

Von Chile lernen?

Internationalistische Überlegungen zu Chile Rentensystem
ila 241, November 2000

In Chile hatten 1981 aus Chikago importierte Ökonomen Gelegenheit, die bis dato umlagefinanzierte und öffentlich garantierte Rentenversicherung in ein blitzblankes Kapital-Pensions-System umzuwandeln. Die Vorarbeiten dafür hatte Pinochet erledigt, der neben der Verfolgung und Ermordung der politischen GegnerInnen auch das Sozialversicherungssystem zerschlagen hatte.

Mittlerweile nur noch neun private Fonds - die vier größten in ausländischer Hand - bereichern sich an den Beiträgen der zwangsversicherten ChilenInnen: Sie verbraten alleine 20 – 25% der Beiträge als Verwaltungs- und Verfahrenskosten (gegenüber 2% bei der gesetzlichen Rente in der BRD!). Die wirtschaftliche Entwicklung erlaubt es gegenwärtig nur noch 45% der versicherten ChilenInnen, regelmäßige Beiträge zu bezahlen – allein sie hätten theoretisch Anspruch auf volle Rentenzahlungen, denn in einem privaten System kann es keine Mechanismen des sozialen Ausgleichs geben. 1996 hatten lediglich 1,7% der Versicherten in Chile mehr als fünf Mio. Pesos Kapital angesammelt – bei damals geschätzten mindestens 20 Mio., die für eine auch nur bescheidene Pension nötig gewesen wären. Das bedeutet, dass die künftigen chilenischen RentnerInnen von dem, was sie aus der privaten Altersversicherung beziehen werden, nicht werden leben können. Dennoch propagiert die Weltbank seit 1994 das chilenische Modell ausdrücklich als Vorbild für die Regelung der Alterssicherung in Transformations- und Entwicklungsländern und auch in den Industriestaaten greift man zunehmend auf das chilenische Vorbild zurück.

Aktuell versucht in der Bundesrepublik zum ersten Mal seit 1957 eine Regierung, die damals eingeführte Umlage-Rente sukzessive abzuschaffen. Trotz gravierender Eingriffe zu Lasten der Renterinnen und Rentner ist doch seit damals das sozialstaatliche Prinzip der Lebensstandard-Sicherung im Wesentlichen erfolgreich verfolgt worden. Jetzt soll es offensichtlich für alle, die nicht mithalten können, abgeschafft werden.

Dabei ist es diesem Rentensystem zu verdanken, dass Armut in Deutschland nicht mehr automatisch und nicht in erster Linie mit dem Alter verbunden ist. Mit einem Systemwechsel in der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu Kapitaldeckung und Privatisierung wird die Alterssicherung in Zukunft wieder unsicher, ganz besonders für sozial schwache Gruppen. Das deutsche Altersversorgungssystem finanziert sich im Kern mittels des so genannten Umlageverfahrens. Das bedeutet, so der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, „dass die Einnahmen in jedem Jahr vollständig für die Ausgaben desselben Jahres verwendet werden. Vereinfacht ausgedrückt: Die versicherten Arbeitnehmer/innen bezahlen die Rente von heute und erwerben dadurch den Anspruch, dass auch ihre Renten von den zukünftigen Arbeitnehmer/innen bezahlt werden. Das Umlageverfahren wird daher oft auch als ‚Generationenvertrag‘ bezeichnet. Abgesehen von einer Schwankungsreserve gleichen sich die Ausgaben und Einnahmen eines Jahres aus.“

Ein solches System garantiert soziale Rechte durch die Solidarität der wirtschaftlich Aktiven mit den nicht (mehr) Aktiven und der Leistungsfähigeren mit den weniger Leistungsfähigen. Über die (in Deutschland paritätische) Einbeziehung der Arbeitgeber soll die Umsetzung des grundgesetzlichen Gebots der „sozialen Verantwortung des Eigentums“ eingelöst werden. Auf Grund der demographischen Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung, der strukturell hohen Arbeitslosigkeit und der wachsenden Anzahl nicht sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse (Beamte, (Schein-)Selbstständige, Geringbeschäftigte) hat sich das Verhältnis Erwerbstätige-RentnerInnen in den letzten 20 Jahren zu Ungunsten der BeitragszahlerInnen verschoben.

Während einer/m Rentenempfänger/in 1965 noch 7,4 Beitragszahler/innen gegenüber standen, sind es heute nur noch 2,4; im Jahre 2030 werden es voraussichtlich 1,7 sein. Diese größere Belastung der Beitragszahler/innen konnte in der Vergangenheit durch die gestiegene Produktivität ausgeglichen werden. Dieser Prozess funktionierte genau deshalb, weil die Produktivitätsgewinne, vor allem mit Hilfe der Gewerkschaften, in die Einkommen der Sozialversicherungspflichtigen eingingen. Für die nächsten Jahrzehnte wird ein mindestens so hoher Produktivitätsgewinn erwartet, somit könnte die Verkleinerung der Beitragszahlerbasis wie in der Vergangenheit kompensiert werden.

