„Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt und Rentenversicherung in Argentinien und Chile“

vorgelegt von
Barbara Ruff

Adresse: Schelklystr. 58
69126 Heidelberg
Tel.: 06221/374502

Heidelberg, Januar 2002

Inhalt

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 5

VERZEICHNIS DER TABELLEN 6

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN 8

1. EINLEITUNG 9

2. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG 16

2.1 Die Fertilitätsrate 16

2.2 Die Mortalitätsrate 19

2.3 Modell des demographischen Übergangs 23

2.4 Bevölkerungspyramide 30

2.5 Bevölkerungsentwicklung an Länderbeispielen 34
2.5.1 Bevölkerungsentwicklung in Chile 34
2.5.2 Bevölkerungsentwicklung in Argentinien 37

3. ENTWICKLUNG DES ARBEITSMARKTES 41

3.1 Formeller und informeller Sektor 41
3.1.1 Definition 41
3.1.2 Meßbarkeit 44
3.1.3 Ursachen und Auswirkungen 44

3.2 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung 48
3.2.1 Definition 48
3.2.2 Meßbarkeit 49
3.2.3 Ursachen und Auswirkungen 50

3.3 Entwicklung des Arbeitsmarktes an Länderbeispielen 52
3.3.1 Chile 52
3.3.1.1 Entwicklung der Wirtschaftssektoren 52
3.3.1.2 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung 63
3.3.1.3 Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der Reallöhne 68
3.3.2 Argentinien 80
3.3.2.1 Entwicklung der Wirtschaft und der Wirtschaftssektoren 80
3.3.2.2 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung 87
3.3.2.3 Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der Reallöhne 91

4. ALLGEMEINE DARSTELLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGEN 96

4.1 Voraussetzungen für die Sozialversicherungen 96

4.2 Kriterien für Sozialversicherungen 103

4.3 Gestaltungsprinzipien und Strukturmerkmale von Systemen 106

sozialer Sicherung 106
4.3.1 Die Sozialversicherung nach Bismarck 108
4.3.2 Moderne Systeme sozialer Sicherheit 109

5. FINANZIERUNGSFORMEN DER RENTENVERSICHERUNG 112

5.1 Beurteilungskriterien 112

5.2 Das Umlageverfahren 113
5.2.1 Vorteile des Umlageverfahrens 115
5.2.2 Nachteile des Umlageverfahrens 116

5.3 Das Kapitaldeckungsverfahren 117
5.3.1 Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens 119
5.3.2 Nachteile des Kapitaldeckungsverfahrens 120

5.4 Auswirkungen der Finanzierungsform auf die intergenerative Verteilungsgerechtigkeit 122

5.5 Auswirkungen der Finanzierungsform auf den Kapitalmarkt 127

6. THEORIEN DER RENTENVERSICHERUNG 132

6.1 Allgemeiner Überblick 132

6.2 Das Sozialversicherungsparadoxon nach Aaron 134

6.3 Modelltheoretischer Ansatz bei einer steigenden 140

Lebenserwartung 140
6.3.1 Das Modell 140
6.3.2 Mögliche Anpassung an eine steigende Lebenserwartung 142
6.3.2.1 Anpassungen des Beitragssatzes 142
6.3.2.2 Anpassungen des Rentenalters 143

6.4 Schlußfolgerungen für die Wohlfahrt 145

7. PROBLEME DER SOZIALVERSICHERUNGEN IM ÜBERBLICK 147

7.1 Systeminterne Probleme der Sozialversicherungen 147
7.1.1 Fragmentierung 147
7.1.2 Reife des Systems 149
7.1.3 Beitragshinterziehungen 151
7.1.4 Bürokratie 152

7.2 Sozialversicherungen und Arbeitsmarkt 153
7.2.1 Auswirkungen des Arbeitsmarktes auf die Sozialversiche- 153
rungen 153
7.2.2 Auswirkungen der Sozialversicherungen auf den Arbeitsmarkt 157
7.2.3 Sozialversicherungen und Lohnentwicklung 158

7.3 Sozialversicherungen und Bevölkerungsentwicklung 159

7.4 Sozialversicherungen und Staat 162

7.4.1 Wirtschafts- und Sozialpolitik 162
7.4.2 „Plünderung“ der Reserven der Sozialversicherungen 168
7.4.3 Staatliche Subventionen 169

8. DIE RENTENVERSICHERUNG AN LÄNDERBEISPIELEN 171

8.1 Chile 171
8.1.1 Rentenversicherungen vor der Reform 171
8.1.1.1 Die Ursprünge und Ausdehnung der Rentenversicherungen (bis 1951) 171
8.1.1.2 Beginnende Krise und erste Reformmaßnahmen (1951-1973) 173
8.1.1.3 Rentenversicherungen unter der Militärdiktatur (1973-1981) 178
8.1.2 Die Reform der Rentenversicherung 181
8.1.2.1 Die Einführung der Reform 181
8.1.2.2 Verwaltung 187
8.1.2.3 Kosten 190
8.1.2.4 Investitionen 196
8.1.2.5 Leistungen 199
8.1.2.6 Gebühren/Beiträge 206
8.1.2.7 Finanzierung 208
8.1.2.8 Deckungsgrad 209
8.1.3 Prognosen 213
8.1.4 Exkurs: Auswirkungen der Rentenreform auf den Kapitalmarkt 216

8.2 Argentinien 221
8.2.1 Rentenversicherungen vor der Reform 221
8.2.1.1 Die Ursprünge 1900-1943 221
8.2.1.2 Expansion, Reife und Kollaps des Rentensystems (1943-67) 222
8.2.1.3 Reformversuche und Verwaltung der Krise (1967 - 83) 227
8.2.1.4 Die Rentenversicherung nach der Militärdiktatur (1983-1992) 232
8.2.2 Die Rentenreform 239
8.2.2.1 Einführung der Rentenreform 239
8.2.2.2 Verwaltung 240
8.2.2.3 Kosten 242
8.2.2.4 Investitionen 245
8.2.2.5 Leistungen 246
8.2.2.6 Gebühren und Beiträge 252
8.2.2.7 Finanzierung 252
8.2.2.8 Deckungsgrad 254
8.2.3 Prognose 256
8.2.4 Exkurs: Auswirkungen der Rentenversicherung auf den Kapitalmarkt 260

8.3 Zusammenfassung und Beurteilung der Reformen 261
8.3.1 Politische und historische Aspekte 261
8.3.2 Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Rentenreformen 267
8.3.3 Auswirkungen der Rentenreform auf die Einkommensverteilung 270
8.3.4 Systeminterne Aspekte 273
8.3.5 Demographische Aspekte 278

9. AUSBLICK 281

10. LITERATUR 284

Abkürzungsverzeichnis

- AFJP: Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
- AFP: Administradora de Fondos Previsionales
- AMPO: Aporte Medio Previsional Obligatorio
- ANSES: Administración Nacional de Seguro Social
- BIP: Bruttoinlandsprodukt
- BSP: Bruttosozialprodukt
- bzw.: beziehungsweise
- ca.: circa
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (engl. ECLA) (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik)
- d.h.: das heißt
- EAP: Economic Activ Population
- EMPART: Caja de Empleadores Particulares
- etc.: et cetera
- ILO: International Labor Organization
- INPS: Instituto Nacional de Previsión Social
- IWF: Internationaler Währungsfonds
- JO: Jubilación Ordinaria (normale Rente - Rentenleistung nach konstantem Beitragssatz und mit individueller Kapitaldeckung)
- Mio.: Million
- Mrd.: Milliarde
- PAP: Pensión Adicional por Permanencia (Zusatzrente)
- PBU: Prestación Básica Universal (einheitliche Grundrente)
- PC: Prestación Compensatoria (Kompensationsrente)
- S.N.P.: Sistema Nacional de Previsión
- PEM: Programa de Empleo Minimo
- POJK: Plan Ocupacional para Jefes de Hogar
- PRELAC: Proyeto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
- SAFJP: Superintendencia de AFJP
- SAFP: Superintendencia de AFP
- SIJP: Sistema Integrada de Jubilaciones y Pensiones
- SSS: Servicio de Seguro Social
- UF: Unidad de Fomenta
- z. B.: zum Beispiel

Verzeichnis der Tabellen

Tab.1: Chilenische Säuglingssterblichkeitsziffer, 1980 - 1996 36

Tab: 2: Lebenserwartung in Chile, 1980 - 1996 37

Tab. 3: Lebenserwartung und Säuglingssterblichkeitsziffer in Argentinien, 1980 – 1997 39

Tab. 4: Prozentuale Verteilung der Arbeitskräfte nach Sektoren in Chile (etwa 1980) 59

Tab. 5: Prozentuale Verteilung der Arbeitskräfte nach Beschäftigungskategorie in Chile (etwa 1980) 59

Tab. 6: Verteilung der chilenischen Erwerbsbevölkerung auf Wirtschaftszweige 1975 und 1988 (in %) 61

Tab. 7: Struktur und Zusammensetzung der städtischen Erwerbsbevölkerung, Chile 1970 – 1989 (in %) 66

Tab. 8: Pro-Kopf-Einkommen in Chile in konstanten US$ von 1980 71

Tab. 9: Pro-Kopf-Einkommen in Chile in durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten (in %), 1960 – 1988 72

Tab. 10: Indikatoren der chilenischen Einkommensverteilung, 1969 – 1984 76

Tab. 11: Entwicklung der Reallöhne in Chile, 1970 – 1989 (1980 = 100) 77

Tab. 12: Prozentuale Verteilung der argentinischen Arbeitskräfte nach Sektoren (etwa 1980) 86

Tab. 13: Prozentuale Verteilung der argentinischen Arbeitskräfte nach Beschäftigungskategorie (etwa 1980) 86

Tab. 14: Pro-Kopf-Einkommen in Argentinien (in konstanten US$ von 1980) und in durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten (in %), 1960 – 1988 91

Tab. 15: Verteilung der argentinischen Pro-Kopf-Einkommen, 1974 – 1989 94

Tab. 16: Das alte und neue Rentensystem Chiles 186

Tab. 17: Deckungsgrad der chilenischen Rentenversicherung, 1981 – 1991 (in %) 210

Tab. 18: Chile: Projektion der Erwerbsbevölkerung (EAP) (in 1000) und Beschäftigungsgrad (in %), 1950 – 2025 214

Tab. 19: Anteil der über 65jährigen im Verhältnis zur chilenischen Erwerbsbevölkerung (EAP) (in 1000), 1960 – 2025 215

Tab. 20: Im formellen Sektor beschäftigte und versicherte Erwerbspersonen, 1970 und 1980 (in %) 229

Tab. 21: Wachstumsraten der argentinischen Bevölkerung, eingeteilt in Altersgruppen, 1950 – 2025 (in ‰) 257

Tab. 22: Alterung der argentinischen Gesellschaft der über 60jährigen, 1950 – 2025 (in 1000) 258

Tab. 23: Anteil der über 65jährigen im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung (EAP) in Argentinien, 1960 – 2025 (in 1000) 258

Tab. 24: Erwerbsbevölkerung (EAP) (in 1000) und Beschäftigungsgrad (in %) in Argentinien, 1950 - 2025 259

Verzeichnis der Grafiken

Grafik 1: Schema der Phasen des demographischen Übergangs 25

Grafik 2: Zeitlicher Wandel der Geburten- und Sterberaten in Industrie- und Entwicklungsländern 27

Grafik 3: Stellung der Großräume im demographischen Übergang um 1980 29

Grafik 4: Grundformen von Alterspyramiden 31

Grafik 5: Arbeitslosenquote in Chile, 1989 - 1997 67

Grafik 6: Wachstumsraten des BIP in Chile, 1989 - 1997 73

Grafik 7: Veränderung der chilenischen Reallöhne, 1989 - 1997 79

Grafik 8: Offene städtische Erwerbslosigkeit in Argentinien 1970, 1975 – 87 (in %) 87

Grafik 9: Offene argentinische Arbeitslosenquote, 1989 - 1997 88

Grafik 10: Veränderungen des argentinischen BIP 1989–1997 (in %) 92

Grafik 11: Durchschnittliche argentinische Reallöhne, 1989 - 1997 95

Grafik 12: Anzahl der Versicherten in Argentinien, 1944 - 1955 224

Grafik 13: Sozialversicherte in Argentinien, 1950-1961 226

Grafik 14: Deckungsgrad der Rentenversicherung in Argentinien, 1980-1985 234

Grafik 15: Prozentualer Anteil der Sozialen Sicherheit am argentinischen BIP, 1983 – 1992 (in %) 238

Grafik 16: Das neue argentinische Rentensystem SIJP 247

Grafik 17: Leistungen des neuen argentinischen Rentensystems 250

Grafik 18: Finanzierung des neuen argentinischen Rentensystems 253

1. Einleitung

Die Sicherung des Lebensunterhaltes im Alter ist seit jeher ein wichtiger Bestandteil menschlichen Lebens. Im Laufe der Geschichte wurde die Altersvorsorge zunehmend von den Familien abgetrennt. Damit stiegen in dieser Hinsicht die Ansprüche an den Staat. Die Altersvorsorge stellt eine immer wichtigere Aufgabe der Sozialpolitik dar. Die Rentenversicherung ist somit ein zentraler Bestandteil eines Sozialstaates und übt einen immensen Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen aus.

Diese Dissertation greift einen Themenschwerpunkt heraus, der für Entwicklungsländer zunächst ungewöhnlich klingt - die Überalterung der Gesellschaft und ihre Auswirkung auf die Sozialversicherungen, insbesondere auf die Rentenversicherung. Bei Entwicklungsländern wird allgemein vermutet, daß es sich dort um eine „junge“ Bevölkerung mit einer hoher Geburtenrate handelt. Doch auch in der sogenannten „Dritten“ Welt ist der Trend zu einer immer älter werdenden Bevölkerung nicht von der Hand zu weisen.

Besonders lateinamerikanische Länder wie Argentinien und Chile weisen verstärkt diese Entwicklung auf. Im Gegensatz zur Bevölkerungsentwicklung sonstiger Entwicklungsländer bieten sich bei der Untersuchung der Auswirkungen auf soziale Sicherungssysteme diese Länder aufgrund ihren geringen Geburtenzahlen, der hohen Lebenserwartung und somit der Überalterung der Gesellschaft an. In Argentinien ist dieser Prozeß schon sehr weit fortgeschritten. Anhand von Modellen können Prognosen erstellt werden, wie sich die Bevölkerung in Zukunft entwickelt.

Wird die Bevölkerung immer älter, d.h. liegen eine niedrige Geburtenrate und / oder eine hohe Lebenserwartung vor, wirkt sich das auch auf diverse wirtschaftliche Bereiche aus. Insbesondere sind hierbei Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt festzustellen, da sowohl die erwerbsfähige Bevölkerung

schrumpft als auch die Ansprüche an den Arbeitsmarkt sich ändern. In diesem Zusammenhang wird ausführlich die wechselseitige Beeinflussung zwischen Sozialversicherungen, demographischer Entwicklung und der Entwicklung des Arbeitsmarktes untersucht.

Die Themen werden sowohl allgemein behandelt als auch anhand der Länderbeispiele Chile und Argentinien konkretisiert. An diesen beiden Länderbeispielen läßt sich aufzeigen, daß sich aufgrund der demographischen Entwicklung für die Rentenversicherung doppelt negative Auswirkungen ergeben. Zunächst verursacht der Anstieg der älteren Bevölkerungsanteile eine Belastung der Rentenkassen und durch sinkende Geburtenzahlen wird es zukünftig immer weniger Beitragszahler geben. Außerdem entziehen die hohen Arbeitslosenzahlen und der steigende informelle Sektor dem Sozialversicherungssystem zusätzlich Beiträge.

Die Bevölkerungsentwicklung ist aber nur als eine Ursache für die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu sehen - auch die hohe Auslandsverschuldung hat zu den erheblichen Umbrüchen beigetragen, worauf im Rahmen dieser Dissertation aber nicht weiter eingegangen wird. Die Probleme verschärften sich 1982 durch die Zahlungsunfähigkeit Mexikos, wodurch die anderen hochverschuldeten lateinamerikanischen Länder mit in die Krise gestürzt wurden.

Während Anfang der 70er Jahren der Keynesianismus das führende Paradigma war, setzte sich aufgrund der Wirtschaftskrise in den 80er Jahren der Neoliberalismus durch. Internationale Finanzierungsinstitute übertrugen den Neoliberalismus auf die Entwicklungsländer. Es folgte eine umfassende Reform der Wirtschaftspolitik. Ein wichtiger Punkt war die Privatisierungen der Staatsbetriebe, von denen auch die Sozialversicherungen nicht ausgeschlossen waren. Allerdings war dieser Paradigmenwechsel für die lateinamerikanischen Staaten nicht so unproblematisch wie für die Industrieländer, da in Lateinamerika in der Regel sowohl ein moderner als auch ein traditioneller Sektor besteht. Konsequenzen waren ein massiver

Anstieg der Arbeitslosenquote und des informellen Sektors, wodurch den Sozialversicherungen weitere Beiträge verloren gingen. Sozialversicherungen sind insbesondere vor diesem Hintergrund immer auch als Spielball der Politik zu betrachten.

Im Zuge des Neoliberalismus ist in Chile die Privatisierungspolitik am weitesten fortgeschritten. Privatisiert wurde neben etlichen Staatsbetrieben auch das Rentensystem. Das private Rentensystem Chiles, das eine Mischung aus privater Verwaltung und staatlicher Auflagenpolitik beinhaltet, dient derzeit auch in anderen Staaten als Vorbild einer Privatisierungspolitik, wie z.B. in Argentinien. In Ländern, die vor der Aufgabe stehen, eine Umstrukturierung von Staat und Wirtschaft mit Blick auf eine Liberalisierung und externe Öffnung vorzunehmen, wird Chile um den Startvorteil beneidet, weil hier viele dieser Reformen - mit hohen politischen und sozialen Kosten verbunden - bereits während der Militärherrschaft durchgeführt wurden. Mit der Privatisierung der Rentenversicherung war auch ein Wechsel vom Umlageverfahren zum individuellen Kapitaldeckungsverfahren verbunden.

Der ständig steigende Anteil der älteren Bevölkerungsgruppe, der negative Einfluß hoher Arbeitslosenquoten und der steigende Grad der Informalisierung des Arbeitsmarktes in Lateinamerika wecken sowohl bei den Rentnern als auch bei den Beitragszahlern Ängste. Sinkt das Vertrauen der jüngeren Bevölkerung in das Rentensystem, beeinträchtigt dies die Bereitschaft, immer höhere Beiträge in das aus ihrer Sicht unrentable Rentensystem zu investieren. Folge davon ist ein verstärkter Druck auf die Rentenversicherungen.

Obwohl die Sozialversicherungen in Lateinamerika die fortschrittlichsten der Entwicklungsländer sind, können sie im Moment wenig zur Linderung der sozialen Kosten der Wirtschaftskrise und des Anpassungsprozesses beitragen. Die sozialen Sicherungssysteme sollten sowohl Sozialversicherungen als auch öffentliche Unterstützungen für den Teil, der nicht durch

Sozialversicherungen abgedeckt ist, sowie öffentliche Gesundheits- und andere soziale Dienstleistungen umfassen. Somit ist auch weiterhin der Staat in einem hohen Ausmaß gefordert.

Zentrale Fragestellung der Dissertation ist, ob es angesichts der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung überhaupt möglich gewesen wäre, das Umlageverfahren bei der Rentenversicherung beizubehalten. Dies führt zu der weitergehenden Frage, mit welchen Konsequenzen sowohl die Beibehaltung des Umlageverfahrens als auch der Wechsel zum Kapitaldeckungsverfahren verbunden wären bzw. sind.

Im zweiten Kapitel wird die Bevölkerungsentwicklung zunächst allgemein dargestellt. Grundlegend dafür sind die verschiedenen Formen der Fertilitäts- und Mortalitätsraten, ihre unterschiedliche Bedeutung und ihr Zusammenspiel. Besonderes Augenmerk liegt hier auf dem Modell des demographischen Übergangs, das vielfach zu Aussagen über die Bevölkerungsentwicklung herangezogen wird. Zur Diskussion steht dabei, inwiefern diese Prognosen für Entwicklungsländer standhalten können. Ebenso ausschlaggebend wie das Modell des demographischen Übergangs ist hierfür die Darstellung von Bevölkerungspyramiden. Allein an der Form der Pyramide lassen sich zukünftige Bevölkerungsentwicklungen ablesen, da sich Veränderungen bei Fertilität und Mortalität als Echoeffekt fortsetzen. Die demographische Entwicklung von Argentinien und Chile folgt am Ende des Kapitels.

Kapitel drei widmet sich der Definition von formellem und informellem Sektor, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Im Hinblick auf Entwicklungsländer müssen diese Begriffe teilweise anders definiert werden als in Industrieländern, da es sowohl Probleme bei der Meßbarkeit als auch bei der Abgrenzung gibt. Speziell in Lateinamerika ist davon auszugehen, daß Arbeitslose nicht in diesem Ausmaß registriert werden und diese Daten schwer meßbar sind. Folglich findet man selbst bei offiziellen Statistiken erhebliche Unterschiede hinsichtlich dieser Daten. Die gegenseitige Ab-

grenzung der einzelnen Begriffe ist insofern schwierig, weil Unterbeschäftigung und informeller Sektor Hand in Hand gehen. Ebenfalls greifen formeller und informeller Sektor ineinander. Weiterhin werden in diesem Kapitel die Vor- und Nachteile des informellen Sektors aufgezeigt. Eine Konkretisierung der aufgezeigten Aspekte folgt im Anschluß daran an den Länderbeispielen Argentinien und Chile, wobei insgesamt auf die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder eingegangen wird.

