

Wirtschaftspolitik "schlägt" Sozialpolitik: die Rentenreformen in den Staaten Mitteleuropas

Wasner, Barbara

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wasner, B. (2008). Wirtschaftspolitik "schlägt" Sozialpolitik: die Rentenreformen in den Staaten Mitteleuropas. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Teilbd. 1 u. 2* (S. 2678-2693). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-151706>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wirtschaftspolitik »schlägt« Sozialpolitik: Die Rentenreformen in den Staaten Mitteleuropas

Barbara Wasner

Institutionelle Wohlfahrtsanalysen konzentrieren sich auf die Art und Weise, wie sich soziale und wirtschaftliche Faktoren auf Sozialpolitik auswirken und wie aufgrund dessen institutionelle Unterschiede zu erklären sind. Sozialpolitik weist in diesem Kontext eine hohe Eigendynamik auf, die sich auf die Binnenkomplexität der modernen Wohlfahrtsstaaten zurückführen lässt. Diese Binnenkomplexität ist in besonderer Weise auch davon geprägt, in welchem Verhältnis Wirtschafts- und Sozialpolitik zueinander stehen. Das Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ist in den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten unterschiedlich beschaffen. Gösta Esping-Andersen legt seiner Wohlfahrtsstaats-Typologie zugrunde: den Grad der Dekommodifizierung, Einfluss auf die gesellschaftliche Stratifikation und den Welfare-Mix. Diese drei Unterscheidungskriterien geben auch einen Hinweis auf das Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. In sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten spielt die Sozialpolitik gegenüber der Wirtschaftspolitik eine dominante Rolle, während dieses Verhältnis in liberalen Wohlfahrtsstaaten umgekehrt ist. In konservativen Wohlfahrtsstaaten kann man dagegen von einem eher ausgewogenen Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgehen. Erweitert man Esping-Andersens Typologie¹, so wäre nicht nur der Typus des postautoritären Wohlfahrtsstaates hinzuzufügen, sondern auch ein postsozialistischer Typus. Im postautoritären Typus scheint auch eine dominante Rolle der Wirtschaftspolitik vorzuliegen, insbesondere deshalb, weil soziale Fürsorge weniger als Aufgabe des Staates als vielmehr die der Familie betrachtet wird. Sozialpolitik spielt aufgrund dessen eine eher untergeordnete Rolle. Postsozialistische Wohlfahrtsstaaten waren in dieser Hinsicht aufgrund der Transitionsphase kein eindeutiger Fall. Über längere Zeit herrschte die Ansicht vor, sie würden sich in Richtung westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten entwickeln: eine Mischung aus Bismarck'scher Sozialversicherung und skandinavischer Steuerfinanzierung schien sich abzuzeichnen (vgl. Deacon, 2000: 151). Es zeigte sich aber, dass andere Pfade beschritten wurden. Steuerausfälle und knappe Kassen in der Transitionsphase brachten eine starke Orientierung an der Wirtschaftspolitik mit sich. Andererseits war die Allzuständigkeit des Staates für soziale Versorgung in

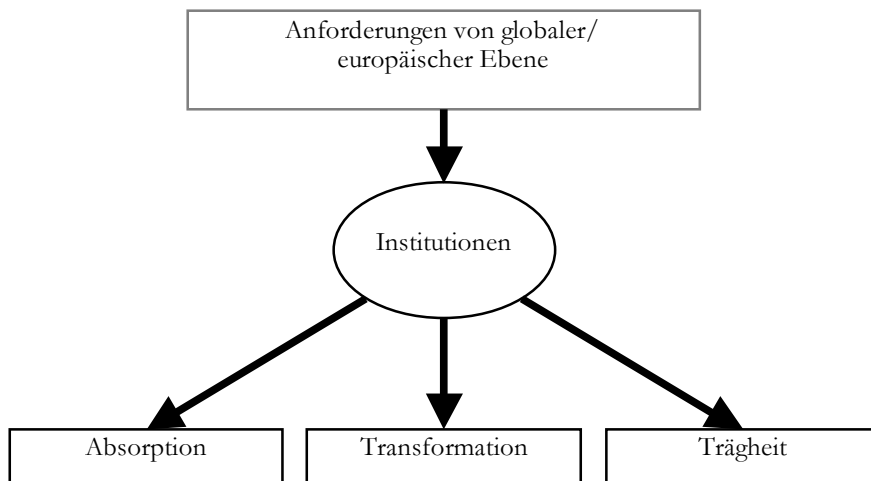
¹ Wie dies verschiedene Autoren vorschlagen, vgl. Lessenich, 1994 oder Leibfried, 1990.

Legitimationsdruck geraten. Eine Verschiebung der Balance in Richtung Wirtschaftspolitik – zu Ungunsten der Sozialpolitik – war die Folge.

Deutlich wird an diesem Beispiel, dass Institutionenwandel – im allgemeinen bewirkt durch Veränderung der Umweltkonstellationen, die neue gesellschaftliche Funktionsanforderungen mit sich bringen. Eine andere Ursache sind häufig Wandlungen in »Nachbar«-Institutionen (die durch Institutionenismorphismus Veränderungen auslösen).