Die schon seit Jahren stattfindende Politik der Umverteilung von unten nach oben setzt allerdings darauf, diesen Produktivitätszuwachs ganz in den Händen der Arbeitgeber zu belassen und zur Kapitalbildung zu nutzen. Deshalb werden alle Vorschläge zur Verbesserung des Umlagesystems ignoriert; entgegen aller Tatsachen wird die Unbezahlbarkeit der umlagefinanzierten solidarischen Alterssicherung behauptet und die Einführung einer kapitalgedeckten Säule als unausweichlich propagiert.

In Zukunft sollen Arbeitnehmer/innen neben dem gesetzlichen Rentenbeitrag einen privaten Kapitalstock ansparen, der ihnen zu Beginn ihrer Rentenzeit eine bestimmte Auszahlung in der Zukunft sichern soll. Darüber hinaus wird die Privatisierung der Altersversorgung als untrennbares Element in die Umstellung auf Kapitaldeckung einbezogen, ein fataler Schritt, denn: Das öffentliche Gut Alterssicherung wird in die Hände privater Kapitalsammelstellen – Versicherungen, Banken und Pensionsfonds – gelegt.

An dieser Stelle kommen die internationalen Finanzmärkte ins Spiel. Die Rentenbeitragszahlungen an die privaten Kapitalsammelstellen werden an den internationalen Finanzmärkten angelegt. Zwar existieren auf nationaler Ebene unterschiedliche Richtlinien, inwieweit das Portfolio der Pensionsfonds, Versicherungen und sonstige Kapitalsammelstellen international diversifiziert werden darf, eine Beschränkung auf die nationale Ebene gibt es nicht.

Die Notwendigkeit des internationalen Engagements großer Kapitalien lässt sich auch ganz allgemein begründen: Die spekulative („virtuelle“) Wertsteigerung von Unternehmen an den Börsen führt zur weiteren Emission von Wertpapieren, denn aus Eigenmitteln der Unternehmen und Krediten sind die horrenden Summen bei den folgenden Fusionen nicht mehr zu bezahlen. Ebenso entsteht aus der Nachfrage nach Anleihen, wie seit der Öffnung des internationalen Rentenmarktes eindrucksvoll bewiesen, eine weitere Explosion in der Ausgabe solcher Wertpapiere. Diese Wertpapiere werden gekauft, und vor allem im Zuge des Portfoliomanagement gehandelt. Um diesen Kreislauf überhaupt in Gang zu halten, müssen Unternehmen des Finanzsektors international expandieren.

Letzteres wäre wenig problematisch, wüchse hier wirklich der gesellschaftliche Reichtum und nicht bloß Zahlen auf dem Papier. Aber alle Geldanlagen, also auch die der Pensionsfonds, sind den Stabilitätsrisiken der internationalen Finanzmärkte ausgesetzt. Deren Schwankungen sind auf die Dauer nicht berechenbar, schon gar nicht auf einen Zeitraum von mindestens zwei Generationen – so langfristig muss die Alterssicherung der heute wirtschaftlich Aktiven schließlich gedacht, geplant und garantiert werden. Bei jeder großen internationalen Finanzkrise besteht erst recht die Gefahr, dass die Fonds ihren Auszahlungsverpflichtungen nicht nachkommen können. Deshalb werden Rentenzahlungen in einem kapitalgedeckten System erratisch gezahlt, d.h. sie werden unvorhersagbar schwankend erfolgen. Eine Einzahlungsgeneration mag Glück haben und die eingezahlten Renten gut verzinst ausgezahlt bekommen. Bei anderen wird es jedoch zu massiven Verlusten oder sogar zur Nichtauszahlung der Rente kommen, z.B. wenn der Rentenfond zahlungsunfähig wird.

Die Pensionsfonds unterliegen stets dem Druck, aus ihrem angelegten Kapital nicht nur eine Verzinsung zu erzielen, mit der die laufenden Rentenzahlungen gedeckt werden, sondern auch darüber hinaus Gewinne zu erwirtschaften und zu expandieren, um im Wettbewerb mit

anderen Anbietern bestehen zu können. Darin liegt natürlich ein Anreiz zu riskanten Anlagestrategien. Die Rentenfinanzierung aus dem Kapitaldeckungsverfahren beinhaltet daher besondere Risiken für die Anleger, in diesem Fall die Rentner/innen. Diese Abhängigkeit der Rentenzahlungen vom „reibungsfreien Funktionieren“ des internationalen Kapitalmarkts ist den Verfechtern des Kapitaldeckungsverfahrens auch klar, wie eine Studie der Unternehmensberatungsfirma McKinsey zeigt.

