

Kämpfe, Martina; Kumpmann, Ingmar

Article

Alterssicherungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Zwischen Umbruch und Kontinuität

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Kämpfe, Martina; Kumpmann, Ingmar (2011) : Alterssicherungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Zwischen Umbruch und Kontinuität, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 17, Iss. 5, pp. 188-194

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143907>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Alterssicherungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Zwischen Umbruch und Kontinuität

Martina Kämpfe, Ingmar Kumpmann

Die Staaten Mittel- und Osteuropas haben nach der Transformation umlagefinanzierte Rentenversicherungen nach westeuropäischem Vorbild errichtet. Zunehmende Finanzierungsprobleme aufgrund hoher Arbeitslosigkeit und der sich abzeichnende demographische Wandel erzeugten das Bewusstsein eines Reformbedarfes, der in den meisten dieser Länder zur Einführung einer obligatorischen Privatvorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren führte. Allerdings erwies sich dieser Weg als kostspielig, da neben dem Aufbau von Kapitalbeständen (in den neuen privaten Pensionsfonds) weiterhin die aktuellen Renten gezahlt werden müssen. Die Finanzkrise offenbarte die Krisenanfälligkeit kapitalgedeckter Systeme. Vor diesem Hintergrund werden derzeit insbesondere in Polen und Ungarn die Reformen teilweise wieder zurückgenommen. In der Tschechischen Republik, deren Alterssicherung von der Finanzkrise verschont wurde, soll dagegen die Privatvorsorge stärker gefördert werden. Angesichts der Erfahrungen sollte jedoch der Aufbau kapitalgedeckter Vorsorgesysteme sehr behutsam erfolgen. Eine Schwächung der umlagefinanzierten Rentenversicherung ist nicht zu empfehlen.

Ansprechpartnerin: Martina Kämpfe (Martina.Kaempfe@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: G23, H55

Schlagwörter: Altersvorsorge, Rente, Sozialpolitik, Kapitaldeckungsverfahren, Umlageverfahren, Mittel- und Osteuropa, Polen, Ungarn, Tschechische Republik

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation der mittel- und osteuropäischen Staaten¹ nach dem Umbruch von 1989 brachte auch einen Wandel der Systeme sozialer Sicherung in diesen Ländern mit sich. Die Alterssicherungssysteme wurden seither mehrfach reformiert. Während zu Beginn überwiegend umlagefinanzierte Rentenversicherungen nach westeuropäischem Muster errichtet wurden, sind später in den 1990er Jahren kapitalgedeckte zweite und dritte „Säulen“ hinzugekommen. Auch diese Erweiterung war allerdings – angesichts der großen wirtschaftlichen und sozialen Brüche, die mit dem Systemwechsel in diesen Ländern verbunden waren,² einsetzender demographischer Veränderungen und nicht zuletzt der Wirkungen der Finanzkrise – mit unterschiedlichen Problemen verbunden.

Dieser Beitrag untersucht, welche Erfahrungen die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer mit der Umstellung ihrer Alterssicherungssysteme auf stärkere Kapitaldeckung gemacht haben, und zieht Schlussfolgerungen für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Alterssicherungspolitik. Im Fokus stehen dabei die drei Länder Polen, Ungarn und die Tschechische Republik, die unterschiedliche Wege beschritten haben.

Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren als die beiden Alternativen auch in Mittel- und Osteuropa

Für die Finanzierung der Alterssicherung kommen grundsätzlich zwei Verfahren in Betracht, das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren. Beim Umlageverfahren zahlt die aktive Generation Beiträge, aus denen direkt die aktuellen Renten finanziert werden. Als Gegenleistung dafür werden den Beitragszahlern Anwartschaften auf Renten eingeräumt, die in späteren Zeiten von der dann aktiven Generation finanziert werden sollen. Beim Kapitaldeckungsverfahren wird dagegen aus den Beiträ-

¹ Hier werden die zehn der Europäischen Union beigetretenen Länder Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn betrachtet.

