

## Alterssicherungssysteme in Asien: Reformbedarf und neueste Entwicklungen

Marc Piazzolo

*Besides the detrimental impact of an aging population on state pay-as-you-go pension schemes, Asia's rapid industrialization as well as urbanization continues to decrease the importance of the traditional family-based (informal) old-age support substantially. Especially, predominantly agrarian societies like China and Indonesia have to build-up formal pension systems. Except for Japan, state pay-as-you-go pension scheme are not common. In most countries corporate pension schemes exist, while only in Malaysia and Singapore individual retirement accounts managed by a national agency are mandatory; therefore, its capital stock being of economic relevance. Due to higher returns of privately run pension funds, recent reforms in Asia have led to a spreading of (mandatory) occupational pension schemes on a defined-contribution basis, leaving only the supervision and regulation in the hands of the government. At the same time, less strict portfolio regulation as well as a general trend towards increasing the retirement age is observable. Nevertheless, these reforms provide only first steps towards the construction of fully formal pension systems in Asia.*

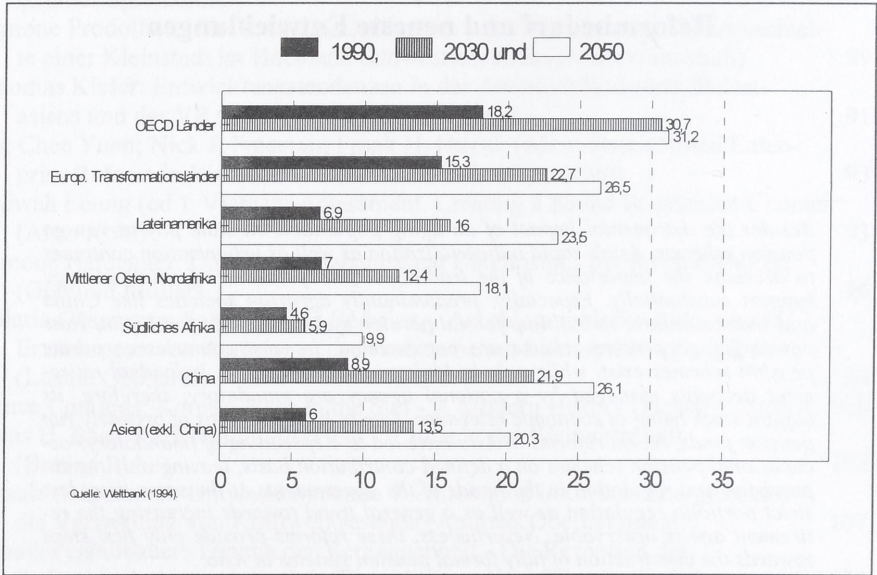
### Die demographische Zeitbombe

Die weltweite Alterung der Bevölkerung wirkt auf die Alterssicherungssysteme wie eine demographische Zeitbombe. In den nächsten 35 Jahren wird sich der Anteil der über Sechzigjährigen an der Weltbevölkerung nahezu verdoppeln. Das Durchschnittsalter nimmt jedoch in den Schwellenländern deutlich schneller zu als in den Industriestaaten.<sup>1</sup> Wenn die jungen Arbeitnehmer von heute vor der Pensionierung stehen, werden 80 Prozent der alten Menschen in den Schwellenländern leben - mehr als die Hälfte davon in Asien. Besonders die Volksrepublik China wird aufgrund ihrer Bevölkerungspolitik rascher als andere Schwellenländer eine mit den Industrieländern vergleichbare Altersstruktur erreichen. Im Jahre 2050 steigt der Anteil der über Sechzigjährigen auf mehr als 26 Prozent - derjenige der USA wird bei knapp 29 Prozent liegen. Das übrige Asien und Lateinamerika folgen mit einem zeitlichen Abstand von zwei Jahrzehnten, während das südliche Afrika noch in hundert Jahren die jüngste Altersstruktur aller Regionen aufweisen wird.<sup>2</sup>

1 Als Industrieland wird Japan bezüglich des Reformbedarfs seiner Alterssicherungssysteme in der folgenden Diskussion nur am Rande gestreift.

2 Vgl. World Bank (1994) Tab A.2; United Nations (1993). Der Anteil der über Sechzigjährigen an der Bevölkerung Asiens wird im Jahr 2030 voraussichtlich innerhalb der Spannweite von 4,2% für Afghanistan bzw. 6,3% für Pakistan und 24% für Singapur und 27,3% für Hongkong liegen.

**Abb. 1: Anteil der "über 60 Jährigen" an der Gesamtbevölkerung in Prozent**



Auf die asiatischen Länder kommt eine doppelte Herausforderung zu: Die Bevölkerung wird immer älter. Gleichzeitig bewirkt die rasche wirtschaftliche Entwicklung und die rapide Verstädterung eine Erosion der Großfamilien. Beide Entwicklungen werden die gesetzlichen Rentenausgaben rapide ansteigen lassen. Die Rentenausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes werden von 2,6 Prozent im Jahre 1992 für China auf über 11 Prozent in 2030 zunehmen.<sup>3</sup> Dies entspricht etwa der heutigen Belastung durch Rentenausgaben in Deutschland. Die Verbreitung institutionalisierter Alterssicherungssysteme ist jedoch gering.<sup>4</sup> Nur Malaysia und Singapur bauten schon in den fünfziger Jahren staatliche Kapitalsammelstellen auf, die alle abhängig Beschäftigten einbeziehen.

Da die gesetzlichen Rentenversicherungssysteme in den Industrieländern schon heute an die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit stoßen, sind in vielen asiatischen Ländern inzwischen Überlegungen im Gange - z.T. auch schon konkretisiert, die eine institutionalisierte *privat-finanzierte* -, Alterssicherung zum Ziel haben. Nach dem Zusammenbruch der gesetzlichen Rentenversicherungen in Lateinamerika bzw. angesichts des untragbar hohen Finanzbedarfs zur Deckung ihrer laufenden Defizite sind dort einige Länder dem Modell Chiles von gesetzlich vorgeschriebenen privaten

3 1992 lagen in Asien die gesetzlichen Rentenausgaben in Relation zum BIP in China am höchsten. In Indien, den Philippinen und Südkorea übersteigen die Werte keine 0,6% des BIP; in Singapur und Sri Lanka lagen sie 1989 bzw. 1986 mit 2,2% etwas höher [Palacios (1995) Tab. 1].

4 Vgl. Silverman (1995a).

Pensionsfonds gefolgt.<sup>5</sup> Ist dies jedoch auch für asiatische Länder mit meist wesentlich niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen der einzig erfolgversprechende Weg?

## Alternative Alterssicherungssysteme

Grundsätzlich unterscheidet man zwischen dem *informellen* Alterssicherungssystem über die eigene Großfamilie und dem *formellen* Rentensystem mit seiner staatlichen, firmenbezogenen und individuellen Ausprägung.<sup>6</sup> Die familiäre Altersversicherung ist hauptsächlich in den agrarisch strukturierten Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas verbreitet. Urbanisierung und Industrialisierung machen aber auch hier ein formelles Rentensystem über kurz oder lang notwendig. Das ist um so dringender, wenn die Länder familienpolitische Maßnahmen forcieren, um ihr Bevölkerungswachstum zu begrenzen.

In Bezug auf die Gesamtbevölkerung findet die informelle Alterssicherung in Asien - neben Afrika - die größte Verbreitung.<sup>7</sup> Dies gilt vor allem für die Landbevölkerung, denn hier sind die Familienbande noch intakt. In China liegt die Stärke dieser Bande in der seit drei Jahrtausenden geprägten kulturellen und moralischen Verpflichtung der Kinder, ihre Eltern im Alter zu unterstützen. In der chinesischen Verfassung von 1954 wird diese Tradition ausdrücklich unterstrichen.

