

Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau¹

Ursula Filipič

Einleitung

Die öffentliche Wahrnehmung mittel-, südost- und osteuropäischer Länder (MSOEL) verläuft in zweifacher Hinsicht einseitig: während einerseits im Zusammenhang mit der anstehenden EU-Erweiterung, Fragen der ökonomischen Entwicklung und Rechtsharmonisierung im Mittelpunkt stehen, wird sozialpolitischen Herausforderungen ein vergleichsweise geringes Interesse geschenkt. Andererseits ist die Diskussion von der einseitigen Fokussierung auf die Anpassung der Beitrittskandidaten an die wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Normen des »Westens« geprägt, während Rückwirkungen der Veränderungen im »Osten« auf den »Westen« vernachlässigt werden.

Im folgenden Beitrag geht es um eine Darstellung der Pensionsreformen in einigen MSOEL und die Untersuchung von eventuellen Implikationen für Österreich.

Pensionssysteme unter veränderten Bedingungen: die 1990er Jahre

Slovenien bzw. das ehemalige Jugoslawien, Ungarn, Polen und die ehemalige Tschechoslowakei verfügten bis Ende der 1980er Jahre über hoch entwickelte Systeme der sozialen Sicherheit. Deren Ursprünge reichten bis ins 19. Jahrhundert zurück, wobei sich Strukturen herausgebildet hatten, die dem österreichischen bzw. deutschen System sehr ähnlich waren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte die Vereinheitlichung der Pensionssysteme sowie deren schrittweise Ausweitung, so dass seit den frühen 1970er Jahren die Bevölkerung über Erwerbstätigkeit und Mitversicherung weitgehend einbezogen war. Im Unterschied zur Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme Polens, Ungarns und der CSSR nach dem sowjetischen Muster, etablierte sich im ehemaligen Jugoslawien, im Zuge der Ausweitung der Arbeiterselbstverwaltung, ein stark dezentralisiertes System der sozialen Sicherung. Ungeachtet aller Unterschiede, wiesen diese sozialen Sicherungssysteme einige Gemeinsamkeiten auf: Die Finanzierung der Leistungen erfolgte entweder aus dem Budget oder durch die seitens der Betriebe von der jeweiligen Lohnsumme abgeführten Beiträge. Arbeitnehmerbeiträge zur Pensionsversicherung gab es im wesentlichen nur in Ungarn sowie dem ehemaligen Jugoslawien. Die Gewerkschaften hatten eine wesentliche Rolle bei der Leitung und Administration des Gesundheitswesens. Ebenso spielten die staatlichen Betriebe eine wichtige sozialpolitische Rolle (Filipič 1999, 497–499).

Die tiefe wirtschaftliche Rezession in den MSOEL im Gefolge der politischen und wirtschaftlichen Veränderungen seit den ausgehenden 1980er Jahren war u.a. gekennzeichnet durch hohe Inflationsraten, sinkende Reallöhne und schnell steigende Erwerbslosigkeit.

Für die sozialen Sicherungssysteme hatten diese Entwicklungen weitreichende Folgen:

Erstens verringerte die Rezession die Einnahmen der Staatsbudgets beträchtlich. Die ökonomischen Ursachen dafür lagen darin, dass der geringere wirtschaftliche Output, wie auch die Beschäftigungs- und Reallohnrückgänge die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen deutlich verringerten. Zudem erschwerte die Privatisierung die Einhebung der Beiträge zur Sozialversicherung und erleichterte deren Hinterziehung. Auf politischer Ebene beförderte die neue und dominante Maxime, wonach die Rolle des Staates reduziert und die Umverteilungsmechanismen im Pensionssystem eliminiert werden sollten, eine Reduzierung der Sozialausgaben (Hagemeyer 1999, 40).

Zweitens verursachten die hohe Erwerbslosigkeit sowie die Maßnahmen zur Forcierung der Frühpensionierung mit dem Ziel der Entlastung der angespannten Lage auf den Arbeitsmärkten einen Anstieg der Anzahl von LeistungsbezieherInnen bei einem gleichzeitigen Rückgang der Anzahl von BeitragszahlerInnen. Somit waren auch die sozialen Sicherungssysteme mit erheblichen Problemen konfrontiert², an die sie angepasst werden mussten. Veränderungen können dabei auf drei Ebenen festgestellt werden:

Erstens kam es zur organisatorischen Umstrukturierung, bzw. im Falle der Erwerbslosenversicherung³, zur Einführung neuer Sozialversicherungsinstitutionen⁴.

Zweitens erfolgte angesichts der Finanzierungsprobleme die zunehmend restriktivere Ausgestaltung der Leistungsvoraussetzungen und -höhe. Dies gilt, neben der Erwerbslosen-, ganz besonders auch für die Pensionsversicherung. Maßnahmen beinhalteten, neben der Abschaffung bestehender Privilegien für bestimmte Gruppen, u.a. die Anhebung des Pensionsanfallsalters, die Verlängerung der Durchrechnungszeiträume sowie die Verschärfung der Voraussetzungen für die Früh- und Invaliditätspension.

Drittens wurden private Versicherungskomponenten v. a. in der Kranken- und in der Pensionsversicherung eingeführt, die sowohl auf die Stärkung der Eigenverantwortung der Einzelnen, wie auch deren Kostenbeteiligung abzielten. Dazu zählte, als eine Vorstufe für den späteren radikalen Umbau der Pensionssysteme, u.a. die Regelung der freiwilligen, privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge in Slovenien 1992 (mit der Durchführung wurde allerdings erst Anfang 1995 begonnen), in Polen (1997) und Ungarn (1993) und in der Tschechischen Republik 1994 (Ferge 1999, 233; Kuhelj 1996, 37-39; Zukowski 1999, 168f; Jelínek/Schneider 1999, 259).