Eine allgemeine Darstellung der Sozialversicherungen findet sich in Kapitel vier. Zunächst werden die Voraussetzungen für die Entstehung der Sozialversicherungen aufgezeigt. Als erster Punkt ist hier die Industrialisierung zu nennen, wodurch sich mächtige Interessengruppen bilden konnten. Man versuchte, diese in den Staat einzubinden. Da die Industrialisierung negative Auswirkungen auf den Familienverband als soziale Institution hatte, wurde der Ruf nach staatlicher sozialer Sicherung immer lauter. Allerdings ist diese staatliche soziale Sicherung daran geknüpft, daß die Versicherten in der Lage und auch gewillt sind, regelmäßig Versicherungsbeiträge zu zahlen, was in Entwicklungsländern fraglich ist. Als einzige Option bleibt hier die Einführung einer Zwangsversicherung für einen möglichst breiten Personenkreis. Problematisch in Entwicklungsländern ist ebenfalls, daß für das Funktionieren einer Versicherung sowohl die entsprechenden Institutionen als auch funktionierende Kapital- und Versicherungsmärkte vorhanden sein müssen. Als weitere Kriterien sind Garantien für spätere Versicherungsleistungen, die Koordination zwischen den verschiedenen Versicherungsinstituten und eine effektive Arbeitsweise zu nennen. Grundsätzlich kann man zwischen den beiden Gestaltungsprinzipien der Sozialversicherung differenzieren: der Ausrichtung an Bismarck und zum anderen das Beveridge-Modell, die beide hier kurz aufgeführt werden.

Kapitel fünf handelt von der Finanzierungsform der Sozialversicherungen. Sowohl das Kapital- als auch das Umlageverfahren werden hier mit ihren Vor- und Nachteilen dargestellt. Als wichtiger Gesichtspunkt wird dabei die

intergenerationale Verteilungsgerechtigkeit der gewählten Finanzierungsform herausgegriffen. Am Schluß des Kapitels erfolgt ein Exkurs über die Auswirkungen der Finanzierungsform auf den Kapitalmarkt und das Sparverhalten.

Im sechsten Kapitel wird aus theoretischer Sicht die Frage beantwortet, ob die Wahl des Umlage- oder des Kapitaldeckungsverfahrens von Vorteil ist. Dazu wird zunächst das Sozialversicherungsparadoxon von Aaron herangezogen. Die weiterführende Analyse hinterfragt, ob das Umlageverfahren bei Alterung der Gesellschaft überhaupt aufrecht zu erhalten ist. Diese Fragestellung wird zuerst mit steigenden Beitragssätzen und im zweiten Schritt durch eine Anpassung des Rentenalters überprüft.

Kapitel sieben setzt sich allgemein mit den Problemen der Sozialversicherungen auseinander. Der erste Teil handelt von systeminternen Schwierigkeiten. Als Stichworte sind hier Fragmentierung und Reife des Systems sowie Beitragshinterziehungen zu nennen. Hinzu kommt eine bürokratische Struktur, die trotz hohem finanziellen und personellen Aufwand nicht dazu in der Lage ist, das System zu verwalten. Die wechselseitigen Auswirkungen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungen sind Thema des nächsten Abschnitts. Sozialversicherungen sind in der Regel an formelle Beschäftigungsverhältnisse geknüpft und setzen Vollbeschäftigung voraus, um einen hohen Deckungsgrad zu erreichen. Insbesondere der informelle Sektor und die Landbevölkerung bleiben von diesem System ausgeschlossen. Andererseits beeinflussen die Sozialversicherungen den Arbeitsmarkt. Der dritte Abschnitt stellt die Zusammenhänge zwischen Lohnentwicklung und Sozialversicherungen dar. Sinken die Reallöhne, wirkt sich das negativ auf die Einnahmen der Sozialversicherungen aus, da sich diese als prozentualer Anteil am Einkommen berechnen. Ebenfalls wirkt sich die zunehmende Überalterung der Gesellschaft negativ auf die Sozialversicherungen aus, da immer weniger Erwerbspersonen auf einen Rentner entfallen. Abschließend wird das Verhältnis der Sozialversicherung zum Staat betrachtet. Der Staat nimmt über die Wirtschafts- und So-

zialpolitik als Geldgeber in Form von Transferleistungen Einfluß auf die Sozialversicherungen, doch andererseits hat er die Fonds auch zu Quersubventionierungen und zur Finanzierung des Haushaltsdefizits verwendet.

Der Schwerpunkt der Dissertation liegt auf dem achten Kapitel, in dem die Entwicklung der Rentenversicherungen an den Länderbeispielen Chile und Argentinien aufgezeigt wird. Dabei wird auch der politische Hintergrund der Länder einbezogen. Besonders ausführlich werden die vollzogenen Reformen der Rentenversicherung dargestellt.

Ausgeklammert bleiben in dieser Dissertation die sonstigen Sozialversicherungen wie Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherungen. Ein Großteil der im Folgenden gemachten Angaben bezieht sich auf teilweise widersprüchliche Daten. Zu vermuten sind hier Probleme bei der statistischen Erhebung, aber auch der politische Hintergrund des jeweiligen Autors dürfte eine Rolle gespielt haben. Im Rahmen dieser Dissertation werden diese verschiedenen Aspekte dargestellt.

2. Bevölkerungsentwicklung

2.1 Die Fertilitätsrate

Die Vielzahl von Begriffen zur Darstellung von Fruchtbarkeit werden im Rahmen dieser Arbeit nur kurz dargestellt. Fruchtbarkeit und Fertilität werden weitgehend synchron verwendet.[1]

Zuerst wird die rohe Geburtenrate als einfachste Version erläutert. Dabei wird die Zahl der Lebendgeborenen eines Jahres (B) auf die mittlere Bevölkerungszahl (P) des gleichen Jahres bezogen[2]:

$b = B/P * 1000$

Die weiteren Fertilitätsmaße stehen nicht in Relation zur Gesamtbevölkerung, d.h. „nicht beteiligte" Teilmassen werden ausgegliedert. International verwendet man auch die allgemeine Fruchtbarkeitsrate (AFR), bei der man die Zahl der Lebendgeborenen innerhalb eines Jahres auf 1000 Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 45 bzw. zwischen 15 und 49 Jahren bezieht.[3]

$AFR = B/P^{w15-49} * 1000$

wobei: B = Anzahl der Lebendgeborenen eines Jahres

P^{w15-49} = Anzahl der Frauen im Alter von 15-49 Jahren

Tiefergehende Einblicke verschaffen altersspezifische Fruchtbarkeitsraten, bei denen die Zahl der Lebendgeborenen von Frauen einzelner Altersklassen (häufig 5 Jahrgänge zusammengefaßt) innerhalb eines Kalenderjahres ermittelt werden. Allerdings ist die Verwendung altersspezifischer

[1]Unter Fertilität wird die biologische Fähigkeit verstanden, Kinder zu zeugen, unter Fruchtbarkeit die fallweise Realisierung dieser Fähigkeit. Vgl. Mueller, U.: Bevölkerungsstatistik und Bevölkerungsdynamik. Berlin, New York 1993, S.154
[2]Vgl. Zwer, R.: Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik. München 1985, S.52
[3]Vgl. Gabler-Wirtschaftslexikon, 13. Auflage. Wiesbaden 1992, S.1116

Fruchtbarkeitsraten relativ umständlich und läßt nur begrenzt Vergleiche zu. Deswegen ist es zweckmäßig, diese zur totalen Fruchtbarkeitsrate (TFR) zusammenzufassen.

$$TFR = \sum_i B^i/P^{wi} * 1000$$

wobei:

B^i = Anzahl der Lebendgeborenen von Müttern der i-ten Altersklasse

P^{wi} = Anzahl der Frauen der i-ten Altersklasse

Dieser Index ist unabhängig vom Altersaufbau der Bevölkerung. Es wird von 1000 Frauen je Altersjahrgang ausgegangen. Er gibt als Fertilitätsmaß an, wieviel Kinder von einer Gruppe von Frauen eines Jahrganges (einer Kohorte) geboren werden, wenn man die Fruchtbarkeitsverhältnisse eines bestimmten Kalenderjahres zugrunde legt und die Sterblichkeit nicht berücksichtigt.[4]

Mit der Berechnung von Bruttoreproduktionsraten (BRR) soll eine Aussage darüber erfolgen, wie weit die für einen bestimmten Zeitraum ermittelten altersspezifischen Fruchtbarkeitsraten ausreichen, um langfristig den Bestand einer Bevölkerung zu sichern. Die Bruttoreproduktionsrate (BRR) basiert auf der Zahl weiblicher Geburten von Frauen einzelner Altersklassen. Die Sterblichkeit bleibt, wie bei allen anderen bisher dargestellten Fertilitätsraten, dabei unberücksichtigt.

$$BRR = \sum_i b^{wi} \quad mit\ b^{wi} = (B^{wi}/P^{wi}) * 1000$$

wobei:

B^{wi} = Anzahl der weiblichen Lebendgeborenen von Müttern der i-ten Altersklasse

P^{wi} = Anzahl der Frauen in der i-ten Altersklasse

b^{wi} = Anzahl der weiblichen Lebendgeborenen von Müttern der i-ten Altersklasse je 1000 i-jähriger Frauen

Da die Geburten- und Sterberaten einer Bevölkerung maßgeblich vom jeweiligen Altersaufbau bestimmt sind, ist es für Aussagen über die wahrscheinlich künftige Bevölkerungsentwicklung erforderlich, diese explizit einzubeziehen. Berücksichtigt wird die Sterblichkeit erst bei der Nettoreproduktionsrate (NRR). Diese hat den Wert 1000, wenn eine Frauengeneration genau durch ihre Töchter ersetzt wird, was langfristig eine Stagnation der Bevölkerung bedeutet. Liegt die NRR über 1000, wächst die Bevölkerung. Bei einem Wert unter 1000 handelt es sich um eine schrumpfende Bevölkerung.

$$NRR = \sum_i a^i * b^{wi} \quad \text{mit } a^i = L_i/L_0$$

wobei:

a^i = Überlebenswahrscheinlichkeit eines Neugeborenen bis in die Altersklasse i

L_0 = Anfangsbestand einer Population

L_i = Anzahl der von ihrer Geburt bis mindestens zum Alter i überlebenden Personen

Eine weitverbreitete Hypothese geht davon aus, daß sich im internationalen Vergleich die Höhe der Geburtenrate umgekehrt proportional zum Stand der wirtschaftlichen Entwicklung verhält. Das spricht zunächst für die aus der europäischen Erfahrung abgeleitete Anschauung, daß sich mit dem Übergang von der ländlich-agraren zur städtisch-industriellen Gesellschaft und der damit einhergehenden Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse auch eine Beschränkung der Geburten einstellen wird. Dagegen bestehen jedoch zwei Haupteinwände: Aus der Tatsache, daß die Verminderung der Fertilität in Europa unter sehr verschiedenen sozialen Bedingungen einsetzte, läßt sich schließen, daß man auch im Hinblick auf die Entwicklungsländer keine notwendigen und hinreichenden Vorbedingungen für einen Fruchtbarkeitsrückgang nennen kann. Aber auch die in

[4]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.402, 403

den Entwicklungsländern selbst durchgeführten Studien, die versuchen, Zusammenhänge zwischen dem Fertilitätsniveau und dem sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand nachzuweisen, führten nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen.[5] Die wirtschaftliche Entwicklung hat großen Einfluß, jedoch ist ein Rückgang der Geburtenrate in Ländern mit sehr ungleichen wirtschaftlichen Verhältnissen anzutreffen. Wichtig ist auch das Ausmaß der Veränderung eines für die Fruchtbarkeit bedeutsamen Faktors. Erst nach dem Überschreiten einer bestimmten Schwelle werden im allgemeinen Auswirkungen faßbar.[6] Die Geburtenraten in verschiedenen Ländern unterscheiden sich ebenfalls erheblich aufgrund unterschiedlicher historischer und kultureller Ausgangspunkte, dem jetzigen Stand der Entwicklung und dem bisherigen Rückgang der Geburtenraten.[7]

2.2 Die Mortalitätsrate

Wie bei den Fertilitätsraten gibt es verschiedene Arten von Sterbe- bzw. Mortalitätsraten. Zunächst wird auch hier auf die rohe Sterberate eingegangen. Sie setzt die Zahl der Todesfälle innerhalb eines Zeitraumes (gewöhnlich eines Jahres) in Beziehung zur Bevölkerung des jeweiligen Gebietes.

$m = D/P * 1000$

wobei:

m = rohe Sterberate

D = Sterbefälle innerhalb eines Jahres

P = durchschnittliche Bevölkerung des betreffenden Jahres[8]

[5]Vgl. Bähr, J.: Bevölkerungswachstum und Wanderungsbewegungen in Lateinamerika. In: Gormsen, E.; Lenz, K. (Hrsg.): Lateinamerika im Brennpunkt. Berlin 1987, S.120

[6]S. zu Einflußfaktoren der Geburtenrate Abschnitt 2.3

[7]Vgl. Ashurst, H.; Balkaran, S.; Casterline, J.B.: Socio-economic Differentials in Recent Fertility. Voorburg 1984 (International Statistical Institute, World Fertility Survey, Comparative Studies 42), S.7

[8]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.329. Bolte, K. M.; Kappe, D.; Schmid, J.: Bevölkerung. Opladen 1980, S.19

Bei der rohen Sterberate wird die Zahl der Todesfälle auf die Gesamtbevölkerung bezogen. Folglich findet die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Alter, Geschlecht, Familienstand und anderen Merkmalen keine Berücksichtigung. Zur Beurteilung der Mortalitätsunterschiede zwischen verschiedenen Ländern und Regionen ist die rohe Sterberate nur wenig geeignet, da sie ganz entscheidend von der Alterszusammensetzung der Bevölkerung beeinflußt wird. Das gilt insbesondere für einen Vergleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.[9]

Eine weitere Darstellung bietet die altersspezifische Sterberate[10]:

$m_i = D_i / P_i * 1000$

wobei:

m_i = Sterberate der i-ten Altersklasse

D_i = Anzahl der Todesfälle in der Altersklasse innerhalb eines Jahres

P_i = Bevölkerungsbestand der Altersklasse i

Diese Darstellung vermittelt erheblich mehr Informationen. Für die Verwertung der Daten können sich jedoch Schwierigkeiten daraus ergeben, daß die Vielzahl der Angaben eine Übersicht erschwert und auch nur begrenzt Vergleiche zuläßt.

Um Daten vergleichbar zu machen, ist eine Standardisierung vorzunehmen. Das Prinzip besteht darin, daß man für zeitliche oder räumliche Vergleiche den Bevölkerungsaufbau zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. eines dafür ausgewählten Landes oder einer anderen Raumeinheit als „Standard“ zugrunde legt und die altersspezifischen Mortalitätsraten der zu beobachteten Bevölkerung auf den Altersaufbau dieser Standardbevölkerung bezieht.

[9] Vgl. Bähr, J.: Bevölkerungswachstum und Wanderungsbewegungen in Lateinamerika. In: Gormsen, E.; Lenz, K. (Hrsg.): Lateinamerika im Brennpunkt. Berlin 1987, S.114

[10] Vgl. Zwer, R.: Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik. München 1985, S.55

Standardisierte Sterberate[11]:

$$m_s = \sum_i (m_i * P_{si})/P_s$$

wobei: m_s = standardisierte Sterberate

m_i = Sterberate der i-ten Altersklasse der beobachteten Bevölkerung

P_s = Standardbevölkerung

P_{si} = Personen in der jeweiligen Altersklasse der Standardbevölkerung

Durch die standardisierte Sterberate können Zustände und deren Veränderungen verdeutlicht werden. Bei ihrer Verwendung ist jedoch zu berücksichtigen, daß die jeweiligen Zahlen maßgeblich von der Wahl der Vergleichsbevölkerung abhängig sind und deshalb für die Beantwortung vieler Fragen nicht herangezogen werden können.

Eine weitere wichtige Darstellungsmöglichkeit sind Sterbetafeln. Sie stellen eine umfassende Kennzeichnung der Sterblichkeitsverhältnisse einer Bevölkerung dar. Sie enthalten drei Teile mit unterschiedlichem Informationsgehalt: 1. die Absterbeordnung, 2. die Sterbewahrscheinlichkeit und 3. die durchschnittliche (fernere) Lebenserwartung als zentrale Größe. Darunter ist die Zahl der Jahre, die Neugeborene oder Personen bestimmten Alters durchschnittlich noch zu leben haben, zu verstehen.[12]

Um den Einfluß des Altersaufbaus der Bevölkerung auszuschließen, werden altersspezifische Sterbeziffern benutzt. Diese geben die Zahl der Gestorbenen eines Jahrgangs bezogen auf 1000 Lebende gleichen Alters und gleichen Geschlechts an. Die altersspezifischen Sterbeziffern bestimmen die Lebenserwartung. Ausgehend von einem bestimmten Alter

[11]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.332

[12] Vgl. Zwer, R.: Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik. München 1985, S.57, 58

wird festgelegt, wie viele Jahre die Gesamtheit der Personen in diesem Alter und mit diesem Geschlecht im Durchschnitt leben wird. Dividiert durch den Ausgangsbestand wird die durchschnittliche Lebenserwartung berechnet, d.h. der Durchschnitt wird als arithmetisches Mittel über alle gleichaltrigen und gleichgeschlechtlichen Personen gebildet.[13]

Die zur Zeit im internationalen Rahmen registrierten Sterberaten weisen nach wie vor bedeutende Unterschiede auf, obwohl sich diese besonders infolge nachhaltiger Verbesserungen der medizinischen Versorgung in zahlreichen Ländern im Laufe der letzten Jahrzehnte verringert haben. Ein Teil der bestehenden Gegensätze läßt sich auf die jeweilige Altersstruktur zurückführen. Entscheidend sind jedoch meist die gänzlich verschiedenartigen Lebensbedingungen der Menschen in wirtschaftlicher, sozialer, technischer und kultureller Hinsicht. Selbstverständlich kommt dem Entwicklungsstand des Gesundheitswesens ebenfalls große Bedeutung zu. Alle diese Bedingungen haben nicht allein Einfluß auf das allgemeine Sterblichkeitsniveau, sie wirken sich ebenso auf die geschlechts- und altersspezifische Sterblichkeit aus.[14] Um internationale Vergleiche der Sterblichkeit ziehen zu können, müssen ebenfalls Daten vorhanden sein, die einheitlichen Kriterien unterliegen.

Die Frage nach Zusammenhängen zwischen wirtschaftlichem Entwicklungsstand und Lebenserwartung führen zu einer deutlich positiven Antwort, sofern man sich auf statistische Angaben über das Bruttosozialprodukt von Staaten stützt oder andere verfügbare Indikatoren für die wirtschaftliche Lage einer Bevölkerung heranzieht. Doch auch hierbei spielt die wirtschaftliche Situation eines Landes sicher nicht die allein entscheidende Rolle für die Sterblichkeit.[15]

[13]Vgl. Ritter, U.P.; Hohmeier, J.: Alterspolitik. Eine sozio-ökonomische Perspektive. München 1999, S.20
[14]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.338
[15]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.333, 394

2.3 Modell des demographischen Übergangs

Ein häufig verwendetes Modell in der Bevölkerungsgeographie ist das Modell des demographischen Übergangs, in dem die Muster und die Höhe der Sterbe-, Geburtenraten und Wanderungsbewegungen in einem komplexen System in Zusammenhang gebracht werden.[16] Es soll Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit erklären und zukünftige Trends prognostizieren.[17]

Definiert man den Begriff Bevölkerung als einen Zustand, so ist darunter die Summe der Einwohner eines Gebietes zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verstehen.[18] Die Bevölkerung der Erde inklusive aller ihrer Teilräume verändert sich ständig sowohl nach ihrer Zahl als auch nach ihrer Zusammensetzung. Dafür maßgeblich sind im Globalen die natürlichen Bevölkerungsbewegungen.

Ob die Bevölkerung eines Landes wächst, zahlenmäßig gleich bleibt oder schrumpft, hängt vom Zusammenwirken der Geburten- und Sterberate einerseits, und den Wanderungen über die Gebietsgrenzen andererseits ab. Die Differenz aus Geburtenzahlen und Sterbefällen ergibt somit den Geburtenüberschuß bzw. das Geburtendefizit (Geburtenbilanz) innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Die so ermittelte und für Vergleiche allgemein verwendete Kennziffer der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburtenbilanzziffer, rohe Rate des natürlichen Bevölkerungswachstums) kann allerdings auf ganz unterschiedlichen Kombinationen von Geburten- und Sterberaten beruhen, so daß es für die Beurteilung der gewöhnlich auf ein Jahr bezogenen Veränderungen vorteilhaft sein kann, zusätzlich die Summe beider Werte zu berechnen. Sie wird als demographische Umsatzziffer bezeichnet.

