

Aufgeschoben, aber unvermeidbar

Debatten zur Rentenreform in Belarus

Aljona Spasjuk, Minsk

Zusammenfassung:

In den letzten Monaten haben sich zahlreiche belarussische Politiker einschließlich Präsident Lukaschenka für eine Erhöhung des Renteneintrittsalters im Lande ausgesprochen. Eine Rentenreform ist angesichts der demographischen Prognosen unvermeidbar. Dabei wird alleine die Anhebung des Rentenalters nicht ausreichend sein. Bisher ist jedoch nicht erkennbar, wann der erklärten Reformabsicht tatsächlich konkrete Taten folgen werden. Denn die Rentenreform ist bei den belarussischen Wählern unbeliebt.

Die Rentenauszahlungen erfolgen in Belarus gegenwärtig aus dem Staatlichen Fonds für den Sozialschutz der arbeitenden Bevölkerung (im Weiteren kurz: Sozialfonds), der sich über die Sozialabgaben der arbeitenden Bevölkerung finanziert. Die Mittel des Sozialfonds werden außerdem für die Zahlung des Erziehungsgelds sowie zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle verwendet. In den letzten Jahren sind die Einnahmen in den Fonds freilich kaum noch ausreichend. Es gab bereits Jahre, in denen zusätzlich Mittel aus dem Staatshaushalt eingesetzt wurden, um alle fälligen Auszahlungen vornehmen zu können. In der derzeitigen angespannten wirtschaftlichen Lage verschärft sich diese Situation weiter, da viele Betriebe Kurzarbeit eingeführt haben und dementsprechend weniger Sozialabgaben zahlen.

Demographische Schere

Rentner stellen derzeit 27 Prozent der gesamten Bevölkerung. Ihr Anteil wächst jedoch fortlaufend: Bis 2030 wird sich der Anteil der Rentner laut den demographischen Prognosen aus dem Wirtschaftsinstitut der belarussischen Akademie der Wissenschaften auf 28,7 Prozent erhöhen und bis 2050 wird sich ein Drittel der Bevölkerung im nichtarbeitsfähigen Alter befinden. Der Anteil der Rentner an der arbeitenden Bevölkerung wird sich 2050 sogar auf deutlich über 50 Prozent belaufen.

Parallel hierzu sinkt die Zahl der arbeitsfähigen Bevölkerung. Das Forschungsinstitut des belarussischen Wirtschaftsministeriums geht davon aus, dass infolge des demographischen Alterungsprozesses es in 2020 etwa 600.000 Menschen weniger im altersfähigen Alter geben wird als heute. Bis 2025 wird sich der Anteil der Menschen im arbeitsfähigen Alter rasant reduzieren, erst in den Jahren 2026–2030 wird sich der demographische Alterungsprozess verlangsamen. Infolge dieses drastischen Rückgangs des arbeitsfähigen Teils der Bevölkerung wird sich ihre demographische Belastung deutlich erhöhen: Kommen derzeit 422 Rentner auf 1.000 arbeitsfähige Personen, so werden

es den vorliegenden Prognosen zufolge in 2030 bereits 576 Rentner sein.

Strukturelles Defizit

Aufgrund dieser Entwicklungen ist zu erwarten, dass der Sozialfonds zukünftig ein strukturelles Defizit aufweisen wird und Probleme bei der Auszahlung der Rente auftreten können, die bisher stets rechtzeitig und in vollem Umfang erfolgt.

Derzeit werden in Belarus 8,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Rentenzahlungen aufgewendet. In den USA beläuft sich ihr Anteil auf 10 Prozent, innerhalb der Europäischen Union auf 13 Prozent des BIP. Diese Differenz erklärt sich u. a. durch das vergleichsweise niedrige Rentenniveau in Belarus, welches durch die Kursverluste der letzten Zeit in Valuta noch weiter gesunken ist. Im Januar 2015 belief sich die durchschnittliche Rente auf 2,9 Mio. Rubel, d. h. etwa 140 US-Dollar. In 2013 lag sie noch bei etwa 230 US-Dollar. Dem entspricht, dass das Lebensniveau im Land insgesamt gesunken ist und auch das Durchschnittsgehalt in Dollar umgerechnet zurückgegangen ist.