² Dazu zählt neben dem Produktionsrückgang zu Beginn der Transformation vor allem die verbreitete hohe Arbeitslosigkeit.

gen zur Altersvorsorge ein Kapitalstock angespart, der verzinst im Alter zur Sicherung des Lebensunterhalts aufgelöst werden kann. Die Debatte, welches der beiden Verfahren besser geeignet ist, eine verlässliche Sicherung des Lebensstandards im Alter zu gewährleisten, wird schon lange geführt.³ In der Realität bestehen immer Mischformen, denn bei der Dominanz des Umlageverfahrens bleibt eine ergänzende private kapitalgedeckte Vorsorge stets möglich und erwünscht, wie es umgekehrt bei der Dominanz des Kapitaldeckungsverfahrens eine aus aktuellen Steuern zu finanzierende (und dadurch umlagefinanzierte) Grundsicherung geben muss, um jene zu versorgen, die zu wenig Kapital angespart oder ihre Ersparnisse verloren haben.

Auch in den mittel- und osteuropäischen Ländern waren die ererbten Alterssicherungssysteme nach einem Umlageverfahren organisiert und wurden im Zuge des Systemwechsels zunächst aus der staatlichen Verwaltung herausgelöst und auf beitragsfinanzierte Systeme umgestellt. Nach weiteren kleineren Reformschritten entschieden sich Ende der 1990er Jahre alle Länder der Region bis auf die Tschechische Republik und Slowenien für die grundlegende Erweiterung auf ein Drei-Säulen-Modell. Dabei tritt neben die umlagefinanzierte Pflichtversicherung als erste Säule eine obligatorische kapitalgedeckte Altersvorsorge als zweite und die freiwillige, ebenfalls kapitalgedeckte Altersvorsorge als dritte Säule.⁴ Die Neuausrichtung bedeutete im Kern den Ausbau kapitalgedeckter Systeme bei gradueller Zurückdrängung der Umlagefinanzierung.

Bei diesem graduellen Wechsel vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren sind die Länder mit dem dafür typischen *Übergangsproblem* konfrontiert. In der Übergangsphase muss die aktuell aktive Generation gleichzeitig einen Kapitalstock zur eigenen Alterssicherung aufbauen und die Rentenansprüche der aktuellen Rentner aus dem alten Umlagesystem erfüllen. Diese kaum zumutbare finanzielle Doppelbelastung einer Generation macht den Systemwechsel äußerst schwierig.

Nach dem Grad der Umstellung lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden. In *Polen* und *Lettland* gingen die Reformen in Richtung Kapitaldeckung am weitesten. Hier wurden parallel zur Einführung der obligatorischen kapitalgedeckten Vorsorge die Leistungen der umlagefinanzierten Rentenversicherung deutlich gekürzt⁵ und Umverteilungskomponenten innerhalb des Umlagesystems abgebaut. In *Estland*, *Litauen*, der *Slowakei*, *Ungarn*, *Bulgarien* und *Rumänien* wurden gemäßigte Reformen eingeleitet. Zwar wurde die kapitalfundierte zweite Säule als obligatorische Ergänzung vorgesehen, ihr Anteil an der Alterssicherung wurde jedoch nicht so stark ausgeweitet wie in Polen und Lettland. Die *Tschechische Republik* und *Slowenien* haben sich bislang am wenigsten in Richtung Kapitaldeckung orientiert. In beiden Ländern dominiert die umlagefinanzierte staatliche Rente, die aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert wird und starke Umverteilungselemente enthält. Einen zeitlichen Überblick über die Etablierung der kapitalgedeckten Säulen der Alterssicherung in den Ländern der drei Gruppen gibt die Tabelle.

Tabelle:
Einführung der Mehr-Säulen-Rentensysteme in den mittel- und osteuropäischen Ländern

Land	obligatorische zweite Säule	freiwillige dritte Säule
Polen	1999	1999
Lettland	2001	1998
Estland	2002	1998
Litauen	2004	2004
Slowakei	2005	1997
Ungarn	1998	1994
Bulgarien	2002	1994
Rumänien	2007	2007
Tschechische Republik	-	1994
Slowenien	2000	2000

Quelle: Romanian Pension Funds' Association (Asociatia pentru Pensii Administrative Privat din Romania, APAPR), <http://www.apapr.ro/english/reforma.html>.

³ Für einen Überblick vgl. *Barr, N.*: Economics of the Welfare State, 4th Edition. Oxford 2004, Chapter 9.

