



PEER REVIEW zu  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2008

## ÖFFENTLICHE INFORMATION ÜBER RENTENSYSTEME UND ÄNDERUNGEN IN RENTENSYSTEMEN

POLEN 27. - 28.05.08

### SYNTHESEBERICHT



Im Auftrag der  
Europäische Kommission  
Generaldirektion Beschäftigung,  
soziale Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2008

ÖFFENTLICHE INFORMATION ÜBER  
RENTENSYSTEME UND ÄNDERUNGEN  
IN RENTENSYSTEMEN

KÁROLY MIKE — ÁKOS SZALAI  
INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG — TARKI,  
CORVINUS UNIVERSITÄT BUDAPEST

Polen 27. — 28.05.08

**SYNTHESEBERICHT**



Im Auftrag der  
Generaldirektion Beschäftigung,  
soziale Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_de.htm)

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2008

PRINTED IN BELGIUM



---

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
A. Einleitung	8
B. Theoretischer Hintergrund: Renteninformation und ihre komplexen Orientierungspunkte	9
C. Erkenntnisse aus den Peer-Ländern	22
D. Schlussfolgerungen	35
Literatur	37





# Zusammenfassung

Wachsende Zweifel an der Tragfähigkeit der öffentlichen Rentensysteme waren der Auslöser für Reformen, welche jedoch nicht selten die Ungewissheit über die Höhe des Alterseinkommens bei Erreichen des Renteneintrittsalters verstärkt haben. Zu den Änderungen zählen insbesondere eine Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen, die Einbeziehung von Annuitätenfaktoren zur Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung sowie die Einführung von kapitalgedeckten Rentenmodellen, in denen die Altersversorgung an die Wirtschaftsleistung gebunden ist.

Die zugrunde liegende Annahme lautet, dass die BürgerInnen die neuen finanziellen Anreize zur Verlängerung des Erwerbslebens nach rationalen Maßstäben aufnehmen. Dies ist indes unwahrscheinlich, wenn keine ausführliche Aufklärung stattfindet oder bereitgestellte Informationen undurchschaubar bleiben. Die Behörden spielen in dieser Hinsicht eine wesentliche Rolle.

Diese Peer Review fand am 27./28. Mai 2008 in Warschau in den Räumlichkeiten des polnischen Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik statt und war einer eingehenden Untersuchung einschlägiger Maßnahmen gewidmet, die in verschiedenen Staaten gesetzt wurden. Im Mittelpunkt standen drei Hauptaspekte:

- Information über Änderungen am Rentensystem
- Information über Rentenansprüche
- Information über Wahlmöglichkeiten in der Altersvorsorge

Neben dem Gastgeberland nahmen zehn Peer-Länder teil: Bulgarien, Deutschland, Estland, Großbritannien, Litauen, Malta, Portugal, Schweden, die Slowakische Republik und Ungarn. Daneben war auch ein Mitglied der Interessenvertretung AGE (European Older People's Platform) sowie VertreterInnen der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) anwesend.

Die Review förderte zu Tage, dass *Regierungen eine dreifache Verantwortung* zukommt, was die Informationsarbeit zum Rentensystem anbelangt: *Aufmerksamkeit* auf Wahlmöglichkeiten und Verantwortungen; *Information* über vorhandene Entscheidungsoptionen; Beratung im Zusammenhang mit neuen Politikmaßnahmen. Diese Aufgaben treten jedoch möglicherweise in Konflikt zueinander, was einen potenziellen Verlust an Glaubwürdigkeit bewirkt. Im Sinne der Bereitstellung einer politisch unverzerrten Information dürfen Regierungen deshalb nicht die allei-



nige Aufklärungsinstanz in Rentenfragen sein. *Unabhängige Informationen* können von NRO, VerbraucherInnenverbänden, Branchenverbänden und den sozialpartner-schaftlichen Organisationen stammen — und auch von ArbeitgeberInnen, die bei Fir-menrenten eine treuhänderische Verantwortung für die Rentenentscheidungen der Beschäftigten tragen. In einigen Ländern sind Ratinggesellschaften sehr erfolgreich; was das Beratungswesen anbelangt, ist für eine tatsächliche Objektivität vielleicht eine Regelung der Abschlussprovisionen vonnöten. Die Regierung muss außerdem darauf bedacht sein, Marktmechanismen zu fördern, die die VerbraucherInnenent-scheidungen erleichtern können — z. B. Marktkonzentration, Unternehmensreputa-tion und informative Werbung.

Es können keine allgemein gültigen bewährten Verfahrensweisen empfohlen wer-den, was die *einzusetzenden Informationskanäle für eine wirksame Rentenaufklä-rung* betrifft, außer dass Kampagnen und Informationsarbeit sich auf solche Kom-munikationsmethoden stützen sollten, denen die Öffentlichkeit vertraut und die von den Menschen ohnehin genutzt werden. Aus den Erfahrungen in Polen lässt sich etwa ableiten, dass Informations- und Aufklärungskampagnen in erster Linie auf *MeinungsführerInnen* abgestellt sein müssen, die in weiterer Folge unabhängige In-formation und Beratung an andere weitergeben.

6

Bezüglich der *Informationsinhalte* erweisen sich *Rentenprojektionen* als wichtiges Element, gleichzeitig müssen aber auch die *relativen Risiken* im Zusammenhang mit den verschiedenen Rentenvarianten und Fonds deutlich gemacht werden. Zum Bei-spiel mag die öffentliche, umlagefinanzierte Altersversorgung (nach Art der gesetz-lichen Rentenversicherung — GRV) weniger riskant erscheinen als anlageorientierte Rentensparmodelle, nichtsdestoweniger ist sie mit demografischen und politischen Unsicherheitsfaktoren belastet. Die VerbraucherInnen müssen für fundierte Ent-scheidungen noch andere Risikofaktoren wie die nicht absehbare Lebenserwartung, Kaufkraftschwankungen oder Veränderungen im Erwerbsprofil berücksichtigen. Die Auszahlungsvariante ist ebenfalls risikorelevant, weshalb die BürgerInnen auf ausführlichere Informationen über die relativen Vorteile einmaliger Kapitalauszah-lungen und verschiedener Teilauszahlungsvarianten angewiesen sind.

Das Problem liegt darin, dass aufgrund der finanztechnischen Komplexität der Rentenmodelle die zur Verfügung gestellten Informationen oftmals undurchsich-tig bleiben. Es ist notwendig, Abhilfe gegen diese Form des „Analphabetismus“ in Finanzfragen zu schaffen; wenn andererseits jedoch eine starke legistische Unge-wissheit vorhanden ist, haben die Menschen weniger Motivation, ihr „Rentenwissen“ aufzubessern. Angesichts der tendenziell weit verbreiteten Kurzsichtigkeit bezüglich der Situation nach dem Renteneintritt liegt außerdem der Schluss nahe, dass auch



---

Wissen und Verstehen keine Gewähr für rationale Entscheidungen zur finanziellen Vorsorge darstellen.

Dennoch steht außer Frage, dass die BürgerInnen über ein *einheitliches Bild* von ihren Rentenoptionen verfügen müssen, um bewusst entscheiden zu können. Die Behörden sind deshalb gefordert, ihre Arbeit zu koordinieren und für eine Vereinheitlichung der von Rentenfonds erteilten Informationen zu sorgen.

Nicht zuletzt ist auch zu beachten, dass *verschiedene Gruppen* möglicherweise mit *anderen Informationen* versorgt werden müssen. Dies gilt beispielsweise für Frauen und Männer, aber auch für Gruppen mit unterschiedlichem Wirtschafts-, Berufs- und Bildungshintergrund.



## A. Einleitung

Europaweit geraten Rentensysteme aufgrund des demografischen Wandels zunehmend unter Druck. In vielen Ländern wurden bereits Reformschritte zur Bestands-sicherung der vorhandenen Systeme gesetzt, doch ist dafür in der Öffentlichkeit nur selten Verständnis und Akzeptanz gegeben.

Die BürgerInnen müssen mit umfassenden und zugleich leicht verständlichen In-formationen versorgt werden. Diese Peer Review befasst sich ausführlich mit den einschlägigen Maßnahmen, die in verschiedenen Ländern ergriffen wurden. Im Mit-telpunkt standen drei Hauptaspekte.

- **Information über Neuerungen im Rentensystem:** Maßnahmen zur Bestands-sicherung der Rentensysteme bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung vertretbarer Leistungsniveaus verstärken oftmals die Ungewissheit bezüglich der zukünftigen Wertentwicklung des Alterseinkommens. Die Menschen werden sich mit ihrer Altersversorgung eingehender und in einem früheren Lebensstadium aus-einandersetzen müssen, denn in Hinkunft werden maßgebliche Entscheidungen schon lange vor dem Renteneintritt zu fällen sein. Ohne klare Informationsarbeit von staatlicher Seite verfehlen Neuerungen mitunter die gewünschte Wirkung.
- **Information über Rentenansprüche:** Je mehr Neuerungen das Rentensystem unterzogen wird, desto schwieriger wird es, den Durchblick zu behalten. Es gilt, die BürgerInnen auf verhältnismäßig unkomplizierte Weise darüber zu informie-ren, wie es zum gegebenen Zeitpunkt um ihre Rente bestellt sein wird.
- **Information über Entscheidungskriterien in der Altersvorsorge:** Die Zunahme der Wahlmöglichkeiten in den Rentensystemen der EU-Staaten eröffnet einer-seits Vorteile, andererseits kann eine Fülle von Optionen auch Unsicherheit und Angst hervorrufen. Es ist notwendig, die BürgerInnen so zu informieren, dass sie Entscheidungen treffen können, mit denen sie tatsächlich zufrieden sind.

Die Peer Review fand am 27.-28. Mai in Warschau in den Räumlichkeiten des pol-nischen Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik statt. Neben dem Gastgeberland nahmen zehn Peer-Länder teil: Bulgarien, Deutschland, Estland, Großbritannien, Litauen, Malta, Portugal, Schweden, die Slowakische Republik und Ungarn. Dane-ben waren auch ein Mitglied der Interessenvertretung AGE (European Older People's Platform) sowie VertreterInnen der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) anwesend.



## B. Theoretischer Hintergrund: Renteninformation und ihre komplexen Orientierungspunkte

Die hochgradige Komplexität von Rentensystemen bedingt eine Vielzahl von Entscheidungen, insbesondere in folgenden Fragen:

- (i) In welchem Umfang soll die/der Einzelne für den Ruhestand vorsorgen (Ansparvolumen im Verlauf des Erwerbslebens)?
- (ii) Welcher Vorsorgeform ist der Vorzug zu geben? Rentensystemen oder anderen Sparvarianten (z. B. Immobilien, Sparkonten)? Der staatlichen Rente oder Fonds mit Festbeitragssystem? Konservativen oder risikoreichen Portfolios?
- (iii) Wann ist der beste Zeitpunkt für den Rentenantritt?
- (iv) Welche Auszahlungsvariante ist besser? Einmalige Kapitalausschüttung oder Leibrente?

Bei jeder Entscheidung können über zukünftige Entwicklungen nur Annahmen gemacht werden, weshalb in jedem Fall auch entsprechende Risiken in Betracht gezogen werden müssen. Dies ist indessen kein leichtes Unterfangen, zumal im Zuge jüngster Politikreformen in den meisten Staaten die Entscheidungsfindung immer mehr den LeistungsempfängerInnen überlassen wird; das geht mit immer vielfältigeren und weiter reichenden Risiken einher, die zu berücksichtigen sind.

