

Katharina Müller

Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen¹

1. Einleitung

Insbesondere in der Frühphase der gesellschaftlichen und ökonomischen Transformation wurde oft die Frage aufgeworfen, ob Osteuropa auf dem Weg zu einer Europäisierung sei oder ob eine Lateinamerikanisierung der Region bevorstehe (vgl. z.B. Riese 1992, 1995). Fast eine Dekade nach dem Beginn des radikalen osteuropäischen Systemwechsels zeichnet sich nun ab, daß der politische und wirtschaftliche Umbruch regional so heterogene Ergebnisse hervorbringt, daß ein »sowohl als auch« die angemessene Antwort zu sein scheint (vgl. Nowotny 1997). Die bevorstehenden Osterweiterungen von NATO und EU machen die Differenzierung innerhalb der Region exemplarisch deutlich: Während einige mitteleuropäische und baltische Staaten aus westlicher Sicht bereits für »anschlußfähig« gehalten werden, gilt dies für das Gros der Staaten in der Region keineswegs.

Gegenstand dieses Aufsatzes ist eine Lateinamerikanisierung der besonderen Art, die sich mit dem üblichen *mapping* nicht zu decken scheint – sind es doch gerade die »europäisiertesten« Staaten Osteuropas, die derzeit eine Rentenreform nach lateinamerikanischem Vorbild auf ihre Tagesordnung gesetzt haben. Mit dieser Teilprivatisierung der Alterssicherung befinden sie sich in Übereinstimmung mit der internationalen rentenpolitischen Orthodoxie, die – vermittelt durch die Weltbank – auf die Replikation radikaler Rentenreformen drängt, wie sie in Lateinamerika bereits umgesetzt

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Innovationskollegs »Die Transformation von Wirtschaftssystemen und die Neuordnung der Gesellschaften Mittel- und Osteuropas«, das am Frankfurter Institut für Transformationsstudien angesiedelt ist und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird. Mária Augusztinovics, Frank Bönker, Zofia Czepulis-Rutkowska, Róbert I. Gál, Katja Hujo, Klaus Müller, Joan Nelson, Helmut Schwarzer und András Simonovits kommentierten frühere Versionen dieses Papiers. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt, ebenso wie zahlreichen Gesprächspartnern in Budapest und Warschau, die der Verfasserin wertvolle Einsichten vermittelten. Ein besonderer Dank gilt Andreas Ryll, dessen Kritik und Ermutigung nicht nur für die Entstehung dieses Papiers von entscheidender Bedeutung waren.

wurden. Mit diesem Modellimport soll in Osteuropa ein Präzedenzfall für westliche Industrieländer geschaffen werden. Deacon/Hulse (1997: 41) sprechen in diesem Zusammenhang von Osteuropa als einem »testing ground for the future of social policy elsewhere in the industrialised world«. Diese Variante der Lateinamerikanisierung wird also nicht als gescheiterte nachholende Modernisierung, sondern als erfolgreiche, ja richtungsweisende Transformation der Alterssicherung perzipiert. Dies gilt nicht nur für den internationalen rentenpolitischen *mainstream*, sondern auch für die politischen Eliten in der Region.

Hier soll am Beispiel von Ungarn und Polen – den beiden osteuropäischen Ländern, in denen eine Lateinamerikanisierung der Alterssicherung bereits politische Realität ist – gezeigt werden, wie in Osteuropa ein grundlegender Systemwechsel im Bereich der Alterssicherung durchgesetzt wurde. Im folgenden Teil werden zunächst die wichtigsten Positionen in der internationalen Rentenreformdebatte vorgestellt, die in den letzten Jahren geführt wurde und sich als Reaktion auf das sog. »chilenische Modell« und seine Variationen in Lateinamerika interpretieren läßt. Anschließend werde ich auf die Erfahrungen eingehen, die in Ungarn und Polen im Bereich der Rentenreform gemacht wurden. Aus einer Perspektive der Politischen Ökonomie³ heraus wird erörtert, wie es in Osteuropa zu der vom internationalen *mainstream* angestrebten Replikation radikaler rentenpolitischer Leitbilder kommen konnte. Dabei werden sowohl die Interaktionen zwischen strukturell-institutionellem Kontext, relevanten Akteurskonstellationen und Paradigmenwahl als auch die Implikationen des lateinamerikanischen Reformpfades für die polnische und ungarische Alterssicherung untersucht.

2. Der internationale Paradigmenstreit um die Reform der Alterssicherung

2.1. Grundprinzipien der Rentenversicherung

Seit mehr als 100 Jahren streiten Ökonomen über die Ausgestaltung von effizienten Alterssicherungssystemen. Im Zentrum dieser Debatte steht die Kontroverse darüber, ob das Umlage- oder das Kapitaldeckungsverfahren

2 Auch in Teilen der bundesdeutschen Presse werden neuerdings die radikalen osteuropäischen Rentenreformen als vorbildlich gepriesen, siehe etwa Horn (1996) und Queisser (1998). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Befürworter einer Rentenprivatisierung in der bundesdeutschen Diskussion eine Minderheitsposition einnehmen – hierzulande ist die »rentenpolitische Orthodoxie« eine andere.

3 Der Begriff der Politischen Ökonomie wird hier eher unorthodox verwendet, d.h. weder im Sinne der »klassischen« marxistischen Terminologie noch des *Public Choice*-Ansatzes. Inspiriert wurde die Verfasserin insbesondere von der Forschungsheuristik des »Akteurzentrierten Institutionalismus« (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997) und deren Anwendung auf die wohlfahrtsstaatliche Transformation bei Götting (1998).

ein adäquateres Finanzierungsverfahren darstellt.⁴ Beim Umlageverfahren werden die Beitragszahlungen der laufenden Periode zur Finanzierung der Rentenleistungen derselben Periode verwendet. Dem Umlageverfahren liegt implizit ein »Generationenvertrag« zugrunde, da die gegenwärtig erwerbstätige Generation durch ihre Rentenversicherungsbeiträge die Finanzierung der Altersbezüge der Rentnergeneration sicherstellt. Gleichzeitig erwirbt sie dadurch eigene Rentenansprüche, für deren künftige Finanzierung dann eine weitere Generation von Erwerbstätigen aufzukommen hat. Dagegen werden beim Kapitaldeckungsverfahren die individuellen Beitragszahlungen bis zum Erreichen des Rentenalters bei einem Pensionsfonds akkumuliert, der sich in privater oder staatlicher Trägerschaft befinden kann. Aus dem angesammelten Kapitalstock und den auf dem Kapitalmarkt erwirtschafteten Zinserträgen wird dann die jeweilige Rente gezahlt. Vom Prinzip her spart also jeder für die eigene Rente an und intergenerative Transfers unterbleiben.

Neben der Frage des Finanzierungsverfahrens gibt es jedoch bei der Ausgestaltung von Alterssicherungssystemen noch weitere Designentscheidungen, die für die Beurteilung der jeweiligen ökonomischen und sozialen Effekte relevant sind. So läßt sich eine Rentenversicherung privat oder staatlich organisieren, die Mitgliedschaft in einem bestehenden Alterssicherungssystem kann obligatorisch oder freiwillig sein, sie kann am Staatsbürgerstatus oder einem bestehenden Erwerbsarbeitsverhältnis anknüpfen, und es können Umverteilungselemente und versicherungsfremde Leistungen – wie z.B. die rentenrechtliche Anerkennung von Ausbildungs- und Kindererziehungszeiten, in denen keine Beiträge entrichtet wurden – eingebaut werden oder nicht.

Obwohl sich diese Designkomponenten theoretisch zu einer Vielzahl von Systemalternativen kombinieren lassen, hat sich in der rentenpolitischen Diskussion eine stark verkürzte Klassifizierung von Alterssicherungssystemen durchgesetzt. Queisser (1993: 31) bemerkt, daß einem umlagefinanzierten Rentensystem meistens die Merkmale der staatlichen Trägerschaft, des Versicherungszwangs und der Umverteilung zugeordnet wurden, während kapitalgedeckte Systeme mit privater Trägerschaft, freiwilliger Sicherung und einer Abwesenheit von Umverteilung verbunden wurden. Die Diskussion um die ökonomischen Vorzüge und Nachteile des Umlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahrens werden daher oftmals von einem grundlegenden normativen Dissens überlagert, der in erster Linie die Rolle von Staat und Individuum innerhalb der Alterssicherung betrifft (vgl. Turner

4 Für neuere Diskussionsbeiträge siehe Siebert (1997) und Ribhegge (1998). Es würde den Rahmen dieses Papiers sprengen, die Kontroverse um das Finanzierungsverfahren erschöpfend wiederzugeben. Einige Argumente werden jedoch in den folgenden Abschnitten aufgegriffen.

1997). Dies gilt auch für den internationalen rentenpolitischen Paradigmenstreit, der vor einigen Jahren entbrannt ist und sich im wesentlichen um die Frage dreht, ob die existierenden staatlichen Umlagesysteme reformierbar sind oder durch private, kapitalgedeckte Pensionsfonds ersetzt werden sollten. Von Vertretern der letztgenannten Position, v.a. der Weltbank, wird gerne auf die radikale Rentenreform in Chile verwiesen. Wegen ihrer grundlegenden Bedeutung als Referenzmodell sollen diese Reform sowie ihre wichtigsten Variationen im lateinamerikanischen Raum im folgenden Abschnitt näher erläutert werden.