⁴ Das Drei-Säulen-Modell wurde insbesondere von der Weltbank vertreten, die in vielen der betrachteten Länder mit Krediten engagiert war. Vgl. *World Bank*: Averting the Old Age Crisis. A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press: Oxford 1994.

⁵ Vgl. die Website des polnischen Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik: <http://www.mpips.gov.pl/>.

Im Folgenden werden die Entwicklungen in drei Ländern, die jeweils zu unterschiedlichen Gruppen gehören, genauer betrachtet.

Polens radikale Reform löst Probleme nicht

In Polen kollidierten die nur geringen Änderungen des bestehenden Umlagesystems zu Beginn der 1990er Jahre bald mit den realen Entwicklungen unter dem Transformationsschock. Die offen zutage tretenden Arbeitsmarktprobleme wurden u. a. über eine breit angelegte Frühverrentung und die großzügige Handhabung der Erwerbsunfähigkeitsrenten aufgefangen. Dadurch sank das tatsächliche Renteneintrittsalter weit unter das gesetzlich geregelte,⁶ die Zahl der Rentner nahm deutlich zu.⁷ Infolge sinkender Versichertenzahlen und einer zunehmenden Zahl von Leistungsempfängern sowie einer geringen Beitragszahlungsmoral insbesondere der großen Staatsbetriebe stiegen die Kosten des Systems rapide an.

Die Kostenaspekte waren die vordergründige Ursache für die radikale Abkehr vom Umlageverfahren mit der Reform 1999. Erst in zweiter Linie waren es die zu erwartenden Probleme mit der Nachhaltigkeit des Systems aufgrund demographischer Veränderungen.⁸ Zur Kostenentlastung des staatlichen Sozialversicherungsfonds wurde die Rentenformel geändert und die staatlich garantierte Mindestrente erheblich, von 39% auf 26% bis 28% des Durchschnittslohnes, abgesenkt. Die Anpassung der Renten wurde nun an die Preisentwicklung gekoppelt, nicht mehr an die Lohnentwicklung.⁹ Zum obligatorischen Umlageverfahren kam eine zweite kapitalgedeckte Säule hinzu, die für jüngere Jahrgänge eine Pflichtversicherung ist, für die älteren Jahrgänge freiwillig besteht. Finanziert wird die

zweite Säule durch die Aufteilung des Gesamtbeitragsatzes für die Rentenversicherung, wobei 62% (11,9% des Einkommens) weiterhin für die erste Säule reserviert sind und 38% (7,3% des Einkommens) für die zweite Säule. Die Beitragszahlung wurde nicht länger allein auf den Arbeitgeber beschränkt, sondern es wurde eine hälftige Finanzierung eingeführt. Als dritte Säule sollte die freiwillige private Altersvorsorge, entweder als betriebliche oder als individuelle Altersvorsorge, gestärkt werden.

Im Laufe des folgenden Jahrzehnts zeigte sich, dass durch den Aufbau der kapitalgedeckten Säulen eine Reihe von Problemen nicht gelöst werden konnte bzw. neue hinzutraten. Insbesondere das Übergangsproblem bei der Umstellung des Systems, die Finanzierungslücke im staatlichen Sozialversicherungsfonds durch die Umlenkung von Beitragsaufkommen in die zweite Säule, erwies sich als problematisch. Die geplante Finanzierung dieser Anpassungskosten über Rücklagen aus den Privatisierungserlösen reichte nicht aus, sodass hohe Zuschüsse aus dem Staatshaushalt notwendig waren. Unterschätzt wurde auch das Risiko von Kapitalmarktanlagen. Dabei war die außerordentliche Wirkung der Finanzkrise auf den Vermögensbestand nicht einmal vorhersehbar. Die Übertragung des Versicherungsrisikos auf den Einzelnen führte zur Erosion der Solidarität im System, sodass Personen mit geringem Einkommen oder zeitweiser Arbeitslosigkeit, deren Einzahlungen in die Rentenfonds daher vergleichsweise gering sind, ein niedriges Rentenniveau erwarten müssen. Ungelöst ist auch die Ungleichheit des Systems für Frauen und Männer durch das unterschiedliche Renteneintrittsalter, in dessen Folge die Renten für Frauen durchschnittlich um 20% niedriger sind als die für Männer. Eine gesetzlich fixierte Anhebung des Rentenalters scheiterte bislang am Widerstand gegen längere Arbeitszeiten für Frauen. Schließlich erfasst auch das neue System erhebliche Teile der Bevölkerung (Landwirte, Angestellte der Polizei, Armee und der Justizorgane), deren Renten nahezu vollständig über spezielle Versorgungssysteme aus dem Staatshaushalt finanziert werden, noch immer nicht.