Aus der Warte der BezieherInnen ist eine Rente ein langfristiges Finanzabkommen. In Wirklichkeit unterscheiden sich viele Rentenmodelle jedoch von herkömmlichen Langzeitverträgen, da die LeistungsbezieherInnen die Möglichkeit haben, aus dem öffentlichen Umlagemodell auszusteigen oder geleistete Einzahlungen auf verschiedene private Fonds zu übertragen (in der Wirtschaft als „Ausstiegsoptionen“ bezeichnet). Beide Varianten implizieren das Eingehen eines neuen Vertrags mit einer neuen Versicherungsinstanz, und obwohl Reformen oft davon ausgehen, dass diese Art der Mobilität „Fehlentscheidungen“ der Vergangenheit wettmachen kann, bleibt unklar, ob dies in der Praxis zutrifft. Ein Kernpunkt, der hierbei ins Gewicht fällt, ist die finanztechnische Komplexität von Rentenverträgen: Sie führt dazu, dass die bereitgestellten Informationen oft nur beschränkt verstanden werden („Finanzalphabetismus“).



Die Gesamtheit dieser zunehmenden Verantwortungen und Risiken für Individuen führt zu der Feststellung, dass im Rahmen der Rentenpolitik Aufklärungsmechanismen einen immer größeren Stellenwert erhalten müssen. In dieser Review werden zwei Dimensionen der Informationspolitik unterschieden: Inhalt der Information (worüber sollen LeistungsbezieherInnen informiert werden?) und Informationsquellen. Zwei gravierende Probleme, auf die informationspolitisch eingegangen werden muss, sind der „Finanzanalfabetismus“ und kurzsichtige Denkweisen. Während ersterer mit einem mangelnden Verständnis von Rentensystemen zu tun hat, geht es bei der „Kurzsichtigkeit“ darum, dass VerbraucherInnen mitunter trotz Information und Wissen keine fundierten Entscheidungen treffen.

## 1. Informationsinhalt: Risikoauflärung zu Rentenverträgen

In den meisten Informationsprogrammen der Regierungen werden drei Arten von Informationen über Rentenreformen unterschieden. Die LeistungsbezieherInnen sollen informiert werden über (i) Neuerungen im Rentensystem, (ii) ihre Ansprüche im Standardsystem und (iii) ihre Wahlmöglichkeiten in der Altersvorsorge.

### Neuerungen im Rentensystem

10

Insofern als mit Rentenreformen üblicherweise mehr Verantwortungen und Risiken auf die LeistungsbezieherInnen verlagert werden, müssen diese entsprechend informiert werden. Dabei lohnt es sich, zwischen den Risiken in der Ansparphase eines Rentenmodells und jenen in der Entsparphase zu unterscheiden.

In der Beitragsphase betreffen die größten Risiken den Erwerb von „Rentenanwartschaften“ (in der GRV) bzw. das Ansparen persönlichen Kapitals (bei kapitalgedeckten Rentenfonds). In Kapitaldeckungssystemen fließen die Einzahlungen in einen Kapitalanlagenfonds; dabei besteht ein Anlagerisiko bezüglich des Erfolgs, mit dem Aktien- und Obligationenportfolios verwaltet werden. Die umlagebasierte GRV stützt sich nicht auf Kapitalerträge; hier rührt das Hauptrisiko aus der Bevölkerungsalterung und aus Politikentscheidungen — beide können zu einer Verknappung der erforderlichen Haushaltsressourcen führen. Volkswirtschaftliche Forschungen haben eine Möglichkeit zur Berechnung einer impliziten Rendite der öffentlichen Rente herausgearbeitet, beruhend auf dem Anstieg der konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage. Diese Messmethode kann auch zur Leistungsbeurteilung von kapitalgedeckten Modellen dienen [Samuelson [1958]].



Im Hinblick auf die Entsparphase müssen die LeistungsbezieherInnen die Langlebkeitsrisiken (d. h. das Risiko, zu lange zu leben oder zu früh zu sterben) sowie investitionsbezogene und demografische Risiken berücksichtigen. Die Art der Aufteilung dieser Risiken zwischen LeistungsempfängerInnen und dem Rentensystem hängt von der Auszahlungsvariante ab (Leibrente/Kapitalausschüttung/Auszahlungsplan). Bei der einmaligen Auszahlung des Gesamtkapitals trägt die/der RentnerIn das Anlage- und das Langlebkeitsrisiko ganz allein. Bei Auszahlungsplänen mit einem fixen Teil bei Renteneintritt und Ausschüttung des restlichen Ansparkapitals in Form einer Leibrente sind sowohl das Anlage- als auch das Langlebkeitsrisiko auf beide Seiten (Fonds und RentnerIn) aufgeteilt. Bei Modellen ohne Kapitaldeckungsverfahren fällt wiederum das demografische Risiko ins Gewicht: Die Regierung könnte die Rentenhöhe einseitig – und sogar noch nach dem Renteneintritt – anpassen, um der Haushaltsentwicklung Rechnung zu tragen.

Es stellt ein wesentliches Problem dar, dass die Langlebkeitsrisiken im Kontext der Bevölkerungsalterung zunehmen. Die Sterbetafeln, auf deren Grundlage Leibrenten kalkuliert werden, ermöglichen wahrscheinlich nur unsichere Schätzwerte, insbesondere deshalb, weil Sterblichkeitsprognosen auf rein vergangenheitsbezogenen Daten fußen und keine zuverlässigen Vorhersagen gestatten. Daraus folgt, dass ein Rentenfonds schlichtweg nicht in der Lage ist, einen wesentlichen Anteil des gesamtwirtschaftlichen Langlebkeitsrisikos zu streuen.

## Rentenansprüche

Die Mehrheit der Rentensysteme beruht auf einem Basismodell, das bestimmte Informationen über das zu erwartende Rentenniveau bereithält, z. B. ausgehend von der Annahme, dass die Versicherten über ein verpflichtendes Basissystem Kapitalanteile (bzw. Rentenansprüche) erwerben und zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Ruhestand treten.

*Unsicherheit von Prognosemodellen:* Eine zentrale Schwierigkeit bei diesen Standardkonditionen ergibt sich daraus, dass Berechnungen zwangsläufig auf mehr oder minder unrealistischen Annahmen beruhen (z. B., dass ArbeitnehmerInnen bis zur Regelaltersgrenze an ihrem aktuellen Arbeitsplatz verbleiben). Potenzielle Veränderungen in der Einkommenslage der BeitragszahlerInnen beeinflussen jedoch die akkumulierte Kapitalmenge zum Zeitpunkt der Verrentung. Allgemein sind Auszahlungen von Änderungen des Erwerbsprofils (u. a. von künftigen Lohn-/Gehaltsentwicklungen und damit auch veränderten Beiträgen), von allfälligen beitragsfreien Zeiten (Arbeitslosigkeit, Pflege/Betreuung), vom Beginn der Beitragsphase, vom Renteneintrittsalter usw. abhängig. In einem umlagefinanzierten System fließen



auch Erwartungen zur Arbeitsmarktteilnahme und zum Wirtschaftswachstum ganz stark in die Berechnungen ein (konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage und demografischer Gesamtlastquotient). Demografische Prognosen sind jedoch von Natur aus ungenau. Angesichts wiederholter Aktualisierungen der Vorhersagen in den vergangenen Jahrzehnten (vgl. Whitehouse [2000]) ist es wenig wahrscheinlich, dass heutige Prognosen — insbesondere für junge BeitragszahlerInnen — zutreffen. In kapitalgedeckten Systemen kommt natürlich dem Anlagerisiko eine maßgebliche Rolle zu.

*Legistische Risiken:* Während das Einschreiten des Gesetzgebers gemeinhin als Mittel zur Risikoeindämmung gesehen wird, können systemimmanente Risiken durch Unsicherheiten in der Rentengesetzgebung de facto wesentlich verstärkt werden. Tatsächlich haben in vielen Staaten in den letzten Jahrzehnten regelmäßige Rentenreformen stattgefunden, mit dem Ergebnis, dass die BürgerInnen das Rentensystem oft als unvorhersehbar wahrnehmen und — wahrscheinlich zu Recht — meinen, die Höhe ihrer dereinstigen Rente nicht mit Bestimmtheit definieren zu können, weil bis dahin neue Gesetze kommen könnten.

Im Zusammenhang mit diesen Unsicherheiten könnte die Versorgung mit umfassenden Informationen zu den Rentenansprüchen (im Standardsystem) den widersprüchlichen Nebeneffekt hervorrufen, dass sich die Beitragsleistenden in übergebühlicher Zuversicht wiegen. Es ist insbesondere wenig wahrscheinlich, dass sich die BürgerInnen der Unsicherheiten von Rechen- und Vorhersagemodellen bewusst sind. Dies führt möglicherweise zu einem „trügerischen Sicherheitsgefühl“ oder verringert die Motivation, Informationen zur Leistung von Rentenfonds einzuholen.

## **Entscheidungskriterien in der Altersvorsorge**

Neben der Aufklärung über die verschiedenartigen Risiken im Zusammenhang mit den jeweiligen Rentenmodellen benötigen die TeilnehmerInnen am Rentensystem auch Informationen über das tatsächliche Risikoniveau bestimmter Fonds — so steigt beispielsweise das Anlagerisiko, je mehr volatile (unsichere) Anlagetitel im Fondsportfolio enthalten sind.

Es gibt zumindest drei Mechanismen, die das Risiko von Vorsorgeentscheidungen drosseln können: (i) die Marktstruktur; (ii) die Reputation der Rentenmärkte; und (iii) die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Diese Mechanismen können einander vielfach ergänzen und so das Risiko für die LeistungsbezieherInnen und deren entsprechenden Informationsbedarf substanziell verringern.



*Marktkonzentration:* Das Marktgefüge beeinflusst, wie groß das Risiko ist, sich für einen leistungsschwachen Rentenfonds zu entscheiden. Dies ergibt sich daraus, dass Rentenprodukte erheblichen qualitativen Schwankungen unterliegen können, die Qualitätsfrage jedoch derart komplex ist, dass ein Vergleich verschiedener Angebote für VerbraucherInnen nur unter erheblichen Kosten möglich ist. Je größer die Anzahl der AnbieterInnen, desto höher fallen diese Kosten aus, und desto geringer sind die Chancen, dass VerbraucherInnen den Fonds wechseln. Mehr noch: Insofern als das gewichtigste Qualitätskriterium mit dem Risikograd des jeweiligen Finanzinstruments zusammenhängt, sind Vergleichskosten möglicherweise noch höher, wenn man die oftmals begrenzte Finanzkompetenz der VerbraucherInnen in Betracht zieht. Durch Marktkonzentration sind Kostenvergleiche auf dem Rentenmarkt wahrscheinlich niedriger, allerdings herrscht damit auch ein geringerer Wettbewerbsdruck für die Versicherungsgesellschaften.

*Vertrauen und Ruf:* Renten werden zurecht als ein Vertrauensgut („credence good“) angesehen, das also starke „Glaubenseigenschaften“ aufweist: VerbraucherInnen sind typischerweise außer Stande, das Anlagerisiko einzuschätzen, und selbst bei Nutzung dieses Guts können sie nicht sagen, ob die gewünschten Eigenschaften vorhanden sind (Nelson [1970, 1974]). Die Vertrauensmerkmale, durch die sich Rentenfonds auszeichnen, bedeuten, dass die Reputation auf diesem Markt eine maßgebliche Rolle spielt. Dies ist auch an den von Rentenfonds eingesetzten Werbestrategien erkennbar, die in vielen Staaten (z. B. Polen — vgl. Chlon [2000]) auf die bewährte Marktposition des Stammhauses abgestellt sind. In ökonomischen Studien wird dies als die wirksamste Marketingstrategie für Vertrauensgüter ausgewiesen (Klein/Leffler [1981]; Landes/Posner [1987]).