In den letzten Jahren betrug die Durchschnittsrente mindestens 42 Prozent des Durchschnittsgehalts für Arbeiter. Zukünftig wird es schwierig sein, dieses Verhältnis aufrechtzuerhalten. Den Schätzungen der Weltbank zufolge wird sich dieser Koeffizient um etwa 10 Prozent verringern. Möglichkeiten zu einer Anhebung des Rentenniveaus existieren praktisch nicht, da die Zahl der Rentner sich jährlich erhöht, während die arbeitende Bevölkerung abnimmt. Dabei erhöht das frühe Renteneintrittsalter die Belastung für die arbeitende Bevölkerung.

Hoher Reformbedarf

Darüber hinaus gibt es ein weiteres Problem: das bestehende Rentensystem diskriminiert die Gruppe der Menschen mit vergleichsweise gehobenem Einkommen. Denn die geltende Berechnungsmethode führt dazu, dass die Rente von Personen, die im Laufe ihres

Lebens hohe Beiträge in den Sozialfonds gezahlt haben, sich kaum von der Rente derjenigen unterscheidet, die während ihres Arbeitslebens nur ein geringes Gehalt bezogen haben.

Ohne eine Reform des Rentensystems wird es nicht möglich sein, die durch demographische und wirtschaftliche Faktoren entstandenen Probleme zu lösen. Der optimale Zeitpunkt für diese Reform wäre in jenen Jahren gewesen, als sich die belarussische Volkswirtschaft dank russischer Subventionen und ausländischer Kredite vergleichsweise gut entwickelte. In der jetzigen Situation, in der das BIP fällt und die Unternehmen nur reduziert arbeiten, ist die Durchführung von entsprechenden Reformen deutlich schwerer.

Bisherige Reformanläufe

Dabei gibt es bereits eine lange Geschichte der Reformdebatten in Belarus. Das erste Konzept zur Rentenreform wurde 1997 erarbeitet, d. h. vor fast 20 Jahren. Das Konzept sah insbesondere eine Umstellung des Finanzierungssystems vor. Demnach werden seit 2003 die Sozialabgaben der Bevölkerung individuell erfasst. Eine Rentenauszahlung erfolgt nur, wenn der Arbeitnehmer über einen Mindestzeitraum in den Sozialfonds eingezahlt hat. Zudem soll die Rentenhöhe in einem direkten Bezug zu den während des Arbeitslebens geleisteten Einzahlungen stehen. Allerdings fällt die Differenz zwischen schlechter und besser Verdienenden hinsichtlich der später erhaltenen Rente weiterhin äußerst gering aus.

Zu den Neuerungen der letzten Zeit gehört die erneute Anhebung der Dauer, in denen Einzahlungen in den Sozialfonds erfolgen müssen. Laut Präsidialerlass Nr. 534 wird die Zahl der Pflichtjahre schrittweise auf 20 Jahre angehoben. Derzeit, d. h. seit 1. Januar 2016 sind es 15 Jahre und sechs Monate. Im letzten Jahrzehnt wurden zudem Diskussionen darüber geführt, dass es ein Sparelement im Rentensystem geben müsse. In 2006 führte das Forschungsinstitut des Arbeits- und Sozialministeriums eine Studie zu diesem Thema durch. Voraussetzung für eine solche Reform ist freilich eine dynamische, stabile Wirtschaftsentwicklung.

Aktuelle Reformdebatte

Die politische Führung bereitet die Bevölkerung sehr vorsichtig auf die unausweichlichen Reformen vor und konzentriert sich dabei auf einzelne Aspekte. Gegenwärtig setzen die staatlichen Vertreter den Akzent in ihren Äußerungen insbesondere auf die Erhöhung des Renteneintrittsalters, welches in Belarus für Frauen bei 55 und für Männer bei 60 Jahren liegt. Dabei geht es zweifellos nicht darum, das Rentenalter umgehend auf 65 Jahre anzuheben, welches in den meisten westeuropäischen Ländern die Altersgrenze darstellt. Dies

liegt auch daran, dass die Lebenserwartung in Belarus deutlich niedriger als in Westeuropa ist. 2014 belief sie sich auf 73,2 Jahre (2013 noch 72,6 Jahre). Den aktuellen Daten zufolge leben Frauen nach Rentenbeginn im Durchschnitt noch über 25 Jahre, Männer hingegen nur 15,3 Jahre.