2.2. Der Präzedenzfall: Rentenprivatisierung in Lateinamerika

Die tiefgreifende Reform der chilenischen Alterssicherung, die 1981 unter der Pinochet-Diktatur durchgeführt wurde, hat internationale Bedeutung erlangt: Chile transformierte nämlich als erstes Land weltweit sein staatliches, umlagefinanziertes Rentensystem in ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem mit obligatorischem Charakter, das von privaten Pensionsfonds verwaltet wird.⁵ Queisser (1993: 127) betont, daß die Relevanz dieser Reform nicht in der Entwicklung eines völlig neuen Konzeptes besteht, sondern darin, daß Reformvorschläge, die neoliberale Ökonomen für das *Social Security System* der USA entwickelt hatten, erstmals in die Praxis umgesetzt wurden. So wurde ein Präzedenzfall geschaffen, wenn auch in einem anderen politischen und ökonomischen Kontext. Eine Rentenreform nach chilenischem Vorbild wurde auch den Ländern Osteuropas empfohlen.⁶ Das neue chilenische Rentensystem ist ein Drei-Säulen-Modell, wobei die Alterssicherungsfunktion größtenteils auf die zweite, private Säule verlagert wird. Die staatlich organisierte *erste Säule* zahlt an Bedürftige im Rentenalter, die weniger als 20 Jahre in die Rentenversicherung eingezahlt oder gar keine eigenen Rentenanwartschaften erworben haben, eine steuerfinanzierte Sozialrente aus.⁷ Die *zweite Säule* besteht aus privaten Pensionsfonds, sog. AFPs⁸. Ihnen obliegt die Verwaltung der obligatorischen Rentenbeiträge, die ausschließlich von den Arbeitnehmern selbst zu zahlen

5 Eine umfassende Untersuchung der chilenischen Rentenreform wurde von Queisser (1993) durchgeführt. Für eine aktuellere Analyse siehe Mesa-Lago/Arenas de Mesa (1997).

6 So etwa Holzmann (1994), World Bank (1994), Fougerolles (1996) und zahlreiche lokale Vorschläge in einzelnen osteuropäischen Ländern. Zur Kritik an einer Replikation des chilenischen Modells in Osteuropa vgl. Nitsch (1996) und Müller (1997c).

7 Diese Säule ist sowohl in ihrem Umfang als auch bezüglich der Höhe der ausbezahlten Leistung absolut unzureichend. Die Anzahl der Sozialrentenbezieher ist administrativ auf 300.000 Personen begrenzt, was zu langen Wartezeiten führt. Die Leistungshöhe entspricht lediglich 10,5% des Durchschnittslohns (Nitsch/Schwarzer 1996: 10).

8 1995 existierten 21 *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFPs) mit 5 Mio. Versicherten. Mesa-Lago (1997b) verweist allerdings auf den oligopolistischen Charakter des AFP-Marktes: 70% der Versicherten entfallen auf die drei größten AFPs.

sind.⁹ Der auf diese Weise akkumulierte Kapitalstock soll von den AFPs gewinnbringend auf dem Kapitalmarkt investiert werden, bis der jeweilige Versicherte das Rentenalter (60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer) und mindestens 20 Versicherungsjahre erreicht hat. Die Höhe der individuellen Rente ist also abhängig von der Einkommenshöhe der Versicherten, der Länge ihrer Erwerbsbiographie und den von der jeweiligen AFP erwirtschafteten Zinserträgen. Wenn Versicherte die Voraussetzungen für den Rentenbezug erfüllen, aber eine bestimmte Mindestrente nicht erreichen, kommt der chilenische Staat für den Differenzbetrag auf. Im Rahmen der *dritten Säule* werden auf freiwilliger Basis Ersparnisse zur künftigen Alterssicherung gebildet.

Die Anhänger des »chilenischen Modells« vertreten die Auffassung, daß der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis beigetragen und so eine Investitionsdynamik in Gang gesetzt habe; hierdurch sei ein maßgeblicher Beitrag zum Wirtschaftswachstum in Chile geleistet worden. Außerdem sei die Rolle des Staates in der Alterssicherung deutlich verringert worden, was den Staatshaushalt entlastet habe (vgl. World Bank 1994; Fougères 1996).

Alle Kritik an der radikalen chilenischen Agenda (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.4.) konnte nicht verhindern, daß sie für neoliberale Rentenreformer weltweit zum Referenzmodell wurde. Dies gilt insbesondere seit Anfang der neunziger Jahre, als eine demokratische Regierung in Chile die langjährige Militärdiktatur unter General Pinochet ablöste, was die Bezugnahme auf die chilenische Reform politisch unbedenklicher erscheinen ließ (Mesa-Lago 1997b: 498). In Lateinamerika selbst wurden Varianten des »chilenischen Modells« kürzlich in Argentinien, Bolivien, Kolumbien, Mexiko, Uruguay und Peru eingeführt.¹⁰ All diesen Reformen ist die Schaffung eines obligatorischen Systems privater Pensionsfonds gemeinsam, das entweder mit dem staatlichen Umlagesystem konkurriert, es ersetzt oder es ergänzt. Mesa-Lago klassifiziert diese Reformen daher als »parallel or selective«, »substitutive« bzw. »mixed« (1997b: 505).

Die argentinische Reform ist deshalb von besonderer Bedeutung¹¹, weil sie erstmals zeigte, daß eine radikale Rentenreform nicht nur unter einer Militärdiktatur, sondern auch unter einem demokratischen Regime durchsetzbar sein kann (Vittas 1995: 3). Dabei dürfte es kein Zufall sein, daß das Ergebnis des Versuchs, das substitutive »chilenische Modell« in Argentinien zu

9 Der Beitrag beläuft sich auf 10% der Bezüge; hinzu kommen weitere 2,5-3,0%, die für die AFP-Kommission und eine Versicherungsprämie aufzubringen sind.

10 Vgl. Mesa-Lago (1997a, 1997b) für Details dieser Reformen. Weitere lateinamerikanische Länder dürften bald folgen.

11 Gary S. Becker (1996: 9) spricht von einer »social security lesson from Argentina«, speziell für Industrieländer.

replizieren, schließlich eine Rentenreform gemischten Typs war – der politische Pluralismus hatte Rückwirkungen auf die konkrete Ausgestaltung der Reform. Das gemischte »argentinische Modell« kombiniert eine radikale Umstrukturierung des staatlichen Umlagesystems mit der Einführung von überwiegend privaten Pensionsfonds (AFJPs¹²), wobei die Versicherten die Wahl haben, entweder im staatlichen Umlagesystem zu verbleiben (öffentliche Rentenoption) oder einen Teil ihres Beitrags an eine AFJP abzuführen (gemischte Rentenoption).¹³ Als das neue argentinische Rentensystem 1994 in Kraft trat, lag ein zweijähriger politischer Verhandlungsprozeß hinter den Reformern. Die wichtigsten Modifizierungen gegenüber dem »chilenischen Modell«¹⁴ – mit politischen und fiskalischen Implikationen – sind die folgenden: relativ langsamer Aufbau der obligatorischen Pensionsfonds; Unmöglichkeit des vollständigen Austritts aus dem staatlichen System; Beibehaltung der Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung der ersten Säule; unverzinsliche Kompensationsrente statt verzinsten Anerkennungsbonds zur Abgeltung bereits erworbener Anwartschaften.¹⁵ Die argentinische Rentenreform ist sowohl für Polen als auch für Ungarn von besonderer Bedeutung (vgl. Abschnitt 3).

2.3. »Averting the Old Age Crisis«: Der Weltbank-Bericht

Der Einfluß der lateinamerikanischen Rentenreformen reicht weit über den Subkontinent hinaus. Inspiriert von dem – aus ihrer Sicht – erfolgreichen Systemwechsel in der chilenischen Alterssicherung veröffentlichte die Weltbank im Jahre 1994 unter dem Titel »Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth« die Ergebnisse eines zweijährigen Forschungsprojekts. Bereits der programmatische Titel der Weltbankstudie macht deutlich, daß hier einem globalen rentenpolitischen Krisenszenario mit einer Strategie begegnet werden soll, die nicht nur sozialpolitisch motiviert ist, sondern auch wachstumspolitische Intentionen verfolgt (World Bank 1994: 9). Im Hinblick auf mögliche Zielkonflikte stellte eine führende Weltbank-Theoretikerin klar, daß das Mehrsäulenmodell in erster Linie aus makroökonomischen Gründen eingeführt werden sollte; eine bessere Erfüllung der Alterssicherungsfunktion bezeichnet sie lediglich als »secondary argument« (James 1997: 16).

12 Ende 1995 existierten 21 *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJPs) mit 3,5 Mio. Versicherten.

13 Vgl. Schulthess/Demarco (1996) für eine ausführliche Darstellung der argentinischen Reform. Der politische Verhandlungsprozeß wird in Isuani/San Martino (1995) analysiert.

14 Vgl. Arenas de Mesa/Bertranou (1997) für einen umfassenden Vergleich der chilenischen und der argentinischen Rentenreform.

15 Vgl. Müller (1997a, 1997b) für eine Diskussion dieser Modifikationen aus einer Perspektive der Politischen Ökonomie.

Der Weltbankbericht fand weltweit große Beachtung und legte den Grundstein für einen neuen rentenpolitischen *mainstream* (vgl. Lo Vuolo 1996). Der Systemwechsel in der Alterssicherung wird zum Bestandteil des neoliberalen Reformpaketes. Dabei wird dem Negativmodell eines populistischen Wohlfahrtsstaates, der zur Ausweitung seiner Macht Sozialleistungen an privilegierte Interessengruppen verteilt, das Positivmodell eines subsidiären Staates gegenübergestellt, der den Löwenanteil sozialer Sicherung in *per se* als effizienter angesehene private Trägerschaft überträgt und seine eigene Rolle auf eine Aufsichtsfunktion sowie eine zielgruppenorientierte Armutspolitik beschränkt (Nitsch/Schwarzer 1996; Hujo 1997).

»The graying of the world's population« ist das Zukunftsszenario, das die Weltbank in ihrer allgemeinverständlich abgefaßten Studie antizipiert (World Bank 1994: 27): Durch eine sinkende Geburtenrate und eine verbesserte medizinische Versorgung kommt es zu einer Alterung der Bevölkerung, die impliziert, daß der Rentnerquotient – die Zahl der Rentner relativ zur Zahl der Beitragszahler – kontinuierlich ansteigt. Umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme müssen hierauf i.d.R. mit einer Erhöhung der Beitragssätze oder mit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. mit Leistungskürzungen reagieren. Die hier angesprochene Problematik ist weder neu noch strittig. Die rentenpolitischen Schlußfolgerungen, die die Weltbank hieraus zieht (s.u.), haben allerdings heftige Kontroversen verursacht, auf die in Abschnitt 2.4. eingegangen wird.

Die bestehenden öffentlichen Rentenversicherungssysteme auf der Basis des Umlageverfahrens hält die Weltbank für »programs that have spun out of control in middle- and high-income countries« (World Bank 1994: 1). Der von der Weltbank vorgeschlagene Ausweg aus der weltweiten Rentenkrisis besteht aus einem nach chilenischem Vorbild konstruierten Drei-Säulen-System (ebd.: 233ff).