Die Einführung verpflichtender, kapitalgedeckter Komponenten der Pensionsversicherung in einigen MSOEL⁵ ist die »Folge eines einzigartigen Institutionentransfers vom Süden in den Osten«, der von der Weltbank (WB) stark forciert worden ist (Müller 2000, 10), weshalb zunächst ein Blick auf einige lateinamerikanische Staaten erforderlich ist.

Pensionsreformen in Lateinamerika

Chile war 1981 das erste Land, in dem ein radikaler Umbau des Pensionssystems stattfand. Unter Bedingungen eines autokratischen Militärregimes erfolgte der Umbau des bisherigen, im Umlageverfahren finanzierten, auf ein kapitalgedecktes Drei-Säulen-System. Demnach wird im Rahmen der ersten, aus Steuern finanzierten Säule, nur noch eine begrenzte Zahl (300.000) von Sozialpensionen sowie ein garantiertes Pensionsminimum gewährt. Während die erste Säule schrittweise »auslaufen« wird, bildet die zweite Säule das Kernstück des neuen Pensionssystems. Während unselbständig Erwerbstätige und Beamte verpflichtend einbezogen sind, gilt dies für selbständig Erwerbstätige und Personen, die noch in der ersten Säule versichert waren, nur auf freiwilliger Basis. Die zweite Säule speist sich ausschließlich aus Beiträgen der Versicherten auf individuelle, kapitalgedeckte Konten bei frei zu wählenden privaten Pensionsfonds. Die Berechnung der Pensionshöhe erfolgt nach Erreichung des 60./65. Lebensjahres auf der Basis des akkumulierten Kapitals. Weitere Faktoren, die die Pensionshöhe beeinflussen, sind die von den Fonds erwirtschafteten Gewinne, sowie — je nach gewählter Pensionsform — die Lebenserwartung der Versicherten. Die dritte Säule bietet Möglichkeiten der freiwilligen, privaten und steuerlich begünstigten Altersvorsorge. Die Versicherten müssen auch die administrativen Kosten der Pensionsfonds tragen, welche rund fünf mal höher liegen als jene des früheren staatlichen Systems (Schulz-Weidner 1998, 823-830).

Im Unterschied zu Chile brachte der demokratische Entscheidungsfindungsprozess in Argentinien eine Reihe von Modifikationen des in Chile umgesetzten, von der Weltbank beeinflussten Modells mit sich. Die erste, umlagefinanzierte Säule enthält eine für alle Versicherten gleiche Basispension, die ab der Erreichung des 60./65. Lebensjahres und mindestens 30 Beitragsjahren ausbezahlt wird. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen sowie durch Steuern. Die zweite Säule bietet die Möglichkeit der Wahl zwischen einer zusätzlichen öffentlichen Pension im Rahmen der ersten Säule (berechnet aus dem Durchschnittsgehalt der/des Versicherten in den letzten zehn Jahren) und einer kapitaldeckungsfinanzierten »Normalpension«. Die Finanzierung erfolgt durch ArbeitnehmerInnenbeiträge, die auf individualisierte Konten bei einem privat gemanagten Pensionsfonds eingezahlt werden. Sie belaufen sich für beide Pensionen auf 11% der Bemessungsgrundlage. Auch in Argentinien besteht die dritte Säule aus steuerlich begünstigten privaten Vorsorgemöglichkeiten.

Das Argentinische Pensionsmodell unterscheidet sich grundlegend vom Chilenischen, u. a. in der Möglichkeit zur Substitution der zweiten Säule durch eine Ergänzung der ersten, der Beteiligung der ArbeitgeberInnen an der Finanzierung sowie der grundsätzlichen Beibehaltung der ersten Säule. Ähnlichkeiten bestehen aber zum einen in der großen Machtstellung der Regierungen Chiles und Argentiniens während der Reform und zum anderen in der Unterordnung der Pensionsreform unter makroökonomische Ziele, wie der Entlastung der nationalen Budgets, den erwarteten positiven Auswirkungen des erhöhten Sparens auf die Investitionen sowie das Wirtschaftswachstum im allgemeinen⁶ (Hujo 1999, 126-130).

Das Argentinische, und viel mehr noch das Chilenische Pensionsmodell, sind mit einer Reihe von sozialen Problemen behaftet, die mittlerweile selbst von der

Weltbank nicht mehr in Abrede gestellt werden (Orszag/Stiglitz 1999). Der Anteil jener Erwerbstätigen, die regelmäßig Beiträge zahlen, ist sehr gering und belief sich in Chile 1995 auf 56%, in Argentinien 1996 sogar nur auf 51%. Folglich ist damit zu rechnen, dass in Zukunft ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung über keine Alterssicherung verfügen wird. Die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen (30 Beitragsjahre in Argentinien) wird v.a. für Frauen, aber auch für die steigende Zahl jener, die, beispielsweise aufgrund von Erwerbslosigkeit oder atypischer Beschäftigung, über keine durchgängigen Versicherungszeiten verfügen, zunehmend schwieriger werden. Gleichzeitig sind die Sozialpensionen für jene, die aus der zweiten Säule herausfallen, in beiden Ländern völlig unzureichend: dies nicht nur, weil das vorgesehene Niveau nicht annähernd ein Existenzminimum garantiert, sondern weil sie zudem auf eine bestimmte Zahl von EmpfängerInnen limitiert sind (in Chile 300.000 in Argentinien 200.000). Ein weiteres schwerwiegendes Problem sind die enormen Umstellungskosten vom Umlageauf ein Kapitaldeckungsverfahren. Das daraus resultierende Budgetdefizit belief sich in Chile 1991 auf 5%, in Argentinien auf 3% des BIP. Ein weiteres Problem stellt der Sachverhalt dar, dass die Höhe der Alterspension nicht eingeschätzt werden kann, denn sie ist nicht nur von der Höhe des akkumulierten Kapitals, sondern von den Gewinnen des jeweiligen Fonds, der Entwicklung der Kapitalmärkte, dem Ausbleiben von Inflation und der Lebenserwartung abhängig. Das diesbezügliche Risiko wird in Chile jedoch zur Gänze auf die/den Versicherten abgewälzt (Hujo 1999, 130-133; Schulz-Weidner 1998, 830-834).

