



OSNABRÜCK  
**JEAN MONNET CENTRE**  
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



**Andreas Lagemann**

Der Einfluss internationaler Akteure auf die Rentenreformen der Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa

*Osnabrück JMCE Award Series Nr. 08 (2013)*

*Award Series*

**Osnabrück JMCE Award Series Nr. 08 (2013)**

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Stefanie Stasche, LL.M.

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2013 für die beste Bachelorarbeit, verliehen am 02. Juli 2013.

Jurymitglieder:

Prof. Dr. Thomas Groß

Prof. Dr. Ingeborg Tömmel

© Osnabrück JMCE Universität Osnabrück Seminarstr. 33  
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

*Zitierweise:*

Lagemann, Andreas (2013) „Der Einfluss internationaler Akteure auf die Rentenreformen der Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa“, Osnabrück JMCE Award Series Nr. 08 (2013).

September 2013

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Konzepte der Alterssicherung</b> .....	<b>7</b>
2.1. Finanzierung .....	7
2.2. Bereitstellung/Verwaltung und Teilnahme .....	9
2.3. Leistungsniveau und Umverteilungseffekte.....	10
2.4. Funktionen .....	11
2.5. Übersicht über die mögliche Ausgestaltung des Rentensystems .....	12
<b>3. Internationale Akteure in der Rentenpolitik</b> .....	<b>14</b>
3.1. Die Weltbank .....	14
3.1.1. Einfluss auf nationale Rentensysteme.....	15
3.1.2. Ziele und Empfehlungen.....	16
3.1.3. Die Weltbank als epistemische Gemeinschaft.....	18
3.2. Die Europäische Union.....	20
3.2.1. Einfluss auf nationale Rentensysteme.....	22
3.2.2. Ziele und Empfehlungen.....	23
3.2.3. Top-down-Ansatz der Europäisierung.....	25
<b>4. Zwischenfazit</b> .....	<b>28</b>
<b>5. Die Rentenreformen in Ungarn</b> .....	<b>30</b>
5.1. Hintergrund und Erwartungen .....	30
5.2. Phasen der Reformen .....	33
5.3. Der Einfluss internationaler Akteure .....	37
5.3.1. Der Einfluss der Weltbank.....	37
5.3.2. Der Einfluss der Europäischen Union.....	43
5.3.3. Vergleich des Einflusses der Weltbank und der EU.....	48
<b>6. Fazit</b> .....	<b>49</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>51</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAS	Country Assistance Strategy
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
IRC	Interest Reconciliation Council
IWF	Internationaler Währungsfonds
KOM	Europäische Kommission
MSZMP	Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei
NDC	Notional-defined-contribution
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PAHIP	Pension Administration and Health Insurance Project
PHARE	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies
PSAL	Public Sector Adjustment Loan

## 1. Einleitung

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1989 kam es in den sogenannten Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel der politischen und ökonomischen Ordnung. Damit einher gingen auch Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherung. Als Teilbereich der sozialen Sicherung untersucht diese Arbeit, in welche Richtung sich die Alterssicherungssysteme entwickelt haben und welchen Einfluss internationale Akteure auf die Rentenreformen in den Transformationsstaaten hatten, wobei die Untersuchung auf Ungarn als „model country of the region, highly praised by international financial lobbies and agencies“ (Ferge 1999: 245) beschränkt ist. Diese waren in den ersten Jahren stark von der Ägide der Weltbank geprägt. Durch den Beitrittsprozess und die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) rückt auch die EU als Akteur in den Fokus. In den letzten Jahren sorgte Ungarn jedoch eher mit dem Bruch mit den zuvor eingeleiteten Reformen für Schlagzeilen.

Da die zukünftige Entwicklung der Rentensysteme von großer Bedeutung ist, werden sie aus verschiedenen Blickrichtungen analysiert. Während ökonomische und soziologische Perspektiven die Art der Finanzierung bzw. die Auswirkungen auf die Wohlfahrt betrachten, konzentrieren sich politikwissenschaftliche Erklärungsansätze auf die Bedeutung politischer Einflussfaktoren auf das Reformergebnis (vgl. Stuchlik 2010: 70).

Vertreter der Theorie der sozioökonomischen Determination verfolgen einen funktionalistischen Ansatz und sehen die Ursache für Reformen des Sozialstaats in den Auswirkungen von sozioökonomischen Entwicklungen (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 22). Esping-Andersens Untersuchung der unterschiedlichen Ausprägungen europäischer Wohlfahrtsregime sieht die Ursache der verschiedenen Formen des Wohlfahrtstaates in der Herausbildung gesellschaftlicher Klassen (vgl. Esping-Andersen 1989: 47ff). Theorien des Institutionalismus verweisen auf das institutionelle Gefüge und die Pfadabhängigkeit zur Erklärung von Reformen (vgl. Stuchlik 2010: 80). Bei den Aushandlungsprozessen rücken die Positionen verschiedener Vetospieler in den Fokus (vgl. Tsebelis 1995).

Für die Beantwortung der Frage nach dem Einfluss internationaler Akteure auf die Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa konzentriert sich diese Arbeit auf die Theorie der epistemischen Gemeinschaften (Haas 1992). Diese erklärt, wie ein globaler Politiktrend entsteht und durch welche Mechanismen dieser weiterverbreitet wird. Demnach werden Reformen durch das Entstehen und die Verbreitung neuer Ideen gefördert. Diese Ideen entstehen nicht zwangsweise nur als direkte Antwort auf eine Krise, sondern können auch ohne absolute Notwendigkeit als generelles Konzept entwickelt werden. Es wird untersucht, welche Staaten Innovationen eher umsetzen und durch welche Mechanismen diese Innovationen verbreitet werden. Darunter fallen der Wettbewerb um ökonomische Ressourcen, die Rolle regionaler Modelle zur Durchsetzbarkeit von Reformvorschlägen und die Rolle internationaler Organisationen und epistemischer Gemeinschaften (vgl. Orenstein 2003: 173f).

Im Hinblick auf den Einfluss der EU im Bereich der Sozialpolitik konkurrieren Theorien der Europäisierung miteinander (vgl. Börzel/Risse 2006: 484f). Während der Bottom-up-Ansatz

davon ausgeht, dass es zu Sozialisierungsprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten kommt und diese ihre politischen Konzepte auf der europäischen Ebene durchsetzen wollen, steht in dieser Arbeit eine Top-down-Perspektive, die den Einfluss der EU auf die nationale Ebene untersucht, im Vordergrund.

Um den Einfluss der EU und der Weltbank auf die Rentenreformen in Ungarn aus politikwissenschaftlicher Sicht zu untersuchen, werden in den Kapiteln 2 und 3 zunächst die theoretischen Grundlagen erarbeitet. Kapitel 2 beschreibt verschiedene Unterscheidungs- und Ausgestaltungsmerkmale von Rentensystemen und fasst die Ergebnisse in einer Heuristik zusammen, die zum Vergleich der Systeme verschiedener Länder und der Modelle internationaler Akteure dienen soll. In Kapitel 3 werden die EU und die Weltbank als internationale Akteure vorgestellt, die Einfluss auf nationale Rentenreformen haben. Die Weltbank förderte die Verbreitung ihrer „neuen Rentenorthodoxie“ maßgeblich durch die Unterstützung Ungarns mit technischen und finanziellen Mitteln. Zwar besitzt die EU im Bereich der Sozialpolitik aufgrund der stark divergierenden Systeme deutlich weniger Kompetenzen als z.B. im Bereich des Binnenmarktes. Dennoch nimmt sie neben harten Instrumenten der Gesetzgebung mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) Einfluss auf die Mitgliedsstaaten. Aufbauend auf diesen theoretischen Grundlagen befasst sich das nächste Kapitel mit den Rentenreformen in Ungarn. Nach einem Überblick über das vor 1989 bestehende System und den politischen und ökonomischen Kontext werden die Phasen der Reformen beschrieben, wobei das Hauptaugenmerk auf der paradigmatischen Reform von 1998 liegt. Die Ergebnisse der Reformen werden dahingehend untersucht, mit welchen Mitteln und wie stark die Weltbank und die EU in den verschiedenen Phasen Einfluss auf die Reformen nahmen. Abschließend wird der Einfluss beider Akteure kurz miteinander verglichen.

## 2. Konzepte der Alterssicherung

Bereits seit der Entstehung erster sozialer Sicherungssysteme Ende des 19. Jahrhunderts wurden verschiedene Grundprinzipien und Modelle von Alterssicherungssystemen diskutiert. Bei der Ausgestaltung unterschiedlicher Systeme lassen sich verschiedene Hauptmerkmale unterscheiden:

- Finanzierung
- Bereitstellung/Verwaltung und Teilnahme
- Leistungsniveau und Umverteilungseffekte
- Funktionen

### 2.1 Finanzierung

Die Ausgestaltung des Rentensystems wird in besonderer Weise durch die Art der Finanzierung geprägt. Dieses kann durch Steuergelder, nach dem Umlageverfahren oder einem kapitalbasierten Verfahren finanziert sein. Die Hauptdiskussion findet zwischen dem Umlageverfahren und dem Kapitaldeckungsverfahren statt. Zwar besteht die Debatte schon seit der Entstehung der ersten Rentensysteme, dennoch ist man sich bezüglich der Auswirkungen auf die Ersparnis, die Investitionen, das wirtschaftliche Wachstum und die Entwicklung der Finanzmärkte uneins (vgl. Schmähl 2002: 19).

Anhand von Samuelsons (1958) Modell überlappender Generationen lassen sich die Strukturen beider Finanzierungsverfahren darstellen. Hierbei wird das Leben in drei Perioden eingeteilt: zwei Perioden der Erwerbstätigkeit und eine Periode des Ruhestands. Jede Periode setzt sich aus zwei Generationen von Erwerbstätigen und einer Generation von Rentnern zusammen.

Periode	1	2	3	4	5
Erste Periode der Erwerbstätigkeit	A1	B1	C1	D1	E1
Zweite Periode der Erwerbstätigkeit		A2	B2	C2	D2
Ruhestand			A3	B3	C3

**Tabelle 1: Modell überlappender Generationen**

Systeme mit dem Umlageverfahren werden durch Beiträge finanziert, es wird kein Kapital akkumuliert. Der Versicherte A beginnt in der Periode 1, durchläuft die Perioden A1 und A2, in denen er Beiträge zahlt und erhält in Periode A3 Leistungen. Durch die Beitragszahlungen der ersten beiden Perioden erwirbt er das Recht auf Leistungen in der dritten Periode. Diese Leistungen im Ruhestand werden nicht durch seine eigenen Beiträge der Vorperioden finanziert, sondern müssen von den Nachfolgenerationen getragen werden (impliziter Generationenvertrag). Folglich

wird die Rente in der Periode A3 von den Erwerbstätigen der dritten Periode übernommen (C1 und B2). Dadurch erwerben sich die Versicherten B und C wiederum Rentenansprüche im Ruhestand. Die Leistungen in jeder Periode müssen also immer gleich den Beiträgen der jeweiligen Periode sein (vgl. Ribhegge 1999: 61f).

In kapitalbasierten Verfahren wird ähnlich wie in einer privaten Versicherung mit einem persönlichen Sparplan oder in Form von betrieblichen Renten Kapital angehäuft. Der Ausgangspunkt ist wiederum der Versicherte A, der in den Perioden A1 und A2 Kapital anhäuft. In Periode A3 erhält der Versicherte Rentenbezüge, die allerdings nicht wie im Umlageverfahren durch die Beiträge der in der dritten Periode erwerbstätigen Generationen, sondern durch das eigene akkumulierte Kapital der Perioden A1 und A2 finanziert werden. Da die Leistungen im Alter durch die eigene Kapitalakkumulation gedeckt werden, bestünde die Möglichkeit, diese Art der Finanzierung in einer späteren Periode aufzugeben. Wenn das Kapitaldeckungsverfahren beispielsweise in der fünften Periode gestoppt werden soll, so könnte sich der Versicherte C in seinem Ruhestand C3 immer noch durch sein eigenes Kapital aus C1 und C2 finanzieren, ohne dass die Versicherten E und D Beiträge leisten müssten (vgl. ebd.: 62).

Kapitalbasierte Verfahren können entweder durch persönliche Sparpläne oder betrieblich organisiert sein. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, dass während der Erwerbstätigkeit Ersparnisse angelegt werden, die im Alter für ein ausreichendes Einkommen sorgen. Der Deckungsgrad ist groß und die Rentenansprüche sind übertragbar. Bedingung dafür ist ein stabiles Bankensystem. Durch Anlagen im Ausland können sich die Beitragszahler gegen politische und monetäre Unsicherheiten des eigenen Landes absichern. Ein Problem kann darin bestehen, dass zunächst stabile Finanzinstitutionen geschaffen werden müssen (vgl. World Bank 1994: 244f).

Wenn es zur Einführung eines neuen Systems kommt, liegt der Vorteil beim Umlageverfahren. Es kann jederzeit ohne großartige Transferzahlungen durch die Regierung eingeführt werden, da direkt alle Erwerbstätigen an den Beitragszahlungen beteiligt werden. Allerdings erhält die erste Rentnergeneration Leistungen, ohne zuvor selbst Beiträge geleistet zu haben. Aufgrund der Tatsache, dass in fast allen Ländern bereits eine der beiden Varianten vorzufinden ist, stellt sich nicht die Frage, welches System leichter neu eingeführt werden kann, sondern wo die generellen Vor- und Nachteile beider Systeme liegen und welche Kosten beim Übergang von einem System zum anderen entstehen (vgl. Ribhegge 1999: 63).

Beide Verfahren weisen erhebliche Unsicherheiten auf. Das Umlageverfahren beruht auf dem impliziten Generationenvertrag, dessen Einhaltung durch die Regierung gewährleistet werden muss. Rentner sind abhängig von den Beiträgen der Erwerbstätigen. Kommen die beiden Generationen der Erwerbstätigen nicht mehr für ihre Beiträge auf, verfügen die Rentner nicht über ausreichende Leistungen für die Alterssicherung. Auch wenn der Generationenvertrag eingehalten wird, kann es im Falle von sinkenden Geburtenraten zu Finanzierungsproblemen kommen. Die Gefahren des Kapitaldeckungsverfahrens liegen in den Unsicherheiten des Geld- und Kapitalmarktes. Zum Schutz des Wertes des akkumulierten Kapitals muss der Wert des Geldes gesichert werden. Eine hohe Inflation entwertet das Kapital und senkt somit den Realwert der späteren Rentenleistungen. Die Zinsen auf das Kapital müssen mindestens der Inflationsrate entsprechen (vgl. ebd.: 65f).

Zur Bewertung der Effizienz der Verfahren wird untersucht, in welchem System bei gleich hohen Beiträgen höhere Leistungen erzielt werden. In kapitalgedeckten Systemen ist die



Höhe der Leistungen abhängig von der Kapitalentwicklung, also von den Zinsen. Im Umlageverfahren werden die Leistungen der Rentner von den Erwerbstätigen der gleichen Periode getragen. Das Leistungsniveau wird also durch die Wachstumsrate der Löhne und die Wachstumsrate der Bevölkerung bestimmt. Ist die Summe der Wachstumsrate der Löhne und der Wachstumsrate der Bevölkerung höher als die Zinsen, so sind die Leistungen bei gleichen Beiträgen im Umlageverfahren höher. Umgekehrt lässt sich keine genaue Aussage treffen. Zwar ist das Kapitaldeckungsverfahren in allen folgenden Perioden überlegen, allerdings nicht in der ersten (vgl. Ribhegge 1999: 69). Wenn die Zinsen höher sind als die Summe der Wachstumsrate der Löhne und der Wachstumsrate der Bevölkerung ist für zukünftige Generationen ein Übergang zu einem kapitalbasierten Verfahren anzustreben, da es höhere relative Leistungen verspricht. Da ein ganzheitlicher Übergang von einem zum anderen Verfahren politisch oft nicht umsetzbar ist, schlägt Ribhegge (1999: 76) ein Mischsystem vor, das teilweise durch das Umlage- und teilweise durch das Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird.

## 2.2 Bereitstellung/Verwaltung und Teilnahme

Bezüglich der Bereitstellung von Rentensystemen stehen die Rolle des Staates und des Marktes besonders im Vordergrund. Zudem wird unterschieden, ob die Teilnahme verpflichtend oder freiwillig ist. Dabei müssen die Bereitstellung und Finanzierung nicht zwangsweise entweder durch den Staat oder den Markt übernommen werden, es sind verschiedene Kombinationen denkbar. Öffentlich finanzierte Systeme können sowohl durch den Staat (Sozialversicherung) oder privat bereitgestellt werden. Bei Letzterem handelt es sich um private Fonds, die durch verpflichtende Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Ebenso können privat finanzierte Systeme auf verschiedene Arten bereitgestellt werden: zum einen öffentlich in Form von freiwilligen Sozialversicherungsbeiträgen oder privat durch private Ersparnis, die bei Banken oder Versicherungsanstalten in Rentenfonds angelegt werden kann, oder durch betriebliche Renten. Bei staatlichen Rentensystemen kann weiter unterschieden werden, inwieweit diese in den Staatshaushalt eingebunden sind. Sie können direkt in den Staatshaushalt integriert sein, Teil einer gemeinsamen Sozialversicherung sein, die beispielsweise auch die Krankenversicherung mit einschließt, oder einen völlig separaten Haushalt haben (vgl. Schmähl 2002: 15).

		Teilnahme	
		verpflichtend	freiwillig
Bereitstellung	öffentlich	Sozialversicherung	freiwillige Sozialversicherungsbeiträge
	privat	verpflichtende Sozialversicherungsbeiträge, Bereitstellung durch private Fonds	private Ersparnis oder betriebliche Renten

Tabelle 2: Bereitstellung/Verwaltung und Teilnahme

### 2.3 Leistungsniveau und Umverteilungseffekte

Ein weiteres zentrales Unterscheidungsprinzip bei verpflichtenden staatlichen Rentensystemen ist die Frage, wonach sich das Leistungsniveau richtet und ob und wie stark die Beiträge unter den Versicherten umverteilt werden. Im Hinblick auf die Umverteilungseffekte lassen sich zwei Grundprinzipien unterscheiden: zum einen das Konzept der Vorsorge, bei dem durch die Zahlung von Vorleistungen Ansprüche auf spätere Rentenzahlungen erworben werden, und zum anderen das Konzept der Versorgung, bei dem Rentenbezüge unter staatlicher Leitung zwischen den Versicherten umverteilt werden. Dabei kann das Leistungsniveau von Systemen zur Alterssicherung variieren. Während in einigen Systemen eine einkommensorientierte Absicherung mit einer unterschiedlichen Leistungshöhe in der Auszahlungsphase im Alter angestrebt wird, zielen andere Rentensysteme lediglich auf eine Gewährleistung einer Mindestsicherung ab (vgl. Schmähl 1997: 5).

Um im Alter eine Mindestsicherung nach dem Versorgungsprinzip zu erhalten, sind zwei Varianten von besonderer Bedeutung. Die Höhe der Leistungen der öffentlichen Säule kann sich nach Bedürftigkeitsprüfungen richten. Diese Prüfungen sind wiederum mit bürokratischem Aufwand verbunden. Eine weitere Möglichkeit besteht in einer universellen Grundrente, die unabhängig vom Renteneintrittsalter, Einkommen und Vermögen gezahlt wird (vgl. World Bank 1994: 240). Armutsvermeidung nach dem Vorsorgeprinzip kann durch eine feste Grundleistung gewährleistet werden, die jedem Erwerbstätigen zusteht, der für einen gewissen Zeitraum Beiträge geleistet hat. Durch diese Zugangsvoraussetzung werden Anreize, nicht zu arbeiten, umgangen. Allerdings werden einige Gruppen, die gar nicht oder nur für einen kurzen Zeitraum am Arbeitsmarkt teilnehmen, nicht berücksichtigt. In anderen Ländern erhalten Erwerbstätige für jedes Jahr einen bestimmten Anteil des durchschnittlichen Lohns zu ihrer Grundrente dazugerechnet. Das Ziel der Armutsvermeidung kann damit jedoch nicht ganzheitlich erreicht werden (vgl. ebd.: 241).

In Systemen mit einer weiteren verpflichtenden Säule, besteht die Möglichkeit, dass der Staat, sobald der Rentenempfänger aufgrund zu geringer Leistungen aus der anderen Säule unter die Armutsgrenze fällt, die Rentenzahlungen mit Transferzahlungen aufstockt (vgl. ebd.: 241). Während die ersten beiden Methoden die gesamte Bevölkerung abdecken, schließen die anderen beiden bestimmte Personengruppen aus und müssen daher durch andere soziale Sicherungssysteme ergänzt werden.

