

Den Polen droht die «Rentenfalle»

Osteuropas Sozialsystem in der Krise

Rund 20% des polnischen Bruttoinlandproduktes werden für Altersrenten, Arbeitslosenunterstützung und andere soziale Transferzahlungen ausgegeben. Die Kosten für das ausgebaute, aber ineffiziente Sozialsystem sind wie in den meisten Transformationsländern seit dem Reformstart in einem Ausmass gestiegen, dass ohne grundlegende Reform ein finanzieller Kollaps fast unausweichlich wird.

Ht. Warschau, im März

Der Anblick alter Leute, welche sich mit dem Verkauf von gebrauchten Plasticsäcken oder dürrigen Blumensträssen ein karges Zubrot zu verdienen suchen, gehört zu den *deprimierendsten Eindrücken* jedes Besuchers in Mittel- und Osteuropa. Sitzt man hingegen in den Büros der Finanzminister, so werden die Sozialausgaben als eine der wichtigsten Ursachen für die *Finanzprobleme* dieser Staaten aufgeführt. Es sind dies die beiden Seiten ein und derselben Medaille: Die aus der Vergangenheit geerbte Sozialpolitik der Transformationsländer ist derart aus dem Gleichgewicht geraten, dass sie die finanziellen Möglichkeiten der noch schwachen Volkswirtschaften in absehbarer Zeit zu übersteigen droht und gleichzeitig für einen Teil der Bevölkerung kaum das Existenzminimum decken kann.

Zu viele Rentner, zuwenig Beiträge

Ein Blick auf Polen, wo diese Entwicklung besonders drastisch verläuft, vermag die Ursachen der Krise zu illustrieren. Hier existieren drei verschiedene staatliche Sozialversicherungen: ein allgemeiner Sozialversicherungsfonds (FUS), ein speziell für die Bauern geschaffener Fonds (KRUS) und eine Arbeitslosenkasse (FP), wobei aus den ersten beiden auch andere Transferleistungen wie Früh- und Hinterbliebenenrenten, Krankengeld oder Familienbeihilfen bezahlt werden. Alle drei Kassen funktionieren nach dem *Umlageverfahren*: die laufenden Auszahlungen werden also durch die laufenden Beiträge finanziert. Gespeist werden sie *ausschliesslich* durch Arbeitgeberbeiträge, welche volle 48,2% der Lohnsumme ausmachen.

Die Ausgaben der drei Versicherungen sind seit dem Reformstart vor fünf Jahren von knapp 10% auf gut 20% des Bruttoinlandproduktes (BIP) gewachsen (vgl. Kasten) und übersteigen damit laut Weltbank-Angaben sowohl den OECD-Durchschnitt als auch die entsprechende Prozentzahl ärmerer Industrieländer wie Spanien (12,9%) oder Portugal (8,9%).¹

Der Hauptgrund für die Krise liegt in der wachsenden Zahl von *Bezugsberechtigten*, wobei die Renten das mit Abstand grösste Problem bilden. Denn die wirtschaftliche Anpassungskrise hat nicht nur eine offene Arbeitslosigkeit entstehen, sondern hat auch die Zahl der Rentner um 2 Mio. steigen lassen. Letzteres hat vor allem mit einer allzu grosszügigen Regelung für Früh- und Invalidenrenten zu tun. Der *Gang in die Frühpension*, der zur Verringerung der Arbeitslosigkeit teilweise aktiv gefördert wurde, ist für ältere Arbeitnehmer finanziell attraktiv. Zudem bestanden für bestimmte Berufsgruppen wie Bergleute, Eisenbahner oder Lehrer *Privilegien* wie ein niedrigeres Pensionsalter oder höhere Bezüge, die nur langsam abgebaut werden. All dies hat dazu geführt, dass das durchschnittliche Renten-Eintrittsalter trotz einer gesetzlichen Altersgrenze von 60

Jahren bei Frauen und 65 Jahren bei Männern bis 1992 auf 56,9 Jahre gesunken ist. Gleichzeitig ist beim FUS das *Verhältnis* zwischen der Zahl der Beitragszahler und jener der Rentner 1992 unter 2 gefallen.

Parallel zum Wachstum der Ausgaben sind die *Einnahmen* der Sozialversicherungen gesunken. Denn zum einen sind beitragspflichtige Unternehmen geschlossen oder redimensioniert worden, zum anderen hat die abschreckende Höhe der Beiträge zur *Flucht in die Schattenwirtschaft*, zur Nutzung von Gesetzeslücken und zu Zahlungsrückständen geführt. Darüber hinaus müssen bestimmte Berufsgruppen wie Landwirte, Militärs und Polizisten noch immer keine oder fast keine Beiträge leisten. Da die laufenden Einnahmen die Rentenkosten nicht mehr decken, muss der Staat inzwischen rund 25% seiner Haushaltsausgaben allein für Subventionen an die Sozialversicherungen verwenden.