Dabei fungiert ein obligatorisches Mindestrentensystem in staatlicher Trägerschaft, das der Altersarmut entgegenwirken soll, als *erste Säule*. Intra- und intergenerationale Umverteilung existieren nur in dieser Säule. Die *zweite Säule* besteht aus privaten, kapitalgedeckten Pensionsfonds mit obligatorischer Mitgliedschaft. Zwischen den individuellen Rentenbeiträgen und -leistungen besteht eine strikte versicherungsmathematische Äquivalenz. Freiwillige Ersparnisse zur Alterssicherung sollen die *dritte Säule* bilden (ebd.: 15-16).

Die Weltbank argumentiert, daß das von ihr vorgeschlagene Alterssicherungssystem u.a. folgende Vorteile habe (ebd.: 239-254): Die Rolle des Staates in der Alterssicherung werde begrenzt, die des Marktes gestärkt. Durch dieses *public-private mix* werde eine Risikostreuung betrieben, die den zukünftigen Rentnern mehr Sicherheit biete. Gleichzeitig beseitige die strikte Beitrags-Leistungs-Äquivalenz in der privaten Pensionsfondssäule

die Anreize zur Beitragsvermeidung. Durch die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens werde die Herausbildung effizienter Kapitalmärkte gefördert, die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und die Investitionen erhöht und so ein Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet (ebd.: 93, 254).

Das oben beschriebene Drei-Säulen-Modell soll nach Auffassung der Weltbank nach und nach überall auf der Welt eingeführt werden (ebd.: 292). Die Weltbank-Studie widmet Osteuropa ein eigenes Kapitel (ebd.: 284ff). Die Replikation des »chilenischen Modells« in dieser Region sei besonders empfehlenswert: »These choices would signal the government's intention to transfer responsibility to individuals for their own well-being ... and establish a constituency for macroeconomic stability, financial sector reform, and enterprise privatization« (ebd.: 286).¹⁶

2.4. Kritik der neuen rentenpolitischen Orthodoxie

Die wichtigsten Gegenspieler der Weltbank in der internationalen rentenpolitischen Diskussion sind die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (ISSA).¹⁷ Paradigmatisch stehen hier der nordamerikanische Liberalismus und die kontinentaleuropäische wohlfahrtsstaatliche Tradition einander gegenüber.¹⁸ Ein von Mesa-Lago (1997a) vorgenommener Vergleich der konkurrierenden rentenpolitischen Leitbilder ergibt, daß hinsichtlich der Ausgestaltung der ersten und dritten Alterssicherungssäule weitgehende Übereinstimmung besteht: Weder gegen eine – wie auch immer ausgestaltete – staatliche Mindestsicherung noch gegen die Bildung privater Ersparnisse sind ernsthafte Einwände zu formulieren. Die Hauptkontroverse gilt also dem Design der zweiten, obligatorischen Säule, die von ihrem quantitativen Gewicht her als Kern des Alterssicherungssystems angesehen werden kann.

Ein Übergang zu einer privaten, kapitalgedeckten Säule, wie ihn die Weltbank postuliert, würde künftige Rentner beträchtlichen Risiken aussetzen (Beattie/McGillivray 1995): Da die Höhe der künftigen Altersbezüge an die erwirtschafteten Kapitalmarktrenditen gekoppelt ist, wird das gesamte Investitionsrisiko auf die Versicherten abgewälzt. Hinzu kommt das Inflationsrisiko, das nicht versicherbar ist und bei ungenügender Realverzinsung den Kapitalstock bedrohen kann. In vielen Teilen der Welt sind die lokalen

16 Ähnlich Fougierolles, der erwartet, daß eine Rentenprivatisierung in Osteuropa den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit reduzieren wird, denn: »individuals have a direct and visible stake in the reformed, free-market economy – they are investors« (1996: 93).

17 Vgl. etwa Beattie/McGillivray (1995), zwei Vertreter von ILO bzw. ISSA, die eine detaillierte Kritik an den rentenpolitischen Vorstellungen der Weltbank formuliert haben.

18 Hier wird v.a. auf das »conservative-corporatist welfare-state regime« Esping-Andersens (1990) Bezug genommen. Die Heterogenität der kontinentaleuropäischen Sozialpolitik macht den Verweis auf ein »gemeinsames« Paradigma allerdings problematisch.

Kapitalmärkte überdies nicht so weit entwickelt, als daß Anlagemöglichkeiten, die eine adäquate Kombination aus Rentabilität und Sicherheit bieten, in ausreichendem Umfang zur Verfügung stünden. Dieses Argument ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil Investitionen der Pensionsfonds außerhalb des heimischen Kapitalmarktes bei den Befürwortern des »chilenischen Modells« als wenig wünschenswert gelten – gefährdeten sie doch die angestrebte Schließung der diagnostizierten heimischen »Kapitallücke«. Ein Kapitalexport der Pensionsfonds wird daher i.d.R. durch restriktive Investitionsvorschriften weitgehend ~~unterbunden~~¹⁹. Diese Thesen von Mueller (1998) widerlegen – jedenfalls für die USA – die Annahme der Befürworter einer Rentenprivatisierung, private Pensionsfonds könnten zukünftigen Rentnern höhere Leistungen garantieren als das staatliche Umlagesystem. Auch ein Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren ermöglicht keine Abkopplung der Renten von künftigen demographischen Trends (vgl. Barr 1993a: 220ff). Daß die lokalen Kapitalmärkte, speziell die *emerging markets*, sich in Zeiten der Globalisierung überdies nicht von ökonomischen Krisen und maßgeblichen Börsenzusammenbrüchen abschotten lassen, dürften die kaum überwundenen Turbulenzen in Südostasien verdeutlicht haben. Bereits infolge der vorausgegangenen Mexikokrise hatten die chilenischen Pensionsfonds 1995 Verluste von -2,5% p.a. ausweisen müssen (Arrau 1998), was einer Dekapitalisierung künftiger Rentenansprüche gleichkommt.

Der chilenischen Fall eignet sich ebensowenig für den Nachweis, daß der rentenpolitische Systemwechsel notwendigerweise die Anreize zur Beitragszahlung verbessert: Seit Jahren zahlen weniger als 60% der AFP-Versicherten regelmäßig Beiträge (vgl. Arrau 1998: 17). Insbesondere Niedrigverdiener fallen zunehmend aus der Gruppe der regelmäßigen Beitragszahler heraus. Überdies werden zunehmend Bedenken hinsichtlich der in Chile künftig zu erwartenden Leistungshöhe laut: So würde etwa ein Durchschnittsverdiener mit 36 Beitragsjahren – für lateinamerikanische Verhältnisse eine bemerkenswerte Erwerbsbiographie – nur eine Lohnersatzrate von 35% erzielen (vgl. Schulz-Weidner 1996: 171f).

Ein weiterer gewichtiger Einwand gegen den Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren sind die erheblichen fiskalischen Kosten, die sich dadurch ergeben, daß die Anwartschaften, die unter dem früheren Umlagesystem erworben wurden, auch weiterhin anerkannt werden müssen. Das bedeutet zum einen, daß der Staat dafür sorgen muß, daß die bereits laufenden Renten weitergezahlt werden, obwohl die meisten Beitragszahler das Umlagesystem inzwischen verlassen haben und nur noch für ihre eige-

19 In Chile wurde die Obergrenze für Investitionen im Ausland erst kürzlich von 3% auf 9% des Sicherungskapitals einer AFP erhöht (vgl. Arenas de Mesa 1997: 34f).

ne Rente ansparen. Zum anderen müssen die bereits erworbenen Rentenanwartschaften der Versicherten anerkannt werden, die zu den privaten Pensionsfonds überwechseln.

In Chile wurden zu diesem Zweck die sog. »Anerkennungsbonds« (*Bonos de Reconocimiento*) ausgegeben, deren Realverzinsung 4% p.a. beträgt und die dem AFP-Konto des Versicherten zum Zeitpunkt des Renteneintritts gutgeschrieben werden. Diese Umwandlung impliziter in explizite Verbindlichkeiten stellt eine enorme Belastung des chilenischen Staatshaushalts dar. In den ersten zehn Jahren beliefen sich die Kosten des rentenpolitischen Systemwechsels in Chile jährlich auf rund 4% des BSP. Der kapitaldeckungsbedingte Anstieg der privaten Ersparnis um 2,4% p.a. (vgl. Arrau 1992; Queisser 1993) im gleichen Zeitraum nimmt sich demgegenüber eher bescheiden aus. Einer Prognose von Arrau (1992) zufolge wird das reformbezogene Haushaltsdefizit erst im Jahre 2020 verschwunden sein, 40 Jahre nach Einführung des neuen chilenischen Rentensystems. Dies deutet darauf hin, daß eine fiskalische Entlastung, wie sie dem radikalen rentenpolitischen Systemwechsel von seinen Befürwortern zugeschrieben wird, kurz- und mittelfristig keinesfalls zu erwarten ist (vgl. Barr 1994: 210). Ebenso wenig ist ein positiver Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis zu verzeichnen: »Die durch den Systemwechsel erzeugte Kapitalakkumulation wird von dem durch den Systemwechsel erzeugten Defizit wieder aufgezehrt« (Schulz-Weidner 1996: 168).

Es sind jedoch nicht nur empirische Zweifel an der von der Weltbank angenommenen Kausalkette angebracht, durch die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens würden notwendigerweise die gesamtwirtschaftliche Ersparnis, die Investitionen und so das Wirtschaftswachstum erhöht. Auch die theoretische Literatur kommt in dieser Frage seit mehreren Jahrzehnten zu widersprüchlichen Ergebnissen, worauf u.a. Barr (1993b), Singh (1995) und Ribhegge (1998) verweisen. Diese Kontroverse kann an dieser Stelle jedoch nicht ausführlich behandelt werden.