Die Eltern sind verpflichtet, ihren minderjährigen Kinder eine Ausbildung zukommen zu lassen, während diese zu einem späteren Zeitpunkt wiederum verpflichtet sind, ihre Eltern im Alter zu unterstützen.<sup>8</sup>

Im modernen China hält - auch nach dem Zwischenspiel der Kulturrevolution - die im asiatischen Vergleich sehr restriktive Zuzugskontrolle vom Land in die Stadt die Korrosion der informellen Alterssicherung noch in engen Grenzen. Trotzdem bedeuten der Aufbau formeller Rentenversicherungssysteme, kleine Apartments und die steigende Mobilität aufgrund immer spezialisierterer Beschäftigungsverhältnisse eine Schwächung der Großfamilie. Auf dem indischen Subkontinent mit seinem hinduistisch und moslemisch geprägten Kulturkreis wird die Loyalität der Kinder gegenüber ihren Eltern durch die elterliche Kontrolle des Besitzes, die Bestimmung der Heiratsfähigkeit und die Wahl des Ehepartners verstärkt. In Indien erbt beispielsweise auf dem Land der jüngste Sohn den landwirtschaftlichen Betrieb nur unter der Auflage, die Eltern im Alter zu versorgen. Trotz wachsender Verstädterung leben in Bombay 80 Prozent der Älteren bei ihren Kindern.<sup>9</sup>

In den ostasiatischen Volkswirtschaften wie Hongkong, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan und Thailand mit ihren hohen Wachstumsraten und ihrer rapiden Urbanisierung ist der Druck auf die Familienbande wesentlich größer. Aber auch hier

5 Auf die Probleme der staatlichen Rentenversicherung in Lateinamerika und die Rentenreformen in Argentinien, Kolumbien und Peru gehen Mackenzie (1995, S. 10ff.) und James (1995, S. 4ff.) ein. Einen Überblick über die chilenischen privaten Pensionskassen gibt Piazolo (1996, S. 24ff.).

6 Vgl. World Bank (1994).

7 Absolut gesehen lebten in Asien 1990 mit 230 Millionen über Sechzigjährige.

8 Fang et al. (1992).

9 Während in Nepal fast 95% der Eltern von ihren Kindern versorgt werden, sind es auf dem indischen Subkontinent knapp 80%; vgl. Martin (1990).

bleibt die informelle Alterssicherung - in angepasster Form - bestehen: Häufig ersetzen jetzt finanzielle Überweisungen an die Eltern das früher übliche "Wohnen unter einem Dach". Dies gilt insbesondere für Großfamilien, die aufgrund der Landflucht getrennt leben. Da inzwischen auch die Töchter mit ihrer höheren Ausbildung solche Unterstützungsleistungen an ihre auf dem Land lebenden Eltern leisten, nimmt die Bedeutung einer hohen Zahl männlicher Nachkommen in der Familienplanung stetig ab.

**Tab. 1: Art der finanziellen Unterstützung der über Sechzigjährigen (in Prozent der über Sechzigjährigen)**

|                                       | Arbeit | Familie | Rente / Sozialhilfe | Ersparthes |
|---------------------------------------|--------|---------|---------------------|------------|
| <b>Singapur</b>                       | 18     | 85      | 16                  | 37         |
| <b>Südkorea</b>                       | 24     | 64      | 6                   | 8          |
| <b>China</b>                          | 45     | 34      | 13                  | -          |
| - Stadt                               | 15     | 17      | 64                  | -          |
| - Land                                | 51     | 38      | 5                   | -          |
| <b>Indonesien</b>                     | 46     | 63      | 10                  | 4          |
| <b>Malaysia</b>                       | 34     | 83      | 14                  | 11         |
| <b>Philippinen</b>                    | 63     | 45      | 13                  | 2          |
| <b>Industrieländer (Durchschnitt)</b> | 9      | -       | 97                  | -          |

Quelle: World Bank (1994) Tab. 2.3

**Tab. 2: Lebensverhältnisse der über Sechzigjährigen (in Prozent)**

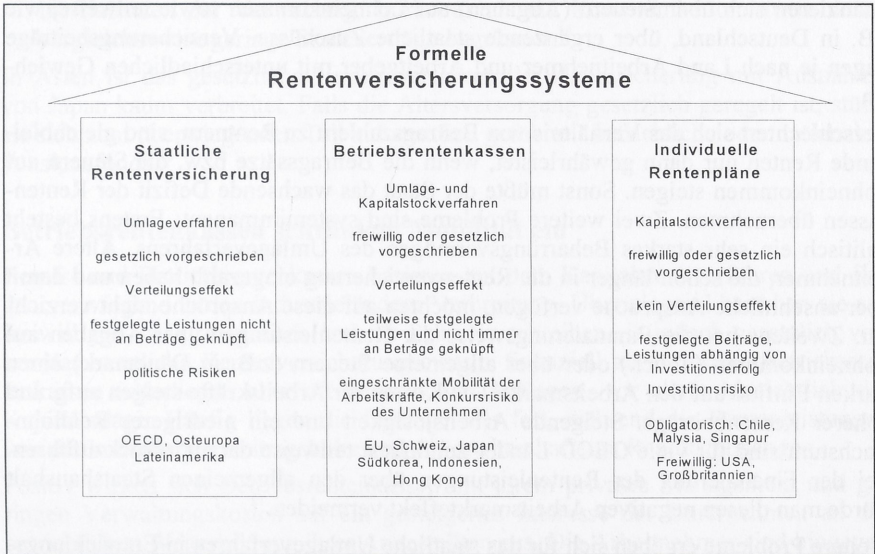
|                                       | Mit Kindern / Familie | Alleinstehend | Mit Ehepartner |
|---------------------------------------|-----------------------|---------------|----------------|
| <b>China</b>                          | 83                    | 3             | 14             |
| - Stadt                               | 74                    | 5             | 22             |
| - Land                                | 89                    | 1             | 10             |
| <b>Indonesien</b>                     | 76                    | 8             | 17             |
| <b>Malaysia</b>                       | 82                    | 6             | 12             |
| <b>Philippinen</b>                    | 92                    | 5             | 4              |
| <b>Thailand</b>                       | 92                    | 5             | 4              |
| <b>Industrieländer (Durchschnitt)</b> | 23                    | 29            | 52             |

Quelle: World Bank (1994) Tab. 2.4

Somit werden auch in den ostasiatischen Schwellenländern weiterhin ein Großteil der über Sechzigjährigen finanziell unterstützt und verbringen den Lebensabend mit ihren Kindern (vgl. Tabellen 1, 2). Die Aussicht auf finanzielle Unterstützung im Alter ist weiterhin ein Hauptgrund, Kinder zu bekommen: 80-90 Prozent der Eltern

in Indonesien, Philippinen, Südkorea, Taiwan und Thailand erwarten dies. Nur in Singapur und Südkorea (für die Töchter) liegt die Erwartungshaltung mit knapp 40 Prozent deutlich niedriger.<sup>10</sup> Generell stützt sich die Alterssicherung in den asiatischen Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, wie das ländliche China, Indien, Indonesien, Pakistan oder Vietnam, immer noch zum dominierenden Teil auf die Großfamilie.

Abb. 2: Formelle Rentenversicherungssysteme



Für die Industrieländer zog Bismarck, historisch gesehen, als erster die Konsequenzen aus der mit der Industrialisierung verbundenen Landflucht und dem Zusammenbruch des informellen Systems der Altersunterstützung durch jüngere Familienmitglieder. Er führte 1889 das erste nationale Rentensystem auf der Basis eines Umlageverfahrens ein. Die Beschäftigten sorgten häufig nicht für ihre finanzielle Absicherung im Alter vor und fielen dann später der Allgemeinheit zur Last. Zudem begründeten unterentwickelte Kapitalmärkte mit ihren ungenügenden Ansparrinstrumenten und den Informationslücken über die Solidität von Versicherungsunternehmen den Aufbau eines staatlichen Rentensystems. Die wichtigsten Merkmale der Vielzahl länderspezifisch geprägter *formeller Rentenversicherungssysteme* lassen sich auf einige wenige Finanzierungs- und Managementarrangements zurückführen.<sup>11</sup>

10 Die Vergleichszahlen für die Untersuchung anfang der 80er Jahre liegen in den USA bei etwas über 12 Prozent; World Bank (1994) Tab. 2.2.