Abgesehen von den sozialpolitischen Implikationen ist auch problematisch, mit der Gestaltung des Pensionssystems makroökonomische Ziele wie eine höhere Sparquote und steigendes Wirtschaftswachstum zu verbinden, wie dies von Repräsentanten der Weltbank befürwortet wird (u. a. James 1996, 4f). Denn zum einen stellt sich die Frage, inwieweit es Aufgabe eines Pensionssystems sein kann, nicht nur die materielle Sicherung alter Menschen, sondern darüber hinaus auch die Erfüllung solcher Ziele zu gewährleisten. Zum anderen konnten bisher die unterstellten makroökonomischen »Vorzüge« der kapitalisierten Systeme weder theoretisch bestätigt, noch empirisch bewiesen werden. Wie von zahlreichen Autoren belegt, finden sich Schwachstellen, die für Umlagesysteme festgestellt wurden, ebenso oder noch verstärkt, in kapitalisierten Systemen (Beattie/McGillivray 1995, 7-20; Bugarič 1999, 1429-1433; Ribhegge 1999, 65f; Singh 1996, 29-45).

- (1) Kapitalisierte Systeme bieten keinen Schutz vor den Konsequenzen demographischer Veränderungen. Denn in diesem wie auch im umlagefinanzierten System geht es um die Verringerung des Konsums der Aktiven zugunsten der Auszahlung von Pensionen. Steigt die Anzahl der PensionistInnen und damit auch deren Konsum, und stagnieren bzw. verringern sich gleichzeitig die Beschäftigtenzahlen, kann sich dies negativ auf das aggregierte Sparen auswirken und somit zu Inflation und sinkenden Realpensionen führen.
- (2) Ein höheres Sparvolumen führt nicht automatisch zu mehr Investitionen und somit zu Wirtschaftswachstum. Wenngleich eine positive Korrelation zwischen dem kapitalisierten Pensionssystem und dem erhöhten Sparvolumen bestehen kann, ist diese nicht a priori gegeben⁷.
- (3) Eine positive Korrelation zwischen kapitalisierten Pensionssystemen und der Entwicklung von Kapitalmärkten kann nicht belegt werden. So hatte der Chi-

lenische Kapitalmarkt bereits vor 1981 eine deutliche Belebung erfahren, der Umbau des Pensionssystems kann sich auf diese Entwicklung positiv ausgewirkt haben, ein direkter Zusammenhang kann jedoch nicht nachgewiesen werden.

- (4) Die Argumentation, wonach kapitalisierte Pensionssysteme gerechter und sicherer wären als umlagefinanzierte sowie eine größere Wahlfreiheit böten, trifft nicht zu: denn die Individualisierung der Risiken in kapitalfinanzierten Systemen wird seitens deren Befürwortern meist ausgeblendet. Die Pensionshöhe ist de facto aber nicht nur von der Höhe der Einzahlungen der Einzelnen sondern auch vom wirtschaftlichen Erfolg der Pensionsfonds, dem persönlichen »Glück« bei der Wahl des Pensionsfonds, den Verwaltungskosten und der Qualität der staatlichen Kontrolle über die Gebarung der Fonds abhängig. Das individuelle Risiko wird angesichts der wenig entwickelten Kapitalmärkte in den MSOEL noch erhöht.

In einem verpflichtenden kapitalisierten Pensionssystem gibt es keinen Schutz vor Inflation und die Möglichkeiten der freien Wahl sind auf ein Minimum reduziert.

- (5) Nichtzuletzt ist auch die Annahme wenig stichhaltig, wonach die Rolle des Staates in einem kapitalisierten Pensionssystem reduziert werden könnte. Dessen Aufgabenstellung ist lediglich eine andere: während der Staat im Umlagesystem die Auszahlung der Pensionen sichern muss, ist er im Falle von kapitalisierten Systemen für den Schutz des akkumulierten Kapitals, v.a. des Wertes des Geldes, zuständig.

Während das »Chilenische Modell« bis in die frühen 1990er Jahre das Einzelbeispiel einer radikalen Reform zu bleiben schien, ist es seither zum, v.a. durch die Weltbank propagierten Paradigma nicht nur für lateinamerikanische Länder geworden. Wenn sich auch in anderen lateinamerikanischen Ländern das »Chilenische Modell« in seiner »Reinform« nur bedingt durchsetzen konnte⁸, so ist das Argentinische »Mix-System« für die MSOEL von Bedeutung (Hujo 1999, 121f). Ein Umbau wurde zunächst in Ungarn und später in Polen realisiert.⁹

... als Modellbeispiele für die MSOEL ...

Ungarn war das erste MSOEL, in dem 1997 ein radikaler Umbau des Pensionssystems auf teilweise Kapitaldeckung durchgeführt wurde. Ähnlich wie auch in Polen geschah dies unter massiver Intervention der Weltbank (Ferge 1999, 236).