Fokus Rentenalter

Der Präsidialberater für Wirtschaftsfragen Kirill Rudyj hat vor kurzem vorgeschlagen, als ersten Schritt das Renteneintrittsalter für Frauen und Männer anzugleichen. Hierdurch würde sich seiner Ansicht nach das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums in Belarus erhöhen. Wie Kirill Rudyj in der »Belarussischen Wirtschaftszeitschrift« schrieb, wurde die Fünf-Jahres-Differenz beim Renteneintrittsalter für Frauen und Männer in Belarus 1932 beschlossen und entbehre heute jeglicher wirtschaftlichen Grundlage. Ihm zufolge ist die Gleichstellung der Geschlechter in Bezug auf das Renteneintrittsalter ein Kennzeichen für entwickelte Länder, während in Entwicklungsländern aus unterschiedlichen historischen oder kulturellen Gründen ein unterschiedliches Renteneintrittsalter für Männer und Frauen beibehalten wird.

Die Angleichung des Renteneintrittsalters würde es erlauben, das Defizit des Sozialfonds zu reduzieren, und einen Anstieg des BIP um ein Prozent ab 2019 ermöglichen. Einer Studie des Belarussischen Zentrums für Wirtschaftsforschung und -bildung BEROB aus dem Jahre 2015 zufolge muss das Renteneintrittsalter für Frauen spätestens bis 2020 an das der Männer angepasst werden, um den Sozialfonds stabil zu halten. Angesichts dessen, dass etwa 60 Prozent der Frauen im Alter zwischen 55 und 59 Jahren weiterhin einer Beschäftigung nachgehen, stellt eine schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters für sie keinen wirklichen sozialen Schock dar.

Anschließend müsste dann eine schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters für alle auf 65 Jahre erfolgen, um die finanzielle Stabilität des Rentensystems zu erhalten. Wenn man das Renteneintrittsalter für alle um fünf Jahre anhebt, würde sich laut Einschätzungen des Forschungsinstituts des Wirtschaftsministeriums die Zahl der arbeitsfähigen Bevölkerung um etwa 670.000 Personen erhöhen. Angesichts des derzeitigen niedrigen Renteneintrittsalters und des hohen Anteils an arbeitenden Rentnern hätte eine Erhöhung des Renteneintrittsalters zur Folge, dass die finanzielle Belastung für das Rentensystem signifikant reduziert würde.

Unklarer Zeitplan

Trotz der zahlreichen aktuellen öffentlichen Stellungnahmen von politisch Verantwortlichen zum Thema

Rentenreform plant das Arbeits- und Sozialministerium allerdings nach eigenen Angaben für dieses Jahr keine Anhebung des Renteneintrittsalters. Wahrscheinlich werden auch andere Reformen, die nach Experteneinschätzung notwendig sind, weiter aufgeschoben. Zu den drängenden Problemen, die u. a. in der Studie »Wege zur Vervollkommenung des Rentensystems« des Wirtschaftsinstituts der Akademie der Wissenschaften angesprochen werden, gehören u. a. die bestehenden Möglichkeiten, vorzeitig in Rente zu gehen. So können in Belarus beispielsweise Armeeangehörige sowie viele Mitarbeiter des Komitees für Staatssicherheit, des Innenministeriums und des Katastrophenschutzministeriums bereits mit 45 Jahren in Rente gehen. Zudem ist für Arbeiter in gesundheitsschädlichen Produktionsbereichen (z. B. Kohle-, Metall- und Chemieindustrie) ein früherer Rentenbeginn vorgesehen. Für die absolute Mehrheit derjenigen, die in einem recht jungen Alter Rentenbezüge erhalten, stellt dies vor allem eine Möglichkeit dar, bei einem fortgesetzten Erwerbsleben ihr finanzielles Einkommen zu verbessern.