11 Vgl. Piazolo (1995) S. 15; World Bank (1994).

## **Staatliches Umlageverfahren in Asien kaum vertreten**

Innerhalb der formellen Rentenversicherungssysteme trägt das staatliche Umlageverfahren vor allem in den Industrieländern, Lateinamerika und Osteuropa die Hauptlast bei der Sicherung der Altersversorgung. Man spricht in diesem Zusammenhang gerne von dem Generationenvertrag: Die heutigen Beitragszahler finanzieren die Renten ihrer Eltern und Großeltern und hoffen, daß im Gegenzug ihre Kinder und Enkel ihnen wiederum ein ausreichendes Altersruhegeld zur Verfügung stellen. Die Rentenleistungen sind nicht direkt an die Einzahlungen gebunden. Sie finanzieren sich über Steuern (Abgaben) auf Lohneinkommen sowie teilweise, wie z.B. in Deutschland, über ergänzende staatliche Zuschüsse. Versicherungsbeiträge tragen je nach Land Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit unterschiedlichen Gewichten.

Verschlechtert sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern, sind gleichbleibende Renten nur dann gewährleistet, wenn die Beitragssätze bzw. die Steuern auf Lohneinkommen steigen. Sonst müßte der Staat das wachsende Defizit der Rentenkassen übernehmen. Zwei weitere Probleme sind systemimmanent: Erstens besteht politisch ein sehr starkes Beharrungsvermögen des Umlageverfahrens. Ältere Arbeitnehmer, die schon länger in die Rentenversicherung eingezahlt haben und damit über ansehnliche Ansprüche verfügen, möchten auf diese Ansprüche nicht verzichten. Zweitens hat die Finanzierungsweise der Rentenleistungen über Abgaben auf Lohneinkommen (üblich) oder über allgemeine Steuern (z.B. in Dänemark) einen starken Einfluß auf den Arbeitsmarkt. Die Kosten für Arbeitskräfte steigen aufgrund höherer Rentenbeiträge. Steigende Arbeitslosigkeit und ein niedrigeres Reallohnwachstum sind für viele OECD Länder zumindest teilweise darauf zurückzuführen. Bei der Finanzierung der Rentenleistungen über den allgemeinen Staatshaushalt würde man diesen negativen Arbeitsmarkteffekt vermeiden.<sup>12</sup>

Weitere Probleme ergeben sich für das staatliche Umlageverfahren in Entwicklungs- und Schwellenländern, wenn die Rentenbeiträge an Tarifverträge oder Lohnsteuern gekoppelt sind:

- a) Arbeitnehmer und Arbeitgeber können in den informellen Sektor abtauchen und damit sowohl Steuerzahlungen als auch Rentenbeiträge umgehen. Ist der informelle Sektor von Bedeutung - wie in vielen der armen asiatischen Länder -, kann das Umlagesystem gar nicht greifen.
- b) Das Rentenalter setzt aufgrund der niedrigeren natürlichen Lebenserwartung mit 50 und 55 Jahren wesentlich früher an als in Industrieländern. Trotzdem zeigen Untersuchungen, daß die Lebenserwartung für Männer bei Eintritt in die Rente z.B. in Sri Lanka oder China mit 21 und 16 Jahren deutlich über derjenigen in Deutschland mit 13,5 Jahren liegt.<sup>13</sup> Folglich ergibt sich zumindest für den formellen Arbeitsmarkt ein geringeres Arbeitsangebot mit weniger Beitragszahlern; d.h. das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern fällt trotz der ge-

12 Vgl. Piazzolo (1995) S. 16.

13 Für Japan und die USA liegen die Vergleichszahlen Ende der 80er Jahre bei 15 bzw. 16 Jahren [United Nations (1992); U.S. Social Security Administration (1993)].

- ringen durchschnittlichen Lebenserwartung ungünstiger aus als in den "alten" Industriegesellschaften.
- c) Im Gegensatz zur Alterssicherung durch die Großfamilie treffen bei Mißbrauch des Umlagesystems durch Vermeidung von Beitragszahlungen oder Manipulation den Betroffenen keine sozialen Sanktionen.
  - d) In Entwicklungs- und Schwellenländern fallen die Verwaltungskosten des Umlageverfahrens mit 10-15 Prozent der Gesamtausgaben im Vergleich zu den Industrieländern mit nur 1-2 Prozent sehr hoch aus. Die hohen Kosten sind durch Ineffizienzen der Verwaltung, Infrastruktur und Kommunikation sowie durch vergleichsweise geringe Skalenerträge begründet.<sup>14</sup>

In Asien ist das gesetzliche Umlageverfahren der Alterssicherung mit Ausnahme von Japan kaum verbreitet. Falls die Altersversorgung gesetzlich geregelt ist, stützt sie sich zum überwiegenden Teil auf staatlich geführte - betriebliche oder nationale - Pensionsfonds.<sup>15</sup>

### **Betriebsrentenkassen schränken Mobilität ein**

Berufs- und Betriebsrentenkassen basieren auf dem Kapitalstockverfahren und finden vorwiegend in den Industrieländern Verbreitung. Überwiegend bestehen sie auf freiwilliger Basis. Australien und die Schweiz schreiben sie jedoch gesetzlich vor, um das staatliche Rentenversicherungssystem finanziell zu entlasten. Betriebsrentenkassen unterliegen aber oft gesetzlichen Auflagen, vor allem hinsichtlich der Kapitalanlage. Häufig liegen die Beiträge hier fest, während die Rentenleistungen von der kumulierten Beitragshöhe und der erwirtschafteten Rendite abhängen.

Positiv wirken sich Betriebsrentenkassen mit ihrem privaten Management und geringen Verwaltungskosten auf ein gesteigertes Interesse der Unternehmen an der betrieblichen Weiterbildung ihrer Angestellten aus. Die Arbeitnehmer sind hingegen aufgrund einer häufig relativ hohen Mindestzugehörigkeitsdauer von 5 bis 15 Jahren an ihren Arbeitgeber "gefesselt". Zusätzlich wird die Mobilität des Faktors Arbeit durch die z.T. fehlende Transferierbarkeit der geleisteten Beiträge eingeschränkt, und im Konkursfall des Unternehmens besteht die Gefahr des Verlustes von Pensionsansprüchen.

In Deutschland leisten rund zwei Drittel aller Beschäftigten Beiträge zu einer Berufs- oder Betriebsrentenkasse. Die angesammelten Vermögenswerte dieser Kassen entsprechen bei uns knapp 15 Prozent des Sozialproduktes.<sup>16</sup> In den USA sind es immerhin 66 Prozent. In Entwicklungs- und Schwellenländern ist die betriebliche Altersversorgung kaum verbreitet. In Südkorea stützt sich die formelle Altersversor-

<sup>14</sup> Vgl. World Bank (1994) S. 149.

<sup>15</sup> Gesetzliche Umlageverfahren - z.T. jedoch mit geringem Gewicht - finden sich in China, auf den Marshall Inseln, Mikronesien, Pakistan, Palau, Philippinen, Südkorea und Taiwan [U.S. Social Security Administration (1993)]. Die Ausgestaltung des japanischen Rentenversicherungssystems findet sich bei Takayama (1996).

<sup>16</sup> Ende 1994 beliefen sich die Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung - Pensionsrückstellungen, Pensionskassen, Unterstützungskassen und Direktversicherungen - auf geschätzte 486 Mrd. DM (Urbitsch 1996).

gung überwiegend auf Betriebsrentenkassen. Für Arbeitnehmer der großen Firmenkonglomerate (Chaebols) gilt dies schon lange. Die betriebliche Altersversorgung ist dabei an das deutsche System der Pensionsrückstellungen angepaßt. Seit 1988 sind Betriebsrentenkassen jedoch für alle Unternehmen mit mehr als fünf Angestellten gesetzlich vorgeschrieben. 1994 lagen die Beitragssätze für Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei 2 bzw. 4 Prozent des Bruttogehaltes; 1998 werden die Sätze um jeweils einen Prozentpunkt angehoben. Das Vermögen der Rentenkassen von knapp 35 Mrd. US\$ (9% des BIP in 1994) war überwiegend in staatlichen Spezialfonds angelegt, mit denen Infrastrukturinvestitionen finanziert werden. Die erwirtschafteten Renditen - real 7 Prozent in 1994 - liegen damit nur wenig unter der durchschnittlichen Marktverzinsung.<sup>17</sup>