Zunehmend sind nicht nur innergesellschaftliche Veränderungen Auslöser von Institutionenwandel, Globalisierung und Europäisierung gewinnen immer mehr Bedeutung. Dabei sind es nicht immer diffuse Wirkungen der Globalisierung oder Europäisierung, in vielen Fällen kann klar das Wirken bestimmter Akteure als Auslöser von Wandlungsprozessen erkannt werden.

Thomas Risse und seine Kollegen haben institutionelle Wandlungen in Folge der Europäisierung folgendermaßen gefasst: Bestimmte Vorgaben der Europäischen Union treffen auf entsprechende Strukturen in den Mitgliedstaaten. Je nachdem, wie groß die Differenzen zwischen diesen beiden sind, entsteht ein mehr oder minder großer Anpassungsdruck. Das Ausmaß der Anpassungsprozesse hängt vom Anpassungsdruck ab. Verschiedene Formen von Anpassung können unterschieden werden: Absorption (Verwirklichung ohne größere Anpassungsprozesse), Transformation (Neuschaffungen oder umfassende Veränderungen von Institutionen) oder Trägheit. In diesem Fall erfolgen keine Anpassungen, weil der hohe Anpassungsdruck zu Verweigerung oder Handlungsunfähigkeit führt (vgl. Wasner 2005: 22ff.). Dieses Modell institutioneller Anpassungsprozesse ist nicht nur auf europäischer Ebene anwendbar, sondern ebenso auf globaler.



Die Weltbank als prägender Akteur der Rentenreformen

Prägende Akteure für die Ausgestaltung der Institutionen der Alterssicherung in postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten waren die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und andere internationale Organisationen. Im folgenden sollen die Wandlungsprozesse aufgezeigt werden, die in den Institutionen der Alterssicherung der Rente in Polen, Tschechien und Ungarn durch das Einwirken der globalen Akteure erfolgt sind.

1994 publizierte die Weltbank unter dem Titel »Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth« eine Art Leitfaden für Rentenreformen. Als das Zukunftsmodell für Rentensysteme wurde ein Drei-Säulen-Modell propagiert:

	Säule I: für alle verpflichtend, öffentlich verwaltet	Säule II: für alle verpflichtend, privat verwaltet	Säule III: freiwillig
Aufgaben	Umverteilung + Teilversicherung	Vermögensbildung + Teilversicherung	Vermögensbildung + Teilversicherung
Form	Den Bedürfnissen angepasste Sicherung der Mindestrente (garantierte Mindestrente oder Einheitsrente)	Persönlicher Sparplan oder Beschäftigungsplan	Persönlicher Sparplan oder Beschäftigungsplan
Finanzierung	steuerfinanziert	ausschließlich Kapitalbildung, staatlich reguliert	ausschließlich Kapitalbildung

(Quelle: nach Weltbank, 1994: 15)

Zur Verwirklichung dieses Drei-Säulen-Modells wurden verschiedenen Gruppen von Staaten entsprechende Empfehlungen gegeben (je nach Entwicklungsstand bzw. Stabilität der Renteninstitutionen).

Das Rentenreformkonzept der Weltbank sieht für die Länder Osteuropas konkrete Maßnahmen vor, die vor allem zur wirtschafts- und finanzpolitischen Konsolidierung beitragen sollen. Im Einzelnen wird gefordert:

- Die Reduzierung der Rentenleistungen,
- die Erhöhung des Rentenalters,
- die Veränderung der Steuerbasis,
- eine Trennung der verschiedenen sozialen Sicherungsmechanismen,

- die Abschaffung von Reservefonds, die geringe oder negative Einkünfte erzielen,
- ein schnelles Absenken der durchschnittlichen Lohnersatzrate (von 50–70% auf 35–40%),
- die Kürzung der Beitragssätze,
- die Verringerung der Verschuldung im sozialen Sicherungssystem,
- die Einführung von Einheitsrenten und
- die Einführung einer Regelung, nach der Arbeitnehmer 50 Prozent der Rentenbeiträge übernehmen.

Die Einführung einer 2. Säule soll in diesen Gesellschaften auch einem »erzieherischen« Ziel dienen: Damit sollte das Signal für die Bürger gesetzt werden, dass sie selbst Verantwortung für ihre Altersversorgung übernehmen müssen und die Versorgungsinstanz Staat nur eine begleitende Funktion hat.

Ähnliche Präferenzen wie die Weltbank zeigte auch andere internationale Organisationen, wie beispielsweise der Internationale Währungsfonds und die ILO, und viele andere Wirtschaftsinstitute wie in Deutschland beispielsweise die Deutsche Bank. Und die geballte Einflussnahme zeigte Wirkung.

Die Weltbank war also ein äußerst machtvoller Akteur, dessen einflussreiche Position durch zwei entscheidende Ressourcen determiniert war: Know-How und finanzielle Ressourcen (verbunden mit der Möglichkeit, diese finanzielle Unterstützung auch zu versagen). Und die Handlungsorientierung dieser Akteure war – ihrer Funktionslogik entsprechend – rein wirtschaftspolitisch.