Weitergehende Reformideen

Die Demographen der Akademie der Wissenschaften haben daher vorgeschlagen, ein für alle Beteiligten transparentes und verständliches System zur Attestierung von Arbeitsplätzen zu schaffen. Dabei soll für Angestellte mit mittlerem Einkommen ein freiwilliges Rentensystem eingeführt werden, in das der Angestellte selbst einzahlt und aus dem er aus eigenem Wunsch auch wieder austreten kann. Um ein solches System zu entwickeln, ist es jedoch erforderlich die Sparinstitute im Land zu verbessern.

Insgesamt sind die meisten Experten der Auffassung, dass die Entwicklung einer kumulativen Komponente des Rentensystems derzeit wichtiger ist als die Frage der Erhöhung des Renteneintrittsalters. Am besten geeignet wäre für Belarus in der jetzigen Phase die Einführung eines Systems der freiwilligen Teilnahme der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber an einem kumulativen Rentensystem.

Reformblockaden

In den Vorschlägen der Wirtschaftsexperten aus der Akademie der Wissenschaften heißt es, dass erstens ein Wertpapiermarkt entwickelt werden müsse, damit Organisationen, die eine Rentenkasse mit Beitrittszahlungen bei sich anlegen, diese Mittel effektiv investieren können. Zweitens muss die makroökonomische Stabilität gewährleistet sein, da eine Akkumulation in einheimischer Währung nur im Falle von Wechselkursstabilität als Sparinstrument dienen kann. Gegenwärtig ist dies eine kaum zu gewährleistende Voraussetzung. Deswegen

konzentrieren sich die Reformdebatten derzeit auf das Renteneintrittsalter als einfacher zu lösendes Problem.

In den staatlichen Medien wird die Erhöhung des Renteneintrittsalters dementsprechend als einzige Variante zur Reform des Rentensystems dargestellt. Die unabhängigen Medien versuchen einen breiteren Blick auf diese Frage zu geben, doch bleibt auch bei diesen Diskussionen als einziger realer Kern die Erhöhung des Renteneintrittsalters übrig.

Zögerlicher Präsident

Präsident Lukaschenka hat bereits mehrmals erklärt, dass das Renteneintrittsalter erhöht werden müsse. Dabei bezog er sich auf die Empfehlung des Internationalen Währungsfonds (IWF). Der IWF verlangt allerdings vor allem strukturelle Reformen und besteht nicht per se auf einer Erhöhung des Rentenalters. Entsprechenden strukturellen Reformen verweigert sich der Präsident jedoch bisher. Im Oktober 2015 erklärte Präsident Lukaschenka, dass die Erhöhung des Renteneintrittsalters »mit den Menschen entschieden« werden müsse. Er beabsichtige daher, sich mit den Bewohnern von Belarus in dieser Frage zu beraten.

Das soziologische Institut der Akademie der Wissenschaften plant im März 2016 eine neue Meinungsumfrage zur Erhöhung des Renteneintrittsalters durchzuführen. Frühere Umfragen des Instituts zeigen, dass die Menschen eine Erhöhung des Renteneintrittsalters grundsätzlich ablehnen, aber Verständnis dafür haben, dass dieser Schritt erfolgen wird. Die meisten noch arbeitenden Menschen haben kein Problem damit, wenn das Renteneintrittsalter um ein Jahr angehoben würde.

Zurückhaltende öffentliche Meinung

Der Meinungsumfrage des Unabhängigen Instituts für sozial-ökonomische und politische Studien (IISEPS) vom Dezember 2015 zufolge sind nur 20,3 % der Befragten mit einer Erhöhung des Renteneintrittsalters einverstanden, während 73,1 % diese Maßnahme ablehnen, weil in diesem Falle »viele den Rentenbeginn nicht mehr erleben« würden. Dabei finden sich Anhänger einer Anhebung des Renteneintrittsalters vor allem in der Gruppe der 18–29-jährigen (23,6 %) und der über 60-jährigen (27,1 %). Dies ist verständlich, da für erstere Gruppe der Rentenbeginn noch eine abstrakte Fiktion ist und für letztere eine Erhöhung des Renteneintrittsalters bereits keine direkten persönlichen Folgen mehr hat. Die geringste Unterstützung ist in der Gruppe der 40–49-jährigen anzutreffen.

Da die Erhöhung des Renteneintrittsalters inzwischen trotz allen Zögerns auch vom Staatsoberhaupt öffentlich unterstützt wird, ist davon auszugehen, dass dieser Schritt über kurz oder lang vollzogen wird.