Einkommensorientierte Systeme lassen sich weiter in beitragsorientierte und leistungsorientierte Systeme unterscheiden. Beitragsorientierte Systeme sind nach dem Konzept von Privatversicherungen gestaltet. Abhängig von allen gezahlten Beiträgen ergibt sich im Alter die Höhe der Leistungen. Das Absicherungsniveau stellt sich erst beim Leistungsempfang heraus. In leistungsorientierten Systemen, die auf dem Versorgungsprinzip beruhen, hingegen richtet sich die Höhe der Leistungen nicht direkt nach den absoluten Beiträgen, sondern nach dem Einkommen, das der Beitragszahlung zugrunde liegt. Dabei kann sich die Höhe der Leistungen nur auf einen bestimmten Zeitraum der letzten Jahre beziehen oder aber das Einkommen während der gesamten Versicherungszeit einberechnen (vgl. Schmähl 1997: 7). Je genauer die Beiträge des gesamten Erwerbslebens in die Berechnung eingehen, desto höher ist die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz.

Im Falle einer langfristig steigenden Preisentwicklung würde eine festgesetzte nominale Rentenleistung zu einer Abnahme der realen Leistungen führen. Um dieses Problem zu umgehen, gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Rentenleistungen an die Inflation anzupassen. In einigen Ländern erfolgt diese Indexierung anhand der Inflationsrate, in anderen anhand der durchschnittlichen Wachstumsrate der Löhne. Eine weitere Alternative besteht in der Kombination beider Verfahren, wobei ein Anstieg der Leistungen zu einem bestimmten Anteil durch die Inflation und zum restlichen Teil durch die Wachstumsrate der Löhne berechnet wird (vgl. Barr/Diamond 2008: 74).

Bei Notional-defined-contribution-Systemen (NDC) handelt es sich um Systeme, in denen ähnlich wie in beitragsorientierten Systemen Beiträge akkumuliert und verzinst werden. In derartigen öffentlichen Sozialversicherungssystemen bestimmt allerdings der Staat und nicht der Markt die Zinsen. NDC-Systeme sind in der Regel als Umlagesysteme strukturiert, bei denen die derzeitigen Erwerbstätigen durch ihre Beiträge Ansprüche auf zukünftige Leistungen erhalten, welche auf virtuellen Konten vermerkt sind und mit einem fiktiven Zinssatz verzinst werden (vgl. ebd.: 40). Der angesparte Betrag plus Verzinsung wird bei Renteneintritt in eine lebenslange Rente umgerechnet. Ein derartiges System bietet die Möglichkeit, auf demographische und makroökonomische Veränderungen zu reagieren. Auf Wachstum und Ersparnis kann ein NDC-System allerdings nur indirekt Einfluss durch die Veränderung mikroökonomischer Anreize nehmen (vgl. Börsch-Supan 2007: 116).

		Art der Umverteilung	
		interpersonell (Versorgung)	intertemporal (Vorsorge)
Leistungs- niveau	armutsvermeidend	bedürftigkeitsgeprüfte, staatliche Transferleistungen oder universelle Grundrente	armutsvermeidende Mindestrente nach bestimmter Beitragszahlung
	einkommensorientiert	Sozialversicherung mit schwacher Beitrags-Leistungs-Äquivalenz	Sozialversicherung mit starker Beitrags-Leistungs-Äquivalenz

Tabelle 3: Leistungsniveau und Umverteilungseffekte

## 2.4 Funktionen

Diese Unterscheidungskriterien erfüllen mit verschiedener Schwerpunktsetzung die individuellen und öffentlichen Hauptfunktionen von Rentensystemen. Aus individueller Sicht streben Menschen ein maximales Nutzenniveau nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt sondern, über ihre gesamte Lebensspanne an. Durch Ersparnis während des Erwerbslebens muss zwar auf unmittelbaren Konsum verzichtet werden. Diese Konsumglättung ermöglicht es der Person jedoch, ihren Konsum aus den produktiven Jahren auf den Ruhestand zu übertragen. Das Einkommen wird intertemporal umverteilt und sichert auch im Alter ein gewisses Wohlstandsniveau (vgl. Barr/Diamond 2008: 26). Eine weitere Funktion für den Einzelnen liegt in der Versicherung ge-

gen die Risiken des Alters. Da der Einzelne seine Lebensdauer nicht vorhersagen kann, implizieren individuelle Ersparnisse zwei Möglichkeiten: entweder riskiert er durch hohen Konsum, seine gesamte Ersparnis schon vor seinem Lebensende aufzubrauchen, oder er umgeht dieses Risiko durch geringeren Konsum. Dabei besteht für ihn jedoch die Unsicherheit, im Falle eines frühen Todes insgesamt auf Konsum verzichten zu müssen. Indem sich viele Individuen in einer Versicherung zusammenschließen, ist die Lebenserwartung der gesamten Gruppe besser vorhersehbar und das Risiko des Einzelnen wird durch den gesamten Versichertenkreis minimiert (vgl. Barr/Diamond: 28). Das Risiko, seine Ersparnis vor Lebensende verbraucht zu haben, kann durch Annuitäten vermieden werden. Hierbei handelt es sich um eine Abmachung, bei der der Einzelne sein für den Ruhestand akkumuliertes Kapital gegen eine feste periodische (monatliche, jährliche) Auszahlung für den Rest seines Lebens austauscht (vgl. ebd.: 32).

Aus öffentlicher Perspektive stehen ebenfalls zwei Ziele im Vordergrund: Armutsvermeidung und Umverteilung. Menschen mit geringen Einkünften während ihres gesamten Lebens verfügen nicht über die Möglichkeit, neben dem Konsum in jungen Jahren noch ausreichend Ersparnisse für Konsum im Alter aufzubauen; im Umlageverfahren erhalten zudem Arbeitslose wegen der fehlenden Beiträge keinen Anspruch auf Leistungen im Alter. Rentensysteme haben daher auch die Funktion, Altersarmut zu vermeiden. Außerdem verteilen Rentensysteme Rentenleistungen interpersonell um, um starke Ungleichheiten zwischen Gering- und Großverdienern auszugleichen. Neben diesen sozialen Funktionen können Alterssicherungssysteme zudem ökonomische Ziele verfolgen. Aus makroökonomischer Perspektive führt eine erhöhte Ersparnis zu höheren Investitionen, was wiederum ein höheres wirtschaftlichen Wachstum mit sich bringt (vgl. ebd.: 31f).

Versicherungssysteme wie Sozialversicherungen oder private Versicherungen mit Risikoausgleich gewährleisten die Absicherung gegen die Risiken des Alters. Einkommensorientierte Sozialversicherungen, private Sparpläne und betriebliche Rentensysteme zielen auf die Verstärkung des Einkommens und eine Konsumglättung ab. Komponenten wie bedürftigkeitsgeprüfte staatliche Transferzahlungen, universelle Grundrenten oder beitragsabhängige Mindestrenten streben eine Verhinderung der Altersarmut an. Systeme mit einer schwachen Beitrags-Leistungs-Äquivalenz verteilen Leistungen gezielt um. Kapitalbasierte Verfahren erhöhen die Ersparnis und somit das Wirtschaftswachstum.

## **2.5 Überblick über die mögliche Ausgestaltung des Rentensystems**

Schaut man sich die Industrieländer an, so ist festzustellen, dass sich in den meisten Ländern Mehr-Säulen-Systeme mit Kombinationen der verschiedenen Prinzipien und Konzepte herausgebildet haben, um die genannten Funktionen zu erfüllen. Die Möglichkeiten verschiedener Ausprägungen können anhand eines Drei-Säulen-Modells veranschaulicht werden, wobei natürlich auch weniger oder mehr Säulen denkbar sind. Dieses besteht in der Regel aus einer ersten verpflichtenden, öffentlich organisierten Säule, ergänzt von einer zweiten Säule, deren Design auf verschiedenste Weisen ausgeprägt sein kann, und einer dritten Säule, die zumeist privat organisiert und für die Versicherten freiwillig ist und über ein Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird.

Zur Beschreibung der verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten und zum Vergleich verschiedener Systeme lässt sich aus den zuvor erarbeiteten Grundlagen folgende Heuristik erstellen:

	<b>1. Säule</b>	<b>2. Säule</b>	<b>3. Säule</b>
<b>Finanzierung</b>	Umlageverfahren, Steuern	Umlageverfahren oder Kapitaldeckungsverfahren (betrieblich, persönliche Sparpläne)	Kapitaldeckungsverfahren (betrieblich, persönliche Sparpläne)
<b>Bereitstellung/ Verwaltung</b>	privat oder öffentlich	privat oder öffentlich	privat
<b>Teilnahme</b>	verpflichtend	verpflichtend oder freiwillig	freiwillig
<b>Art der Umverteilung</b>	intertemporal (Vorsorge) oder interpersonell (Versorgung)	intertemporal (Vorsorge)	intertemporal (Vorsorge)
<b>Leistungsniveau</b>	Armutsvermeidung oder einkommensorientiert (leistungsorientiert/beitragsorientiert)	einkommensorientiert (leistungsorientiert/beitragsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)
<b>Funktion</b>	interpersonelle Umverteilung, Armutsvermeidung, Versicherung, Konsumglättung	Versicherung, Konsumglättung, Ersparnis	Versicherung, Konsumglättung, Ersparnis

Tabelle 4: Überblick

### 3. Internationale Akteure in der Rentenpolitik

Rentensysteme als Teilbereich des Wohlfahrtsstaats gelten als sensibler Bereich nationaler Souveränität. Daher lassen sich bei der Diskussion um Reformen zunächst hauptsächlich nationale Akteure als Beteiligte vermuten. Da Rentensysteme großen Einfluss auf viele Bereiche haben, ist die Arena der Akteure groß. Nationale Rentenexperten, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Rentnervereinigungen und im besonderen Maße das Finanzministerium und das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten versuchen ihre Positionen einzubringen (vgl. Horstmann/Schmähl 2002: 71ff).

Neben diesen nationalen Akteuren wurden die Rentenreformen in den postsozialistischen Transformationsstaaten von einer Reihe internationaler Akteure beeinflusst. Orenstein (2005) argumentiert, dass sich Rentenreformen zu einem Teil eines globalen Politikprozesses entwickelt haben, der längst nicht mehr nur von nationalen Akteuren bestimmt wird. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und den damit einhergehenden tiefgreifenden Umwandlungsprozessen waren internationale Organisationen wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie die Internationale Arbeitsorganisation prägend bei der Neugestaltung der Rentensysteme. Ihr Einfluss reicht von der Verbreitung neuer Ideen über die Bereitstellung von Informationen und konkreten Reformvorschlägen bis zu der Vergabe von Krediten (vgl. Horstmann/Schmähl 2002: 77f). Spätestens seit dem EU-Beitritt von zehn mittel- und osteuropäischen Staaten in den Jahren 2004 und 2007, nimmt auch die EU Einfluss auf deren Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme. In meiner Arbeit werde ich mich auf die Rolle der Weltbank und der EU beschränken.

#### 3.1 Die Weltbank

Ein paradigmatischer Wechsel in der Alterssicherung hin zur Privatisierung der Rentensysteme war schon lange Ziel neoliberaler Politiker. Der sogenannte Washington Consensus ist ein von der Weltbank und dem IWF geförderter Ansatz zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Er beruht auf den klassischen Wirtschaftstheorien und sieht eine umsichtige makroökonomische Politik, eine Ausrichtung zum Außenhandel und die Schaffung freier Marktwirtschaften vor. Der Begriff entstand im Zuge der wirtschaftspolitischen Empfehlungen zu den in den 1980er Jahren in Lateinamerika herrschenden Problemen. Die Probleme der hohen Inflationsraten, schwachem Wirtschaftswachstum und Kapitalflucht sollten durch eine Liberalisierung der Märkte beseitigt werden (vgl. Williamson 1990).

Die Hauptaufgabe der Weltbank (genauer die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) als Teil der Weltbankgruppe besteht in der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Entwicklungs- und Transformationsländern durch Armutsbekämpfung und die Förderung der Privatwirtschaft. Durch private Investitionen und die Stärkung des Außenhandels soll der Lebensstandard der Bevölkerung erhöht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, vergibt sie

günstige Kredite an Regierungen aus Ländern mit einem mittleren oder niedrigen Einkommen. Da Rentensysteme einen großen Anteil an den staatlichen Ausgaben ausmachen und somit auch Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes haben, hat sich die Rentenpolitik im Laufe der Zeit zu einem Teilbereich dieses Ansatzes entwickelt (vgl. Müller 1998: 480).

Sowohl in Lateinamerika als auch in Mittel- und Osteuropa sind vergleichbare Entwicklungen hin zu einer aus mehreren Säulen bestehenden Struktur der Alterssicherung mit einer stark ausgeprägten privat organisierten, kapitalgedeckten Säule zu erkennen. Das lässt auf einen gemeinsamen Einfluss durch eine epistemische Gemeinschaft schließen (vgl. Haas 1992). Diese sogenannte „neue Rentenorthodoxie“ (Müller 2003a: 561) gilt als neuer paradigmatischer Ansatz im Bereich der Rentenpolitik und lässt sich mit seiner Tendenz zur Privatisierung dem Washington Consensus zuordnen.

Die von der Weltbank (1994) erarbeitete Untersuchung „Averting the Old-Age Crisis“ analysiert die sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungstendenzen bestehender Rentensysteme weltweit. Sie bezieht sich stark auf die Untersuchungen zu Reformen in Südamerika in den 1980er Jahren. Darin werden traditionelle Umlagesysteme als überholt bezeichnet, da sie mit steigenden Kosten mit höheren Beiträgen, die das wirtschaftliche Wachstum gefährden, verbunden seien und keinen ausreichenden Schutz der alten Menschen gewährleisten könnten (vgl. World Bank 1994: 15). Die Weltbank gibt Empfehlungen zur Schaffung von Mehr-Säulen-Systemen, in denen eine privat organisierte kapitalbasierte Säule den Hauptanteil an der Alterssicherung ausmacht. Die von der Weltbank vertretene Position gilt als die bekannteste und einflussreichste Veranschaulichung der neuen Rentenorthodoxie (vgl. Müller 2010: 98).

### *3.1.1 Einfluss auf nationale Rentensysteme*

Die Weltbank verfügt über verschiedene Möglichkeiten, nationale Regierungen zu beeinflussen. Als Kreditgeber kann sie Projekte und Reformen, die mit bestimmten Auflagen verbunden sind, durch finanzielle Unterstützung fördern. Zum anderen stellt sie ihr weitreichendes Wissen, das auf wissenschaftlicher Forschung beruht, offen zur Verfügung und schafft dadurch Anreize zu Reformen. Diese zwei Aufgaben werden anhand von zwei Konzepten deutlich:

#### *Conditionality Bank*

Die Besonderheit und Stärke der Weltbank leitet sich aus der Kombination von drei Aktivitäten ab: Kreditvergabe, Entwicklungsforschung und Entwicklungshilfe. Aufgrund ihrer Erfahrungen in der Entwicklungspolitik erhöht sich ihre Erfolgsquote bei Krediten, so dass mehr Kredite vergeben werden können. Der Status der Bank als multilateraler Entwicklungshelfer verbessert ihre Aussicht auf die Rückzahlung der Kredite, wodurch sie Kreditnehmern aus Entwicklungsländern Geld zu Zinssätzen, die nur knapp über ihren eigenen Zinssätzen liegen, leihen kann (vgl. Gilbert/Powell/Vines 1999: 613). Die Weltbank selbst besitzt auf den internationalen Finanzmärkten die höchstmögliche Bonität.

Als Conditionality Bank kann sie Einfluss auf die leihenden Regierungen nehmen. Wegen ihrer Erfahrungen im Bereich der Entwicklungspolitik kann sie die Vergabe von Krediten an Be-

dingungen knüpfen, die in einer länderspezifischen Entwicklungsstrategie (Country Assistance Strategy [CAS]) festgelegt sind. Sie verfügt über ausreichende Kapazitäten, um die Einhaltung der Bedingungen zu prüfen und die Entwicklungsprojekte zu überwachen. Somit reduziert sie das Risiko, dass die Kredite nicht in effizienter Weise verwendet werden und es zu einem Zahlungsausfall kommt, wodurch sich auch die Chance privater Investitionen erhöht. Die besondere Rolle der Weltbank als Institution besteht darin, dass sie selbst Gewinne aus den Projekten zieht und somit die Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer erhöht. Durch die indirekte Förderung privater Investitionen erhöht sich deren Anteil und die Weltbank kann sich aus den Projekten zurückziehen (vgl. Gilbert/Powell/Vines 1999: 614).

#### *Knowledge Bank*

Investitionen in Entwicklungsländern sind unsicher. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen mindern diese Unsicherheiten. Das Wissen und die Erfahrungen in der Entwicklungspolitik ermöglichen es der Weltbank, genau zwischen Ländern und Projekten abzuwägen, die am besten geeigneten auszuwählen und somit gute Reformansätze zu fördern. Im Gegensatz zu privaten Banken oder Beratungsfirmen, die teilweise über das gleiche Wissen verfügen können, stellen multilaterale Organisationen wie die Weltbank diese Informationen offen zur Verfügung, wodurch private Investitionen erhöht werden können (vgl. ebd.: 614).

Die Weltbank investiert aufgrund ihres Wissens auch in Projekte, die von privaten Anlegern gemieden werden. Zudem stellt sie auch globale öffentliche Güter wie Sicherheit, Umweltschutz oder die Sicherheit der Finanzmärkte zur Verfügung. Ihre Lösungsvorschläge sind zwar auf die betreffenden Ländern zugeschnitten, verfolgen aber immer globale Leitlinien und stellen damit eine globale Lösung dar. Da für viele Probleme die Kooperation verschiedener Länder nötig ist, nimmt die Weltbank auch eine Vermittlerrolle ein, um Anreize zur Aufgabe der Zusammenarbeit zu verhindern. Die Bank führt die Funktionen der Forschung und der Entwicklungshilfe zusammen und veröffentlicht ihr Wissen zu Prozessen der wirtschaftlichen Entwicklung und gibt Empfehlungen, welcher Lösungsansatz verfolgt werden sollte (vgl. ebd.: 615).

Im Bereich der Rente ist ihr Einfluss durch die Weitergabe von Wissen am größten, wenn ihr hauptsächlicher Einflusskanal Akteure mit Vorschlagsrecht und entscheidende Vetospieler sind. Die Vergabe von Krediten ermutigt die beteiligten Akteure zu einem fundamentalen Wandel, wobei die Empfehlungen an nationale Gegebenheiten angepasst sein müssen. Durch Vertretungen vor Ort, die als Forum für den Austausch von Ideen fungieren oder technisches Wissen bereitstellen, können die relevanten Akteure direkt beeinflusst werden. Wenn es viele Gegner der von der Weltbank vertretenen Position gibt und die Regierung noch keine eindeutige Haltung entwickelt hat, werden andere Kanäle gewählt, um dadurch indirekt die Regierung zu Reformen zu bewegen (vgl. Orenstein 2000: 67).

#### *3.1.2. Ziele und Empfehlungen*

Der 1994 von der Weltbank veröffentlichte Leitfaden „Averting the Old-Age Crisis“ ist die erste globale Untersuchung zu nationalen Rentensystemen. Die Fragestellung, die sich für Wissen-



schaffter und Politiker ergibt, ist, wie die finanzielle Sicherheit im Alter gewährleistet werden und auf welche Weise dies finanziert werden kann. Aus der Perspektive der Weltbank ist dies aber nicht das Hauptaugenmerk für Rentenreformen. Vielmehr rücken makroökonomische Überlegungen, wie sich die Art der Finanzierung auf das wirtschaftliche Wachstum auswirkt und welche Rolle dabei der private und der öffentliche Sektor spielen, in den Vordergrund (vgl. Müller 1998: 464).

Die Experten der Weltbank reagierten damit auf die Entwicklungstendenzen, die sich in diesem Bereich abzeichneten. Alterssicherungssysteme stehen unter immer stärker werdendem Druck. Der demografische Wandel mit alternden Bevölkerungen führt zu einer Erhöhung des Altenquotienten. Traditionelle Systeme, in denen die Familie die Sicherheit im Alter gewährleistet, oder formale, vom Staat verwaltete Systeme wurden geschwächt oder werden sich auf lange Sicht nicht als tragfähig erweisen (vgl. World Bank 1994: 1).

Wie bereits erwähnt verfolgt die Weltbank bei der Ausgestaltung von Rentensystemen zwei Ziele: zum einen die finanzielle Absicherung im Alter und zum anderen die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums. Bei der Entscheidung für ein bestimmtes Rentensystem sollten sowohl soziale als auch wirtschaftliche Aspekte in Betracht gezogen werden. Aus sozialer Sicht sollte das Rentensystem den Erwerbstätigen ermöglichen, einen Teil ihres Einkommens für das Alter zu sparen. Zudem muss eine Grundsicherung gewährleistet werden. Durch Umverteilung der Einkommen soll das Ziel der Armutsvermeidung erreicht werden. Ein weiteres Ziel liegt in der Absicherung gegen Risiken, von denen alte Menschen und deren Altersvorsorge besonders betroffen sind (Langlebigkeit, Inflation und Investmentrisiko) (vgl. ebd.: 233).