In Tschechien, Polen und Ungarn wurden die entsprechenden Rentenreformen Ende der 90er Jahre durchgeführt. Alle drei Staaten hatten mit den typisch postsozialistischen Problemlagen (wie hoher Arbeitslosigkeit, einem hohen Anteil von Schattenwirtschaft, finanziellen Schieflagen in der Rentenkasse usw.) zu kämpfen. Zur Bewältigung dieser Probleme wurde die Unterstützung der Weltbank von den meisten postsozialistischen Regierungen dankbar angenommen. In Ungarn wurden die Rentenreformen vom Finanzministerium mit direkter Unterstützung von Beamten der Weltbank erarbeitet. In Polen wurde das dazu bevollmächtigte Amt von einem abgeordneten Weltbankbeamten geleitet und arbeitete eng mit dem Arbeitsministerium zusammen.

In Tschechien dagegen war der Widerstand gegen die Einflussversuche von Weltbank und IWF zunächst groß. Vaclav Klaus wehrte sich dagegen, vorgegebene Modelle zu kopieren, orientierte sich dagegen am britischen Vorbild. Tschechien konnte sich den Widerstand gegen die Einflüsse der Weltbank und des IWF deshalb »leisten«, weil Tschechien keine nennenswerte Verschuldung hatte. Weder die wirtschaftliche, noch die soziale Entwicklung waren so kritisch, dass Experten internationaler Organisationen einen Ansatzpunkt zur unmittelbaren Einmischung ge-

habt hätten. Letztendlich konnte sich auch in Tschechien die Weltbankkonzeption durchsetzen – einfach aufgrund des Regierungswechsels.

Die Strategie bei den Rentenreformen in den postsozialistischen Staaten bestand darin, das Rentensystem in zwei Komponenten zu teilen. Damit war auch eine Teilprivatisierung des Rentensystems verbunden. Dabei wurde der eine Teil – die staatliche Rentenversicherung – im Umlageverfahren belassen und ein anderer Teil in ein kapitalgedecktes Versicherungssystem in der Hand privater Versicherungsgesellschaften umgewandelt. Es wurde also eine zweite Säule nach den Vorgaben der Weltbank geschaffen.

Exemplarisch wird hier das alte und neue Rentensystem in Polen gegenübergestellt, um die Veränderungen zu verdeutlichen.

Vergleich des alten und des neuen Rentensystems in Polen:

	altes System	neues System
Beitragszahler	Arbeitgeber	Arbeitgeber + Arbeitnehmer
Finanzierung	nach dem Umlageverfahren	Kombination aus Umlageverfahren (12,22 %) und Kapitaldeckungsverfahren (7,3 % des Lohns)
Basis der Rentenberechnung	10 Jahre des durchschnittlichen Einkommens	Lebenseinkommen
Rentenalter	viele Frühverrentungsmöglichkeiten; tatsächliches Rentenalter 59 Jahre bei Männern und 55 bei Frauen	65 Jahre für Männer, 60 für Frauen für fast alle Arbeitnehmer
Erster Kontakt mit ZUS	bei der Verrentung	ab Arbeitsantritt, jährlicher Report von der ZUS
Rentenformel	DB: festgelegte Leistungen	basiert auf mathematisch ermittelter Jahresrente unter Verwendung geschlechtsunspezifischer Sterbetafeln

(Quelle: nach Chlon-Dominiczak, 2002: 118)

In einem entscheidenden Punkt wurde jedoch von der Vorgabe der Weltbank erheblich abgewichen: die erste Säule wurde nicht im Sinne einer Grundsicherung gestaltet, sondern hier wurde das Versicherungsprinzip gegenüber früher verstärkt. Die Beitragshöhe und -dauer wirkt sich sehr viel stärker als früher auf die Höhe der Rentenbezüge aus. Diese Abweichung vom Weltbank-Konzept hat entscheidende

Konsequenzen für die soziale Sicherung im Alter. Vor allem das Ziel einer Grundversicherung im Alter wurde damit zur Disposition gestellt. Detailliert werden diese Probleme unten im Kontrast zu den Anforderungen der EU in Bezug auf die Rentenreformen erläutert.

Die EU als Mitgestalter

Die Rentensysteme wurden also nach der Weltbank-Konzeption umgestaltet; wenn auch mit einer entscheidenden Abweichung (Versicherungsprinzip in der ersten Säule). Die globalen Akteure konnten sich also im Großen und Ganzen durchsetzen. Ein nächster wichtiger Schritt für die Gesellschaften Polens, Tschechiens und Ungarns war der Beitritt zur Europäischen Union. War die EU schon bisher ein mächtiger Akteur bei der Gestaltung verschiedener Institutionen in diesen Gesellschaften, so kommt der Europäisierung nun noch eine verstärkte Wirkung zu. Und das Einwirken der EU bezieht sich nun auch verstärkt auf die Renteninstitutionen. Auch im Fall der EU liegt eine klare Konzeption vor, wie Rentenreformen in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden sollen. Diese Konzeption wurde in elf Zielen formuliert, wie sie in der Mitteilung »Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise« dargelegt wurden.

Diese Ziele sollen umgesetzt werden mit der Methode der offenen Koordinierung, die insofern als »institutionenschonend« betrachtet werden kann, als Pfadabhängigkeiten respektiert werden. Das heißt, den Mitgliedstaaten bleibt es überlassen, auf welche Art und Weise sie diese Ziele umsetzen. Trotz dieser »soften« Regulierung stellt sich natürlich auch hier das Problem, inwieweit Anforderungen der EU auf nationalgesellschaftlicher Ebene umgesetzt werden können, inwieweit also Institutionen anpassungsfähig sind. Im Folgenden sollen die elf Ziele im Hinblick auf diese Frage näher in Augenschein genommen werden. Zur Analyse dieser institutionellen Anpassungsfähigkeit wird auf die oben geschilderte Anpassungsmechanismen (Absorption, Transformation, Trägheit) zurückgegriffen.