Seither besteht das ungarische aus drei Säulen, wobei die *erste* nach wie vor ein staatliches, jedoch stark reduziertes System, darstellt. Im Rahmen der *zweiten* Säule werden Beiträge auf individuelle Konten bei kapitalgedeckten und privat administrierten Pensionsfonds eingezahlt. Diese sind für NeueinsteigerInnen in Erwerbsarbeit verpflichtend, alle anderen können wählen, ob sie in das neue System wechseln wollen oder nicht. Wenn ja, fließt rund ein Viertel der Beiträge in die zweite Säule. Nach Erreichung des Pensionsalters werden Lebensrenten ausbezahlt. In der *dritten* Säule wird die freiwillige, steuerlich begünstigte Altersvorsorge geregelt. Eine Mindestabsicherung in Form einer Art »Ausgleichszulage«, gibt es sowohl für Personen, deren Pension aus der ersten und zweiten Säule ein bestimmtes Minimum nicht erreicht, wie auch für Personen, die über mindestens 15

Versicherungsjahre verfügen: die Pension wird auf ein Minimum aufgestockt (Simonovits 1999, 218–220; Wörster 1998, 353f).

In Polen trat der radikale Umbau des Pensionssystems mit April 1999 in Kraft. Es besteht seither aus drei Säulen. Die *erste*, stark reduzierte, obligatorische Säule verbleibt unter staatlicher Administration und wird auch weiterhin im Umlageverfahren finanziert. Stark verändert wurde die Pensionsberechnung (Czepulis-Rutkowska 1999, 143–146). Dabei werden die Beiträge auf einem virtuellen Konto¹⁰ subsumiert. Die Höhe der Pensionen berechnet sich nach streng versicherungsmathematischen Kriterien aus der Summe der Beiträge (es gibt in der Regel keine beitragsfreien Zeiten) und ist zudem von der Lebenserwartung zum dem Zeitpunkt der Pensionierung abhängig. Im Falle einer gestiegenen Lebenserwartung sinken die Pensionen (Müller 2000, 7–10). Das Äquivalenzprinzip wurde dadurch deutlich gestärkt. Die Finanzierung der *zweiten*, obligatorischen, kapitalgedeckten Säule erfolgt durch Beiträge der ArbeitnehmerInnen, die in persönliche, bei privaten Pensionsfonds errichtete Konten fließen. In der *dritten* Säule wird die freiwillige private Altersvorsorge geregelt (Zukowski 1999, 160).

Wenngleich weder in Ungarn noch in Polen die Einführung des »Chilenischen Modells« durchgesetzt werden konnte, ist der Umbau in beiden Ländern mit beträchtlichen Kosten verbunden. In Ungarn muss für die aus der Beitragsverringering in der ersten Säule resultierenden Defizite das Staatsbudget aufkommen. Einen diesbezüglichen Kredit der Weltbank samt Zinsen werden jene Generationen zurückzahlen müssen, die durch den Umbau entlastet hätten werden sollen. Auch die Administration der privaten Säule wird rund fünf- bis zwölfmal teurer sein als die des staatlichen Systems. Zusätzliche Kosten wird die Kontrolle des entstehenden Pensionsversicherungsmarktes durch den Staat verursachen (Ferge 1999, 242f). In Polen beläuft sich die Lücke auf rund 3% des BIP (Zukowski 1999, 163).

Die Entscheidungsfindungsprozesse zum Pensionsumbau waren in Polen und Ungarn wesentlich von der finanziellen Situation der Pensionsversicherungen *und* der Staatshaushalte bzw. der Auslandsverschuldung beeinflusst. Sie waren damit zusammenhängend von der Reichweite des Einflusses der Weltbank als externem Akteur und auch der Gestaltungsmacht der neoliberal orientierten Finanzministerien abhängig (Müller 1999, 295–297).

Anders gestaltete sich die bisherige Situation in der Tschechischen Republik, wo eine Umstellung auf ein verpflichtendes teilweise kapitalgedecktes System bisher noch nicht vollzogen wurde. Dies ist neben der vergleichsweise geringen Erwerbslosigkeit auch auf weitreichende Reformen des Umlagesystems zurückzuführen. In der Tschechischen Republik ist Anfang 1994 die Möglichkeit der freiwilligen, kapitalgedeckten Altersvorsorge in privat gemanagten Pensionsfonds eingeführt worden. Daran war das Ziel geknüpft, künftig die Leistungen innerhalb der ersten Säule unter 50% des Bruttolohnes senken zu können. Die Möglichkeit der freiwilligen Altersvorsorge haben alle, auch nicht erwerbstätigen, BürgerInnen ab dem 18. Lebensjahr. ArbeitgeberInnen und andere Personen können sich freiwillig an der Beitragsleistung ihrer ArbeitnehmerInnen bzw. von Verwandten beteiligen. Geringfügige Subventionen gibt es durch den Staat. Mit der Involvierung von nur rund 33% der Beschäftigten im September 1997 blieb die Entwicklung der privaten Pensionsfonds jedoch weit hinter den Erwartungen der Regierung zurück. Angesichts dessen, dass rund 10% der TeilnehmerInnen jün-

ger als 30 Jahre sind, wird die freiwillige, kapitalisierte Säule im Tschechischen Pensionssystem vorwiegend als kurzfristige Sparform betrachtet, die für einen Ausgleich der Leistungsreduktion in der ersten Säule nicht ausreicht (Jelínek/Schneider 1999, 259-267; Mácha 1999, 248).