Aus wirtschaftlicher Sicht sollen versteckte Kosten, die das Wachstum einschränken, minimiert werden (geringe Beschäftigung, geringe Ersparnis, hohe Belastung des Staatshaushalts und administrative Kosten). Das System muss langfristig nachhaltig sein und auf Veränderungen der ökonomischen und demografischen Bedingungen reagieren können. Zudem soll Transparenz geschaffen werden, so dass Erwerbstätige, Bürger und Politiker aufgrund von zugänglichen Informationen Entscheidungen treffen können (vgl. ebd.: 233). Um Probleme von Systemen mit nur einer Säule zu umgehen, schlagen die Experten der Weltbank vor, die Funktionen der Ersparnis und der Umverteilung auf zwei verpflichtende Säulen mit verschiedenen Finanzierungsarten und Organisationsformen zu unterteilen. Hinzu kommt eine dritte freiwillige Säule.

Die erste Säule erfüllt hierbei die Funktion der Armutsvermeidung. Um das Ziel einer gerechten Umverteilung und Versicherung aller zu möglichst geringen Kosten zu verwirklichen, stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung (vgl. ebd.: 1994: 239). Die zweite Säule mit dem privat verwalteten Kapitaldeckungsverfahren zielt auf die Funktion der Ersparnis ab. Die Wahl, ob man sich für persönliche Sparkonten, betriebliche Systeme oder eine Kombination der beiden entscheidet, hängt von der Frage ab, welche Form die höchsten Gewinne bei einem gegebenen Risiko erzielt, ohne negative Einflüsse auf den Arbeitsmarkt zu haben (vgl. ebd.: 244).

Die dritte Säule dient dazu, denjenigen, die ihre Rentenleistungen weiter erhöhen wollen, die Möglichkeit zu weiterer Ersparnis zu geben. Durch die Schaffung einer zweiten verpflichtenden Säule besteht die Gefahr, dass die freiwillige Ersparnis, die viele aufgebaut haben, zurückgefahren wird. Um die Kapitalakkumulation weiter zu forcieren, muss der Staat für stabile wirtschaftliche Verhältnisse ohne Inflationsgefahr sorgen und die Sicherheit des Finanzsystems gewährleisten. Ein weiterer Anreiz können Steuervergünstigungen sein, wobei dadurch möglicher-

weise nur Erwerbstätige mit hohem Einkommen profitieren, die ihr Geld ohnehin investiert hätten (vgl. World Bank 1994: 247).

Ordnet man den Vorschlag der Weltbank den in Kapitel 2 aufgestellten Unterscheidungskriterien zu, ergibt sich folgendes Weltbank-Modell:

	<b>1. Säule</b>	<b>2. Säule</b>	<b>3. Säule</b>
<b>Finanzierung</b>	Steuern	Kapitaldeckungsverfahren (betrieblich, persönliche Sparpläne)	Kapitaldeckungsverfahren (betrieblich, persönliche Sparpläne)
<b>Bereitstellung/ Verwaltung</b>	öffentlich	privat	privat
<b>Teilnahme</b>	verpflichtend	verpflichtend	freiwillig
<b>Art der Umverteilung</b>	interpersonell (Vorsorge)	intertemporal (Vorsorge)	intertemporal (Vorsorge)
<b>Leistungsniveau</b>	Armutsvermeidung	einkommensorientiert (beitragsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)
<b>Funktion</b>	interpersonelle Umverteilung, Armutsvermeidung, Teilversicherung	Teilversicherung, Konsumglättung, Ersparnis	Teilversicherung, Konsumglättung, Ersparnis

**Tabelle 5: Weltbank-Modell**

### 3.1.3. Die Weltbank als epistemische Gemeinschaft

Peter M. Haas (1992: 2f) argumentiert, dass sogenannte epistemische Gemeinschaften, also Netzwerke von Experten, und deren Informationen und Wissen durch die Diffusion von Ideen Einfluss auf nationale Entscheidungen haben und somit eine gewichtige Rolle in der internationalen Politikkoordination spielen. Der Ansatz der epistemischen Gemeinschaft untersucht, wie innerhalb der Gemeinschaft ein Konsens erreicht wird, wie Wissen an andere Akteure weitergeleitet wird und auf welche Weise sie Einfluss auf Entscheidungsträger nehmen. Im Bereich der Rentenpolitik gelten die Experten der Weltbank mit der von ihnen geförderten neuen Rentenorthodoxie und ihrem maßgeblichen Einfluss auf die Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa als epistemische Gemeinschaft (vgl. Müller 2010: 98).

Der Theorie liegt die Vorstellung zugrunde, dass Unsicherheiten bei politischen Entscheidungsträgern dazu führen, dass sich diese Informationen über den Sachverhalt beschaffen. Mögliche Entscheidungen und Handlungsmuster werden bezüglich ihrer Folgen und Einflüsse auf andere Phänomene und Sachverhalte untersucht. Letztlich werden die Entscheidungen institutionalisiert. Die Unsicherheit wird größer, wenn sich das Land in einer Krise befindet oder von einem externen oder internen Schock betroffen ist (vgl. Haas 1992: 14). Im Zuge der Globalisie-

nung erhöht sich die Komplexität der Probleme. Dadurch werden immer mehr Informationen nötig, so dass Expertennetzwerke auf internationaler Ebene entstehen und zu wichtigen Akteuren der internationalen Beziehungen werden. Mit ihren Informationen können die involvierten Experten also einen Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen.

Dabei stehen ihnen verschiedene Möglichkeiten der Beeinflussung zur Verfügung. Zum einen können sie spezielle Probleme identifizieren und direkt Lösungsvorschläge an die politischen Akteure herantragen. Zum anderen können sie generelle Informationen bereitstellen, auf die die Politiker zugreifen können (vgl. ebd.: 4). So kann es zu einer Konvergenz der internationalen Politik kommen. Die Stärke des Einflusses hängt von den nationalen und internationalen Strukturen ab (vgl. ebd.: 7). Ihr Einflussgrad kann zwischen der Ausarbeitung kleiner Details und der Formulierung kompletter alternativer Ansätze variieren.

Bei der Ausarbeitung von Empfehlungen untersuchen die Expertengruppen den Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung eines Problems und analysieren die Implikationen einer Entscheidung. Dabei identifizieren sie auch die Gewinner und Verlierer, die von der Implementation einer Entscheidung betroffen sind. Zudem bezieht sich ihre Analyse nicht nur auf den direkt betroffenen Politikbereich, sondern auch auf indirekt betroffene Bereiche, indem festgestellt wird, auf welche Weise sich diese Bereiche gegenseitig beeinflussen. Für die Entscheidungsträger selbst ermöglicht der Einbezug der Informationen und Empfehlungen von Experten zum einen die Legitimation der Entscheidung, wodurch die Bevölkerung oder politische Gegner überzeugt werden können. Zum anderen kann im Nachhinein im Falle eines Scheiterns der Maßnahme die Schuld auf die Experten abgewälzt werden (vgl. ebd.: 15).

Epistemische Gemeinschaften können auf nationaler Ebene entstehen und ihre Aktivitäten auf den Staat ausrichten. Auf transnationaler Ebene können Ideen auf Konferenzen oder durch gemeinsame wissenschaftliche Analysen zusammengetragen werden. Diese können ihren Ursprung in internationalen Organisationen haben, so dass sie wegen der stark ausgebauten Netzwerke einen großen Einfluss ausüben können. Ihre Expertise verschafft ihnen Zugang zu politischen Systemen und legitimiert ihren Einfluss (vgl. ebd.: 17). Ihre gemeinsamen Prinzipien und Interessen und ihre übereinstimmenden wissenschaftlichen Methoden unterscheiden epistemische Gemeinschaften von anderen Gruppen und Akteuren, die Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess nehmen können, wie Interessengruppen und Gesetzgeber, und erhöhen ihre Glaubwürdigkeit (vgl. ebd.: 18f).

		Wissenschaftliche Methoden	
		übereinstimmend	verschieden
Prinzipien/ Interessen	gemeinsam	epistemische Gemeinschaft	Interessengruppen/soziale Bewegungen
	verschieden	Disziplinen, Berufe	Gesetzgeber/bürokratische Institutionen

**Tabelle 6: Epistemische Gemeinschaften**

Regierungen und Organisationen lernen und nehmen Informationen an, wenn ein Konsens über das Wissen entsteht. Epistemische Gemeinschaften fungieren als Vermittler, durch die neue Ideen aus der Gesellschaft an die Regierung oder von einem Land auf ein anderes übertragen werden. Sie erhalten Einfluss, indem sie Nischen in Regulierungs- und Beratungsgremien besetzen. Daher hängt der Grad des Einflusses davon ab, wie die Gemeinschaften Zugang zu diesen Gremien erhalten und wie stark sie ihre Positionen einbringen können (vgl. Haas 1992: 30). Auf dem internationalen Level werden Koalitionen zwischen den Regierungen geschlossen. Regierungsgesandte und internationale Akteure tauschen Informationen aus. Dadurch können die gemeinsamen Ansichten geteilt und Einfluss auf die nationalen Regierungen ausgeübt werden (vgl. ebd.: 32).

### **3.2 Die Europäische Union**

Obwohl sie schon im Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 erwähnt wurde, stellte die Sozialpolitik nur ein Anhängsel der wirtschaftlichen Integration Europas dar. Zwar sieht der Vertrag den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt als wesentliches Ziel der gemeinschaftlichen Politik, dennoch gingen im Bereich Soziales damit keine konkreten Handlungsaufträge einher. Erst mit der EU-Sozialcharta von 1989 wurde eine kohärente gemeinschaftliche Sozialpolitik gefördert und tatsächliche Maßnahmen zur Durchsetzung sozialer Grundrechte für Arbeitnehmer geschaffen. Mit der Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht von 1993 wurde die qualifizierte Mehrheitswahl auf viele Bereiche der Sozialpolitik ausgeweitet. Mit der europäischen Beschäftigungsstrategie aus dem Vertrag von Amsterdam von 1997 entstand ein neues Verfahren zur Koordination der nationalen Politik: die Offene Methode der Koordinierung (OMK) (vgl. Behning/Feigl-Heihs 2001: 460ff).

Das Problem der Koordination oder gar Angleichung der sozialen Sicherung liegt in der Vielfalt der bestehenden Wohlfahrtsstaaten und Rentensysteme innerhalb der EU. Neben Esping-Andersens (1990) Unterteilung in konservativ-korporatistische (z.B. Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien), liberale (Großbritannien, Irland) und sozialdemokratische (Schweden, Dänemark, Finnland) Wohlfahrtssysteme lassen sich mediterrane (vgl. Ferrara 1996) und postsozialistische Systeme mit Elementen aus den ersten drei Modellen (vgl. Kollmorgen 2009) mit jeweils verschiedenen Ausprägungen des Wohlfahrtsstaats unterscheiden, was die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Sozialmodells schwierig macht (vgl. Scharpf 2002: 7). Trotz der stetig voranschreitenden Stärkung der gemeinschaftlichen Sozialpolitik bleibt sie daher jedoch weit hinter dem Grad der wirtschaftlichen Integration zurück. Sie ist fast ausschließlich auf regulative Maßnahmen beschränkt, redistributive Politik spielt nur eine sehr geringe Rolle (vgl. Majone 1996: 230).

Seit Ende der 1990er Jahre gewann auch die Alterssicherung als Teilbereich der Sozialpolitik auf der europäischen Ebene an Bedeutung. Mit der Mitteilung der Kommission „Ein Europa für alle Altersgruppen – Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen“ (Europäische Kommission 1999) wurde das Thema Renten auf die Agenda der EU gesetzt und die Sicherung des Einkommens nach Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit als Teilziel der europäischen Sozialpolitik definiert. In der Mitteilung der Kommission „Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeit-

perspektive: zukunftssichere Renten“ (Europäische Kommission 2000) wurde die Alterssicherung als mögliches zukünftiges europäisches Problemfeld erkannt (vgl. Wasner 2005: 1f). Die Mitteilung der Kommission „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise“ (Europäische Kommission 2001) legt schließlich die rentenpolitischen Ziele der EU fest. Zur Umsetzung dieser Ziele wird auf die Mechanismen der OMK verwiesen.

Bezüglich der Rente lassen sich in Europa zwei grundlegende Konzeptionen von Rentensystemen unterscheiden.

	<b>Bismarck-Modell</b>	<b>Beveridge-Modell</b>
<b>Finanzierung</b>	Umlageverfahren	Steuern
<b>Bereitstellung/ Verwaltung</b>	öffentlich	öffentlich
<b>Teilnahme</b>	verpflichtend	verpflichtend
<b>Art der Umverteilung</b>	intertemporal (Vorsorge)	interpersonell (Versorgung)
<b>Leistungsniveau</b>	einkommensorientiert (beitragsorientiert)	Armutsvermeidung
<b>Funktion</b>	Versicherung, Konsumglättung	Armutsvermeidung, interpersonelle Umverteilung

**Tabelle 7: Bismarck-Modell vs. Beveridge-Modell**

Rentensysteme nach dem Bismarck-Modell zielen in erster Linie auf eine Absicherung des Lebensstandards durch die Verstetigung des Einkommens ab, es bestehen aber auch Umverteilungselemente. Die Armutsvermeidung wird durch eine ergänzende allgemeine Sozialversicherung gewährleistet. Die Zahlung von Leistungen, die über das Umlageverfahren finanziert werden, ist an Beiträge während der Zeit der Erwerbstätigkeit geknüpft. Es herrscht eine hohe Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Diese Form der Rentenversicherung lässt sich hauptsächlich in den konservativen-korporatistischen und mediterranen Wohlfahrtsstaaten vorfinden (vgl. Hacker 2010: 106).

Beim Beveridge-Modell steht die Armutsvermeidung im Vordergrund, die entweder als universelle Grundrente oder bedürftigkeitsgeprüft erreicht wird und hauptsächlich durch Steuern finanziert wird. Die Tätigkeit des Staates ist minimal, so dass der Einzelne vom Markt abhängig ist und individuell durch betriebliche oder private Altersvorsorgeprogramme für seinen Lebensstandard im Alter sorgen muss. Diesem Modell ließen sich bis in die 1960er Jahre Schweden und Finnland zuordnen, die danach jedoch zusätzliche bismarck'sche Elemente einführten. Die Niederlande, Großbritannien und Dänemark lassen sich noch heute in diesen Typus einordnen (vgl. ebd.: 107).

### 3.2.1 Einfluss auf nationale Rentensysteme

Trotz dieser Unterschiede und den damit verbundenen Schwierigkeiten einer gemeinsamen Alterssicherungspolitik hat die EU direkt durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Geschlechtergleichbehandlung und zum Binnenmarkt Einfluss auf die nationalen Rentensysteme. Außerdem beeinflusst sie indirekt durch die Maastricht-Kriterien die nationalen Haushalte und somit auch die Rentenausgaben als Teilbereich der Sozialausgaben (vgl. Schmähl 2002: 78f).

Der europäische Wirtschaftsraum basiert auf dem Prinzip der Nichtdiskriminierung. Durch den Vorrang des europäischen Rechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht erhält die EU einen Einfluss auf die Ausgestaltung von Teilbereichen der nationalen Alterssicherung. Der EuGH fördert durch seine Rechtsprechung die Beseitigung der Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen bezüglich des Zugangs zu den Systemen der gesetzlichen und betrieblichen Alterssicherung (vgl. Eckardt 2003: 211).

Wesentliche Merkmale des gemeinsamen Binnenmarktes sind die vier Grundfreiheiten, also der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Das koordinierende Sozialrecht soll Mobilitätshemmnisse der Arbeitskräfte aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten abbauen und gewährleisten, dass sich für sogenannte Wanderarbeiter keine Nachteile aus ihrer Tätigkeit in verschiedenen Ländern ergeben. Die Rentenansprüche, die in verschiedenen Ländern erworben werden, sollen miteinander verrechnet werden. Im Zuge der Freiheit des Kapitalverkehrs wurde ein Finanzbinnenmarkt mit einem einheitlichen Versicherungsbinnenmarkt geschaffen, der somit auch die privaten Elemente der Alterssicherung betrifft. Private Versicherungsanbieter sind zudem vom europäischen Wettbewerbsrecht und dem Kartellrecht betroffen (vgl. ebd.: 212). Hinzu kommen marktkorrigierende Elemente wie die Richtlinie zur Einrichtung und Ausgestaltung der betrieblichen Altersvorsorge (2003/41/EG).

Da die Rentensysteme einen großen Teil der öffentlichen Haushalte ausmachen und die Tendenz der alternden Bevölkerungen eine Reform der Systeme nötig machen, um finanzielle Nachhaltigkeit zu gewährleisten, hat auch die Währungsunion mit seinem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der den Mitgliedsstaaten solide Staatshaushalte vorschreibt, indirekt Einfluss auf die Ausgestaltung der Rentensysteme (vgl. Eckardt 2003: 212).

Neben den beschriebenen Formen des Einflusses, die eher dem „hard law“ und der negativen und positiven Integration zugeschrieben werden können, wurde mit der OMK ein Instrument des „soft law“ geschaffen. Die OMK unterscheidet sich stark von den regelbasierten Entscheidungen der Gemeinschaftsmethode. Die Zielsetzung, Indikatoren und in einigen Fällen auch Leitlinien einer politischen Maßnahme werden gemeinsam durch die Mitgliedsstaaten definiert. Diese werden im Anschluss durch nationale Berichte oder Aktionspläne bewertet und Reformen werden in die Wege geleitet. Die Pläne werden in Peer Reviews durch die Mitgliedsstaaten und Sozialpartner und Berichte durch die Kommission begutachtet. In der zwischenstaatlichen Diskussion können Kritik geäußert und hilfreiche Praktiken und Empfehlungen ausgetauscht werden. Anhand der Erfahrungen werden die einzelnen nationalen Prozesse und seltener auch die generelle Zielsetzung überarbeitet (vgl. Trubek/Trubek 2005: 348).

Die OMK wurde zuerst im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie angewandt. Die damit einhergehenden Reformen auf der nationalen Ebene werden seitens der

Kommission als erfolgreiche Umsetzung der OMK bewertet, woraufhin sie auf weitere Bereiche wie Renten, Gesundheit, soziale Inklusion und Bildung ausgeweitet wurde (vgl. Trubek/Trubek 2005: 351).

Zur Beeinflussung nationaler Politik greift die OMK auf verschiedene Mechanismen zurück. Durch die nationalen Berichte kann anhand der quantitativen Indikatoren beurteilt werden, ob ein Land die gemeinsamen Ziele einhält. Ist dies nicht der Fall, erhält das Land durch „Naming and Shaming“ einen negativen Ruf. Länder versuchen negative Kritik in den Peer Reviews und Empfehlungen des Rates zu vermeiden, indem sie die Vorgaben einhalten. Nach einem weiteren Ansatz erzeugt die OMK eine Diffusion von Ideen, die durch die EU-Ebene verbreitet werden. Neben diesen Top-down-Ansätzen, bei denen Ideen und Rahmenrichtlinien der EU die nationale Ebene beeinflussen, erzeugt die OMK mit ihrer Zielsetzung einen europaweiten Diskurs, an dem die Regierungen und weitere Akteure beteiligt sind und durch den Netzwerke entstehen. Somit kommt es zu einer Sozialisierung innerhalb dieser Netzwerke und Reformen, die für richtig angesehen werden, werden umgesetzt. Aus dieser Bottom-up-Perspektive kann es zu „Policy learning“ und Deliberation kommen, wenn nationale Politiker mit der Situation unzufrieden sind und wenn anerkannte Konzepte und Theorien zur Lösung der Probleme bestehen. Sie können auf eine Ansammlung von „best practices“ zurückgreifen und dadurch nationale Reformen umsetzen (ebd.: 356ff). Im Bereich der Rentenpolitik ist der Einfluss der harten Gesetzgebung wesentlich stärker. Die „soft law“-Praxis der OMK erzielt umso größere Ergebnisse, je mehr sie durch „hard laws“ begleitet wird (vgl. Hacker 2010: 353).

### *3.2.2 Ziele und Empfehlungen*

Für die Angleichung der Rentensysteme innerhalb der EU wurden drei übergeordnete Ziele beschlossen, die weiter in elf Teilziele unterteilt werden. Diese berücksichtigen die besonderen Herausforderungen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten und sollen die nationalen Strategien für eine nachhaltige Ausgestaltung der Rentensysteme unterstützen (vgl. Europäische Kommission 2001).

#### *Angemessenheit des Rentenniveaus*

Ziel 1: Ein wichtiges Ziel ist die Verhinderung von Altersarmut und sozialer Ausgrenzung im Alter. Das beinhaltet die aktive Teilhabe älterer Menschen am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben und die Beteiligung am wirtschaftlichen Wohlstand.

Ziel 2: Jedem soll die Möglichkeit zugestanden werden, eigene Vorkehrungen zu treffen, die es ihm im Alter erlauben, seinen Lebensstandard zu wahren.

Ziel 3: Die Rentensysteme sollen Elemente zur Stärkung der Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen enthalten. Innerhalb der Generation soll die Schere zwischen den Einkommen der Rentner reduziert werden.

Um diese Ziele zu erreichen, sollen Vorsorge- und Versorgungselemente in komplementären Säulen verankert sein. Die Solidarität zwischen den Generationen wird besonders mit Hilfe von umlagefinanzierten Systemen gefördert.