Die Umstellung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren wirft jedoch auch Probleme auf, die die Stabilität der internationalen Finanzmärkte tangieren, weil sich dadurch die anlaufende Geldmenge um ein Vielfaches erhöht. Wenn Industrieländer wie die Bundesrepublik oder Frankreich, wo bisher das staatliche Umlageverfahren dominiert, einen Systemwechsel durchführen, werden gewaltige Summen zusätzlich auf die Finanzmärkte kommen und das Mengenproblem verschärfen.

Die Aktienrenditen in den Industrieländern werden wegen der Kapitalschwemme tendenziell geringer ausfallen. McKinsey empfiehlt zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit privater Pensionsysteme, d.h. einer hohen Kapitalrendite, dringend, die Gelder verstärkt international anzulegen. Die Fondsmanager weichen also in Entwicklungs- und Schwellenländer aus und wälzen damit die Probleme auf diese Länder ab. „Amerikanische Pensionsfonds sind überall in der Welt tätig, auch weil sie im Wettbewerb hohe Ertragsraten erzielen müssen, um die gemachten Versprechungen einhalten zu können.“ (Krupp 1997:295) Pensionsfonds haben erheblich zur Dynamik transnationaler Kapitalbewegungen in den neunziger Jahren beigetragen.

Ungeachtet des Trends zu erhöhter Risikobereitschaft müssen Pensionsfonds aber auch dem spezifischen Sicherheitsbedürfnis ihrer Einzahler/innen Rechnung tragen. Aus diesem Grund werden sie beim Auftreten von tatsächlichen oder vermeintlichen Risiken sich als erste aus einem solchen Markt zurückziehen. Und da keiner der konkurrierenden Pensionsfonds Verluste machen möchte, wird der Exodus abrupt in der Herde geschehen. Der schnelle Abfluss von Geldkapital aus den Kapitalmärkten von Schwellen- und Entwicklungsländern bewirkt dort jedoch erhebliche Verwerfungen auf den nationalen Kapitalmärkten. Genau dies war z.B. der Fall bei der Peso-Krise Ende 1994, als US-Pensionsfonds ihre Positionen in Mexiko bei den ersten Anzeichen von Problemen sofort abzogen und damit erst die Lawine so richtig ins Rollen brachten.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Rettungspaket Washingtons und des IWF für Mexiko in einem völlig anderen Licht. Es muss so interpretiert werden, „dass es die Rückübertragung stabiler Gewinne zu stabilisieren gilt, nachdem die globalen Anleger gerade an diesen Finanzplätzen zunehmend Staatsanleihen oder Aktienpapiere gekauft haben“ (Francois Chesnais). Insbesondere den leicht verwundbaren Volkswirtschaften der Entwicklungsländer droht die Gefahr nicht nur, dass die Altersversorgung in den Industrieländern langfristig zu ihren Lasten gehen könnte, teilweise ist das schon heute der Fall: Gewerkschafter/innen in den USA, die ihre Altersversorgung über den Pensionsfonds ihrer Gewerkschaft AFL-CIO (Einlage 1,3 Billionen \$) organisieren, beziehen real Teile ihrer Renten von den ausgeplünderten Kolleg/innen in der 3. Welt.

So werden Rentner/innen, die von der Kapitalmarktdeckung abhängen, zu „Gefangenen des Kapitals“ (Francois Chesnais), weil sie wie alle Kapitaleigner auf eine hohe Rendite ihres angelegten Geldvermögens hoffen müssen. Die Kapitalmarktfixierung bekommt in den Industrieländern damit eine mehr oder minder erzwungene Massenbasis.

Die medienwürdige Inszenierung eines Börsenbooms über die letzten Monate hat allerdings gezeigt, dass für dieses irrationale Starren auf die Börse auch ideologisch starke Voraussetzungen geschaffen werden konnten. Wie hätte es sonst möglich sein können, ein Programm zur breiten Wiedereinführung der Altersarmut als Alterssicherung zu verkaufen, ohne einen Proteststurm auszulösen?

Es gilt also, den eklatanten Widerspruch zwischen Hoffen auf den Aktienmarkt und realer Bedrohung durch eben diesen zu verdeutlichen. Denn die zukünftigen Rentner/innen bleiben auch weiterhin - und sind hierin den wirklich reichen Geldvermögensbesitzern ungleich - auf die kontinuierliche Entlohnung ihrer Arbeitskraft angewiesen. Diese wird aber ihrerseits nicht zuletzt durch den Zusammenhang von Finanzmärkten und Beschäftigung zunehmend prekärer (s.o.). Eine Falle also, die jederzeit zuschnappen kann.