Eine intensive Diskussion um die Einführung einer verpflichtenden kapitalgedeckten Säule wird in der Tschechischen Republik seit 1996 geführt. Befürwortet wird dies u.a. von liberalen Ökonomen und Bankiers, einigen Parteien wie der ODS und der ODA und der Weltbank. Gewerkschaften, Pensionistenorganisationen, die Sozialdemokratische Partei und ein Teil der ExpertInnen hingegen lehnen einen solchen Umbau ab (Mácha 1999, 253-255). Der Einfluss der Weltbank war in der Tschechischen Republik jedoch aufgrund der relativ günstigen finanziellen Situation der Pensionsversicherung wie auch der geringen Auslandsverschuldung begrenzt (Müller 1999, 299-301). Die Frage einer eventuellen radikaleren Reform ist jedoch nicht vom Tisch (Jelínek/Schneider 1999, 269) und könnte unter den Voraussetzungen einer Zuspitzung der Finanzierungslage und/oder einer veränderten politischen Kräftekonstellation neuerlich an Aktualität gewinnen.

In der Mitte der Achse zwischen Ungarn und Polen sowie der Tschechischen Republik liegt Slovenien, dessen Pensionsentwicklung allein mit ökonomischen Faktoren, nämlich der finanziellen Situation der Staats- und Pensionsbudgets, sowie der daraus resultierenden (Nicht)Involvierung weiterer nationaler (insbesondere der neoliberalen Finanzministerien) und internationaler (insbesondere der Weltbank) Akteure (Müller 1999; Müller 2000), nicht erklärt werden kann.

Das 1997 von der slovenischen Regierung vorgelegte »Weißbuch zur Pensionsreform« war weitgehend an dem von der Weltbank präferierten »Chilenischen Modell« orientiert (Bugarič 1999, 1426). Später jedoch wurden die Pläne bezüglich der Einführung einer verpflichtenden, kapitalgedeckten zweiten Säule aufgegeben, und die Regierung konzentrierte sich auf eine Reform des Umlagesystems, welche Ende 1999 vom Parlament verabschiedet worden war und eine deutlich restriktivere Ausgestaltung der Leistungen mit sich brachte, wie die Verlängerung der Durchrechnungszeiträume, die Senkung der Ersatzraten, die Anhebung des Pensionsanfallsalters, die Kürzung von Ersatzzeiten und die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für Frauen. Die verpflichtende, kapitalgedeckte, zweite Säule wurde für jene ArbeitnehmerInnen eingeführt, deren Arbeitszeiten als sogenannte bonifizierte Versicherungszeiten galten, d.h. für jene, die eine besonders schwere oder gefährliche Tätigkeit ausüben, bzw. jene, die ihren Beruf ab einem bestimmten Alter nicht mehr ausüben können. Die Beiträge werden von den ArbeitgeberInnen aufgebracht. Alle anderen ArbeitnehmerInnen haben die Möglichkeit der freiwilligen Inklusion in die zweite Säule, an der Finanzierung ihrer Beiträge können sich ArbeitgeberInnen freiwillig beteiligen (Bubnov-Škoberne 1999, 1405-1413; Uradni list RS 1999).

Wenngleich eine detailliertere Rekonstruktion des Entscheidungsfindungsprozesses hier nicht erfolgen kann, so sei für Slovenien festgehalten, dass wichtige politische Akteure eine Pensionsreform einforderten, welche auch der Umsetzung makroökonomischer Ziele, wie der Entlastung des Staatshaushaltes und des Budgets der Pensionsversicherung, dienen würde.¹¹ Dazu zählten neben der Weltbank¹² der slovenische Finanzminister, Vertreter der slovenischen Nationalbank

und der ArbeitgeberInnen. Dass die Einführung einer verpflichtenden, kapitalgedeckten zweiten Säule aufgegeben worden ist, hat — abgesehen vom beträchtlichen Druck der Gewerkschaften und dem Sachverhalt, dass eine Pensionistenpartei (DeSUS) an der Regierungskoalition beteiligt war — auch an den mit einem Umbau verbundenen Finanzierungsproblemen gelegen.¹³ Nichtsdestotrotz ist, wenn auch vorerst nur für einen geringen Teil der Erwerbstätigen, die verpflichtende, kapitalgedeckte zweite Säule eingeführt worden. Ähnlich wie für die Tschechische Republik gilt auch für Slovenien, dass ein radikalerer Umbau keineswegs »vom Tisch ist«.

... und »Westeuropa«?

Die von Brusis (1998, 73) aufgeworfene Frage, ob künftighin für die MSOEL wie auch für die EU-Länder »ein residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell« wirksam werden wird, geht insofern am Kern der Sache vorbei, als von unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Ansätzen längst belegt worden ist, dass es »das europäische Modell« nicht gibt und die Entwicklungsverläufe in »Ost« und »West« durch eine beträchtliche Heterogenität geprägt waren und sind (u.a. Esping-Andersen 1990; Tálos 1998). Dessen ungeachtet stellt sich die Frage nach einer »Lateinamerikanisierung« (Müller 1998) der Pensionssysteme in den MSOEL und der etwaigen Implikationen für andere europäische Staaten jedoch sehr wohl.

Pensionssysteme, die über eine kapitalgedeckte Komponente verfügen, sind auch in Westeuropa kein Novum. Es gibt diese in Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden oder Dänemark (Social Security Programms Throughout the World 1997, 103, 255, 341).

»Präzedenzfall« Österreich?

Ähnlich wie in Slovenien wird ein etwaiger Umbau des Pensionssystems in Richtung eines zumindest teilweise kapitaldeckungsfinanzierten nur unter Berücksichtigung der politischen Machtkonstellation erfolgen können.