*Finanzielle Tragfähigkeit von öffentlichen und privaten Altersvorsorgeinstrumenten*

Ziel 4: Um die finanzielle Nachhaltigkeit auch im Zuge der zunehmenden Alterung der Gesellschaft und des sinkenden Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentnern zu gewährleisten, soll im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie bis 2010 die Erwerbsquote insgesamt auf 70 Prozent angehoben werden.

Ziel 5: Es sollen Anreize geschaffen werden, die die Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen eingrenzen und eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen anstreben.

Ziel 6: Da die Rentensysteme größtenteils über die öffentlichen Haushalte finanziert werden, muss die Finanzierung auch den Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts gerecht werden, der den Staaten nachhaltig solide Haushalte vorschreibt.

Ziel 7: In Staaten, in denen es aufgrund des steigenden Altersquotienten zu finanziellen Belastungen kommt, sollen Maßnahmen getroffen werden, die die Kosten gerecht zwischen den Rentenleistungen und den Beiträgen der Erwerbstätigen aufteilen.

Ziel 8: Um die öffentlichen Haushalte nicht zu stark zu belasten und dennoch die sozialen Ziele zu erreichen, muss für die zweite und dritte Säule ein gemeinsamer Rechtsrahmen für private Altersvorsorge geschaffen werden.

*Modernisierung der Rentensysteme als Reaktion auf die sich verändernden Bedürfnisse der Gesellschaft und des Einzelnen*

Ziel 9: Auf Entwicklungen wie die gestiegene Lebenserwartung, die wachsende Arbeitsmobilität und atypische Beschäftigungsverhältnisse muss mit einer Flexibilisierung der auf veralteten Beschäftigungsstrukturen beruhenden Altersvorsorge reagiert werden.

Ziel 10: Ebenso beruhen die heutigen Systeme auf traditionellen Familien- und Geschlechtermustern. Elemente der Diskriminierung zwischen Männern und Frauen und geschlechterspezifische Ungleichheiten bei Rentenansprüchen sollen beseitigt werden.

Ziel 11: Zur Stärkung des Vertrauens in das Rentensystem müssen die Transparenz, die Vorhersagbarkeit und die Anpassungsfähigkeit verbessert werden.

Anhand konkreter Indikatoren für die einzelnen Ziele, die von einer Gruppe aus nationalen Experten und Vertretern der Kommission ausgearbeitet und stetig aktualisiert werden, soll die aktu-



elle Situation bewertet und der Reformbedarf bestimmt werden. Aus der Formulierung dieser Ziele ergibt sich das Konzept der EU zur Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme, wobei die erste Säule den überwiegenden Teil ausmacht und die Haupteinkommensquelle im Alter ist (vgl. Wasner 2008: 107):

	<b>1. Säule</b>	<b>2. Säule</b>	<b>3. Säule</b>
<b>Finanzierung</b>	Umlageverfahren, Steuern	Kapitaldeckungsverfahren (betrieblich)	Kapitaldeckungsverfahren (persönliche Sparpläne)
<b>Bereitstellung/ Verwaltung</b>	öffentlich	privat	privat
<b>Teilnahme</b>	verpflichtend	freiwillig	freiwillig
<b>Art der Umverteilung</b>	intertemporal (Vorsorge) und interpersonell (Versorgung)	intertemporal (Vorsorge)	intertemporal (Vorsorge)
<b>Leistungsniveau</b>	Armutsvermeidung oder einkommensorientiert (leistungsorientiert/ beitragsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)
<b>Funktion</b>	interpersonelle Umverteilung, Armutsvermeidung, Versicherung, Konsumglättung	Teilversicherung, Konsumglättung	Teilversicherung, Konsumglättung

**Tabelle 8: Rentenmodell der EU**

### 3.2.3 *Top-down-Ansatz der Europäisierung*

Wenn man sich fragt, auf welche Weise die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten sich gegenseitig beeinflussen, bestehen verschiedene Möglichkeiten, wie man sich der sogenannten Europäisierung nähert. Bottom-up-Ansätze untersuchen, wie die Mitgliedsstaaten Einfluss auf die europäische Integration und die Ausgestaltung der Europäischen Union nehmen. Top-down-Perspektiven befassen sich mit den Auswirkungen der europäischen Ebene auf Reformen in den Mitgliedsstaaten. Ein weiterer Ansatz analysiert die Wechselbeziehungen zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene und verbindet somit beide Ansätze. Strukturen, Prozesse und Normen der verschiedenen Mitgliedsstaaten treffen in der EU aufeinander. Es entsteht ein neues politisches System, das wiederum Institutionen und Ideen in den Mitgliedsstaaten beeinflusst (vgl. Börzel/Risse 2006: 484f).

Im Bereich der Alterssicherung stellt sich die Frage, inwieweit von der EU beeinflusste nationale Reformen durch einen Europäisierungsansatz erklärt werden können. Neben den

Richtlinien und Verordnungen ist mit der OMK ein neues Instrument zur Umsetzung der rentenpolitischen Ziele der EU entstanden. De la Porte und Nanz (2004: 284) stellen dazu fest, dass die OMK, besonders im Bereich der Alterssicherung, hauptsächlich durch die gemeinsame Zielsetzung und das Benchmarking bestimmt ist und es kaum zu einer öffentlichen Debatte, in der eine Vielzahl verschiedener Sozialpartner beteiligt ist, kommt. Daher ist der Prozess der Europäisierung der Alterssicherung sowohl durch konkrete Rechtsakte als auch im Rahmen der OMK eher zentralisiert und somit kann eine Top-down-Perspektive gewählt werden, die den Einfluss der EU-Ebene auf die nationalen Strukturen und Institutionen untersucht.

Für die Beantwortung der Frage, wie die EU die Sozialpolitik, genauer die Rentenpolitik, beeinflusst, ist zu untersuchen, wie die europäische Integration Einfluss auf die nationale Politik und das institutionelle Gefüge nehmen kann und unter welchen Bedingungen es zu Reformen auf der nationalen Ebene kommen kann. Nach Risses und Börzels (2003) Top-down-Ansatz entstehen Reformen auf der nationalen Ebene als Folge der Europäisierung, wenn es zwischen der Politik und dem institutionellen Gefüge auf der europäischen Ebene und der nationalen Ebene zu einem Anpassungsdruck kommt und politische Akteure eine Vermittlerrolle einnehmen. Der Effekt der Europäisierung auf die nationale Ebene kann als Prozess des Wandels beschrieben werden, in dem die Mitgliedsstaaten ihre Politik und ihre Institutionen den neuen Praktiken, Normen und Regeln, die durch das Entstehen einer europäischen Governance aufkommen, anpassen (vgl. Börzel/Risse 2003: 63).

Europäisierung beeinflusst die Mitgliedsstaaten auf allen Ebenen (Policy, Politics, Polity) (vgl. Börzel/Risse 2006: 486ff). Je geringer die Kompatibilität zwischen Prozessen, Politiken und Institutionen auf der europäischen und der nationalen Ebene ist, desto größer wird der Anpassungsdruck. Wenn Regeln und Normen sich stark ähneln, entstehen keine Implementationsprobleme, ergeben sich keine neuen Handlungsoptionen für die Akteure und kommt es nicht zu Lern- und Sozialisierungsprozessen. Anders als in anderen internationalen Organisationen, deren Beschlüsse zumeist auf freiwilligen Erklärungen beruhen, kann die EU aufgrund der Ausgestaltung des politischen Systems den Mitgliedsstaaten Entscheidungen auferlegen. Differenzen als notwendige Bedingung für Reformen können entstehen, wenn Gesetze der EU mit den nationalen Gesetzen und Regulationsinstrumenten nicht übereinstimmen. Um den Anpassungsdruck zu verringern, versuchen die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Gesetze auf der europäischen Ebene einzubringen. Institutionell kann es zu Differenzen kommen, wenn nationale Institutionen, die zur Durchsetzung von EU-Beschlüssen nötig sind, nicht vorhanden oder anders strukturiert sind (vgl. Börzel/Risse 2003: 61).

Je größer der Misfit und die Anzahl der beteiligten Vetospieler, desto schwieriger gestaltet sich die Umsetzung von Reformen. Der Einfluss der EU beruht aber nicht nur auf Verordnungen und Richtlinien. Durch die Peer Reviews der OMK kann es zu Lernprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten kommen (vgl. ebd.: 64ff). Außerdem können die Experten der Generaldirektionen der Kommission als epistemische Gemeinschaft auftreten.

Der Grad der nationalen Reformen aufgrund von Europäisierung kann verschieden stark sein. Börzel und Risse unterscheiden drei Arten. Bei der Absorption können europäische Regeln und Ideen in die nationalen Strukturen einbezogen werden, ohne die bestehenden Prozesse und Institutionen stark zu verändern. Bezogen auf die Alterssicherung ändert sich an der Ausgestaltung der Merkmale der verschiedenen Säulen nichts. Es finden lediglich geringe parametrische

Reformen statt. Folgen die Mitgliedsstaaten dem Druck durch die Europäisierung, indem bestehende Regeln geändert werden, ohne dabei jedoch die nationalen Hauptmerkmale abzuschaffen, kommt es zu einer Anpassung. Der Grad der Reform ist etwas stärker als bei der Absorption. Dies liegt vor, wenn an der Säulenstruktur im Rentensystem nichts verändert wird, aber ein einzelnes Merkmal umgestellt wird. Am stärksten ist die Reform bei der Transformation. Die Mitgliedsstaaten ersetzen die existierenden Gesetze und Institutionen vollständig (vgl. Börzel/Risse 2003: 69f). Im Bereich der Rente könnte die Abschaffung oder das Hinzufügen einer Säule als Transformation bezeichnet werden. Führt ein zu hoher Anpassungsdruck zur Verweigerung der Handlungsfähigkeit, kann der Vorgang mit Trägheit beschrieben werden. Es findet keine Veränderung statt.

## 4. Zwischenfazit

Bei der Reform der Rentensysteme sind eine Reihe von Ausgestaltungsprinzipien und relevante Akteure von Bedeutung. Rentensysteme lassen sich anhand der Art der Finanzierung, der Bereitstellung, der Teilnahme und Verwaltung, des Leistungsniveaus und der Umverteilungseffekte unterscheiden. Je nach Wahl der zur Verfügung stehenden Optionen erfüllen die Systeme bestimmte Funktionen. Die Debatte um die Finanzierung ist geprägt von der Unterscheidung zwischen dem Umlage- und dem Kapitaldeckungsverfahren. Während in Umlagesystemen die Leistungen der Rentner durch die Beiträge der Erwerbstätigen der gleichen Periode finanziert werden, wird in kapitalbasierten Verfahren während der Erwerbstätigkeit ein eigener Kapitalstock aufgebaut, der zusammen mit der Verzinsung im Alter ausgezahlt wird. Letzteres Verfahren lässt sich durch private Sparpläne oder betriebliche Renten realisieren. Die Effizienz beider Systeme ist abhängig von der Höhe der Zinsen und der Wachstumsraten der Bevölkerung und der Löhne. Ist die Summe der Wachstumsraten der Bevölkerung und der Löhne größer als die Höhe der Zinsen, so ist das Umlageverfahren vorzuziehen. Im anderen Fall ist das Kapitaldeckungsverfahren zumindest für die zukünftigen Generationen von Vorteil. Beide Systeme weisen jedoch Unsicherheiten auf. Das Umlageverfahren ist an einen Generationenvertrag zwischen den Erwerbstätigen und den Rentnern gebunden. Auf das kapitalbasierte Verfahren wirken die Unsicherheiten der Finanzmärkte.

Die Verwaltung und Bereitstellung kann öffentlich oder privat sein und die Teilnahme verpflichtend oder freiwillig, wodurch entweder staatliche (Sozialversicherungsbehörden) oder private Akteure (private Versicherungsanstalten oder Banken) im Vordergrund stehen. Die Art der Umverteilung und das Leistungsniveau sind eng mit den Funktionen von Rentensystemen verknüpft. Armutsvermeidung kann bei interpersonaler Umverteilung durch staatliche Transferleistungen oder Grundrenten gewährleistet werden. In Systemen, bei denen die intertemporale Umverteilung im Vordergrund steht, ist die armutsvermeidende Mindestrente an vorherige Beiträge geknüpft. Einkommensorientierte Systeme zielen auf die Verstetigung des Einkommens und die Konsumglättung ab, was zu einer Absicherung des Lebensstandards führt. Je nach Art der Umverteilung ist die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz stärker oder schwächer.

Rentensysteme werden schon seit einigen Jahren nicht allein von nationalen Akteuren, sondern auch von internationalen Organisationen bestimmt. Es hat sich ein globaler Politikprozess entwickelt. Besonders die Weltbank ist zu einem einflussreichen Akteur geworden. In „Averting the Old-Age Crisis“ wurde ein Drei-Säulen-Modell geschaffen, dessen einzelne Säulen jeweils verschiedene Funktionen von Alterssicherungssystemen erfüllen sollen. Der neoliberale Ansatz stellt die Funktion der Ersparnis zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums in den Vordergrund. Daher ist der Anteil der ersten öffentlich verwalteten und steuerfinanzierten Säule relativ gering. Ihre Hauptfunktion besteht in der Armutsvermeidung durch interpersonelle Umverteilung. Die Aufgaben der privat organisierten zweiten und dritten Säule bestehen neben der Versicherungsfunktion in der Konsumglättung und der Erhöhung der Ersparnis. Damit sollen zukünftige Prob-

leme alternder Bevölkerungen mit einem stagnierenden wirtschaftlichem Wachstum umgangen werden.

Um ihre Empfehlungen durchzusetzen, stehen der Weltbank verschiedene Mechanismen zur Verfügung. Zum einen stellt sie Wissen und Ideen zur Verfügung, zum anderen kann sie der Regierung von Ländern mit einem geringen oder mittleren Durchschnittseinkommen günstige, an Bedingungen geknüpfte Kredite zur Durchsetzung von Reformen zur Verfügung stellen.

Aus theoretischer Perspektive wird ihr Einfluss mit dem Ansatz epistemischer Gemeinschaften erklärt. Diese Netzwerke von Experten analysieren durch ihren einheitlichen wissenschaftlichen Ansatz mit übereinstimmenden Methoden und Interessen Wirkungszusammenhänge und Folgen politischer Maßnahmen und beeinflussen dadurch Entscheidungsträger.

Als weiterer internationaler Akteur rückt die EU mit der voranschreitenden Koordination der Sozialpolitik ebenfalls in den Fokus der Reform der Rentensysteme. Zwar führen die starken Unterschiede der Wohlfahrtsstaaten und Rentensysteme innerhalb der EU dazu, dass eine tiefgreifende Integration schwierig ist. Dennoch üben Entscheidungen des EuGH zur Durchsetzung des Binnenmarkts direkten Einfluss auf die nationalen Systeme aus. Indirekt wirken die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit der vorgeschriebenen Haushaltsdisziplin auf die Reformprozesse. Mit der OMK wurde ein Mechanismus des „soft laws“ ins Leben gerufen, der auf eine Koordination nationaler Rentenpolitiken abzielt.

Die rentenpolitischen Ziele der EU sehen Systeme vor, die ein angemessenes Rentenniveau gewährleisten und langfristig finanziell tragfähig sind, um flexibel auf Veränderungen der Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur reagieren zu können. Dies ließe sich ebenfalls in einem dreisäuligen Modell umsetzen, wobei im Gegensatz zum Weltbankansatz die umlagefinanzierte, staatlich organisierte erste Säule den Hauptanteil ausmacht. Sie kombiniert die Funktionen der Umverteilung, Armutsvermeidung, Versicherung und Konsumglättung und wird durch zwei privat organisierte Säulen mit einer Kapitalfinanzierung (betrieblich bzw. privat) ergänzt.

Der Einfluss der EU auf die nationale Ebene lässt sich mit der Theorie der Europäisierung aus einer Top-down-Perspektive erklären. Die Vorgaben der EU werden dabei auf unterschiedliche Arten umgesetzt. Der Grad der nationalen Reformen reicht von der Absorption über die Anpassung bis hin zur Transformation. Trägheit liegt vor, wenn es zu keiner Reaktion auf die Vorgaben der EU kommt.

Welche Art der Ausgestaltung in einem Land am geeignetsten ist und wie stark und auf welche Weise internationale Akteure Einfluss nehmen können, hängt immer von den nationalen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten sowie den Akteurskonstellationen ab. Die theoretischen Grundlagen, die in den Kapiteln 2 und 3 erarbeitet wurden, sollen im folgenden Kapitel auf das Fallbeispiel Ungarn als osteuropäischen Transformationsstaat angewendet werden.

## 5. Die Rentenreformen in Ungarn

Bei der Analyse der Rentenreformen in Ungarn muss zunächst auf die Folgen der Transformation der politischen und wirtschaftlichen Ordnung eingegangen werden. Nach einer Beschreibung der verschiedenen Reformphasen wird der Einfluss der Weltbank und der EU untersucht.

### 5.1 Hintergrund und Erwartungen

Das ungarische Rentensystem wurde seit seiner ersten Version einer Reihe von großen Reformen unterzogen. Das erste System von 1928 war ein verpflichtendes kapitalgedecktes System, das alle Beschäftigten des Handels und der Industrie, etwa die Hälfte aller Erwachsenen, einschloss. In den ersten Jahren wurde ein großer Kapitalstock mit hohen Zinsen aufgebaut. Da dieses Kapital durch eine Hyperinflation im Zuge des Zweiten Weltkriegs zu großen Teilen zerstört wurde, wurde die Alterssicherung in dem aufkommenden sozialistischen System durch das Umlageverfahren ersetzt (vgl. Czúcz/Pintér 2002: 282).

Zwischen 1950 und 1958 wurden kleinere Änderungen vorgenommen, das System von 1989 hatte seit 1975 Bestand. Die Organisation der Alterssicherung unterstand einer öffentlichen Sozialversicherungsbehörde, die weder vom Staatshaushalt noch von anderen Institutionen der sozialen Sicherung getrennt war. Die Leistungen wurden aus pauschalen Arbeitgeberbeiträgen von 43 Prozent und Arbeitnehmerbeiträgen von zehn Prozent finanziert, weshalb eine Bewertung, wie hoch die Beiträge zur Rente explizit waren, schwerfällt (vgl. Palacios/Rocha 1998: 4). Da die gesamte Wirtschaft unter staatlicher Aufsicht stand, war die Teilnahme am Rentensystem für alle verpflichtend, wobei der Deckungsgrad jedoch nur bei etwa 80 Prozent lag. Denjenigen, die die Zugangskriterien, also eine bestimmte Anzahl an Beitragsjahren nicht erfüllten, wurde eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe gezahlt (vgl. Czúcz/Pintér 2002: 283).

Das System wies einige Elemente der interpersonellen Umverteilung auf. Zwar war die Beitrags-Leistung-Äquivalenz im Vergleich zu anderen sozialistischen Staaten hoch (vgl. Simonovits 2009: 5) und Leistungen stiegen mit den Jahren der Beitragszahlung, aber diese Zahlungen wurden ab einer bestimmten Anzahl an Jahren auf Erwerbstätige mit wenigen Beitragsjahren umverteilt. Ein weiteres Element der Umverteilung bestand in der beitragsfinanzierten Mindestrente. Das Leistungsniveau wurde der Inflation angepasst. Für Männer betrug das gesetzliche Renteneintrittsalter 60 Jahre, für Frauen 55 (vgl. Czúcz/Pintér 2002: 283).

**Finanzierung:** Umlageverfahren

**Bereitstellung/Verwaltung:** öffentlich

**Teilnahme:** verpflichtend

**Art der Umverteilung:** sowohl intertemporal (Vorsorge) als auch interpersonal (Versorgung)

**Leistungsniveau:** Armutsvermeidung und einkommensorientiert (leistungsorientiert)

**Funktion:** interpersonelle Umverteilung, Armutsvermeidung, Versicherung, Konsumglättung

Der politische Systemwandel in Ungarn als Mitgliedsstaat des östlichen Militärbündnisses, des Warschauer Paktes, ging mit der wirtschaftlichen und politischen Krise der Sowjetunion einher. Der durch Michail Gorbatschow eingeleitete Prozess mit der Politik der Glasnost und der Perestroika zielte auf eine Reform des sowjetischen Gesellschaftssystems ab, ohne jedoch von sozialistischen Werten abzurücken. Er mündete jedoch in der Auflösung der Sowjetunion am 8. Dezember 1991. Der Warschauer Pakt wurde bereits im April 1991 aufgelöst (vgl. Goricki 1999: 32f).