In Ländern mit starker Vertretung multinationaler Unternehmen, wie Hongkong, Indonesien oder Thailand, finden Betriebsrentenkassen zumindest eine gewisse Verbreitung. Anfang der 90er Jahre hatten rund 35 Prozent der Arbeitnehmer Hongkongs den Anspruch auf eine Betriebsrente. In Indonesien schuf der Gesetzgeber zwar schon 1983 steuerliche Vergünstigungen für die Bildung von Betriebsrentenkassen, aber erst neun Jahre später wurde ein umfangreiches Gesetzespaket zur Regulierung dieser Pensionsfonds verabschiedet. Die Beitragszahlungen in die privaten Pensionsfonds sind freiwillig und übertragbar. Der Staat garantiert die Rentenleistungen jedoch nicht, sondern will nur die restriktiven Anlagevorschriften überwachen.<sup>18</sup>

Vergleichbare gesetzliche Vorschriften mit steuerlichen Anreizen wurden 1987 in Thailand erlassen. Der Beitrag zur Betriebsrentenkasse ist freiwillig, aber die Sparbeträge sind nicht übertragbar. Arbeitgeber und Arbeitnehmer tragen zu gleichen Teilen bei, ihr Beitragssatz kann jedoch zwischen 3-15 Prozent des Bruttolohnes liegen; der Durchschnittsatz beträgt derzeit 4 Prozent. Die Anlagevorschriften sind konservativ gehalten: Mindestens 60 Prozent der Beiträge sind als Liquidität, Sichteinlagen, in Rentenpapieren des thailändischen Staates bzw. der Zentralbank oder in Anleihen ausgesuchter Unternehmen (meist Finanzinstitute) zu halten. Folglich werden nur 12-16 Prozent der Fondsanlagen in Aktien getätigt. Trotzdem erwirtschafteten die Rentenkassen im Zeitraum 1984-94 eine jährliche Realverzinsung von über 8 Prozent. Sie lagen damit rd. 2-3 Prozent über der festverzinslichen Einjahreseinlage.<sup>19</sup> Die Verbreitung der Betriebsrentenkassen in Indonesien und Thailand blieb jedoch angesichts des Vermögens der Pensionsfonds von nur drei bzw. ein Prozent des Sozialproduktes eingeschränkt.<sup>20</sup>

17 Vgl. Newman (1995) S. 55.

18 Vgl. World Bank (1994) S. 170, 196. Im Gegensatz zu anderen Ländern investierten die Rentenkassen Hongkongs vier Fünftel ihres verwalteten Vermögens in risikoreiche (volatile) Aktienwerte [Watson Wyatt in Ridding (1996)].

19 Vgl. Kupkanchanakul (1996). Im August 1995 existierten in Thailand 822 Betriebsrentenkassen mit 621.415 beitragspflichtigen Arbeitnehmern von 3.037 Unternehmen.

20 Ende 1984 belief sich das Vermögen der thailändischen Rentenkassen auf gerade mal 20 Mio. US\$. Bis August 1995 stieg es auf knapp 2 Mrd. US\$. Dies entspricht nur etwas mehr als 1% des Sozialproduktes [Kupkanchanakul (1996)]. Für Indonesien belief sich das Vermögen der 261 Pensionsfonds (Mitte 1996) auf über 6 Mrd. US\$ bzw. 3% des Sozialproduktes. Mehr als die Hälfte sind in Termingelder angelegt und nur ein Achtel in Aktien [Barrk Indonesia (1997) S. 76]. Das Vermögen



Zwar verfügen die staatlichen Großunternehmen in China über Betriebsrentenkassen. Jedoch sind sie als betriebliches Umlagesystem installiert und versprechen - bei Beitragssätzen von 18-30 Prozent des Bruttolohnes - eine Rentenleistung in Höhe von 75 Prozent des letzten Jahresgehalts.<sup>21</sup> Dadurch, daß kein Kapital angespart wird, ergibt sich für diese "Staatskolosse" - die auf die marktwirtschaftliche Öffnung des Landes so oder so nur schwerfällig reagieren - ein zusätzliches "Altlastenproblem". Unternehmen mit überproportionalem Anteil älterer Arbeitnehmer sehen sich hohen Rentenforderungen gegenüber. Neugründungen oder Joint-ventures erhalten somit einen deutlichen Wettbewerbsvorteil. In Malaysia und Singapur sind Betriebsrentenkassen aufgrund ihrer gut entwickelten nationalen Pensionsfonds nicht existent.

### Individuelle Rentenpläne meist mit attraktiven Renditen

Abgesehen von staatlichen und betrieblichen Rentenkassen steht es natürlich jedem frei, für seine spätere Rentenzeit zusätzlich privates Vermögen anzusparen. Dies kann u.a. in Form von Kapitallebensversicherungen, Immobilien oder Wertpapieren geschehen. Grundvoraussetzung für freiwilliges Kapitalansparen ist jedoch, daß der Geldwert stabil bleibt. Das Inflationsrisiko kann durch Investitionen in Aktien und Immobilien, deren Nominalwert mit der Geldentwertung steigt, sowie durch Anlagen in ausländische oder indexierte Wertpapiere gemindert werden. Die Beiträge zu den geförderten individuellen Sparplänen liegen meist fest, während die Leistungen von den Anlageergebnissen abhängen. Die Beitragszahler tragen somit das Investitionsrisiko - nicht der Staat bzw. die Solidargemeinschaft, wie beim Umlageverfahren. Um das Risiko für den Beitragszahler begrenzt zu halten, unterliegen die Fonds der staatlichen Aufsicht. Es gibt Auflagen bezüglich der Investitionsmöglichkeiten bzw. Obergrenzen für einzelne Anlageformen.<sup>22</sup> In vielen Ländern gibt es steuerliche Anreize für das langfristige private Sparen, da aufgrund der zusätzlichen "Vorsorgebeiträge" die Sparquote steigt und sich dies positiv auf Investitionen und Wirtschaftswachstum auswirkt.<sup>23</sup> Zudem wird die Entwicklung eines attraktiven Finanzmarktes angeregt, und die unterschiedliche Belastung einzelner Generationen aufgrund der demographischen Entwicklung entfällt.

---

der teilweise kapitalgedeckten Pensionssysteme des öffentlichen Sektors beläuft sich auf die gleiche Größe; ihr Zuwachs fällt jedoch geringer aus [Leechor (1996) S.3].

- 21 Vgl. Silverman (1995b) S. 54. Die eingezahlte Beitragssumme kann im Falle eines Unternehmenswechsels nicht übertragen werden.
- 22 Eine Übersicht der Anlagevorschriften der Pensionsfonds in Industrieländern findet sich bei Davis (1996), De Ryck (1996); für Chile, Thailand und Singapur stellen sie Fach et al. (1997), Kupkanchanakul (1996) bzw. CPF (1996) vor.
- 23 Ende 1995 lagen die Spar- und Investitionsquoten von Ländern mit gesetzlich vorgeschriebenen Pensionsfonds im internationalen Vergleich mit Sparquoten von 34% des BSP für Malaysia, 45% für Singapur und 29% für Chile sehr hoch. Seit Einführung privater Fondsgesellschaften 1981 verfünffachte sich die chilenische Sparquote. Ebenso zog die Sparquote Singapurs von 24% (1970-74) auf 44% (1990-92) an. Der Beitrag der Pensionsfonds stieg von 4,8% des BSP auf rd. 14% Anfang der neunziger Jahre. Husain (1995) S. 47, Tab. 7-1 schätzt jedoch, daß das „erzwungene“ private Fondssparen nur das freiwillige Sparen der privaten Seite ersetzt habe, da aufgrund der Richtlinien das Sparen zu anderen Zwecken z.B. auf Wohneigentum oder auf Wertpapieranlagen im Fondssparen integriert sei.