Diese hat sich seit der Anfang Februar 2000 gebildeten Regierungskoalition zwischen der FPÖ und der ÖVP verändert, was weitreichende Folgen auch für das österreichische Pensionssystem haben könnte: mit der FPÖ ist eine Partei an die Macht gelangt, die seit einigen Jahren ein Drei-Säulen-Modell propagiert. Begründet wird dies u.a. damit, dass die »hemmungslose Verschuldungspolitik der vergangenen Jahrzehnte« einen unzulässigen »finanzielle(n) Vorriff zu Lasten künftiger Generationen« darstellte. Auch die »Unfähigkeit der zeitgerechten Umstellung der Pensionssysteme zur Sicherung ihrer künftigen Finanzierbarkeit« sei eine abzulehnende und »verantwortungslose Belastung künftiger Generationen« (Das Programm 1997, 35). Da Österreich über das »gemessen am Bruttoinlandsprodukt teuerste Pensionssystem der Welt« (sic!) verfügte, die künftigen demographischen Entwicklungen die Relation zwischen PensionistInnen und aktiven Versicherten weiter verschlechtern würden, müssten »rasch Schritte gesetzt werden, um eine dauerhafte Sicherstellung akzeptabler Pensionen ohne Überlastung der Aktiven« zu verhindern (Ideen 2000; vgl. auch Haupt/Dolinschek/Gaugg 1997, 13f).

Demnach soll das künftige Pensionssystem aus einer ersten, weiterhin im Umlageverfahren finanzierten, Säule bestehen, in welcher nur noch die »gesetzliche Mindestabsicherung« garantiert wird. Neben einer Vereinheitlichung der Leistungen für alle Berufsgruppen ist vorgesehen, dass trotz eines gleichbleibenden Beitragsatzes von 22,8% das Niveau der Pensionen deutlich, auf rund 50% des Nettocommens, gesenkt wird. Im Rahmen der zweiten, kapitalgedeckten Säule soll die verpflichtende »betriebliche Vorsorge« organisiert werden, welche auch den »Selbständigen unter den gleichen Bedingungen wie den Arbeitnehmern zugänglich sein« soll (Haupt/Dolinschek/Gaugg 1997, 14f). Die Finanzierung der zweiten Säule sollte über die »Einbeziehung künftiger Abfertigungsansprüche und freiwillige Leistungen der Versicherten und Betriebe« (Idecn 2000) erfolgen. Gestärkt sollte zudem auch die dritte Säule, die private Altersvorsorge werden.

Wenngleich sich die FPÖ, zumindest betreffend die zweite Säule, auf das Schweizer Modell beruft, so besteht zwischen dem FPÖ- und dem Schweizer Modell ein wesentlicher Unterschied: da für den Bezug von Pensionen aus der ersten Säule ein Beitragsjahr erforderlich ist, ist in der Schweiz weitgehend die gesamte Bevölkerung einbezogen (Obinger 1998, 69f). Mit dem Eingang des FPÖ-Drei-Säulen-Modells in die Koalitionsvereinbarung der FPÖVP-Regierung hat dieses eine wesentliche Erweiterung seiner Befürworterschaft gefunden (Österreich neu regieren 2000). Dementsprechend hat der Kanzler die Einführung des Drei-Säulen-Modells auch in seiner Regierungserklärung angekündigt und dies mit der Notwendigkeit der Sicherung künftiger Pensionen begründet (Regierungserklärung 2000).

Bemerkenswert erscheinen dabei zwei Fakten: Zum einen sind der Öffentlichkeit von den Protagonisten eines solchen Systems bisher keine genauen Vorstellungen über die Ausgestaltung des vorgeschlagenen Drei-Säulen-Systems vorgelegt worden. Grundlegende Fragen wie jene der Finanzierung, der Art der Einbeziehung der Erwerbstätigen (freiwillig oder verpflichtend), die Regelung von Ansprüchen für atypisch Beschäftigte aber auch Organisation und Anzahl der künftigen Pensionskassen sind offen. Zum anderen spielte das Drei-Säulen-Modell in der aktuellen Pensionsdebatte bisher keine Rolle, was in krassm Widerspruch zu Ankündigungen des Kanzlers (Regierungserklärung vom 9.2.2000; Salzburger Nachrichten vom 20.5.2000) steht, wonach das Drei-Säulen-Modell sicher kommen werde.

Wenn auch die öffentliche Diskussion um ein Drei-Säulen-Modell bisher (Ende Mai 2000) noch nicht in Gang gekommen ist, scheinen die machtpolitischen Bedingungen für deren Umsetzung aus mehreren Gründen günstig zu sein:

Die Leitung des Finanz- wie auch des Sozialministeriums liegen in Händen der FPÖ. Es ist davon auszugehen, dass dem Finanzminister beträchtliches Gewicht bei der Gestaltung des künftigen Pensionsumbaus zukommen wird — in seiner Budgetrede hat er nicht nur maßgeblich auch sozialpolitische Prioritäten festgelegt, sondern hat bedauert, noch keine »strukturellen« Reformen in Angriff genommen haben zu können. Was er im Rahmen der nächsten Budgets nachzuholen versprach.¹⁴ Beiden ist die Grundeinstellung gemein, wonach das derzeitige System nicht länger tragbar, die Staatszuschüsse reduziert und die Eigenverantwortung der Individuen gestärkt werden müssten.¹⁵

Die neue Regierung verfügt mit 104 von 183 MandatarInnen über eine breite Mehrheit im Parlament, die ihr die Durchsetzung der Reform selbst gegen den

dezidierten Willen der politischen Opposition ermöglichen würde. Gleichzeitig werden ÖGB und Arbeiterkammer zunehmend aus den Entscheidungsfindungsprozessen ausgeschlossen bzw. verhalten deren Vorschläge von der Regierung weitgehend ungehört.