Ziel 1: Soziale Inklusion

Ziel 1 bezieht sich auf soziale Inklusion: Das Rentensystem sollte sicherstellen, dass ältere Menschen nicht dadurch, dass sie aus dem Arbeitsleben ausscheiden, von Armut bedroht sind und in den Genuss eines angemessenen Lebensstandards gelangen, am wirtschaftlichen Wohlstand ihres Landes teilhaben und aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilnehmen können.

In allen postsozialistischen Mitgliedstaaten der EU ist momentan das Armutsrisiko bei Rentnern geringer als das der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter. Aufgrund der bislang geltenden Rentenregelung weisen die Rentnhöhen eine relativ geringe Differenzierung auf, sie sind nicht sehr hoch, ermöglichen aber einen Lebensstandard deutlich über der Armutsgrenze. Im Vergleich dazu ist das Armutsrisiko im erwerbstätigen Alter erheblich höher. Die erwerbstätige Bevölkerung ist den wirtschaftlichen Schwankungen, Arbeitslosigkeit und anderen Arbeitsmarktrisiken ausgesetzt. Die Einkommensdifferenzierung ist bei ihnen wesentlich höher als in der Rentnergeneration.

Diese Situation veranlasst die Regierungen Tschechiens, Polens und Ungarns in ihren Nationalen Strategieplänen dazu, Ziel 1 als unproblematisch zu erachten. Dabei haben sie mit den Rentenreformen Regeln geschaffen, die gerade das Problem der Altersarmut in Zukunft anwachsen lassen wird. Die Minderung der Rente in der staatlichen Rentenversicherung soll durch private Rentenversicherungen abgefangen werden. Dieser Ausgleich wird aber nur bei Normal-Erwerbs-Biographien möglich sein. Durch die wirtschaftliche Transformation kann diese jedoch nicht mehr als Regelfall erwartet werden; Arbeitslosigkeit und nicht-reguläre Beschäftigung sind verbreitete Phänomene, die nicht nur zu geringen Ansprüchen im staatlichen System führen, sondern auch kaum Kapitalbildung in privaten Rentenversicherungen erlauben. Das momentan hohe Armutsrisiko bei der erwerbstätigen Bevölkerung wird sich nach dem Rentenantritt noch verschärfen.

Ziel 2: Zugang zu angemessenen Rentensystemen

Der Zugang zu angemessenen Rentensystemen wurde in den alten Mitgliedstaaten vor allem verstanden als Ausbau einer 2. und 3. Säule der Rentenversicherung. In den neuen Mitgliedstaaten stellt sich die Situation etwas anders dar: Hier wurde schon in das verpflichtenden staatliche System eine Komponente eingebaut, die mehr oder weniger der 3. Säule entspricht.

Die Regierungen Tschechiens, Ungarns und Polens gehen in ihren Nationalen Strategieplänen davon aus, dass mit den Rentenreformen und der Schaffung verschiedener Systeme Zugang zu angemessenen Rentensystemen geschaffen wurde. Dabei werden betriebliche Rentenversicherungssysteme gar nicht berücksichtigt. Die Tatsache, dass die Konzeption des Drei-Säulen-Modells der EU und der Weltbank nicht übereinstimmen, wird somit zur »Stolperfalle« der Anpassung an europäische Anforderungen.

	Weltbank	EU
Säule I	für alle verpflichtend, öffentlich verwaltet	für alle verpflichtend, öffentlich verwaltet
Aufgaben:	Umverteilung und Teilversicherung	Umverteilung und Teilversicherung (aber: überwiegender Teil!)
Form:	Den Bedürfnissen angepasste Sicherung der Mindestrente (garantierte Mindestrente oder Einheitsrente)	Haupteinkommensquelle im Alter
Finanzierung:	steuerfinanziert	steuer- oder beitragsfinanziert
Säule II:	für alle verpflichtend, privat verwaltet	freiwillig, betrieblich
Aufgaben:	Vermögensbildung und Teilversicherung	Vermögensbildung und Teilversicherung
Form:	Persönlicher Sparplan oder Beschäftigungsplan	Betriebliche Rentenpläne, von Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert
Finanzierung:	ausschließlich Kapitalbildung, staatlich reguliert	Kapitalbildung, betrieblich oder überbetrieblich reguliert
Säule III:	keine Unterschiede	

Ziel 3: Solidarität

Das Ziel der Solidarität hat zwei Zielrichtungen: Die intergenerationale Solidarität bezieht sich auf den Generationenvertrag, die Akzeptanz der Umverteilung zwischen den Generationen. Dies ist in Anbetracht belasteter Rentenkassen von besonderer Brisanz, weil die Gefahr besteht, dass die Umverteilung insbesondere die momentan erwerbstätige Bevölkerung in besonderer Weise belastet. Die intragenerationale Solidarität bezieht sich vor allem auf die Bereitschaft der Rentner, Umverteilungen zugunsten derer zuzulassen, die nur geringe Rentenansprüche haben.