Individuelle Vorsorge nötig

Da ungünstige demographische Prognosen eine weitere Verschlechterung erwarten lassen, wird die Notwendigkeit einer umfassenden Sozialversicherungsreform kaum mehr bestritten. Nach Angaben von Jerzy Szezter, Staatssekretär im Arbeits- und Sozialministerium, muss diese sowohl Korrekturen am bestehenden System als auch einen grundsätzlichen Umbau dieses Systems umfassen. Zu den zum Teil *bereits eingeleiteten* Sparmassnahmen im Rahmen des Bestehenden zählen etwa strengere Kontrollen der Beitragspflichten und Auszahlungsbedingungen oder die Heraufsetzung des durchschnittlichen Renten-Eintrittsalters durch den Abbau von Branchenprivilegien und durch restriktivere Regeln für Frühpensionen. Eine Entlastung ist auch durch die geplante Bindung der Renten an die Inflationsrate statt wie bisher an die – schneller wach-

Polens «Rentenfalle» in Zahlen

	1988	1990	1992	1994
Bevölkerung (Mio.) ¹	37,9	38,2	38,4	38,6
Rentner ²	6,9	7,4	8,6	9,0
Arbeitslose	–	1,1	2,5	2,8
<i>Sozialversicherungsausgaben</i>				
(in % des BIP)				
Total	9,4	11,0	21,1	20,6
FUS (Allg. Pensionskasse)	8,4	9,1	16,8	16,0
KRUS (Kasse für Landwirte)	0,9	1,3	1,8	2,3
FP (Arbeitslosenvers.)	0,1	0,6	2,1	2,2

¹ Per Ende Jahr; ² inkl. Frührentner.

Quelle: Statistisches Zentralamt GUS, Weltbank.

senden – Durchschnittslöhne zu erreichen, doch ist ein entsprechender Vorschlag des Finanzministeriums auf Druck des Arbeitsministers *verzögert* worden.

Für eine grundsätzliche Neuorientierung hingegen sind erst einige Grundlinien festgelegt worden. So sollen sich laut Szreter künftig alle Versicherungssysteme *selbst finanzieren*, wobei neben den Arbeitgebern auch *die Arbeitnehmer* Beiträge zu leisten hätten und der Staat nur in Ausnahmebereichen einspringen würde. Weiter soll das staatliche Umlageverfahren durch individuelle Vorsorge nach dem *Kapitaldeckungsverfahren* ergänzt werden; der künftige Rentner hätte also einen Teil seiner späteren Bezüge durch Beiträge an eine private Pensionsversicherung selbst zu sparen. Ein derartiges Element der *Eigenverantwortung* ist in einem ehemals kommunistischen Staat, in welchem der Staat in paternalistischer Weise für fast alles gesorgt hat, fast revolutionär.

Die Todesangst der Politiker

Deswegen und weil Wachstum und Demokratie noch fragil, die Kapitalmärkte unreif und die Löhne tief sind, ist eine individuelle Altersvorsorge in Osteuropa schwieriger aufzubauen als in dem oft als Beispiel genannten Chile. Vor diesem Hintergrund hat *die Weltbank* in ihrer jüngsten Länderstudie ein *Dreisäulen-Modell* vorgeschlagen: Eine obligatorische, öffentliche erste Säule nach dem Umlageverfahren hätte mit einer geringen Einheitsrente vor Armut im Alter zu schützen; eine zweite, ebenfalls nach dem Umlageverfahren funktionierende Säule würde wenigstens in einer Übergangsphase zusätzliche, vom letzten Einkommen und von den Beitragsjahren abhängige Leistungen erbringen. Parallel dazu wäre als dritte Säule die individuelle Vorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren aufzubauen. Da derartige Änderungen erst in etwa 20 Jahren eine spürbare Entlastung bringen würden, müsste die Systemreform *besser heute als morgen* in Angriff genommen werden. Entsprechenden Absichtserklärungen sind allerdings bis anhin kaum konkrete Schritte gefolgt. Denn jeder Politiker, so bekennt Szreter offen, kriegt «Todesangst», wenn es um die Einschränkung von Privilegien der Rentner und damit um Millionen von potentiellen Wählern geht.

Vor allem die vorgesehenen Kürzungen der Sozialausgaben sind auf heftigen Widerstand gestossen, zumal sie einen Teil der Gesellschaft hart treffen und einer heiligen Kuh des ehemals kommunistischen Staates, dem Sozialsystem nach dem Giesskannenprinzip, eine Hungerkur verordnen. Premierminister *Horn* hat am Wochenende am Fernsehen noch einmal für das Paket geworben. Ungarn könne es sich nicht mehr leisten, so *Horn*, 27% seines Bruttosozialproduktes für Sozialleistungen auszugeben. Das Land könne selbst die Zinsen für seine hohen Schulden nur mehr durch die Aufnahme neuer ausländischer Kredite begleichen und stehe am Rande der internen Zahlungsunfähigkeit.

Doch die Schlacht ist noch nicht geschlagen: Das Gros der budgetären Sparmassnahmen ist nur auf dem Wege von zahlreichen Gesetzesänderungen möglich, was die Sozialistische Partei, den Seniorpartner der Koalitionsregierung, in eine Zerreißprobe führen könnte.

Wer bekommt wieviel?

Hl. Polnische *Arbeitslose* erhalten in der Regel während 12 Monaten eine Unterstützung in Höhe von 36% des Durchschnittslohnes, danach sind sie auf die – geringere – Sozialhilfe angewiesen. Zur Berechnung der Altersrenten werden seit 1991 der derzeitige Durchschnittslohn, die Beitrags- und Dienstjahre des Rentners sowie sein früheres Einkommen berücksichtigt. Im Dezember betrug die monatliche Durchschnittsrente brutto 452 Neue Zloty (knapp 250 Fr.), wobei hiervon noch 20% Steuern abgezogen werden. Die tiefsten Renten liegen bei rund 200 Zl., die höchsten bei 800 Zl. Zum Vergleich: Ein Durchschnittsgehalt belief sich im Dezember auf brutto 743 Zl. Entgegen einer verbreiteten Annahme gehören die Rentner im statistischen Durchschnitt nicht zu den Verlierern der Reform, da ihre Bezüge real eher weniger gesunken sind als die Durchschnittslöhne. Eine Minimalrente reicht ohne ergänzendes Einkommen oder Zuwendungen von Angehörigen dennoch kaum zum Überleben.