*Gesetzgebung:* Legistische Maßnahmen dienen häufig dazu, Risiken einzudämmen, beispielsweise indem besonders riskante Anlageformen verboten oder bestimmte Portfoliozusammensetzungen vorgeschrieben werden. Die staatlich garantierte Mindestrendite ist ein bedeutendes Instrument zur Verringerung dieser Form von Risiko. In den meisten Fällen sind auch die Gebühren, die Fonds einbehalten können, gesetzlich geregelt. Das ist insofern von Bedeutung, als der Vorteil der Ausstiegsoption nur dann zum Tragen kommen kann, wenn VerbraucherInnen auf ungünstige Gebührenentwicklungen mit einem Versicherungsverwechsel antworten. Allerdings greift dieser Mechanismus möglicherweise nicht, wenn es nämlich für die bei den verschiedenen Fonds anfallenden Gebühren keine einfache Vergleichsgrundlage gibt.<sup>1</sup>

1 Eine besondere legistische Funktion liegt darin, KundInnen vor unzumutbaren Praktiken in der Fondsverwaltung zu schützen. Regierungen können Verwaltungsanreize vorgeben, indem sie die Kontrollstrukturen von Fonds regeln und vorschreiben, welche Unterlagen von Fonds erstellt und veröffentlicht werden müssen. (Fonds können auch dazu angehalten werden,



Risiken bestehen nicht nur im Zusammenhang mit den Anlageentscheidungen, sondern betreffen auch die Auszahlungsvarianten und sowie die Karriereaussichten und -entscheidungen (Gesundheit, Familienverhältnisse, Erwerbslücken, Einkommenshöhe u. dgl.). Insofern können die Vereinheitlichung und Optionsbeschränkung bei den Auszahlungsformen und eine Regelung der Beitragsverpflichtung bei verändertem Erwerbsprofil dazu beitragen, das auf den LeistungsanwärterInnen lastende Risiko zu vermindern. Selbstverständlich können wirtschafts- und sozialpolitische Instrumente (parallel zur Rentenpolitik) die Karriereentwicklung — und somit Vorsorgeentscheidungen — ebenfalls maßgeblich beeinflussen.

*Der richtige Zeitpunkt für den Renteneintritt:* Eine in der Rentenpolitik sehr häufig vorkommende Thematik ist die Frage, wie der Renteneintritt der Erwerbsbevölkerung hinausgezögert werden kann. In den meisten Rentensystemen wird versucht, Anreize für eine Verlängerung des Erwerbslebens zu schaffen; dazu gehört insbesondere die Erhöhung des Ruhestandsgehalts als Gegenleistung für eine spätere Verrentung. In Staaten, in denen die Altersrente aus dem Durchschnittseinkommen der letzten fünf Beitragsjahre errechnet wird, kommt eine weitere Anreizform zum Zug: Fällt das Einkommen in der zusätzlichen Beitragsphase höher aus, resultiert daraus ein noch höherer Rentenanspruch. Die Betroffenen müssen allerdings bedenken, dass bei einem höheren Ruhestandsgehalt während einer verkürzten Bezugsdauer de facto trotz verlängertem Erwerbsleben der Gegenwartswert der Rentenentwicklung niedriger ausfallen kann. In den meisten Staaten lohnt es sich für Personen ab 60 Jahren nicht, ein zusätzliches Erwerbsjahr anzuhängen.<sup>2</sup> Dieser Negativanreiz ist ungeachtet davon vorhanden, wie stark ausgeprägt kurzsichtige Erwartungshaltungen (starke Abzinsung künftiger Auszahlungen) und die Freizeitorientierung sind.

Eine solche Anreizanalyse beruht allerdings auf der Annahme, dass die zukünftige Rentenpolitik zu dem Zeitpunkt, zu dem die Rentenentscheidung getroffen wird, zweifelsfrei bekannt ist (vgl. Stock/Wise [1990]). Dies ist jedoch nicht notwendigerweise der Fall, und die wahrgenommene Unsicherheit der Rentenpolitik schafft mitunter einen zusätzlichen Anreiz zur Frühverrentung. Wenn für die Zukunft von einem Rückgang des Rentenniveaus auszugehen ist (z. B. infolge einer gesenkten Ausgleichsrate oder eines niedrigeren Einkommensniveaus), streben BeitragszahlerInnen danach, möglichst früh und unter den gegenwärtigen — verhältnismäßig günstigen — Bedingungen aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Wenn außerdem erwartet werden

---

spezifische interne Funktionen einzurichten, z. B. einen leitenden DirektorIn, eine für die Anlagen verantwortliche Instanz, einen hauptverantwortlichen BuchprüferIn und einen internen RevisorIn).

<sup>2</sup> Ein Beispiel aus Schweden findet sich in Palme/Swenson [2003].



kann, dass relativ niedrige Renten in Zukunft schneller angehoben werden, schwächt dies den Anreiz zum Aufschub des Renteneintritts noch weiter. Die Negativanreize gegenüber einer Verlängerung des Erwerbslebens bringen eine möglicherweise unerwünschte Folge der Informationspolitik ins Spiel. Werden Beitragsleistende mit detaillierten Rentenkalkulationen versorgt, und stimmen ihre Erwartungen mit denen der PolitikgestalterInnen mehr oder weniger überein, entscheiden sie sich eher für einen früheren als einen späteren Renteneintritt. Eine späte Verrentung ist nur dann wahrscheinlich, wenn (i) die Erwartungen der BeitragszahlerInnen bezüglich des Effekts einer verlängerten Erwerbsphase unrealistisch hoch sind, oder (ii) wenn sie die Ausgleichsrate unterschätzen (wenn sie also glauben, ihr Ruhestandsgehalt würde weit unter dem möglichen Erwerbseinkommen liegen).<sup>3</sup>

## 2. Informationsquellen

Die Aufklärung der LeistungsbezieherInnen kann über drei Kanäle erfolgen. Zum einen gibt es mehrere regierungsunabhängige Informationsquellen wie FinanzberaterInnen, die ArbeitgeberInnen und Werbung. Sie unterliegen typischerweise einer staatlichen Regulierung. Die zweite Quelle ist das Rentensystem selbst (gesetzliche Rente oder Rentenfonds). Regulierung zielt hier zumeist auf verpflichtende Bekanntmachungen ab. Drittens: Informationsbereitstellung durch Regierungsorgane.

### Regierungsunabhängige Quellen

Wenn es an Aufklärung durch den Staat mangelt, können RentenanwärterInnen verschiedene Informationsquellen in Anspruch nehmen: Werbung (in den Medien, v. a. TV, Printmedien und zunehmend auch im Internet), direkte und freiwillige Informationsbereitstellung durch Rentenfonds (z. B. Rundschreiben, Broschüren, Call-Center), Freunde und Verwandte, gebundene und unabhängige MaklerInnen.

*MaklerInnen.* Es gibt zwei Kategorien von MaklerInnen, gebundene und unabhängige. Die Beratung durch gebundene VermittlerInnen wird von den VerbraucherInnen typischerweise als nicht objektiv wahrgenommen. Die unabhängigen jedoch gelten als wirklich vertrauenswürdige Informationsquelle. Es ist folglich eine wesentliche Anforderung, dass MaklerInnen über ihre tatsächliche Position Auskunft geben. Sollten gebundene MaklerInnen Unabhängigkeit vortäuschen, müssen sie zur Verantwortung

<sup>3</sup> Die Wirkungskraft der verschiedenen Anreize weist je nach Erwerbstätigengruppe Unterschiede auf. Fällt beispielsweise die Einkommenssteigerung in den zusätzlichen Arbeitsjahren stärker aus (und ergibt sich daraus ein positiver Effekt auf die Rentenhöhe) oder hat eine Arbeitskraft besondere Freude an der Arbeit (d. h. Arbeit ist attraktiver als Freizeit), so besteht ein stärkerer Anreiz, den Arbeitsmarkt nicht zu verlassen.



gezogen werden. Daneben sind ungebundene MaklerInnen nicht unbedingt wirklich unabhängig. Aufgrund von Unterschieden bei den Provisionen kann es durchaus zu nicht objektiven Beratungen kommen — zu Ungunsten der VerbraucherInnen. Die Verkaufsanreize für MaklerInnen verstärken möglicherweise Ungleichheiten unter Verbrauchergruppen, hervorgerufen durch mangelnde „Financial Literacy“. An einkommensschwache Gruppen, die über den niedrigsten Wissensstand verfügen und von der Gefahr falscher Finanzentscheidungen am meisten betroffen sind, treten MaklerInnen nur selten heran (siehe Whitehouse [2000]).

*ArbeitgeberInnen.* In manchen Staaten haben ArbeitgeberInnen kein Recht, auf die Fondsauswahl der Beschäftigten Einfluss zu nehmen (siehe Chlon [2000] zum Beispiel Polens). In vielen anderen ist der Eintritt in Rentenversicherungen am Arbeitsplatz nicht nur gestattet, sondern wird sogar gefördert. Dafür werden zwei Gründe ins Treffen geführt: (i) geringere Vermarktungs- und Verwaltungskosten, und (ii) der verstärkte Wettbewerb unter den Fonds. Der zweite Aspekt ist sehr plausibel, da ArbeitgeberInnen typischerweise über mehr Sachwissen in Finanzfragen verfügen als ArbeitnehmerInnen. Sie sammeln mehr relevante Informationen und sind in der Lage, Fonds effizienter zu vergleichen.

16

Wenn mehr Vergleichbarkeit gegeben ist, verstärkt sich der Wettbewerbsdruck auf die Fonds erheblich. Hinzu kommt, dass ArbeitgeberInnen sich mitunter in einer stärkeren Verhandlungsposition befinden als die Angestellten und bessere Konditionen erwirken können. Es ist fragwürdig, ob die Verwaltungskosten tatsächlich niedriger sind. Bei einem Arbeitsplatzwechsel bleibt der Rentenfonds der betreffenden ArbeitnehmerInnen unverändert. Niedrigere Verwaltungskosten kommen somit nur über kurze Zeit zum Tragen, insbesondere auf Arbeitsmärkten mit hoher Arbeitskräftemobilität.

*Werbung.* Werbung für Rentenfonds ist in vielen Ländern umfassend gesetzlich geregelt. So ist es MaklerInnen möglicherweise verboten, höhere Renditen zu versprechen als andere Fonds. Dies steht möglicherweise mit den Vertrauensmerkmalen von Altersvorsorge und der Angst vor Renditejagd in Zusammenhang. Allerdings widerspricht es der allgemeinen Erkenntnis von Ökonominnen und Ökonomen, dass Werbung mit wahrheitsgemäßen Informationen keiner Beschränkung durch den Gesetzgeber unterliegen sollte (Rubin [2000]). Dies deshalb, weil AnbieterInnen von höherwertigen Produkten einen Anreiz finden würden, diesen Umstand zu bewerben, und der Markt tendenziell eine vollständige Information zu Tage fördern würde. Ein Verbot von Informationspreisgabe steht möglicherweise der Entwicklung in Richtung eines wirksamen Marktgleichgewichts und der Anpassung an die Vorlieben der KonsumentInnen im Weg.



## Verlautbarungen und Aufklärung durch staatliche Organe

*Auswahl zwischen gesetzlicher Rente und Kapitaldeckungssystem:* Wie bereits ausgeführt, lässt sich die Wachstumsquote der konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage zur Bewertung des impliziten Ertrags in einem ausgeglichenen öffentlichen Rentensystem mit Umlagefinanzierung heranziehen; sie ist zugleich ein nützlicher Maßstab für die Leistungsbeurteilung von kapitalgedeckten Modellen. Die verpflichtende Verlautbarung dieser Wachstumsquote durch die öffentlichen Renteninstanzen erleichtert insofern die Auswahlentscheidung zwischen beiden Systemen. Aufgrund der unvorhersehbaren Bevölkerungsentwicklungen sind Schätzungen zum durchschnittlichen Reallohnwachstum jedoch unzuverlässig.