[16]Vgl. Woods, R.: Theoretical population geography. New York 1982, S.158
[17]Vgl. Loschky, D.J.; Wilcox, W.C.: Demographic Transition: A Forcing Modell. Demography 11, 1974, S.215
[18]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.26

Um die Bevölkerung zu einem Zeitpunkt t + n festzustellen, wird die Bevölkerung zum Zeitpunkt t als Basis herangezogen. Hinzu kommt die natürliche Bevölkerungsbewegung und der Wanderungssaldo. Formal dargestellt wird dieser Zusammenhang in der demographischen Grundgleichung:

$$P_{t+n} = P_t + B_{t,t+n} - D_{t,t+n} + NM_{t,t+n}$$

wobei:

P_t = Bevölkerung zum Zeitpunkt t

P_{t+n}= Bevölkerung zum Zeitpunkt t+n

$B_{t,t+n}$ = Zahl der Geburten zwischen t und t+n

$D_{t,t+n}$ = Zahl der Sterbefälle zwischen t und t+n

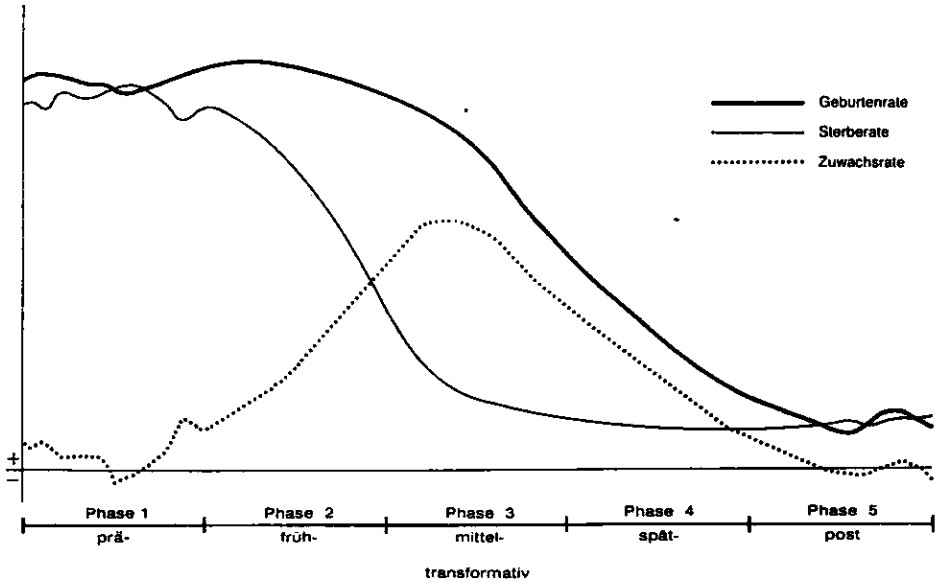
$NM_{t,t+n}$ = Nettowanderungsbilanz zwischen t und t+n[19]

Die verschiedenen Phasen der Bevölkerungsentwicklung werden im Modell des demographischen Übergangs dargestellt.[20] Aufgeteilt ist das Modell in fünf Phasen, wobei der Wanderungssaldo unberücksichtigt bleibt.

[19]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S. 327

[20]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S. 481ff; Hemmer, H.-R.: Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. München 1988, S. 276ff

Grafik 1: Schema der Phasen des demographischen Übergangs[21]



1. Phase (prätransformative Phase):

Kennzeichnend sind sowohl hohe Geburten- als auch Sterberaten, die nur geringfügig voneinander abweichen. Die Bevölkerung stagniert bzw. wächst langsam.

2. Phase (frühe Transformationsphase):

Sie beginnt in Europa mit dem Einsetzen der Industrialisierung. Die Sterberate sinkt, aber die Geburtenrate bleibt konstant.[22] Dies hat ein Bevölkerungswachstum, im Extremfall sogar eine Bevölkerungsexplosion, zur Folge.

[21]Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S. 481

[22]Der Rückgang der Sterberaten wird vor allem mit einem allgemein höheren Lebensstandard, einer Verbesserung der Ernährungsgrundlagen, Reformen des öffentlichen Gesundheitswesens, sozialen Reformen und Fortschritten im Bereich Medizin und Hygiene begründet.

3. Phase (mittlere Transformationsphase):
Es findet weiterhin eine Abnahme der Sterberate statt, aber die Geburtenrate sinkt ebenfalls.[23] Das Bevölkerungswachstum stabilisiert sich tendenziell, ist aber wegen des „Vorsprungs“ des Sterberaten-Rückgangs weiterhin positiv.

4. Phase (späte Transformationsphase):
Die Sterberate stabilisiert sich auf niedrigem Niveau und die Geburtenrate sinkt weiterhin. Die Wachstumsraten verringern sich, sind jedoch weiterhin positiv.

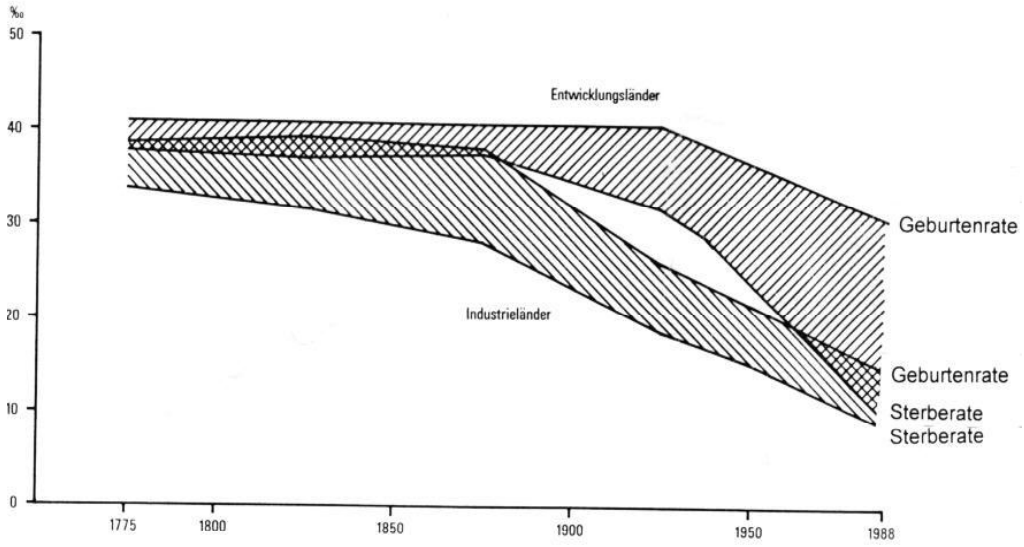
5. Phase (posttransformative Phase):
Die Geburtenrate stabilisiert sich ebenfalls auf geringem Niveau und weicht kaum noch von der Sterberate ab. Somit ergibt sich bestenfalls eine langsam wachsende, eventuell aber auch eine schrumpfende Bevölkerung. Im Gegensatz zur 1. Phase ist die durchschnittliche Lebenserwartung jedoch wesentlich höher.

Ein Umbruch in der Entwicklung der Weltbevölkerung wird seit Ende des 18. Jh. erkennbar. Während zuvor nur von einem gleichmäßigen und sich allmählich verstärkenden Bevölkerungsanstieg die Rede sein konnte, beginnt zu diesem Zeitpunkt eine Phase stark beschleunigtem Wachstums. Dieses Modell des demographischen Übergangs läßt sich nun, wenn auch nicht in dieser idealtypischen Form, sondern mit historisch und regional spezifischen Verlängerungen oder Stauchungen bestimmter Phasen, für alle heute zu den Industriegesellschaften zählenden Bevölkerungen nachvollziehen.[24]

[23]Das Sinken der Geburtenrate ist in Zusammenhang mit direkten (Dauer der Stillperiode, Anwendung von Kontrazeptiva, Bildungsniveau der Mutter, außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Mutter, sonstige nichtspezifische individuelle Faktoren) und indirekte Determinanten (kulturelle, gesellschaftliche, demographische, ökonomische und ökologische Faktoren) zu sehen.
[24]Vgl. Jürgens; H.W.: Bevölkerungsdynamik in vorindustriellen Ländern. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.69

Weiterhin ist das Modell ein Ansatz, um die Bevölkerungsentwicklung in Europa seit Beginn der Industrialisierung auf die Entwicklungsländer zu übertragen.[25] Allerdings ist dies nur zulässig, wenn die Entwicklungsländer eine ähnliche Transformation durchleben wie die Industrieländer. [26] Es ist zwar ein ähnlicher Verlauf zu beobachten, doch anhand der Grafik 2 zeigt sich, daß man nicht unmittelbar Parallelen zwischen der heutigen Situation der Entwicklungsländer und derjenigen europäischer Länder während der demographischen Transformation ziehen kann. Die Entwicklungsländer können auf Kenntnisse zurückgreifen, die zu Beginn der Industrialisierung noch nicht vorlagen.

Grafik 2: Zeitlicher Wandel der Geburten- und Sterberaten in Industrie- und Entwicklungsländern[27]



[25]Vgl. Woods, R.: Theoretical population geography. New York 1982, S.158
[26]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.457,459
[27]Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S. 487

Die Veränderung der Sterberate gilt als maßgeblicher Faktor für das Bevölkerungswachstum. Somit ist die außerordentliche Zunahme der Weltbevölkerung der letzten Jahre hauptsächlich auf die sinkende Sterberate zurückzuführen. Die Wachstumsraten einer Bevölkerung werden vor allem durch einen Sterblichkeitsrückgang in den jüngeren Altersgruppen beeinflußt, kaum jedoch durch die Veränderungen in den höheren Altersklassen.[28] Im internationalen Vergleich haben sich die Gegensätze im Fertilitätsniveau während der betrachteten Zeitspanne beträchtlich verstärkt. Schlußfolgern läßt sich, daß die Sterberate maßgeblich von Modernisierung und Entwicklung abhängig ist und eine sinkende Geburtenrate genau in den Entwicklungsländern vorgefunden wird, die genügend wirtschaftliche und soziale Fortschritte zur Senkung der Sterberate gemacht haben.[29]
Die Höhe der Geburten- und Sterberate muß somit im Zusammenhang mit dem Niveau der Modernisierung gesehen werden.[30] Oechsli und Kirk führten dazu eine empirische Analyse in 25 Ländern in Lateinamerika und der Karibik durch, in der der Zusammenhang zwischen der Höhe der Sterberate und dem BIP/Kopf untersucht wurde. Sie stellten außerdem fest, daß die Geburtenrate bei steigendem ökonomischen Wohlstand sinkt.[31]

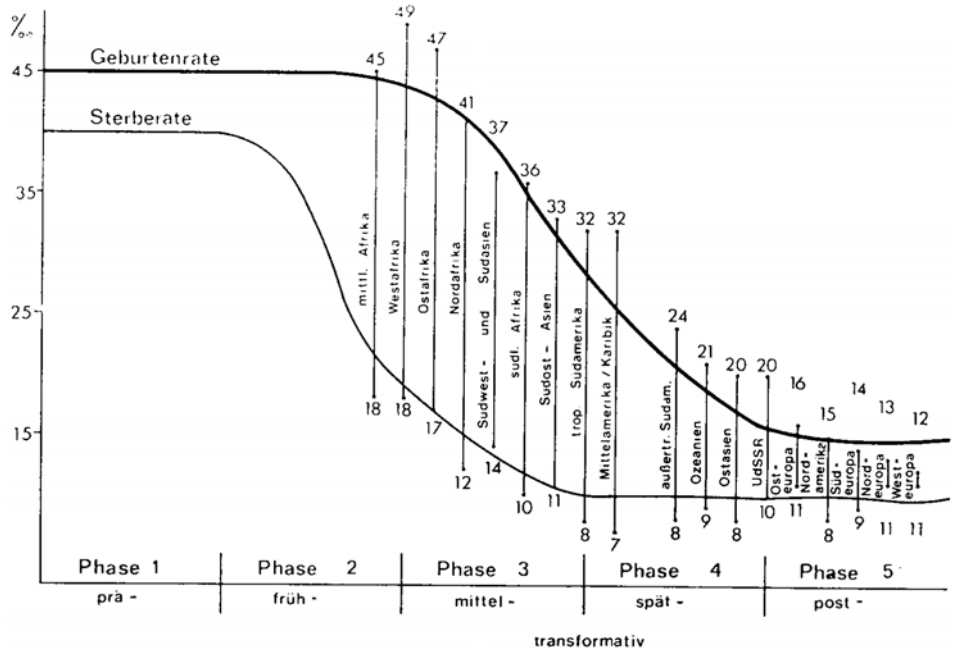
Weithin geht man heute davon aus, daß sich der gegenwärtige Trend zur Verringerung der Geburtenrate fortsetzt. Die jährliche Wachstumsrate der Weltbevölkerung hat wohl ihr Maximum überschritten, doch ist noch auf lange Sicht mit einer starken Bevölkerungszunahme in den Ländern der Dritten Welt zu rechnen - allein aufgrund der dort anzutreffenden Bevölkerungszusammensetzung.

---

[28]Vgl. Myers, G.C.: Sterblichkeitsrückgang, Lebensverlängerung und Altern der Bevölkerug. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 10, 1984, S.464
[29]Vgl. Oechsli, F.W.; Kirk, D.: Modernization and the Demographic Transition in Latin America and the Caribbean. In: Economic Development and Cultural Change 23, 1975, S.395
[30]Vgl. Oechsli, F.W.; Kirk, D.: Modernization and the Demographic Transition in Latin America and the Caribbean. In: Economic Development and Cultural Change 23, 1975, S.392

Außerdem hat sich das Grundmodell des demographischen Übergangs für eine beschreibende Klassifikation von Ländern nach dem Stand der „Modernisierung“ als gut verwendbar erwiesen, sofern damit nicht Stadien einer gesetzmäßigen Abfolge gekennzeichnet werden sollen.[32]

Grafik 3: Stellung der Großräume im demographischen Übergang um 1980[33]



Gemäß dieser Annahme weisen Länder mit einem höheren Entwicklungsstand geringere Geburten- und Sterberaten auf als Länder mit einem geringeren Entwicklungsstand. Allerdings sind diese Behauptungen oft zu

[31]Vgl. Oechsli, F.W.; Kirk, D.: Modernization and the Demographic Transition in Latin America and the Caribbean. In: Economic Development and Cultural Change 23, 1975, S.393

[32]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.489

[33]Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S. 489

ungenau gefaßt. Die Schlußfolgerungen genügen aufgrund mangelnder Präzision nicht den Voraussetzungen für eine Theorie.[34]

Wenn auch Dauer und Beginn der einzelnen Phasen von Land zu Land erheblich differieren, so wird doch erkennbar, daß die aus der europäischen Erfahrung abgeleitete Regel eines sich bei verzögertem Beginn besonders rasch vollziehenden Transformationsprozesses für lateinamerikanische Staaten - wie auch für andere Länder der Dritten Welt - meist nicht zutrifft. Das von Oechsli und Kirk (1975) postulierte „neue demographische Übergangsmodell“ mit einer nur kurzen Zeitspanne maximaler Wachstumsraten scheint eher die Ausnahme als die Regel zu sein.[35]

2.4 Bevölkerungspyramide

Bevölkerungsdynamik, d.h. die Zunahme, Abnahme, Stagnation und die Änderung der Bevölkerungsstruktur, kann aus zwei Perspektiven betrachtet werden: Aus Sicht des Individuums (Mikroebene) und aus Sicht der Bestandsveränderungen (Makroebene). Die Mikroebene beschreibt die demographische Biographie der jeweiligen Person, d.h. alle für die Bevölkerungsentwicklung relevanten Daten wie Geburt, Heirat und Tod werden untersucht. Auf Makroebene werden diese relevanten Merkmale zusammengefaßt. Als Untersuchungsgegenstand ist nur die Gesamtheit der Individuen relevant. Die Aggregation führt zur Makrostruktur einer Bevölkerung, mit deren Hilfe die Bevölkerungsdynamik untersucht werden kann.[36]

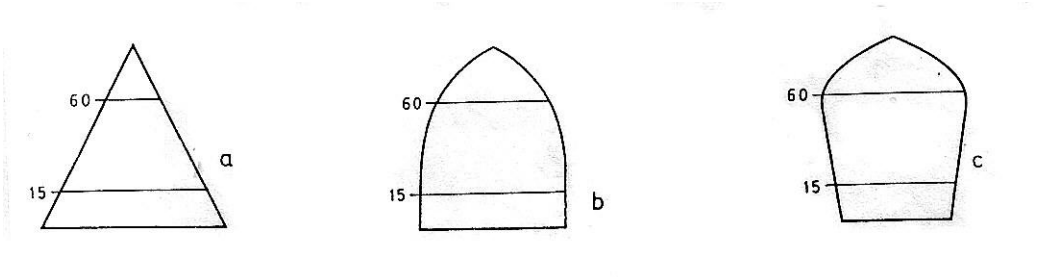
Der Altersaufbau ist von entscheidender Bedeutung für eine Beurteilung der Bevölkerungsentwicklung, für das Potential an Arbeitskräften, für soziale Beziehungen sowie für den Bedarf an speziellen Einrichtungen auf

[34]Vgl. Woods, R.: Theoretical population geography. New York 1982, S.158
[35]Vgl. Bähr, J.: Bevölkerungswachstum und Wanderungsbewegungen in Lateinamerika. In: Gormsen, E.; Lenz, K. (Hrsg.): Lateinamerika im Brennpunkt. Berlin 1987, S.113
[36]Vgl. Ritter, U.P.; Hohmeier, J.: Alterspolitik. Eine sozio-ökonomische Perspektive. München 1999, S.7

dem Sektor des Bildungs- und Gesundheitswesens oder der allgemeinen Versorgung.[37] Für die Darstellung werden Bevölkerungspyramiden verwendet. Darunter versteht man Diagramme, in denen auf der Abszisse die Häufigkeiten nach männlichen und weiblichen Bevölkerungsanteilen getrennt und auf der Ordinate die Altersjahrgänge eingetragen sind. Um Vergleiche durchführen zu können, benutzt man im allgemeinen relative Angaben, wobei als Bezugsbasis für die beiden Seiten des Diagramms jeweils die Gesamtbevölkerung dient. Das Medianalter ist für die erste Kennzeichnung bestehender Altersunterschiede sinnvoll, für eine Charakterisierung ist jedoch die Zusammenfassung von Altersjahrgängen zu größeren Altersgruppen besser.

Drei Grundtypen der Bevölkerungspyramide lassen sich unterscheiden: Dreieck oder Pyramide (a) - Glocke oder Bienenkorb (b) - Urne oder Zwiebel (c). Der Typ A entspricht einer wachsenden Bevölkerung, B einer alternden Bevölkerung, in der die absolute Zahl der Geburten gleich bleibt und die Anzahl älterer Menschen relativ zunimmt, und C einer schrumpfenden Bevölkerung.[38]

Grafik 4: Grundformen von Alterspyramiden[39]



[37]Vgl. Anderson, O.; Schaffranek, M.; Stenger, H.; Szameitat, K.: Bevölkerungs- und Wirtschaftsstatistik. Berlin, Heidelberg 1983, S.226, 227
[38]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.177
[39]Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S. 178

Zu den bedeutsamen Auswirkungen des demographischen Übergangs gehören vor allem die Verschiebung der Altersstruktur und der Sexualproportion, die in der Darstellung in Form einer Bevölkerungspyramide deutlich zu erkennen sind. Solange Geburten- und Sterberate nicht nachhaltig eingeschränkt sind, handelt es sich um eine insgesamt junge Bevölkerung, in der der männliche Anteil gewöhnlich überwiegt. Mit der Verringerung der Sterblichkeit erhöht sich zwar die Zahl älterer Menschen, durch die Abnahme der Säuglings- und Kindersterblichkeit und die allgemeine Steigerung der Lebenserwartung entsteht aber aus der vorher bienenkorbartigen Pyramide einer stationären Bevölkerung eine Pyramide mit sehr breiter Basis bei gleichbleibender Geburtenrate.

Die geringere Kindersterblichkeit führt ebenfalls zu einem Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung. Folglich erreicht ein zunehmend größer werdender Anteil der Bevölkerung das zeugungs- und gebärfähige Alter.[40] Dieser Bevölkerungsanteil verändert sich dann mit dem Rückgang der Geburten durch Verschmälerung seiner Basis. Nach Abschluß des Übergangs kann sich die Zwiebelform einer schrumpfenden Bevölkerung entwickeln.