Auch die normative Grundannahme des Weltbankberichts, daß ein privates, kapitalgedecktes Alterssicherungssystem einem öffentlichen *per se* überlegen sei, wird von den Kritikern nicht geteilt: Viele der bestehenden staatlichen Umlagesysteme funktionierten effizient und stünden keineswegs kurz vor dem finanziellen Zusammenbruch. Überdies ließe sich durch die Einführung einer engeren Beitrags-Leistungs-Äquivalenz auch in umlagefinanzierten Systemen die Transparenz erhöhen und die Akzeptanz durch die Versicherten verbessern (Schulz-Weidner 1996: 168). In reformierter Form könnten die staatlichen Umlagesysteme durchaus der demographischen Herausforderung standhalten (vgl. Becker-Neetz 1995; Cichon 1995). »Ageing should not be used as an excuse to discredit and consequentially dismantle the existing social protection systems, in order to replace them

by systems which serve a different purpose.« (Cichon 1995: 14) In diesem Sinne ist vor einer Instrumentalisierung von Rentenreformen für wirtschaftspolitische Desiderata, die die Erreichung des Alterssicherungsziels gefährdet, zu warnen (vgl. auch Queisser 1993: 268).

In den folgenden Abschnitten dürfte deutlich werden, inwiefern die internationale rentenpolitische Kontroverse heute in Osteuropa ihren Niederschlag findet und weshalb eine Rentenprivatisierung nach lateinamerikanischem Vorbild trotz schwerwiegender ökonomischer Einwände zahlreichen Rentenreformern in der Region attraktiv erscheint.

3. Rentenreformen in Polen und Ungarn

3.1. Institutionelles Erbe: Sozialistische Alterssicherung

Im Sozialismus osteuropäischer Ausprägung oblag die Alterssicherung einer öffentlichen Sozialversicherungsbehörde, die zumeist weder vom Staatshaushalt noch von anderen Sparten der sozialen Sicherung getrennt war, was verschiedene Formen der Quersubventionierung systemimmanent werden ließ. Zur Finanzierung wurde ein pauschaler Arbeitgeberbeitrag von der Bruttolohnsumme erhoben; eine individuelle Zurechnung der Beitragszahlungen erfolgte nicht.²⁰ Dementsprechend war die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz gering; bei der Rentenberechnung wurde z.T. lediglich die Höhe des Einkommens im letzten Jahr vor dem Renteneintritt berücksichtigt. Trotzdem kann von einer »sozialistischen Einheitsrente« keine Rede sein, denn zum einen genossen Angehörige einiger gefährlicher oder politisch sensibler Berufe Sonderrechte, zum anderen unterlagen die laufenden Renten (die sog. »alten Portefeuilles«) aufgrund fehlender Indexierungsregeln einem starken Realwertverlust, während Renten neuzugänge von *ad hoc*-Anpassungen profitierten. Wegen der unzureichenden Leistungshöhe – bei einer nominal hohen Lohnersatzrate – sahen sich viele Rentenbezieher gezwungen, weiter einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.²¹ Dieses zusätzliche Arbeitskräftepotential war in den sozialistischen Ökonomien, in denen aufgrund der betrieblichen Politik der Arbeitskräftehortung – trotz »unemployment on the job« – eine gesamtwirtschaftliche Überschußnachfrage nach Arbeit herrschte, durchaus funktional (Götting 1998: 64ff). Auch war das gesetzliche Rentenalter mit 60 Jahren für Männer und circa 55 Jahren für Frauen vergleichsweise niedrig.²²

20 Ein Arbeitnehmerbeitrag existierte nur in Ungarn (seit 1954) sowie phasenweise in Polen (1968-72).

21 Schätzungen zufolge sind auch heutzutage in Osteuropa 50-70% der Rentenbezieher im ersten »Ruhestands«-Jahrzehnt weiter berufstätig (Fox 1995).

22 Eine Ausnahme bildete hierbei Polen mit einem regulären gesetzlichen Rentenalter von 65 Jahren für Männer und 60 Jahren für Frauen.

3.2. Postsozialistische Problemstellungen und erste Reformen

Vom ökonomischen Transformationsprozeß, der in Osteuropa um 1989 eingeleitet wurde, waren die bestehenden Alterssicherungssysteme in vielfältiger Hinsicht betroffen. Steigende Ausgaben ergaben sich für die Rentenversicherungssysteme dadurch, daß die Lebenshaltungskosten infolge des drastischen Subventionsabbaus in die Höhe schnellten, was eine Umwandlung von indirekten Sozialausgaben in direkte Transferleistungen erforderlich machte; insbesondere, wenn berücksichtigt wird, daß private Ersparnisse nur in geringem Umfang existierten²³ und somit keine zusätzliche Sicherungsfunktion übernehmen konnten.

Als sowohl einnahmen- als auch ausgabenwirksam erwiesen sich die Restrukturierungsmaßnahmen im Unternehmenssektor. Die Privatisierung bzw. Schließung von ehemaligen Staatsbetrieben war mit umfangreichen Entlassungen verbunden, die teils in offene Arbeitslosigkeit mündeten, teils über spezielle Frühverrentungsprogramme sozial abgedeckt wurden. Somit war gleichzeitig ein Absinken der Zahl der Beitragszahler und ein Anstieg der Zahl der Rentenbezieher zu beobachten, was zu einer Erhöhung des Rentnerquotienten der Alterssicherungssysteme führte.²⁴ Nach Lodahl/Schrooten (1998: 4f) stieg der Rentnerquotient in Polen von 38,9% (1989) auf 60,7% (1995) und in Ungarn von 51,4% (1989) auf 82,0% (1995), während der Altenquotient weitgehend unverändert blieb.²⁵ Dies deutet darauf hin, daß die gegenwärtigen Probleme der Alterssicherungssysteme in Osteuropa keine demographischen Ursachen haben, sondern in erster Linie transformationsbedingt sind.

Die bestehenden Alterssicherungssysteme in Osteuropa mußten also reformiert werden, um ihre wesentlichen Charakteristika an die veränderte Wirtschaftsordnung anzupassen und um ihre finanzielle Stabilität wiederherzustellen. Unter Rentenexperten bestand Einigkeit darüber, daß eine Erhöhung des Rentenalters, eine Verschärfung des verhältnismäßig leichten Zugangs zu Früh- und Invalidenrenten, die Abschaffung von Sonderrechten einiger Berufsgruppen, die Einführung eines Arbeitnehmerbeitrags sowie die institutionelle Trennung von anderen Sozialversicherungszweigen zu den erforderlichen Maßnahmen gehörten. Die Einführung von Indexierungsregeln sollte die kontinuierliche Erosion des Realwertes der Leistungen

23 Dies ist v.a. durch zwei Gründe zu erklären: Eine Förderung privater Vermögensbildung gab es vor 1989 nicht, und existierende Ersparnisse wurden durch die transformationsbedingten Inflationsschübe entwertet.

24 Der Rentnerquotient mißt die Anzahl der Rentner, geteilt durch die Anzahl der Beitragszahler in derselben Periode.

25 Zwischen 1989 und 1995 schwankte der Altenquotient – das Verhältnis der über 60jährigen zu den 20-59jährigen – in Polen zwischen 28,0% und 29,8% und in Ungarn zwischen 35,0% und 36,1% (Lodahl/Schrooten 1998: 4f).

verhindern und dem Problem der »alten Portfeuille« ein Ende bereiten. Umstrittener war, ob die Rentenversicherungen aus dem Staatshaushalt herausgelöst werden sollten und ob die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz zu stärken war.²⁶

In Polen und Ungarn wurde ein Teil der genannten Reformen durchgeführt; die Maßnahmen waren jedoch nicht weitreichend genug, um die Abhängigkeit der dortigen Alterssicherungssysteme von Staatszuschüssen zu brechen. Trotz hoher Beitragsraten – einen Extremfall bildet hierbei Polen mit 36,7% des standardisierten Bruttolohns²⁷ – dauert die finanzielle Krise der bestehenden staatlichen Alterssicherungssysteme an.²⁸ Viele der nötigen Reformmaßnahmen, wie etwa die Erhöhung des Rentenalters oder die Abschaffung von Sonderrechten, stießen auf beträchtlichen politischen Widerstand bzw. wurden durch von den Reformgegnern erwirkte Verfassungsgerichtsurteile blockiert (vgl. Zukowski 1996: 109). Eine institutionelle Neuerung im Bereich der osteuropäischen Alterssicherung – der erste Schritt zu einer Pluralisierung der Trägerschaft – erwies sich indessen als vergleichsweise unproblematisch: Freiwillige private Pensionsfonds nahmen in Ungarn und Tschechien 1994 die Arbeit auf.

Die Reform der staatlichen Umlagesysteme und ihre Ergänzung durch private Pensionsfonds auf freiwilliger Basis galt jedoch in Osteuropa nicht unumstritten als rentenpolitische Zielvorstellung; es meldeten sich auch radikalere Stimmen zu Wort, die eine vollständige Privatisierung der staatlichen Alterssicherungssysteme forderten – der oben skizzierte internationale rentenpolitische Paradigmenstreit findet heute in Osteuropa seinen Niederschlag.

3.3. Polen und Ungarn auf dem Weg zur Rentenprivatisierung

Sowohl in Polen als auch in Ungarn war über Jahre eine polarisierte Diskussion um die künftige Ausgestaltung der Alterssicherung zu verzeichnen.²⁹ Die

26 Nach Auffassung der Weltbank steht für die öffentlichen Rentensysteme genau das Gegenteil an, nämlich »reducing and flattening benefits« (World Bank 1994: 285) – was in Anbetracht der oben diskutierten rentenpolitischen Gesamtstrategie dieser Organisation nicht überraschen kann.

27 Die polnischen Arbeitgeber zahlen einen Beitrag in Höhe von 45% des Bruttolohns. Wird jedoch berücksichtigt, daß es in Polen keinen Arbeitnehmerbeitrag gibt, so ist zu Zwecken der internationalen Vergleichbarkeit von einem Beitrag in Höhe von 36,7% des standardisierten Bruttolohns auszugehen.

28 Palacios/Rocha (1997) schätzen das bereinigte Defizit der ungarischen Rentenversicherung auf 1,6 % des BIP (1995). Nach Angaben des Office of the Government Plenipotentiary (1997) hätte das Defizit des ZUS, des polnischen Sozialversicherungsfonds, ohne Budgetzuweisungen bei 2,0 % (1996) des BIP gelegen.