**Tab. 3: Charakteristika gesetzlicher Rentenversicherungen (1991) - Pensionsfonds mit Ausnahme von China, Philippinen, Pakistan, Südkorea, Taiwan**

|                              | Gesetzliches Rentenalter |        | Beitragsatz in Prozent des Bruttogehaltes |             |        | Mindestbeitragsdauer für vollen Rentenanspruch | Penionsfondsreserven <sup>1</sup> |
|------------------------------|--------------------------|--------|---|-------------|--------|--|-----------------------------------|
|                              | Frauen                   | Männer | Arbeitnehmer                              | Arbeitgeber | Gesamt | in Jahren                                      | in % des BIP                      |
| <b>ASIEN</b>                 |                          |        |   |             |        |  |                                   |
| China                        | 55                       | 60     | 0   | 18          | 18     | 10   | 0,7                               |
| Hongkong (1995) <sup>2</sup> | 65                       | 65     | 5   | 5           | 10     | n.v.   | 15,3                              |
| Indien                       | 55                       | 55     | 10  | 10          | 20     | -  | 4,5                               |
| Indonesien (1994)            | 55                       | 55     | 1   | 2           | 3      | -  | 3,0                               |
| Malaysia (1996)              | 55                       | 55     | 11  | 12          | 23     | -  | 40,0                              |
| Singapur (1995)              | 60                       | 60     | 20  | 20          | 40     | -  | 57,0                              |
| Sri Lanka                    | 50                       | 55     | 8   | 12          | 20     | -  | 15,2                              |
| Südkorea <sup>3</sup>        | 60                       | 60     | 1,5                                       | 1,5         | 3      | 20   | 1,3                               |
| Taiwan                       | 55                       | 60     | 1,4                                       | 5,6         | 7      | 15   | n.v.                              |
| Thailand (1994)              | 55                       | 55     | 3-15                                      | 3-15        | 6-30   | 5  | 0,9                               |
| CHILE (1995)                 | 60                       | 65     | 13  | 0           | 13     | 20   | 38,7                              |

1 Unterschiedliches Jahr je Land (zwischen 1987-1995)

2 Im Juli 1995 Einführung einer gesetzlichen Rentenversicherung im Parlament verabschiedet

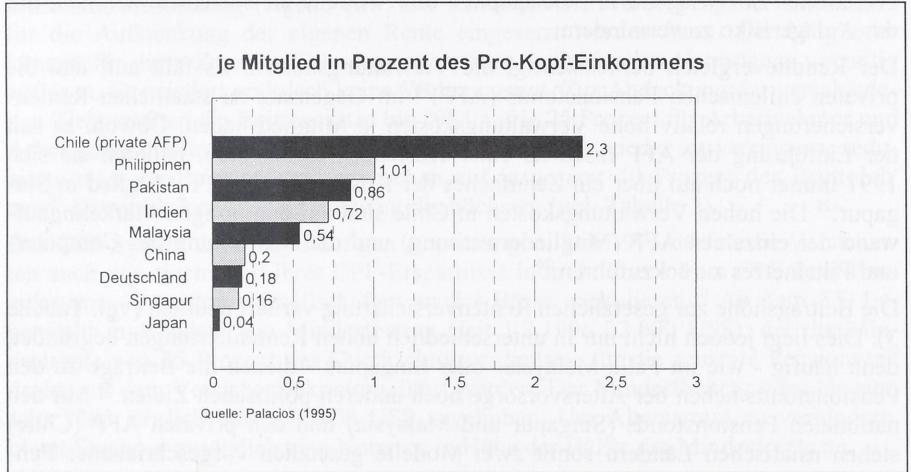
3 Südkoreas Rentensystem stützt sich überwiegend auf die Betriebsrentenkassen, deren Beitragssätze bei 2% für Arbeitnehmer und 4% für Arbeitgeber liegen (Newman 1995)

n.v. = nicht verfügbar

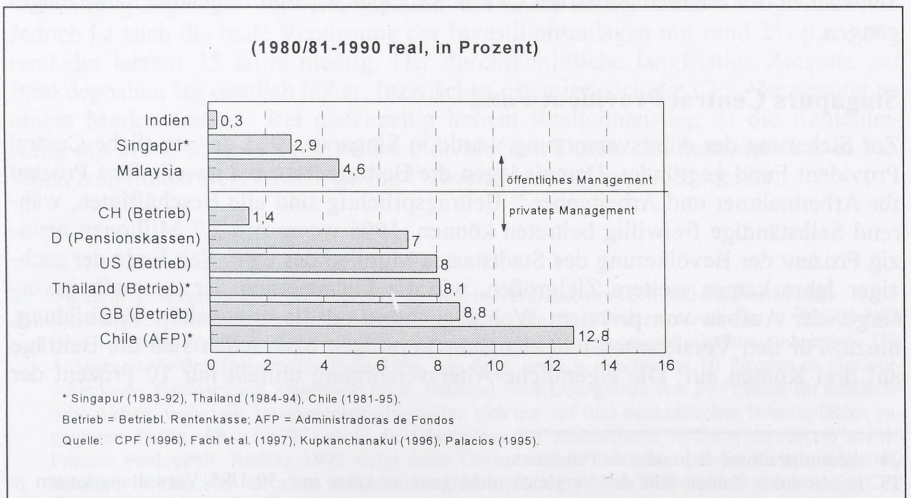
Quelle: CPF (1996), Kupkanchanakul (1996), Leechor (1996), Palacios (1995 Tab. 3), Ridding (1996), World Bank (1994 Tab. A.7)

Malaysia (1951), Singapur (1955) und Chile (1981) sind eine der wenigen Länder, in denen das Rentenversicherungssystem seit längerem auf einem gesetzlich vorgeschriebenen Kapitalstockverfahren basiert. Die Versicherten und deren Arbeitgeber führen festgesetzte Beitragssätze des Bruttogehaltes an die Pensionsfonds ab. Eine individuelle Kontoführung erlaubt es, die Entwicklung der persönlichen Vermögensposition einzusehen. Die Alterssicherung in den beiden asiatischen Ländern und Chile unterscheiden sich hauptsächlich im Managementsystem: Während die nationalen Central Provident Funds (CPF) Singapurs und Malaysias staatlich geführt werden, stehen in Chile private Pensionsfonds um Mitglieder im Wettbewerb.

**Abb. 3: Verwaltungskosten staatlicher Rentenversicherungssysteme p.a. (1986-91)**



**Abb. 4: Durchschnittliche jährliche Rendite ausgesuchter Pensionsfonds (1980/81-1990 real, in Prozent)**



Der höhere Wettbewerbsdruck gilt als Anreiz, effizienter zu arbeiten und möglichst hohe Anlagerenditen zu erwirtschaften. Im Schnitt der letzten 10-15 Jahre lagen die jährlichen (realen) Renditen der privat geführten Pensionsfonds mit 7 bis knapp 13 Prozent deutlich über denjenigen der staatlichen Pensionsfonds (unter 5 Prozent). Nur die privaten schweizerischen Betriebsrentenkassen bilden aufgrund ihres risikoaversen Anlageverhaltens die Ausnahme (1,4 Prozent). Ein Grund für die niedri-

gere Verzinsung ist folglich auch in unterschiedlichen Anlagestrategien zu suchen. Öffentlichgeführte Pensionsfonds - aber auch die schweizer Betriebsrentenkassen - investierten überwiegend in Staatspapiere bzw. Anteile an Staatsunternehmen, um das Anlagerisiko zu vermindern.

Der Renditevergleich berücksichtigt die Verwaltungskosten. Es fällt auf, daß die privaten chilenischen Pensionsfonds (AFP)<sup>24</sup> im Gegensatz zu staatlichen Rentenversicherungen relativ hohe Verwaltungskosten je Mitglied haben. Obwohl es seit der Einführung der AFP rasch zu einer Kostendegression kam, beliefen sie sich 1991 immer noch auf über ein Zehnfaches der Kosten für ein CPF-Mitglied in Singapur.<sup>25</sup> Die hohen Verwaltungskosten in Chile sind auf den nötigen Marketingaufwand der einzelnen AFP (Mitgliedwerbung) und die Ausweitung des Computer- und Filialnetzes zurückzuführen.<sup>26</sup>

Die Beitragshöhe zur gesetzlichen Rentenversicherung variiert deutlich (vgl. Tabelle 3). Dies liegt jedoch nicht nur in unterschiedlich hohen Rentenleistungen begründet, denn häufig - wie im Falle Malaysias oder Singapurs - dienen die Beiträge zu den Pensionsfonds neben der Altersvorsorge noch anderen politischen Zielen.<sup>27</sup> Mit den nationalen Pensionsfonds (Singapur und Malaysia) und den privaten AFP (Chile) stehen asiatischen Ländern somit zwei Modelle gesetzlich vorgeschriebener Pensionsfonds zur Verfügung, bei denen zwischen Skalenerträgen und geringerer politischer Einflußnahme sowie höherer Effizienz abzuwägen ist. Auf die Stärken und Schwächen des staatlich geführten CPF in Singapur wird im folgenden näher eingegangen.