Problematisch ist im Hinblick auf die intergenerationale Solidarität die geringe Bereitschaft der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter, Versicherungsbeiträge zu zahlen. Diese Vermeidung trägt nicht nur dazu bei, im Moment die Finanzierung

der staatlichen Rentenversicherung zu unterminieren, sondern lässt für die Zukunft auch verstärkte Altersarmut erwarten.

Im Hinblick auf die intragenerationale Solidarität sind momentan noch starke Umverteilungsmechanismen wirksam. Sobald die Rentenreformen ihre Wirkung entfalten, werden diese Umverteilungsmechanismen weitgehend außer Kraft gesetzt, das Versicherungsprinzip wird wesentlich bestimmender als bisher. Die dazu kommende Teilprivatisierung der Rente verstärkt dies zusätzlich.

Die durchgeführten Rentenreformen haben die Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen also wesentlich geschwächt. Als Ansätze zur Vermeidung dieses Defizits verweisen die Regierungen in ihren Strategieplänen auf die Einführung der Swiss Indexation, der von der Weltbank vorgeschlagenen Rentenanpassungsformel.

Ziel 4: Beschäftigung

Der Bezugspunkt des Ziels 4 sind die Vorgaben zur Beschäftigung der Lissabon-Strategie. Beschäftigungsförderung ist vor allem durch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Schwarzarbeit zu erreichen. Beides will die polnische Regierung insbesondere mit der Senkung der Lohnnebenkosten angehen, weil diese als das größte Hindernis zur Schaffung neuer Beschäftigung erachtet werden. Nähere Angaben zum konkreten Vorgehen werden in den Strategieplänen jedoch nicht gemacht (Tschechien und Ungarn). Die Arbeitslosigkeit soll – so hofft man – durch das Wirtschaftswachstum sinken.

Ziel 5: Verlängerung des Erwerbslebens

Die Verlängerung des Erwerbslebens dient nicht nur dem Zweck, die finanzielle Basis des Rentensystems zu stärken, sondern soll auch die individuellen Rentenansprüche konsolidieren. Die Beschäftigungsförderungsmaßnahmen sollten deshalb Arbeitnehmer im Alter zwischen 55 und 64 Jahren besonders berücksichtigen. Daneben ist eine Erhöhung des Rentenalters anzustreben. Dieses Ziel ist in den postsozialistischen Staaten deshalb von besonderer Bedeutung, weil hier das Rentenalter und die Beschäftigungsquote der 55 bis 64 Jährigen besonders niedrig ist. In der wirtschaftlichen Transformationsphase wurde die Frühverrentung als Instrument zur Reduktion der Arbeitslosenzahlen genutzt. Änderungen der Gesetzeslage, die nach wie vor Frühverrentung relativ attraktiv macht, sind geplant. Die Anhebung des Rentenalters wurde verwirklicht und es werden Pläne erarbeitet, Frühverrentung nicht weiter als arbeitsmarktpolitisches Instrument zu nutzen. Ins-

gesamt ist die Verlängerung des Erwerbslebens aber eine Aufgabe, die es noch zu bewältigen gilt.

Ziel 6: Nachhaltigkeit der Rentensysteme

Ziel 6 bezieht sich auf die Unterstützung der finanziellen Stabilität des Rentensystems in Bezug auf die öffentlichen Finanzen. Dies kann im einzelnen bedeuten, dass die Haushaltsdefizite zurückgefahren werden müssen. Es kann aber auch im Anlegen von Rentenreservefonds bestehen.

Probleme stellen vor allem die umstellungsbedingten Mindereinnahmen in der staatlichen Rentenversicherung dar. Mehreinnahmen könnten durch die Verringerung der Arbeitslosigkeit und durch die Bekämpfung des schwarzen und grauen Arbeitsmarkts und damit verbunden eine Erhöhung der Beitragsdisziplin erzielt werden. Kurz- und mittelfristig können unter den Bedingungen massiver Defizite kaum Reserven für die zu erwartende »demographische Krise« gebildet werden.

Ziel 7: Gleichgewicht zwischen Erwerbstätigen und Personen, die sich im Ruhestand befinden

Ziel 7 bezieht sich auf das Gleichgewicht zwischen aktiven Erwerbstätigen und Personen, die sich im Ruhestand befinden. Dieses Ziel geht also in dieselbe Richtung wie die Förderung der Solidarität zwischen den Generationen, hat aber eine stärker finanzielle und wirtschaftspolitische Ausrichtung. Im Einzelnen kann dies bedeuten, die erwerbstätige Bevölkerung finanziell zu entlasten – durch Begrenzung der Rentenversicherungsbeiträge oder der Steuerlast. Zum anderen ist aber auch die Begrenzung des Anstiegs der Renten ein Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. In Polen, Tschechien und Ungarn wurde das Versicherungsprinzip verstärkt und die Swiss Indexation in Bezug auf die Rentenanpassung eingeführt. Die prinzipielle Ungleichverteilung der Lebensrisiken zu Ungunsten der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter kann nach Ansicht der Regierungen durch rentenpolitische Maßnahmen nicht außer Kraft gesetzt werden. Gerade an dieser Stelle wird die Blindheit gegenüber den mit den Rentenreformen geschaffenen Problemen deutlich: Die aktuell erwerbstätige Bevölkerung ist momentan dadurch benachteiligt, dass sie dem hohen Arbeitsmarktrisiko (und damit dem stark angestiegenen Armutsrisiko) ausgesetzt ist. Ihre riskante Lebenssituation wird aber auch mit dem Eintritt in den Ruhestand nicht aufgehoben, vielmehr setzt sich im Ruhestand dieses noch vermehrt fort: Wer es im Lauf der Erwerbsbiographie nicht geschafft hat (und die Voraussetzungen dafür haben sich erheblich verschlechtert, nicht nur aufgrund der Arbeitsmarktsitu-