In Ungarn entstanden erste konkrete Reformpläne ab 1985 innerhalb und außerhalb der regierenden Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (MSZMP). Dabei bestand eine Debatte darüber, ob die ab Anfang der 1980er Jahre einsetzende wirtschaftliche Krise allein durch Wirtschaftsreformen oder durch Reformen mit einem Wandel des politischen Hintergrunds gelöst werden könne. Ab dem Herbst 1987 wurden die Überlegungen offen artikuliert und institutionell organisiert. Innerhalb der MSZMP wurde der Einfluss der Reformer durch den Parteitag im Mai 1988 gestärkt. Die Reformen beinhalteten die Regierungsumbildung durch einen neuen Ministerpräsidenten, die Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes mit der Absichtserklärung zu pluralistischen Parlamentswahlen und die grundlegende Überarbeitung der Verfassung (vgl. Körösény/Fodor/Dieringer 2010: 358f). Nach den ersten freien Wahlen im März und April 1990 entstand eine national orientierte Regierungskoalition unter Führung des Ungarischen Demokratischen Forums, die nur in geringem Maße liberale marktwirtschaftliche Strukturen förderte (vgl. Goricki 1999: 34). 1998 wurde der EU-Beitrittsprozess mit zehn Staaten Mittel- und Osteuropas begonnen. Darunter befand sich auch Ungarn. Im Jahr 2002 beschloss der Europäische Rat den EU-Beitritt Ungarns im Mai 2004.

Der ökonomische Wandel war geprägt von der Umstellung der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, was besonders zu einer Neudefinition der Rolle des Staates führte. Während des Sozialismus unterstanden die meisten Unternehmen direkt dem Staat und die Wirtschaft wurde durch direkte Eingriffe durch die Politik gesteuert. Im Zuge des Wandels wurde eine Privatisierung der Wirtschaft vorangetrieben. Die Rolle des Staates ist auf die Bereitstellung kollektiver Güter begrenzt. Dafür war die Schaffung von Marktinstitutionen, wettbewerbsfähigen Geschäftsbanken, einer unabhängigen Zentralbank und Institutionen zur Durchsetzung und Überwachung eines neuen Steuersystems nötig. Durch weitere Reformen sollten die Preisliberalisierung, die Öffnung der Märkte für den Außenhandel und die Flexibilität der Wechselkurse umgesetzt werden (vgl. ebd.: 36f).

Aufgrund der ökonomischen Last, die auf die Prinzipien der Planwirtschaft zurückzuführen ist, entstanden in den ersten Jahren der Transformation eine Reihe von Problemen. Die Wirtschaftsleistung ging in den Jahren von 1989 bis 1993 stark zurück und erholte sich erst in den Folgejahren, wobei sie 1997 weit unter dem Niveau von 1989 lag. Diese wirtschaftliche Rezession ging einher mit beachtlichen Haushaltsdefiziten, die die Finanzierung der sozialen Sicherung vor große Herausforderungen stellte. Die Privatisierung ehemals staatlicher Unternehmen resultierte in der Schließung vieler Unternehmen und dem Wegfall von Arbeitsplätzen. Die Arbeitslosenquote stieg von 1989 bis 1993 kontinuierlich an und lag bis 1997 jeweils über acht Prozent. Die Liberalisierung der Preise und das hohe Haushaltsdefizit ließen die Inflationsrate stark ansteigen. Ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der finanziellen Nachhaltigkeit eines Rentensystems mit dem Umlageverfahren ist der Altenquotient, d.h. das Verhältnis zwischen denjenigen, die typi-

scherweise nicht mehr zu den Erwerbstätigen zählen (ab 65 Jahren) und den typischerweise Erwerbstätigen (15-64 Jahre). Dieses sank zwar in den Jahren bis 1997. Da aber die Zahl der Erwerbstätigen sank, erhöhte sich die Abhängigkeitsrate, d.h. das Verhältnis zwischen den Leistungsempfängern und den Beitragszahler, was die Rentenkasse stark beanspruchte (vgl. Tabelle 9).

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Inflationsrate in %<sup>1</sup></b>	16,95	28,97	34,23	22,95	22,45	18,87	28,3	23,43	18,31
<b>Wachstumsrate des BIP in %<sup>2</sup></b>	0,74	-3,5	-11,89	-3,06	-0,58	2,95	1,49	0,16	3,13
<b>Reallöhne (Index: 1990=100)<sup>3</sup></b>		100	93	91,7	88,1	94,5	82,9	78,8	82,7
<b>Arbeitslosenquote in %<sup>4</sup></b>	0,5	2,1	8,4	9,3	11,3	10,1	10,2	9,9	8,7
<b>Altenquotient in %<sup>5</sup></b>	50,84	50,61	50,19	49,64	49,03	48,46	47,99	47,64	47,4
<b>Abhängigkeitsrate in %<sup>6</sup></b>			49,5	58,5	66,7	71,8	78,1		

**Tabelle 9: Wirtschaftliche Entwicklung Ungarns**

(Da nicht alle Daten durch dieselbe Quelle zur Verfügung gestellt werden und somit möglicherweise eine unterschiedliche Berechnungsgrundlage vorliegt, können Probleme bezüglich der Vergleichbarkeit auftreten. Dies lässt sich im Rahmen dieser Arbeit aber nicht ändern. Die Aussagen zu den generellen Entwicklungstrends werden nicht beeinflusst.)

Die wirtschaftlichen Entwicklungen mit sinkendem Bruttoinlandsprodukt (BIP), hoher Inflation, großer Arbeitslosigkeit, einem wachsenden Haushaltsdefizit und der zu erwartenden Steigerung der impliziten Staatsverschuldung, d.h. der Summe der expliziten Schulden und der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen der sozialen Sicherungssysteme, und des Altenquotienten riefen bezüglich der finanziellen Nachhaltigkeit des Systems große Probleme hervor. Projektionen der Regierung gingen davon aus, dass ohne weitreichende Reformen nach Überschüssen in der Rentenkasse zwischen 1996 und 1999 bis 2050 ein jährlich steigendes Defizit die Folge wäre. Demnach läge das Minus im Jahr 2050 bei fast sechs Prozent. Bedingt durch den steigenden Altenquotienten, der nach den Berechnungen auf weit über 100 Prozent ansteige, könnten die Rentenleistungen im Umlageverfahren nur durch höhere Beiträge (2050: Lohnsteuersatz von 55 Prozent) finanziert werden. Alternativ könnte das Defizit des Rentensystems durch eine Absenkung der Leistungen

1 Quelle: World dataBank: World Development Indicators & Global Development Finance

2 Quelle: World dataBank: World Development Indicators & Global Development Finance

3 Quelle: Hungarian Central Statistical Office: Changes in real wages and salaries

4 Quelle: International Monetary Fund: World Economic Outlook Database

5 Quelle: World dataBank: World Development Indicators & Global Development Finance

6 Quelle: Palacios/Rocha 1998: 10



im Verhältnis zu den Beiträgen von 65 Prozent (1996) auf 35 Prozent (2050) erreicht werden (vgl. Palacios/Rocha 1998: 15f).

Zwar wird hieraus deutlich, dass Reformen dringend notwendig waren. Doch es war nicht klar, wie diese letztlich aussehen würden. Die Tatsache, dass die erste neue Regierung statt einer umfassenden sofortigen Liberalisierung der Marktwirtschaft eher eine schrittweise Umstellung vorsah, lässt für die Reform des Rentensystem keinen sofortigen Paradigmenwechsel von Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren vermuten, auch wenn dies aus theoretischer Perspektive bei sinkenden Reallöhnen und einem steigenden Altenquotienten sinnvoll wäre (vgl. Kapitel 2.1). „Über längere Zeit herrschte die Ansicht vor, [die postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten] würden sich in Richtung westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten entwickeln: eine Mischung aus Bismarck'scher Sozialversicherung und skandinavischer Steuerfinanzierung schien sich abzuzeichnen.“ (Wasner 2008: 99f). Aber die angespannte wirtschaftliche und finanzielle Lage Ungarns rückten das Finanzministerium zu Ungunsten des Ministeriums für Soziales als Akteur zur Durchsetzung von Reformen in den Vordergrund, was eine stärkere Orientierung an ökonomischen Faktoren der Rentensysteme und somit eine Übernahme des Weltbankansatzes zur Förderung der Ersparnis mit sich führen könnte.

Das Bekenntnis zur Marktwirtschaft (auch wenn diese in kleinen Schritten umgesetzt werden sollte) machte Ungarn zu einem potenziellen Kandidaten für Unterstützung seitens der Weltbank und des IWF (vgl. Goricki 1999: 36). Da jedoch Kredite dieser beiden internationalen Institutionen an Bedingungen geknüpft sind, lässt sich erwarten, dass diese nur dann gezahlt würden, wenn Ungarn dem neoliberalen Ansatz folgt. Im Bereich der Rentenpolitik bedeutet dies, dass die ungarischen Reformen sich an dem Drei-Säulen-Modell der Weltbank orientierten. Die hohe Auslandsverschuldung verstärkt den Einfluss der internationaler Kreditgeber weiter (vgl. Müller 2003b: 103).

Seitens der EU ist ein deutlich geringerer Einfluss zu erwarten. Die Unterschiede zwischen den Rentensystemen innerhalb der EU erschweren eine Konvergenz der Systeme (vgl. Kap. 3.2). Da die Rentenpolitik erst 1999 auf die europäische Agenda gesetzt wurde, lässt sich schließen, dass die EU die ersten beiden Reformphasen bis 1998 nicht beeinflusste (vgl. Ferge/Juhász 2004: 245). Bezüglich der OMK lässt sich nur ein geringer Einfluss vermuten. Hacker (2010: 353) stellt heraus, dass die EU eher durch den Binnenmarkt betreffende, von der Kommission und dem EuGH geförderte „hard laws“ als durch die „soft law“-Praxis der OMK Einfluss ausübt.

## 5.2 Die Phasen der Reform

Die Reform des ungarischen Rentensystems lässt sich in vier Phasen einteilen. Die ersten Reformschritte waren eine Reaktion auf den wirtschaftlichen und politischen Wandel und hatten das vornehmliche Ziel, die drohende hohe Altersarmut infolge der hohen Arbeitslosigkeit zu vermeiden und das steigende Haushaltsdefizit zu reduzieren. Während in der zweiten Phase parametrische Reformen innerhalb des Umlageverfahrens durchgeführt wurden, um die finanzielle Balance der Rentenkasse wiederherzustellen, wurde 1998 ein neues Rentensystem mit einer Drei-Säulen-Struktur eingeführt. Durch die „Reform der Reform“ von 2010 wurde eine private Säule des vorherigen Systems wieder abgeschafft.

Die ersten Schritte zur Reform zwischen 1989 und 1992 galten den Problemen, die mit der Umstellung zur Marktwirtschaft einhergingen. Im Zuge der Privatisierung gerieten viele Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten, was zu einem Stellenabbau führte. Die Arbeitslosigkeit war verbunden mit sozialen Spannungen. Um die politische Stabilität zu wahren, die für eine erfolgreiche Umwandlung der Wirtschaftsordnung nötig war, wurden zunächst keine grundlegenden Reformen durchgeführt, sondern nur vereinzelte Maßnahmen getroffen. So wurde in einem ersten Schritt der Sozialversicherungsfonds aus der direkten staatlichen Kontrolle herausgelöst. Die Beiträge und Leistungen sind seitdem unabhängig vom Staatshaushalt. Der Haupteinfluss für die Entscheidungen lag beim Ministerium für Soziales und Gesundheit (vgl. Czúcz/Pintér 2002: 286).

Die hohe Inflationsrate machte eine Indexierung der Rentenleistungen nötig, die anhand der Wachstumsrate der Löhne errechnet wurde. Dies führte zwar zu einem starken Anstieg der nominalen Rente, real wurde das Niveau jedoch abgesenkt (vgl. ebd.: 287). Die schlechte Kalkulation der Rentenformel bewirkte, dass starke Leistungsunterschiede zwischen Rentnern mit einem unterschiedlichen Renteneintrittsalter auftraten. So lagen die Leistungen des Jahrgangs 1993 sechs Prozent unter dem Durchschnitt, während die des Jahrgangs 1990 13 Prozent über dem Durchschnitt lagen (vgl. Simonovits 2009: 9).

Der bereits zuvor verabschiedete Plan, die erforderlichen Beitragsjahre zu erhöhen, wurde nur mit einer Vielzahl von Ausnahmeregelungen umgesetzt. Außerdem wurden verschiedene Möglichkeiten der Frühverrentung geschaffen, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Derartige Maßnahmen zur Entlastung der Versicherten waren nur möglich, weil das Budget der Sozialversicherung im Jahr 1989 Überschüsse verzeichnete. Aber wegen der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation und der finanziellen Lage des Sozialversicherungsfonds musste man einsehen, dass weitere Reformen nötig waren (vgl. Czúcz/Pintér 2002: 288).

Ebenfalls zur Debatte stand eine Alterssicherungsstruktur, die anstatt des bestehenden Systems, das alle Funktionen in einer Ebene vereinte, auf drei Ebenen aufbaute. Die erste Ebene bestand aus einer staatlichen Grundrente. Die zweite Ebene stellte das Umlageverfahren dar, wobei keine Klarheit bestand, ob dieses weiterhin zentral für alle Erwerbstätigen oder dezentral, nach Branchen unterteilt, umgesetzt werden sollte. Ergänzt werden sollte es durch Leistungen aus einer freiwilligen Versicherung (vgl. ebd.: 288f). Konkret wurden also nur Maßnahmen getroffen, um auf die Folgen der ökonomischen Transformation zu reagieren. In der Debatte um weitere Reformen zeigte sich aber bereits die Tendenz zu einer Ausdifferenzierung der Alterssicherung in verschiedene Säulen.

Im Zuge der Trennung des Budgets der Kranken- und Rentenversicherung musste die Höhe der Beiträge neu geregelt und zwischen beiden Kassen aufgeteilt werden. Die Arbeitgeberbeiträge zur Rente beliefen sich auf 24,5 Prozent, die der Arbeitnehmer auf sechs Prozent. Um das Umlageverfahren langfristig finanziell nachhaltig zu gestalten, wurden zwischen 1992 und 1995 parametrische Reformen durchgeführt. Dies beinhaltete eine stärkere Orientierung der Leistungen an den Beiträgen während der gesamten Erwerbstätigkeit mit einer Komponente zur Einberechnung der Inflation. Um die Anzahl der Beitragszahler im Verhältnis zu den Leistungsempfängern zu erhöhen, sollte zunächst das gesetzliche Renteneintrittsalter der Frauen an das Niveau der Männer (60 Jahre) angepasst werden, um beide danach schrittweise auf 65 zu erhöhen. Eine zu

ungenau Formulierte machte die Umsetzung des Gesetzes aber ineffektiv (vgl. Czúcz/Pintér 2002: 289f). Trotz der Indexierung der Leistungen anhand der Löhne, sanken die realen Leistungen stärker als die Reallöhne. Dies wurde auch durch kleine Änderungen der Indexierung nicht gelöst (vgl. Simonovits 2009: 10). Ebenfalls zur Debatte stand die Einführung des NDC-Verfahrens, um das System transparenter zu gestalten.

Neben den beschriebenen Reformen innerhalb des Umlageverfahrens wurde die Idee zur Unterteilung der Alterssicherung in verschiedene Ebenen durch die Einführung einer freiwilligen Zusatzversicherung (Gesetzesakt XCIV 1993) umgesetzt. Dennoch erfüllten die Reformen der zweiten Phase nicht das Ziel, das Defizit in der Rentenkasse abzubauen, was hauptsächlich auf das langfristige Problem des Umlageverfahrens bei sinkenden Geburtenraten zurückzuführen ist. Der damit verbundene prognostizierte Anstieg des Altenquotienten machte weitreichende Reformen notwendig (vgl. ebd.: 10).

1997 beschloss das Parlament eine grundlegende Reform des Systems. Das System mit seiner neuen Struktur trat 1998 in Kraft und hatte bis auf kleinere parametrische Änderungen bis 2010 Bestand. Die Reform von 1998 sah für alle Erwerbstätigen, die ab dem 1. Juli 1998 neu am Arbeitsmarkt teilnahmen, eine verpflichtende Teilnahme am neu strukturierten System mit drei Säulen der Alterssicherung vor. Die übrigen Erwerbstätigen hatten die Möglichkeit, sich für das neue System oder ein wiederum reformiertes Umlagesystem zu entscheiden. Im reformierten Umlageverfahren gibt es ein eher geringes Maß an interpersoneller Umverteilung. Dafür orientierte man sich stärker am Versicherungsgedanken. Konkret spiegelt sich dies in einem generellen gesetzlichen Renteneintrittsalter für Männer und Frauen von 62 Jahren und einer Rentenformel mit einer stärkeren Beitrags-Leistungs-Äquivalenz wider. Die vorherige Lohnindexierung wurde zugunsten einer kombinierten Indexierung zu je 50 Prozent anhand der Wachstumsrate der Löhne und der Inflation umstrukturiert. Die Beiträge stammen zu 21 Prozent von den Arbeitgebern und zu neun Prozent von den Arbeitnehmern. Leistungen unter einem bestimmten Niveau werden durch eine bedürftigkeitsgeprüfte staatliche Sozialhilfe ergänzt (vgl. Palacios/Rocha 1998: 21f).

Das neue Rentensystem besteht aus drei Säulen mit verschiedenen Finanzierungsarten und Funktionen. Die erste verpflichtende Säule wird in Form des staatlichen Umlageverfahrens finanziert. Die Beiträge setzen sich aus einem Arbeitgeberanteil von 21 Prozent und einem Anteil von einem Prozent seitens der Arbeitnehmer zusammen. Es gelten die gleichen Änderungen wie im zuvor beschriebenen reformierten Umlagesystem (vgl. ebd.: 22). Somit enthält es sowohl Elemente zur Armutsvermeidung durch interpersonelle Umverteilung als auch eine Beitragsorientierung, die den Versicherungsgedanken stärkt und den Lebensstandard im Alter durch eine Konsumglättung bewirken soll.

Die zweite Säule ist ebenfalls verpflichtend, wird jedoch in Form des Kapitaldeckungsverfahrens finanziert. Die Beiträge von acht Prozent, die allein von den Arbeitnehmern gezahlt werden, gehen an private Rentenfonds. Die intertemporale Umverteilung dient der Vorsorge und Versicherung im Alter. Neben der Konsumglättung erfüllt sie die ökonomische Funktion der Ersparnis (vgl. ebd.: 23).

Die dritte Säule schließlich ist ähnlich ausgestaltet wie die zweite. Der Hauptunterschied besteht darin, dass sie eine Zusatzversicherung auf freiwilliger Basis darstellt. Allerdings ist der Anteil dieser dritten Säulen äußerst gering. Während fast 75 Prozent der Beiträge an das Umlage-

system der ersten Säule und etwa 25 Prozent an die zweite Säule fließen, stellt die dritte Säule mit ihren minimalen Beiträgen von Besserverdienern kaum mehr als eine Möglichkeit dar, Einkommenssteuern zu sparen (vgl. Simonovits 2009: 12).

Mit Hilfe des Schemas aus Kapitel 2.5 lässt sich das System wie folgt darstellen:

	<b>1. Säule</b>	<b>2. Säule</b>	<b>3. Säule</b>
<b>Finanzierung</b>	Umlageverfahren, Steuern	Kapitaldeckungsverfahren (persönliche Sparpläne)	Kapitaldeckungsverfahren (persönliche Sparpläne)
<b>Bereitstellung/ Verwaltung</b>	öffentlich	privat	privat
<b>Teilnahme</b>	verpflichtend	verpflichtend	freiwillig
<b>Art der Umverteilung</b>	intertemporal (Vorsorge) und interpersonell (Versorgung)	intertemporal (Vorsorge)	intertemporal (Vorsorge)
<b>Leistungsniveau</b>	Armutsvermeidung und einkommensorientiert (leistungsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)
<b>Funktion</b>	interpersonelle Umverteilung, Armutsvermeidung, Teilversicherung, Konsumglättung	Teilversicherung, Konsumglättung, Ersparnis	Teilversicherung, Konsumglättung, Ersparnis

**Tabelle 10: Das ungarische Rentensystem seit 1998**

Da Ungarn stark von der Finanzkrise 2008 getroffen wurde, mussten Wege gefunden werden, wie das öffentliche Haushaltsdefizit reduziert werden konnte. Ein Ansatzpunkt hierfür war eine weitere Reform des Rentensystems, dessen finanzielle Nachhaltigkeit stark von der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung abhängig ist. Durch die „Reform der Reform“ 2010 sollten die Probleme des Drei-Säulen-Modells (Unsicherheit der privaten Anlagen, mangelnde langfristige finanzielle Nachhaltigkeit, geringe Investitionsquote der zweiten Säule) behoben werden und gleichzeitig die positiven Eigenschaften (Selbstvorsorge der Bürger, Erhöhung der Ersparnis) beibehalten werden (vgl. Ministry for National Economy 2010: 5).

Neben kleinen Änderungen, wie der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre, der Änderung der Indexierung und der Abschaffung der 13. monatlichen Rentenzahlung, wurde die vorherige zweite Säule 2010 quasi abgeschafft und die Ersparnisse de facto nationalisiert und dem Staatshaushalt zugeführt. Zwar bestand die Möglichkeit, seine Anlagen weiterhin in der zweiten Säule bestehen zu lassen. Dadurch ginge aber der Anspruch der Versicherten auf eine staatliche Rente verloren, an die der Großteil der Beiträge gezahlt wird, so dass letztlich nur 3,12 Prozent der Versicherten davon Gebrauch machten (vgl. Hirose 2011: 194f). Die bereits vorher

bestehende dritte Säule mit der freiwilligen privaten Ersparnis hat ohne Änderungen weiterhin Bestand.

