

DEMOKRATISCHE LEGITIMITÄT DER BETRIEBLICHEN ALTERSVERSORGUNG IN EUROPA



Thomas Mayer, Johannes Kepler Universität Linz
FNA Graduiertenkolloquium, 7. Juli 2023

HINTERGRUND

- Kürzungen staatlicher Leistungen und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung seit den 2000ern
- Staatliche Pensionen werden von demokratisch gewählten Akteur:innen gesteuert, betriebliche Pensionen von nicht-staatlichen
- Bedenken hinsichtlich der demokratischen Qualität kapitalfundierter Pensionen
 - Speziell in Zeiten von Anlageverlusten
- Schwache Performance → Zweifel an Legitimität kapitalfundierter Pensionen
 - Unzufriedenheit mit Wohlfahrtsstaat und Regierung
- Ziel: Gibt es eine Verbindung zwischen bAV und dem Grad an Input-Legitimität?

FINANZIALISIERUNG UND DEMOKRATIE?

- Definition: Finanzialisierung bedeutet im Kern eine *zunehmende Abhängigkeit von* Gesellschaft, Wirtschaft und Politik von *Finanzmarktlösungen* (Epstein 2006)
- Demokratisches Dilemma der Finanzialisierung:
 - Verschiebung von Entscheidungen von gewählten zu nicht gewählten Akteuren
 - Zuweisung von Verantwortung und Rechenschaft oftmals schwierig
- Finanzialisierung hat zur *Schwächung* demokratischer Legitimität geführt (Froud et al. 2011; Hacker/Pierson 2010; Nölke 2020; Tooze 2018)
- Finanzakteure und Investitionen entziehen sich oftmals der demokratischen Kontrolle
→ wie 'demokratisch' sind kapitalfundierte Pensionen?

DEMOKRATISCHE INPUT VS. OUTPUT LEGITIMITÄT

- Scharpf (1999, 2003): 2 Formen demokratischer Legitimität

1. Input-Legitimität:

- Regierung durch die Bevölkerung
- Einbeziehung der Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse (z.B. Wahlen)
- Direkte Beteiligung (direkte Demokratie) und Beteiligung durch Repräsentant:innen (repräsentative Demokratie)

2. Output-Legitimität:

- Regierung für die Bevölkerung (auch durch nicht gewählte Expert:innen)
- Politische Entscheidungen spiegeln Bedürfnisse und Präferenzen der Bürger:innen wider und fördern damit Gemeinwohl

DEMOKRATISCHE INPUT VS. OUTPUT LEGITIMITÄT

- Keine eindeutigen Präferenzen der Bevölkerung bzgl. Input-/Output-Legitimität
 - Präferenz abhängig von politischer Ideologie (Bengtsson/Mattila 2009)
 - Output-Legitimität von höherer Bedeutung (Arnesen 2017)
 - Bzw. Input-Legitimität nur zweitrangig nach Berücksichtigung des Outputs (Strebel et al. 2019)
 - Größte Legitimität durch persönliche Einbindung in Entscheidungsprozesse (Esaiasson et al. 2012)
- Dennoch: Input-Legitimität erhöht Chance auf als legitim akzeptierte Entscheidungen, da auf Präferenzen der Bevölkerung reagiert wird (Arnesen 2017)

- Aber: bisher keine Studien zu Finanzmärkten wie bei der bAV, wo Ergebnisse von Anlageentscheidungen und Renditen abhängen

DEMOKRATISCHE INPUT LEGITIMITÄT IN DER BAV

- Direkte individuelle Input-Legitimität
 - Individuelle Mitspracherechte/Möglichkeiten
 - Informationsrechte
 - Befragungen

- Repräsentative kollektive Input-Legitimität
 - Partizipation durch Repräsentant:innen
 - Vertretung im Interesse der Mitglieder

ARGUMENT

- Was wir wissen:
 - Aspekte der bAV variieren je nach Land – Unterschiede in
 - Grad der Verpflichtung
 - Der Wichtigkeit für das Renteneinkommen
 - Grad der Finanzialisierung (welche Eigenschaften haben Institutionen der bAV?)
 - Demokratische Input-Legitimität variiert auch nach Ländern
- Was wir uns ansehen:
 - Besteht eine systematische Variation zwischen dem Verpflichtungsgrad der bAV und der demokratischen Input-Legitimität in Europa?

ARGUMENT

1. Niedriger Grad an demokratischer Legitimität ist kein Problem in Ländern mit freiwilliger bAV, weil:
 - Niedrige Verbreitung von bAV
 - Keine Nachfrage nach Mitbestimmungsmöglichkeiten (auf individueller Ebene)
 - Personen mit hohem Einkommen sind nicht Zielgruppe von Gewerkschaften – daher auch weniger/keine Teilnahme an der Steuerung

2. Niedriger Grad an demokratischer Legitimität wird zum Problem wenn bAV wichtiger Bestandteil des Alterseinkommens ist, weil:
 - Ein größerer Anteil an Beschäftigten eine Anwartschaft haben
 - Mehr Nachfrage nach individueller Mitbestimmung
 - Größere Abdeckung erfordert repräsentative Beteiligung von Gewerkschaften in Steuerungsprozessen

FALLAUSWAHL

	Niedrige Abdeckung/ Bruttoersatzrate	Mittlere Abdeckung/ Bruttoersatzrate	Hohe Abdeckung/ Bruttoersatzrate
Freiwillige bAV	Österreich (23% / k.A.) Spanien (10% / k.A.)	Irland (65% / 31%)	
Automatische Anmeldung oder Recht auf bAV		Deutschland (54% / 14%)	
(Quasi-)Verpflichtend			Dänemark (90% / 51%) Niederlande (88% / 41%)