Die Zusammensetzung einer Bevölkerung nach Alter und Geschlecht beeinflußt ihrerseits die zukünftigen Geburten- und Sterberaten und bis zu einem gewissen Grade auch die Wanderungsbewegungen. Entscheidend ist dabei, daß sich Besonderheiten des Altersaufbaus, wie sie z.B. durch Kriegsverluste oder auch durch einen Baby-Boom hervorgerufen werden, innerhalb der Pyramide „fortbewegen“ und, sobald die entsprechenden Jahrgänge die reproduktionsfähige Altersklasse durchlaufen, einen „Echoeffekt“ auslösen.[41]

[40]Vgl. Hemmer, H.-R.: Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. München 1988, S.280

[41]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.179. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.13

Die Faktoren Fertilität und Mortalität bestimmen im wesentlichen die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung und somit auch den Altersquotienten. Altert eine Bevölkerung zunehmend, kann das auf den Rückgang der beiden Einflußparameter zurückgeführt werden. Die Veränderung der Mortalität wirkt sich direkt auf die Lebenserwartung aus. Die Fertilität ist ausschlaggebender für die Alterung als die Mortalität, obwohl man annehmen könnte, daß die Alterung von der sinkenden Sterberate und somit einer längeren Lebenserwartung abhängt. Jedoch bestimmen die Fertilitätsrate (und die Kindersterblichkeit) die Basis der Pyramide. Ein anhaltender Rückgang der Geburtenrate erzeugt demographische Alterung, d.h. einen zunehmenden Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung und damit einen steigenden Anteil der Älteren an der Bevölkerung.[42] Diese Kohorte wandert durch die Pyramide und beeinflußt die gesamte Altersstruktur.[43]

Das „Altern von der Basis der Bevölkerungspyramide“ ist der Hauptmechanismus, bis ein Lebenserwartungsniveau von ca. 70 Jahren erreicht wird. Bei einem weiteren Sterblichkeitsrückgang, der insbesondere die ältere Bevölkerung betrifft und der zu Lebenserwartungen von über 70 Jahren führt, kommt es zu einem zusätzlichen und stärkeren „ Altern von der Spitze der Bevölkerungspyramide“.[44] Ein rascher Anstieg der Zahl älterer Menschen ist allerdings eher dadurch bedingt, daß größere Geburtenkohorten ein hohes Alter erreichen als durch einen Sterblichkeitsrückgang in den hohen Altersgruppen. Insgesamt ist festzustellen, daß die demographische Alterung hauptsächlich auf einem verlangsamten Bevölkerungswachstum und den Fortschritten im Gesundheitswesen beruht.[45]

[42]Vgl. Warnes, A.M.: Socio-economic change and the health of elderly people. In: Phillips, D.R.; Verhasselt, Y.: Health and Development. London, New York 1994, S.157
[43]Vgl. Johnson, P.; Falkingham, J.: Ageing and economic welfare. London 1992, S.21
[44]Vgl. Myers, G.C.: Sterblichkeitsrückgang, Lebensverlängerung und Altern der Bevölkerug. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 10, 1984, S.463
[45]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers 39), S.1

Weiterhin muß zwischen individueller Alterung und der Alterung der Gesellschaft unterschieden werden. Die individuelle Alterung ist ein kontinuierlicher Prozeß, der einer Person von der Geburt bis zum Tod widerfährt. Im Vergleich dazu kann die Bevölkerung, in Abhängigkeit von den sich verändernden jüngeren oder älteren Anteilen, jünger oder älter werden.[46] Altern als demographischer Prozeß bedeutet, daß in Zukunft sowohl absolut als auch relativ immer mehr Ältere in einer Gesellschaft leben werden, und daß der Anteil der Hochaltrigen (d.h. Personen, die 80 Jahre und älter sind) stetig zunehmen wird.[47] Die Alterung der Bevölkerung als demographischer Prozeß hat weitreichende Auswirkungen. Er betrifft einmal die alternde Person, zudem auch ihre Familie, die Gesellschaft und Organisationen, welche für die Bedürfnisse der Senioren zuständig sind, sowie den Staat.[48]

2.5 Bevölkerungsentwicklung an Länderbeispielen

2.5.1 Bevölkerungsentwicklung in Chile

Der Rückgang des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern setzte in den 60er Jahren zuerst in Lateinamerika ein. Diese Weltregion verzeichnet bis heute insgesamt die stärkste Abnahme der Fertilität. Chile zählt zu den Ländern, in denen der demographische Übergang eindeutig zu erkennen ist. Anhand des Kurvenverlaufs ist in Chile sogar schon der Übergang zur spät- bzw. posttransformativen Phase erfolgt.[49] Der verhältnismäßig frühe Anstieg der Lebenserwartung im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern ist jedoch schwierig zu erklären. Es wurden zwar verschiedene Hypothesen dazu formuliert - so z.B. die Einführung

[46]Vgl. Johnson, P.; Falkingham,J.: Ageing and economic welfare. London 1992, S.18
[47]Vgl. Ritter, U.P.; Hohmeier, J.: Alterspolitik. Eine sozio-ökonomische Perspektive. München 1999, S.16
[48]Vgl. Joseph, A.E.; Martin-Matthews, A.: Caring for elderly people. In: Phillips, D.R.; Verhasselt, Y.: Health and Development. London, New York 1994, S.168
[49]Vgl. Bähr, J.: Bevölkerungswachstum und Wanderungsbewegungen in Lateinamerika. In: Gormsen, E.; Lenz, K. (Hrsg.): Lateinamerika im Brennpunkt. Berlin 1987, S.112, 113

neuer Getreidearten, der Ausbau des Transportwesens oder Verbesserungen auf dem Gebiet der Hygiene - ein exakter Nachweis der Auswirkungen dieser Veränderungen ist allerdings bis heute nicht gelungen. Ein Grund dafür ist, daß die dazu benötigten Todesursachen-Statistiken weitgehend fehlen.[50]

Die Gesundheitsindikatoren zeigen eine auffällige Verbesserung seit 1965.[51] In Chile ging die Kindersterblichkeit stark zurück. 1960 war Chile eines der lateinamerikanischen Länder mit einer sehr hohen Kindersterblichkeitsrate, die aber seit 1970 in starkem Ausmaß sank.[52] Im lateinamerikanischen Vergleich waren die Gesundheitsindikatoren vor dem Militärputsch schlecht; bezogen auf die Kindersterblichkeit lag Chile 1970 mit fast 80 Sterbefällen pro 1000 Lebendgeburten an neunter Stelle nach Ländern wie Peru, Kolumbien und Ecuador.[53] 1980 war die Kindersterblichkeit auf etwa 30 und 1989 auf 17 Todesfälle gesunken. 1997 lag die Säuglingssterblichkeit bei 11,0.[54] (Vgl. Tab. 1) Damit gehört Chile inzwischen zu den Ländern mit der geringsten Kindersterblichkeit in Lateinamerika.

[50]Vgl. Bähr, J.: Bevölkerungswachstum und Wanderungsbewegungen in Lateinamerika. In: Gormsen, E.; Lenz, K. (Hrsg.): Lateinamerika im Brennpunkt. Berlin 1987, S.116
[51]Vgl. Castañeda, T.: Combating poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980. San Francisco 1992, S.106
[52]Ein Grund dafür sind in Mütterprogrammen zu sehen. Vgl. Castañeda, T.: Determinantes del descenso de la mortalidad infantil en Chile, 1975-1982. In: Cuadernos de Economía 22, 1985, S.196
[53]Vgl. Queisser, M.: Die Privatisierung des Gesundheitswesens in Chile: Patentrezept oder tödliche Arznei. In: Nord-Süd aktuell, 6, 3. Quartal 1992, S.449
[54]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.861

Tab. 1: Chilenische Säuglingssterblichkeitsziffer, 1980 - 1996

Säuglingssterblichkeitsziffer je 1.000 Lebendgeburten		
1980[55]	**1985 - 1990[56]**	**1996[57]**
33,2	18	12

Wichtige Gründe für den Rückgang der Mortalitätsrate sind in den drastischen politischen Reformen bei den Leistungen für Mütter und Kinder sowie in den Gesundheits- und Nahrungsmittelinterventionen in den Gebieten mit der höchsten Sterblichkeitsrate zu sehen. Seit 1974 sind die staatlichen Leistungen in diesem Bereich zielgruppenorientiert. Sie sollen den ärmsten Bevölkerungsschichten zugute kommen.[58]

Ebenso hat in einigen lateinamerikanischen Ländern der Rückgang der Sterblichkeit bereits in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts begonnen, zunächst kaum schneller als seinerzeit in den Industrieländern und ebenso wie dort auch noch mit einigen Unterbrechungen. Stark beschleunigt waren dagegen die Veränderungen in den 40er und 50er Jahren.[59] Insgesamt liegt in Chile im lateinamerikanischen Vergleich eine niedrige Sterberate vor. Sie war bis 1996 auf 5,5 ‰ gesunken. Gepaart mit einer gemäßigten Geburtenrate von 18,4 ‰ ergab sich daraus ein durchschnittliches Bevölkerungswachstum von 12,9 ‰.[60] 1997 zählte Chile rund 14.620.000 Einwohner.[61]

[55]Sangmeister, H.: Lateinamerikas soziale Schuld. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5, 1994, S.23. Originalquelle: World Bank; World tables 1991 update. Baltimore, London 1991

[56]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.279

[57]Vgl. Sangmeister, H.: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, September 1998, S.39. Quelle: Datenbank IBEROSTAT

[58]Vgl. Castañeda, T.: Combating poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980. San Francisco 1992, S.107

[59]Vgl. Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992, S.371

[60]Vgl. United Nations (Hrsg.): Demographic Yearbook. New York 1999

[61]Vgl. Sangmeister, H.: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98,

Im Zusammenhang mit der geringen Sterberate ist die hohe Lebenserwartung zu sehen. Sie zählt mit zu den höchsten in der Region (vgl. Tab. 2). Allein innerhalb der letzten Jahrzehnte ist die Lebenserwartung deutlich angestiegen.

Tab. 2: Lebenserwartung in Chile, 1980- 1996

Lebenserwartung bei der Geburt in Jahren		
1980[62]	**1985 - 1990[63]**	**1996[64]**
69,5	71,5	75,0

Somit liegen in Chile eine sehr hohe Lebenserwartung in Kombination mit geringen Säuglingssterblichkeitsziffern und einer niedrigen Sterberate vor. Diese Faktoren führen zu einer zunehmenden demographischen Alterung. Bereits 1997 waren 6,8 % der Bevölkerung 63 Jahre und älter.[65]

2.5.2 Bevölkerungsentwicklung in Argentinien

In einigen lateinamerikanischen Ländern war die Fruchtbarkeit bereits in den 50er Jahren relativ niedrig, z.B. in Argentinien und Uruguay. Dort herrschten schon Mitte des 20. Jahrhunderts quasi „europäische Verhältnisse“.[66] Der Rückgang der Geburtenrate setzte in Argentinien im Ver-

September 1998, S.39. Quelle: Datenbank IBEROSTAT. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S. 853

[62]Vgl. Sangmeister, H.: Lateinamerikas soziale Schuld. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5, 1994, S.23. Originalquelle: World Bank; World tables 1991 update. Baltimore, London 1991

[63]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.279

[64]Vgl. Sangmeister, H.: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, September 1998, S.39. Quelle: Datenbank IBEROSTAT

[65]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.857

[66]Vgl. Münz; R.; Ulrich, R.: Bevölkerungswachstum und Familienplanung in Entwicklungsländern. Berlin 1994, S.8

gleich zu den anderen lateinamerikanischen Ländern sehr früh ein. Sie begann bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu sinken. Ab 1950 spielte die Geburtenrate bei der Alterung der Gesellschaft kaum noch eine Rolle, weil sie gering war und kaum schwankte.[67]

Argentinien unterscheidet sich auch hinsichtlich der Mortalitätsrate von den anderen lateinamerikanischen Ländern. Sie begann am Anfang des 20. Jahrhunderts zu sinken und zwar mit einer Bruttorate von 10 bis 30 Promille in den ersten fünfzig Jahren. Somit verdoppelte sich praktisch die Lebenserwartung.[68]

Die Sterberate in Argentinien lag 1995 bei 7,7 ‰, die Geburtenrate bei 18,9 ‰; d.h. ein natürliches Bevölkerungswachstum von 11,2 ‰ ist zu verzeichnen.[69] Die Gesamtbevölkerung in Argentinien betrug 1997 35.677.000 Einwohner.[70]

Argentinien rückt aufgrund seiner Bevölkerungsentwicklung mehr in die Nähe westlicher Industrieländer als die typischen Entwicklungsländer, da die Alterung der Gesellschaft bereits etwa 1950 eingesetzt hat. Dasselbe gilt für den Altersaufbau der Bevölkerung. Der Anteil der argentinischen Jugendlichen liegt deutlich unter dem entsprechenden Anteil in „jüngeren" Gesellschaften wie etwa der brasilianischen oder kolumbianischen, dafür sind die mittleren Jahrgänge zwischen 30 und 60 Jahren stärker vertreten. Argentinien hat bereits den Alterungsprozeß erfahren und das Verhältnis wird sich jetzt nur noch langsam ändern.[71] 1990 lag der demographische Abhängigkeitsquotient, d.h. der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahre im

[67]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.10
[68]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.10, 11
[69]Vgl. United Nations (Hrsg.): 1997 Demographic Yearbook. New York 1999
[70]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.853
[71]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers 39), S.21

Verhältnis zu den 20 bis 59jährigen, bei 37 %. Im Vergleich dazu lag er in Peru und Kolumbien bei 13 %.[72]

Während Argentinien erhebliche Fortschritte in der Verbesserung des Gesundheitsstatus gemacht hat, blieb die Kindersterblichkeit jedoch weiterhin relativ hoch bei 22 pro 1000 Lebendgeburten im Jahr 1997.[73] Dennoch kann man ein großes Maß der Alterung der argentinischen Gesellschaft dem Rückgang der Kindersterblichkeit zuschreiben.[74] Der Rückgang der Kindersterblichkeit ruft im Gegensatz zu einer niedrigen Mortalitätsrate eine gewisse Verjüngung hervor, aber dieser Rückgang erreicht nicht den gleichen Effekt wie eine höhere Geburtenrate. Die Charakteristiken des Rückgangs der Kindersterblichkeit in den letzten Dekaden - im Gegensatz zu der Verlängerung des menschlichen Lebens - können ein Faktor werden, der den Prozeß der Überalterung noch mehr betont.

Tab. 3: Lebenserwartung und Säuglingssterblichkeitsziffer in Argentinien, 1980- 1997[75] [76] [77]

Lebenserwartung bei der Geburt in Jahren			Säuglingssterblichkeitsziffer je 1.000 Lebendgeburten		
1980	**1990**	**1997**	**1980**	**1990**	**1997**
69,3	71,2	73,1	38,0	29,1	22,0

Nicht die absolute Zahl der älteren Bevölkerungsgruppe ist ausschlaggebend, sondern die Relation zwischen den Altersgruppen.[78] Während das

[72]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.107
[73]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.861
[74]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.11
[75]Sangmeister, H.: Lateinamerikas soziale Schuld. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5, 1994, S.23. Originalquelle: World Bank; World tables 1991 update. Baltimore, London 1991
[76]Vgl. Waldmann, P.: Argentinien. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.147
[77]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.853, 861

Wachstum der jüngeren Bevölkerung und der aktiven Erwerbsbevölkerung sich im Zeitablauf verringert, wächst die ältere Bevölkerung. Vor allem das Wachstum der jüngeren Bevölkerung ist seit 1985 stark gesunken. Auch die Wachstumsrate der über 60järigen hat abgenommen, aber sie liegt immer noch über der anderer Gruppen.[79] Die Lebenserwartung stieg insgesamt im 20. Jahrhundert von 45 auf 75 Jahre.[80] Der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 63 Jahren lag 1997 bei 9,5 %.[81]

Auch wenn das Wirtschaftswachstum und die soziale Entwicklung nicht in erwünschtem Ausmaß in Lateinamerika erfolgte, so ist die Alterung der Gesellschaft eine Folge dieses Prozesses, da sich die Lebensbedingungen verbessert haben.[82] Gerade in Argentinien ist dieser Prozeß der Alterung der Gesellschaft schon sehr weit fortgeschritten.

[78]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.48, 50
[79]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.18
[80]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.1
[81]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.853
[82]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.4, 5

3. Entwicklung des Arbeitsmarktes

3.1 Formeller und informeller Sektor

3.1.1 Definition

Unter dem formellen Sektor versteht man den modernen, geschützten Sektor oft (transnationaler) Großunternehmen in Entwicklungsländern.[83] Es gibt aber keine allgemein akzeptierte Definition des informellen Sektors bzw. der Schattenwirtschaft.[84] Allen Konzepten der verdeckten Wirtschaft ist jedoch gemeinsam, daß sich die jeweiligen Aktivitäten dem staatlichen Zugriff entziehen und sie aus dem staatlichen Erfassungssystem ausgegrenzt sind. Die Schattenwirtschaft umfaßt somit in ihrer weitesten Form alle wirtschaftlichen Aktivitäten, die zur Wertschöpfung eines Landes beitragen, aber nicht von seiner volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßt werden.[85] Der informelle Sektor bezeichnet im Prinzip alle ökonomischen Aktivitäten eines Landes, die nicht den organisatorischen Standards der „modernen“, überwiegend aus Industrieländern importierten Technologien entsprechen. Er wird enger definiert als die Schattenwirtschaft, und zwar als jener Teil der Untergrundwirtschaft, der in kleinen Einheiten marktorientiert produziert bzw. Dienstleistungen anbietet.

Die International Labor Organization (ILO) verwendet sieben Kriterien zur Charakterisierung des informellen Sektors. Normalerweise haben die Unternehmen des informellen Sektors wenige, nicht festbeschäftigte Angestellte und umgehen Arbeitsschutzbestimmungen. Die Betriebe sind nicht sehr groß und einfach organisiert. Es bestehen nur minimale Kontrollen und keine Lizenz oder Erlaubnis zur Gewerbeausübung. Die Arbeitnehmer benötigen keine typische Ausbildung und es gibt keine spezifischen Be-

[83]Vgl. Gabler-Wirtschaftslexikon, 14. Auflage. Wiesbaden 1997, S. 1371
[84]Vgl. Schäfer, D.; Wittmann, P.: Zur Abgrenzung und Erfassung der Schattenwirtschaft. In: Wirtschaft und Statistik, (H. 8), 1986, S.618
[85]Deutsch-Südamerikanische Bank: Kurzbericht über Lateinamerika. Oktober 1989. Hamburg 1989, S.18. Cassel, D.; Clichy, E.U.: Die Bedeutung der Ausweichökonomie. In: Wirtschaftsdienst 1986/VIII, S.424

triebsstätten. Die informellen Betriebe bezahlen keine Steuern und Sozialabgaben. Für die Arbeitnehmer ist eine Beschäftigung im informellen Sektor mit geringen Einkommen und wenn überhaupt mit zeitlich befristeten Arbeitsverträgen verbunden.[86] Eine Gemeinsamkeit aller Aktivitäten des informellen Sektors ist, daß sie in der Regel keinen Zugang zum Kredit- und Kapitalmarkt haben.

Der Hauptunterschied zum formellen Sektor liegt in der Art der Arbeitsorganisation und der ausgeübten Funktionen. Im informellen Sektor bilden Betrieb und Haushalt oft noch eine Einheit. Die Arbeitszeit ist nicht geregelt und häufig arbeiten nur Familienmitglieder mit. Eine erwerbswirtschaftliche Rationalisierung ist in diesem Sektor meistens nicht möglich. Im modernen, formellen Sektor richtet sich der Arbeitskräfteeinsatz nach erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen, im informellen Sektor unterliegt er dem „Versorgungsprinzip“. Daraus erklären sich die hohe Arbeitsintensität, die niedrige Produktivität und die niedrigen Durchschnittseinkommen, die für den größten Teil des informellen Sektors bezeichnend sind.[87]

Man kann fünf Kategorien des städtischen informellen Sektors unterscheiden:[88] 1. Eigentümer oder Arbeitnehmer (auf eigene Rechnung) der Mikrounternehmen, 2. Unabhängige Arbeitnehmer, die auf eigene Rechnung arbeiten, 3. Lohnarbeiter der Mikrounternehmen (normalerweise ohne Arbeitsvertrag), 4. Familienmitglieder, die ohne Bezahlung im Unternehmen mitarbeiten und 5. bezahlte Hausangestellte. Allgemein rechnet man auch Subsistenzbauern und traditionelle Handwerker zum informellen Sektor. Die Personen, die im informellen Sektor beschäftigt sind, teilen sich in zwei Kategorien auf: Diejenigen, die ihren Lebensunterhalt ausschließlich informell bestreiten, und diejenigen, die im informellen Sektor ein zusätzli-

[86] Vgl. Cardoso, E.; Helwege, A.: Latin America´s Economy: Diversity, Trends, and Conflicts. Cambridge, London 1992, S. 233. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.5. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.79

[87] Vgl. Wander, H.: Beschäftigungsprobleme in den Städten der Dritten Welt. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 13, 1987, S.58. Schklonik, M.: Desempleo y subempleo en Santiago. In: Mensaje Nr. 383, 1989, S.419

[88] Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.3, 4

ches Einkommen erwerben, um ihren Lebensstandard zu halten.[89] Die Übergänge zum formellen Sektor sind oft fließend.

Es ist auch darauf hinzuweisen, daß informelle Beschäftigungen nicht nur als „Überlebensstrategie“ dienen und als Berufseinstieg betrachtet werden, weil die Hürden für einen Zugang zum formellen Arbeitsmarkt zu hoch sind, sondern daß es auch einen stabilen Kernbereich von Informalität mit bestimmten Charakteristika gibt. Auch wenn Informalität und Armut eine relativ große Schnittstelle aufweisen, so fallen die beiden Kategorien doch keineswegs zusammen.[90] Neuere Studien zeigen, daß die Informalität nicht unbedingt mit Armut verbunden sein muß.[91]

Die Beziehungen zwischen dem formellen und informellen Sektor erstrecken sich hauptsächlich auf die Vergabe von Gelegenheitsarbeiten, Heimarbeit, Kommissionsaufträgen und Dienstleistungen einfacher Art; herkömmliche Strukturen und Praktiken bleiben bestehen. Es wird somit Arbeit aus dem formellen in den informellen Sektor verlagert, ohne daß entsprechend mehr produktive Arbeitsplätze entstehen. Der Rückgriff auf das flexible Arbeitskräftepotential des informellen Sektors erspart den Unternehmern Kosten und erleichtert die Anpassung an wechselnde Produktions- und Absatzlagen. Diese Verhaltensweisen sind zwar betriebswirtschaftlich sinnvoll und sichern den ärmeren Schichten ein Einkommen, jedoch blähen sie den informellen Sektor auf und verhindern einen grundlegenden Strukturwandel.[92]

[89]Deutsch-Südamerikanische Bank: Kurzbericht über Lateinamerika. Oktober 1989. Hamburg 1989, S.18, 19
[90]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.237
[91]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.4
[92]Vgl. Wander, H.: Beschäftigungsprobleme in den Städten der Dritten Welt. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 13, 1987, S.57

3.1.2 Meßbarkeit

Der informelle Sektor ist statistisch nicht exakt erfaßbar. In den Beschäftigungsstatistiken wird er nicht gesondert ausgewiesen, und Versuche, ihn daraus auszugliedern, versprechen keine befriedigenden Ergebnisse. Allerdings gibt es verschiedene direkte und indirekte Methoden, um seine Größe abzuschätzen. Eine direkte Vorgehensweise ist die anonyme Befragung. Außerdem können die Daten auch aus bereits vorhandenen Statistiken z.B. zur Haushaltsgröße, zum Energieverbrauch und zur Beschäftigung zusammengetragen und hochgerechnet werden. Eine indirekte Methode ist die Ermittlung von Daten mit Hilfe makroökonomischer Indikatoren oder Erklärungsmodellen.[93] Somit sind die Zahlen nur bedingt vergleichbar, da sie oft unterschiedlich ermittelt wurden.[94]

Die tatsächliche wirtschaftliche Lage ist in Lateinamerika dadurch in der Regel besser als sie in den offiziellen Statistiken beschrieben wird, weil ein Teil der Wertschöpfung außerhalb der Meßbarkeit durch statistische Ämter und ohne Wissen der Finanzbehörden erfolgt.