*Auswahl zwischen Fonds:* Die einschlägigen Regelungen sehen spezifische Bilanzierungsgrundsätze und Offenlegungspflichten vor, zu dem Zweck, Vergleiche zu erleichtern. Mitunter gibt es vom Gesetzgeber festgelegte Kosten-/Gebührenindikatoren, und es ist u. U. vorgeschrieben, die Renditekalkulation in Zeitungen oder Rundschreiben an die KundInnen zu veröffentlichen. Die Kennzahlen werden entweder von den Fonds bereitgestellt oder von der Aufsichtsbehörde oder privaten Marktbeobachtungsunternehmen (z. B. „Rating“-Firmen) ermittelt und veröffentlicht. Rundschreiben an alle FondskundInnen sind eine sehr preisgünstige Kommunikationsform und zudem eine Möglichkeit, KundInnen mit geringem Kostenaufwand auf die Indikatoren anderer Fonds aufmerksam zu machen. Es ist durchaus möglich, dass der Gesetzgeber den Fonds dies vorschreibt. Impavido und Rocha [2006] empfehlen beispielsweise, dass in dem an die FondsteilhaberInnen ausgesandten Jahresberichten nicht nur die eigene Fondsleistung aufgeschlüsselt wird, sondern auch einfache Tabellen zum Vergleich mit dem restlichen Markt veröffentlicht werden.

*Information zu Renditen und Gebühren:* Die Renditejagd ist ein in vielen Ländern bekanntes Phänomen und besteht darin, dass VerbraucherInnen sich prinzipiell für die Fonds mit den höchsten Renditen entscheiden. Jedoch dürfen Gebühreninformationen nicht außer Acht bleiben. Das Problem liegt darin, dass Angaben zur Rendite eindeutiger erscheinen und deshalb eher berücksichtigt werden als Kostenaufstellungen. Dabei ist die Ertragsrate ein schwankender Wert, und höhere Renditen sind typischerweise das Ergebnis einer riskanteren Anlagepolitik des Fonds. Ein Umstand, der von den KundInnen häufig weniger deutlich wahrgenommen wird. Dass sich VerbraucherInnen eher an Rendite- als an Gebühreninformationen orientieren, liegt auch daran, dass ihnen nicht bewusst ist, dass die Rendite nur aus einem Teil ihrer Einzahlungen errechnet wird — dem eingezahlten Kapital abzüglich der Verwaltungskosten. Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt: Wenn Fonds mehr oder weniger auf derselben Anlagepolitik basieren, stecken die Unterschiede weniger in



der Rendite als in den Gebühren. Der Praxis von Fonds mit gemischter Gebührenstruktur, die zulasten uninformatierter KundInnen geht, lässt sich mit einer einheitlichen und verpflichtenden Berechnungsmethode für den Kostenanteil begegnen (Impavido und Rocha [2006]).<sup>4</sup>

*Verpflichtende Berechnung von akkumulierten Einzahlungen und prognostizierten Auszahlungen:* Wie bereits erwähnt, beruhen individuelle Berechnungen zu zukünftigen Auszahlungen zwangsläufig auf eher unrealistischen Annahmen. Dies gilt für staatliche Rentensysteme und kapitalgedeckte Vorsorgemodelle gleichermaßen. Dessen ungeachtet schreibt der Gesetzgeber für beide Systeme häufig vor, dass KundInnen mit derartigen Kalkulationen versorgt werden. Das ist insofern sinnvoll, als selbst KundInnen, die eine Vorstellung von der Höhe des angesparten Kapitals haben, die aufgelaufenen Rentenansprüche tendenziell stark überschätzen (Ghiarducci [1992]). In mehreren Mitgliedstaaten werden unterdessen nur Angaben zur Gesamtheit der erworbenen Rentenansprüche mitgeteilt, ohne Prognosen. Es ist zu bezweifeln, dass die BürgerInnen solche aggregierten Zahlen realistisch einschätzen können. Beispielsweise ist denkbar, dass das aktuell ausgewiesene Ansparkapital den Einfluss eines flexiblen Rentenalters verdeckt. Außerdem sagen solche Zahlen nichts darüber aus, welche Kaufkraft mit den Rentenleistungen verbunden sein wird. Rentenprojektionen können andererseits Folgen zukünftiger Individualentscheidungen deutlicher ins Blickfeld rücken, u. a. durch Vorhersagen für verschiedene Renteneintrittszeitpunkte.

18

*Zu viel Information?* Auch bei Fehlen einer entsprechenden Gesetzgebung können miteinander konkurrierende Fonds große Informationsmengen produzieren. Offenlegungsverpflichtungen können die Dinge insofern verschlimmern — VerbraucherInnen fällt es möglicherweise schwer, aus der Informationsflut wirklich Relevantes herauszufiltern. Letztendlich drohen die Informationen schlichtweg ignoriert zu werden.

Dass die von MarktteilnehmerInnen hervorgebrachten Informationen gewissermaßen dem Informationswettbewerb zum *Opfer fallen*, ist eine weitere unbeabsichtigte Negativfolge, die mit der Arbeit der Regierungsstellen einhergehen könnte. Wenn öffentliche Instanzen kostenfreie Aufklärung anbieten, bestehen für Fonds und unab-

<sup>4</sup> Der Kostenanteil beträgt eins minus der Akkumulierungsrate; letztere ist das Verhältnis zwischen Enderlös mit Einbeziehung der Gebühren und dem theoretischen Erlös ohne Gebühreanwendung. Aus diesen Regelungen ergeben sich keine Beschränkungen für die Art der von den Fonds eingehobenen Kosten. Sie verpflichten die Fonds lediglich dazu, die Information in einer vergleichbaren Form offenzulegen. Natürlich birgt die Einführung einer Pflichtkennzahl die Gefahr, dass die Branche sich nach neuen Gebührenmodellen umsieht, die vom Indikator nicht erfasst werden.



hängige Markteinrichtungen (z. B. „Rating“-Firmen) weniger Anreize, VerbraucherInnen mit Informationen zu versorgen. Ein mögliches Versagen des Staates könnte gar dazu führen, dass die unzuverlässige staatliche Information die zuverlässige vom Markt produzierte in den Schatten stellt.

### 3. Finanzkompetenz und Kurzsichtigkeit

Die Finanzkompetenz („Financial Literacy“) in Sachen Renten und Fonds ist weitgehend von der allgemeinen „Finanzkultur“ eines Landes abhängig. In den meisten EU-Staaten, unter anderem auch in Polen und Ungarn, sind Spareinlagen die am weitesten verbreitete Vorsorgeform: Die Menschen sparen im Verlauf des Erwerbslebens möglichst viel Geld für den Ruhestand an. Untersuchungen haben außerdem gezeigt, dass viele BürgerInnen beabsichtigen, nach dem Renteneintritt weiter zu arbeiten, oder auf die Unterstützung ihrer Kinder zählen. Umfragen weisen auch Immobilien und langlebige Gebrauchsgüter als Investitionen für spätere Jahre aus. Komplizierte Anlagen auf den Finanzmärkten sind für die Vorsorgeplanung üblicherweise nachrangig [Chlon [2000]]. Was die Finanzmarktinstrumente angeht, zeigt sich weiters, dass VerbraucherInnen sich die Auswahl eines bestimmten Pensionsfonds am wenigsten zutrauen [Whitehouse [2000]].

Diese Situation ist vor allem darauf zurückzuführen, dass finanzielle Zusammenhänge eine solide Kenntnis in Finanzfragen — z. B. Zinssätze, Gebühren, Risiken — und die Abwägung dieser Faktoren voraussetzen. VerbraucherInnen sind hier oft überfordert.

Hinzu kommt, dass häufige Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen das ohnehin beschränkte Wissen der Menschen über Details von Rentensystemen weiter vermindern. Tatsächlich ist Unwissenheit in Rentenfragen eine mögliche rationale VerbraucherInnenentscheidung, wenn sich die Gesetzgebung durch Ungewissheiten auszeichnet.

Das geringe Interesse und Wissen in Rentenfragen in hoch entwickelten Ländern spricht für diese Hypothese, wenngleich das VerbraucherInneninteresse je nach Lebenszyklus Schwankungen unterliegt. Junge Menschen (und Menschen mittleren Alters) haben naturgemäß weniger Interesse, Informationen zur Vorsorge einzuholen; selbst bei einer ansonst hohen Finanzkompetenz ist ihr „Rentenwissen“ folglich oftmals beschränkt. Im Mittelpunkt ihres Interesses stehen vielmehr andere typische Investitionsformen wie Studiendarlehen, Immobilienkauf, Ausbildungsfinanzierung für Kinder usw.

Doch auch bei adäquatem Informationsstand erachten die Menschen bei Herannahen des Rentenanspruchs vielfach, dass sie zu wenig angespart haben, und bereuen vergangene Entscheidungen. Dies ist auf eine Art „kurzsichtiger“ Entscheidungsmuster zurückzuführen. Im Allgemeinen kommen dabei Faktoren wie eine sehr hohe Abzinsung, zeitliche Inkonsistenz und/oder übersteigter Optimismus (insbesondere zum zukünftigen Rentenbedarf) ins Spiel.

*Sehr hohe Abzinsung:* Altersvorsorge ist eine langfristige Sparform, sodass die „Zeitpräferenzen“ der Einzahlenden einen maßgeblichen Faktor für das Ansparsverhalten darstellen. Je höher die Abzinsung, desto geringer das Interesse der EinzahlerInnen an der Zukunft — d. h., jeder Einengung des derzeitigen Konsums müsste die Aussicht auf einen sehr hohen Verbrauch in der Zukunft entgegen stehen. Als Ausgleich für heute abgegebenes Kapital wird somit eine sehr hohe zukünftige Rendite eingefordert, und die Einzahlenden stellen ihre zukünftigen Bedürfnisse letztlich in den Hintergrund.

Das Problem der *zeitlichen Inkonsistenz* entsteht, wenn die Abzinsung zurück geht (Diamond/Köszegi [2003], Laibson [1997], Loewenstein/Prelec [1992], Frederick et al. [2002]). Das heißt, in naher Zukunft ist die Abzinsung höher als in fernen Jahren; das Vorsorgesparen wird so tendenziell bis in die letzten Jahre vor der Pensionierung hinausgezögert. Daraus folgt, dass die Menschen ihre Sparscheidungen immer weiter aufschieben. Dieses Problem wird auch als „Willensschwäche“ bezeichnet. Dabei wäre dem Problem der zeitlichen Inkonsistenz durch die Hilfe vernünftiger, vorausblickender MaklerInnen beizukommen. Die aufgeklärten VerbraucherInnen wären so in der Lage, die potenzielle Gefahr zu erkennen und würden bereitwillig auf Ansparmodelle setzen, die mit zunehmendem Alter höhere Beiträge erfordern. Eine denkbare Folge wäre, dass „bindende“ Langzeitverträge unter jüngeren Generationen massiven Zulauf finden.

*Übersteigter Optimismus:* In Versicherungsfragen bedeutet Optimismus im Allgemeinen, dass potenziell Versicherte die Wahrscheinlichkeit von Ereignissen, die eine Verschlechterung der Einkommens- oder sonstigen Lebensverhältnisse verursachen könnten, unterschätzen. Im Zusammenhang mit dem Ruhestand würde dies bedeuten, dass die Ansparsanforderung für die Altersversorgung zu niedrig angesetzt wird (zu große Versorgungslücke nach Wegfall des Erwerbseinkommens). Dies hängt hauptsächlich mit einer Unterschätzung der Rentenbezugsdauer zusammen. Empirische Studien belegen, dass die Menschen im Durchschnitt ihre Lebenserwartung sehr zutreffend einschätzen können (Hamermesh [1985]; Hurd/McGarry [2002]). Hingegen kam Szalai [2006] auf der Grundlage einer ungarischen Haushaltsstudie zum Schluss, dass 2006 das erwartete Renteneintrittsalter durchschnittlich 5–6 Jah-



---

re über dem durchschnittlichen Renteneintrittsalter in diesem Jahr lag (55 für Frauen und 56 Jahre für Männer, gegenüber 60 bzw. 62 Jahre). Die Abweichung lässt sich nicht daraus erklären, dass die Menschen eine Anhebung des Rentenalters vorher-sagen, da die Erwartungen unter allen befragten Altersgruppen gleich ausfielen (die jüngeren Befragten hätten von einer stärkeren Anhebung des Renteneintrittsalters ausgehen müssen). Diese Erkenntnis legt die Vermutung nahe, dass die Menschen wahrscheinlich zu wenig für den Ruhestand ansparen.