Die ungarische Sozialexpertin, Zsuzsa Ferge, hat darauf verwiesen, dass die Durchsetzung des radikalen Pensionsumbaus in Ungarn durch die — im Vergleich mit den »Hauptakteuren« wie der Regierung, dem Finanzministerium und der Weltbank — relative Schwäche der Institutionen der »civil society« begünstigt wurde (Ferge 1999, 237f).

Sollte der von der österreichischen Regierung verfolgte Kurs einer Schwächung der Institutionen der Vertretung von ArbeitnehmerInneninteressen wie auch anderer Organisationen der »Zivilgesellschaft« — v.a. mittels der Aushöhlung ihrer finanziellen Ressourcen — fortgesetzt werden, könnte dies ein nicht zu unterschätzendes gesellschaftspolitisches »Unterfutter« für radikale Pensionsreformen auch in der »gefestigten« Demokratie Österreich darstellen.

Anmerkungen

- 1 Für seine hilfreichen Anmerkungen danke ich Emmerich Tálos.
- 2 So geht Gál (1999, 205f) davon aus, dass die Pensionsausgaben in Ungarn zwischen 1990 und 1994 8,7% des BIP nicht überschritten hätten, wenn die Beschäftigung nicht auf rund 65% gesunken wäre.
- 3 Dies gilt nicht gleichermaßen für Slovenien weil das ehemalige Jugoslawien, verglichen mit anderen MSOEL, eine offenere Volkswirtschaft und Erwerbslosigkeit seit den 1970er Jahren offiziell anerkannt war. In Slovenien wurde die Erwerbslosenversicherung daher, verglichen etwa mit der CSFR (1990), Ungarn (1989) und Polen (1991), bereits relativ früh, nämlich 1974 eingeführt.
- 4 Besonders weitreichend war dabei in Ungarn, Polen und der CSFR, bzw. CR die Umgestaltung des Gesundheitswesens von einem staatlichen in ein versicherungsrechtliches System.
- 5 Die vollständige Übernahme des »Chilenischen Modells« erfolgte in Kasachstan. Neben den hier behandelten Ländern, wurde ein teilweiser Übergang auch in Bulgarien, Lettland, Kroatien und Mazedonien beschlossen. Diskutiert wird eine ähnliche Lösung in Estland, Rumänien, der Slowakischen Republik und der Ukraine (Müller 2000, 11).
- 6 Bemerkenswert ist eine weitere Gemeinsamkeit: in Chile wie auch in Argentinien sind die Privilegien von Militär und Polizei beibehalten worden.
- 7 Diesbezüglich gibt es eine beträchtliche Vielfalt: während u.a. skandinavische Länder z.T. kapitalgedeckte Pensionssysteme und geringe Sparquoten haben, gibt es in südeuropäischen Ländern umlagefinanzierte Systeme und hohe Sparquoten und die Schweiz hat ein teilweise kapitalgedecktes Pensionssystem und hohe Sparquoten (Simonivits 1999, 224, Anm. 11).
- 8 Es kann zwischen drei Modellen unterschieden werden: (1) im substitutiven Modell wurde die umlagefinanzierte Säule durch eine kapitalgedeckte ersetzt (Chile 1981, Bolivien, El Salvador und Mexiko 1997), (2) im gemischten System wurde neben einer reduzierten umlagefinanzierten eine kapitalgedeckte Säule eingeführt (Argentinien 1994 und Uruguay 1996) und im (3) parallelen Modell besteht die Wahlmöglichkeit zwischen dem staatlichen und dem kapitalgedeckten Pensionssystem (Peru 1993 und Kolumbien 1994) (Hujo 1999, 124f).
- 9 Bemerkenswert dabei ist, dass es in Polen (Czepulis-Rutkowska 1999, 144) wie auch in Ungarn (Ferge 1999, 234) vor dem Zweiten Weltkrieg eine Art kapitalgedecktes Pensionssystem gab. Die Umstellung auf ein Umlagesystem erfolgte danach aufgrund der beträchtlichen Kapitalverluste während des Krieges und v.a. der enormen Inflation nach dem Krieg.
- 10 Dieses Modell wurde erstmals in Lettland (1996), später auch in Kirgisien (1997) und Moldavien (1999) implementiert (Müller 2000).
- 11 Die Pensionsversicherungsanstalt war zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität zur Aufnahme von Krediten gezwungen (u.a. Delo vom 5.11.1998).

- 12 WB und IMF haben die »hohen« Sozialausgaben Sloveniens wiederholt massiv kritisiert und zu weitreichenden Pensionsreformen gedrängt (vgl. dazu u.a. Delo vom 18.4.1998; 24.9.1998; 2.10.1998). Wenngleich die WB seit 1993 Kredite an Slovenien im Ausmaß von insgesamt 160,5 Mio US-Dollar gebilligt hatte, war dies verglichen mit anderen MSOEL noch relativ gering (Transition, February 2000, 4 und 37; <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/janfeb20.pdf>).
- 13 Vgl. dazu u.a. die Berichte der slovenischen Zeitung »Dclo« vom 21.4.1998; 23.4.1998; 24.4.1998; 8.6.1998; 26.6.1998; 15.7.1998; 25.7.1998; 28.7.1998; 30.7.1998; 31.7.1998; 4.8.1998; 24.8.1998; 24.9.1998; 30.9.1998; 8.10.1998; 4.11.1998; 17.12.1998; 4.1.1999; 20.1.1999; 26.1.1999; 12.2.1999; 18.2.1999; 2.3.1999; 5.3.1999.
- 14 Exemplarisch dazu Finanzminister Grasser in seiner Budgetrede vom 21.3.2000: »Es ist mir ein Bedürfnis, als oberstes Prinzip hervorzuheben [...], dass die drohende Unfinanzierbarkeit des Sozialstaates und die geringe soziale Treffsicherheit von Transfers neue Wege und Instrumente der Sozialpolitik notwendig machen wird«.
- 15 Finanzminister Grasser in seiner Budgetrede vom 21.3.2000: »Unsere Vision ist ein schlanker Staat, der dem Bürger dient, ist mehr Freiheit und weniger Ge- und Verbote, ist mehr Eigenverantwortung und weniger Fremdleistung [...]«.