3.1.3 Ursachen und Auswirkungen

Schon seit der Kolonialzeit besteht in Lateinamerika die Schattenwirtschaft. Die zunehmende Verstädterung führte dazu, daß die Bedeutung des Primärsektors abnahm und die des Sekundär- sowie des Tertiärsektors zunahm. Letzterer gilt als aufgebläht, d.h. er ist angesichts des allgemeinen Entwicklungsstandes dieser Länder zu groß.[95] Das Übergewicht einzelner wirtschaftsaktiver Zentren, die viel mehr Arbeitskräfte von au-

[93]Vgl. Deutsch-Südamerikanische Bank: Kurzbericht über Lateinamerika. Oktober 1989. Hamburg 1989, S.19
[94]Vgl. Schäfer, D.; Wittmann, P.: Zur Abgrenzung und Erfassung der Schattenwirtschaft. In: Wirtschaft und Statistik, (H. 8), 1986, S.621
[95]Vgl. Wöhlke, M: Der Fall Lateinamerika. Die Kosten des Fortschritts. München 1989, S.33

ßerhalb anziehen als produktiv beschäftigt werden können, hat den wirtschaftlichen Dualismus - das Nebeneinander eines formellen (modernen) und eines informellen (traditionellen) Sektors - besonders gefördert. Im Gegensatz zu Europa, in dem während der industriellen Revolution der traditionelle Sektor nach und nach in die moderne Wirtschaft eingebunden wurde, stärkt die expandierende Industrie in den Entwicklungsländern den informellen Sektor.

Je nach konjunktureller Lage ist die Schattenwirtschaft stärker oder weniger stark ausgeprägt. Doch seit etwa 20 Jahren - besonders seit der Rezession Anfang der 80er Jahre - hat sich ihr Charakter verändert: Der Anteil der verdeckten Ökonomie wächst ständig, hat eine vorher kaum vorstellbare Größe erreicht und scheint sich in Zukunft noch weiter auszudehnen. Die Strukturanpassungsprogramme, die die Weltbank verordnete, führten zu einer Reduzierung der öffentlichen Ausgaben, einer Beschränkung des inländischen Kreditangebots und Lohnminderungen. Sie wirkten sich infolge der rezessiven Anpassungspolitik negativ auf den Arbeitsmarkt aus und führten zu einer verstärkten Informalisierung.[96]

Der informelle Sektor hat sich somit zu einer wichtigen Beschäftigungs- und Einkommensquelle entwickelt und absorbiert Arbeitskräfte aus dem ländlichen und städtischen Raum.[97] Laut CEPAL wuchsen die informellen Beschäftigungen in Lateinamerika allein während der Wirtschaftskrise von 1980 bis 1985 um 39 %. Die Wachstumsrate des informellen Sektors war um 80 % höher als in den 30 Jahren vor der Krise - eine Tatsache, die auf das Ausmaß der Veränderungen hinweist.[98] Vor allem in den lateinamerikanischen Städten kam es zu einer erheblichen Ausweitung des informellen Sektors, der am auffälligsten in Form von Straßenhändlern zu finden ist.

[96]Vgl. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumenten. Beiheft Nr. 7. Hamburg 1989, S.23, 24

[97]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.80

Man muß zwei Typen im informellen Sektor von Armut unterscheiden: Strukturelle und neue Armut. Unter struktureller Armut werden die marginalisierten Sektoren der Gesellschaft verstanden, die aufgrund der strukturell heterogenen Produktionsstruktur traditionell aus dem formellen Wirtschaftskreislauf ausgeschlossen bleiben und nur unzureichend Zugang zu Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten besitzen. Die neuen Armen umfassen die gesellschaftlichen Gruppen, die infolge von Wirtschaftskrisen und Strukturanpassungspolitik freigesetzt wurden: Entlassene Arbeiter und Angestellte aus Privat- und Staatsbetrieben sowie dem öffentlichen Dienst, arbeitslose Jugendliche, Rentner und Frührentner.[99] Durch die Beschäftigungskrise wurde ein Teil der Arbeitskräfte in weniger produktive Beschäftigungen verlagert mit folglich erheblichen Einkommenseinbußen.

Der informelle Sektor erfüllt auch eine wichtige Versorgungsfunktion. Es werden hier einfache und billige Gebrauchsgüter produziert. Diese tragen dazu bei, daß die Lebenshaltungskosten im formellen Sektor niedrig bleiben und daher niedrige Löhne gezahlt werden können. Neben Gebrauchsgütern werden Zwischenprodukte für den formellen Sektor bereitgestellt.[100] Die zahlreichen Straßenhändler übernehmen auch eine wichtige Distributionsfunktion.[101]

Im Laufe der Zeit hat der informelle Sektor eine Eigendynamik entwickelt, die von zwei Seiten angetrieben wird. Ein ausschlaggebender Faktor war die ständige Vergrößerung des Potentials kaufkraftschwacher Konsumenten, die vor allem lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen nachfragen und dadurch jene Branchen stützen, die wenig Kapital und berufliche

[98]Vgl. ECLAC: The Crisis of Social Development. Challenges and Possibilities. Santiago de Chile, Bogotá 1987, S.13, 14
[99]Vgl. Stahl, K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.36
[100]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.80
[101]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.80

Vorbildung erfordern. Daneben wuchs die Konkurrenz der Zuwanderer um die neu entstehenden, wenig ergiebigen Einkommenschancen. Solche Dynamik fördert die physische Teilung von Arbeit und die Zunahme einkommensschwacher Existenzen, nicht aber eine leistungsgerechte funktionale Arbeitsteilung, die allein die Bedingung für steigende Kaufkraft, höheren Konsumstandard und eine entsprechend differenzierte Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukur ist. Zusätzliche Einkommensverluste und eine weitere Verschlechterung der Arbeitsbedingungen sind die Folgen.[102] Die teilweise niedrigen Preise des informellen Sektors sind somit durch den hohen Konkurrenzdruck sowie durch die Kundenstruktur, d.h. die zumeist breite Masse der Ärmeren, bedingt.

Andererseits hat der informelle Sektor in den verschiedenen Staaten die Folgen der Anpassungsmaßnahmen gemildert und den sozialen Druck deutlich abgeschwächt. Die Vorteile des informellen Sektors gewinnen um so mehr an Bedeutung, je geringer die Absorptionsfähigkeit des formellen Sektors für Arbeit ist. Eine Überwindung der Armut wird durch die Schattenwirtschaft aber nicht ermöglicht.

Ein weiterer Nachteil ist, daß sich die Nachfrager informeller Produkte und Dienstleistungen nicht auf die Gewährleistung von Hygiene und Qualität verlassen können. Außerdem schaffen informelle Märkte ein unübersichtliches Angebot, welches den Konsumenten die Marktübersicht erschwert.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hat der informelle Sektor somit einen eher wachstumshemmenden Einfluß. Die technischen Produktionsmöglichkeiten nehmen in diesem Sektor nur langsam zu, da die Kleinunternehmen nicht in moderne Geräte investieren können. Die Arbeitsproduktivität sinkt bei einem Ausdehnen der Untergrundwirtschaft. Die ohnehin bereits ökonomisch angeschlagenen Staaten können ihre wirtschaftspolitische Steue-

[102]Vgl. Wander, H.: Beschäftigungsprobleme in den Städten der Dritten Welt. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 13, 1987, S.59. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S. 81

rungsfunktion kaum noch erfüllen, wenn sich erhebliche Teile der Wirtschaft ihrem Zugriff entziehen.[103]

Ein großer Anteil der Untergrundwirtschaft ist außerdem ein Ausdruck des Staatsversagens. Die häufigsten Kritikpunkte in Lateinamerika - wie auch in anderen Staaten - sind die Abgabenlast und die hohe Regelungsdichte. Entscheidender als die absolute Steuerlast ist die Unfähigkeit der lateinamerikanischen Staaten, eine für alle verbindliche Besteuerung zu gewährleisten. Daher wird das Steuersystem von vielen als ungerecht empfunden. Unternehmen und wohlhabende Bürger können sich der Steuerzahlung entziehen, ohne negative Sanktionen befürchten zu müssen. Dies wird durch den geringen Anteil der direkten Steuern an den Staatseinnahmen verdeutlicht.[104] Die Befürworter des Parallelsektors übersehen aber, daß sich in diesem Wirtschaftssektor auch Organisationsformen und Kontrollmechanismen herausbilden, die sich kaum an rechtsstaatlichen Normen messen lassen können.

3.2 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

3.2.1 Definition

Unter der Arbeitslosenquote ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Verhältnis zu den Erwerbspersonen zu verstehen.[105] Diese Definition greift allerdings bei den Entwicklungsländern zu kurz, da ein großer Teil der Erwerbspersonen nicht in offiziellen Beschäftigungsverhältnissen steht. Zur Erfassung der Problemstellung zeigten sich die Kriterien der ILO am ge-

[103]Vgl. Deutsch-Südamerikanische Bank: Kurzbericht über Lateinamerika. Oktober 1989. Hamburg 1989, S.23
[104]Vgl. Deutsch-Südamerikanische Bank: Kurzbericht über Lateinamerika. Oktober 1989. Hamburg 1989, S.21
[105]Vgl. Gabler-Wirtschafts-Lexikon, 13. Auflage. Wiesbaden 1992, S.185

eignetsten.[106] Die offene Arbeitslosigkeit ist dann gegeben, wenn arbeitsuchende Personen keine Beschäftigung finden und sie bei Arbeitsämtern registriert sind oder eine Erhebung über Zensusdaten oder Stichproben stattfindet. Von versteckter Arbeitslosigkeit spricht man, wenn arbeitslose Personen die Suche nach einem Arbeitsplatz aufgegeben haben, da es ihnen aussichtslos erscheint, eine Beschäftigung zu finden.

Die Unterbeschäftigung ist durch ein Unterschreiten des normalen Beschäftigungsgrades des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials gekennzeichnet.[107] Offene Unterbeschäftigung liegt vor, wenn Erwerbspersonen unfreiwillig weniger arbeiten als es der normalen Arbeitszeit entspricht. Versteckt Unterbeschäftigte sind zwar während der Dauer der normalen Arbeitszeit beschäftigt, ihre Beschäftigung ist aber nach einem oder mehreren Kriterien unbefriedigend: Ihr Arbeitseinkommen ist anomal niedrig, sie sind in Betrieben oder Wirtschaftseinheiten beschäftigt, deren Produktivität anomal niedrig ist oder ihre Tätigkeit erlaubt nicht die volle Inanspruchnahme ihrer vorhandenen Kenntnisse oder Fähigkeiten.

3.2.2 Meßbarkeit

Die Zahl der offenen bzw. versteckt Arbeitslosen und Unterbeschäftigten wird in der Regel als Anteil der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung, d.h. der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren ausgedrückt, vermindert um die Jugendlichen, die eine höhere Schulbildung erhalten, die ständig aus gesundheitlichen Gründen Arbeitsunfähigen und diejenigen, die freiwillig und dauerhaft auf eine bezahlte Tätigkeit verzichten.[108]

[106]Vgl. Hesse, H.; Sautter, H.: Entwicklungstheorie und -politik. Band 1: Entwicklungstheorie. Tübingen, Düsseldorf 1977, S.137,138
[107]Vgl. Gabler-Wirtschafts-Lexikon, 13. Auflage. Wiesbaden 1992, S.3385
[108]Vgl. Hesse, H.; Sautter, H.: Entwicklungstheorie und -politik. Band 1: Entwicklungstheorie. Tübingen, Düsseldorf 1977, S.138, 139

International sind die Daten schwer vergleichbar, weil weder die Arbeitslosen noch die Erwerbspersonen, auf die sie bezogen werden, nach Kriterien erhoben werden, die der wirklichen Beschäftigungslage angemessen sind.[109]

3.2.3 Ursachen und Auswirkungen

Das Beschäftigungsziel hat in den Entwicklungsländern immer mehr an Bedeutung gewonnen. Einerseits müssen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, damit die Arbeitnehmer Ansprüche am Sozialprodukt erwerben können. Zudem ruft die Arbeitslosigkeit soziale Spannungen hervor, die die politische Stabilität gefährden können.

Die Wirtschaftskrise in Lateinamerika Anfang der 80er Jahre hatte drei grundlegende Effekte auf den Arbeitsmarkt, die sich negativ auf den Lebensstandard, vor allem der ärmeren Schichten, auswirkten. Erstens reduzierte sich die Anzahl der Neueinstellungen, zweitens veränderte sich die Art des Arbeitsangebots und drittens sanken die Löhne.[110] Parallel zur Erhöhung der offenen Arbeitslosenquote kam es in den 80er Jahren in Lateinamerika zu einem Wachstum der Unterbeschäftigungsraten. Allgemein stieg die offene Arbeitslosigkeit aber nicht proportional zu der wirtschaftlichen Rezession. Ein größerer Anstieg wurde oft auf Kosten der Qualität der Arbeitsstellen vermieden.[111] In allen lateinamerikanischen Ländern trat der entscheidende Rückgang der Produktion erst als Folge eines beschleunigten Übergangs zu einer neoliberalen, marktorientierten Wirtschaftspolitik ein, meist im Zusammenhang mit den vom IWF geforderten und von der Weltbank geförderten Strukturanpassungsprogram-

[109]Vgl. Wander, H.: Beschäftigungsprobleme in den Städten der Dritten Welt. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 13, 1987, S.61
[110]Vgl. ECLAC: The crisis of social development: challenges and possibilities. Santiago, Bogotá 1987, S.13
[111]Vgl. ECLAC: Changing production patterns with social equity: the prime task of Latin America and Carribean Development in the 1990s. Santiago 1991, S.34

men.[112] Zusätzlich zur Wirtschaftskrise konnte das Arbeitsplatzangebot mit dem Wachstum der arbeitsfähigen Bevölkerung nicht Schritt halten.[113]

In den lateinamerikanischen Ländern ist Arbeitslosigkeit hauptsächlich ein strukturelles Problem. Der wichtigste Unterschied zu anderen Ländern ist, daß saisonale Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und informelle Beschäftigung bedeutender sind als offene Arbeitslosigkeit, vor allem in den meisten großen Städten.[114] Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit hängen eng zusammen und müssen auch miteinander betrachtet werden, wenn es darum geht, die Beschäftigungslage zu beurteilen.[115]

Durch den modernen Sektor liegt die offizielle Arbeitslosigkeit in den Städten generell höher als auf dem Land. Begründen läßt sich das damit, daß die offene Arbeitslosigkeit einen geregelten Arbeitsmarkt voraussetzt, an dem Arbeit nachgefragt und angeboten wird und den es vor allem im modernen Sektor gibt. Folglich hängt der Grad der Arbeitslosigkeit mit der Größe dieses Sektors zusammen.

Die Zusammensetzung der Erwerbslosen veränderte sich während der Wirtschaftskrise der 80er Jahre. Vorher waren insbesondere sogenannte sekundäre Arbeitskräfte, d.h. (Ehe-)Frauen, junge Menschen unter 24 Jahren und ältere Arbeitskräfte (über 44 Jahren) arbeitslos. Dann verlagerte sich die Erwerbslosigkeit auch zu den Haushaltsvorständen.[116] Hauptsächlich sind noch immer junge Arbeitnehmer und Personen mit einer mittleren Schulbildung von der Arbeitslosigkeit betroffen. Bei Analphabeten ist die Dauer der Arbeitslosigkeit normalerweise kürzer als bei Personen mit

[112]Vgl. Müller-Plantenberg, U.: Marktwirtschaft und Demokratie in Lateinamerika. In: PROKLA 21.82 (1991), S.78,79. Cardoso, E.; Helwege, A.: Latin America`s Economy: Diversity, Trends, and Conflicts. Cambridge, London 1992, S.172
[113]Vgl. CEPAL: La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades. Santiago 1987, S.13
[114]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.33
[115]Vgl. Wander, H.: Beschäftigungsprobleme in den Städten der Dritten Welt. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 13, 1987, S.61
[116]Vgl. PRELAC: El adjuste frente a la crisis y sus efectos sobre el empleo en América Latina. Santiago 1987, S.16

mittlerer und höherer Schulbildung.[117] Außerdem verlängerte sich die Dauer der Erwerbslosigkeit. Schließlich umfaßte die Erwerbslosigkeit auch einen höheren Prozentsatz von Arbeitskräften im sekundären Sektor, gerade auch in bereits stärker industrialisierten Ländern (insbesondere Argentinien, Chile, Venezuela), wo es zum Teil sogar zu einem absoluten Rückgang der Beschäftigungszahlen kam.[118]

Die offene Unterbeschäftigung trifft eher Frauen und ist auf dem Land stärker vertreten als in der Stadt. Zahlenmäßig am größten ist in den Entwicklungsländern die Kategorie der versteckt Unterbeschäftigten, aber dazu liegen kaum Daten vor.

3.3 Entwicklung des Arbeitsmarktes an Länderbeispielen

3.3.1 Chile

3.3.1.1 Entwicklung der Wirtschaftssektoren

Die traditionelle Wirtschaftstätigkeit Chiles bestand in der Landwirtschaft und der Förderung von Rohstoffen. Bis zur Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren war der Motor der Entwicklung in Chile die Auslandsnachfrage.[119] Hauptexportgüter waren Gold, Silber, Salpeter und landwirtschaftliche Produkte.[120] Der Staat verwaltete diese Einnahmequellen und verwendete das Geld für den Ausbau der Infrastruktur, d.h. den Bau von Ei-

[117]Vgl. Hesse, H.; Sautter, H.: Entwicklungstheorie und -politik. Band 1: Entwicklungstheorie. Tübingen, Düsseldorf 1977, S.139
[118]Vgl. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.25, 27. IDB: Economic and Social Progress in Latin America 1987. Special Section: Labor Force and Employment. Washington 1987, S. 122
[119]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarollo. Chile 1924-84. Santiago 1985. S.21. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.52
[120]Vgl. Raczynsiki, D.: Social Policies in Chile. Origin, transformations, and perspectives. Kellog Institute. Democracy and Social Policy Series. Working Paper Nr. 4. O.O. 1994, S. 3

senbahn, Straßen und Häfen. Großen Einfluß, insbesondere auf den Salpeterbergbau, hatte britisches Kapital.[121]

Sowohl der Erste Weltkrieg als auch die Substitution durch Chemie und die weltweite Depression in den 30er Jahren zerstörten die Salpeterwirtschaft, die für die chilenische Wirtschaft prägend war. Die Weltwirtschaftskrise hatte für die exportorientierte Wirtschaft verheerende Folgen. Im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 1927 bis 1929 ging das BIP bis 1932 um 38,3 % zurück. Die Exporte und Importe reduzierten sich um circa 80 %. Die Preise für Salpeter und Kupfer gaben um etwa 80 % nach.[122] Ab 1935 expandierten die Kupferexporte wieder. Infolge dieser Exportstruktur war Chile ein vor allem von den USA abhängiges Land. Die wichtigste Rohstoffbasis Kupfer brachte 70 % der Devisen. Sie befand sich in den Händen von US-Firmen, die an der binnenwirtschaftlichen Entwicklung kaum interessiert waren.[123]

Nach der Weltwirtschaftskrise 1932 wurde die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß immer weiter ausgebaut. Der Staat förderte das Wachstum „nach innen“ durch eine gezielte Entwicklung der Importsubstitution als wirtschaftliche Maxime, die durch den Zusammenbruch der internationalen Arbeitsteilung verstärkt wurde.[124] Allerdings führte dies nicht zur Wohlfahrtssteigerung bei der Bevölkerung, sondern kam hauptsächlich den großen Unternehmen zugute.[125] Am Ende dieser Periode waren die Manufakturen der wichtigste Sektor der Volkswirtschaft. Während der 50er und Anfang der 60er Jahre verlor die Strategie der Importsubstitution zunehmend an Dynamik. Die Wachstumseffekte des Industriesektors verrin-

[121]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.142
[122]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.284
[123]Vgl. Bergquist, C.: Labor in Latin America. Comparative Essays on Chile, Argentina, Venezuela, and Colombia. Stanford 1986, S.77. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.10
[124]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.3
[125]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.11

gerten sich in dem Maße, wie die Importsubstitution an ihre natürlichen Grenzen stieß.[126]

Zwischen 1950 und 1970, als die Bevölkerung wuchs, stagnierte die Gesamtwirtschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte die Weltwirtschaft einen Aufschwung unter Vorherrschaft der USA, aber Chile war nicht in der Lage, sich der neuen wirtschaftlichen Entwicklungsphase anzupassen. Die Arbeitsteilung wurde komplexer und multinationale Konzerne siedelten sich auch in den Dritte-Welt-Ländern an. Doch Chile profitierte davon nicht, da die Rohstoffexporte weiterhin einen großen Anteil der chilenischen Staatseinnahmen erbrachten.[127] Zusätzlich herrschten interne entwicklungshemmende Faktoren wie landwirtschaftlicher Großgrundbesitz und monopolisierte, oligarchisch strukturierte Privatindustrie.[128]