Im Jahr 2008 äußerte sich die polnische Regierung erstmals öffentlich zu notwendigen Veränderungen im Rentensystem, und zwar im Kontext haushaltspolitischer Sparzwänge. Neben den hohen

⁶ Obwohl die Gesetzeslage im Normalfall den Renteneintritt für Frauen mit 60 Jahren und für Männer mit 65 Jahren vorsah, gingen Frauen durchschnittlich bereits mit 55 Jahren, Männer mit 59 Jahren in Rente.

⁷ Lag der Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung 1989 noch bei 18%, so hat er sich inzwischen nahezu verdoppelt (35%).

⁸ Eine deutliche Verschlechterung des Altersabhängigkeitskoeffizienten ist in Polen ab ca. 2015 zu erwarten.

⁹ Die in der Vergangenheit praktizierte Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung trug aufgrund der enormen Lohnsteigerungen in den 1990er Jahren zu einer erheblichen Belastung der staatlichen Rentenkasse bei.

Umstellungskosten hat insbesondere die verbliebene Frühverrentung, die Polen jährlich etwa 30 Mrd. Złoty (ca. acht Mrd. Euro) kostet, das Finanzierungsproblem verschärft. Im Jahr 2009 wurde die Frühverrentung als Anspruch gesetzlich eingeschränkt, wodurch die Anzahl der Anspruchsberechtigten um etwa eine Million Personen verringert wurde.

Die neuesten weiterreichenden Änderungen am Rentensystem vom Herbst 2010, die zur Jahresmitte 2011 in Kraft treten sollen, haben zwar wiederum vordergründig den Spareffekt im Blick,¹⁰ stellen aber auch einen Versuch dar, die übrigen mit der verstärkten Kapitaldeckung verbundenen Probleme abzumildern, darunter vor allem auch das Risiko, das mit Kapitalanlagen verbunden ist. In der Finanzkrise haben die privaten Pensionsfonds immerhin etwa 14,3% an Vermögenswert verloren.¹¹ Faktisch wird die Kapitaldeckung wieder zurückgedrängt und der Anteil der umlagefinanzierten Rente entsprechend ausgeweitet. Die wichtigste Änderung ist die Kürzung des Beitragsanteils für die privaten Pensionsfonds um fünf Prozentpunkte,¹² wodurch sich der Anteil der zweiten Säule auf 12% aller Beiträge verringern würde. Diese fünf Beitragspunkte, die bisher in die Pensionsfonds flossen, sollen stattdessen beim staatlichen Sozialversicherungsfonds auf spezielle individuelle Unterkonten gebucht werden. Da die Beiträge dort jedoch nicht in den Aufbau eines Kapitalstocks fließen, wird dadurch zeitweise der Anteil der Kapitaldeckung zugunsten der Umlagefinanzierung wieder zurückgedrängt. Das dem Haushalt zur Verfügung stehende Kapital soll zur Reduzierung des öffentlichen Schuldenstandes verwendet werden.¹³

Im Kern scheiterte die polnische Rentenreform des Jahres 1999 an dem oben beschriebenen Über-

gangsproblem. Die in die zweite Säule abgezweigten Beiträge fehlen zur Finanzierung der heutigen Renten. Da auch andere Finanzquellen nicht ausreichen und der öffentliche Haushalt infolge der Finanzkrise ohnehin belastet ist, musste der Schritt Richtung Kapitaldeckung teilweise wieder rückgängig gemacht werden.

Ungarn: Verstaatlichung der Privatvorsorge

Auch Ungarn besaß Anfang der 1990er Jahre ein umlagefinanziertes Rentensystem, in dem starke Umverteilungselemente zu einer vergleichsweise großen Annäherung der Alterseinkommen führten. In den 1990er Jahren haben vor allem die schwachen Beitragseinnahmen (aufgrund hoher Arbeitslosigkeit) und hohe Ausgaben für Frühverrentungen zu chronischen Defiziten im Budget der Rentenversicherung geführt.¹⁴ Angesichts des sich abzeichnenden demographischen Wandels wurden außerdem größere Reformen des Systems diskutiert.