29 Für einen Überblick über die polnische Diskussion vgl. Zukowski (1996: 120ff) und Golinowska/Czepulis-Rutkowska/Szczur (1997: 18-21); für die ungarische Diskussion vgl. Ferge (1997) und Simonovits (1997).

Vertreter einer Rentenprivatisierung nach chilenischem Vorbild waren jeweils im Finanzministerium zu finden; zudem wurde diese Position von der Weltbank unterstützt, die aufgrund der hohen Auslandsverschuldung in Polen und Ungarn als maßgebliche externe Akteurin fungieren konnte.³⁰

Die Gegenseite vertrat hingegen die Auffassung, ein radikaler Systemwechsel sei nicht notwendig, da eine Reform innerhalb der bestehenden staatlichen Umlagesysteme völlig ausreiche. Private Pensionsfonds seien nur auf freiwilliger Basis akzeptabel. Diese Auffassung, die dem traditionellen kontinentaleuropäischen Rentenparadigma sehr nahe kommt, wurde vom ungarischen Wohlfahrtsministerium sowie dem polnischen Ministerium für Arbeit und Soziales vertreten, außerdem von zahlreichen Sozialexperten und den Repräsentanten der Rentenversicherung.³¹

Nach der Einsetzung von Sonderkommissionen, die mit der Ausarbeitung eines Rentenreformkonzeptes beauftragt wurden (vgl. Nelson 1998: 12ff), wurde der oben skizzierte Grundkonflikt zwischen Finanzministerium und Sozialressort über die paradigmatische Ausrichtung der Rentenreform 1996 sowohl in Polen als auch in Ungarn beigelegt. Der ausgehandelte Kompromiß, der v.a. dem Sozialressort inhaltliche Konzessionen abgerungen haben dürfte, ist in Polen erst teilweise vom Sejm verabschiedet worden.³²

Die ungarischen Rentenreformgesetze wurden hingegen im Juli 1997 vom Parlament verabschiedet und traten zum 1. Januar 1998 in Kraft. In beiden Ländern sieht der rentenpolitische Kompromiß ein Mischsystem vor, das das bestehende staatliche Umlagesystem mit privaten Pensionsfonds kombiniert und eine rein staatliche sowie eine gemischte Alterssicherungsoption anbietet.³³

Die *erste Komponente* soll aus einem öffentlichen Umlagesystem bestehen, das durch die gesamten Arbeitgeber- und einen Teil der Arbeitnehmerbei-

30 Mittlerweile scheint die Weltbank die explizite Bezugnahme auf das »chilenische Modell« zu vermeiden und mit einer moderateren rentenpolitischen Position in Osteuropa aufzutreten. Diese fand bisher jedoch keinen Eingang in offizielle Dokumente.

31 Während die ungarischen Sozialexperten fast einheitlich der »kontinentaleuropäischen Fraktion« zuzurechnen sind, gilt dies in Polen zwar für die meisten Sozialrechtsexperten, nicht jedoch für die mit Sozialpolitik befaßten Ökonomen, die meist einer teilweisen oder vollständigen Rentenprivatisierung zuneigen.

32 Für den polnischen Reformentwurf vgl. Office of the Government Plenipotentiary (1997). Die Rentenreform soll 1999 in Kraft treten. Vor den Parlamentswahlen von September 1997 konnte nur ein Teil der erforderlichen Gesetze dem Sejm vorgelegt werden, doch die neue polnische Regierung führt die Arbeit an dem Rentenreformprojekt fort. Beobachten zufolge kann 1998 mit einem Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens gerechnet werden.

33 Würde die Weltbank-Terminologie zugrundegelegt, gäbe es in der polnischen und ungarischen Reformkonzeption vier Säulen: Neben den beiden hier vorgestellten obligatorischen Komponenten (Säule 1 und 2) soll es eine Mindestrente (Säule 0) und freiwillige private Ersparnis geben (Säule 3). Hier werden jedoch nur die beiden obligatorischen Komponenten behandelt, da auf sie die Hauptlast der Alterssicherung entfallen wird.

träge finanziert wird und für alle Versicherten zumindest als Grundkomponente obligatorisch ist. Die staatliche Rentenkasse übernimmt die Abgeltung der bis zur Rentenreform erworbenen Anwartschaften aller Versicherten (»Kompensationsrente«); hinzu kommen bei Verbleib im öffentlichen Alterssicherungssystem die nach Inkrafttreten der Reform erworbenen Rentenanwartschaften. Eine *zweite Komponente* wird durch ein neuzuschaffendes privates Pensionsfondssystem gebildet.³⁴ Diese Alterssicherungskomponente ist für junge Leute – zusätzlich zur Mitgliedschaft in der staatlichen Rentenkasse – obligatorisch (gemischter Rentenpfad).³⁵ Diejenigen Versicherten, die bereits im Berufsleben stehen, haben ein Wahlrecht zwischen einer rein staatlichen und einer gemischten Rentenoption. Wählen sie letztere, so tritt die Pensionsfonds-Komponente in bezug auf Beiträge und Leistungen teilweise an die Stelle der staatlichen Rentenkasse. Die Rentenreformer erwarten, daß künftig ein Drittel (Polen) bzw. ein Viertel (Ungarn) der gesamten Altersbezüge von privaten Pensionsfonds gezahlt werden wird. In Polen sollen Versicherte, die älter als 50 Jahre sind, nicht zu den privaten Fonds überwechseln können; für sie wäre also der rein staatliche Rentenpfad obligatorisch.³⁶

Wenngleich die polnischen und ungarischen Rentenreformen einander in ihrer Grundstruktur sehr ähnlich sind, so ist doch darauf hinzuweisen, daß es viele Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung gibt. Die wichtigsten Differenzen betreffen den Umfang der Reformen in der öffentlichen Alterssicherungssäule.

Die polnischen Pläne für einen Umbau des ZUS, der umlagefinanzierten Rentenversicherung, deren Verabschiedung durch den Sejm noch aussteht, sind viel radikaler als die am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Reform der ungarischen Rentenversicherung. In Ungarn haben die Veränderungen einen moderaten Charakter: Das Versicherungsprinzip wird gestärkt, die Mindestbeitragszeit ausgedehnt und die Anerkennung beitragsfreier Zeiten eingeschränkt. Sozialversicherungsexperten bemängeln, daß ein Teil dieser Reformen erst im Jahr 2016 greifen wird. Die polnischen Reformer hingegen wollen den ZUS grundlegend umstrukturieren, und zwar so bald wie möglich, da sie sich hiervon eine Teilfinanzierung der Kosten des Über-

34 Das neuzuschaffende obligatorische Pensionsfondssystem wird in Ungarn parallel zu den bereits existierenden freiwilligen Pensionsfonds etabliert. Eine Trennung der beiden Systeme ist erforderlich, weil obligatorische Pensionsfonds höheren Sicherheitsauflagen und stärkerer Regulierung zu unterwerfen sind als freiwillige Fonds.

35 In Ungarn ist die private Pensionsfondskomponente für alle Berufsanfänger obligatorisch; in Polen ist die Zwangsmitgliedschaft für alle unter 30jährigen vorgesehen.

36 Auch in Ungarn war eine solche Altersgrenze vorgesehen (vgl. Minister of Welfare/Minister of Finance 1997). Sie sollte bei 47 Jahren liegen, wurde aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken jedoch aus dem Rentenreformgesetz gestrichen.

gangs zum Kapitaldeckungsverfahren erhoffen.³⁷ Frühverrentung und die Anerkennung beitragsfreier Zeiten sollen abgeschafft werden; dagegen werden erhebliche finanzielle Anreize dafür geschaffen, über das reguläre Rentenalter hinaus berufstätig zu sein. Die größte Veränderung ist jedoch in der Einführung des sog. »principle of Notional Defined Capital« zu sehen, durch das die vom ZUS ausgezahlten Leistungen eng an den von den Beitragszahlern während ihres Erwerbslebens akkumulierten virtuellen Kapitalstock gekoppelt werden. Die Rentenhöhe soll ausschließlich durch die Summe der individuellen Beitragszahlungen, geteilt durch die Restlebenserwartung zum Zeitpunkt des Renteneintritts, determiniert werden. Eine solche Rentenformel war in Lettland bereits 1996 eingeführt worden.³⁸ Es sollte nicht übersehen werden, daß von den geplanten Reformen des staatlichen Alterssicherungssystems in Polen einige hochsubventionierte Gruppen ausgenommen bleiben, nämlich die Landwirte und die sog. »Uniformdienste«, wie Polizisten und Gefängnisbeamte.

3.4. Akteurkonstellationen und Paradigmenwahl

Sowohl in Polen als auch in Ungarn können das Sozialministerium, das Finanzressort sowie die Weltbank als maßgebliche rentenpolitische Akteure gelten. Auf ihre Interessenlagen und Interaktion sowie deren Auswirkungen auf die konkrete rentenpolitische Paradigmenwahl soll im folgenden näher eingegangen werden.

In beiden Ländern existierte lange Zeit ein rentenpolitischer Grundkonflikt zwischen Finanz- und Sozialministerium. Zunächst mag es überraschen, daß das Finanzressort überhaupt zu sozialpolitischen Fragen Stellung bezieht. Da jedoch die staatlichen Rentenversicherungen in Polen und Ungarn aufgrund von manifesten oder antizipierten politischen Widerständen nicht grundlegend reformiert worden waren, waren sie chronisch defizitär und somit von Zuschüssen aus dem Staatshaushalt abhängig (vgl. 3.2.). Dies wiederum dürfte maßgeblich dazu beigetragen haben, die Position des Finanzministeriums in der Auseinandersetzung um die Rentenreform zu stärken. Daß der resultierende Rentenkompromiß in Polen und Ungarn eine individualisierte Zwangssparkomponente nach lateinamerikanischem Vorbild enthält, ist nicht überraschend, da die im Ressortkonflikt deutlich stärkere Fraktion – das Finanzministerium – mit neoliberalen Ökonomen besetzt ist. Diese waren an den wachstumssteigernden Effekten interessiert, die dem

37 Einige Elemente der Reform des staatlichen Umlagesystems in Polen dürften auf den Einfluß eines schwedischen Beraterteams zurückzuführen sein. In Schweden sehen die jüngsten Rentenreformpläne ein flexibles Renteneintrittsalter, die Kopplung der Leistungshöhe an Veränderungen in der Lebenserwartung sowie eine teilweise Kapitaldeckung vor. Die steuerfinanzierte Grundrente wird in Schweden jedoch beibehalten.