Unter der Regierung des Christdemokraten Frei wurde zwischen 1964 und 1970 eine Phase des Strukturwandels eingeleitet. Die Regierung Frei vertrat eine Politik der schrittweisen, aufeinander abgestimmten Reformen. Dazu gehörten die Teilnationalisierung des Kupfers, eine Agrar- und Verfassungsreform und die Gemeindeentwicklung. Die Strukturreformen sollten mit Investitionsprogrammen in der petrochemischen Industrie, im Kraftfahrzeugbau und Kupferbergbau sowie Produktionssteigerungen vor allem in der Landwirtschaft einhergehen.[129] 1967 erließ die Regierung Frei ein Agrargesetz, wodurch die Großgrundbesitzer enteignet wurden und sich damit auch ihr sozio-politischer Einfluß reduzierte.[130] Hinzu kam zumindest eine geringfügige Liberalisierung des externen Sektors und eine Wechselkurspolitik, die auf Mini-Abwertungen basierte.[131]

[126]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.4, 5. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.142
[127]Vgl. Bergquist, C.: Labor in Latin America. Comparative Essays on Chile, Argentina, Venezuela, and Colombia. Stanford 1986, S.71
[128]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.10
[129]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.287
[130]Vgl. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.52

Die Rolle des Staates war schon immer auffällig in der chilenischen Wirtschaft. Bereits 1970 war der staatliche Anteil an der Wirtschaft in Chile im Vergleich zu den anderen lateinamerikanischen Ländern (außer Kuba) am größten. Dem Staat gehörten nicht nur strategisch wichtige Unternehmen, er konnte auch über Investitionen die privaten Unternehmen kontrollieren.[132] Ein Großteil der Schlüsselindustrien wie Kupfer, Stahl und Petrochemie waren staatlich. Zudem setzte der Staat die Mindestlöhne, Preise und Gehälter fest.[133]

1970 übernahm das Regierungsbündnis Unidad Popular unter Präsident Allende die Regierung. Die Regierung Allende verfolgte eine Politik der schnellen Transformation fast sämtlicher Bereiche, ohne daß auf die Koordination verschiedener Ziele sonderlich geachtet wurde.[134] Sein Ziel war eine Umwandlung Chiles in eine sozialistische Gesellschaft. Dies sollte durch grundlegende institutionelle und wirtschaftliche Reformen wie die Nationalisierung der Minen, die Verstaatlichung der Banken, Enteignungen bei der Landwirtschaft und den Gewerbebetrieben erreicht werden.[135] Der Staat wurde somit zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Einige Sektoren waren aber von den Verstaatlichungen ausgeschlossen.[136] [137]

Auch in der Landwirtschaft kam es unter Allende zu verstärkten Enteignungen. Im ersten Regierungsjahr wurden fast so viele Landgüter enteig-

[131]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.5
[132]Vgl. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.59
[133]Vgl. Borzutzky, S.: The Chicago Boys, Social Security and Welfare. In: Gleenerster, H.: Midgley, J. (Hrsg.): The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment. Hertfordshire 1991, S.80
[134]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.287
[135]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.6
[136]Vgl. Fortin, C.: The political economy of repressive monetarism: the state and the capital accumulation in post-1973. In: Anglade, C.; Fortin, C. (Hrsg.): The state and capital accumulation in Latin America. Vol. 1, 1985, S.147
[137]Im Juli 1971 wurden zum Beispiel die US-kontrollierten Kupferminen nationalisiert die etwa 60 % der gesamten Exporteinnahmen des Landes erbrachten. Ende 1971 kontrollierte der Staat 15 der 21 Privatbanken. Die Verstaatlichung der Banken geschah unter Druck der Regierung durch Androhung eventueller entschädigungsloser Enteignung und Regierungspropaganda. Der Staat kaufte die Mehrheit des Aktienkapitals im Privatbankensystem.

net wie unter Frei in sechs Jahren. Allerdings konnte Allende seine Politik auf die Vorleistungen von Frei stützen.[138] Die Folge der schnellen Schaffung neuer Besitzverhältnisse war ein rapider Rückgang der Produktion.[139]

Für die einheimische Industrie sahen die Wirtschaftsplaner der Unidad Popular ein gemischtwirtschaftliches Modell von im wesentlichen drei nebeneinander bestehenden Sektoren vor - einem sozialistischen, einem gemischten und einem privatwirtschaftlichen Bereich.[140] Für die Einführung sozialistischer Verhältnisse im Industriebereich bestanden keine klaren Kriterien. Weniger wirtschaftliche Überlegungen bestimmten die überstürzte Ausweitung staatswirtschaftlicher Unternehmen, sondern eher politische. Eigentlich sollte der staatliche Sektor der Wirtschaft nur strategisch wichtige Unternehmen enthalten, doch es wurden ziemlich ungeplant auch bankrotte Firmen aufgenommen, die aufgrund ihrer mangelnden Rentabilität den Staatshaushalt immer stärker belasteten.[141] Außerdem fand die Verstaatlichung im Industriebereich ohne gesetzliche Grundlage statt, da die Unidad Popular dafür keine politische Mehrheit erhielt.[142]

Die eingeschlagene Wirtschaftspolitik zielte auf eine Konsumsteigerung mittels Einkommensumverteilung. Sie ermöglichte dadurch die Auslastung vorhandener Kapazitäten. Aufgrund von Rechtsunsicherheiten regte sie jedoch nicht zu neuen Investitionen an und so kam es bereits nach einigen Monaten wirtschaftlichen Aufschwungs zu wachsender Güterverknappung und Inflation.[143] Folge des Mißmanagements und vermehrter Streiks war eine schwere Wirtschaftskrise. Die Bürger bekamen das vor allem durch

[138]Vgl. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.179
[139]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.289
[140]Vgl. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.187
[141]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.143
[142]Vgl. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.188
[143]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.143. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.288

zunehmende Versorgungsschwierigkeiten und extrem hohe Inflationsraten zu spüren.[144]

1973 löste das Militär durch einen Putsch die Regierung Allende ab. Zu diesem Zeitpunkt übte der Staat einen hohen negativen Einfluß auf die Wirtschaft, sowohl auf private als auch auf staatliche Unternehmen, aus.[145] Ende 1973 unterlagen mehr als 500 Unternehmen und Banken staatlicher Kontrolle. Die Lösung der wirtschaftlichen Probleme sah die neue Regierung in Privatisierung in großem Ausmaß. Ende 1980 waren noch insgesamt 15 Firmen und Banken staatlich, der Rest war privatisiert.[146]

In den ersten zehn Regierungsjahren führte die Militärregierung weitere grundlegende Reformen durch, die Chile von einer halb isolierten Wirtschaft mit starken staatlichen Eingriffen zu einer liberalisierten, in den Weltmarkt integrierten Wirtschaft umwandelten.[147] Die Zielrichtung der neuen Machthaber war es, das von den vorangegangenen Regierungen betriebene Entwicklungsmodell der Importsubstitutionspolitik durch eine Exportorientierung der Wirtschaft abzulösen. Die Lösung der Probleme wurde in der Schaffung eines dynamischen Kapitalmarktes, der Anregung privater Spartätigkeit und Investitionen in produktive Bereiche gesehen. Durch die Beendigung der protektionistischen Politik sollte das Zahlungsbilanzdefizit abgebaut werden.[148]

[144]Bereits 1971 kam es zu Versorgungsengpässen durch die ausgeweitete Kaufkraft, aber dies ließ sich durch verstärkten Import noch ausgleichen. 1972 spitzte sich die Versorgungslage zu. Die Lager waren aufgebraucht, alle Produktionsreserven aktiviert, eine Ausweitung der Produktion wie im Vorjahr war aufgrund mangelnder Investitionen nicht möglich. Die Exportkapazität war infolge der Stagnation der Kupferwirtschaft und Produktionsrückgängen bei Agrarprodukten reduziert, wodurch die Devisenreserven knapp wurden. Aus diesem Grund war die Importfähigkeit begrenzt und zudem gingen die Kapitalimporte zurück. Die Folge davon war eine Lebensmittelknappheit. Vgl. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.219

[145]Vgl. Ffrench-Davis, R.: Das monetaristische Experiment in Chile. Bonn 1983, S.9

[146]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.27

[147]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.1

[148]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.35

Nach einer knapp zwei Jahre dauernden gradualistischen Politik implementierten die „Chicago Boys“[149] 1975 ihr Schockprogramm, mit dem sie zunächst die hohen Inflationsraten senken wollten.[150] Sie setzten die seit 1924 gültige Arbeitsgesetzgebung kurzerhand außer Kraft. Konstitutiv für die Neuregelung der Arbeitsbeziehungen war schließlich 1979 die Verabschiedung des Plan Laboral[151] wodurch das Arbeitsrecht und die Arbeitsbeziehungen an das neoliberale Paradigma der Wirtschaftspolitik angepaßt wurden.[152] Der Plan Laboral wurde durch die Unternehmer begrüßt, weil dadurch mit den Arbeitnehmern private Verträge abgeschlossen werden konnten. Die meisten Gewerkschaften verlangten aber eine sofortige Änderung des Planes.[153] Die neue Arbeitsgesetzgebung führte zu einer Reihe von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.[154] Unter anderem weiteten sich die informellen Arbeitsverhältnisse aus. Allein in der Stadt waren die informellen Arbeitsverhältnisse auf über 20 % gestiegen (vgl. Tab. 4).

[149]Die Ideologie stammte von einer Gruppe von Ökonomen, deren verbindende Identität darin bestand, daß sie alle in den Jahren nach 1956 an der School of Economics der University of Chicago ausgebildet worden waren. Vgl. Valdés, J.G.: Die Chicago-Schule: Operation Chile. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Markt in den Köpfen. Bad Honnef 1993, S.38

[150]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.230. Vergara Castagneta, P.: Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Documento de trabajo FLASCO Nr. 216. Santiago 1985, S.74

[151]Der Plan Laboral erkannte das Streikrecht an, bestimmte als Ort kollektiver Tarifverhandlungen nur den internen Bereich des Unternehmens und beschränkte sie auf den Privatsektor. Er erlaubte freien Bei- und Austritt bei den Gewerkschaften und die Gründung von mehreren Gewerkschaften in einem Unternehmen. Gleichzeitig wurden die Zusammenschlüsse auf der Ebene eines Wirtschafts- und Berufszweiges verboten und Aussperrungen erlaubt. Man setzte voraus, daß das freie Spiel des Marktes zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen würde. Vgl. Valdés, J.G.: Die Chicago-Schule: Operation Chile. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Markt in den Köpfen. Bad Honnef 1993, S.48

[152]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.231. Sangmeister, H.: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, September 1998, S. 32

[153]Vgl. Körner, R.: Nach zehn Jahren Pinochet. Frankfurt 1983, S.309

[154]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.236

Tab. 4: Prozentuale Verteilung der Arbeitskräfte nach Sektoren in Chile (etwa 1980)[155]

Stadt		Land		k. A.	Summe
Formell	Informell	Modern	Traditionell		
54,1	20,1	14,0	8,8	3,0	100,0

Tab. 5: Prozentuale Verteilung der Arbeitskräfte nach Beschäftigungskategorie in Chile (etwa 1980)[156]

Bezahlte Arbeitskräfte	Auf eigene Rechnung	Unbezahlte Arbeitskräfte in Familienunternehmen	k. A.	Summe
66,7	25,3	3,6	4,4	100,0

An Tab. 5 läßt sich ablesen, daß zu diesem Zeitpunkt der informelle Sektor noch stärker vertreten war, als oben angegeben. Zum informellen Sektor zählten auch viele, die auf eigene Rechnung, sprich selbständig arbeiteten, sowie die unbezahlten Arbeitskräfte in Familienunternehmen. Es gibt aber keine genauen Angaben darüber, wie viele Menschen tatsächlich im informellen Sektor beschäftigt waren. Er wurde 1980 in den städtischen Gebieten von Chile auf 39 % geschätzt.[157] Allerdings war nicht ausschließlich die neue Arbeitsgesetzgebung für die zunehmende Informalisierung des Arbeitsmarktes verantwortlich. In Krisenzeiten (wie z.B. 1974/75 und

[155]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.7. Quelle: PRELAC, OIT
[156]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.7. Quelle: PRELAC, OIT
[157]Vgl. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Beiheft Nr. 7. Hamburg 1993, S.29. Originalquelle: IDB 1987, S.126

1982/83) dehnten sich informelle Beschäftigung und Arbeitslosigkeit schnell aus.[158]

Anfang 1978 war offensichtlich, daß die chilenische Wirtschaft ein neues Gesicht hatte. Die Eingriffe des Staates wurden drastisch eingeschränkt. Das Privatkapital hatte eine wichtige Entwicklung innerhalb des Kreditwesens zu verzeichnen. Die Politik der Industrialisierung durch Importsubstitution wurde aufgegeben, statt dessen wurden die Exporte diversifiziert.[159]

Auch zwischen den verschiedenen Wirtschaftssektoren kam es zu beträchtlichen Verschiebungen, wie in Tab. 6 dargestellt ist. Auffällig ist hier, daß der Anteil der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft gestiegen ist, der Anteil der Beschäftigten in der Industrie und im Bergbau - den traditionellen Bastionen der Gewerkschaften - sich prozentual stark verringert hat. Das Baugewerbe, der Handel und die Finanzdienstleistungen haben sich ausgeweitet. Diese Veränderungen sind zum Teil das Resultat längerfristiger Trends, zum Teil aber auch durch die neoliberale Politik und die krisenhafte Entwicklung des Militärregimes bedingt.[160]

[158]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.237
[159]Vgl. Rivera, E.: Die chilenische Wirtschaftspolitik und die Umwandlung der Ökonomie unter der Militärregierung 1973-1980. In: Caldéron, H.; Ensigna, J.; Rivera, E.: Der Monetarismus an der Macht. Hamburg 1981, S.88
[160]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.242

Tab. 6: Verteilung der chilenischen Erwerbsbevölkerung auf Wirtschaftszweige 1975 und 1988 (in %)[161]

Wirtschaftszweige	1975	1988
Industrie	17,2	15,7
Landwirtschaft	19,6	20,3
Bergbau/Minen	3,1	2,1
Bauwesen	4,5	6,5
Elektrizität, Gas, Wasser	0,8	0,6
Handel	15,0	17,2
Kommunen, soz. u. pers. Dienstleistungen	29,7	27,0
Finanzdienstleistungen	2,7	4,3
Transporte, Kommunikationswesen	6,6	6,4
Übrige	0,7	0,0
Total	99,9*	100,1*

* Differenzen in den Summen durch Rundung

Bis Ende der 80er Jahre entwickelten sich die makroökonomischen Daten derart positiv, daß der neoliberalen Politik selbst angesichts der hohen sozialen Kosten der Erfolg nicht abgesprochen werden kann. Zwar besteht weiterhin eine außenwirtschaftliche Anfälligkeit durch die geringe Diversifizierung der Exporte, aber insgesamt hat die Wirtschaft einen Modernisierungsschub erfahren.[162] Andere Autoren sind hingegen der Ansicht, daß die beträchtlichen Modernisierungen des produktiven Sektors bis Ende der 80er nur zu einem geringen Grad auf technologische Innovationen zurückzuführen sind, sondern vor allem auf der geringen Bewertung des Faktors Arbeit beruhen.[163]

[161]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.247. Quelle: Instituto Nacional de Estadística
[162]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.144, 145
[163]Vgl. García, L.; Rivera, E.; Vega, J.E.: Chile. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.160

1992, also zwei Jahre nach dem Ende der Diktatur und unter einer Regierung, die explizit mit dem Versprechen antrat, für sozialen Ausgleich zu sorgen, waren immerhin noch 21,5% oder 1.058.000 Personen im informellen Sektor beschäftigt. Auch die Anzahl der Arbeitsverhältnisse, die keinerlei sozialer Sicherung unterlagen, lag im selben Jahr noch bei 39,2% der Erwerbsbevölkerung oder 1.824.000 Personen. Ebenso bestanden viele Arbeitsverhältnisse ohne Arbeitsvertrag. Dies betraf 1992 immerhin 14 % der Lohnabhängigen oder 501.800 Beschäftigte. Im Hinblick auf die Beschäftigung im informellen Sektor zeigen die ILO-Daten, daß der Anteil der informellen Beschäftigung von 43 %[164] Anfang der 80er Jahre auf 40 % Anfang der 90er Jahre zurückging. Dieser Rückgang von drei Prozentpunkten mag gering erscheinen, aber im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern mit einem umlagefinanzierten Rentensystem ist er bemerkenswert.[165] Die Mehrzahl der zunächst in Chile geschaffenen Arbeitsplätze wies folgende negativen Merkmale auf: Sie sind temporär, verlangen keine Vorkenntnisse, sind gering bezahlt, sozial nicht abgesichert, mit wenig Möglichkeiten des Aufstiegs, der Höherqualifizierung oder der parallelen Aus- oder Fortbildung, d.h. sie haben alle Merkmale der Unterbeschäftigung bzw. Armut. Man findet sie vor allem in Kleinstbetrieben, informellen Aktivitäten und Plantagenbetrieben.[166]

Auch noch in den 90er Jahren war Kupfer Chiles Hauptexportgut. Der Export erreichte 1990 nahezu 4 Mrd. US$, was etwa 45 % der Gesamtexporte entspricht.[167] Der Industrialisierungsgrad war 1997 auf 31,2 % des BIP gestiegen und die Exportquote lag bei 26,9 %.[168]

[164]Mesa-Lago geht von einem geringeren Anteil aus, vgl. Tab. 4 und 5.
[165]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.175
[166]Vgl. Minkner-Bünjer, M.: Armut und Verteilung: Herausforderung in Chile zum Jahr 2000. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, 10 (1993), 23, S.79
[167]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.19
[168]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.857

3.3.1.2 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Chile gehört neben Uruguay und Argentinien zu den südamerikanischen Ländern, deren Städtesystem eine ausgeprägte Primatstruktur aufweist.[169] Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts war Chile stark urbanisiert. Rund 80 % der chilenischen Bevölkerung lebt in Städten (entsprechend dem Zensus von 1982) und mehr als ein Drittel davon in der Hauptstadt.[170] Schon 1950 war die Unterbeschäftigung hauptsächlich ein städtisches Problem, das mit dem geringen Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum im Zusammenhang steht.[171]

Bis 1973 enthielt die Arbeitsgesetzgebung Gesetze gegen die Entlassung der Arbeitnehmer, regelmäßige Gehaltsanstiege und Mindestlöhne. Außerdem verfügten die Gewerkschaften über die Macht, Lohnforderungen durchzusetzen. Nach dem Militärputsch wurden diese Gesetze abgeschafft.[172]

Das Pinochet-Regime unterzog Chile unter Ausschaltung jeglicher Opposition einer kurzfristigen radikalen, neoliberalen Strukturanpassung. Die Konsequenz des Schockprogramms der Militärregierung war eine schwere Rezession. Ab Mitte der 70er Jahre waren sehr hohe Erwerbslosenquoten zu verzeichnen. Allein von 1981 auf 1982 verdoppelte sie sich von 9% auf 20%. In einem Land wie Chile ohne nennenswerte Arbeitslosenunterstützung sind die sozialen Auswirkungen solch hoher Arbeitslosenquoten enorm.[173] Die Arbeitslosigkeit ist als ein dauerndes Problem der Militärregierung zu sehen.[174] Die Regierung erkannte aber, daß die strukturellen

[169]Vgl. Bähr, J.; Mertins, G.: Bevölkerungsentwicklung in Groß-Santiago zwischen 1970 und 1982. Eine Analyse von Zensusergebnissen auf Distriktbasis. Erdkunde 39, 1985, S.218
[170]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.19
[171]Vgl. PRELAC: Dinámica del subempleo en América Latina. Estudios e Informes de la CEPAL, Nr. 10. Santiago 1981, S.22
[172]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.28
[173]Vgl. Cortázar, R.: Austerity under authoritarism: The neoconservative revolution in Chile. In: Handelman, H.; Baer, W.: Paying the costs of austerity in Latin America. Boulder 1989, S.47
[174]Vgl. Cox Edwards, A.: Economic reform, external shocks and the labor market: Chile 1974-1983. DRD Discussion paper. Washington 1986, S.5

Veränderungen durch die Liberalisierung in gewissem Ausmaß mit der Arbeitslosenzahl zusammenhing.[175] Die Arbeitslosigkeit zwischen 1974 und 1983 kann aber nicht nur auf eine Ursache zurückgeführt werden. Begründet liegt sie neben den Strukturreformen in der geringen durchschnittlichen Wirtschaftswachstumsrate, der Verringerung der staatlichen Angestellten und dem wachsenden Arbeitskräfteangebot.[176]

Um den hohen Arbeitslosenzahlen entgegen zu treten, weitete die Militärregierung die Beschäftigungsprogramme (PEM, POJH) erheblich aus, jedoch sind sie nur als verdeckte Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung zu werten, da die Löhne innerhalb der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weit unter den nationalen Mindestlöhnen lagen. PEM entstand 1975 und entsprach eigentlich der Arbeitslosenunterstützung. Dort verrichteten die Arbeitslosen zu einer geringen Stundenzahl und einem niedrigen Arbeitslohn öffentliche Dienstleistungen.[177] Durch die hohe Arbeitslosenquote wurde 1982 POJH ins Leben gerufen. Der Unterschied zwischen PEM und POJH besteht in den verschiedenen Fähigkeiten der Arbeitnehmer und der Höhe der Unterstützung. Zwischen 1982 und 1983 erhielten 300.000 Arbeitnehmer weniger als 30 US$ monatlich durch PEM, 150.000 wurden mit bis zu 60 US$ durch POJH unterstützt.[178]

Bereits vor der Wirtschaftskrise arbeiteten 5-6 % der Arbeitskräfte in diesen Programmen, 1982 verdoppelte sich diese Zahl und erreichte 1983 13 %. Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise 1983 betrug die Arbeitslosigkeit in Chile 31,3 %, konnte jedoch durch Notbeschäftigungsprogramme und im Zuge der wirtschaftlichen Erholung bis 1989 auf 8,6 % gesenkt werden. Von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen waren die Haus-

[175]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.136
[176]Vgl. Cox Edwards, A.: Economic reform, external shocks and the labor market: Chile 1974-1983. DRD Discussion paper. Washington 1986, S.7. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.137, 138
[177]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.140
[178]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.65

haltsvorstände des ärmsten Quintils.[179] [180]1985 und 1986 ging die Beschäftigung in diesen Programmen wieder zurück, während gleichzeitig die Gesamtbeschäftigung 1984 um 4,1 % anstieg. Die Weltbank begründete dies u.a. durch die Aufhebung der Reallohnindexierung (die von 1979 bis 1982 bestand), während die Interamerikanische Entwicklungsbank den Rückgang der Erwerbslosenquote 1986/87 auf das hohe Wachstum der Industrie- und Agrarexporte und den darüber induzierten wirtschaftlichen Aufschwung zurückführte. Tab. 7 macht die Dramatik der Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt für die nichtlandwirtschaftlich tätige Bevölkerung deutlich.