ation, sondern auch aufgrund der veränderten Rentenbedingungen) die erforderlichen Ansparungen zu erwirtschaften, hat mit einem hohen Altersarmutsrisiko zu rechnen.

Ziel 8: Adäquater Rechtsrahmen für das Alterssicherungssystem

Ziel 8 bezieht sich auf die Schaffung eines adäquaten Rechtsrahmens für die Alterssicherungssysteme.

In den nationalen Strategieplänen geht es vor allem um den Rechtsrahmen für den privaten, kapitalgedeckten Teil des staatlichen Rentensystems. In Tschechien wurden hier bereits Regelungen geschaffen, die die Versicherungen zu einer jährlichen Offenlegung der Gewinne/Verluste verpflichten, ebenso wie zu einer Garantie des Kapitalbestandes. Ungarn gibt für die Rentenversicherungen Investitionsgrenzen (im Hinblick auf riskantere Anlageformen) vor; Auszahlungsmodalitäten und ähnliches sind noch nicht geregelt. Die polnische Regierung sieht ihre Aufgabe lediglich darin, Bedingungen für das Funktionieren des Kapitalmarkts und damit die Grundlagen für zufrieden stellende Renditen zu schaffen. Die anderen Säulen werden in den Überlegungen nicht berücksichtigt.

Ziel 9: Flexibilität

Ziel 9 bezieht sich auf die notwendige Flexibilität des Rentensystems. Diese soll die räumliche Mobilität der Arbeitnehmer gewährleisten und auch neue Beschäftigungsformen und deren angemessene Einbeziehung in das Rentensystem berücksichtigen.

In Tschechien, Polen und Ungarn sind prinzipiell alle Erwerbstätigen vom staatlichen Rentensystem erfasst. Dies gilt auch für Teilzeitbeschäftigung, atypische Beschäftigung und selbständige Arbeit. Flexibilität des Rentensystems ist insofern bei Beschäftigungswechsel gegeben. In Polen ist die Flexibilität an einer Stelle erheblich eingeschränkt: Das Rentensystem für Landwirte stellt ein Hindernis beim Wechsel der Beschäftigung von oder in die Landwirtschaft dar.

Flexibilität kann in den Rentensystemen als weitgehend verwirklicht betrachtet werden. Die Arbeitsmarktsituation, in deren Kontext die Rentenreformen entstanden, wurde in diese Reformen einbezogen.

Auf die Mobilität über die Landesgrenzen hinweg wird in den nationalen Strategieplänen nicht eingegangen.

Ziel 10: Gleichbehandlung von Männern und Frauen

Ziel 10 bezieht sich auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Rentensystem. Der Gleichbehandlungsgrundsatz bringt für Frauen eher Nachteile mit sich. Ihre früheren Privilegien, die sie im Rentensystem genossen, fallen damit weg. Sie sind darüber hinaus auch stärker von den Problemen am Arbeitsmarkt betroffen. Dies wird sich in den künftigen Rentnergenerationen zum Nachteil der Frauen auswirken.

In Tschechien, Ungarn und Polen wurde das Rentenalter der Frauen auf das der Männer angehoben. Auch Erziehungszeiten können nun von beiden Elternteilen auf die Rente angerechnet werden. Die Gleichbehandlung der Geschlechter wurde insofern verwirklicht. Frauen werden aufgrund der Stärkung des Versicherungsprinzips weitere Nachteile in Kauf nehmen müssen (kürzere Beitragszeiten, geringere Löhne). Die bisher schon höhere Armutsquote von Frauen im Rentenalter wird künftig noch ansteigen.

Alle drei Regierungen verweisen darauf, dass die soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern am Arbeitsmarkt entsteht und deshalb der Arbeitsmarkt auch der Ort sein müsse, auf dem diese Probleme angegangen werden sollten.

Ziel 11: Transparenz

Ziel 11 bezieht sich auf die Transparenz des Rentensystems in zweifacher Hinsicht: Transparenz für den »Endverbraucher«, also für die Rentner und die Rentenversicherten und ihre Ansprüche. Andererseits betrifft die Transparenz auch die »makroökonomische Steuerung« des Rentensystems. Politik und Wirtschaft sollen über die Entwicklung des Rentensystems zutreffend informiert werden.

Im Hinblick auf die Information für »Endverbraucher« zeigt sich in den postsozialistischen Staaten ein relativ einheitliches Bild: Im Zuge der Umstellung des Rentensystems war eine umfassende Aufklärung der Bevölkerung notwendig. Die Bereitstellung der entsprechenden Information in den Medien und Internet ist seither gesichert. Individuelle Informationen über die persönlichen Rentenanwartschaften werden jedoch nicht in allen Staaten gegeben.