38 Zur lettischen Rentenreform siehe Fox (1997) und Rutkowski (1997).

Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren von dessen Befürwortern zugeschrieben werden, mußten jedoch zu Kompromissen bereit sein, um ihre rentenpolitischen Vorstellungen gegen den Widerstand der lokalen Sozialpolitiker zu verwirklichen: Nur eine »gemischte Lösung«, die Elemente des staatlichen Umlageverfahrens mit der Einführung obligatorischer privater Pensionsfonds verbindet, kam aus politischen und fiskalischen Gründen in Frage.

Zusätzlich ist in Polen und Ungarn der Einfluß der Weltbank zu berücksichtigen, der aufgrund der hohen Auslandsverschuldung in diesen beiden Ländern beträchtlich ist. Der Druck dieser externen Akteurin und die Stärkung ihrer lokalen Verbündeten ist jedoch nur ein Teil der Erklärung für die erfolgte Paradigmenwahl jenseits der traditionellen kontinentaleuropäischen Alterssicherungspraxis: Die relativ schwachen postkommunistischen Regierungen Polens und Ungarns stießen – wie erwähnt – bei ihren früheren Versuchen, Reformen innerhalb des existierenden Rentensystems durchzusetzen, auf beträchtlichen Widerstand. Angesichts der paradigmatischen Alternativen sollte zwar deutlich geworden sein, daß es sich hierbei um vergleichsweise moderate Maßnahmen handelte; diese erlaubten es den potentiellen Reformverlierern jedoch problemlos, ihre zukünftige Schlechterstellung zu antizipieren, sei es durch eine Erhöhung der Rentenalters oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus. Somit werden Reformen innerhalb des Umlageverfahrens lediglich als Eingriffe in erworbene Besitzstände wahrgenommen, die nicht mit einer Gegenleistung verbunden zu sein scheinen (vgl. Holzmann 1994: 191).

Gegenüber dieser konkreten Erfahrung mit Reformwiderständen haben die jetzt in Polen und Ungarn anvisierten Reformpläne aus Politikersicht zwei Vorteile: Zum einen sind die Risiken und die hohen fiskalischen Übergangskosten einer Teilprivatisierung der Alterssicherung für die Durchschnittsbürgerin – im Gegensatz zu Einschnitten beim staatlichen Umlagesystem – nicht transparent. Aus Sicht der politisch Verantwortlichen dürfte dieser *veil of ignorance* einen wesentlichen Vorteil darstellen, da er eine reibungslosere Durchführung der Reformen ermöglicht. Zum anderen wird die in jedem Fall erforderliche Reform des bestehenden Umlagesystems mit individualisierten, sichtbaren Eigentumsrechten verknüpft (vgl. Graham 1997: 397) – in Form von individuellen Rentenkonten bei privaten Pensionsfonds –, was von den Bürgern als »Gegenleistung« für die individuelle Schlechterstellung durch die Einschnitte beim staatlichen Umlagesystem interpretiert werden kann.³⁹ Die Reformwiderstände dürften bei dem gemischten Reformpfad also deutlich geringer ausfallen.

39 Ein Beleg für ein derartiges Kalkül innerhalb der ungarischen Regierung findet sich bei Rocha/Palacios (1996: 19).

Eine komparative Analyse unter Einbeziehung des tschechischen Falls, in dem eine Privatisierung der Alterssicherung bisher nicht auf der Tagesordnung steht, ergab, daß die Paradigmenwahl in der osteuropäischen Alterssicherung eng mit der spezifischen Handlungssituation sowie den Konstellationen und Interaktionen der relevanten politischen Akteure verknüpft ist (vgl. Müller 1998). Was die Handlungssituation betrifft, so entscheidet die finanzielle Lage der bestehenden Umlagesysteme (Defizit oder Überschuß) darüber, ob ein dringender Handlungsbedarf im Hinblick auf eine radikale Rentenreform gesehen wird oder nicht. Dies mag nicht überraschen, da bereits frühere Untersuchungen zur Politischen Ökonomie der Reformen zu dem Schluß kamen, daß wirtschaftliche Krisen die Einleitung einschneidender Reformen begünstigen können (Nelson 1997: 262; World Bank 1997: 150f). Im Bereich der Alterssicherung zeigt es sich jedoch, daß die finanzielle Lage des Umlagesystems zudem darüber entscheidet, ob neben dem Sozialministerium auch das Finanzressort, das einer Rentenprivatisierung zuneigt, zum Akteur in der Reformarena wird. Ein weiteres Element der Handlungssituation ist das Ausmaß der Auslandsverschuldung, das bestimmt, ob eine einschlägige externe Akteurin ein faktisches Mitspracherecht erhält – die Weltbank, deren rentenpolitische Konzeption eng an die lateinamerikanischen Reformen angelehnt ist. Die jeweilige Handlungssituation determiniert also sowohl, welche politischen Akteure in den Prozeß der Rentenreform einbezogen werden, als auch deren relative Verhandlungsmacht. Die paradigmatische Weichenstellung für oder gegen eine Privatisierung der Alterssicherung wird hierdurch bereits vorweggenommen, auch wenn die konkreten Reformdetails – v.a. die Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Rententrägern – ein Ergebnis des nun einsetzenden Verhandlungsprozesses sind.

Auch wenn das Sozial- und Finanzressort sowie die Weltbank als maßgebliche Akteure im polnischen und ungarischen Rentenreformprozeß identifiziert wurden, so sollte nicht der Eindruck entstehen, als hätten sie in einem politischen Vakuum operiert. Unterstützung erhielten die Rentenreformer in beiden Ländern beispielsweise von Seiten privater Finanzinstitutionen, die starkes Interesse daran hatten, einen neuen Markt für private Alterssicherungsinstrumente zu etablieren, v.a. da deren Inanspruchnahme einen obligatorischen Charakter haben würde. Radikale Rentenreformen gehen mittlerweile auch in die von internationalen Rating-Agenturen wie Moody's und IBCA vorgenommene Bewertung des Länderrisikos mit positiver Gewichtung ein (Nelson 1998: 9f).

Im polnischen und ungarischen Rentenreformprozeß meldeten sich aber auch betroffene Interessengruppen, wie Rentnerverbände und Gewerkschaften zu Wort, die bereits bei den Reformversuchen innerhalb des Umlageverfahrens einzelne ihrer Forderungen durch die Vermittlung interme-

diärer Institutionen – Verfassungsgerichte und Ombudsleute – hatten durchsetzen können. Die Rentenreformer führten daher parallel zur Ausarbeitung der Gesetzentwürfe ausführliche Gespräche mit diesen Interessengruppen. Es zeigte sich, daß diese eine Teilprivatisierung der Alterssicherung entweder nicht grundsätzlich ablehnten – so legte z.B. die polnische Gewerkschaft *Solidarnosc* einen eigenen Rentenreformvorschlag vor, der eine individuelle Zwangssparkomponente nach lateinamerikanischem Vorbild enthielt (Golinowska/Czepulis-Rutkowska/Szczur 1997: 124f) – oder es den Reformern gelang, vorhandene Opposition durch einzelne Zugeständnisse zu neutralisieren, wie etwa im Falle der ungarischen Gewerkschaft MSZOSZ (Nelson 1998: 17ff).

3.5. Implikationen des gewählten Reformmodells

In Ungarn ist die Teilprivatisierung der Alterssicherung nach lateinamerikanischem Vorbild also bereits angelaufen; in Polen steht die Annahme ähnlicher Reformgesetze kurz bevor. Wie deutlich geworden sein dürfte, handelt es sich bei der polnischen und ungarischen Reformkonzeption keineswegs um eine identische Replikation des »chilenischen Modells«. Vielmehr weisen beide Entwürfe in wesentlichen Punkten Parallelen zu dessen »demokratischer Variante«, der argentinischen Rentenreform auf (vgl. 2.2.). Dies kann nicht überraschen, waren doch argentinische Berater in Polen und Ungarn in den Reformprozeß involviert. Zudem reisten polnische Parlamentarier, Journalisten und Sozialpolitiker auf Weltbankkosten mehrfach nach Chile und Argentinien, um die dortigen Rentenreformen in Augenschein zu nehmen. Das ausgehandelte Mischsystem nach argentinischem Vorbild ist aus Sicht der Politischen Ökonomie einem »reinen chilenischen Modell« überlegen: Es enthält Designelemente mit Kompromißcharakter, die die Akzeptanz der Rentenreformpläne deutlich gesteigert haben dürften. Die vier wichtigsten Modifizierungen gegenüber dem »chilenischen Modell« sind die folgenden:

Erstens erfolgt der Aufbau der obligatorischen Pensionsfonds-Säule relativ langsam: Nur 1/4 bis 1/3 des künftigen Rentenbetrages sollen auf die Pensionsfonds-Säule entfallen, und dies auch nur bei den Versicherten mit gemischter Rentenoption. Der allmähliche Aufbau der obligatorischen Fondssäule scheint angesichts der nach wie vor zweistelligen Inflationsraten in der Region und der Instabilität der osteuropäischen Kapitalmärkte angemessener als der radikale chilenische Systemwechsel. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß dies den Verzicht auf eines der mit der chilenischen Reform verbundenen makroökonomischen Ziele – den raschen Aufbau von Kapitalmärkten mit Hilfe der langfristigen Zwangssparnis aus den Pensionsfonds – impliziert.

Zweitens kann die erste, staatliche Rentenversicherungs-Säule von den Versicherten nur teilweise, jedoch nicht vollständig verlassen werden. Dies mag dazu beitragen, den Eindruck eines allzu radikalen rentenpolitischen Systemwechsels zu vermeiden und es möglich machen, sowohl den egalitär eingestellten (älteren bzw. weniger gebildeten) als auch den leistungsorientierten (jüngeren bzw. besser ausgebildeten) Teil der osteuropäischen Bevölkerung für die Reform zu gewinnen.