### 5.3 Der Einfluss internationaler Akteure

Bedingt durch die mit den Umwandlungsprozessen verbundenen Probleme war Ungarn während des Transformationsprozesses auf internationale Hilfe angewiesen. Neben dem IWF und weiteren internationalen Akteuren half die Weltbank mit kreditfinanzierten Projekten und technischem Wissen bei der Umstrukturierung des Rentensystems (vgl. Goricki 1999: 136f). Die EU hatte auf die Reformen bis 1998 keinen direkten Einfluss. Erst seit den Beitrittsverhandlungen und schließlich dem Beitritt Ungarns 2004 beeinflusst sie durch die Regelungen des freien Binnenmarkts und im Rahmen der OMK das ungarische Rentensystem (vgl. Ferge/Juhász 2004: 245).

#### 5.3.1 *Der Einfluss der Weltbank*

Die Unterstützung der Weltbank im Bereich der Rente wurde hauptsächlich durch zwei Projekte und die damit verbundenen Kredite realisiert: dem Pension Administration and Health Insurance Project (PAHIP) und dem Public Sector Adjustment Loan (PSAL). Im Rahmen des PAHIP wurden Kredite in Höhe von 132 US-Dollar zum Aufbau einer eigenständigen Rentenverwaltung vergeben (vgl. Palmer 2007: 29). Die ersten Empfehlungen zur Reform waren auf parametrische Änderungen innerhalb des bestehenden Systems beschränkt (vgl. World Bank 1992: 38f).

Die CAS der Weltbank von 1995 listet die Empfehlungen der Weltbank an Ungarn auf und geht dabei weiter auf den Bereich der Rente ein. Darunter befinden sich viele Aspekte, die direkt oder indirekt die Ausgestaltung des Rentensystems betreffen. Die Strategie zielte auf einen Abbau des zweistelligen jährlichen Haushaltsdefizits und einen Rückgang der Schuldenstandsquote auf 60 Prozent des BIP durch Verringerung der Ausgaben anstelle einer Erhöhung der Einnahmen ab (vgl. World Bank 1995: 13). Die starke Rolle des Staates in wirtschaftlichen Angelegenheiten wurde als Hindernis für das Wirtschaftswachstum angesehen. Die hohen Ausgaben für die soziale Sicherung galten als Grund für Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft (vgl. ebd.: 10). Die Reform des öffentlichen Haushalts lag im Fokus der Bank. Basierend auf einem Country Economic Memorandum und einem Poverty Assessment wurden Bedingungen für einen Kredit (PSAL), dessen Volumen sich letztlich auf 150 Mio. Dollar belief, ausgearbeitet (vgl. World Bank 1998). Der Kredit war an die Umsetzung eines Sparplans, der von dem neu ernannten Finanzminister Lajos Bokros erstellt wurde, gebunden (vgl. Orenstein 2000: 32). Im Bereich Soziales sollten die Kosten im Rentensystem gesenkt werden, während die Ausgaben für Gesundheit und Bildung konstant gehalten werden sollten (vgl. World Bank 1995: 13).

Besonders das Rentensystem mit seinem hohen Anteil an den Staatsausgaben wurde als Problem erkannt. Um dieses zu beheben, sah die Weltbank zum einen weitere Reformen des bestehenden Systems und zum anderen die Schaffung der rechtlichen Grundlage für eine Umwandlung zu einem Zwei-Säulen-System vor. Innerhalb des bestehenden Umlagesystems empfahl die Weltbank eine Erhöhung des Renteneintrittsalters, eine Verschärfung der Zugangskriterien, eine

Änderung der Lohnindexierung zu einem gemischten System anhand der Wachstumsrate der Löhne und der Inflation und eine Stärkung der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Zudem sollte ein gesetzlicher Rahmen für die Einführung einer zweiten, kapitalbasierten, privat verwalteten Säule geschaffen werden, deren Einführung außerdem einen Beitrag zur Konsolidierung des Kapitalmarktes leisten sollte. Bereits Erwerbstätigen sollte die Teilnahme am alten oder neuen System freigestellt werden, während diejenigen, die ab Inkrafttreten der Reform ihre Erwerbstätigkeit beginnen, verpflichtend dem neuen System angehören. Diejenigen, die wegen zu geringer Beiträge nicht für Leistungen berechtigt sind, sollen Unterstützung in Form von Sozialhilfe erhalten (vgl. World Bank 1995: 18).

Nach der Beurteilung der Wirksamkeit der PAHIP im Jahr 1997 wurde der 1999 auslaufende Vertrag mit überarbeiteten Bedingungen und neuen Kreditzusagen weiter fortgesetzt. Von den zugesagten Mitteln wurde jedoch nur ein kleiner Teil tatsächlich in Anspruch genommen. Dem PSAL hingegen folgten keine weiteren Kredite und der Einfluss der Weltbank auf die Reformen des öffentlichen Sektors wurde in den Folgejahren langsam zurückgefahren (vgl. Palmer 2007: 33).

Wegen der hohen jährlichen Defizite und der hohen Auslandsverschuldung war Ungarn auf ausländische Kredite angewiesen. Neben anderen Kreditgebern wie dem IWF erhielt sie von der Weltbank in ihrer Rolle als Conditionality Bank (vgl. Kap. 3.1.1) finanzielle Unterstützung zur Umsetzung von Reformprojekten. Die Zahlung war an die beschriebenen Reformmaßnahmen der CAS gebunden. Die Verlängerung des PAHIP 1999 erfolgte nur aufgrund der guten Reformbemühungen der ungarischen Regierung.

Neben diesen konkreten Reformmaßnahmen sind die Überlegungen zur Einführung einer dreisäuligen Struktur im Kontext der Tendenz zur Umstrukturierung in Südamerika zu sehen (vgl. Müller 1998: 472). In Chile wurde in den 1980er Jahren ein System mit einer staatlichen Grundrente einer obligatorischen, kapitalbasierten zweiten Säule und einer dritten ebenfalls kapitalbasierten, aber freiwilligen Säule aufgebaut. Ähnliche Pläne wurden auch in weiteren Ländern Südamerikas mit Unterstützung der Weltbank umgesetzt.

Vergleicht man das Weltbank-Modell mit dem schon in der ersten Phase zur Diskussion stehenden Vorschlag, so sind diese in der ersten und dritten Säule fast identisch, weichen jedoch bezüglich der Art der Finanzierung in der zweiten Säule stark voneinander ab. Der Staat gewährt allen Bürger eine steuerfinanzierte Grundrente zur Vermeidung von Altersarmut, somit erfüllt sie hauptsächlich die öffentlichen Funktionen der Armutsvermeidung und Umverteilung. Während das Modell der Weltbank das Kapitaldeckungsverfahren empfiehlt, wird in der Debatte in Ungarn das Umlageverfahren bevorzugt. In beiden Fällen werden damit die Funktionen der Konsumglättung und der Versicherung erfüllt. Der Fokus der Weltbank liegt aber zudem auf der ökonomischen Funktion der Ersparnis. Die ergänzende dritte Säule ist in beiden Fällen freiwillig und privat organisiert und wird in Form des Kapitaldeckungsverfahrens finanziert.

Die Weltbank fungiert als Vermittler von Wissen und Erfahrungen. Als Knowledge Bank (vgl. Kapitel 3.1.1) stellt sie Informationen zur Planung, Durchführung und Entwicklung neuer Konzepte offen zur Verfügung. Zwar erschien das Standardwerk „Averting the Old-Age Crisis“ erst 1994, dennoch wurde die Debatte in Ungarn auch durch die Weltbank initiiert, da sie das Thema der Reform der Renten unter Einbezug makroökonomischer Überlegungen auf die weltpolitische Agenda setzte und eine Aufteilung der Alterssicherung propagierte. Ihre Prognosen zur

finanziellen Nachhaltigkeit derartiger Systeme stellten für die ungarischen Rentenexperten einen Anreiz zu einer ähnlichen Debatte dar. Mit den Berechnungen der Weltbank wurden die Unsicherheiten für die ungarischen Politiker, die kaum über die Erfahrungen einer liberalen Wirtschaftsordnung verfügten, gemindert.

Die Diskussion um weitere Reformen ab 1995/1996 war hauptsächlich vom Finanzministerium und vom Ministerium für Soziales geprägt. Der Einfluss weiterer Akteure wie Gewerkschaften, Parteien, Arbeitgebervertretern und Vertretern der Rentner spielte eine eher untergeordnete Rolle (vgl. Müller 1999: 80). Geprägt vom Modell der Weltbank (vgl. Kap. 3.1.2.) schlug das Finanzministerium die Einführung eines Drei-Säulen-Modells vor.

Der Vorschlag sah in der ersten verpflichtenden, staatlich verwalteten Säule eine Grundrente für alle Beitragszahler vor, die in Form des Umlageverfahrens finanziert werden sollte. Im Gegensatz zum bestehenden System sollten die Zugangskriterien allerdings strenger sein und der Anteil mit 25 Prozent der Nettolöhne geringer. Diejenigen, die keinen Anspruch auf diese Rente hatten, sollten bedürftigkeitsgeprüfte, steuerfinanzierte Sozialleistungen erhalten. Die Hauptfunktion lag in der interpersonellen Umverteilung und der Armutsvermeidung. Die zweite war ebenfalls verpflichtend, jedoch privat in Form des Kapitaldeckungsverfahrens durch Arbeitnehmerbeiträge finanziert, wobei sie aber unter staatlicher Aufsicht stand. Die dritte Säule fungierte als freiwilliger Zusatz zur Altersvorsorge (vgl. Müller 1999: 75).

	<b>1. Säule</b>	<b>2. Säule</b>	<b>3. Säule</b>
<b>Finanzierung</b>	Umlageverfahren, Steuern (Sozialhilfe)	Kapitaldeckungsverfahren (persönliche Sparpläne)	Kapitaldeckungsverfahren (persönliche Sparpläne)
<b>Bereitstellung/ Verwaltung</b>	öffentlich	privat	privat
<b>Teilnahme</b>	verpflichtend	verpflichtend	freiwillig
<b>Art der Umverteilung</b>	interpersonell (Versorgung)	intertemporal (Vorsorge)	intertemporal (Vorsorge)
<b>Leistungsniveau</b>	Armutsvermeidung	einkommensorientiert (beitragsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)
<b>Funktion</b>	interpersonelle Umverteilung, Armutsvermeidung, Teilversicherung	Teilversicherung, Konsumglättung, Ersparnis	Teilversicherung, Konsumglättung, Ersparnis

**Tabelle 11: Vorschlag des Finanzministeriums**

Nachdem die Weltbank in den ersten beiden Phasen zunächst nur parametrische Reformen innerhalb des Umlageverfahrens durch die an Bedingungen geknüpften Kredite erwirkt hatte, setzte sie 1995 durch die CAS einen paradigmatischen Wandel des Systems angelehnt an das Weltbank-Modell indirekt auf die Agenda. Direkt trat sie im gleichen Jahr auf den Plan, als das ungarische Finanzministerium eine Anfrage zur technischen Unterstützung stellte. Mit ihrer Expertise wur-

den Modelle über die finanziellen, sozialen und wirtschaftlichen Implikationen einer Reform in Richtung des Drei-Säulen-Modells entwickelt. Ihr Engagement wurde durch spezielle Vertretungen in Ungarn, die eng mit dem Ministerium kooperierten, und die Einladung von Rentenexperten aus Südamerika und weiteren Ländern mit einer privaten Altersvorsorge verstärkt (vgl. Ferge 1999: 236).

Das wichtigste konkurrierende Konzept wurde vom Ministerium für Soziales ausgearbeitet. Bei ihrem Vorschlag verwies das Ministerium auf die Rententradition in Europa. Er beruht auf einer Kombination aus Elementen des bismarck'schen Versicherungskonzepts und universalistischen Komponenten nach dem Beveridge-Modell. Da die Vertreter dieser Position die Wirksamkeit der Reformen in Südamerika nicht für überzeugend erachteten, sprachen sie sich gegen eine Privatisierung aus und schlugen stattdessen Reformen des Umlageverfahrens vor (vgl. Müller 1999: 77).

Auch ihr Vorschlag lässt sich in Form von drei Säulen darstellen, wobei sich die Ausgestaltung und Gewichtung vom Vorschlag des Finanzministeriums stark unterscheidet. Die erste Säule diene als universelle Grundrente, die durch Steuern und Beiträge aus dem Umlageverfahren finanziert wurde. Im Gegensatz zum Plan des Finanzministeriums richtete sie sich nicht nur an die Beitragszahler sondern universell an alle Bürger. Sie sollte 60-70 Prozent des Existenzminimums ausmachen. Die zweite ebenfalls verpflichtende und staatlich organisierte Säule sollte einkommensbezogen sein und durch Arbeitnehmer- und Arbeitsgeberbeiträge im Umlageverfahren finanziert werden. Eine neue Rentenformel sollte den Verdienst während der gesamten Erwerbstätigkeit einberechnen, wodurch die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz gestärkt würde. Die dritte Säule als zusätzliche private Vorsorge entsprach den Vorstellungen des Finanzministeriums (vgl. ebd.: 75).

	<b>1. Säule</b>	<b>2. Säule</b>	<b>3. Säule</b>
<b>Finanzierung</b>	Umlageverfahren, Steuern	Umlageverfahren	Kapitaldeckungsverfahren (persönliche Sparpläne)
<b>Bereitstellung/ Verwaltung</b>	öffentlich	öffentlich	privat
<b>Teilnahme</b>	verpflichtend	verpflichtend	freiwillig
<b>Art der Umverteilung</b>	interpersonell (Versorgung)	intertemporal (Vorsorge)	intertemporal (Vorsorge)
<b>Leistungsniveau</b>	Armutsvermeidung	einkommensorientiert (beitragsorientiert)	einkommensorientiert (beitragsorientiert)
<b>Funktion</b>	interpersonelle Umverteilung, Armutsvermeidung, Teilversicherung	Teilversicherung, Konsumglättung	Teilversicherung, Konsumglättung, Ersparnis

Tabelle 12: Vorschlag des Ministeriums für Soziales



Wegen dieser unterschiedlichen Vorschläge in der Debatte um Reformen musste die Weltbank zunächst über einen anderen Einflusskanal, nämlich das Finanzministerium, agieren, ehe es direkten Einfluss auf die Regierung nehmen konnte. Aufgrund ihrer besseren Kapazitäten im Bereich der Ausarbeitung von Modellen für Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Rentensystems waren die Argumente des Finanzministeriums, die sich auf das Wissen der Weltbank stützten, überzeugender als die der Vertreter anderer Ansätze. Der Vorschlag der Vertreter des Rentenversicherungsfonds wurde nicht berücksichtigt (vgl. Orenstein 2000: 37). Da die Entscheidung der Regierung durch die Zustimmung einer Kommission (Interest Reconciliation Council [IRC]), in der auch die Gewerkschaften vertreten waren, abhängig war, erhielt diese die Rolle eines Vetospielers. In der Arbeitsgruppe, die das Vorschlagsrecht für den finalen Entwurf an die Regierung besaß, waren auch Experten der Weltbank vertreten. Somit ist es nicht verwunderlich, dass sich beide Ministerien auf einen Kompromiss einigten, der sich stark am Vorschlag des Finanzministeriums orientierte, wobei der Anteil der privaten Elemente zugunsten der umlagefinanzierten Säule reduziert wurde (vgl. Müller 1999: 78).

Stellt man den Vorschlag des Finanzministeriums (vgl. Tabelle 11) und das System nach der Reform von 1998 (vgl. Tabelle 10) gegenüber, so findet man eine große Übereinstimmung. Nach den Unterscheidungskriterien aus Kapitel 2 ist das Design der zweiten und dritten Säule gleich. Bezüglich der ersten Säule und der Gewichtung der Säule liegen allerdings Unterschiede vor. Während beim Vorschlag des Finanzministeriums die erste Säule nur als geringe Grundrente für alle Beitragszahler gestaltet ist, macht sie in der Reform von 1998 den Hauptanteil der Alterssicherung aus. Trotz dieses Unterschieds ist der hohe Einfluss des Finanzministeriums gestützt durch die Experten der Weltbank erkennbar.

Die Tatsache, dass das ungarische System von dem von der Weltbank propagierten System (vgl. Kap. 3.1.2) abweicht, lässt sich zum einen dadurch begründen, dass „Averting the Old-Age Crisis“ nur ein Rahmenwerk darstellt. Je nach Gegebenheiten erstellt die Weltbank für jedes Land einen spezifischen Vorschlag. Zum anderen werden Reformen bei einem solch sensiblen Bereich wie der Rentenpolitik nicht nur von einem Akteur bestimmt. Im Fall von Ungarn, bei dem durch den IRC weitere Vetospieler in den Entscheidungsprozess eingriffen, wurde der Einfluss der Weltbank geschwächt. Ihr Einflusskanal war hauptsächlich auf das Finanzministerium beschränkt (vgl. Orenstein 2000: 44f).

Die Weltbankexperten lassen sich somit als epistemische Gemeinschaft kennzeichnen (vgl. Müller 2010: 98). Ihre Informationen und ihr Wissen übten einen starken Einfluss auf die nationalen Entscheidungen zu den Rentenreformen aus. Bei der Ausarbeitung der neuen Rentenorthodoxie vereinten sie verschiedene Fachgebiete und bündelten das Fachwissen verschiedener Disziplinen, so dass ihre Empfehlung die Kalkulation der Interdependenzen der vom Rentensystem betroffenen Teilbereiche einbezieht. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf den makroökonomischen Auswirkungen auf die Ersparnis, die Investitionen und das wirtschaftliche Wachstum. Bei den Entscheidungsträgern in Ungarn herrschte Unsicherheit, die durch die Folgen der Transformation noch verstärkt wurden. Die Weltbank stellte sowohl generelle Informationen (vgl. Kap. 3.1.2) als auch konkrete Reformvorschläge zur Verfügung. Die Überlegungen ungarischer Experten bezogen sich auf die von der Weltbank geförderte neue Rentenorthodoxie. Mit ihren Vertretungen vor Ort und ihrer Kooperation mit dem Finanzministerium erhielten sie direkten Einfluss auf die Entscheidungen. Erst handelte es sich nur um die Ausarbeitung kleiner Details, d.h. Än-

derungen im bestehenden Umlagesystem. Später wurde für Ungarn ein konkreter Plan für einen alternativen Ansatz erstellt. Als transnationale epistemische Gemeinschaft konnte die Weltbank auf eine gute Netzwerkstruktur zurückgreifen. Die seit Beginn der Transformation vergebenen Kredite verschafften ihr vielfältige Einflusskanäle. Ihre besondere Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft beruht auf den übereinstimmenden wissenschaftlichen Methoden und ihren gemeinsamen Interessen und Prinzipien.

Seit den ersten Reformen hatte die Weltbank maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltungen der Alterssicherung in Ungarn. Als Conditionality und Knowledge Bank halfen die Kredite und die als epistemische Gemeinschaft agierenden Experten bei der Umgestaltung des Systems. Die Weltbank selbst bewertet die Reformen bis 1998 und die Entwicklung in den ersten Jahren nach 1998 als zufriedenstellend und sieht sich als die treibende Kraft besonders in den ersten drei Reformphasen an. Das institutionelle Rahmenwerk für die zweite Säule sei ordnungsgemäß entwickelt und eingeführt worden. Allerdings seien administrative Probleme in Verbindung mit der schlechten Umsetzung der Maßnahmen des PAHIP-Projekts aufgetreten (vgl. Palmer 2007: 32). Das Ziel, die Ersparnis und somit die Investitionen zu erhöhen, sei erreicht. Dadurch könne das Kapital der zweiten Säule effizient investiert werden (vgl. ebd.: 34). Mit Blick auf die Finanzierung sieht die Weltbank die finanzielle Nachhaltigkeit als gesichert an (vgl. ebd.: 35). Sie übte sowohl direkt in ihrer Rolle als Kreditgeber als auch indirekt durch ihr Drei-Säulen-Modell Einfluss auf die Reformen in den ersten Jahren aus. Auch in der paradigmatischen Reform von 1998 beeinflusste die Weltbank den Reformprozess. Mit Blick auf den verhältnismäßig geringen Anteil der zweiten Säule muss man aber feststellen, dass andere Vetospieler im System den zu erwartenden Einfluss der Bank schwächten, da ihr Einflusskanal auf das Finanzministerium beschränkt war.

Bezüglich der Entwicklung nach 1998 stellt Simonovits (2009: 25) fest, dass die Einführung der zweiten Säule unter Berücksichtigung der Teilnahme und der von der Weltbank als vorrangiges Ziel festgelegten Kapitalakkumulation als Erfolg zu werten ist. 50 Prozent der Erwerbstätigen entschied sich für einen Wechsel zum neuen System, 20 Prozent kamen als neue Erwerbstätige hinzu. Das akkumulierte Kapital betrug sieben Prozent des BIP. Er verweist jedoch auf Untersuchungen, die die finanzielle Nachhaltigkeit nicht mit der Einführung der zweiten Säule, sondern mit der Umstellung der Indexierung erklären.