Mit der Rentenreform 1998 wurden im Umlagesystem Umverteilungselemente abgebaut, Frühverrentungsanreize reduziert und das Rentenalter schrittweise von 55 Jahren für Frauen und 60 Jahren für Männer auf einheitlich 62 Jahre angehoben.¹⁵ Eine weitere Anhebung auf 65 Jahre soll 2022 abgeschlossen werden. Diese Maßnahmen sind geeignet, die Finanzprobleme der umlagefinanzierten Rentenversicherung abzumildern.

Mit der Einführung einer steuerlich geförderten freiwilligen kapitalgedeckten Altersvorsorge im Jahr 1994 wurde der erste Schritt zur Stärkung des Kapitaldeckungsverfahrens getan. Im Jahr 1998 wurde mit der Einführung einer obligatorischen kapitalgedeckten Altersvorsorge ein Drei-Säulen-Modell realisiert.¹⁶ Damit war Ungarn das erste Transformationsland, das ein solches den Vorschlägen der

¹⁰ Vgl. *Keller-Krawczyk, L.*: Recent Problems with Private Pension Funds in Poland, in: *The Vienna Institute Monthly Report* 4/2011, 7 ff.

¹¹ Vgl. *OECD*: Pension Markets in Focus, Issue 7, July 2010.

¹² Der Beitragssatz für die zweite Säule sinkt zunächst von 7,3% auf 2,3% und soll nach zwei Jahren bis 2017 dann 3,5% erreichen.

¹³ Da der maximale Beitragssatz zur zweiten Säule bis 2017 auf 3,5% steigt und damit nur geringfügig höher ist als nach der aktuellen Absenkung, gehen Berechnungen von einem Einspareffekt aus, der den öffentlichen Schuldenstand in den kommenden zehn Jahren um etwa 60 Mrd. Euro (ca. 16% des BIP von 2010) verringern könnte. Vgl. *Keller-Krawczyk, L.*, a. a. O., 9.

¹⁴ Vgl. *Baum-Ceispig, A.; Busch, K.; Hacker, B.; Nospickel, C.*: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2008, 115.

¹⁵ Vgl. *Rocha, R.; Vittas, D.*: The Hungarian Pension Reform, A Preliminary Assessment of the First Years of Implementation, in: M. Feldstein, H. Siebert (eds), *Social Security Pension Reform in Europe*. Chicago 2002, 365-400, hier 372.

¹⁶ Vgl. *Rézmovits, Á.*: The Hungarian Old Age Pension Reform, in: A. Stuchlik (Hrsg.), *Rentenreform in Mittel- und Osteuropa*. VS-Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2010, 127-143, hier 129 ff.

Weltbank folgendes Modell implementierte. Alle neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Arbeitnehmer wurden verpflichtet, diesem System beizutreten. Bisherige Arbeitnehmer hatten bis August 1999 die Wahl, ebenfalls einen Teil ihrer Rentenbeiträge in die Pensionsfonds der neuen zweiten Säule abzuführen, wofür sich die Mehrheit auch entschied. Von dem Rentenbeitrag in Höhe von 33,5% des Bruttolohns flossen acht Prozentpunkte (ab 2004) in die zweite Säule.

Von der Finanzkrise waren die ungarischen Pensionsfonds stark betroffen. Die nominale Nettorendite (Zinsen und Kursänderungen) lag im Krisenjahr 2008 bei -17,6 %.¹⁷ Hinzu trat, dass der Staat, der bereits zuvor sehr hohe Haushaltsdefizite hatte, einen Rettungskredit des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der Europäischen Union benötigte, um die drohende Zahlungsunfähigkeit abzuwenden.