Literatur

- Beattie, Rogger/Warren McGillivray (1996), Eine Strategie voller Risiken: Reflektionen über den Rentenreformvorschlag der Weltbank, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit 3-4/1995, 5-27.
- Brusis, Martin (1999), Residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell?, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (29), Heft 114, 1/1999, 73-94.
- Bubnov-Škoberne, Anjuta (1999), Novi sistem pokojninskega zavarovanja za starost — pravni vidiki, in: Podjetje in delo (XXV) 6-7/1999, 1399-1413.
- Bugarič, Bojan (1999), Privatizacija pokojninskih sistemov: (ne)varna strategija? In: Podjetje in delo (XXV) 6-7/1999, 1425-1442.
- Czepulis-Rutkowska, Zofia (1999), The Polish Pension System and its Problems, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), Transformation of Social Security, 143-158.
- Das Programm der Freiheitlichen Partei (1997), Wien.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- Ferge, Zsuzsa (1999), The Politics of the Hungarian Pension Reform, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), Transformation of Social Security, 231-246.
- Filipič, Ursula (1999), Soziale Sicherung zwischen Kontinuität und Wandel, in: Soziale Sicherheit. Fachzeitschrift der österreichischen Sozialversicherung 6/1999, 497-505.
- Gál, Róbert (1999), Hungarian Old-Age Security Prior to the 1998 Reform, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), Transformation of Social Security, 201-210.
- Hagemeyer, Krzysztof (1999), The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), Transformation of Social Security, 31-58.
- Haupt, Herbert/Sigisbert Dolinschek/Reinhart Gaugg (1997), Leitlinien freiheitlicher Sozialpolitik (= Freie Argumente 2c/1997), Wien.
- Hujo, Katja (1999), Paradigmatic Change in Old-Age Security – Latin American Cases, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), Transformation of Social Security, 121-139.
- Ideen 2000. Unser Programm für Österreichs Zukunft, FPÖ, Wien 2000.
- James, Estelle (1996), Den Schutz verbessern und das Wachstum fördern: eine Verteidigung der Rentenreformthese der Weltbank, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 3/1996, 3-20.
- Jelínek, Tomáš/Ondrej Schneider (1999), An Analysis of the Voluntary Pension Fund System in the Czech Republic, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), Transformation of Social Security, 259-272.
- Kuhelj, Joze (1996), Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Ljubljana.
- Mácha, Martin (1999), Political Actors and Reform Paradigms in Czech Old-Age Security, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), Transformation of Social Security, 247-257.
- Müller, Katharina (1998), Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpoliti-

- sche Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft (28) Heft 112, 3/1998, 459-483.
- Müller, Katharina/Anreas Ryll/Hans-Jürgen Wagener (Eds., 1999), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg.
- Müller, Katharina (1999), *Structural Settings, Political Actors and Paradigmatic Outcomes in Central-Eastern European Pension Reforms*, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), *Transformation of Social Security*, 291-305.
- Müller, Katharina (2000), *Die Reform der Alterssicherung in den östlichen Transformationsländern: eine Zwischenbilanz*, Manuskript, European University Viadrina, Frankfurt/Oder.
- Obinger, Herbert (1998), *Soziale Sicherung in der Schweiz*, in: Tálos, Emmerich (Hg.), *Soziale Sicherung im Wandel*, 31-102.
- Orszag, Peter R./ Joseph E. Stiglitz (1999), *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, Manuskript, Washington D.C, <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefcon/conferen/secagend.htm>.
- Österreich neu regieren. Regierungsprogramm der ÖVP und FPÖ vom Februar 2000, <http://www.austria.gv.at>.
- Regierungserklärung des Bundeskanzlers Dr. Wolfgang Schüssel vom 9. Februar 2000, <http://www.austria.gv.at>.
- Ribhegge, Hermann (1999), *The Controversy Between the Pay-As-You-Go System and the Fully-Funded System in Old-Age Security*, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), *Transformation of Social Security*, 61-77.
- Schulz-Weidner, Wolfgang (1998), *Die Rentenversicherung in Chile — ein staatlicher Rahmen für private Vorsorge*, in: *Soziale Sicherheit. Fachzeitschrift der Österreichischen Sozialversicherung* 11/1998, 823-835.
- Simonovits, András (1999), *The New Hungarian Pension System and its Problems*, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), *Transformation of Social Security*, 211-230.
- Singh, Ajit (1996), *Rentenreform, Aktienmarkt, Kapitalbildung und Wirtschaftswachstum: Kritische Beurteilung der Weltbankvorschläge*, in: *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 3/1996, 25-50.
- Social Security Programms Throughout the World 1997*.
- Tálos, Emmerich (Hg., 1998), *Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich*, Wien/Köln/Weimar.
- Uradni list Republike Slovenije, številka 106/23.12.1999, *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1)*, 16297-16331.
- Wörister, Karl (1998), *Soziale Sicherung in Ungarn*, in: Tálos, Emmerich (Hg.), *Soziale Sicherung im Wandel*, 289-364.
- Zukowski, Maciej (1999), *The New Polish Pension Laws*, in: Müller/Ryll/Wagener (Eds.), *Transformation of Social Security*, 159-172.