[179]Vgl. Bourguignon, F.; Melo, J. de; Morrison, C.: Poverty and Income Distribution During Adjustment. In: World Development, 19 (1991), 11, S.1497

[180]Laut Weltbank traf die Erwerbslosigkeit die Arbeiter (über 25% Erwerbslosenquote 1982/1983) und die unteren 40% der Einkommensskala (Ende 1984 22% Erwerbslose, während die nationale Rate auf 14% zurückgegangen war) am härtesten.

Tab. 7: Struktur und Zusammensetzung der städtischen Erwerbsbevölkerung, Chile 1970-1989 (in %)[181]

	1970	1976	1980	1983	1985	1987	1989
Städt. Erwerbsbev.	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Arbeitslose	**5,5**	**21,0**	**19,3**	**30,7**	**23,5**	**11,8**	**6,7**
offene	5,5	16,0	14,0	21,0	17,5	9,8	6,7
PEM/POJH	---	5,5	5,3	9,7	6,0	2,0	---
formeller Sektor	**65,5**	**52,5**	**51,6**	**43,5**	**50,3**	**59,8**	**63,3**
öffentlich	12,7	11,8	9,6	8,1	7,6	7,3	6,5
privat	52,8	41,0	42,0	35,4	42,8	52,5	56,9
informeller Sektor	**29,0**	**26,2**	**29,1**	**25,7**	**26,2**	**28,3**	**30,0**
Auf eig. Rechnung	21,0	20,2	22,4	19,1	18,7	20,6	22,5
Hauspersonal	8,0	6,0	6,7	6,6	7,5	7,7	7,5

Auffällig ist, daß Chile von der Wirtschaftskrise bezüglich der Arbeitslosigkeit wesentlich stärker betroffen war als z.B. Argentinien. Die steigende Arbeitslosigkeit führte zu einer Ausweitung des informellen Sektors (vgl. Kap. 3.1). Dort stieg somit ebenfalls der Konkurrenzdruck mit zusätzlichen Einkommensverlusten und einer weiteren Verschlechterung der Arbeitsbedingungen.[182]

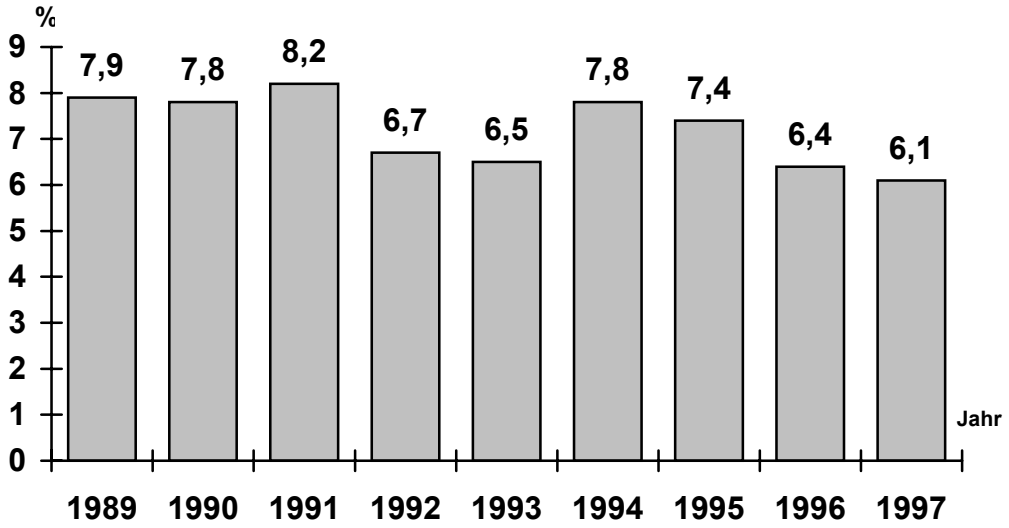
Nach den Krisenjahren begann der neoklassische Mechanismus zu funktionieren. Durch die niedrigen Reallöhne wurde der Arbeitsmarkt stimuliert. Zwischen 1984 und 1987 wuchs die Erwerbstätigkeit mit einer jährlichen

[181]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.247

[182]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2, Hamburg 1994, S.300

Rate von mehr als 8 %. Dies funktionierte durch eine mittel- bis langfristige Faktorsubstitution, d.h. die Intensität der Arbeit stieg in diesen Sektoren.[183]

Grafik 5: Arbeitslosenquote in Chile, 1989-1997 [184] [185]



Der wirtschaftliche Aufschwung der 90er Jahre machte sich auch auf dem Arbeitsmarkt positiv bemerkbar.[186] In den 90er Jahren ist fast durchgehend eine geringe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen (vgl. Grafik 5). Seit der Redemokratisierung im Jahr 1990 gilt Chile als das fortschrittlichste Land in Lateinamerika und als Modell erfolgreicher Entwicklung.[187] Inzwischen sind die positiven Auswirkungen der Rentenreform spürbar. In dem Ausmaß, in dem die Ersparnisse auf AFP-Konten (vgl. Kap. 8.1.2) von den

[183]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.65
[184]In Prozent der Erwerbsbevölkerung
[185]United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S. 164. Originalquelle: ECLAC
[186]Die Angaben der Arbeitslosenquote differieren: Nolte gibt sie mit 4,4 % im 4. Quartal 1992 mit 4,4 % an, 1993 mit 4,5 % (vgl. Nolte, D.: Chile. In: Von Gleich, A.; Krumwiede, H. u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1994, S.116) und 1994 mit 5,9 % (vgl. Nolte, D.: Chile. In: Von Gleich, A.; Krumwiede, H. u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1995, S.100)

Beitragszahlern nicht als Steuern, sondern als Prämien empfunden wurden, konnte die chilenische Rentenreform durch Senkung der steuerlichen Komponente zu einer Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Eine niedrige Besteuerung der Erwerbstätigkeit am offiziellen Arbeitsmarkt trug im Laufe der Jahre zu einer niedrigeren strukturellen Arbeitslosigkeit, geringerer Beschäftigung und Produktion im informellen Sektor und einem höheren Angebot von Arbeitskräften insgesamt bei.[188]

Insgesamt ist sowohl die Wirtschaftspolitik unter der Präsidentschaft Aylwins als auch unter der neuen Regierung als positiv zu beurteilen. Der Wachstumskurs bei geringer Arbeitslosigkeit und Inflation hielt an, bis die krisenhafte Entwicklung in Brasilien in den Jahren 1998/99 auch in Chile ihre Auswirkungen zeigte.[189] Das geringere Wirtschaftswachstum machte sich auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar. Anfang 1998 lag die offene Arbeitslosenquote noch bei 5,3 %, aber bis Ende des Jahres stieg sie auf 7,2 %. Im ersten Quartal 1999 war eine Arbeitslosenquote von 8,3 % zu verzeichnen.[190]

3.3.1.3 Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der Reallöhne

Zwischen 1950 und 1972 wuchs das reale BIP mit einer Rate von durchschnittlich 3,9 % pro Jahr, wohingegen das reale Pro-Kopf-Einkommen nur um 1,7 % wuchs.[191] Das Modell der Pinochet-Regierung erbrachte in den Anfangsjahren Wachstumsraten, die weit unter dem chilenischen Durchschnitt zwischen 1950 und 1972 lagen.

---

[187]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.141, 142

[188]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.175

[189]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.146

[190]Vgl. CEPAL: Economic survey of Latin America and the Caribbean 1998-1999. Santiago 1999, S.167

[191]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.3

Unter der Militärregierung von 1973 bis 1983 kam es bei der Wachstumsrate des realen BIP zu drastischen Schwankungen - 1975 lag sie z.B. bei -13 %, zwischen 1977 und 1981 durchschnittlich bei 7 % pro Jahr und 1982 erneut bei -15 %.[192] Insgesamt läßt sich zwischen 1974 und 1985 eine allgemeine wirtschaftliche Stagnation bzw. ein Rückgang in Chile verzeichnen. Das Bruttoinlandsprodukt lag 1985 um 1,8 % höher als 1974 und um 2,7 % niedriger als 1970.

Zu dieser Entwicklung trugen externe und interne Faktoren bei. Als externer Faktor sind die weltweiten Rezessionen 1975-76 und 1982-83 zu sehen. Die industrielle Produktion und die Beschäftigung sanken, ebenso die Einkommen und der Lebensstandard der städtischen und ländlichen Bevölkerung. Die chilenische Rezession überstieg 1981-82 bei weitem die weltwirtschaftliche. Im internationalen Vergleich waren die Zinssätze mehr als doppelt so hoch und dies brachte die hoch verschuldeten Unternehmen zunehmend in Schwierigkeiten.[193]

Als interne Faktoren sind die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Allende-Regierung und nach 1973 die Einführung der neoliberalen Politik zu nennen.[194] In den Anfangsjahren konnte von Neoliberalismus nicht die Rede sein, sondern er wurde erst in der Phase von 1975 bis 1979 eingeführt und nahm zunächst ausschließlich auf die Wirtschaft Einfluß.[195] Der Staat kehrte sich zudem nur partiell von der Wirtschaftsregulierung ab. Er behielt einen maßgeblichen Anteil über die direkte Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Die Transfers von staatlichen Unternehmen an den Staat wurden zu einer wachsenden Einnahmequelle.[196]

---

[192]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.2

[193]Vgl. Ffrench-Davis, R.: Das monetaristische Experiment in Chile. Bonn 1983, S.24

[194]Raczynski, D.: Social Policy, Poverty, and Vulnerable Groups: Children in Chile. In: Giovanni, A.C.; Jolly, R.; Stewart, F.: Adjustment with a Human Face. Vol.II. Country Case Studies. New York 1990, S.58

[195]Vgl. Kurtz, M. J.: Chile´s neoliberal revolution: Incremental decisions and structural transformation: 1973-1989. In: Journal of Latin American Studies, 31,2 Mai 1991, S.404

Zwischen 1974 und 1983 lag die Wachstumsrate nur bei 1,4 %, aber Ende der 70er Jahre erlebte die chilenische Wirtschaft einen kurzen Boom. Zwischen 1977 und 1980 wuchs das BIP um durchschnittlich 8,5 % pro Jahr.[197] [198] Man erreichte mit der Reform das sogenannte „chilenische Wirtschaftswunder“[199]: Die volkswirtschaftlichen Kennziffern, die die Entwicklung des BIP und seine Struktur messen, wiesen ein erhöhtes „Wachstum“ zwischen 1976 und 1981 aus. Allerdings bestehen an der Qualität der Daten Zweifel. Bei sorgfältiger Analyse belegen sie ein sehr niedriges nationales Wachstum und eine Strukturentwicklung, die die chilenische Wirtschaft als in hohem Maße anfällig ausweist.[200] Die Inflationsrate sank in diesen Jahren von über 600 % (1973) auf unter 10 % (1981) pro Jahr. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate lag bei rund 8 % zwischen 1976 und 1981. Die Gesamtexporte verdreifachten bis vervierfachten sich zwischen 1973 und 1981 (auf Basis von aktuellen US$). Die Devisenreserven der Zentralbank stiegen von 167 Mio. US$ (1973) auf 4,7 Mrd. US$ (1980). Das Haushaltsdefizit von 24,7 % des BIP (1973) wandelte sich in einen Überschuß von 4,3 % (1980) und 2,5 % (1981). Die Reallöhne stiegen jährlich um 9 %.[201]

Das „chilenische Wirtschaftswunder“ endete innerhalb kurzer Zeit in Krise und Rezession. Im letzten Quartal des Jahres 1981 sank das BIP um 3,3 % im Vergleich zum Vorjahr. 1982 verschlimmerte sich die Situation und wurde zunehmend chaotisch.[202] Das BIP sank um 14,1 %. Es gab 810 Unternehmenszusammenbrüche, zwischen 1975 und 1981 im Durchschnitt jährlich 277. Nach offiziellen Statistiken fielen die Reallöhne 1983

[196]Vgl. Fortin, C.: The political economy of repressive monetarism: the state and the capital accumulation in post-1973. In: Anglade, C.; Fortin, C. (Hrsg.): The state and capital accumulation in Latin America. Vol. 1, 1985, S.139, 140

[197]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.293. Petras, J.: El „milagro económico“ chileno: crítica empírica. In: Nueva Sociedad, 113 (1991), S.146, 147

[198]Der Aufschwung wurde allerdings vor allem durch den Zufluß externer Ressourcen ermöglicht, was zu einem drastischen Anstieg der Auslandsverschuldung führte.

[199]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.2

[200]Vgl. Ffrench-Davis, R.: Das monetaristische Experiment in Chile. Bonn 1983, S.40

[201]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.29

[202]Vgl. Cox Edwards, A.: Economic reform, external shocks and the labor market: Chile 1974-1983. DRD Discussion paper. Washington 1986, S.4

um 11 %.[203] Die „Chicago Boys“ begründeten diese Krise ausschließlich mit der schwachen Konjunktur, die durch die internationale Rezession ausgelöst wurde.[204]

Betrachtet man insgesamt die wirtschaftliche Bilanz der Militärdiktatur, so zeigen sich beeindruckende Ergebnisse: Im Gegensatz zur Entwicklung seit den 50er Jahren, als die Wachstumsrate der chilenischen Wirtschaft immer unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt lag, wies Chile seit 1984 überdurchschnittliche Wachstumsraten auf. Zwischen 1984 und 1989 wuchs das BIP jährlich um durchschnittlich 6,2 %.[205] Insgesamt war in Chile im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern in den 80er Jahren ein Wachstum des BIP zu verzeichnen. Diese Wachstumsraten wirkten sich ebenfalls auf die Pro-Kopf-Einkommen positiv aus, die seit den 60er Jahren deutlich angestiegen sind (vgl. Tab. 8 und 9). Allerdings schwächten sich die Wachstumsraten im Zeitablauf ab.

Tab. 8: Pro-Kopf-Einkommen in Chile in konstanten US$ von 1980[206]

1960	1970	1980	1988
1.860,3	2.261,9	2.473,8	2.538,5

[203]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.30, 31
[204]Vgl. Tironi, E.: Pinochet: la dictature néo-libérale. Paris 1987, S.77
[205]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.295
[206]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.3

Tab. 9: Pro-Kopf-Einkommen in Chile in durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten (in %), 1960 - 1988[207]

1960-1970	1970-1980	1980-1988
2,0	0,9	0,3

In den vergangenen 15 Jahren hat sich Chile im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern als außerordentlich stabil und wachstumsstark bewiesen. Zwischen 1980 und 1990 mußten nur Chile und Kolumbien keinen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens hinnehmen.[208] Beim in laufenden US$ gemessenen Pro-Kopf-Einkommen lag Chile 1995 mit 4.160 US$ innerhalb Lateinamerika hinter Argentinien (8.030 US$) und Uruguay (5.170 US$) an dritter Stelle, während es bei Schätzungen des Pro-Kopf-Einkommens in Kaufkraftparitätendollar ($_{PPP}$) dann mit 9.520 $_{PPP}$ an erster Stelle vor Argentinien (8.310 $_{PPP}$) und Venezuela (7.900 $_{PPP}$) rangierte. Bis 1997 stieg das Pro-Kopf-Einkommen Chiles auf 5.020 US$ bzw. 12.080 $_{PPP}$. Somit kann insgesamt von einem Wirtschaftswunder in Chile gesprochen werden.[209] [210]

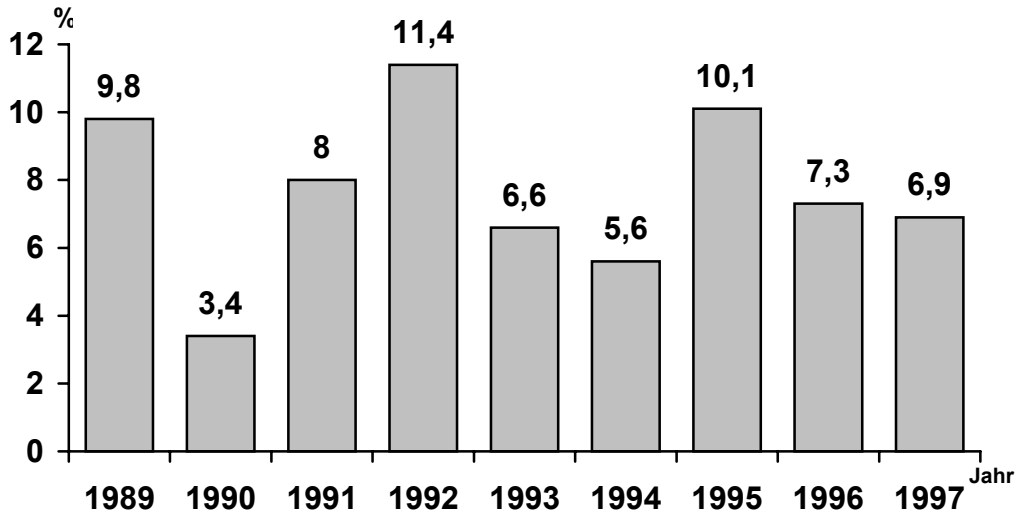
[207]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.3

[208]Vgl. Eschenburg, R.: Wachstum und Entwicklung in Chile. In: Eschenburg, R.; Heineberg, H.; Pfister, U.; Stosetzki, C. (Hrsg.): Lateinamerika - Festschrift für A. Schrader. Frankfurt 1999, S.109

[209]Vgl. Eschenburg, R.: Wachstum und Entwicklung in Chile. In: Eschenburg, R.; Heineberg, H.; Pfister, U.; Stosetzki, C. (Hrsg.): Lateinamerika - Festschrift für A. Schrader. Frankfurt 1999, S.111

[210]Nolte geht von einem BSP pro Kopf von 4820 US-$ im Jahr 1997 aus. Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.857

Grafik 6: Wachstumsraten des BIP in Chile, 1989-1997[211] [212]



In den 90er Jahren war ein ständiger, hoher Anstieg des BIP zu verzeichnen (vgl. Grafik 6). 1996 war das BIP insgesamt auf 74.292 Mrd. US$ gestiegen. Die durchschnittliche Wachstumsrate lag von 1990 bis 1996 bei durchschnittlich 7,2% pro Jahr.[213][214] 1998 schwächte sich das Wirtschaftswachstum auf 3,4 % ab.[215]

In diesem Zusammenhang müssen ebenfalls Lohnhöhe und Verdienstmöglichkeiten betrachtet werden, die wichtige Indikatoren im Hinblick auf die Befriedigung von Bedürfnissen sind. Allendes Wirtschaftspolitik Anfang der 70er Jahre war stark von keynesianischem Denken beeinflußt. Die Produktion sollte durch eine Erhöhung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen angekurbelt werden. Daher stiegen die Einkommen all-

[211]Quelle: ECLAC
[212]Basis: Konstante Dollar von 1990
[213]Vgl. Sangmeister, H.: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, September 1998, S.39. Quelle: Datenbank IBEROSTAT
[214]CEPAL gibt die Wachstumsraten des BIP für 1997 mit 7,6 % an. Vgl. CEPAL: Economic survey of Latin America and the Caribbean 1998-1999. Santiago 1999, S.164
[215]Daten für 1998 geschätzt. Vgl. CEPAL: Economic survey of Latin America and the Caribbean 1998-1999. Santiago 1999, S.164

gemein um 34,9 %, in einigen Bereichen sogar um 50 %, d.h. die Steigerungen lagen weit über dem Anstieg des Index der Verbraucherpreise. Der Reaktivierungsprozeß wurde weiterhin durch eine expansive Geldpolitik und einen stark defizitären Staatshaushalt abgesichert. Die Inflation wurde durch Preiskontrollen unterbunden, d.h. die Lohnerhöhungen konnten nicht über die Verbraucherpreise abgewälzt werden. Es gab spezielle Mobilisierungprojekte im Verkehrsbereich, der Landwirtschaft und dem Wohnungsbau. Man war sich allerdings darüber im Klaren, daß ohne längere Reaktionsverzögerung eine rasche Produktionssteigerung erzielt werden mußte, wenn der Inflationsdruck des Kaufkraftüberhanges absorbiert werden sollte.[216]

Zwischen 1973 und 1976 wurde die Entwicklung der Löhne und Renten grundlegend von der äußerst restriktiven Politik der Regierung bestimmt.[217] Neben den unterschiedlichen Strategien zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes stellte die Senkung der Reallöhne ein weiteres zentrales Element der neoliberalen Umstrukturierungs- und Anpassungspolitik in Chile dar.[218] Von 1976 bis Mitte 1981 waren die meisten Löhne zu 100 % indexiert. Die neuen Arbeitsgesetze von 1979 garantierten eine volle Indexierung als Grundlage für Lohnverhandlungen.[219]

Unter der Militärdiktatur hat sich die Einkommensschere noch weiter geöffnet. Im Gegensatz zur wirtschaftlich zufriedenstellenden Bilanz stand eine regressive Einkommensumverteilung, eine Verringerung der Sozialausgaben und eine schlechtere Versorgung der Bürger in den Bereichen Gesundheitswesen, Erziehung und Wohnen.[220] Große Teile der Bevölke-

[216]Vgl. Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973, S.193
[217]Vgl. Cortázar, R.: Austerity under authoritarism: The neoconservative revolution in Chile. In: Handelman, H.; Baer, W.: Paying the costs of austerity in Latin America. Boulder 1989, S.44
[218]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.243
[219]Vgl. Cortázar, R.: Austerity under authoritarism: The neoconservative revolution in Chile. In: Handelman, H.; Baer, W.: Paying the costs of austerity in Latin America. Boulder 1989, S.49
[220]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.320

rung - auch der Mittelschicht - mußten Einbußen hinnehmen. Die schweren Folgen der Politik der Militärregierung für die Mittelschicht zeichnete sich von Anfang an ab.[221] Bei den Lohnerhöhungen in diesen Jahren wurden höhere Schichten überdurchschnittlich bevorzugt.[222]

Tab. 10 stellt die Indikatoren der Einkommensverteilung in Chile dar. Diese Indikatoren zeigen ebenfalls die Verschiebung der chilenischen Einkommensverteilung seit 1970. Der Gini-Koeffizient stieg von 0,49 im Jahr 1970 auf 0,54 im Zeitraum zwischen 1982 und 1984. Der Anteil am Volkseinkommen der ärmsten 40 % sank von 11,5 % (1969-1971) auf 10,0 % (1982-1984), während der Anteil der Reichsten 20 % von 55,8 % (1969-1971) auf 59,5 % (1982-1984) stieg. Der Sen-Indikator[223] stieg um nahezu 50% im Vergleich der Zeiträume 1982-84 und 1969-71 (und um mehr als 60 %, wenn man die Jahre 1979-1980 zum Vergleich heranzieht).

