

## Die zweite Säule unter Reformdruck

### *Es braucht mehr als ein neues Make-up*

Von Nationalrat Rudolf Rechsteiner (sp., Basel-Stadt)\*

*2002 ist ein Jahr der Wende für die berufliche Vorsorge. Nach den guten neunziger Jahren brachte der Börseneinbruch die Schwankungsreserven der Vorsorgeeinrichtungen zum Schmelzen. Pensionskassen, die ihre Buchgewinne verfrühstückt hatten, rutschten in Unterdeckung. Der Autor des folgenden Beitrags analysiert die Entwicklung, verweist auf den derzeitigen Handlungsbedarf und macht Vorschläge zu Reformen.*

Von den jüngsten Veränderungen an den Börsen wurden unter den Vorsorgeeinrichtungen die Lebensversicherer besonders radikal getroffen. Ihre Solvenzvorschriften lassen – anders als bei autonomen Kassen – eine Unterdeckung nicht zu. Inert wenigen Monaten wurden die zumeist spät (nach 1995) erworbenen Aktien zu miserablen Kursen verkauft. Der Aktienanteil sank von 30 Prozent (1999) auf heute noch 3 bis 10 Prozent. Durch ihre Panikverkäufe wurden die Lebensversicherungen Ursache und Opfer zugleich. Doch die autonomen Kassen, die mit 500 Milliarden Franken viermal so viel Kapital verwalten, blieben von der Entwicklung ebenfalls nicht verschont.

Kern des Problems sind die Bilanzierungsregeln und die Gesetzeslücken im Berufsvorsorgegesetz (BVG) bezüglich Gewinnen und Reserven. Das BVG verpflichtet zwar zu einer ausreichenden Finanzierung «bei Fälligkeit» der Leistungen (Art. 65), lässt aber offen, wann und wie dies zu geschehen hat, was in den guten neunziger Jahren zu höchst unterschiedlichen Praktiken führte:

- Manche Kassen haben mit ihren Überschüssen einen Teuerungsausgleich für die Rentner oder höhere Altersguthaben für die Aktiven finanziert.
- Andere haben hohe Schwankungsreserven gebildet und könnten heute den Mindestzins von 4 Prozent aufrechterhalten.
- In den Sammelstiftungen wurden vielfach Prämienenkungen finanziert, wovon die Arbeitgeber, wegen überparitätischer Finanzierung, stärker – und mangels wirksamer Kontrollen zuweilen auch ganz allein – profitierten.

#### **Der Vorwurf des «Rentenklaus»**

Prämienrabatte aus Kapitalerträgen sind weder im BVG noch im Stiftungsrecht vorgesehen; ihre Lauterkeit ist zweifelhaft. Sammelstiftungen wirkten als «Briefkastenfirmen» der Versicherer ohne

paritätische Aufsicht – und als solche sind sie im BVG ebenfalls nicht vorgesehen. Von 1985 bis 2001 haben die Lebensversicherer 18,5 Milliarden Franken Überschüsse verteilt, wobei das Bundesamt für Privatversicherungen beim «Schutz der Versicherten vor Missbrauch» (VAG Art. 20) weitgehend versagte. Weder die Höhe der Überschüsse, die geltend gemachten Verwaltungskosten noch die Gleichbehandlung der Versicherten wurden kontrolliert. Der Vorwurf des «Rentenklaus» bezieht sich auf folgende Verhaltensmuster:

- Die Lebensversicherungen gaben ihre Kapitalerträge nur teilweise an die Sammelstiftungen weiter. Erhebliche Leistungen wurden still und leise für Dividendenerhöhungen, Aktienrückkäufe und Management-Entschädigungen abgezweigt.
- «Gute» und «schlechte» Kunden in derselben Sammelstiftung erhielten ungleiche Überschussbeteiligungen; Hunderttausende von Versicherten erhielten nie wesentlich mehr als 4 Prozent Mindestzins, auch nicht bei mittleren Renditen von über 6 Prozent während eines knappen Jahrzehnts.
- Weitere Mittel flossen in Schwankungs- und Längerbilanzierungsreserven, die bei günstigem Risikoverlauf vom Lebensversicherer einbehalten werden.
- Die «paritätischen Organe», welche die Gewinnverwendung zu regeln gehabt hätten, existieren in Klein- und Mittelbetrieben gar nicht, Wahlen wurden weder durchgeführt noch beaufsichtigt, die Aufsicht kapitulierte unter dem Druck der Assekuranz.

Dass auf diese Weise Milliarden von Franken in den Sack von Arbeitgebern und Vermögensverwaltern flossen, angereichert zuweilen mit Erträgen aus satten Abschlussprovisionen und Insidergeschäften, dürfte den starken Zulauf zu den Sammelstiftungen teilweise erklären. Seit nun die Kapitalerträge langsamer sprudeln, sind die rubrizierten Verwaltungskosten der Assekuranz plötzlich explodiert: im Jahr 2000 auf über 2,5 Milliar-

den Franken oder sagenhafte 2000 Franken pro Versicherten. Heute besteht – trotz tieferem Mindestzins – ein hoher Nachfinanzierungsbedarf, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer beunruhigt.