Diese Berechnungen können als Erklärung für die Reform von 2010, in denen der Einfluss der Weltbank trotz der Bedingungen der Kredite gering war, herangezogen werden. In Folge der Finanzkrise war Ungarn wiederum auf ausländische Kredite u.a. von der Weltbank angewiesen. In der Vereinbarung über die Bedingungen des Kredits spricht sich die Weltbank zwar auch für Änderungen des Rentensystems aus. Diese sind aber auf parametrische Änderungen innerhalb der ersten Säule und auf die Schaffung eines rechtlichen Rahmenwerks für die ab 2013 einsetzende erste Auszahlungsphase der zweiten Säule. Von einer Abschaffung dieser Säule ist nicht die Rede (World Bank 2009: 39f). Die Reform stellt eine Abkehr vom System von 1998 dar. Die von der Weltbank geförderte zweite Säule wurde abgeschafft und die akkumulierte Ersparnis verstaatlicht. Zwar waren die vorgeschlagenen Änderungen innerhalb des Systems Teil der Reform. Das Hauptergebnis der Reform, nämlich die Auflösung der zweiten Säule, lässt sich allerdings nicht durch das Engagement der Bank erklären.

### 5.3.2 *Der Einfluss der Europäischen Union*

Bezüglich der Reformen bis 1998 wurde die Erwartung geäußert, dass die EU keinen Einfluss hatte, da die Rentenpolitik bis 1999 nur einen sehr geringen Stellenwert besaß. Erst 1999 wurde das Thema von der Kommission aufgegriffen. 2001 wurden rentenpolitische Ziele und die OMK als Methode zu deren Umsetzung festgelegt (vgl. Kap. 3.2). Anstelle einer Orientierung an den europäischen Modellen, folgte die ungarische Reform von 1998 dem Modell der Weltbank.

Orenstein (2008: 902) stellt fest, dass die Tendenz zur Privatisierung nicht durch eine aktive Rolle der EU zu erklären ist. Trotzdem blieb sie nicht gänzlich außen vor, sondern nahm eine passive Haltung ein. Da internationale Organisationen wie die Weltbank ihre Maßnahmen und Projekte in der Regel mit anderen internationalen Akteuren koordinieren, wurde auch die EU konsultiert. In den Diskussionen zu der Haltung sprachen sich einige für die Förderung eines Europäischen Sozialmodells im Zuge der EU-Osterweiterung und gegen die Privatisierung aus. Aber die EU stellte keine Bedingungen für die Reform der Alterssicherung. Dadurch nahm sie allerdings zumindest eine indirekte Rolle ein, da sie die Vorschläge der Weltbank akzeptierte und nicht durch eigene Projekte im Wege stand (vgl. ebd.: 908).

Das PHARE-Programm (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies) ist ein Instrument der EU zur Kooperation mit Ländern, die die EU-Mitgliedschaft anstreben. Ursprünglich war es nur auf Polen und Ungarn bezogen und sollte deren Wirtschafts- und Sozialreformen unterstützen. Es verfolgt zwei Hauptziele: zum einen die Anpassung der Wirtschaft und Infrastruktur der Länder an den Standard der EU, zum anderen die Hilfe zur Implementierung des *Acquis communautaire*, was eine Grundvoraussetzung für den Beitritt darstellt (Verordnung [EWG] 3906/89 des Rates). Bei der Finanzierung von Projekten soll eng mit anderen Institutionen wie der Weltbank oder dem IWF zusammengearbeitet werden.

Die sogenannten Kopenhagener Kriterien regeln die Voraussetzungen für einen Beitritt in die EU. Der Europäische Rat legte 1993 auf seiner Tagung in Kopenhagen folgende Hauptkriterien für einen Beitritt fest:

- Wahrung der Menschenrechte, institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung
- funktionsfähige Marktwirtschaft
- Übernahme des *Acquis communautaire* und der Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion

Maßnahmen zur Umsetzung dieser Anforderungen sollten mit finanziellen Mitteln aus dem PHARE-Programm gefördert werden. Die Kriterien beziehen sich zwar hauptsächlich auf die politische und wirtschaftliche Ordnung, gehen aber auch auf soziale Aspekte ein. Während für das Gesundheitswesen genaue Vorgaben gemacht werden, wird auf das Rentensystem eher indirekt über die Anforderungen des Binnenmarkts eingegangen (Nichtdiskriminierung, Übertragung der Rentenansprüche, öffentlicher Haushalt [vgl. Kap. 3.2.1]).

In ihrem Monitoring-Bericht über die Vorbereitung Ungarns auf Mitgliedschaft untersucht die Kommission die Einhaltung der Bedingungen für den EU-Beitritt (vgl. Europäische Kommission 2003). Darin stellt sie fest, dass die Privatisierung im Sinne der freien Marktwirt-

schaft erfolgreich ablaufe. Der durch die Reform von 1998 begonnene Privatisierungsprozess im Bereich der Rente sei bereits weit fortgeschritten. Zwar gab die EU keine direkte Empfehlung zur Privatisierung der Rente. Doch indirekt übt sie Druck in Richtung einer Privatisierung aus. Die öffentlichen Finanzen zeigten einen Trend in Richtung Haushaltssanierung, wobei das Defizit in den Jahren von 1997 bis 2003 jeweils die Grenze der Maastrichter Kriterien von drei Prozent überschritt. Im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern habe Ungarn „alle obligatorischen Rechtsvorschriften verabschiedet und insgesamt gesehen den gemeinschaftlichen Besitzstand übernommen“ (Europäische Kommission 2003: 41). Durch die Reform von 1998 soll das Renteneintrittsalter für Männer und Frauen schrittweise auf 62 Jahre angeglichen werden. Somit wurden die Regelungen bezüglich der Nichtdiskriminierung übernommen. Es bestehen aber geringe Geschlechterunterschiede in der Berechnung der Leistungen der zweiten Säule. Zur Regelung der Übertragbarkeit von Rentenansprüchen wurden Abkommen mit Ungarns wichtigsten Arbeitsmarktpartnern Deutschland und Österreich geschlossen (vgl. Gál et al 2003: 41). Somit kommt die Europäische Kommission (2003: 43) zu dem Ergebnis, dass Ungarn im Bereich Beschäftigung und Soziales mit dem Teilbereich Rente die eingegangenen Verpflichtungen erfüllt.

Ähnlich wie die Weltbank bei der Kreditvergabe übt die EU Einfluss durch die Bedingungen für einen Beitritt aus. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass nicht die Aussicht auf Kredite, sondern auf die EU-Mitgliedschaft die Rolle der EU stärkt. Bezogen auf die Rente hat die Konditionalität des Beitritts Ungarn nicht an der Einführung verpflichtender privater Elemente gehindert (vgl. Orenstein 2008: 914). Reformen aufgrund des Einflusses der EU waren auf die Umsetzung den Binnenmarkt betreffender Richtlinien und Verordnungen beschränkt, wie dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen Männern und Frauen und die Verordnung zur Anerkennung von Rentenansprüchen von Wanderarbeitern.

Aus theoretischer Perspektive lassen sich die Reformen aufgrund des europäischen Einflusses in Ungarn dadurch erklären, dass zwischen den Beitrittskriterien und der nationalen Praxis ein Anpassungsdruck bestand. Die Kommission übernahm eine Vermittlerrolle, indem sie den durch das PHARE-Programm eingeleiteten Wandel in ihren Monitoring-Berichten überwachte. Zwar war Ungarn noch kein Mitglied der EU, so dass keine Entscheidungen auferlegt werden konnten. Aber die Aussicht auf den Beitritt mit den damit verbundenen Kopenhagener Kriterien hatte eine starke Wirkung auf die umgesetzten Regelungen. Da der Misfit bezüglich der Nichtdiskriminierung zwischen Ungarn und der EU gering war, konnte die Forderung eines gleichen gesetzlichen Renteneintrittsalters endgültig in der dritten Reformphase umgesetzt werden. Bezüglich der betrieblichen Pensionsfonds war der Misfit in Ungarn, das nie über derartige Systeme verfügte, zu groß, so dass die fehlende Umsetzung als Trägheit eingeordnet werden kann. Weder die zweite noch die dritte Säule kann als betriebliche Rente angesehen werden. Da betriebliche Regelungen zur Rente in Ungarn nicht von Bedeutung waren, hat es hier auch keine Anpassung an das Recht der EU gegeben (vgl. Wasner 2008: 106).

Die Tatsache, dass die Forderungen der EU sich lediglich auf Regelungen des Rentensystems bezogen, die mit dem Binnenmarkt in Verbindung stehen, ist auf die Unterschiede der Alterssicherungssysteme innerhalb der EU zurückzuführen. Die einzelnen Mitgliedsstaaten vertreten anders als die Weltbank unterschiedliche Konzepte, so dass die EU keinen eigenen Vorschlag präsentierte, sondern dem Ansatz der Weltbank indirekt zustimmte. Ein weiterer Grund für ihre passive Haltung könnten die verschiedenen Vetospieler, die zudem noch von der Weltbank als

mächtigen Akteur direkt beeinflusst wurden, sein, wodurch der europäische Druck abgeschwächt wurde (vgl. Orenstein 2000: 33).

Da bis zum EU-Beitritt 2004 ein Großteil der EU-Vorschriften zur Rente umgesetzt wurde, besteht seitdem der Haupteinfluss der EU in der OMK (vgl. Kap. 3.2.1). Im nationalen Strategiebericht zum Rentensystem werden grundlegende Aspekte des ungarischen Systems beschrieben und geprüft, inwieweit sie mit den rentenpolitischen Zielen der EU (vgl. Kap. 3.2.2.) übereinstimmen bzw. in welchen Bereichen Bedarf für Reformen besteht. Die Ziele der Angemessenheit des Rentenniveaus seien durch die Mindestrente zusammen mit der bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe, die neue Art der Indexierung sowie durch das Umlageverfahren als Element zur Stärkung der intergenerationalen Solidarität erfüllt, wobei der wirtschaftliche Abschwung den Lebensstandard insgesamt senkte. Nachbesserungsbedarf bestünde bei der niedrigen Beschäftigungsquote und der Bekämpfung von Schwarzarbeit, da diese die Gefahr der Altersarmut erhöhten (vgl. Ministry of Social Affairs and Labour 2005: 37f).

Die Beschäftigungsquote in Ungarn lag 2004 (56,8 Prozent) weit unter dem Ziel der EU von 70 Prozent (Ziel 4). Gründe hierfür waren die schlechte wirtschaftliche Situation und der große Anteil der Schwarzarbeit. Das Ministerium für Beschäftigung und Arbeit ging jedoch von einem Anstieg bis 2010 auf 67 Prozent aus (vgl. ebd.: 25). Die besonders in der ersten Reformphase geschaffenen Möglichkeiten der Frühverrentung machen Reformen zur Einhaltung des fünften Zieles der EU (Eingrenzung der Vorruhestandsregelungen) nötig (vgl. ebd.: 27). Um das Defizit der Rentenkasse zu reduzieren und die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten (Ziel 6), müssen Anreize zur Beitragszahlung geschaffen werden und die Zugangsregelungen zu Rentenleistungen verschärft werden. Die Regelungen zur Indexierung, die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die neue zweite Säule gewährleisten eine gerechte Aufteilung der finanziellen Belastungen zwischen Rentnern und Erwerbstätigen (Ziel 7). Kapitalbasierte Säulen wurden durch die Reformen von 1993 und 1998 bereits eingeführt. Es müssen aber Änderungen durchgeführt werden, um deren Effizienz zu steigern (Ziel 8) (vgl. ebd.: 39).

Das derzeitige System umfasst die verschiedenen Beschäftigungsformen, auch sehr geringe Beiträge aufgrund atypischer Beschäftigung gehen in die Berechnung ein. Innerhalb des Landes werden keine Unterschiede bezüglich der Beiträge und Leistungen gemacht. Zudem wurden Abkommen mit den anderen EU-Staaten zur Übertragung von Rentenansprüchen getroffen (Ziel 9). Bis auf die erwähnte Ausnahme bei der Berechnung der Leistungen in der zweiten Säule bietet das System komplette Geschlechtergleichheit (Ziel 10). Die Transparenz soll weiter gesteigert werden (Ziel 11) (vgl. ebd.: 39).

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass Ungarn unter Berücksichtigung der Herausforderungen des Wandels wichtige Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der EU getroffen hat. Die wirtschaftliche Entwicklung mit der niedrigen Beschäftigungsquote stellen jedoch ein Risiko für die Angemessenheit des Leistungsniveaus sowie die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems dar (vgl. ebd.: 40).

Die Europäische Kommission (2006: 47) reagierte auf diese Einschätzung des derzeitigen Standes und die geplanten Reformen mit dem Hinweis, dass besonders das Problem der Frühverrentung und die hohe Rate derer, die keine Beiträge leisten, in Angriff genommen werden müsste. Sie lobt zwar den hohen Lebensstandard der Rentner im Vergleich zu Erwerbstätigen und die niedrige Armutsgefährdung im Alter, sieht allerdings Nachholbedarf bei der finanziellen Nach-

haltigkeit des Rentensystems aufgrund der steigenden Rentenausgaben, der hohen Rate an Frührentnern sowie der relativ starken Leistungsorientierung (vgl. Europäische Kommission 2007a: 305f).

Zwischen 2006 und 2008 wurden in Ungarn Reformen umgesetzt, die sich teilweise direkt auf diese Vorgaben der EU bezogen. Um die Rentenausgaben zu senken und die finanzielle Nachhaltigkeit zu verbessern, wurden die Arbeitgeberbeiträge der ersten Säule erhöht und die Möglichkeit zur Frühverrentung erschwert. Zur Erfüllung der Ziele der Angemessenheit der Leistungen wurde die Grundrente nicht wie geplant abgeschafft. Eine neue Rentenformel gewährleistet eine stärkere Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Zudem konnten die Verwaltungskosten innerhalb der privaten Säulen reduziert werden (vgl. Committee against Social Exclusion 2008: 34ff).

Für den Zeitraum von 2008 bis 2010 sah der nationale Aktionsplan weitere Maßnahmen vor. Das bestehende System wird im Hinblick auf die Angemessenheit der Leistungen als gut bezeichnet. Es wird darauf verwiesen, dass man bezüglich der Indikatoren im europäischen Durchschnitt läge, wobei jedoch auf lange Sicht große Probleme bestünden, die mit einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung im Alter bekämpft werden sollen (vgl. ebd.: 39ff).

Die Nachhaltigkeit sei gefährdet durch eine steigende Abhängigkeitsrate und höhere Rentenausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung. Als Gegenmaßnahmen sollen ältere Arbeitnehmer durch Steuererleichterungen bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhalten, und Möglichkeiten, die Beitragszahlung zu umgehen, sollen verringert werden. Es sollen weitere Maßnahmen und Anreize getroffen werden, um die Frühverrentung zu reduzieren und Erwerbstätigkeit auch nach dem gesetzlichen Renteneintrittsalter zu fördern. Außerdem wurden gesetzliche Grundlagen für die Einführung eines Systems betrieblicher Renten geschaffen (vgl. ebd.: 42ff).

Bezüglich der Gleichberechtigung im Zuge der Modernisierung des Rentensystems verweist Ungarn auf die bereits erfolgte Angleichung des Renteneintrittsalters. Dieses Ziel soll weiter verfolgt werden, indem Verbesserungen bei der Anrechenbarkeit von Kindererziehungszeiten gemacht werden. Hinzu kommt die Entwicklung eines Systems zur Berechnung der erwarteten Rentenansprüche, um dem Ziel der verbesserten Information nachzukommen (vgl. ebd.: 49ff).

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 erhöhte sich das ungarische Haushaltsdefizit stark. Die demografische Entwicklung, die niedrige Beschäftigungsquote und das niedrige tatsächliche Renteneintrittsalter stellen eine Bedrohung für die Angemessenheit des Rentenniveaus und im Besonderen der finanziellen Nachhaltigkeit dar. Daher spricht sich die EU für eine tiefgreifende Reform des Systems aus (vgl. Europäische Kommission 2009: 379).

Neben diesen Berichten der Kommission nahm Ungarn im Rahmen der OMK auch an einigen Peer Reviews teil. Deren Einfluss ist aber äußerst begrenzt. Die OMK im Bereich der Rente ist komplett durch Akteure der Wirtschaftspolitik, wie der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, bestimmt, deren Fokus hauptsächlich auf der finanziellen Nachhaltigkeit des Rentensystems liegt (vgl. de la Porte/Pochet 2012: 338). Die angeführten Gemeinsamen Berichte über Sozialschutz und soziale Eingliederung, in denen die nationalen Strategien bewertet werden, beruhen auf den von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen erstellten Gemeinsamen Berichten der Kommission und des Rates zu angemessenen und nachhaltigen Renten. Dies führt dazu, „dass durch die Gestaltung der Ziele, Indikatoren und Benchmarks eine Überbetonung finanzpolitischer Aspekte besteht, die es den sozialpolitischen Akteuren auf der nationalen Ebene

schwerer macht, die OMK/R [OMK im Bereich der Rente] für sich zu nutzen“ (Hacker 2010: 362). Die geringe Einbeziehung sozialpolitischer Akteure mindert den Einfluss der EU.

Die Reform von 2010 wurde aufgrund der Verstaatlichung des Kapitals der zweiten Säule durch die EU kritisiert (vgl. EurActiv 2010). Trotz der Kritik wurde die Reform wie geplant durchgeführt.

Betrachtet man die Umsetzung der rentenpolitischen Ziele der EU in Ungarn lässt sich nur ein schwacher Einfluss durch die OMK feststellen. Die Hauptprobleme der niedrigen Beschäftigungsquote und des niedrigen tatsächlichen Renteneintrittsalters standen schon in den ersten nationalen Strategieberichten auf der Agenda. Bedeutende Verbesserungen wurden aber nicht erzielt, so dass dieser Umstand immer wieder in den Berichten der Kommission erwähnt wird. Die Umsetzung der Ziele der Angemessenheit der Renten wird von der Kommission als gut konstatiert und spiegelt sich in der niedrigen Altersarmut wider. Allerdings ist diese Entwicklung auf frühere Reformen vor 2004, auf die die EU nur bei den Binnenmarkt betreffenden Vorschriften Einfluss nahm, zurückzuführen. So ist auch das Ziel der Geschlechtergleichbehandlung nicht durch den Einfluss der OMK, sondern durch die Regeln des Binnenmarktes zu erklären. Der Grund für die Einführung einer rechtlichen Grundlage für betriebliche Rentensysteme ist eher die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission als die OMK (vgl. Europäische Kommission 2007b).

Der Prozess der Europäisierung durch die OMK lief in Ungarn nur in sehr geringem Maße ab. Die Kommission übernahm durch ihre Berichte eine schwache Vermittlerrolle; den anderen Mitgliedstaaten kommt aufgrund der geringen Bedeutung der Peer Reviews keine Bedeutung zu, so dass Lern- und Sozialisierungsprozesse zwischen den Mitgliedsstaaten und durch die Experten der Kommission komplett ausblieben bzw. nur sehr gering waren. Es finden keine Transformationsprozesse statt. In wichtigen Bereichen der finanziellen Nachhaltigkeit (Beschäftigungsquote und Verlängerung des Erwerbslebens) überwiegt Trägheit, so dass die Möglichkeit der Frühverrentung, die in der ersten Reformphase zur Verhinderung von Altersarmut aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage ausgeweitet wurde, immer noch ein Problem des derzeitigen Systems darstellt. In den Bereichen, in denen die Zielsetzungen der EU Einfluss auf Ungarn nahmen, kam es zur Absorption. Die Ziele zur Angemessenheit der Rentenleistungen (Verhinderung von Altersarmut, Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen) konnten ohne große Änderungen übernommen werden, da derlei Elemente schon in den ersten drei Reformphasen in das System eingebaut wurden (vgl. Wasner 2008: 111). Die Anpassung der betrieblichen Renten beruht nicht auf der „soft law“-Praxis der OMK, sondern auf dem Druck durch das Vertragsverletzungsverfahren. Die Transformation im Zuge der Reform von 2010 mit der Verstaatlichung der zweiten Säule wurde nicht durch die EU beeinflusst. Im Gegenteil: Die EU sprach sich sogar gegen eine derartige Reform aus.

Insgesamt ist zu erkennen, dass die EU mit harter Gesetzgebung im Bereich des Binnenmarktes stärkeren Einfluss ausübt als durch die „soft law“-Praxis der OMK. Die Anforderungen der Beitrittskriterien wurden als Bedingung für den EU-Beitritt größtenteils umgesetzt, wohingegen seit 2004 durch die OMK kaum Reformen durchgesetzt wurden und die drängenden Probleme weiter Bestand haben. Erst als der EuGH bei der mangelnden Umsetzung der betrieblichen Rente eingeschaltet wurde, kam es zu einer Reform. Somit bestätigt sich das Ergebnis Hackers

(2010: 353), dass die OMK in der Rentenpolitik dann Ergebnisse erzielt, wenn sie durch „hard laws“ unterstützt wird, auch für die Rentenreformen in Ungarn. Die Schwierigkeit der Schaffung eines Europäischen Sozialmodells und die Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten schwächen die Rolle der Kommission als Expertennetzwerk und epistemische Gemeinschaft.