### Singapurs Central Provident Fund

Zur Sicherung der Altersversorgung wurde in Singapur 1955 der staatliche Central Provident Fund gegründet. Damals lagen die Beitragssätze bei jeweils fünf Prozent für Arbeitnehmer und Arbeitgeber.<sup>28</sup> Beitragspflichtig sind alle Beschäftigten, während Selbständige freiwillig beitreten können. 1996 waren mit 2,7 Millionen neunzig Prozent der Bevölkerung des Stadtstaates Mitglied des CPF. Seit Ende der sechziger Jahre kamen weitere Zielgrößen, wie die Finanzierung der Gesundheitsvorsorge, der Aufbau von privatem Wohneigentum und die universitäre Ausbildung, hinzu. Für den Versicherten teilt sich sein Vermögen bzw. teilen sich die Beiträge auf drei Konten auf: Die eigentliche Altersversorgung umfaßt nur 10 Prozent der

24 Administradoras de Fondos de Pensiones.

25 In absoluten Zahlen fällt der Vergleich nicht ganz so krass aus: 50 US\$ Verwaltungskosten je Mitglied in Chile stehen 11 US\$ je Mitglied in Singapur gegenüber. Für Deutschland lag der Betrag 1989 bei 36 US\$ [Palacios (1995) Tab. 5].

26 Vgl. Vittas (1993) S. 17. Die Effizienz der privaten Rentenversicherungsunternehmen ist jedoch deutlich höher als diejenige der alten staatlichen Rentenversicherung in Chile [James/Palacios (1995) S. 13].

27 Seit 1994 teilt Malaysia - dem Vorbild Singapurs folgend - die Beiträge auf drei Konten auf. Die Versicherten können nun auch Kosten eines Krankenhausaufenthaltes oder einer Hausrenovierung aus ihrem angesparten Vermögen des Employees Provident Funds bezahlen.

28 Eine detaillierte Beschreibung des Rentensystems in Singapur findet sich bei CPF (1996), Fach et al. (1997), Husain (1995) und Vittas (1993).

Sparsumme, weitere 15 Prozent fließen in die Krankenversicherung, während das Hauptkonto mit 75 Prozent für Wohnungskauf bei der staatlichen Wohnungsbaugesellschaft, Ausbildung (eigene bzw. der Kinder), Altersversorgung der Eltern und für die Aufstockung der eigenen Rente eingesetzt werden kann. Die Mitglieder können für diese Zwecke Teile des angesparten individuellen Vermögens vorzeitig auflösen. Es existiert praktisch keine Wohnungsnot. Zur Abdeckung der verschiedenen Ziele mußten die Beitragssätze bis 1984 auf je 25 Prozent für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erhöht werden. Um die Lohnnebenkosten wieder zu verringern, reduzierte man die Beitragssätze inzwischen auf insgesamt 40 Prozent des Bruttolohnes.<sup>29</sup> Damit bleiben sie aber weltweit die höchsten (vgl. Tabelle 3).

Das CPF-System unterliegt häufigen Anpassungen. Seit 1995 dürfen die Versicherten auch mit einem Teil ihrer CPF-Ersparnisse indirekt über - vom CPF-Board zugelassene - Investmentgesellschaften an der Börse spekulieren.<sup>30</sup> Ab dem 55. Lebensjahr muß jedoch ein Mindestbetrag (seit 1.7.1996 32.000 US\$), der die Mindestrente von 25 Prozent des Durchschnittsverdienstes für die gesamte Pensionszeit deckt, auf dem Versichertenkonto geführt werden. Der Mindestbeitrag wird bis zum Jahr 2003 jährlich um rd. 3.600 US\$ angehoben. Um Altersarmut zu verhindern, bietet Singapur zusätzlich eine Notrente in Höhe der Hälfte der Mindestrente an.

Das Fondsvermögen von 46,7 Mrd. US\$ Ende 1995 ist größtenteils in nicht-handelbaren Staatspapieren und bei der Zentralbank angelegt.<sup>31</sup> Aufgrund der zentralen Verwaltung liegen die Verwaltungskosten auf einem international niedrigen Niveau. Jedoch ist auch die reale Verzinsung der Investitionsanlagen mit rund 2% p.a. während der letzten 35 Jahre niedrig. Der durchschnittliche langfristige Zinssatz auf Bankdepositen lag deutlich höher. Inzwischen orientiert sich die CPF-Verzinsung an einem Marktzinssatz.<sup>32</sup> Bei gleichzeitig hohem Reallohnanstieg ist die Rentenleistung mit etwas über 40 Prozent des individuellen Durchschnittseinkommens in Relation zum hohen Beitragssatz gering.<sup>33</sup> Zwei Erklärungen gibt es hierfür:

- 
- 29 Die Beitragsbemessungsgrenze liegt z.Zt. bei einem Verdienst von rd. 4.300 US\$ im Monat.
- 30 Die Mitglieder können bis zu 80% ihrer Ersparnisse, die die Mindestreserve von rd. 32.000 US\$ (seit 1.7.1996) übersteigen, in einer der zugelassenen Investmentgesellschaften einbringen. Die Anlagevorschriften lauteten bis Ende 1996 wie folgt: jeweils mindestens 10 Prozent in vier verschiedenen Wertpapieren Singapurs (Staat, Banken); eine Obergrenze von 20 Prozent für ausländische Aktien, wobei die Investmentgesellschaften sich nur auf fünf ostasiatischen Börsenplätzen engagieren dürfen. Ab 1.1.1997 wurde die Obergrenze für ausländische Aktienengagements auf 40 Prozent verdoppelt; Anfang 1999 steigt diese Grenze auf 50 Prozent, und die Investmentgesellschaften werden sich an allen bedeutenden Börsenplätzen weltweit engagieren können [s. CPF (1996), Rohmund (1995)].
- 31 Ende 1992 waren 87% in staatlichen Rentenpapieren und 12% als Einlagen bei der Monetary Authority of Singapore (Zentralbank) angelegt.
- 32 Die Mitglieder erhalten eine marktnahe Verzinsung, die sich am Durchschnitt des Zinssatzes für bis zu einjährige Sparguthaben der vier größten Geschäftsbanken orientiert. Im Halbjahresabstand wird die CPF-Verzinsung angepaßt. 1995 und 1996 lag der Zinssatz bei 3,5%. Die Verzinsung für das eigentliche Rentenkonto (10% der Beiträge) liegt aufgrund der langfristigen Anlage um 1,25% höher [CPF (1996)].
- 33 In Deutschland liegt die derzeitige durchschnittliche Rentenleistung bei 72% des durchschnittlichen Nettoarbeitslohnes. Sie wird bis zum Jahr 2030 auf 64% gesenkt.

- Über die Hälfte des abgezweigten Sparkapitals geht in die Finanzierung der eigenen vier Wände. 90% der Bevölkerung besitzen Wohneigentum; dies kann als Teil der Pension interpretiert werden.
- Die vom CPF gehaltenen Staats- bzw. Zentralbankpapiere investierte die Zentralbank wiederum in ausländischen Wertpapieren. Dadurch konnte Singapur in den letzten 40 Jahren den international höchsten Bestand an Pro-Kopf-Devisenreserven von 25.600 US\$ Ende 1996 aufbauen. Die hohen Renditen ausländischer Investitionen behielt der Staat für sich, anstatt sie an die Versicherten weiterzureichen.<sup>34</sup>

Die Stärke des nationalen, staatlich geführten Central Provident Funds sind seine verwaltungsmäßige Effizienz und die damit vergleichsweise niedrigen Verwaltungskosten. Einem Umverteilungsziel ist der CPF nicht unterworfen. Da die Renditen der CPF-Ersparnisse so gering sind, kann man mit einem regressiven Verteilungsergebnis argumentieren, weil nur Beschäftigte mit einem Verdienst oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze auf hochverzinsliche in- und ausländische Wertpapiieranlagen in größerem Stil ausweichen können.