### Angst vor weiteren Verlusten

Die Angst vor weiteren Aktienverlusten scheint zudem die Flucht aus den autonomen Kassen noch zu verstärken – mit trügerischen Sicherheiten:

- Lebensversicherungen versprechen zwar, dank Zinsgarantien vor Börsenverlusten und Nachzahlungen zu schützen. Ihre Nominalwertanlagen führen aber zu miserablen Renditen. An die Stelle des Aktienrisikos tritt das Inflationsrisiko.
- «Mündelsichere» Kapitalanlagen entziehen der Wirtschaft Risikokapital, was die KMU, aber auch grosse Firmen (ABB) gefährdet.
- Lebensversicherungen bieten nur einen scheinbaren Schutz. Sie profitieren vielleicht von einer ungeschriebenen Staatsgarantie (too big to fail), besitzen aber eher weniger Reservepolster als autonome Kassen mit gesunder Anlagestruktur.

Die Anlagenot als Grundproblem der zweiten Säule wird durch die Flucht aus den Aktien noch verstärkt. Ein überbordendes Kapitaldeckungsverfahren schwächt das Wirtschaftswachstum, führt zu überhöhten Kapitalexporten und Spekulationsblasen am Aktien- und Immobilienmarkt mit wiederkehrender Kapitalvernichtung. Rentiert das Zwangssparen nach Abzug der Verwaltungskosten weniger als eine Bundesobligation, blockiert es zudem die Konjunktur, so muss man dessen Sinn tatsächlich hinterfragen. Eine Alterssicherung ohne Zinsertrag ist über die AHV billiger zu haben. Dort verbilligt der Produktivitätsfortschritt bis zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Leistungen immerhin die Alterslast.

### Der Einsatz für die zweite Säule lohnt sich

Wenn in der zweite Säule nicht mehr nachhaltig investiert werden kann, gilt es, die Säulen neu zu gewichten. Doch insoweit man an der zweiten Säule festhalten will – und die Beteiligung der Beschäftigten am Volksvermögen ist im Grundsatz durchaus wünschbar –, braucht es dringend Reformen:

- Die zweite Säule muss wieder von Instituten getragen werden, die sich zweifelsfrei für das Wohl der Versicherten einsetzen. Alle Hintertürchen für heimliche Abkassierer sind deshalb zu schliessen. Pen-

sionskassenverwalter sollen wie Eunuchen im Harem wirken. Ihre privaten Nebengeschäfte sind deshalb gesetzlich offen zu legen, ebenso der Erhalt von Provisionen, und die lauen Insiderverbote sind zu verschärfen.

- Gewinne von Pensionskassen und Lebensversicherungen sollen nicht länger für Prämiensenkungen herangezogen werden, sonst fehlt das Geld in den schlechten Jahren.
- Sammelstiftungen der Lebensversicherer sollen selbstständig werden, mit gleichen Anlage-, Reserve- und Bilanzierungsvorschriften wie für autonome Kassen.
- Der Aktienanteil von Pensionskassen sollte verstetigt und stärker begrenzt (z. B. auf max. 15–30 Prozent) werden: Eine minimale Bonität beim Erwerb (z. B. gemessen am Kurs-Gewinn-Verhältnis) wäre zu prüfen. Die Institutionellen sollten als antizyklische Stabilisatoren wirken statt als prozyklisches Grossrisiko.
- Dazu bedarf es beim Mindestzins einer Neuerung: Die Weitergabe der echt erwirtschafteten Erträge ist sinnvoller und für die Versicherten gerechter auszugestalten. Bei Aktienpapieren wären die Leistungen als Errungenschaft an der Kursentwicklung *pari tempore* zu definieren. Unterdeckungen sollten erlaubt und ein anständiger Aktienanteil sollte gefördert werden – dies bringt den Versicherten langfristig mehr als eine nominelle Ertragsgarantie, die sich am Anlageerfolg der schlechtesten Lebensversicherung ausrichtet.
- Jede Kasse soll freie Mittel und Schwankungsreserven in einer gesetzlichen Bandbreite bilden dürfen. Ist das Reserveziel erreicht, sollen alle Überschüsse an Aktive und Rentner fliessen.
- Der Sicherheitsfonds könnte zudem Minimalgarantien leisten, die allen Versicherten beim Altersrücktritt auch ohne Mindestzins für den Fall einer anhaltenden Aktienbaisse wenigstens den Realerhalt der Einzahlungen sichern.
- Das Verfassungsziel gebietet, die schwache Ersatzquote der unteren und mittleren Einkommen zu verbessern, wo 60 Prozent für die «Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung» (BV 113) klar nicht genügen. Umgekehrt wäre die Vorsorge dort auf ein vernünftiges Niveau zurückzuführen, wo Renten keinen konsumtiven Zweck mehr verfolgen, sondern bloss den Fiskus zugunsten der Erben prellen.

\* Der Autor ist Mitglied der Subkommission BVG des Nationalrats.