OECD 2021; INVERCO 2021 für Spanien
Daten für 2020; für Spanien 2019

FALLAUSWAHL

Late-comer

Catching-up

Mature

	Niedrige Abdeckung/ Bruttoersatzrate	Mittlere Abdeckung/ Bruttoersatzrate	Hohe Abdeckung/ Bruttoersatzrate
Freiwillige bAV	Österreich (23% / k.A.) Spanien (10% / k.A.)	Irland (65% / 31%)	
Automatische Anmeldung oder Recht auf bAV		Deutschland (54% / 14%)	
(Quasi-)Verpflichtend			Dänemark (90% / 51%) Niederlande (88% / 41%)

OECD 2021; INVERCO 2021 für Spanien
Daten für 2020; für Spanien 2019

INDIVIDUELLE INPUT-LEGITIMITÄT

Länder mit freiwilliger bAV (AT/ES/IE)

- Oft abhängig vom Arbeitgeber (AT/ES/IE)
- Wahlfreiheiten über Auszahlungsmöglichkeiten (AT/ES/IE)
 - Einmalzahlung, Raten, etc.
- Entscheidungsfreiheit über eigene Beitragszahlung (AT/ES/IE)
 - Wann, wie hoch, etc.
- Investmentportfolios mit unterschiedlicher Risikoaffinität (AT/IE)
 - Unter Vorbedingungen wählbar, sofern angeboten
- (Limitierte) Auswahl des Anbieters (IE)

INDIVIDUELLE INPUT-LEGITIMITÄT

Länder mit (quasi-)verpflichtender bAV (NL/DK)

- Wahlfreiheiten über Auszahlungsmöglichkeiten (DK/NL)
 - Einmalzahlung, Raten, etc.
- Kein individuelles Opt-Out für Arbeitnehmer:innen (DK/NL)
- Investmentportfolios mit unterschiedlicher Risikoaffinität (DK)
- Auszahlungsantrittsalter (NL)
- Individuelle Input-Legitimität stark abhängig von Arbeitgeber oder Anbieter (DK)

Alle Länder

- Recht auf Information (Jährliche Kontonachricht) in allen Ländern
- Nur geringe Unterschiede im Ausmaß an individuellen Input-Möglichkeiten zwischen den Ländergruppen

REPRÄSENTATIVE INPUT-LEGITIMITÄT

Länder mit freiwilliger bAV (AT/ES/IE)

- Keine oder sehr wenige Tarifverträge für bAV (AT/ES/IE)
- Gewerkschaften selten in die Steuerung von bAV-Systemen involviert (AT)
 - Betriebsräte vertreten Versicherte
- Steuerung der bAV de-facto gänzlich ohne Versichertenvertreter:innen möglich
 - Etablierung einer Versichertenvertretung ausschließlich Entscheidung des Arbeitgebers (IE)
- Paritätische Repräsentation von Interessen in Entscheidungsgremien (ES)
 - Nur in tarifvertraglicher bAV
- Illusion von Einfluss von Versichertenvertreter:innen in überbetrieblichen PKs? (AT)

REPRÄSENTATIVE INPUT-LEGITIMITÄT

Länder mit (quasi-)verpflichtender bAV (NL/DK)

- bAV tarifvertraglich durch Sozialpartner geregelt (DK/NL)
 - Und sozialpartnerschaftlich verwaltet
- Tarifverträge werden auf ganzen Wirtschaftssektor durch Regierung ausgeweitet (NL)
- Kein Opt-Out für Arbeitnehmer:innen (DK/NL)
 - Automatischer Lohnbestandteil

- 5 Modelle für Steuerung der bAV (NL)
 - Alle Interessen in Management Board in 2 Modellen vertreten (paritätisch repräsentativ)
 - 3 Modelle besetzen Management Board mit unabhängigen Technokrat:innen

TESTFALL DEUTSCHLAND

- Paradigmenwechsel Riester-Reform: Kürzung staatlicher Renten, Ausbau nicht-staatlicher Renten
 - Nicht-staatliche Versorgung als essenzieller Bestandteil des Renteneinkommens
- bAV freiwillig
 - nur verpflichtend für öffentlichen Sektor
- Hohe individuelle Input-Legitimität
 - bAV ein *Recht* für Arbeitnehmer:innen (Entgeltumwandlung)
 - Arbeitgeber:in muss bAV anbieten, wenn eingefordert
 - Austrittsrecht bei automatischer bAV im Sozialpartnermodell (seit 2018)
- Gewachsene kollektive Input-Legitimität
 - Abschluss unzähliger Tarifverträge zur bAV seit 2001
 - Neue kollektive bAV-Systeme mit sozialpartnerschaftlicher Verwaltung und Steuerung
 - Paritätische Besetzung von Entscheidungsgremien, Kontrolle von Investmentpraktiken etc.
 - Sozialpartnermodell 2018

FAZIT

- Demokratische Input-Legitimität steigt mit
 - Dem Grad der Verpflichtung
 - Der Wichtigkeit der bAV für das Einkommen im Alter
- Kollektiv-repräsentative Input-Legitimität ist wichtiger als individuell-direkte
 - Versichertenvertreter:innen und Sozialpartner werden zu wichtigen Akteuren
 - Fachwissen und Kontakt zu Mitgliedern/Versicherten
 - Individuelle Input-Möglichkeiten werden oft nicht genutzt
 - Oft fehlendes Wissen

Vielen Dank!

Thomas Mayer, MSc
thomas.mayer@jku.at