## C. Erkenntnisse aus den Peer-Ländern

Im Folgenden sollen Erfahrungen aus Staaten aufgegriffen werden, die an der Peer Review teilnahmen und Rentenreformen umgesetzt haben. Zunächst werden Erkenntnisse zum Verhalten der RentenbezieherInnen beschrieben; anschließend geht es um die Informationen, die den Menschen in den jeweiligen Mitgliedstaaten zur Verfügung standen, was (i) Neuerungen im Rentensystem, (ii) ihre Rentenansprüche und (iii) ihre Rentenentscheidungen anbelangt. Das Hauptaugenmerk liegt auf gemeinsamen Mustern, die sich aus einer Reihe spezifischer Beispiele ableiten lassen, und auf möglichen allgemeinen Schlussfolgerungen zur Sinnhaftigkeit der Aufklärungsmethode und -politik, die in den Peer-Ländern zum Zug kam.

### 1. Wissensstand und Verhalten von RentenbezieherInnen

#### Neuerungen im Rentensystem

Welches Wissen haben die Menschen über die reformierten Systeme? Die empirischen Erkenntnisse sind in allen Staaten etwas zwiespältig. Dem Anschein nach besitzen die BürgerInnen ein Bewusstsein für die Hauptantriebsfaktoren hinter Rentenreformen. So stellt die Bevölkerung Deutschlands beispielsweise einen korrekten Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung/Langlebigkeit und den Herausforderungen her, die sich für die langfristige Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) stellen. Besonders trifft dies auf höhere Bildungsschichten zu. Allerdings findet der Faktor Bevölkerungsalterung kaum Niederschlag im Rentenverhalten. Beispielsweise wird die durchschnittliche Lebenserwartung oftmals unterschätzt, insbesondere in Großbritannien, wo eine massive Unkenntnis darüber besteht, wie stark die Lebenserwartung zugenommen hat, und wo nur ein beschränkter Einblick in die Funktionsgrundlagen des Systems vorhanden ist.

Mehr noch: Fast alle Staaten berichten, dass junge Menschen für gewöhnlich kaum Interesse für Rentenfragen aufbringen. Dafür erkundigen sich Menschen, die in die Nähe des Rentenalters kommen oder aus irgendeinem Grund einen Arbeitsplatzverlust fürchten, im Allgemeinen häufiger nach den Anrechnungsmodalitäten von Rentenanwartschaften. Jüngere Menschen sind nicht nur weniger interessiert an Rentenfragen — einige Gruppen sind sogar schlichtweg gegen das staatliche Rentensystem. Dies hängt teils damit zusammen, dass das Rentensystem eine Einschränkung individueller Konsumententscheidungen bedeutet und den Spielraum für alternative Sparmechanismen einengt. In Großbritannien gehen einige jüngere



Gruppen sogar davon aus, dass die staatliche Altersversorgung völlig abgeschafft sein wird, noch ehe sie überhaupt eine Rente antreten könnten.

Ein weiterer Grund für das Desinteresse liegt darin, dass Reformen ganz einfach zu einem Dauerzustand der Rentensysteme geworden sind. Die gesetzlichen Bestimmungen ändern sich laufend (Anhebung des Rentenalters, neue Berechnungsverfahren, neue Vorsorgeformen usw.), sodass Aussagen über die zukünftige Rentenhöhe kaum noch möglich sind. Sämtliche Staaten berichten von jüngsten oder aktuellen Reformen. So ist beispielsweise im Sozialversicherungsgesetz von Malta festgehalten, dass alle fünf Jahre eine strategische Überarbeitung stattfindet.

## Rentenansprüche

Die empirischen Erkenntnisse darüber, ob Menschen ihre Rentenansprüche tendenziell über- oder unterschätzen, gehen weit auseinander. Die Auffassung, dass die gesetzliche Rente als Vorsorge für den Konsumbedarf im Alter nicht ausreicht, ist in sämtlichen Ländern weit verbreitet. So meinen etwas 95 % der Deutschen, dass die gesetzliche Altersvorsorge "nicht länger ausreicht" und an Eigenvorsorge kein Weg vorbei führe. Gleichzeitig stimmen zwei Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter darin überein, dass man sich mit Rentenangelegenheiten "regelmäßig befassen" sollte. 81 % der BritInnen, die in die staatliche Altersvorsorge einzahlen, glauben nicht, dass die staatliche Rente ihnen im Alter den erhofften Lebensstandard gewährleisten wird. Diese Erwartungen führen indessen nicht unbedingt zu einem verstärkten Vorsorgeverhalten: Viele Menschen — in allen Einkommenschichten — betreiben überhaupt keine Vorsorgeplanung, und nur 37 % haben Maßnahmen für die Privatvorsorge getroffen.

In Großbritannien könnte dies damit zusammenhängen, dass die Befragten die Höhe der staatlichen Rente häufig überschätzen und außerdem glauben, es bestünde ein universeller Rentenanspruch oder dass alle Anspruchsberechtigten dieselbe Rentenhöhe bekämen. In Deutschland wiederum machen die Daten deutlich, dass die BürgerInnen die gesetzlichen Rentenleistungen im Vergleich zur betrieblichen oder privaten Vorsorge tendenziell unterschätzen; weit über die Hälfte der Deutschen unterschätzen die ihnen potenziell zur Verfügung stehenden Mittel bei Weitem.

## Entscheidungskriterien in der Altersvorsorge

Finanzielle Risiken: Der Risikograd von Pensionsfonds ist für viele Menschen eine unangenehme Vorstellung. So vertritt die Mehrheit der BritInnen den Standpunkt, es sei unangemessen, beim Rentensparen Risiken einzugehen. 43 % der Befragten



lehnen jegliches Risiko in der Vorsorge ab, und 64 % halten mit dem Aktienmarkt verknüpfte Rentenfonds für zu risikolastig. Und doch besitzt ein wesentlicher Teil der Befragten Anlagen mit dem einen oder anderen Risikofaktor. Dies resultiert möglicherweise daraus, dass laut den britischen Daten zu den Entscheidungskriterien 46 % der Menschen sich vorab nicht über Finanzprodukte und -dienstleistungen informieren. Tatsächlich tätigten 21 % der Haushalte in den letzten fünf Jahren einen Kauf, für den sie keinerlei Rat oder Information eingeholt hatten. Anstatt dessen scheinen die Menschen mit zunehmender Erfahrung dazuzulernen — die Auswahlmuster verbessern sich mit der Anzahl der erworbenen Produkte.

In vielen Staaten bieten Rentenfonds eine Reihe unterschiedlicher Anlageportfolios zur Auswahl. In Mitteleuropa sind vom Gesetzgeber häufig drei Portfoliotypen mit unterschiedlicher Risikogewichtung definiert. AnlegerInnen können typischerweise zwischen einem konservativen Portfolio (geringer Anteil an Risikoanlagen — max. 10 % Aktien beispielsweise in Ungarn), einem ausgewogenen Mix (10–40 % Aktien) und einem dynamischen Portfolio (35–65 % Aktien) wählen. In Ungarn und der Slowakei sind die Auswahlmöglichkeiten zwischen diesen drei Anlagevarianten außerdem per Gesetz eingeschränkt. In der Slowakei müssen AnlegerInnen bei Erreichen des 47. Lebensjahres ggf. aus dem dynamischen und ab dem 55. Lebensjahr sogar aus dem ausgewogenen Portfolio aussteigen. In Ungarn bleibt VorsorgesparerInnen ab 57 der Zugang zum Portfolio mit dem höchsten Risikofaktor versperrt. In Litauen besteht die Verpflichtung, Menschen, die sieben Jahre oder kürzer vor dem gesetzlichen Rentenalter stehen, persönlich über die Risiken aufzuklären, und sie müssen auf die Option des konservativen Portfolios aufmerksam gemacht werden.

Die Erfahrungen mit Portfolio-Entscheidungen durch die VerbraucherInnen sind indes sehr unterschiedlich. In Ungarn besteht bei Rentenfonds der dritten Säule seit 2001 die Möglichkeit, SparerInnen verschiedene Portfolioprofile anzubieten. Bis 2007 hatten jedoch nur knapp 10 % der Fonds tatsächlich eine Anlagepalette mit mehreren Profilen im Angebot, und nur 5 % der FondssparerInnen nahmen die Auswahlmöglichkeit in Anspruch.

Andererseits ist festzustellen, dass zwar alle Staaten Bestimmungen erlassen haben, um die Kosten für einen Fondswechsel zu senken, die Statistiken jedoch belegen, dass EinzahlerInnen einen Fonds mit schlechten Leistungen nur selten verlassen. In Estland beispielsweise ist gut dokumentiert, dass die Menschen zu Nachlässigkeit neigen, was Fondsgebühren oder die Anlagepolitik der Fonds angeht, insbesondere in der ersten Säule. Ein ähnliches Bild bestätigen Impavido und Rocha [2006] für Ungarn.



Andererseits machen die estnischen Statistiken zum Umstiegsverhalten auch deutlich, dass Menschen, die die Möglichkeit zur Auswahl aus mehreren Optionen wahrnehmen, auch vernünftige und vorteilhafte Entscheidungen treffen; fast alle jungen VorsorgesparerInnen setzen auf aggressive (Aktien-basierte) Rentenfonds, während ältere tendenziell auf ausgewogene oder konservative Portfolios (keine Aktien) umsteigen.

Laut Angaben von AGE, der Interessenvertretung älterer Menschen, werden Rentenentscheidungen mitunter auch deshalb verschoben, weil davon auszugehen ist, dass sich der Informationsstand in Zukunft verbessert. Das bedeutet, dass die Menschen individuell darüber aufgeklärt werden müssen, welche Auswirkungen die verschiedenen Optionen für sie haben. Ein möglicher Ansatz besteht darin, für jeden Fall unterschiedliche Szenarien aufzustellen, ein optimistisches, ein durchschnittliches und ein pessimistisches.

Der richtige Zeitpunkt für den Renteneintritt und die richtige Auszahlungsvariante: Der Rentenaufschub stellt in den staatlichen Rentensystemen aller Länder eine wichtige Option dar, die die Möglichkeit bietet, die Erwerbstätigkeit über die Regelaltersgrenze hinaus aufrecht zu erhalten. Gegebenenfalls erhalten die Betroffenen meist höhere Ruhebezüge, da ein zusätzliches Erwerbsjahr schwerer wiegt als Jahre im früheren, gesetzlichen Beitragszeitraum. In Litauen beispielsweise kann der Renteneintritt um bis zu fünf Jahre verschoben werden, wobei jedes volle Jahre mit einer Rentensteigerung von 8 % belohnt wird. In Großbritannien ist im Fall des Rentenaufschubs eine spezielle Abschlagszahlung vorgesehen. Bei Aussetzen des Rentenantritts um zwölf Monate besteht Anspruch auf eine (steuerpflichtige) Sonderzahlung.