Drittens werden die Arbeitgeberbeiträge im Gegensatz zum Vorgehen in Chile nicht abgeschafft, sondern zur Finanzierung der ersten Säule beibehalten, auch bei Versicherten, die sich für die gemischte Rentenoption entscheiden. Dies trägt entscheidend dazu bei, die fiskalischen Kosten des Systemwechsels zu senken. Die weiterhin hohe Beitragsbelastung führt allerdings dazu, daß das makroökonomische Ziel der Reduktion der Lohnnebenkosten nicht verwirklicht werden kann. Die Beibehaltung des Arbeitgeberbeitrags wird indes insbesondere die Gewerkschaften zufriedenstellen, die es als gerechter ansehen, wenn die Beiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgeteilt werden.

Viertens unterscheidet sich die in Chile gewählte Modalität der Anerkennungsbonds – zur Abgeltung der erworbenen Rentenansprüche – in fiskalischer Hinsicht deutlich von dem argentinischen Kompensationsrenten-Arrangement. In Chile wird der Gegenwert der Anerkennungsbonds dem AFP-Konto erst beim Renteneintritt gutgeschrieben; deren Verzinsung setzt aber bereits in dem Moment des Übertritts zu einer AFP ein. Die unverzinslichen, lediglich inflationsgeschützten Kompensationsrenten hingegen werden den Versicherten bei Erreichen des Rentenalters zusätzlich zu den seit Reformbeginn erworbenen Rentenansprüchen ausgezahlt. Hierdurch wird die fiskalische Belastung nicht nur weiter in die Zukunft verlagert als bei der Ausgabe von Anerkennungsbonds, bei denen die gesamte Summe der vor der Reform erworbenen Rentenansprüche auf einmal ausgezahlt wird, sondern diese Belastung fällt auch niedriger aus, da die Kosten der Verzinsung entfallen. Des weiteren bedeutet dies, daß die implizite öffentliche Rentenschuld nicht in explizite Schuldtitel umgewandelt wird, was aus Sicht der Finanzpolitiker – zumal vor dem Hintergrund der EU-Beitrittswünsche der osteuropäischen Staaten – entscheidende Vorteile haben könnte.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß am argentinischen Modell orientierte, gemischte Rentenreformmodelle aus Sicht der polnischen und ungarischen Regierungen, die bislang große Probleme hatten, politische Mehrheiten für Rentenreformmaßnahmen zu finden, maßgebliche strategische Vorteile haben dürften.

Aus ökonomischer Sicht fällt die Bewertung des »argentinischen Modells« jedoch ambivalenter aus als aus einer Perspektive der Politischen Ökono-

mie. Zwar läßt sich der gemischte Reformpfad als Möglichkeit interpretieren, künftige Rentner durch Risikodiversifikation gegen die inhärenten Schwächen beider rentenpolitischer »Lehrbuchmodelle« abzusichern – ist doch sowohl das Ausmaß der demographischen Veränderungen als auch die Höhe der zukünftigen Kapitalmarkterträge nur unter größter Unsicherheit für einen langen Zeithorizont zu prognostizieren. Die konkrete Ausgestaltung des Mischsystems und die lokalen Gegebenheiten entscheiden jedoch darüber, ob diese Chance tatsächlich genutzt werden kann oder ob nicht vielmehr eine »Negativkombination« zu erwarten ist: In Ungarn stimmt der Aufschub dringender Reformen des staatlichen Umlagesystems bis ins zweite Jahrzehnt des nächsten Jahrtausend skeptisch; in welchem Umfang sich der in Polen geplante ambitionierte Umbau der staatlichen Alterssicherung politisch durchsetzen läßt, wird sich erst noch zeigen. Hinzu kommt, daß sich durch eine Teilprivatisierung keineswegs sämtliche Nachteile des »chilenischen Modells«, wie sie im Abschnitt 2.4. ausgeführt wurden, vermeiden lassen. Im osteuropäischen Kontext dürfte neben den nicht unbeträchtlichen Kapitalmarktrisiken v.a. die fiskalische Belastung durch die Anerkennung der bestehenden Rentenanwartschaften erheblich sein, da in der Vergangenheit fast 100% der Erwerbstätigen rentenversichert waren.

Überdies dürfte das gemischte Modell nach argentinischem Vorbild dazu tendieren, das staatliche Umlagesystem in finanzieller Hinsicht dauerhaft zu destabilisieren, da ein stetig wachsender Anteil der Beitragseinnahmen den privaten Fonds zufließt. Gleichzeitig steigt die Zahl der *stakeholders* am Pensionsfondssystem kontinuierlich an. Mittelfristig könnte das gemischte Modell also durchaus Pfadabhängigkeiten (Stark 1992) generieren, d.h. Akteurskonstellationen und Handlungssituationen soweit verschieben, daß eine spätere Einführung des »chilenischen Modells« begünstigt wird – also ein »*gradual phasing-in*« (World Bank 1994: 285) des Referenzmodells der neuen rentenpolitischen Orthodoxie.

4. Schlußbemerkungen

Aus einer Perspektive der Politischen Ökonomie wurde gezeigt, wie es zu einer Replikation des »argentinischen Modells« in Osteuropa kommen konnte. Die Tatsache, daß neben Polen u.a. auch Slowenien, Lettland und Kroatien im Begriff sind, ähnliche Rentenreformen wie in Ungarn zu verabschieden (vgl. Cangiano/Cottarelli/Cubeddu 1998), unterstreicht nicht nur den Einfluß des internationalen rentenpolitischen *mainstreams* in der Region, vermittelt durch die Weltbank: Auch die politische Attraktivität lateinamerikanischer Vorbilder aus Sicht der Rentenreformer in den osteuropäischen Sozial- und Finanzministerien, ungeachtet ihrer ökonomischen Kosten und Risiken, ist nicht zu unterschätzen.

Trotz der geographischen und kulturellen Nähe zu Westeuropa ist der Einfluß des traditionellen kontinentaleuropäischen Rentenparadigmas in Osteuropa beschränkt, denn im Kontext einer relativ unumstrittenen Durchsetzung des neoliberalen »*Washington Consensus*« in wirtschaftspolitischer Hinsicht steht ohnehin eine Reduktion des staatlichen Aufgabebereichs auf der Tagesordnung, und individualistische Lösungen genießen auch in großen Teilen der osteuropäischen Bevölkerung eine gewisse Popularität, zumal das Vertrauen in die bestehenden Alterssicherungssysteme nicht ungebrochen ist, da diese vor 1989 zumeist nicht in der Lage waren, Renten in ausreichender Höhe auszuzahlen. Die bisher unternommenen Anläufe, die innerhalb der existierenden Umlagesysteme erforderlichen Reformen vorzunehmen, stießen überdies auf massive Opposition.

Obwohl die aktuellen Reformkonzeptionen in Polen und Ungarn also eine Teilprivatisierung der Alterssicherung beinhalten, scheint es auf den ersten Blick, daß sich die Weltbank mit ihrer rentenpolitischen Konzeption in vielen zentralen Punkten nicht durchgesetzt hat.⁴⁰ Dies nämlich hätte beinhaltet, die existierenden Umlagesysteme deutlich zurückzufahren und ihnen lediglich das Ziel der Bekämpfung von Altersarmut zuzuweisen. Die Alterssicherung wäre in erheblich stärkerem Umfang an die privaten Pensionsfonds delegiert worden, v.a. der gesamte Bereich der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Obwohl das ausgehandelte Mischsystem aus Sicht der Weltbank auf den ersten Blick also einen *second best*-Charakter aufweist (vgl. Palacios/Rocha 1997: 39f; Vittas 1995: 6f), signalisierte sie bereits Zustimmung zur ungarischen Rentenreform, denn es ging ihr in erster Linie darum, nun auch in Osteuropa einen Präzedenzfall zu schaffen: »*Passage of the Hungarian reform by Parliament has demonstrated the political and economic feasibility of this type of reform in Central Europe*« (Palacios/Rocha 1997: 42).⁴¹ Außerdem ist anzunehmen, daß es sich bei dem Mischmodell, wie oben gezeigt, weniger um einen paradigmatischen Endpunkt von Rentenreformbestrebungen, sondern vielmehr um eine instabile Zwischenstation handeln dürfte – ein »*tactical sequencing*« (World Bank 1997: 145) auf dem Weg zur Implementierung des *first best*-Modells der neuen rentenpolitischen Orthodoxie.⁴²

40 Es ist darauf hinzuweisen, daß Deacon/Hulse (1997: 58f) – abweichend von der hier gelieferten Interpretation, jedoch nach Auffassung der Verfasserin nicht überzeugend – eine Abmilderung der rentenpolitischen Position der Weltbank in Osteuropa konstatieren.

41 Siehe auch World Bank: »Once one country in the [CEE] region introduces a successful multipillar system, others are likely to follow suit quickly.« (1994: 285). Stellungnahmen der Weltbank zu den polnischen Reformplänen waren nicht erhältlich.

42 In Kasachstan war das »*tactical sequencing*« offenbar verzichtbar: Dort wurde unter der Ägide der Weltbank eine identische Replikation des *first best*-Reformmodells, des »chilenischen Modells« in Reinform, vorgenommen; die entsprechenden Gesetze traten am 1. Januar 1998 in Kraft.

Der Rentenreformprozeß ist in Osteuropa noch längst nicht abgeschlossen. Es scheint sich jedoch abzuzeichnen, daß eine Privatisierung der Alterssicherung und damit ein Modelltransfer aus dem lateinamerikanischen Raum zur dominierenden Reformation werden wird. Queisser (1998: 17) weist zu Recht darauf hin, daß gesicherte Aussagen über Erfolg oder Scheitern der radikalen lateinamerikanischen Rentenreformen erst dann möglich sind, wenn mindestens eine Generation das neue System vom Eintritt ins Berufsleben bis zur Rente durchlaufen hat – also erst in 30 bis 40 Jahren. Rentenpolitische Fakten dürften hingegen sowohl in Ost- als auch in Westeuropa deutlich früher geschaffen werden.