Vor dem Hintergrund der prekären Haushaltslage und der Erfahrungen in der Finanzkrise wurde in Ungarn Ende 2010 ein Gesetz beschlossen, das den Versicherten der bisherigen obligatorischen Privatvorsorge die Überführung ihres Kapitals und ihrer Ansprüche in das staatliche System nahelegte.¹⁸ Dieser Schritt wurde faktisch dadurch erzwungen, dass jene, die im privaten System bleiben, Ansprüche auf die umlagefinanzierte Rente aus der ersten Säule verlieren. Unter diesem Druck haben 97% der Versicherten ihre private Vorsorge in das staatliche System überführt.¹⁹ Dort werden die Vorsorgebeträge zur Sanierung der öffentlichen Kassen verwendet. Die bisherigen privaten Rentenanwartschaften sollen im Rahmen des staatlichen Systems auf individuellen Konten gutgeschrieben werden. Anders als in Polen werden hier somit nicht nur laufende Beiträge in das umlagefinanzierte System umgeleitet, sondern auch die bereits angesammelten Kapitalbestände der zweiten Säule verstaatlicht. Geht man davon aus, dass mit der Verwendung zur staatlichen Schuldentilgung das Vorsorgekapital nicht mehr verfügbar ist, dann be-

deutet dies faktisch die Umwandlung der kapitalgedeckten zweiten Säule in einen Teil des staatlichen Umlagesystems. Bisherige Eigentumstitel an Kapitalbeständen in der zweiten Säule werden in Rentenanwartschaften im Rahmen der Umlagefinanzierung umgewandelt.

Eine faktische Verstaatlichung von privaten Pensionsfonds mit dem Ziel, den Haushalt zu sanieren, ist als offensichtliche Zweckentfremdung anzusehen. Zwar ist eine Umwandlung von Ansprüchen gegen ein kapitalgedecktes System in Ansprüche gegenüber einem staatlichen Umlagesystem grundsätzlich möglich. Gleichwohl gefährdet die Verstaatlichung der angesparten Kapitalbestände das Vertrauen in die Stabilität staatlich gesetzter Rahmenbedingungen gravierend.

Nur langsame Hinwendung zur Kapitaldeckung in der Tschechischen Republik

In der Tschechischen Republik wurde in einem ersten Schritt das steuerfinanzierte Sicherungssystem 1993 durch ein beitragsfinanziertes ersetzt, das jedoch in den Staatshaushalt integriert blieb.²⁰ Das Rentensystem enthält eine bedeutsame Umverteilung von Reich nach Arm, sodass die Verteilung der ausgezahlten Renten erheblich gleichmäßiger ist als die ihr zugrunde liegende Verteilung der Löhne.²¹

Das umlagefinanzierte Rentensystem wies – auch angesichts der vergleichsweise günstigen Entwicklung der tschechischen Wirtschaft – in den ersten Jahren Einnahmenüberschüsse auf, die dem Staatshaushalt zugutekamen. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit und einer damit im Zusammenhang stehenden Zunahme der Frühverrentungen verwandelten sich ab 1997 die Überschüsse in Defizite. Auf die Finanzprobleme wurde bislang mit graduellen Reformen im System reagiert, so durch die Erschwerung des Zugangs zu Erwerbsunfähigkeitsrenten, eine Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage und durch die Einleitung einer schrittweisen Anhebung des Rentenalters von 60 auf 65 Jahre bei

¹⁷ Vgl. *OECD*, a. a. O.

¹⁸ Vgl. *Ministry for National Economy*: The Reform of the Hungarian Pension System. Press Release, 30. November 2010.

¹⁹ Vgl. „Rettung oder Diebstahl? – Ungarischer Regierungschef feiert: „Die Renten sind gerettet!““, in: *Pester Lloyd* Nr. 5/2011 vom 4. Februar 2011, <http://www.pestertloyd.net>.

²⁰ Für einen Überblick vgl. *Braun, H.; Weigl, C.*: Das Soziale Sicherungssystem in Tschechien, seine Besonderheiten und Probleme am Beispiel des Rentensystems, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 57 (5), 2008, 111-118. – *Baum-Ceispig, A.; Busch, K.; Hacker, B.; Nospickel, C.*, a. a. O., 146-152.

²¹ Vgl. *Slavik, M.*: The Czech Pension System and the Perspectives of its Reform, in: *Prague Economic Papers*, Vol. 15 (3), 2006, 214-230, hier 216.

