de