Dadurch wird sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt kurzfristig entspannen, doch die Probleme der Finanzierung des Sozialfonds bleiben bestehen. Diese können nur mit strukturellen Reformen behoben werden, wie

die Mehrheit der Experten überzeugt ist. Daher wird die politische Führung sich intensiver mit der weiteren Reformierung des Rentensystems beschäftigen müssen.

Übersetzung: Astrid Sahn

Über die Autorin:

Aljona Spasjuk ist Korrespondentin der unabhängigen Nachrichtenagentur BelaPAN in Minsk.

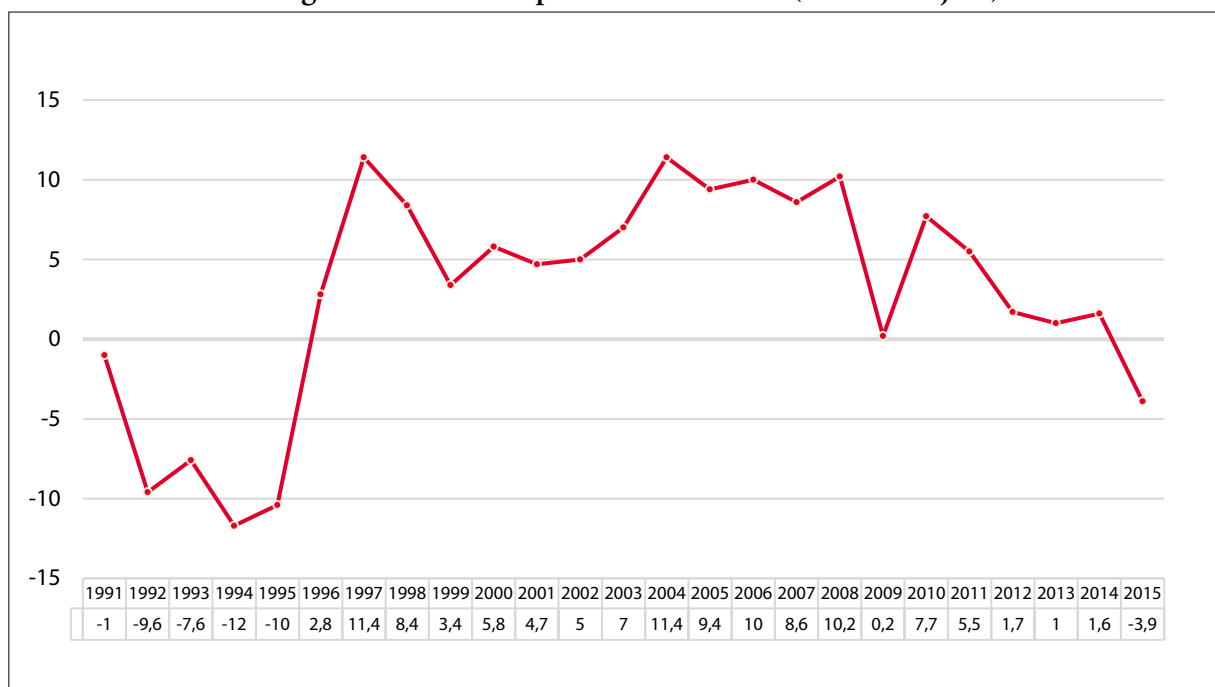
Lesetipp:

Kateryna Bornukova (BEROC): The Inevitable Social Security Reforms in Belarus, Policy Brief, 8.2.2016, <<http://freepolicybriefs.org/2016/02/08/the-inevitable-social-security-reforms-in-belarus/>>.

STATISTIK

Entwicklungstrends der belarussischen Wirtschaft

Grafik 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Belarus (% zum Vorjahr)



Quelle: Nazionalnyj statistitscheskij komitet Respubliki Belarus: Statistitscheskie ezhegodniki Respubliki Belarus s 1991 po 2015 gody; WWP Belarusi w 2015-om godu sokratilsja w dollarach na 27%, <<http://myfin.by/stati/view/5728-vvp-belarusi-v-2015om-godu-sokratilsya-v-dollarach-na-27>>.