Ein etwas differenziertes Bild ergibt sich bei den Informationen über die »makroökonomische Steuerung« des Rentensystems. In Tschechien wurde ein Expertenstab eingerichtet, der ständig über die Entwicklungen des Rentensystems berichtet. Diese Informationen sind auch im Internet abrufbar. In Polen und Ungarn wurden ähnliche Expertenstäbe geschaffen, bisher gibt es aber nur Planungen über deren konkrete Tätigkeit.

Rentensysteme zwischen Weltbank- und EU-Konzeption

Betrachtet man die einzelnen Ziele der offenen Koordinierung, so zeigt sich folgendes Bild:

Man hält nach Transformationsprozessen weitgehend vergeblich Ausschau. Dort, wo sie erfolgen, sind sie nur in eingeschränktem Umfang zu beobachten. Es überwiegt »Trägheit«, die Staaten sind nicht in der Lage, die Ziele der EU umzusetzen. Dort, wo Absorption vorliegt, ist dies auf die jüngst erfolgten Rentenreformen und ihre Begleitumstände zurückzuführen.

Betrachtet man die Anpassungsprobleme im Hinblick auf einzelne Ziele der EU-Rentenreformvorgaben, so zeigt sich, dass das Einwirken unterschiedlicher Akteure – einerseits globale Akteure wie die Weltbank und andererseits die EU – mit unterschiedlichen Reformkonzepten zu einer geringen Anpassungsfähigkeit in manchen Bereichen geführt haben.

Die postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten folgten in ihren Rentenreformen den Imperativen der Wirtschaftspolitik. Die Reformen der Alterssicherung dienten insofern weniger dazu, die soziale Absicherung im Alter zu gewährleisten, also vielmehr der volkswirtschaftlichen Konsolidierung und Stabilisierung. Die fast ausschließlich wirtschaftspolitische Orientierung der entsprechenden Institutionen brachte jedoch erhebliche Einbußen dort mit sich, wo soziale Ausgleichsmechanismen erforderlich wären.

Deutlich wurde dies nach dem Beitritt zur EU. Mit diesem Beitritt sind die neuen Mitgliedstaaten auch verpflichtet, die von der EU festgelegten Ziele der Rentenreformen umzusetzen. Diese Leitlinien haben nicht nur die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zum Ziel, sondern sind auch an sozialpolitischen Zielen orientiert. Das »europäische Sozialmodell« – zwar inhaltlich wenig spezifiziert – steht für die gesellschaftliche Solidarität und die Akzeptanz von Umverteilungsmechanismen. Damit ist eine klare Abgrenzung gegenüber den Leitlinien der Weltbank gegeben. Unterschiede ergeben sich aber nicht nur in den großen Leitlinien, sondern auch im Detail – wie oben gezeigt – in der Konzeption des Drei-Säulen-Modells.

Das Problem bei der Anpassung an EU-Normen besteht also nicht nur darin, dass die Leitlinien weiter gehen (in Richtung sozialer Umverteilung) als die Vorgaben der Weltbank, sondern auch darin, dass sie in ihrer wirtschaftspolitischen Ausrichtung nicht direkt übereinstimmen.

Rentensysteme als Reibungsfläche zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Umsetzung der Konzeption der Weltbank war in erster Linie gedacht zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen. Es zeigt sich jedoch, dass die Rentenkassen – aufgrund der umstellungsbedingten Ausfälle – arge Defizite verzeichnen. Auch die über die Weltbankkonzeption hinausgehende Stärkung des Versicherungsprinzips konnte hier noch keine Abhilfe schaffen. Ausgeglichene Rentenkassen sind erst in einigen Jahren zu erwarten. Die jetzt notwendige Bildung von Rücklagen kann unter diesen Bedingungen nicht erfolgen.

Zudem bringt die Einführung der privaten, kapitalgedeckten Versicherungen im Hinblick auf soziale Absicherung vielfältige Probleme mit sich. Zum einen sind diese Versicherungen stark abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem von der Entwicklung der Aktienkurse. Die Höhe des im Rentenalter verfügbaren Kapitals ist unter diesen Voraussetzungen ungewiss. Zudem war in der kurzen Zeit des Bestehens der Regelung einer verpflichtenden Absicherung auf dem privaten Kapitalmarkt sowohl in Polen, als auch in Tschechien und Ungarn eine starke Marktberreinigung zu beobachten: Die ursprünglich relativ breite Palette von Versicherungsanbietern schrumpfte relativ schnell auf einige wenige Anbieter und Fonds zusammen. Die Auswahl im Hinblick auf verschiedene Risikoklassen ist damit relativ begrenzt.

Private, kapitalgedeckte Versicherungen bieten keinerlei Umverteilungsmöglichkeiten. Die Möglichkeiten, soziale Exklusion im Alter zu vermeiden, sind mit dieser Regelung erheblich geschrumpft. Dieses Problem betrifft in besonderer Weise Frauen: Da in privatwirtschaftlichen Versicherungen versicherungsmathematische Prinzipien angewandt werden, führt ihre höhere Lebenserwartung zu geringen Alters-einkünften. Zudem schlagen hier Ausfallzeiten (für Kindererziehung und ähnliches) stärker zu Buche als im Sozialversicherungssystem, ihre Benachteiligung am Arbeitsmarkt wird durch diese Mechanismen weiter verstärkt.