Die Erfahrungen aus Großbritannien und Deutschland zeigen, dass immer mehr Menschen tatsächlich länger arbeiten und den Renteneintritt hinauszögern. Hinter diesem Haltungswandel stehen augenscheinlich das Bewusstsein, dass die Ruhestandsbezüge nicht ausreichen, und der Umstand, dass gute Gesundheit und Vitalität im Alter immer häufiger werden. Wie am Beispiel Schwedens deutlich wird, ist es mitunter jedoch nicht einfach, Menschen für die Verlängerung des Erwerbslebens zu gewinnen — trotz einer Flexibilisierung der Renteneintrittsregelungen ist für die SchwedInnen das Regelalter (65 Jahre) noch immer “unantastbar”.

Zusatzvorsorge: Bei der Entscheidung für oder wider private Altersvorsorge spielen entsprechende Steueranreize offensichtlich eine maßgebliche Rolle. Es handelt sich mitunter tatsächlich um das allein ausschlaggebende Kriterium für die Menschen. Hierin liegt ein schwerwiegendes Problem, da auch riskante Finanzinstrumente



existieren und Betroffene vielfach einfach deshalb auf diese umstiegen, um andere Sparvarianten ohne Steuervorteile aufzugeben.

## 2. Informationspolitik in den Peer-Ländern

Nach diesem kurzen Faktenüberblick zu Wissensstand und Verhaltensmustern von RentenanwärterInnen befassen wir uns im nächsten Abschnitt mit den Erfahrungen aus den Peer-Ländern, was verschiedene Methoden der Informationspolitik anbelangt. Auf ein paar allgemeine Vorbemerkungen folgt eine Erörterung von Politikmaßnahmen im Zusammenhang (i) mit Neuerungen im Rentensystem, (ii) mit Rentenansprüchen und (iii) mit Entscheidungskriterien in der Altersvorsorge.

### Allgemeine Vorbemerkungen

*Informationskategorien:* Die Information der BürgerInnen über Reformen im Rentensystem gliedert sich in drei Kategorien. Aufmerksammachung der BürgerInnen auf die Wahlmöglichkeit und die damit einhergehenden Verantwortungen; Beratung der BürgerInnen bezüglich neuer Politikmaßnahmen und Überzeugungsarbeit bezüglich der Sinnhaftigkeit dieser Maßnahmen; und schließlich die Information der BürgerInnen über die angebotenen Entscheidungsoptionen. Diese Aufgaben treten jedoch möglicherweise in Konflikt zueinander, was einen potenziellen Verlust an Glaubwürdigkeit bewirkt. Die Unterscheidung zwischen Informationsarbeit und Beratung ist besonders wichtig. Die Bereitstellung von Renteninformationen ist eine neutrale, allgemeine Aufgabe des Staates, die Rentenberatung hingegen ein bedeutsamer Schritt. Für Regierungen ist es in jedem Fall wichtig, ältere Systeme nicht völlig negativ darzustellen, da die BürgerInnen ansonsten auf neue Mischmodelle auszuweichen drohen, die nicht unbedingt in ihrem Interesse sind.

*Vernünftige Erwartungen:* Hinsichtlich der Entscheidung über die konkreten Ziele der einzelnen Formen von Informationspolitik müssen sich die PolitikgestalterInnen eine grundsätzliche Frage stellen: Was kann von den BürgerInnen tatsächlich erwartet werden, und wie sieht das vernünftigste Verhalten aus? Leider scheint es darauf keine einheitliche Antwort zu geben, in erster Linie, weil es keine felsenfeste Theorie zum langfristigen VerbraucherInnenverhalten unter ungewissen Rahmenbedingungen gibt. Als besonders schwerwiegend erweisen sich drei theoretische Dilemmata.

Zunächst stellt sich das Problem, ob von jungen Menschen vernünftigerweise ein Interesse an Rentenfragen erwartet werden kann. Umfragen und Experimente zei-



gen, dass selbst bestens informierte, sachkundige BürgerInnen zu eher kurzfristigen Ansätzen neigen und ihre Entscheidungen später bereuen. Ob sich an dieser "Kurzsichtigkeit" etwas ändern lässt — und ggf. mit welchen Mitteln und wie schnell –, ist überaus unklar. Außerdem kann argumentiert werden, dass junge Menschen durchaus rational handeln, wenn sie sich auf kurzfristige Konsum- und Sparbedürfnisse konzentrieren und das Vorsorgesparen auf einen späteren Zeitpunkt der Erwerbslaufbahn verschieben. Der Aufbau von Wohlstand in Form von Immobilien und Darlehensrückzahlungen kann auch als vernünftige Priorität angesehen werden. Dieses Verhalten ist mitunter in einen völlig rationalen Konsum/Spar-Lebenszyklus eingebettet.

Die zweite problematische Frage lautet: Kann vernünftigerweise davon ausgegangen werden, dass die BürgerInnen das Ruhestandsgehalt heranziehen, um gegen ein niedriges Einkommen im Alter und Langlebkeitsrisiken vorzubauen? Es ist vielleicht ebenso rational, auf andere langfristige Spar- und Vorsorgeinstrumente zurückzugreifen, von der Familie über Spareinlagen bis hin zu Immobilieneinkünften u. dgl.

Der dritte Problempunkt: Ist es ein vernünftiges Ziel, den BürgerInnen das Gefühl zu geben, in Rentenfragen gut informiert zu sein? Häufige Gesetzesänderungen sorgen jedenfalls mit hoher Wahrscheinlichkeit für eine so starke Unsicherheit, dass die Überzeugung, über ein solides Rentenwissen zu verfügen, einem Trugschluss gleichkommt.

Bis zu einem gewissen Grad können kurzichtiges Denken, Tatenlosigkeit und Unwissenheit tatsächlich als vernünftige Entscheidungen gesehen werden, auch bei relativ gut informierten Menschen mit Finanzkompetenz. Insofern ist es wahrscheinlich falsch, das gleiche Maß an "KonsumentInnensouveränität" anzupfeilen, wie sie bei weniger komplexen und unsicheren Gütern gegeben ist.

*Ansprechen der Zielgruppen:* Die Erfahrungen darüber, welche Mittel für die wirksame Ansprache der Zielgruppen am besten geeignet sind, weisen länderspezifische Unterschiede auf. Es ist auch zu beachten, dass verschiedene Gruppen möglicherweise mit anderen Informationen versorgt werden müssen. Bis zu einem bestimmten Grad müssen auch die Gruppen, die von einem Informationstyp nicht erfasst werden, informiert werden, um Verwirrung vorzubeugen. Dies mag beispielsweise auf frauen- und männerspezifische Aufklärung zutreffen, aber auch auf verschiedene Einkommens- und Berufsgruppen.



Insofern als die BürgerInnen kaum große Bemühungen zur Informationsbeschaffung setzen werden, gilt als allgemeine Regel: Kampagnen müssen sich auf die Kommunikationsmethoden konzentrieren, denen Menschen am ehesten vertrauen und die sie von vornherein in Anspruch nehmen. Lokale kulturelle Besonderheiten müssen dabei freilich berücksichtigt werden. Call-Center beispielsweise sind ein erfolgreiches Instrument, finden aber in manchen Staaten kaum Zuspruch. Wichtig ist auch die Beobachtung, dass Informationskanäle, die Vertrauen genießen, nicht unbedingt tatsächlich genutzt werden. Es ist etwa denkbar, dass die BürgerInnen der Information von staatlichen Instanzen am ehesten vertrauen, sich in der Praxis jedoch z. B. auf Angaben stützen, die sie von gebundenen RentenmaklerInnen erhalten.

Medien, Marketingmaßnahmen und persönliche Empfehlungen können Anlageentscheidungen ebenfalls stark beeinflussen. Diese Kanäle eignen sich möglicherweise am besten für die Kommunikation von Risikoaspekten; die britische Erfahrung zeigt aber auch, dass sie schnell Falschannahmen zu Produkten hervorbringen können.

Informationsquellen, die generell in allen Staaten genutzt werden, sind u. a. Papierformate (Broschüren, Merkblätter usw.) und die Zusammenarbeit mit nationalen Fernseh- und Radioprogrammen. Das Internet spielt ebenfalls eine immer wichtigere Rolle (z. B. Rentenrechner auf Webseite der zuständigen Behörde), allerdings bestehen je nach Land starke Unterschiede, was den Zugang zu diesem Medium angeht. Für jüngere und/oder bildungsstarke Gruppen ist es tendenziell ein geeigneter Kanal. Für weniger versierte Gruppen wird — insbesondere von der britischen Regierung — das Vieraugengespräch vorgezogen.

Allgemein stützt sich das Politikkonzept Großbritanniens auf zwei Herangehensweisen: (i) Bildung und (ii) persönliche Unterstützung bei der Informationsverarbeitung und Entscheidungsoptimierung.

*Bildung:* Eine Reihe von Mitgliedstaaten betrachtet die frühzeitige Aufklärung in Finanzfragen als besonders wertvoll. In Portugal beispielweise wurden zwei einschlägige Programme ins Leben gerufen: "Mit Mathematik zur finanziellen Bildung" ist ein erfolgreiches, von FinanzdienstleistungsanbieterInnen entworfenes Lernszenario für Kinder, und das spielerisch aufgebaute Programm "Finanzbildung für Jugendliche — Grundlagen" richtet sich besonders an 11- bis 13-Jährige. Zusätzlich wurde die Funktion einer Ombudsperson geschaffen, die BeitragszahlerInnen und LeistungsempfängerInnen individueller Rentenpläne beratend zur Seite steht.



Aus den verschiedenen Modellen wird deutlich, dass die allgemeine Finanzbildung — vorzugsweise auf Sekundarschulebene — maßgeblich dazu beitragen kann, dass sich Menschen um eine langfristige Planung kümmern, und dass eine rentenspezifische Aufklärung zum Zeitpunkt anstehender Rentenentscheidungen (also zu Beginn der Berufslaufbahn) besser geeignet ist.

Paradoxerweise führt eine gute Informationspolitik möglicherweise aber auch dazu, dass sich die BürgerInnen weniger gut informiert fühlen, da sie allmählich Einblick in die Komplexität und Unsicherheiten des Rentenwesens gewinnen. Letzteres ist nun aber der erwünschte Effekt — und in keinem Fall kann es erstrebenswert sein, Menschen zum Beispiel in dem Glauben zu lassen, dass es genügt, sich auf die offizielle Vorhersage zu ihrem zukünftigen Ruhestandsgehalt zu verlassen.

*Evaluierung:* Die Wirkung der Rentenaufklärung muss regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie die zweckmäßige Entscheidungsfindung der BürgerInnen fördert. Die britische Regierung beispielsweise ist skeptisch, was den Nutzen von Politikmaßnahmen betrifft, welche sich ausschließlich auf die Informationsversorgung beschränken — für viele Menschen bleiben die Informationen nämlich unverständlich. So werden ergänzend zur Informationsarbeit zahlreiche weitere Maßnahmen getroffen, beispielsweise Vorabtests von Publikationen. KundInnenmerkblätter werden vor der Veröffentlichung eingehend, v. a. auf ihren ansprechenden Aufbau überprüft; in anspruchsvollen KundInnen-tests wird bei jedem einzelnen Merkblatt dafür gesorgt, dass die Informationsqualität den erforderlichen Standards entspricht.

### **Informationspolitik zu Neuerungen im Rentensystem**

Die wichtigsten Problemfelder im Zusammenhang mit dem staatlichen Rentensystem — in erster Linie die Bevölkerungsalterung und die Tragfähigkeit des heutigen Systems — werden in allen Staaten massiv kommuniziert.

Von Behörden initiierte *Informationskampagnen* haben in vielen Ländern erfolgreich dazu beigetragen, dass sich die BürgerInnen möglicher Wahlentscheidungen und notwendiger Verantwortungen bewusst geworden sind. Kampagnen können insbesondere dafür sorgen, dass die Menschen den bedeutendsten Informationen Beachtung schenken. Das (weiter unten ausführlich beschriebene) schwedische Beispiel ist besonders aufschlussreich. Dort hat die Regierung ein öffentlichkeitswirksames Markenzeichen für die Rentenaufklärung geschaffen, den so genannten "orangenen Umschlag".