Männern und von 55 auf 62 bis 65 Jahre bei Frauen.²²

Neben der umlagefinanzierten Rentenversicherung wird seit 1994 die private Vorsorge in elf staatlich zugelassenen Pensionsfonds durch Zuschüsse und Steuervorteile gefördert.²³ Zwar zahlt die Mehrheit der tschechischen Arbeitnehmer Beiträge zu privaten Pensionsfonds. Doch sind die Einzahlungen vielfach nur gering und übersteigen den Betrag, der vom Staat maximal gefördert wird, meistens nicht.²⁴ Deshalb spielt die geförderte private Vorsorge eine vergleichsweise geringe Rolle. Die private Vorsorge ist bisher freiwillig. Ein Drei-Säulen-Modell mit obligatorischer kapitalgedeckter Privatvorsorge wurde nicht geschaffen.

Die tschechischen Pensionsfonds wurden von der Finanzkrise wenig getroffen. Im Krisenjahr 2008 erzielten die Pensionsfonds (aus Zinsen und Kursänderungen) sogar eine leicht positive nominale Nettorendite (+0,3%).²⁵ Die Ursache dafür dürfte darin liegen, dass die privaten Pensionsfonds ihr Kapital nur zu einem geringen Anteil auf dem privaten Aktienmarkt investieren. Im Jahr 2010 waren 69% der Anlagen in Staatsanleihen investiert.²⁶

Die tschechische Regierung plant derzeit, die kapitalgedeckte Säule weiter auszubauen.²⁷ Zu diesem Zweck sollen Arbeitnehmer drei Prozentpunkte ihres Rentenversicherungsbeitrags in private Pensionsfonds einzahlen können, wenn sie dies mit einer Eigenbeteiligung von weiteren 2% ihres Bruttolohns ergänzen. Das Finanzierungsdefizit bei der umlagefinanzierten Rente soll durch die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes ausgeglichen werden. Somit erfolgt die Zusatzbelastung der aktiven Generation durch das oben beschriebene Übergangsproblem in Form einer Mehrwertsteuererhöhung. Das heute vergleichsweise große Vertrauen in die kapitalgedeckte Vorsorge, das in

der Tschechischen Republik besteht, erklärt sich zum einen daraus, dass dieser Zweig der Alterssicherung bislang weniger als in anderen Ländern ausgebaut wurde, zum anderen daraus, dass hier negative Erfahrungen aus der Finanzkrise fehlen.

Vergleich und Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse

Vergleicht man die Erfahrungen der drei hier betrachteten Länder, so wird deutlich, dass die Versuche, in der Alterssicherung stärker auf das Kapitaldeckungsverfahren zu setzen, unmittelbar mit dem Übergangsproblem der Doppelbelastung einer Generation konfrontiert waren. Die Finanzierung der aktuellen Renten aus dem Umlagesystem gerät in Gefahr, wenn zunehmend Rentenversicherungsbeiträge zum Aufbau kapitalgedeckter Säulen abgezweigt werden. Das Problem tritt in Gestalt steigender Haushaltsdefizite in Erscheinung, aktuell verschärft durch die fiskalischen Folgen der Finanzkrise. In Polen wird dieser Schritt deshalb inzwischen wieder teilweise zurückgenommen. In Ungarn wird die gesamte zweite Säule mittlerweile in das Umlageverfahren zurückintegriert. In der Tschechischen Republik soll das drohende zusätzliche Defizit mit einer Mehrwertsteuererhöhung gedeckt werden.

Ob es gelungen ist, mittels verstärkter Kapitaldeckung die volkswirtschaftliche Ersparnisbildung in den mittel- und osteuropäischen Ländern anzuregen, müsste durch weitere Forschung genauer untersucht werden. Es bleibt die Notwendigkeit, die aktuellen Renten auch dann weiter zu finanzieren, wenn ein Teil der Beiträge zum Aufbau eines Kapitalstocks verwendet wird. Dies schmälert die Sparfähigkeit der Volkswirtschaft. Außerdem ist ein ersparnissteigernder Effekt insbesondere dort fraglich, wo die Pensionsfonds (wie in der Tschechischen Republik) den größten Teil ihrer Anlagen in Staatsanleihen investiert haben.

Während der Finanzkrise wurde deutlich, dass mit dem neuen rentenpolitischen Paradigma die Alterssicherung anfällig wurde für die Fluktuationen der Finanzmärkte. So war die nominale Anlagerendite der Pensionsfonds (Zinsen und Kursänderungen) 2008 in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern deutlich negativ. Dabei weisen die Werte der einzelnen Länder sehr große Unterschiede auf. Diese Unterschiede dürften sich durch

²² Vgl. Slavik, M., a. a. O., 217. – OECD: Pensions at a Glance 2011, 212.