Literatur

- Arenas de Mesa, Alberto (1997): *Learning from the privatization of the social security pension system in Chile: Macroeconomic effects, lessons and challenges*. University of Pittsburgh, Doctoral Thesis, Ms.
- Arenas de Mesa, Alberto/Bertranou, Fabio (1997): Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina, in: *World Development*, Vol. 25, Nr. 3, 329-348.
- Arrau, Patricio (1992): El Nuevo Régimen Previsional Chileno, in: FAUS-CHID-FESCOL (Hrsg.): *Regímenes Pensionales*, Santa Fé de Bogotá: Tercer Mundo, 37-65.
- (1998): *The Chilean Pension System: 1981-1997*. Presentation prepared for the conference »Reforming the Social Security Systems: An International Perspective«, March 16-17, 1998, Rom, Ms..
- Barr, Nicholas (Hrsg.) (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe – The Transition and Beyond*. A World Bank Book, Washington D.C.: Oxford UP.
- Barr, Nicholas (1993a): *The Economics of the Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- (1993b): Retirement Pensions, in: Barr, Nicholas/Whynes, David (Hrsg.): *Current Issues in the Economics of Welfare*. Houndmills & London: Macmillan, 45-62.
- Beattie, Roger, Warren McGillivray (1995): A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report 'Averting the Old Age Crisis', in: *International Social Security Review*, Vol.48, Nr.3/4, 5-22.
- Becker, Gary S. (1996): A Social Security Lesson From Argentina, in: *Business Week* vom 21.10.1996, 9.
- Becker-Neetz, Gerald (1995): Der Weltbankbericht über die Krise der Alterssicherungssysteme, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 4, 201-213.
- Cangiano, Marco/Cottarelli, Carlo/Cubeddu, Luis (1998): *Pension Developments and Reform in Transition Economies*. Paper prepared for the conference »Reforming the Social Security Systems: An International Perspective«, March 16-17, 1998, Rom, Ms.
- Cichon, Michael (1995): *The ageing debate in social security: barking up the wrong tree?* Genf, Ms.
- Deacon, Bob/Hulse, Michelle (1997): The Making of Post-communist Social Policy: The Role of International Agencies, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 26, Nr.1, 43-62.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: UP.
- Ferge, Zsuzsa (1997): *The Actors of the Hungarian Pension Reform*, Wien, Ms.
- Fougerolles, Jean de (1996): Pension Privatization in Latin America. Lessons for Central and Eastern Europe, in: *Russian and East-European Finance and Trade*, Vol. 32, Nr. 3, 86-104.
- Fox, Louise (1995): Kann Osteuropas Krise der Altersversorgung überwunden werden? in: *Finanzierung & Entwicklung*, Dezember 1995, 32-35.
- (1997): Pension Reform in the Post-Communist Transition Economies, in: Nelson, Joan M./Tilly, Charles/Walker, Lee (Hrsg.): *Transforming Post-communist Political Economies*. Washington, D.C.: National Academy Press, 370-383.
- Golinowska, Stanisława/Czepulis-Rutkowska, Zofia/Szczur, Maria (1997): The Case of Poland, in: Mária Augusztinovics et al.: *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Po-*

- land, Sweden. Phare ACE Research Project P95-2139-R. Final report, Budapest, 107-131.
- Götting, Ulrike (1994): *Destruction, Adjustment, and Innovation: Social Policy Transformation in East Central Europe*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2, Bremen.
- (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen: Leske & Budrich.
- Graham, Carol (1997): From Safety Nets to Social Policy: Lessons for the Transition Economies from the Developing Countries, in: Nelson, Joan u.a. (Hrsg.): *Transforming Post-communist Political Economies*. Washington, D.C.: National Academy Press, 385-399.
- GVG (Hrsg.) (1996): *Die Alterssicherungssysteme vor der demographischen Herausforderung. Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz*, Bonn: Verlag I. Vollmer.
- Heinrich, Ralph P. (1996): Das System der Altersvorsorge, in: Ders. et al. (Hrsg.): *Sozialpolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas*, Tübingen: Mohr, 81-130.
- Holzmann, Robert (1994): Funded and private pensions for Eastern European countries in transition? In: *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, Nr. 1, 183-210.
- Horn, Karen (1996): Lernen aus der Rentenillusion in den Transformationsländern, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.4.1996.
- Hujo, Katja (1997): *Soziale Sicherung im Kontext von Stabilisierung und Strukturanpassung: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien*, Berlin, Ms.
- Isuani, Ernesto Aldo/San Martino, Jorge Antonio (1995): El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis? Segunda parte, in: *Boletín Informativo Techint*, Nr. 282, 43-67.
- James, Estelle (1997): *New Systems for Old Age Security. Theory, Practice, and Empirical Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper, 1766, Washington, D.C..
- Lo Vuolo, Rubén M. (1996): Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino, in: *comercio exterior*, Nr. 9, 692-702.
- Lodahl, Maria/Schrooten, Mechthild (1998): *Renten im Transformationsprozeß: Zur Lage in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei*, DIW Diskussionspapier Nr. 158, Berlin.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/M. & New York: Campus.
- Mesa-Lago, Carmelo (1997a): Die Reform der Renten in Lateinamerika und die Position der internationalen Organisationen, in: *Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Vol. 11, Nr. 3, 161-274.
- (1997b): Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases, in: *World Development*, Vol. 25, Nr. 4, 497-517.
- Mesa-Lago, Carmelo/Arenas de Mesa, Alberto (1997): Fünfzehn Jahre nach der Privatisierung des Rentensystems in Chile: Evaluation, Lehre und zukünftige Aufgaben, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 7, 405-427.
- Minister of Welfare/Minister of Finance (1997): *Prospectus on the proposed new pension system and related regulations*, Budapest, Ms..
- Ministry of Welfare/Ministry of Finance (1996): *Proposal for a compositely financed pension system and conditions of the introduction of the system*, Budapest, Ms..
- Mueller, John (1998): The Stock Market Won't Beat Social Security. Both are driven by the same economic and demographic trends, in: *Challenge*, März-April 1998, 95-117.
- Müller, Katharina (1997a): *Blueprints of Pension Reform in Hungary and Poland*. Paper prepared for the 3rd German-Polish Graduate Seminar in Lagów, October 17-18, 1997, Lagów, i.E.
- (1997b): Das 'argentinische Modell' für Mittelosteuropa? In: *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation*, Vol. 14, Nr. 36, 129-136.
- (1997c): Pensions: The 'Chilean Model' for Central-Eastern Europe? In: Slawinska, Maria (Hrsg.): *From Plan To Market – Selected Problems of the Transition*, Poznan, 59-68.
- (1998): Vom Staat zum Markt? Rentenreformen in Mittelosteuropa, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Vol. 9, Nr. 2, i.E..
- Nelson, Joan M. (1998): *The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland*. Washington, Ms..
- Nitsch, Manfred (1996): *The Chilean Model for Social Security Reform in Eastern Europe?* Berlin, Ms.
- Nitsch, Manfred/Schwarzer, Helmut (1996): *Recent Developments in Financing Social Security in Latin America*. Discussion Paper Series »Issues in Social Protection«, Nr.1, Genf: ILO.

- Nowotny, Thomas (1997): Transition from Communism and the Spectre of Latin-Americanisation, in: *East European Quarterly*, Vol. XXXI, Nr. 1, 69-91.
- Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform (1997): *Security Through Diversity: Reform of the Pension System in Poland*, Warschau, Ms..
- Palacios, Roberto/Rocha, Roberto (1997): *The Hungarian Pension System in Transition*. The World Bank Office, Budapest, Ms.
- Queisser, Monika (1993): *Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?* München et al.: Weltforum.
- (1998): Die Rente mit Kapital unterlegen. Der Blick nach Lateinamerika und nach Osteuropa zeigt: Eine grundlegende Reform der Alterssicherung ist möglich und finanzierbar, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.1.1998.
- Ribhegge, Hermann (1998): *The Controversy between the Pay-As-You-Go system and the Fully-Funded System in Old Age Security*. Paper prepared for the Workshop »Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe«, March 27-28, 1998, Berlin, Ms.
- Riese, Hajo (1992): Transformationsprozeß und Stabilisierungspolitik, in: Gahlen, Bernhard u.a. (Hrsg.), *Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz*, Tübingen: Mohr, 139-156.
- (1995): Transformation als Oktroi von Abhängigkeit, in: Wollmann, Helmuth u.a. (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften. Am Ende des Anfangs*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 163-179.
- Rutkowski, Michal (1997): Reforma systemu emerytalnego na Lotwie: Przykład do nasładowania?, in: IPISS (Hrsg.): *Eksperti Banku Swiatowego o reformach emerytalnych w Polsce i na swiecie. Propozycje, wzory, kontrowersje*, Warschau: ipiss, 37-46.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Co..
- Schulthess, Walter/Demarco, Gustavo (1996): *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*. Serie Estudios Especiales, Número 5/96, Buenos Aires.
- Schulz-Weidner, Wolfgang (1996): Das 'chilenische Modell' einer Privatisierung der Rentenversicherung – mehr Leistung für weniger Beiträge? In: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 3, 158-175.
- Siebert, Horst (1997): *Pay-As You-Go Versus Capital Funded Pension Systems. The Issues*. Kiel Working Paper Nr. 816, Kiel.
- Simonovits, András (1997): Pension Systems and Reforms in Hungary, in: Augusztinovics, Mária et al.: *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden*. Phare ACE Research Project P95-2139-R. Final report, Budapest, 51-77.
- Singh, Ajit (1995): *Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: a Critical Commentary on the World Bank's Proposals*, Cambridge, Ms..
- Stark, David (1992): Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe, *East European Politics and Societies*, Vol. 6, Nr. 1, 17-54.
- Turner, John (1997): The contemporary debate on social security reform, in: ILO (Hrsg.): *An operational framework for pension reform*, Genf, i.E..
- Vittas, Dimitri (1995): *The Argentine Pension Reform and its Relevance for Eastern Europe*. The World Bank, Financial Sector Development Department, Washington, D.C., Ms.
- (1996): *Private Pension Funds in Hungary*. The World Bank Policy Research Working Paper Nr. 1638, Washington, D.C..
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.: Oxford University Press.
- (1997): *The State in a Changing World. World Development Report 1997*, Washington, D.C.: Oxford University Press.
- Zukowski, Maciej (1996): Das Alterssicherungssystem in Polen – Geschichte, gegenwärtige Lage, Umgestaltung, in: *Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Vol. 10, Nr. 2, 97-200.