Wenn es um die Bereitstellung von entscheidungsrelevanten Informationen geht, sind Kampagnen indessen weitaus weniger geeignet. Eine Ausnahme bildet die Informationsarbeit zugunsten meinungsführender Gruppen mit Aufklärungsfunktion (z. B. JournalistInnen): Diese Gruppen können auf diesem Weg in die Lage versetzt werden, andere mit unabhängigen Informationen und Ratschlägen zu versorgen.

*Informationsinhalt:* Ein Hauptaugenmerk von Kampagnen liegt im Allgemeinen auf den Anlagerisiken, die mit nicht-staatlichen Kapitaldeckungssystemen verknüpft sind. Die BürgerInnen müssen jedoch darauf aufmerksam gemacht werden, dass Renten mit mehreren anderen Risikoformen behaftet sind. Beim öffentlichen Rentensystem mit Umlagefinanzierung bestehen demografische und politische (budgetäre) Risiken, vergleichbar mit den Anlagerisiken von kapitalgedeckten Instrumenten. Zweitens müssen auch das Langlebkeitsrisiko und Risiken infolge von Veränderungen des Erwerbsprofils sowie der Kaufkraft des Alterseinkommens berücksichtigt werden. Ein drittes, häufig außer Acht gelassenes Risiko hängt mit den Auszahlungsvarianten zusammen. In Mittel- und Osteuropa droht dies zu einem ernsthaften Politikproblem zu werden, wenn die TeilnehmerInnen von kapitalgedeckten Renten auf das Ruhestandsalter zugehen. Die Menschen müssen insbesondere über die relativen Vorteile einmaliger Kapitalauszahlungen und verschiedener Teilauszahlungsvarianten aufgeklärt werden.

30

### **Informationspolitik zu Rentenansprüchen**

In den meisten Staaten wird den BürgerInnen ein Werkzeug zur Berechnung der zu erwartenden Rentenbezüge zur Verfügung gestellt. In der Slowakei und Litauen etwa gibt es einen Rentenrechner im Internet (auf der offiziellen Webseite der für das Versicherungswesen zuständigen Aufsichtsbehörde). In Litauen haben BürgerInnen die Möglichkeit, anhand verschiedener Parameter (Alter, Einkommen, Geschlecht, Anlagerendite) die prognostizierte Höhe zukünftiger Bezüge aus Kapitaldeckungssystemen und dem staatlichen Sozialversicherungssystem zu vergleichen. Die portugiesische Sozialversicherungsbehörde gewährt BürgerInnen sogar Zugriff auf einen KundInnenbereich ihrer offiziellen Webseite, wo sämtliche Daten zu den Beitragszahlungen eingesehen und eine Rentensimulation durchgeführt werden kann.

In Großbritannien wurde eine Reihe spezifischer Prognosewerkzeuge geschaffen, mit deren Hilfe BürgerInnen individuelle Vorhersagen zur gesetzlichen Rente (Individual Pension Forecasts — IPF) aufstellen können. Diese sehr detaillierten, auf Nachfrage erstellten Prognosen berücksichtigen auch mögliche zukünftige Veränderungen der persönlichen Verhältnisse und deren Auswirkung auf die zu erwartende staatliche Altersversorgung. In Echtzeit abrufbare Online-Prognosedienste (Real Time Pension



Forecasts — RTPF) und freiwillige Dienstleistungen (Combined Pension Forecasts — CPF) sind weitere Angebote, durch die die BürgerInnen dazu angehalten werden sollen, sich mit ihrer Rentenvorsorge auseinanderzusetzen und diese ggf. nachzubessern.

In Schweden wurde nach dem von der Regierung beschlossenen Umstieg auf ein Festbeitragssystem ein Informationsbedarf geortet, den man sehr ernst genommen hat. Die Regierung rief den so genannten “orangenen Umschlag” ins Leben, der nun jedes Jahr zwischen Februar und März an die BürgerInnen verschickt wird und der eine Beitragsaufstellung für das letzte Jahr enthält — und zwar sowohl über das staatliche als auch die kapitalgedeckten Systeme. Die Umschlaggestaltung ermöglicht eine einfache Unterscheidung von Werbebriefen. Dies sorgte außerdem für rege Medienaufmerksamkeit, sodass der “orange Umschlag” geradezu zu einem Markenzeichen für das neue Rentenkonzept avancieren konnte. Den jährlichen Umfragen zufolge lesen 50 % der EmpfängerInnen das Schreiben zumindest teilweise; 70 % halten es für die zuverlässigste Informationsquelle. Interessanterweise ist der Anteil derjenigen, die sich als gut informiert bezeichnen, rückläufig (ca. 40 %) — diese Zahl basiert jedoch auf Selbsteinschätzungen und ist möglicherweise lediglich ein Indiz dafür, dass das zunehmende Wissen die Selbstkritik fördert. Ein anderes Informationsinstrument ist das “Sechzigertreffen”: Die lokalen Rentenanstalten laden alle BürgerInnen, die das 60. Lebensjahr erreichen, zu einem Informationstreffen ein. An die 30 % erscheinen.

Insgesamt lassen sich die Erfahrungen aus den Peer-Ländern so deuten, dass in der Informationsversorgung der Öffentlichkeit ein besonderes Augenmerk auf die Vergleichbarkeit der Rentensysteme (gesetzliche Rente / Privatvorsorge) sowie von verschiedenen Fonds zu legen ist. Es ist eindeutig notwendig, den BürgerInnen Rentenberechnungen bereitzustellen, wenngleich diese Politik nicht ohne Risiko ist: Zum einen sind diese Kalkulationen für viele nicht nachvollziehbar, andererseits unterliegen die Auszahlungsprognosen naturgemäß einem starken Unsicherheitsfaktor. Wer sich dessen nicht bewusst ist, verlässt sich möglicherweise über Gebühr auf Schätzungen und trifft falsche Entscheidungen. Eine mögliche Schlussfolgerung daraus lautet, dass Behörden die BürgerInnen darauf aufmerksam machen müssen, dass sämtliche Schätzungen mit Vorsicht zu genießen sind. Eine Alternative wäre, einige Szenarien herzunehmen (pessimistisch, durchschnittlich, optimistisch). Andererseits sind aber auch Zweifel laut geworden, ob Regierungen tatsächlich die Unsicherheit der Rentenversorgung und der entsprechenden Informationen hervorstreichen sollen, wo doch vom Staat im Allgemeinen ganz klar erwartet wird, dass er die Rentensicherheit garantiert.



## Informationspolitik zu Rentenentscheidungen

*Einheitliches Bild:* BürgerInnen können nur dann fundierte Rentenentscheidungen treffen, wenn ihnen ein einheitliches Bild von den verschiedenen Elementen ihrer Rente vorliegt. Es ist angebracht, dass Behörden ihre Arbeit koordinieren und vereinheitlichte Informationen zu Rentenfonds ausgeben, um ein solches einheitliches Bild herzustellen.

*Informationsversorgung der Öffentlichkeit:* In sämtlichen Staaten unterliegen die Leistungen von Rentenfonds einer strengen Kontrolle durch staatliche Aufsichtsorgane. Diese veröffentlichen vielfach auch eine Fülle von Informationen auf ihren Webseiten. In manchen Fällen (z. B. Ungarn) ist das Informationsangebot vielleicht zu umfangreich — vieles ist für die meisten Menschen zu komplex. Öffentliche Stellen können aber auch so überaus nützliche Dienstleistungen wie zum Beispiel Werkzeuge zur Renditeberechnung für kapitalgedeckte Vorsorgeformen anbieten. In Litauen etwa gibt es die Möglichkeit, im Internet mittels Angabe von Alter, Einkommen und erwarteter Ertragslage des Fonds eine entsprechende Berechnung anstellen zu lassen. Ungeachtet dessen besteht jedoch eine eindeutige Gefahr, dass die NutzerInnen dieses Dienstes gewisse Risiken im Zusammenhang mit dem gewählten Fonds missachten.

32

Es herrscht offensichtliche Einigkeit darin, dass auf die Entsparphase von Rentenmodellen sowie auf mögliche Auswirkungen veränderter Erwerbsprofile auf die Anwartschaften in der Informationsarbeit nicht ausreichend eingegangen wird. Besonders gravierend dürfte diese Problematik in Ländern sein, in denen es noch keine wirkliche Gesetzgebung zu Auszahlungsaspekten gibt — typischerweise ist dies in Mitteleuropa der Fall, wo derartige Instrumente in der Vergangenheit inexistent waren. Die Gesetzgebung konzentriert sich dort nahezu ausschließlich auf den Erwerb der Rentenansprüche. In Litauen beispielsweise ist der Beginn der Auszahlungsphase im Gesetz nicht geregelt.

*Informationsbereitstellung durch Fonds:* In sämtlichen Staaten sind Fonds verpflichtet, allen KundInnen einen persönlichen Jahresbericht über die erworbenen Rentenansprüche zu übermitteln. Darin enthalten sein müssen Angaben zur Höhe der geleisteten Kontoeinzahlungen, zu den einbehaltenen Gebühren, zur Gesamthöhe des Ansparkapitals u. ä. Auch für die Offenlegung von Informationen in der Vertragsabschlussphase gibt es gesetzliche Regelungen; in mehreren Staaten sind Rentenfonds zudem verpflichtet, KundInnen über Risiken und Optionen aufzuklären.



Da die Risikowahrnehmung jedoch weitgehend von der Darstellung der Risikooptionen beeinflusst wird, muss die Politik besonders darauf achten, wie Rahmenbedingungen für Auswahloptionen gestaltet werden (z. B. Art der Bewerbung des Risikogehalts von Fondsportfolios). Mehrere TeilnehmerInnen der Peer Review machten auf Befürchtungen in Bezug auf uneingeschränkte Werbemöglichkeiten für Rentenfonds aufmerksam.

In manchen Staaten (u. a. Polen und Slowakei) wurden gesetzliche Bestimmungen darüber erlassen, wie auf die Verwaltung von Rentennitteln spezialisierte Unternehmen werben dürfen. Die Werbung muss den Vermerk enthalten, dass mit dem Vertragsabschluss Risiken verbunden sind und dass sich aus dem heutigen bzw. beworbenen Ertrag eines Rentenfonds-Portfolios keine Garantien bezüglich zukünftiger Renditen ableiten lassen. Andererseits ist zu beachten, dass ein Verbot von Werbung (bzw. bestimmter Werbeformen) das Informationsangebot wahrscheinlich verringert und die KonsumentInnensouveränität eher schwächt als stärkt. Vor allem aber wäre eine Verbotspolitik wohl ohnedies zum Scheitern verurteilt, weil private Fonds Wege finden würden, die Verbote zu umgehen. Beispielsweise wird der Staat nie imstande sein (und sollte es wohl auch nicht), Gespräche zwischen gebundenen VermittlerInnen und potenziellen KundInnen zu überwachen.

Ein Gutteil der Probleme im Zusammenhang mit irreführender Werbung lässt sich in jedem Fall allein damit abschwächen, dass man die Gebühren sowie die Berechnung für veröffentlichte Renditen vereinheitlicht. Die Vereinheitlichung kann auch dazu beitragen, dass vergleichende Informationen keine irreführenden Angaben enthalten — wiewohl PolitikgestalterInnen oft nicht geneigt sind, vergleichende Werbung zuzulassen.