### **Neueste Entwicklungen im Aufbau der asiatischen Altersversicherung**

In den letzten Jahren hat sich bei einer Anzahl von Ländern der Trend zur Bildung gesetzlich vorgeschriebener Kapitalansparverfahren verstärkt. In Thailand müssen bis Ende 1997 alle privaten an der Börse notierten Aktiengesellschaften, die an staatlichen Aufträgen partizipieren, Betriebsrentenkassen für ihre Arbeitnehmer aufbauen. Die Beitragssätze können wie bisher zwischen 3 und 15 Prozent des Bruttogehaltes zu gleichen Teilen für Arbeitgeber und -nehmer liegen.<sup>35</sup> Für Staatsunternehmen und die Zentralbank sind bis Oktober 1997 Rentenkassen verbindlich. Hier liegt jedoch der Beitragssatz mit je 15 Prozent des Bruttolohnes fest. Ebenso wird ein Pensionsfonds für die staatlichen Angestellten aufgebaut, zu dem der Arbeitgeber 5 Prozent des Gehaltes als Festbetrag zuschießt, während die Angestellten mindestens 3 Prozent beitragen müssen.<sup>36</sup> Mit diesen Maßnahmen möchte die thailändische Regierung der formellen Altersversicherung, durch die 1995 nur knapp zwei Prozent der Arbeitskräfte abgesichert waren, zu einer größeren Verbreitung helfen.

In Taiwan gab die Regierung 1996 bekannt, daß bis zum Jahr 2000 eine neue Allgemeine Rentenversicherung für sämtliche Arbeitnehmer eingeführt wird, um die Mindestversorgung im Alter zu gewährleisten. Die Beiträge liegen gleichermaßen bei Arbeitnehmer und -geber. Sie belaufen sich jedoch in Preisen von 1996 auf gerade mal 39 US\$ im Monat.<sup>37</sup> Die bereits bestehende Rentenversicherung des

34 Vgl. IMF (1997); Vittas (1993) weist auf die Möglichkeit der Verschleierung der tatsächlich erwirtschafteten Renditen aufgrund des Auslandsengagements der Monetary Authority of Singapore hin.

35 Die Beitragszuschüsse des Arbeitgebers sind bis zu einem Betrag von knapp 12.000 US\$ bzw. 15% des Bruttogehaltes steuerlich abzugsfähig [Fager/Das Gupta (1996) S. 7].

36 Vgl. Fager/Das Gupta (1996).

37 Mit diesen geringen Beiträgen - rd. 3 Prozent des Bruttogehaltes - wird bei Übertritt in den Ruhestand nur eine monatliche Rente von maximal 255 US\$ gesichert.

öffentlichen Dienstes wird mit der neuen Allgemeinen Rentenversicherung zusammengelegt.

Momentan hat Hongkong noch kein gesetzlich vorgeschriebenes Rentensystem, so daß nur etwa ein Drittel der Beschäftigten einer Betriebsrentenkasse freiwillig angeschlossen sind. Verarmte ältere Mitbürger müssen sich daher auf ein relativ dürftiges Sozialnetz aus Sozialhilfe (215 US\$) und Zuschüssen für über Siebzigjährige (90 US\$) oder Behinderte (bis zu 270 US\$) verlassen.<sup>38</sup> Schon seit 20 Jahren wurde erfolglos der Aufbau eines gesetzlichen Rentensystems diskutiert, wobei jedoch jeweils auf die Geschäftswelt und die Vertreter Chinas Rücksicht zu nehmen war. Der 1992 unterbreitete erste Vorschlag zur Einführung gesetzlich vorgeschriebener und privat geführter Pensionsfonds wurde aufgrund verschiedener Einwände wieder fallengelassen. Im folgenden Jahr schlug die Regierung eine durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanzierte Mindestrente in Höhe von 300 US\$ vor. Der Vorschlag wurde wiederum von China und der Geschäftswelt aus Gründen zukünftiger Kostenexplosion aufgrund der raschen Alterung Hongkongs abgelehnt. Im Juli 1995 verabschiedete man dann die Einführung gesetzlich vorgeschriebener Mandatory Provident Funds (MPF) bis Oktober 1998. Die zahlreichen Betriebsrentenkassen müssen sich registrieren lassen und ihr verwaltetes Beitragsvolumen von rd. 20 Mrd. US\$ in die privat geführten MPFs einbringen. Die Beitragshöhe für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wird jeweils 5 Prozent des Bruttogehaltes betragen. Das Investitionsrisiko obliegt den Beitragszahlern, wobei mindestens 30% der Anlagen in Hongkong-Dollar denominated sein müssen.<sup>39</sup> Das gesamte jährliche Anlagevolumen der MPFs wird nach ihrer Einführung auf vier bis fünf Milliarden US-Dollar geschätzt. Falls - wie bisher bei den Betriebsrentenkassen - ein Großteil in Aktien angelegt wird, würde dies der Börse Hongkongs weiteren Auftrieb geben.

Innerhalb Asiens ist in China aufgrund der raschen Alterung, des rapiden Strukturwandels und der unzureichenden formellen Alterssicherung eine Rentenreform besonders dringend. Da die Betriebsrentenkassen der Staatsunternehmen auf dem Umlageverfahren beruhen, dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nach der wirtschaftlichen Öffnung stark beeinträchtigt ist, und die Rentenleistungen kaum als gesichert zu bezeichnen sind, ließ die chinesische Staatsführung seit Beginn der neunziger Jahre unterschiedliche Reformansätze zu. Inzwischen haben mehr als 50 Städte und Regionen mit Reformen experimentiert. Im März 1995 forderte der Staatsrat die Erweiterung und Vereinheitlichung des Rentensystems bis zur Jahrtausendwende. Inzwischen haben das Arbeitsministerium, die Staatskommission zum Wirtschaftsombau und die Weltbank das seit 1993 in Shanghai erprobte Rentenmodell erweitert. Die Altersversorgung soll auf zwei Beinen stehen: einer staatlichen Grundrente, die wenig mehr als das Existenzminimum garantiert, und einem Eigenanteil, den Arbeitgeber und -nehmer gleichermaßen tragen. Die Grundrente

38 In Hongkong leben etwas mehr als 3.000 verarmte Alte ohne familiäre Unterstützung allein von der Sozialhilfe in winzigen Zimmern, die für 80 US\$ vermietet werden. Von der Presse werden sie als „Käfigleute“ bezeichnet [Silverman (1995c)].

39 Die Beiträge sind ab einem Mindestverdienst von monatlich 515 US\$ bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von 2.600 US\$ zu leisten [Lucas (1995)]. Auch nach dem Börseneinbruch im Herbst 1997 hält die Regierung an der Mindestanlagequote von 30% weiterhin fest.

mit Umlagecharakter, die etwa ein Viertel des regionalen Durchschnittseinkommens beträgt, soll durch eine Firmenabgabe von 9 Prozent aller Löhne finanziert werden.<sup>40</sup> Diese Basisversorgung wird durch obligatorische individuelle Zahlungen von je 4 Prozent des Bruttogehaltes für Arbeitgeber und -nehmer ergänzt. Diese Vorschläge gelten für alle Unternehmensformen und liegen in der Höhe ihrer Rentenabgabe mit insgesamt 17 Prozent der Löhne deutlich unter dem bisherigen Maximalsatz von 30 Prozent. Die Beitragszahlungen sollen nach einem durchschnittlichen Arbeitsleben von 40 Jahren und einer zehnjährigen Rentenzeit eine Rente in Höhe von 60 Prozent des ehemaligen Einkommens finanzieren.

Probleme bereitet jedoch in der Übergangszeit die Finanzierung der aufgelaufenen Rentenansprüche der bisherigen Betriebsrentenkassen. Ihr Volumen wird auf über 240 Mrd. US\$ geschätzt; dies entspricht etwa einem Drittel des chinesischen Sozialproduktes.<sup>41</sup> Die Mittel müßten durch den Staatshaushalt oder durch den Verkauf von Staatsvermögen aufgebracht werden.

### **Ideal - Aufbau eines Mehssäulensystems**

Theoretisch ist der Aufbau eines formellen Alterssicherungssystems ideal, wenn es sich auf die drei Säulen staatliches Umlageverfahren, Betriebsrente und individuelle Sparpläne stützt. Im Falle asiatischer Schwellen- und Entwicklungsländer, die innerhalb kürzester Zeit mit einer raschen Alterung ihrer Bevölkerung rechnen müssen, sollte diejenige Säule, deren Finanzierung durch diesen demographischen Wandel besonderes gefährdet wird, d.h. das staatliche Umlageverfahren, den geringsten Anteil an der Altersversorgung übernehmen. Glücklicherweise ist das staatliche Umlageverfahren in Asien nur in wenigen Ländern verbreitet. Für China stellt jedoch die bedeutungsmäßige Eindämmung dieser Säule ein erhebliches finanzielles Problem dar, wobei eine staatliche Mindestversorgung (Grundrente oder Sozialhilfe) für den Übergang unerlässlich erscheint.

Als Hauptstandbein für die Altersversorgung bieten sich aufgrund ihrer vielfältigen positiven externen Effekte auf Wirtschaftswachstum und Finanzmarktentwicklung gesetzlich vorgeschriebene Pensionsfonds unter dem Kapitalstockverfahren mit individueller Kontoführung an. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten reichen von nationalen bis betrieblichen Fonds und von staatlichem bis privatem Management. Die Beispiele Singapur und Chile betrachtend, scheint die Konkurrenz verschiedener privat geführter Pensionsfonds ökonomisch am effizientesten zu sein. Die indirekte staatliche Kontrolle über die Zulassung der Fonds und die Anlagerestriktionen für Investitionen kann jedoch auch hier streng ausfallen. Hongkong und Thailand gehen diesen Weg. Für China war dies aus politischen Gründen und wegen der "Altlasten" des bisherigen Systems (noch) nicht zu erwarten. Der Central Provident Fund Singapurs mit seinem staatlichen Management stellt für China eine gangbare Alternative dar, wobei inzwischen jedoch auch Joint-ventures mit privaten ausländischen Fondsgesellschaften nicht ausgeschlossen werden. Hongkong dürfte ähnlich wie

---

40 Das Niveau der angestrebten Rentenleistung der Grundrente basierend auf einem lohnsteuerfinanzierten Umlageverfahren fällt mit etwa 25% tragbar aus [vgl. Vittas (1995) S. 14].

41 Vgl. Seidlitz/Karkowski (1996).



z.T. Shanghai auf dem Festland als Testfall rein privatwirtschaftlich arbeitender Pensionsfonds fungieren. Schließlich hat Beijing der Rentenreform Hongkongs zugestimmt.

Trotz der Tendenzen zum Aufbau formeller Alterssicherungssysteme wird je nach Entwicklungsstand zumindest für die nächsten 20 bis 50 Jahre das Hauptgewicht der Altersversorgung in Asien weiterhin auf der informellen Ebene - d.h. auf der Großfamilie - lasten. Gleichzeitig ist unabhängig von der Art der formellen Altersvorsorgesysteme aufgrund der demographischen Entwicklung die sukzessive Anhebung des Renteneintrittalters auch in Asien zu erwarten.<sup>42</sup>

## Literatur

- Bank Indonesia (1997): "Report for the financial year 1996/97", Jakarta
- CPF (1996): *Central Provident Fund*, CPF Board, Singapore
- Davis, E. Philip (1996): Pension Fund Investments, in: Steil, B. et al.: *The European Equity Markets, the State of the Union and an Agenda for the Millennium*, Royal Institute of International Affairs, London
- De Ryck, Koen (1996): *European Pension Funds, Their Impact on European Capital Markets and Competitiveness*, European Federation for Retirement Provision, London
- Fach, Dirk; Friedrich, Klaus; Piazolo, Marc (1997): *Pension Fund Systems in the world*, Dresdner Bank, Frankfurt
- Fager, Gregory; Das Gupta, Bejoy (1996): "Thailand", *Country Report*, Institute of International Finance, Washington D.C. (25.11.)
- Fang, Yuan; Chuanbin, Wang; Yuhua, Song (1992): "Support for the Elderly in China", in: Kendig, H.; Hashimoto, Akiko; Coppard, Larry C.: *Family Support for the Elderly: The International Experience*, Oxford: Oxford University Press
- Husain, Aasim M. (1995): "Determinants of Private Saving in Singapore", in: Bercuson, Kenneth (ed.): *Singapore, A Case Study in Rapid Development*, Occasional Paper 119, International Monetary Fund
- IMF (1997): *International Financial Statistics*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- James, Estelle (1995): "Die Krise der Altersversorgung", *Finanzierung & Entwicklung* (Juni) S. 4-7
- James, Estelle; Palacios, Robert J. (1995): "Verwaltungskosten der staatlichen und privaten Altersversorgung", *Finanzierung & Entwicklung* (Juni) S. 12-15
- Kupkanchanakul, Avika (1996): "Provident Funds", *Bangkok Bank Monthly Review*, Vol. 37, No. 3, S. 13-20
- Leech, Chad (1996): *Reforming Indonesia's Pension system*, Policy Research Working Paper No. 1677, World Bank
- Lucas, Louise (1995): "Hong Kong Approves Pensions Scheme", *Financial Times* (28.7.1995)
- Mackenzie, G.A. (Sandy) (1995): "Reform der Rentensysteme in Lateinamerika", *Finanzierung & Entwicklung* (März) S. 10-13
- Martin, Linda (1990): "Changing Intergenerational Family Relations in Asia", *The Annals*, 510, S. 102-114
- McCarthy, F. Desmond; Zheng Kongbin (1996): *Population Aging and Pension Systems. Reform Options for China*, Policy Research Working Paper No. 1607, World Bank
- Newman, Michael (1995): "Time Bomb, South Korea's pension fund creates controversy", *Far Eastern Economic Review* (2.3.1995) S. 54-55
- Palacios, Robert J. (1995): *Averting the Old Age Crisis: Technical Annex*, World Bank
- Piazo, Marc (1995) "Demographische Entwicklung erfordert Reform internationaler Rentensysteme" (Teil 1), *Trends* (Juli) S. 13-17
- Piazo, Marc (1996): "Rentensysteme: Schwierigkeiten demnächst auch in Schwellenländern", *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 68, No.2, S. 23-27
- Rohmund, Susanne (1995): "Private Initiative statt Sozialhilfe", *Handelsblatt* (23.2.1995)

42 Vgl. McCarthy/Zheng (1996). In Singapur kann der Rückzug in den Ruhestand ab Januar 1999 erst mit 62 Jahren erfolgen; die schrittweise Anhebung bis 67 Jahre ist geplant.

- Ridding, John (1996): "A Dip in a Tempting Pool", *Financial Times* (20.5.1996)
- Seidlitz, Peter; Karkowski, Boris (1996): "Peking plant ein einheitliches Rentensystem", *Handelsblatt* (4./5.10.1996)
- Silverman, Gary (1995a): "Honour thy father", Cover Story, *Far Eastern Economic Review* (2.3.1995) S. 50-52
- Silverman, Gary (1995b): "Promises, Promises", Cover Story, *Far Eastern Economic Review* (2.3.1995) S. 54
- Silverman, Gary (1995c): "Caged Dreams, Hong Kong Stumbles in Pension Protection", Cover Story, *Far Eastern Economic Review* (2.3.1995) S. 52-53
- Takayama, Noriyuki (1996): "Possible effects of aging on the equilibrium of the public pension system in Japan", *European Economy, Reports and Studies*, No 3, S. 155-194
- United Nations (1992): *Demographic Yearbook*, New York
- United Nations (1993): *The Sex and Age Distribution of the World Populations*, New York
- U.S. Social Security Administration (1993): *Social Security Programs throughout the World - 1991*, Washington D.C.
- Urbitsch, Ch. (1996): "Die Deckungsmittel der betrieblichen Altersversorgung 1994", *Betriebliche Altersversorgung*, No. 1
- Vittas, Dimitri (1993): *Swiss Chileanpore - The Way Forward for Pension Reform*, Policy Research Working Paper # 1093, World Bank, Washington D.C.
- Vittas, Dimitri (1995): *Sequencing Social Security, Pension, and Insurance Reform*, Policy Research Working Paper # 1551, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York