### *5.3.3 Vergleich des Einflusses der Weltbank und der EU*

Vergleicht man den Einfluss der EU und der Weltbank so wird ersichtlich, dass die EU im Bereich der Rente nur spezifische Abläufe und administrative Institutionen beeinflusst, während die Weltbank ganze Konzepte ausarbeitet und umzusetzen versucht (vgl. Guillén/Palier 2004: 205). Beide üben Einfluss durch Konditionalität aus, verfolgen aber unterschiedliche Zielsetzungen. Mit ihrem klaren paradigmatischen Ansatz tritt die Weltbank als epistemische Gemeinschaft auf, was ihr in Verbindung mit der Kreditvergabe eine gewichtige Rolle verleiht, obwohl sie nicht wie die EU über Verordnungen und Richtlinien Einfluss nehmen kann. Der Einfluss der EU wird durch die stark voneinander abweichenden Rentenmodelle zwischen den Mitgliedsstaaten geschwächt. Während die Weltbank als prägender Akteur gilt, ist die EU nur Mitgestalter. Dabei stehen sich beide Akteure mit ihren unterschiedlichen Ansätzen (vgl. Tab. 5 und Tab. 8) trotz Absprachen im Reformprozess bis 1998 sogar im Weg (vgl. Wasner 2008: 112). Während der Fokus der Weltbank auf der ökonomischen Funktion der Ersparnis liegt, spielen im Ansatz der EU Umverteilungselemente eine wichtige Rolle.

Eine Gemeinsamkeit lässt sich bezüglich der maßgeblichen Motive und der entscheidenden Akteure innerhalb der Weltbank und der EU erkennen. Das Hauptaugenmerk internationaler Akteure liegt auf finanziellen Aspekten des Rentensystems. Der Ansatz der Weltbank ist stark auf die ökonomische Funktion der Ersparnis ausgerichtet. Die EU setzte während des Beitrittsprozesses nur rentenpolitische Maßnahmen um, die sich auf den Binnenmarkt beziehen. In der OMK geht der, wenn auch schwache, Einfluss der EU von wirtschaftspolitischen Akteuren innerhalb der Kommission aus.



## 6. Fazit

Betrachtet man die Entwicklung des ungarischen Rentensystems seit dem Ende des Sozialismus, so lassen sich eine Reihe von Änderungen und Umschwüngen feststellen. Die Reformen der ersten beiden Phasen sollten zunächst die aus dem Wechsel des wirtschaftlichen und politischen Systems entstandenen Probleme abfedern und das Land durch parametrische Reformen des bestehenden Umlageverfahrens auf eine tiefgreifende Reform im Jahr 1998 vorbereiten. Der paradigmatische Wechsel führte zum Entstehen einer verpflichtenden, kapitalbasierten Säule, welche die seit Ende des zweiten Weltkriegs existierende umlagefinanzierte erste Säule und die 1993 entstandene freiwillige kapitalbasierte Säule ergänzt.

Maßgeblichen Einfluss hatte in diesen ersten drei Reformphasen die Weltbank. Durch an Bedingungen und Unterstützungsprojekte gebundene Kredite übte sie direkt Einfluss aus. Indirekt beeinflusste sie die Reformdebatte mit der von ihr geförderten Rentenorthodoxie. In der Reform von 1998 erhielt sie Einfluss, indem sie das ungarische Wirtschaftsministerium durch ihre Expertise stärkte. Die Tatsache, dass Ungarn nicht komplett der Strategie der Weltbank folgte, ist auf andere Vetospieler im Entscheidungsprozess zurückzuführen. Als epistemische Gemeinschaft in Zusammenhang mit der Vergabe von Krediten verfügte die Weltbank auch in einem Bereich, der oftmals stark durch Pfadabhängigkeiten und hauptsächlich durch nationale Akteure geprägt ist, eine gewichtige Rolle im Reformprozess, indem sie sich über das Wirtschaftsministerium einen direkten Einflusskanal verschaffte. Lediglich eine passive Rolle spielte die EU, die zwar von der Weltbank konsultiert wurde, jedoch keine eigenen Vorschläge in die Debatte einbrachte.

Bezüglich der Rolle der EU muss eine differenzierte Perspektive herangezogen werden. Die Bedingungen des Beitritts erzeugten starken Druck. Die verlangten Reformen wurden größtenteils umgesetzt. Der Einfluss der OMK hingegen ist sehr gering. Peer Reviews erzielten kaum eine Wirkung und auch das Benchmarking durch die Zielsetzungen und Berichte der EU führen kaum zu Veränderungen. Nur wenn die „soft law“-Praxis durch harte Gesetzgebung flankiert wird, werden Erfolge erzielt.

Ein Grund für die unterschiedliche Durchsetzungskraft von Reformvorschlägen liegt in der inneren Kohärenz der Akteure. Im Gegensatz zur Weltbank, deren Experten mit ihrem Drei-Säulen-Modell einen relativ einheitlichen Ansatz verfolgen, ist die Europäische Kommission durch die stark zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten voneinander abweichenden Konzeptionen in der Sozialpolitik und die daraus erwachsenden Probleme der Formulierung eines Europäischen Sozialmodells als Vermittler zwischen der EU und der nationalen Ebene geschwächt.

Trotz der Unterschiede zwischen dem Grad des Einflusses der beiden Akteure lassen sich dennoch zwei gemeinsame Tendenzen erkennen. Je stärker Reformvorschläge an Bedingungen geknüpft waren, desto stärker war letztlich die Wirkung auf das nationale Gefüge. Während die Kredite der Weltbank an konkrete Reformbedingungen geknüpft waren und sich somit besonders in den ersten Reformen und in der Diskussion um einen paradigmatischen Wandel wiederfanden, ist die EU dann einflussreich, wenn sie durch ihre Beitrittskriterien oder durch die Kommission und den EuGH geförderte Richtlinien und Verordnungen direkten Druck auf den Beitritts- bzw.

Mitgliedsstaat ausübt. Die zweite Entwicklungslinie, die beiden Akteuren gemein ist, ist die Orientierung an wirtschaftspolitischen Überlegungen und Akteuren. Die Weltbank stellt bei der Ausgestaltung des Rentensystems die makroökonomische Funktion der Ersparnis in den Vordergrund. Seitens der EU stehen in der Rentenpolitik diejenigen Bereiche im Fokus, die direkt vom europäischen Binnenmarkt betroffen sind. Ebenso ist der Einfluss der EU durch die OMK durch wirtschaftspolitische Akteure innerhalb der Kommission geprägt.

Mit der Verstaatlichung der zweiten Säule durch die Reform der Reform weicht Ungarn wieder vom Konzept der Weltbank ab, obwohl die Weltbank das Land während der Krise erneut mit einem Kredit unterstützte. Von Seiten der EU war Ungarn massiver Kritik ausgesetzt. Dennoch wurde die Reform der Reform durchgesetzt. Der mangelnde Einfluss beider Institutionen gibt zum einen Hinweis darauf, dass das Modell der Weltbank auch eine Reihe von Kritiker hat, die die positive Entwicklung der ersten Jahre auf andere Faktoren zurückführen. Die Nichtbeachtung der Kritik der EU spiegelt deren eigene Unsicherheit wider. Zwar wurde Kritik an der Maßnahme geübt, jedoch fehlt es immer noch an einem klaren Ansatz der EU.

Wie sich der Einfluss der EU entwickeln wird, hängt maßgeblich davon ab, wie Europa aus der derzeitigen Krise hervorgeht. Hacker (2010: 364ff) schlägt verschiedene Modelle vor, die sich gegen das Modell eines liberalen Europäischen Sozialmodells aussprechen, das von starker Kommodifizierung und überwiegender Privatvorsorge geprägt ist. Der Ausbau der positiven Integration könnte mit einer Stärkung der OMK und einer stärkeren Gewichtung sozialer Aspekte einhergehen. Eine weitere Idee bezieht sich auf ein Kerneuropa, das bei der Umsetzung sozialpolitischer Integrationsschritte weiter voranschreitet. Ob Ungarn, in dem die Europaskeptiker auf dem Vormarsch sind, zu weiteren Schritten bereit wäre, ist aber fraglich. Das Konzept des Korridormodells bindet die Sozialausgaben an das ökonomische Entwicklungsniveau eines Landes.

Ein ähnlich ungewisses Bild ergibt sich mit Blick auf den Ansatz der Weltbank. Im Zuge der Finanzkrise haben einige Länder Osteuropas und Südamerikas den Anteil der privaten Säule reduziert. Argentinien schlug den gleichen Weg wie Ungarn ein (vgl. Orenstein 2011: 72f). Dennoch ist damit die Idee des kapitalbasierten Verfahrens nicht „gestorben“. Der demografische Wandel stellt die langfristige Finanzierbarkeit des Umlageverfahrens vor große Probleme. Auch wenn sich das Kapitaldeckungsverfahren als verpflichtende private Säule zurückentwickelt, greifen andere Modelle den generellen Trend der Privatisierung auf, was sich in kapitalbasierten Grundrenten, NDC-Systemen oder betrieblichen Rente zeigt (vgl. Orenstein 2011: 77).

Um eine langfristig nachhaltige und sozial gerechte Rentenpolitik auch in Zeiten von Krisen und der Folgen der demografischen Entwicklung, zu verwirklichen, ist es wichtig, dass die internationalen Akteure einen kohärenten Ansatz verfolgen und ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen, so dass es nicht schon nach einigen Jahren wieder zu Brüchen kommt. Wie die Weltbank und die EU weiterhin Ungarn beeinflussen können und wie sich das System weiterentwickeln wird, hängt davon ab, ob sie ausreichenden Druck ausüben können, sei es im Falle der Weltbank durch Kredite oder durch ein einheitliches EU-Modell, das stärkeren Einfluss auf die Mitgliedsstaaten haben kann.

## Literaturverzeichnis

- Barr, Nicholas/Diamond, Peter (2008): *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Behning, Ute/Feigl-Heihs, Monika (2001): Europäisierung von Wohlfahrtspolitik. Ihre Genese und ableitbare Entwicklungstrends. In: *SWS-Rundschau* (41.Jg.) Heft 4/2001, S. 459-478.
- Börsch-Supan, Axel H. (2007): Was sind NDC-Rentensysteme? Welchen Nutzen haben sie für Reformstrategien? In: Holzmann, Robert/Palmer Edward E. (Hrsg.): *Revolution in der Alterssicherung? Beitragskonten auf Umlagebasis*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 89-122.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone, Kevin/Radaelli Claudio M. (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, S. 57-82.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2006): Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics. In: Jørgensen, Knut Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, S. 483-504.
- Committee against Social Exclusion (2008): *National Strategy Report on Social Protection and Social Exclusion 2008-2010*. [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2548&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2548&langId=en).
- Czúcz, Ottó/Pintér, Mária (2002): Transformation of old-age security in Hungary. In: Horstmann, Sabine/Schmähl, Winfried (Hrsg.): *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 277-305.
- de la Porte, Caroline/Nanz, Patrizia (2004): The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 2, April 2004, S. 267-288.
- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (2012): Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? In: *Journal of European Social Policy*, 22(3), S. 336-349.
- Eckardt, Martina (2003): „Europäisierung“ der Sozialpolitik am Beispiel der Alterssicherung. In: *Der Bürger im Staat*, 53. Jahrgang, Heft 4, 2003, S. 209-214.
- Esping-Andersen, Gøsta (1989): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (1998) (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt: Campus Verlag, S. 19-56.
- Esping-Andersen (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Europäische Kommission (1999): *Ein Europa für alle Altersgruppen – Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen*. KOM(1999) 221 endgültig, Brüssel, 21.05.1999.
- Europäische Kommission (2000): *Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten*. KOM(2000) 622 endgültig, Brüssel, 11.10.2000.

- Europäische Kommission (2001): Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise. KOM(2001) 362 endgültig, Brüssel, 03.07.2001.
- Europäische Kommission (2003): Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitung Ungarns auf die Mitgliedschaft. KOM(2003) 675 endgültig, Brüssel 05.11.2003.
- Europäische Kommission (2006): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europäische Kommission (2007a): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007. Social Inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term care. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europäische Kommission (2007b): Internal Market: infringement proceedings against Czech Republic, Hungary, Italy, Portugal and Spain. IP/07/359.
- Europäische Kommission (2009): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Ferge, Zsuzsa (1999): The Politics of the Hungarian Pension Reform. In: Müller, Katharina/Ryll, Andreas/Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): Transformation of social security: Pensions in Central-Eastern Europe. Heidelberg/New York: Physica, S. 231-246.
- Ferge, Zsuzsa/Juhász, Gábor (2004): Accession and social policy: the case of Hungary. In: Journal of European Social Policy, 2004, 14 (3), S. 233-251.
- Ferrera, Maurizio (1996): The Southern Model of Welfare in Social Europe. In: Journal of European Social Policy 6(1), S. 17-37.
- Gál, Róbert I./Mogyorósy, Zsolt/Szende, Ágota/Svizós, Péter (2003): Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries – Hungary Country Study. Köln: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V.
- Gilbert, Christopher/Powell, Andrew/ Vines, David (1999): Positioning the World Bank. In: The Economic Journal, Vol. 109, No. 459, Nov. 1999, S. 598-633.
- Goricki, Clarissa (1999): Marktwirtschaftliche Reformsteuerung. Die Rolle von IWF und Weltbank in Mitteleuropa nach 1990. Amsterdam: G+B Verlag Fakultas.
- Guillén, Ana M./Palier, Bruno (2004): Introduction: Does Europe matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states. In: Journal of European Social Policy, Vol. 14(3), S. 203-209.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: International Organization, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power and International Policy Coordination, S. 1-35.
- Hacker, Björn (2010): Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung. Baden-Baden: Nomos.
- Hirose, Kenichi (2011): Hungary. In: Hirose, Kenichi (Hrsg.): Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond. Budapest: International Labour Organization, S. 171-198.

- Horstmann, Sabine/Schmähl, Winfried (2002): Explaining reforms. In: Horstmann, Sabine/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar, S. 63-88.
- Kollmorgen, Raj (2009): Postsozialistische Wohlfahrtregime in Europa – Teil der „Drei Welten“ oder eigener Typus. Ein empirisch gestützter Rekonzeptualisierungsversuch. In: Pfau-Effinger, Birgit/Sakac Magdalenic, Sladana/Wolf, Christof (Hrsg.): Ansätze und Messkonzepte der international vergleichenden Sozialforschung unter den Bedingungen der Globalisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-92.
- Körösenyi, Andreis/Fodor, Gábor G./Dieringer, Jürgen (2010): Das politische System Ungarns. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 357-418.
- Majone, Giandomenico (1996): Redistributive und sozialregulative Politik. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, S. 225-247.
- Ministry of Social Affairs and Labour (2005): National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions – Hungary.
- Müller, Katharina (1998): Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen. In: PROKLA 112 Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 3 September 1998, S. 459- 483.
- Müller, Katharina (1999): The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar.
- Müller, Katharina (2003a): Die Rentenreformen in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), 4, S. 551-564.
- Müller, Katharina (2003b): Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared. Cheltenham: Edward Elgar.
- Müller, Katharina (2010): Die Politische Ökonomie der Rentenprivatisierung – Erfahrungen aus Mittel- und Südosteuropa. In: Stuchlik, Andrej (Hrsg.): Rentenreform in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 95-108.
- Orenstein, Mitchell A. (2000): How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries. World Bank: Policy Research Working Paper 2310, March 2000.
- Orenstein, Mitchell A. (2003): Mapping the Diffusion of Pension Innovation. In: Holzmann, Robert/Orenstein, Mitchell A./Rutkowski, Michal (Hrsg.): Pension Reform in Europe: Process and Progress. Washington, D.C.: Weltbank, S. 171-194.
- Orenstein, Mitchell A. (2005): The New Pension Reform as Global Policy. In: Global Social Policy 5(2), S. 175-202.
- Orenstein, Mitchell A. (2008): Out-liberalizing the EU: pension privatization in Central and Eastern Europe. In: Journal of European Public Policy, 15:6, S. 899-917.
- Orenstein, Mitchell A. (2011): Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend? In: International Social Security Review, Vol. 64, 3/2011, S. 65-80.
- Palacios, Robert/Rocha, Roberto (1998): The Hungarian Pension System in Transition. The World Bank: Social Protection Discussion Paper Series No. 9805, April 1998.

- Palmer, Edward (2007): Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance. Background Paper: Hungary Country Study. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ribhegge, Hermann (1999): The Controversy Between the Pay-As-You-Go-System and the Fully-Funded System in Old-Age Security. In: Müller, Katharina/Ryll, Andreas/Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): Transformation of social security: Pensions in Central-Eastern Europe. Heidelberg/New York: Physica, S. 61-78.
- Samuelson, Paul A. (1958): An Exact Consumption-Loan Model with or without the Social Contrivance of Money. In: The Journal of Political Economy, Vol. 66, No. 6 (Dec. 1958), S. 467-482.
- Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. MPIfG Working Paper 02/8, July 2002, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmähl, Winfried (1997): Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung. ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/97.
- Schmähl, Winfried (2002): Introduction: Design of the analysis, its methodological approach and basic decisions in designing pension schemes. In: Horstmann, Sabine/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar, S. 3-24.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007): Einführung. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63-74.
- Simonovits, András (2009): Hungarian Pension System and its Reform. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences: Discussion Papers 2009/8, März 2009.
- Stuchlik, Andrej (2010): Alterssicherungspolitik – Politikwissenschaftliche Erklärungsansätze für Reformen. In: Stuchlik, A. (Hrsg.): Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71-94.
- Trubek, David M./Trubek, Louise G. (2005): Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. In: European Law Journal, Vol. 11, No. 3, S. 343-364.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: British Journal of Political Science 25. Ausgabe, 2. Band, S. 289-325.
- Wasner, Barbara (2005): Alterssicherung in Europa: Institutionenwandel durch Europäisierung? Münster: LIT Verlag.
- Wasner Barbara (2008): Wirtschaftspolitik „schlägt“ Sozialpolitik: Die Rentenreformen in den Staaten Mitteleuropas. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99- 114.
- Williamson, John (1990): What Washington Means by Policy Reform. In: Williamson, John (Hrsg.): Latin America Adjustment: How Much Has Happened? Washington, DC: Institute for International Economics, S. 7-20.
- World Bank (1992): Hungary: Reform of Social Policy and Expenditures. A World Bank Country Study 10647. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1994): Averting the Old-Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington DC: Oxford University Press.

World Bank (1995): Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Hungary, Report No. 14486-HU. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (1998): Loan Agreement (Public Sector Adjustment Loan) between Republic of Hungary and International Bank for Reconstruction and Development. Loan Number 4275. Washington, D.C.: The World Bank.

## Internetquellen

EurActiv (2010): Renten: Ungarn und Bulgarien fordern Rehn heraus.

<http://www.euractiv.com/de/finanzdienstleistungen/renten-ungarn-und-bulgarien-ford-news-500312>,  
07.12.2010, letzter Zugriff: 08.08.2012.

Hungarian Central Statistical Office: Changes in real wages and salaries.

[http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat\\_annual/i\\_qli042.html](http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_qli042.html), letzter Zugriff: 08.08.2012.

International Monetary Fund: World Economic Outlook Database: Unemployment rate.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=80&pr.y=6&sy=1989&ey=1997&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=944&s=LUR&grp=0&a=>, letzter Zugriff: 08.08.2012.

Ministry for National Economy (2010): The reform of the Hungarian pension system (A reformed reform).

<http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/97A1F1F0-92D7-42AE-A8AD-49A260C81066/0/ThereformoftheHungarianpensionsystem.pdf>, 30.11.2010, letzter Zugriff: 07.08.2012.

World dataBank: World Development Indicators & Global Development Finance.

[http://databank.worldbank.org/ddp/html-jsp/QuickViewReport.jsp?RowAxis=WDI\\_Series~&ColAxis=WDI\\_Time~&PageAxis=WDI\\_Ctry~&PageAxisCaption=Country~&RowAxisCaption=Series~&ColAxisCaption=Time~&NEW\\_REPORT\\_SCALE=1&NEW\\_REPORT\\_PRECISION=0&newReport=yes&ROW\\_COUNT=3&COLUMN\\_COUNT=9&PAGE\\_COUNT=1&COMMA\\_SEP=true](http://databank.worldbank.org/ddp/html-jsp/QuickViewReport.jsp?RowAxis=WDI_Series~&ColAxis=WDI_Time~&PageAxis=WDI_Ctry~&PageAxisCaption=Country~&RowAxisCaption=Series~&ColAxisCaption=Time~&NEW_REPORT_SCALE=1&NEW_REPORT_PRECISION=0&newReport=yes&ROW_COUNT=3&COLUMN_COUNT=9&PAGE_COUNT=1&COMMA_SEP=true), letzter Zugriff: 08.08.2012.