*Informationen von Dritten:* Behörden und privaten Rentenfonds dürfen die Informationsversorgung der Öffentlichkeit und die Entscheidungsunterstützung nicht allein überlassen werden. Regierungen empfinden es möglicherweise als Zwickmühle, dass sie einerseits bei den WählerInnen "Werbung" für ihre Rentenpolitik machen, gleichzeitig aber objektiv informieren müssen. In diesem Zusammenhang können VerbraucherInnenverbände, Branchenvereinigungen und die sozialpartnerschaftlichen Organisationen als zuverlässige Informationsquellen fungieren.

ArbeitgeberInnen können als wertvolle MittlerInnen zwischen den Beitragszahlenden und Rentenfonds auftreten, jedoch müssen für die im Namen der ArbeitnehmerInnen getroffenen Rentenentscheidungen gewisse "treuhänderische" Vorgaben gelten. Anderenfalls bestehen möglicherweise nicht genügend Anreize, im Interesse der Angestellten zu handeln.



---

In den meisten Staaten scheinen unabhängige VermittlerInnen eine weniger wichtige Rolle zu spielen, als die Wirtschaftstheorie dies vermuten ließe. Dennoch sind gewisse gesetzliche Regelungen zu den Gebühren u. U. sinnvoll, um eine tatsächlich unvoreingenommene Beratung zu garantieren.

Ratinggesellschaften sind möglicherweise besonders wertvolle Quellen von Information und Beratung. Überdies können sie wesentlich dazu beitragen, dass der Ruf von Rentenfonds sich an der tatsächlichen Qualität der Produkte orientiert, wie am Beispiel Deutschlands deutlich wird.



## D. Schlussfolgerungen

Während mit der Reformierung des Rentensystems versucht wird, dessen Tragfähigkeit zu untermauern, indem man LeistungsempfängerInnen mehr Eigenverantwortung überträgt und sie für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben gewinnen will, kann von den BürgerInnen kaum ein vernunftorientiertes Verhalten erwartet werden, wenn ihnen zu den betreffenden Neuerungen keine ausreichenden Informationen vorliegen oder diese für sie undurchschaubar bleiben.

Ein zentrales Problem, das die in vielen europäischen Staaten durchgesetzten Reformen mit sich gebracht haben, ist die zunehmende Komplexität des Rentensystems, die ein Verständnis für Rentenangelegenheiten immer schwieriger macht. Das bedeutet, dass die Information der Öffentlichkeit über Renten und Rentenansprüche eine wichtige Rolle zu spielen hat. Auch die Palette der verfügbaren Rentenmodelle wird immer breiter, weshalb der Informations- und Beratungsbedarf der BürgerInnen hinsichtlich der Auswahl der am besten geeigneten Optionen zunimmt. Hierbei stellt sich die Herausforderung, die Menschen relativ einfach und unvoreingenommen zu informieren.

Die Peer Review hat zu Tage gebracht, dass an die Informationsarbeit der Regierungen eine dreifache Verantwortung geknüpft ist: Aufmerksammachung auf Wahlmöglichkeiten und Verantwortungen; Information über vorhandene Entscheidungsoptionen; Beratung im Zusammenhang mit neuen Politikmaßnahmen. Diese Aufgaben treten jedoch möglicherweise in Konflikt zueinander, was einen potenziellen Verlust an Glaubwürdigkeit bewirkt. Im Sinne der Bereitstellung einer politisch unverzerrten Information dürfen Regierungen deshalb nicht die alleinige Aufklärungsinstanz in Rentenfragen sein. Unabhängige Informationen können von NRO, VerbraucherInnenverbänden, Branchenverbänden und den sozialpartnerschaftlichen Organisationen stammen — und auch von ArbeitgeberInnen, die bei Firmenrenten eine treuhänderische Verantwortung für die Rentenentscheidungen der Beschäftigten tragen. In einigen Ländern sind Ratinggesellschaften sehr erfolgreich; was das Beratungswesen anbelangt, ist für eine tatsächliche Objektivität vielleicht eine Regelung der Abschlussprovisionen vonnöten. Die Regierung muss außerdem darauf bedacht sein, Marktmechanismen zu fördern, die die VerbraucherInnenentscheidungen erleichtern können — z. B. Marktkonzentration, Unternehmensreputation und informative Werbung.

Es können keine allgemein gültigen bewährten Verfahrensweisen empfohlen werden, was die einzusetzenden Informationskanäle für eine wirksame Rentenaufklärung betrifft, außer dass Kampagnen und Informationsarbeit sich auf solche Kom-

munikationsmethoden stützen sollten, denen die Öffentlichkeit vertraut und die von den Menschen ohnehin genutzt werden. Aus den Erfahrungen in Polen lässt sich etwa ableiten, dass Informations- und Aufklärungskampagnen in erster Linie auf MeinungsführerInnen abgestellt sein müssen, die in weiterer Folge unabhängige Information und Beratung an andere weitergeben.

Bezüglich der Informationsinhalte erweisen sich Rentenprojektionen als wichtiges Element, gleichzeitig müssen aber auch die relativen Risiken im Zusammenhang mit den verschiedenen Rentenvarianten und Fonds deutlich gemacht werden. Zum Beispiel mag die öffentliche, umlagefinanzierte Altersversorgung (nach Art der gesetzlichen Rentenversicherung – GRV) weniger riskant erscheinen als anlageorientierte Rentensparmodelle, nichtsdestoweniger ist sie mit demografischen und politischen Unsicherheitsfaktoren belastet. Die VerbraucherInnen müssen für fundierte Entscheidungen noch andere Risikofaktoren wie die nicht absehbare Lebenserwartung, Kaufkraftschwankungen oder Veränderungen im Erwerbsprofil berücksichtigen. Die Auszahlungsvariante ist ebenfalls risikorelevant, weshalb die BürgerInnen auf ausführlichere Informationen über die relativen Vorteile einmaliger Kapitalauszahlungen und verschiedener Teilauszahlungsvarianten angewiesen sind.

36

Das Problem liegt darin, dass aufgrund der finanztechnischen Komplexität der Rentenmodelle die zur Verfügung gestellten Informationen oftmals undurchsichtig bleiben. Es ist notwendig, Abhilfe gegen diese Form des "Analphabetismus" in Finanzfragen zu schaffen; wenn andererseits jedoch eine starke legistische Ungewissheit vorhanden ist, haben die Menschen weniger Motivation, ihr "Rentenwissen" aufzubessern. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass selbst einschlägiges Wissen und Kompetenz keine Garantie sind, dass Menschen vernünftige Entscheidungen treffen ("kurzsichtige" Denkweisen).

Dennoch steht außer Frage, dass die BürgerInnen über ein einheitliches Bild von ihren Rentenoptionen verfügen müssen, um bewusst entscheiden zu können. Die Behörden sind deshalb gefordert, ihre Arbeit zu koordinieren und für eine Vereinheitlichung der von Rentenfonds erteilten Informationen zu sorgen.

Nicht zuletzt ist auch zu beachten, dass verschiedene Gruppen möglicherweise mit anderen Informationen versorgt werden müssen. Dies gilt beispielsweise für Frauen und Männer, aber auch für Gruppen mit unterschiedlichem Wirtschafts-, Berufs- und Bildungshintergrund.



# Literatur

- Chlon A. [2000], Pension Reform and Public Information in Poland. Social Protection Unit, Human Development Network. Washington: The World Bank (Weltbank)
- Diamond, P. / B. Köszegi [2003], Quasi-hyperbolic discounting and retirement. *Journal of Public Economics* 87 (2003) 1839–1872
- Frederick, S. / G. Loewenstein / T. O'Donoghue [2002] Time Discounting and Time Preference: A Critical Review.
- Ghilarducci, T. [1992], *Labor's Capital: The Economics and Politics of Private Pensions*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Hamermesh, D. S. [1985], „Expectations, Life Expectancy, and Economic Behavior” *Quarterly Journal of Economics*, 100:2, (May), 389–408.
- Hurd, M. D. / K. McGarry [2002], The Predictive Validity of Subjective Probabilities of Survival. *Economic Journal* 112 (October), 966–985.
- Impavido G. / R. Rocha [2006], Competition and Performance in the Hungarian Second Pillar. World Bank Policy Research Working Paper 3876
- Klein, B. / K.B. Leffler [1981], “The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance”, 89 *Journal of Political Economy*, 615–641.
- Laibson, D. [1997], “Golden eggs and hyperbolic discounting.” *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 443–77.
- Landes, W.M. / R.A. Posner [1987], “Trademark Law: An Economic Perspective”, 30 *Journal of Law and Economics*, 265–309.
- Loewenstein, G. / D. Prelec [1992], “Anomalies in intertemporal choice: Evidence and an interpretation.” *Quarterly Journal of Economics*, May, pp. 573–97.
- Nelson, Ph. [1970], “Information and Consumer Behavior”, 78 *Journal of Political Economy*, 311–329.
- Nelson, Ph. [1974], “Advertising as Information”, 82 *Journal of Political Economy*, 729–754.
- Palme, Marten / Ingemar Svensson [2003], Pathways to Retirement and Retirement Incentives in Sweden, in: Torben M. Andersen / Per Molander, *Alternatives for Welfare Policy: Coping with Internationalisation and Demographic Change*, Cambridge University Press
- Rubin, P.H. [2000], Information Regulation (Including Regulation of Advertising), in: Bouckaert, B. / G. De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000
- Samuelson, P. [1958] “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”, *Journal of Political Economy*, 6 (December) p. 467–482.
- Stock, James H. / David A. Wise [1990], “The Pension Inducement to Retire: An Option Value Analysis”, NBER Working Papers 2660, National Bureau of Economic Research.



---

Szalai, Á. [2006], A nyugdíjrendszerrel kapcsolatos keresleti döntések: kockázatkerülés, optimizmus és előrelátás [Rentennachfrage: Risikoaversion, Optimismus und Kurzsichtigkeit]. Corvinus Universität Budapest. Mimeo.

Whitehouse, E. [2000], Pension Reform, Financial Literacy and Public Information: A Case Study of the United Kingdom. Social Protection Unit, Human Development Network. Washington: The World Bank (Weltbank)





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Öffentliche Information über Rentensysteme und Änderungen in Rentensystemen

Gastgeberland : **Polen**

Peer-Länder : **Bulgarien, Deutschland, Estland, Litauen, Malta, Portugal, Schweden, Slowakei, Ungarn, Vereinigtes Königreich**

In den meisten Mitgliedstaaten haben Rentenreformen statt gefunden, die häufig zu einem kontinuierlichen Prozess wurden. In diesem Kontext wird es immer schwieriger für die Betroffenen zu verstehen, inwiefern sie die eingeführten Veränderungen betreffen und wie sie darauf reagieren sollen. Darüber hinaus sollte die öffentliche Politik in Mitgliedstaaten in denen eine wachsende Rolle kapitalgedeckter Pensionssysteme erwartet wird, ein erhöhtes Augenmerk auf Finanzkenntnisse werfen. Es besteht in den Mitgliedsstaaten die einhellige Meinung, dass die Finanzkenntnisse der allgemeinen Öffentlichkeit zu inadäquat sind, um den Menschen eine vernünftige Wahl zwischen den verschiedenen ihnen offenstehenden Optionen zu ermöglichen.

Angesichts der oft komplexen Natur von Rentenregelungen, zeigt die Erfahrung, dass Information per se nicht genug ist, damit DurchschnittsbürgerInnen die Konsequenzen verstehen, die die Wahl verschiedener Rentensysteme beinhaltet. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Zahl an privaten Renten im Steigen begriffen ist, was häufig von der Regierung unterstützt wird um den finanziellen Druck auf die öffentlichen Rentensysteme zu erleichtern. Dementsprechend gibt es auch mehr Raum für individuelle Wahlmöglichkeiten als dies früher der Fall war.

Die Peer Review sieht einen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten vor, um sicher zu stellen, dass die Bevölkerung genug — und genügend klare — Informationen erhält, damit sachkundige Entscheidungen über persönliche Rentenarrangements getroffen werden können.