²³ Vgl. Braun, H.; Weigl, C., a. a. O., 115.

²⁴ Vgl. Slavik, M., a. a. O., 219 f.

²⁵ Vgl. OECD: Pension Markets in Focus: Issue 7, July 2010.

²⁶ Vgl. OECD, a. a. O., 181. – The Association of Pension Funds of the Czech Republic (APF CR), <http://www.apfcr.cz/>.

²⁷ Vgl. „Private Minisäule – Rentenreform in Tschechien auf dem Weg“, in: Pester Lloyd Nr. 14/2011 vom 8. April 2011, <http://www.pestertlloyd.net>. – Bloomberg, Meldung vom 5. April 2011, <http://www.bloomberg.com>.

die unterschiedliche Zusammensetzung der Portfolios der Pensionsfonds erklären. So verweist die OECD darauf, dass die Pensionsfonds dort die größten Verluste aufweisen, wo der Anteil der Aktien im Portfolio besonders groß ist.²⁸ Dies kann jedoch die Renditeunterschiede zwischen den hier betrachteten drei Ländern nur teilweise verständlicher machen: In Ungarn, wo während der Finanzkrise die Verluste der Pensionsfonds am größten waren, liegt der Aktienanteil bei 18%, in Polen mit mittleren Verlusten jedoch bei 30%, in der Tschechischen Republik ohne Verluste bei 2%.²⁹

Politische Schlussfolgerungen

Der Fall Polens zeigt, dass der schnelle und starke Aufbau eines obligatorischen kapitalgedeckten Systems zu einem entsprechend großen Übergangsproblem führen kann. Daraus sollten insbesondere die Länder, die bislang keine obligatorische zweite Säule aufgebaut haben – die Tschechische Republik und Slowenien –, lernen. Eine zu starke Umlenkung der Rentenbeiträge in den Aufbau eines Kapitalstocks führt zu akuten Finanzierungsproblemen bei den heutigen Renten. Die in der Tschechischen Republik geplante Mehrwertsteuererhöhung stellt nur eine andere Form der Rentenfinanzierung durch die heute aktive Generation dar. Ist der Aufbau eines obligatorischen kapitalgedeckten Systems eine beschlossene Sache, sollte er deshalb langsam und in kleinen Schritten erfolgen.

Jedes kapitalgedeckte System unterliegt dem Risiko eines irreversiblen Kapitalverlustes, sei es durch Bankrott, physische Zerstörung oder durch das politische Risiko einer Verstaatlichung. Die Vermögensverluste während der Finanzkrise und die Verstaatlichung der kapitalgedeckten Rente in Ungarn sind dafür Beispiele und belegen die darin begründete größere Anfälligkeit des Kapitaldeckungsverfahrens. Im Gegensatz dazu ist die Leugnung von Rentenanwartschaften in einem umlagefinanzierten System nie irreversibel, da dort über die Höhe der Renten jeweils im Jahr des Rentenbezugs entschieden wird. Das umlagefinanzierte System ist dadurch langfristig weniger störanfällig. Deshalb

sollte eine weitere Schwächung der umlagefinanzierten Säule der Alterssicherung vermieden werden.

Stabilität und Rechtssicherheit sind für das Vertrauen in ein Alterssicherungssystem fundamental. Die kapitalgedeckten Systeme sind vor staatlichem Zugriff zu schützen und zugleich durch erweiterte Regulierung gegenüber den Turbulenzen der Finanzmärkte noch besser abzuschirmen. Gelingt es im regulären Rentensystem nicht, Altersarmut zu verhindern, muss ohnehin der Staat mit steuerfinanzierten – und damit umlagefinanzierten – Leistungen der Mindestsicherung einspringen. Deren armutsfeste Ausgestaltung ist deshalb auch in den mittel- und osteuropäischen Ländern ein ergänzendes Erfordernis nachhaltiger Alterssicherungspolitik.

²⁸ Vgl. *OECD: Pensions at a Glance 2009*, 33 f.

²⁹ Die Zahlen beziehen sich auf 2009. Vgl. *OECD: Global Pension Statistics*, www.oecd.org/daf/pensions/gps.