Die »endgültige« Lösung für das Alterssicherungsproblem in Tschechien, Polen und Ungarn ist mit den erfolgten Rentenreformen noch nicht gefunden worden. Die stark wirtschaftspolitische Ausrichtung der Reformen, die die Umverteilungsmechanismen stark eingeschränkt hat, verursacht nun erheblichen Anpassungsdruck an die Vorgaben der Europäischen Union. Solidaritäts- und Umverteilungsfunktionen müssen in diesem europäischen Kontext wieder integrativer Bestandteil der Alterssicherungsinstitutionen werden.

In diesem Sinne »schlägt« nun die Sozialpolitik zurück. Eine neue Balance zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Alterssicherung zu finden, wird die Aufgabe der nächsten Jahre sein.

Literatur

- Augusztinovics, Mária u.a. (2002), »The Hungarian Pension System Before and After the 1998«, in: Fultz, Elaine (Hg.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Bd. 1, Restructuring With Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest, S. 25–93.
- Bräuninger, Dieter (2002), *Bevölkerungsentwicklung und Rentenreformen in den großen mitteleuropäischen Ländern*, Deutsche Bank Research, <http://www.dbresearch.de> (28.5.2007).
- Chand, Sheetal K./Jaeger, Albert (1996), *Ageing Populations and Public Pension Schemes*, IMF Occasional Paper No. 147.
- Chlon-Dominiczak, Agnieszka (2002), »The Polish Pension Reform of 1999«, in: Fultz, Elaine (Hg.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Bd. 1, Restructuring With Privatization: Case Studies of Hungary and Poland, Budapest, S. 95–205.
- Deacon, Bob (2000), »Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization«, *Journal of European Social Policy*, Jg. 10, H. 2, S. 146–161.
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey.
- Ferge, Zsuzsa/Juhász, Gábor (2004), »Accession and Social Policy: The Case of Hungary«, *Journal of European Social Policy*, Jg. 14, H. 3, S. 233–251.
- Fuchs, Deike/Moro, Marek/Straubhaar, Thomas (2002), »Die EU-Sozialpolitik im Lichte der Osterweiterung: Das Beispiel der Rentenpolitik«, in: Hasse, Rolf u.a. (Hg.), *Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung*, Baden-Baden, S. 149–162.
- Fultz, Elaine (2002), »Pension Reform in Hungary and Poland: A Comparative Overview«, in: dies. (Hg.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Bd. 1, Restructuring With Privatization: Case Studies of Hungary and Poland, Budapest, S. 11–23.
- Gern, Klaus-Jürgen (2002), »Recent Developments in Old Age Pension Systems. An International Overview«, in: Feldstein, Martin/Siebert, Horst (Hg.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago/London, S. 439–478.
- Green Cowles, Maria/Risse, Thomas (2001), »Transforming Europe: Conclusions«, in: dies. (Hg.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaka/London, S. 217–237.
- Hausner, Jerzey (2002), »Poland. Security through Diversity«, in: Feldstein, Martin/Siebert, Horst (Hg.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago/London, S. 349–364.
- Leibfried, Stephan (1990), »Sozialstaat Europa? Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes«, *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Vorsorge*, Jg. 9, S. 295–305.
- Lessenich, Stefan (1994), »Three Worlds of Welfare Capitalism – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien«, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 35, H. 2, S. 224–244.
- Kvist, Jon (2002), »Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom?«, in: Fultz, Elaine (Hg.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Bd. 1, Restructuring With Privatization: Case Studies of Hungary and Poland, Budapest, S. 301–318.
- Mácha, Martin (2002), »The Political Economy of Pension Reform in the Czech Republic«, in: Fultz, Elaine (Hg.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Bd. 2, Restructuring With Privatization: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia, Budapest, S. 75–112.
- McHale, John (2002), »Comment on Chapters 11, 12 and 13«, in: Feldstein, Martin/Siebert, Horst (Hg.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago/London, S. 432–436.
- Müller, Katharina (2002), »Beyond Privatization. Pension Reform in the Czech Republic and Slovenia«, *Journal of European Social Policy*, Jg. 12, H. 49, S. 293–306.

-
- Potůček, Martin (2002), »Accession and Social Policy: The Case of the Czech Republic«, in: Fultz, Elaine (Hg.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Bd. 1, Restructuring With Privatization: Case Studies of Hungary and Poland, Budapest, S. 253–266.
- Risse, Thomas/Green Cowles, Maria/Caparoso, James (2001), »Europeanization and Domestic Change: Introduction«, in: dies. (Hg.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaka/London, S. 1–20.
- Rocha, Roberto/Vittas, Dimitri (2002), »The Hungarian Pension Reform. A Preliminary Assessment of the First Years of Implementation«, in: Feldstein, Martin,/Siebert, Horst (Hg.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago/London, S. 365–400.
- Wasner, Barbara (2005), *Alterssicherung in Europa: Institutionenwandel durch Europäisierung?*, Münster.
- Weltbank (1994), *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford.