

Alles in und aus einem Topf

Der CPF in Singapur: Bausparkasse, Krankenkasse und Rentenversicherung

von Will Hammelrath

Der Central Provident Fund (CPF) mit seiner gesamten Effizienz ist eine jener Einrichtungen im Stadtstaat, die wie eine Klammer das politische und soziale System zusammenhalten sollen. Eine im internationalen Vergleich sehr hohe Sparrate sowie einer der höchsten Quoten an Wohnungseigentum (derzeit besitzen etwa 90 Prozent aller Singapurere eine eigene Wohnung) haben laut gängiger Meinung aus dem früheren Mangrovensumpf das gemacht, was Singapur heute ist: Eine moderne und wohlhabende Metropole.

Soziale Absicherung — The Singapore Way

1955 ins Leben gerufen, ist der *Central Provident Fund* eine obligatorische Sozialversicherung für nahezu alle Arbeitnehmer in Singapur. Ausnahmen gibt es kaum, denn; nur wer weniger als 50 Singapur-Dollar (derzeit etwa 60 DM) im Monat verdient, braucht sich nicht an dieser gemeinsamen Kasse zu beteiligen. Bei einem Einkommen von mehr als 6.000 Singapur-Dollar monatlich, zahlt man seinen Anteil nur auf der Grundlage dieser Maximalsumme. (Lediglich für ausländische Arbeitnehmer in Singapur gibt es zum Teil andere Regelungen).

Einer der Hauptkritikpunkte am deutschen Rentensystem ist, dass eingezahlte Beiträge nicht für Rücklagenbildung verwendet werden, sondern für Auszahlungen. Dieses auf dem Generationenvertrag beruhende System funktioniert so lange, wie die arbeitende (und einzahlende) Bevölkerung zunimmt, zumindest aber nicht sinkt. Ist dies jedoch der Fall, kann die Höhe zukünftiger Zahlungen nicht mehr garantiert werden.

Einen anderen Weg der sozialen Absicherung verfolgt die Regierung Singapurs: Der CPF führt für jedes seiner Mitglieder ein eigenes Konto. Zu dem vom Arbeitnehmer zu entrichtenden Beitrag muss der Arbeitgeber einen weiteren Anteil lei-

sten, der nicht unbedingt die gleiche Höhe wie der Arbeitnehmerbeitrag aufweist, sondern wie dieser jedes Jahr individuell neu festgelegt wird. Die Summe des unter dem CPF-System angesparten Geldes bildet somit eine ohne staatliche Zuschüsse auskommende, komplett selbstfinanzierte Sozialversicherung.

Aufgaben des CPF

Die Gesamtsumme der anteilmäßig von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu zahlenden Beiträge wird nach einem altersbezogenen Schlüssel auf drei Konten innerhalb des personengebundenen CPF-Kontos verteilt: Den *Ordinary Account*, den *Special Account* und den *Medisave Account*.

Der größte Anteil geht in den *Ordinary Account*, wo er dem Arbeitnehmer teilweise bereits während seiner Berufstätigkeit (d.h. vor Errei-

chen des 55. Lebensjahres) zur Verfügung steht. Genutzt werden kann der *Ordinary Account* vor allem für den Kauf einer Wohnung; daneben kann er aber auch für Ausbildungszwecke, Versicherungsbeiträge, Investitionen (besonders in singapurische Aktien) und Zahlungen für die Altersversorgung naher Angehöriger verwendet werden.

Die Nutzung des *Special Account* unterliegt strengen Auflagen. Erst im Alter von 55 Jahren hat der Arbeitnehmer Zugriff auf den *Special Account*, und zwar vor allem für Pensions- bzw. Rentenzahlungen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass ein Arbeitnehmer bei Ausscheiden aus dem Berufsleben über keine eigenen Mittel verfügt.

Der *Medisave Account* dient zur Abdeckung der Kosten von Krankenhausaufenthalten, die nicht generell in den Krankenversicherungen enthalten sind.

Die Altersversorgung übernimmt der *Retirement Account*. Dieses Konto wird erst bei Erreichen des 55. Lebensjahres eingerichtet; zu diesem Zeitpunkt muss das CPF-Mitglied eine Mindestsumme aus seinem *Ordinary Account* und seinem *Special Account* in diesen *Retirement Account* überführen. Zur Zeit (2000)

Tab. 1: Aufteilung der CPF-Zahlungen auf die verschiedenen Konten (nach Alter)

Alter	Ordinary Account	Special Account	Medisave Account
	in %		
bis 35 J.	24	2	6
36-45 J.	23	2	7
46-55 J.	22	2	8
56-60 J.	9	0	8
61-65 J.	2	0	8
66 J. o.ä.	0	0	7,5

Quelle: www.cpf.gov.sg

Der Autor ist Mitarbeiter des Forschungsvorhabens 'Öffentlicher Wohnungsbau und Stadtentwicklung in Singapur' am Fachbereich Geografie der GH Duisburg.

beträgt die notwendige Mindestsumme 65.000 Singapur-Dollar. Bis zum Jahr 2003 soll dieser Wert jedoch auf 80.000 Singapur-Dollar erhöht werden. Da die Altersversorgung mit dieser Summe als gesichert gilt, kann der Kontoinhaber nach Dekkung der erforderlichen Mindestsumme über weiteres Guthaben im *Ordinary Account* frei verfügen, es also auch in bar abheben (vor Erreichen der Altersgrenze ist dies nur bei dauernder Behinderung oder bei Auswanderung möglich). Die in den *Retirement Account* eingezahlte Mindestsumme kann nun auf drei verschiedene Weisen genutzt werden: Man hat die Möglichkeit eine private Rentenversicherung kaufen, sie im CPF belassen oder auf ein Konto bei einer Bank einzahlen und monatliche Abhebungen tätigen.

Tab. 2: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zum CPF (gilt bis zu einem Alter von 55 Jahren — danach sinken die Beiträge)

Jahr (Auswahl)	Arbeitnehmeranteil	Arbeitgeberanteil	Gesamt
	in % des Gesamtlohns		
1955	5,0	5,0	10,0
1968	6,5	6,5	13,0
1970	8,0	8,0	16,0
1975	15,0	15,0	30,0
1980	18,0	20,5	38,5
1985	25,0	25,0	50,0
1990	23,0	16,5	39,5
1994-98	20,0	20,0	40,0
1999	20,0	10,0	30,0
2000	20,0	12,0	32,0

Quelle: Ministry of Information and the Arts (div. Jahre); www.cpf.gov.sg

Wie aus der Tabelle zu erkennen ist, wurden während der 80er Jahre sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberanteil zum CPF nahezu jedes Jahr erhöht, um die Aufgaben des CPF weiterhin erfüllen zu können. Es fällt auf, dass die CPF-Rate nach 1955 längere Zeit unverändert bei 5,0 Prozent sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer lag und erst ab 1968 angehoben wurde. Dieser Sachverhalt erklärt sich aus der Tatsache, dass die Regierung bei der Einführung des *Central Provident Fund* eine willkürliche Rate beschlossen hatte, die erst allmählich angepasst werden sollte.

Der CPF diene insofern als als finanzpolitisches Instrument, da durch die erzwungene hohe Sparrate

inflationäre Tendenzen vermieden wurden. Die Regierung Singapurs lenkte vor allem in den frühen 80er Jahren mit Hilfe des CPF die Unternehmenspolitik der in Singapur ansässigen internationalen Firmen. Diese Firmen, die nach der Unabhängigkeit von Großbritannien durch ein großes Angebot billiger Arbeitskräfte ins Land gelockten worden waren, wurden auch durch Erhöhung der CPF-Beiträge dazu gebracht, Singapur nun nicht mehr als Niedriglohmland zu betrachten. Es war jetzt nicht mehr lukrativ, arbeitsintensive Billigartikel in Singapur zu produzieren. Um die bereits bestehende Firmenpräsenz, die verkehrsstrategisch günstige Lage Singapurs und die (im Vergleich zur Region) gut ausgebildeten Arbeitskräfte aber weiterhin nutzen zu können, mussten die in Singapur ansässigen internationalen Firmen in moderne Technologien investieren.

Im Jahr 1985 sah sich Singapur mit der stärksten Rezession seit der Unabhängigkeit von Großbritannien konfrontiert, das Bruttosozialprodukt pro Einwohner verzeichnete einen Rückgang um 1,8 Prozent. Die verringerte Wettbewerbsfähigkeit der singapurischen Wirtschaft wurde seitens des Wirtschaftsministeriums auf den hohen Arbeitgeberanteil zum *Central Provident Fund* zurückgeführt, weshalb im April 1986 dieser Arbeitgeberanteil von 25 Prozent auf zehn Prozent zurückgestuft wurde. Gleichzeitig wurde der Arbeitnehmeranteil von 25 Prozent jedoch vorerst beibehalten. Das erste Resultat dieser Maßnahme war, dass sich eine Anzahl von *Housing and Development Board* (HDB)-Wohnungskäufern nicht mehr in der Lage sah, die ausstehenden Zahlungen zur Abtragung des Wohnungsbaudarlehens zu zahlen. Um die Zahlungsfähigkeit dieser HDB-Wohnungskäufer wiederherzustellen, war es von 1986 bis 1988 gestattet, auf die gesamte im CPF angesparte Summe zuzugreifen, also auf den *Ordinary Account* und den *Special Account*. Zusätzlich stellte die Regierung zum ersten Mal in der Geschichte des HDB eine direkte finanzielle Unterstützung in Höhe von drei Millionen Singapur-Dollar zur Verfügung, die in Form von Darlehen an zahlungsunfähige Käufer von Wohnungen gezahlt wurde.

Nachdem bis 1994 der Arbeitgeberanteil am CPF wieder auf 20

Prozent angehoben worden war, und die Gesamtrate wieder 40 Prozent erreicht hatte, setzte die Regierung angesichts der asiatischen Wirtschaftskrise Ende der 90er Jahre erneut der CPF als Instrument zur Intervention ein: Seit April 2000 liegt der Arbeitgeberanteil lediglich bei zwölf Prozent.

Schutz bei Insolvenz

Dem Erhalt einer einmal angezahlten Wohnung bei Zahlungsunfähigkeit während der Phase der Darlehensrückzahlung dienen zwei Maßnahmen: Eine Enteignungssperre für Bewohner von HDB-Wohnungen, sowie eine obligatorische Solvenzversicherung, das im November 1981 als Zusatz zum CPF installierte *Home Protection Insurance Scheme* (HPS). Im HPS müssen alle Käufer von HDB-Wohnungen versichert sein, sofern sie nicht eine vergleichbare Versicherung anderswo abgeschlossen haben oder über ausreichende Mittel zur Deckung des Darlehens verfügen. Das HPS weicht nicht vom Prinzip der Selbstfinanzierung einer Wohnung ab, da es sich komplett aus Beiträgen von HDB-Bewohnern finanziert. Die Fälle, in denen diese Versicherung eine Ausgleichszahlung leistet, sind eng definiert; lediglich bei Tod des Wohnungskäufers vor Tilgung des Darlehens oder dauernder Behinderung des Käufers ist der Versicherungsfall gegeben (dies geschieht jährlich in etwa 1.000 Fällen). Derzeit (6/2000) sind 645.500 CPF-Mitglieder über das HPS versichert; die im HPS angesparte Gesamtsumme beläuft sich auf gigantische 66,2 Mrd. Singapur-Dollar — auf einen Versicherungsnehmer entfallen also etwa 100.000 Singapur-Dollar an Deckung!

Als Kritik an der Verwendung der als Sozialversicherung gedachten Summe des im CPF angesparten Geldes lässt sich sicherlich anführen, dass — insbesondere nach unerwartet hohen Preissteigerungen im öffentlichen Wohnungssektor — vielen Käufern von HDB-Wohnungen bei Erreichen des Rentenalters nicht mehr genügend Geldmittel zur Altersversorgung zur Verfügung stehen. In der Tat sind Fälle eingetreten, in denen die vorzeitige Nutzung der Altersversorgung zu finanziellen Engpässen geführt hat. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Immo-

bilienpreise in Singapur — auch im öffentlichen Wohnungsbau — auf lange Sicht kontinuierlich steigen, so dass der Besitz einer HDB-Wohnung wenn nicht der Spekulation, so doch zumindest der gesicherten Anlage des einmal angesparten Kapitals dienen kann. Zudem gilt seit 1987 das *Minimum Sum Scheme*, welches eine Mindestrücklage vorschreibt. Diese Mindestrücklage kann im CPF belassen, in einer Bank deponiert oder in einer privaten Kapitallebensversicherung investiert werden. Zur Wahrung der Zahlungsfähigkeit im Krankheitsfall gilt für Personen ab 55 Jahren seit dem 1. April 1995 außerdem eine Mindestdeckungssumme für den *Medisave Account* des CPF in Höhe von 18.000 Singapur-Dollar.

Die Bedeutung des CPF für die Gesamtwirtschaft

Der öffentliche Wohnungsbau spielt, ermöglicht durch das Ansparsystem des CPF, eine tragende Rolle bei der Gestaltung einer funktionierenden sozialen Absicherung für die Bevölkerung Singapurs. Zwar ist Selbstfinanzierung einer Wohnung durch den Käufer politische Prämisse für den öffentlichen Wohnungsbau in Singapur — der Käufer einer HDB-Wohnung erhält keine staatlichen Zuschüsse zum Kaufpreis — doch es gibt durchaus staatliche Subventionen. Diese Mittel werden allerdings nicht an den Käufer gezahlt, sondern finden ihre Verwendung beim Bau eines Gebäudes, vor allem bei der Erschließung. Auf diese Weise unterstützt der Staat etwa 25 Prozent aller HDB-Wohneinheiten mit bis zu einem Drittel der Erschließungskosten. Zudem gleicht der Staat am Ende eines jeden Geschäftsjahres das Defizit des *Housing and Development Boards* aus.

Als Kapitalquelle für die Unterstützung des öffentlichen Wohnungsbaus steht der Regierung (in Form eines Darlehens) das im CPF angesparte Kapital zur Verfügung. Die akkumulierte Summe, für deren Verwendung der Staat den Mitgliedern Zinsen zahlt, beträgt zur Zeit (6/2000) 89 Mrd. Singapur-Dollar bei 2,8 Millionen Mitgliedern (entsprechend 88,5 Prozent aller Bürger und *Residents*). Rechnerisch entfallen somit auf jedes CPF-Mitglied 31.786

Singapur-Dollar. Der CPF erweist sich für Staat und Regierung als günstige Kapitalquelle; die angewandten Zinssätze richten sich nach den Guthabenzinsen für Sparkonten der vier größten singapurischen Bankhäuser. Ein Sparer in Singapur kann sein Geld jedoch kaum günstiger bei einer anderen Bank anlegen, wenn man die Steuererleichterungen bei der Kapitalanlage im *Central Provident Fund* berücksichtigt.

Tab. 3: Zinssätze für im CPF angelegtes Geld

Zeitraum	Ordinary + Medisave Accounts	Special + Retirement Accounts
	in %	
1/1999-6/1999	4,41	5,91
7/1999-9/1999	2,50	4,00
10/1999-12/1999	2,50	4,00

Quelle: www.cpf.gov.sg

Die jährlich in den *Central Provident Fund* eingezahlte Geldmenge liegt bei knapp einem Viertel der nationalen Sparrate. Dadurch, dass der CPF einen nicht unerheblichen Teil des Einkommens bindet, wirkt er neben seinen offensichtlichen Aufgaben bei der Kapitalversorgung des Staates und der finanziellen Absicherung der Einzahler als ein Hemmnis für inflationäre Tendenzen.

Tab. 4: Beiträge zum CPF, Gesamtsparrate und Verhältnis CPF/Gesamtsparrate für 1970-1999

Jahr	Beiträge zum CPF	Gesamt- sparrate	Verhält- nis CPF/ Sparrate
	in Mio S\$		in %
1970	156	1.130	13,8
1980	2.296	8.282	27,7
1990	7.174	29.939	24,0
1993	10.089	42.274	23,9
1999	12.829	83.568	15,4

Quelle: eigene Berechnung nach Ministry of Trade and Industr., *Economic Survey of Singapore* (v.J.); Department of Statistics August 1994, S. 99; www.cpf.gov.sg; www.mit.gov.sg

Akzeptanz bei Bevölkerung und Opposition

Das System des *Central Provident Fund* in Singapur ist ein eigenständiger Ansatz zur Lösung der auch im Stadtstaat existierenden Probleme bei der sozialen Absicherung der Bevölkerung. Dieses System

ist nicht nur relativ erfolgreich, es gilt sogar im Ausland als Modell einer gelungenen Versorgungspolitik. Insbesondere Politiker in den USA und in Großbritannien sehen im CPF ein gutes Beispiel dafür, was erreicht werden kann, wenn der Staat sich aus den Aufgaben der sozialen Absicherung zurückzieht und die soziale Absicherung von der Leistungsbeurteilung und Verantwortung des Einzelnen abhängig macht.

Was in den meisten europäischen Ländern, in Deutschland, Dänemark oder Frankreich, für Empörung sorgen würde, der Verweis auf die ausschließliche Verantwortung des Einzelnen, war in Singapur nie ein Politikum. Paradoxiertweise empfinden sich die meisten Einwohner trotz des geringen staatlichen Engagements für die soziale Absicherung nicht von ihrer Regierung im Stich gelassen; im Gegenteil, sie fühlen sich eher über Gebühr kontrolliert. Dieser vermeintliche Widerspruch wird wohl am ehesten verständlich, wenn man die penible Kontrolle des (allerdings selbstfinanzierten) Systems durch den Staat ins Kalkül zieht. In Gesprächen mit Einwohnern Singapurs heißt es zwar häufig, die zwangsweise angesparten Gelder hätten lukrativer anderweitig angelegt werden können, Rufe nach direkter Unterstützung Bedürftiger sind jedoch selten. Die subjektive Zufriedenheit erkennt man auch, wenn man in Gesprächen auf die (existierenden oder befürchteten) Missstände »in der westlichen Welt« angesprochen wird — auf Arbeitslosigkeit, Rentenunsicherheit, Missbrauch von Sozialleistungen.

Kaum geäußerte Kritik von Seiten der Bevölkerung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch in Singapur Bestrebungen gibt, das bestehende System zu verbessern. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme sind begrenzt. Immerhin nennt die oppositionelle National Party folgende Forderungen:

Die CPF-Rate soll noch stärker als bisher an die wirtschaftliche Situation (Inflation, Preissteigerungen) angepasst werden, insgesamt aber auf 15 Prozent Arbeitgeberbeitrag plus 15 Prozent Arbeitnehmerbeitrag reduziert werden, so dass eigenständig Rücklagen für den Krankheitsfall und für die Zeit des Ruhestands gebildet werden können.

Das im CPF angesparte Geld soll nicht für staatliche Projekte als Darlehen zur Verfügung stehen, sondern ausschließlich von den Eigentümern, also den Bürgern, die Einzahlungen geleistet haben, verwaltet werden.

Das *Minimum Sum Scheme* soll abgeschafft werden. So soll den Bürgern die Freiheit gegeben werden, ihr Eigentum eigenverantwortlich zu verwalten, ohne vom Staat gegängelt zu werden.

Der *Medisave Account* soll komplett ersetzt werden durch Zugriffsmöglichkeit auf den CPF naher Angehöriger, um Krankheitskosten zu zahlen.

Es kommt sicher nicht von ungefähr, dass die *National Party* da ansetzt, wo sie den größten Zuspruch erwarten kann: weniger staatliche Kontrolle wird gefordert, mehr Eigenverantwortung geplant. Eine Umsetzung dieser Forderungen würde indes alle positiven Errungenschaften des CPF eliminieren — gewonnen wäre nichts. Diese widersprüchlich erscheinende Ausgangslage ist symptomatisch für Singapur: die starke Hand des Staates wird kritisiert, die zustande gekommenen Errungenschaften werden gelobt.

CPF — Vorbild für alle?

Ein Hauptproblem bei einem sozialem Absicherungssystem nach Art des CPF ist wohl die eingeschränkte Akzeptanz bei der Bevölkerung, die in vielen Fällen eine eigenverantwortliche Verwendung des Einkommens bevorzugen würde.

Zur Akzeptanz dieses Systems in Singapur hat sicherlich die Tatsache beigetragen, dass neben den Arbeitnehmerbeiträgen auch Arbeitgeberbeiträge eingezahlt werden, der Arbeitnehmer also nicht alleine gelassen wird. Auch die fortschreitende Liberalisierung in bezug auf den Einsatz der angesparten Mittel gibt dem Sparer einen Teil der finanziellen Selbstbestimmung zurück, die bei Einführung des CPF als verloren gegangen beklagt wurde.

Probleme der fehlenden Ausgeglichenheit innerhalb der Bevölkerung hat das CPF jedoch nicht vermeiden können; als voll selbstfinanzierte Altersversorgung hängen die Altersbezüge einzig und allein von

dem während der Berufstätigkeit realisierten Einkommen ab. Langzeitarbeitslose (die es auch in Singapur gibt) oder Bezieher geringer Einkommen müssen in der Folge bei Erreichen der Altersgrenze mit äußerst geringen finanziellen Mitteln auskommen. So erklärt sich auch, warum viele Menschen in Singapur noch mit 65, 70 oder sogar 75 Jahren niedrig bezahlte Aushilfsarbeiten an-

siert Wirtschaft und Gesellschaft, die Versorgung im Krankheitsfall stürzt den Einzelnen nicht in den Ruin; dem Staat mit seinen Institutionen steht ausreichend Kapital zur Verfügung, um Infrastruktur- und andere Projekte umzusetzen. Selbst unter Berücksichtigung der genannten Probleme machen sich diese Erfolge gut.

Die Frage, ob das CPF-System auch als Vorbild für andere



Foto: W. Hammele

Die unterschiedlichen Generationen

nehmen müssen, um ein Auskommen zu finden.

Ein anderes mit dem Alter zusammenhängendes Problem ergibt sich aus einer eigentlich positiven Tendenz: Auch in Singapur steigt die durchschnittliche Lebenserwartung kontinuierlich an. Dieser demographische Faktor wurde bei der Implementierung des CPF jedoch unterschätzt, weswegen die angesparten Summen für eine immer längere Zeit reichen müssen.

Immer deutlicher wird Planern wie Bürgern in Singapur zudem, dass die Zeiten einer lebenslangen und ununterbrochenen Beschäftigung vorbei sind. Folgen der Globalisierung sind auch und in besonderem Maße in Singapur zu spüren. Beschäftigungspausen und (Schein-) Selbstständigkeit durch Outsourcing sind keine seltene Randerscheinung mehr, Zeiten ohne Beitragszahlungen werden immer häufiger.

Es lassen sich viele positive Effekte des CPF aufzählen: Die Altersversorgung des Einzelnen ist (mehr oder weniger) gesichert, Singapur hat eine der höchsten Raten in bezug auf Immobilienbesitz weltweit, Aktienbesitz auf breiter Basis stabili-

Nationen erhalten kann, sollte dennoch nicht vorschnell bejaht werden. Der singapurische Weg einer rücklagenfinanzierten Sozialversicherung mag als Modell erhalten für aufstrebende Entwicklungs- und Schwellenländer, die bisher über keine oder nur gering entwickelte soziale Sicherungssysteme verfügen (und auch hier gilt es zu bedenken, dass Singapur aufgrund seiner geringen Größe und seiner mit starker Hand agierenden Regierung viele Vorteile in Hinblick auf die Kontrollierbarkeit installierter Systeme mitbringt).

Für Nationen, die bereits seit geraumer Zeit über ein entwickeltes System zur sozialen Sicherung verfügen, sprechen zu viele demographische, soziale und finanzielle Faktoren gegen den Wechsel auf ein System à la CPF.

Quellen:

Singapore Ministry of Information and the Arts: Singapore — facts and pictures [div. Jahre]
 Singapore Ministry of Trade and Industry: Economic Survey of Singapore [div. Jahre]
www.cpf.gov.sg
www.census.gov.sg
www.mit.gov.sg