[221]Mangelnde Kaufkraft aufgrund realer Einkommensrückgänge und wegen Entlassungen drückten ihre Konsumkapazität derart herab, daß viele zu Verkäufen ihres Besitzes gezwungen waren Vgl. Rivera, E.: Die chilenische Wirtschaftspolitik und die Umwandlung der Ökonomie unter der Militärregierung 1973-1980. In: Caldéron, H.; Ensigna, J.; Rivera, E.: Der Monetarismus an der Macht. Hamburg 1981, S.67

[222]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.36

[223]Der Sen-Indikator mißt die Intensität der Armut im Sektor der „extremen Armut“. Er kombiniert die Prozentzahl der Familien unter der Armutsgrenze mit der Lücke zwischen ihrem momentanen Einkommen und dem Einkommen der Armutsgrenze. Höhere Werte des Sen-Indikators zeigen eine höhere Intensität der Armut an, d.h. daß mehr Familien unter der Armutsgrenze leben und/oder sich die wirtschaftliche Situation verschlechtert hat.

Tab. 10: Indikatoren der chilenischen Einkommensverteilung, 1969 - 1984[224]

Zeitraum	Gini-Koeffizient des Familieneinkommens	Sen-Indikator	Reallohn-Indikator (1969-71 = 100)
1969-71	0,493	19,0	100,0
1979-81	0,523	17,6	89,6
1982-84	0,543	28,3	90,5

Zeitraum	Einkommensanteil		
	untere 40 %	mittlere 40 %	oberste 20 %
1969-71	11,5 [a]	32,7 [a]	55,8 [a]
1979-81	11,1	31,4	57,6
1982-84	10,0 [b]	30,6 [b]	59,5 [b]

a: 1970

b: 1982 und 1983

Gegen Ende der Diktatur lagen die Reallöhne mit Ausnahme des Industriesektors überall unter den Werten von 1980, zum Teil unter denen von 1970. Zudem sind erhebliche Schwankungen der Reallöhne feststellbar, die noch stärker ausfallen würden, wäre in der Tabelle die Lohnentwicklung in der Zeit der Unidad Popular ausgewiesen.

Die Löhne und Gehälter in Chile nahmen real zwischen 1985 und 1989 um 1,1 % pro Jahr, zwischen 1990 und 1993 sogar um 3,7 % pro Jahr und im gesamten Zeitraum um 16 % zu. Berücksichtigt man die Periode Pinochet (1973-89), betrug die Reallohnsteigerung 2,3 % pro Jahr. Die Verminde-

[224]Vgl. Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992, S.21

rung der Inflation war entscheidend für die Zuwächse bei Real- und Mindestlöhnen sowie Mindestrenten.[225]

Tab. 11: Entwicklung der Reallöhne in Chile, 1970-1989 (1980=100) [226]

	1970	1975	1976	1980	1983	1987	1989
Minimallohn	81,1	77,5	80,5	100,0	93,9	69,1	82,3
Baubranche	91,2	74,4	78,4	100,0	75,0	49,5	57,3
Industrie	96,3	56,0	63,1	100,0	96,3	94,0	102,6
Minimallohn Landwirtschaft	95,5	77,3	95,1	100,0	97,7	71,9	79,3

Durch die Beschäftigungskrise wurde ein Teil der Arbeitskräfte in weniger produktive Beschäftigungen verlagert, mit der Folge von erheblichen Einkommenseinbußen und Reallohnverlusten. 1991 hatten die Reallöhne mit Ausnahme des Industriesektors noch immer nicht das Niveau von 1970 wieder erreicht.[227]

Auch durch den Demokratisierungsprozeß hat sich die extrem ungleiche Einkommensverteilung nicht umgekehrt.[228] 1970 lebten 17 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, 1987 38,1 % und 1990 trotz des Wirtschaftswachstums 35 %.[229] Nach Berechnungen des chilenischen Planungsministeriums ist zwar die relative Armut 1996 im landesweiten Durchschnitt auf 23,2 % gefallen, die extrem ungleiche Einkommensverteilung

[225]Vgl. Minkner-Bünjer, M.: Armut und Verteilung: Herausforderung in Chile zum Jahr 2000. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, 10 (1993), 23, S.72

[226]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.247. Quelle: Garcia 1993, S.31

[227]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2, Hamburg 1994, S.300

[228]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2, Hamburg 1994, S.300

[229]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2, Hamburg 1994, S.300

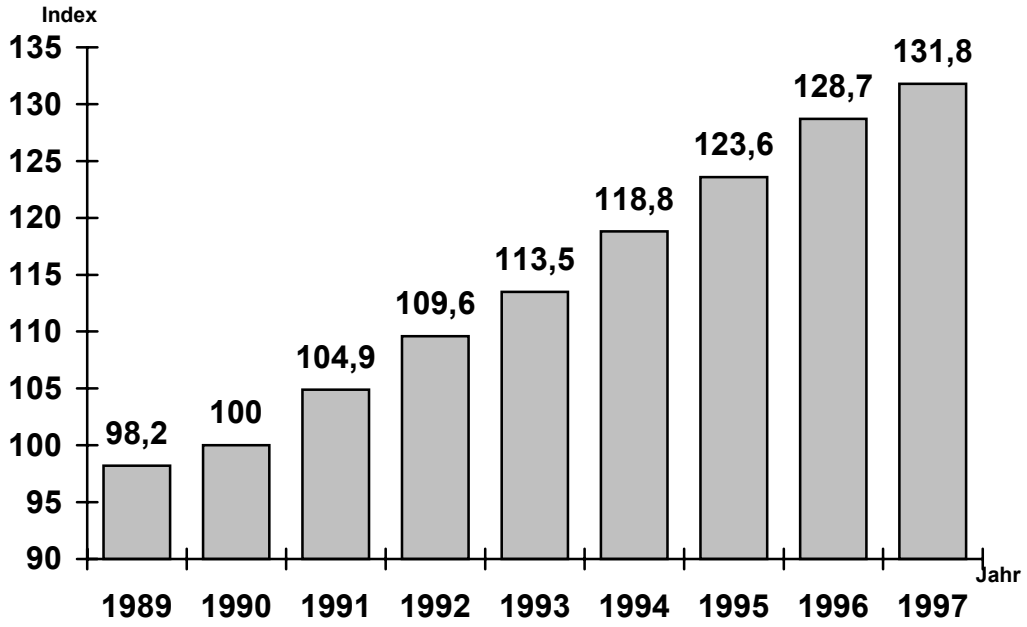
lung ist aber seit 1987 unverändert geblieben. Der Einkommensanteil der 20 % Reichsten ist 14,6 mal höher als der der Ärmsten 20 %. Berücksichtigt man die Transferleistungen des Staates, so verringert sich dieser Unterschied lediglich auf 13,8 mal, was auf eine sehr geringe Umverteilung des Systems schließen läßt.[230] „Eine vom chilenischen Planungsministerium MIDEPLAN in Auftrag gegebene Studie kam zu dem Ergebnis, daß Ende 1996 5,8 Prozent der chilenischen Bevölkerung in extremer Armut lebten, d.h. nicht in der Lage waren, ihre materiellen Grundbedürfnisse zu befriedigen; von den unter 15jährigen lebten rund 45 Prozent in Armut, und rund 13 Prozent der zwischen 12- und 14jährigen verrichteten regelmäßig Arbeit.“[231]

In den 90er Jahren war zwar insgesamt ein steiler und ständiger Anstieg der Reallöhne zu verzeichnen (vgl. Grafik 7), aber Wirtschaftswachstum allein bedeutet noch keine gesellschaftliche oder soziale Entwicklung. Bisher blieb der „trickle-down“-Effekt aus. Ein anhaltendes stetiges Wirtschaftswachstum und niedrige Inflationsraten sind dennoch unbestreitbare Erfolge der chilenischen Wirtschaftspolitik, auch wenn das chilenische „Wirtschaftswunder“ seine Schattenseiten hat.

[230]Vgl. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.56, 57

[231]Sangmeister, H.: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, September 1998, S.32

Grafik 7: Veränderung der chilenischen Reallöhne, 1989-1997[232] [233]



Der Weltentwicklungsbericht 1997 gibt an, daß in Chile 15 % der Bevölkerung über ein Einkommen verfügen, das unter 1 $_{PPP}$ liegt. Damit befindet sich Chile zwar hinter Bolivien (7,1 %), Paraguay (7,4 %), Venezuela (11,8 %) und Mexiko (14,9 %), aber deutlich vor Brasilien (28,7 %), Ecuador (30,4 %) und Peru (49,4 %). Chile liegt also hier im Mittelfeld. Zu beobachten bleibt daher, ob und inwieweit Chile in den kommenden Jahren seine hohe Wachstumsstärke nachhaltig für die Bekämpfung der absoluten Armut nutzen kann.[234]

Das geringe Wirtschaftswachstum ab 1998 schlug auch auf das Lohnniveau durch. 1998 wuchsen die Nominallöhne noch mit einer jährlichen Rate von 7,9 % und die Reallöhne mit 2,7 %, aber im Februar lag der 12-

[232]Index: 1990 = 100
[233]United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S. 164. Originalquelle: ECLAC
[234]Vgl. Eschenburg, R.: Wachstum und Entwicklung in Chile. In: Eschenburg, R.; Heineberg, H.; Pfister, U.; Stosetzki, C. (Hrsg.): Lateinamerika - Festschrift für A. Schrader. Frankfurt 1999, S.111

Monats-Durchschnitt für die Nominallöhne nur noch bei 6,6 %, wobei die Wachstumsrate der Reallöhne unverändert blieb.[235]

3.3.2 Argentinien

3.3.2.1 Entwicklung der Wirtschaft und der Wirtschaftssektoren

Argentiniens Wirtschaft unterlag im letzten Jahrhundert erheblichen Schwankungen. Während es zu Beginn des Jahrhunderts zu den reichsten Ländern zählte, verlor es immer mehr an Bedeutung.

Die Blütezeit der argentinischen Wirtschaft lag zwischen 1880 und 1930. Innerhalb weniger Jahrzehnte stieg das Land zu einem der größten Agrarexporteure der Welt auf. Dazu trugen insbesondere vier Faktoren bei. Die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten auf dem Weltmarkt war im Zuge des europäischen Industrialisierungsprozesses enorm gestiegen. Argentinien verfügte über riesige Flächen fruchtbaren, bislang brachliegenden Landes, das für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden konnte. Die Masseneinwanderung aus Europa verschaffte dem Land die notwendigen Arbeitskräfte. Der Zufluß ausländischen Kapitals ermöglichte den Aufbau der für den Export notwendigen Infrastruktur.[236] Bis zu den 30er Jahren war die wirtschaftliche Entwicklung Argentiniens hauptsächlich vom Export landwirtschaftlicher Güter abhängig. Die Industrie produzierte nur einfache Konsumgüter für den einheimischen Markt.[237]

Während der Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts sanken sowohl die Exporte als auch die ausländischen Investitionen.

[235]Vgl. CEPAL: Economic survey of Latin America and the Caribbean 1998-1999. Santiago 1999, S.167
[236]Vgl. Birle, P.: Die argentinische Volkswirtschaft. In: Argentinien Gruppe (Hrsg.): Argentinien - Zehn Jahre Demokratie. Stuttgart 1994, S.60, 61
[237]Vgl. Queisser, M.; Larrañaga, O.; Panadeiros, M.: Adjustment and Social Development in Latin America during the 1980s: Education, Health Care and Social Security. Köln 1993, S.18

Trotz der Krise des Import-Export-Systems kam es erst nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem deutlichen Bruch mit der auf Freihandel basierenden exportorientierten Entwicklungsstrategie. Allerdings begann bereits Mitte der 30er Jahre die Importsubstitution in der Leichtindustrie.[238] Unter Perón (1946-1955) setzte sich endgültig ein neues Entwicklungsleitbild durch. Nicht mehr dem Export landwirtschaftlicher Produkte, sondern der Entwicklung des Binnenmarktes durch eine Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung galten jetzt die Prioritäten der Wirtschaftspolitik.[239] Der Anteil der Industrie am BSP steigerte sich deutlich innerhalb weniger Jahre, doch infolge der starken Abschottung vom Weltmarkt entstanden auch mittel- und langfristig keine international wettbewerbsfähigen Industriebetriebe.[240]

Die Wirtschaft geriet Ende der 40er Jahre in wachsende Schwierigkeiten. Da die Landwirtschaft stagnierte und die Industrie noch keine Exportfähigkeit erlangt hatte, gerieten Handels- und Zahlungsbilanz ins Defizit.[241] Die Binnenorientierung bestand auch nach dem Sturz Peróns 1955 grundsätzlich fort. Obwohl verschiedene Regierungen tiefgreifende Strukturveränderungen ankündigten, kam es bis Mitte der 70er Jahre nicht zu einer Abkehr vom Modell der importsubstituierenden Industrialisierung.[242] Ab Mitte der 70er Jahre trat eine radikale wirtschaftspolitische Wende ein. Das neoliberale Modernisierungsprojekt der Militärregierung von 1976 brach mit dem Importsubstitutionsmodell der Nachkriegszeit und beendete die dafür spezifische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Die Sozialpolitik wurde zunehmend ökonomischen Zwecken untergeordnet und für sie instrumentalisiert.[243] Ziel der Militärregierung war es, die politischen und wirtschaftlichen Grundbedingungen auf Dauer zu verändern. Eine extreme Freihan-

[238]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.56
[239]Vgl. Birle, P.: Die argentinische Volkswirtschaft. In: Argentinien Gruppe (Hrsg.): Argentinien - Zehn Jahre Demokratie. Stuttgart 1994, S.61
[240]Vgl. Birle, P.: Die argentinische Volkswirtschaft. In: Argentinien Gruppe (Hrsg.): Argentinien - Zehn Jahre Demokratie. Stuttgart 1994, S.62
[241]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.57
[242]Vgl. Birle, P.: Die argentinische Volkswirtschaft. In: Argentinien Gruppe (Hrsg.): Argentinien - Zehn Jahre Demokratie. Stuttgart 1994, S.62
[243]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 67

delspolitik sollte das traditionelle Exportmodell wieder beleben, orthodoxer Monetarismus die Inflation bekämpfen, Privatisierungen den Wettbewerb stärken und Anreize für ausländische Investitionen schaffen. Dieses Programm war mit hohen sozialen Kosten verbunden. Die Erfolge blieben jedoch aus, weil sich die Bedingungen im internationalen System stark gewandelt hatten. Die eingeschränkten Exportchancen und der erleichterte Import hatten wachsende Zahlungsbilanzdefizite zur Folge. Die zunehmenden Importe setzten die einheimische Industrie unter Druck.[244]

Im Unterschied zur international konkurrenzfähigen Landwirtschaft war die argentinische Industrie nie imstande, die Versorgung des Binnenmarktes mit einer erfolgreichen Exportstrategie zu verbinden. Der industrielle Sektor wies vor allem zwischen 1964 und 1974 stattliche Wachstumsraten auf. Diese positive Entwicklung wurde jedoch durch die chaotischen Verhältnisse gegen Ende der zweiten perónistischen Regierungsära (1973-76) und besonders durch die anschließende Militärdiktatur unterbrochen, unter der die Wirtschaft in eine tiefe Rezession geriet. Diese Rezession wirkte sich vor allem auf die Industrie negativ aus. Der industrielle Beitrag zum BIP schrumpfte, viele Betriebe mußten schließen.[245] Insgesamt war in Argentinien ein langfristiger Rückgang des industriellen Sektors zu beobachten. Er begann in den frühen 70er Jahren und verstärkte sich ab Mitte der 70er Jahre. 1983 und 1984 erlebte der industrielle Sektor einen kurzen Aufschwung, bevor sein Anteil 1985 erneut zurück ging.[246]

Das während der Diktatur auffällige Nebeneinander von militärisch-staatlicher Intervention und Wirtschaftsliberalismus hatte zur vollständigen Desorganisation und Verzerrung des Staatsapparates geführt. So war mit der Privatisierungspolitik, die programmatisch ganz im Zeichen des Liberalismus stand, der Abbau des aufgeblähten Staatsapparates intendiert. Bei

[244]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.58
[245]Vgl. Waldmann, P.: Argentinien. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2. Bonn 1995, S.159
[246]Vgl. Ominami, C.: Deindustrialization and industrial restructuring in Latin America: The examples of Argentina, Chile, and Brazil. In: Meller, P. (Hrsg.): The Latin American development debate. Boulder 1991, S.82, 83

den zwischen 1976 und 1981 privatisierten Unternehmen handelte es sich jedoch in der Mehrzahl um kleine und unbedeutende Betriebe. Wichtiger waren die Teilprivatisierungen bei den großen öffentlichen Dienstleistungs- und Energieunternehmen, aus denen bestimmte Produktionsschritte ausgegliedert wurden. Auf diese Weise entstand ein „staatlich-privater Komplex“. Insgesamt konnte mit der Privatisierungspolitik der Staatsanteil nicht reduziert werden, sondern dieser dehnte sich vielmehr aus. So stieg der Anteil der Staatsausgaben am BIP von 36 % (1972-76) auf 41 % (1976-79) und weiter auf 47 % (1980-83).[247]

Die wirtschaftliche Lage unter Alfonsín, der 1983 gewählt wurde, verbesserte sich nicht, da auch unter ihm einige Programme zur Stabilisierung der Wirtschaft erfolglos blieben.

In den 80er Jahren war in Argentinien eine ausgeprägte Dienstleistungsgesellschaft zu finden Die Wirtschaftsstruktur als Anteile am BIP teilte sich Mitte der 80er Jahre folgendermaßen auf: 17% Landwirtschaft und Bergwerke, 22 % verarbeitendes Gewerbe und 61 % Dienstleistungen. Die Landwirtschaft und landwirtschaftliche Industrien spielten trotzdem weiterhin eine erhebliche Rolle. Sie machten gemeinsam nahezu ein Drittel des BIP aus.[248]

Auch die ab Juli 1989 amtierende Regierung Menem wollte eine an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierte Wirtschaftsordnung durchsetzen, in deren Rahmen der Staat nur noch subsidiäre Funktionen übernehmen sollte.[249] Im Widerspruch zu seinen Ankündigungen im Wahlkampf setzte Menem auf eine neoliberale Wirtschaftspolitik, die einen klaren Bruch mit der peronistischen Tradition bedeutete. Sie übertraf an Rigorosität hin-

[247]Vgl. Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.104

[248]Vgl. Queisser, M.; Larrañaga, O.; Panadeiros, M.: Adjustment and Social Development in Latin America during the 1980s: Education, Health Care and Social Security. Köln 1993, S.31

[249]Vgl. Birle, P.: Die argentinische Volkswirtschaft. In: Argentinien Gruppe (Hrsg.): Argentinien - Zehn Jahre Demokratie. Stuttgart 1994, S.60

sichtlich der Privatisierungen und der antiinflationären Maßnahmen die seines Vorgängers.[250]

1989 wurde in Argentinien ein Privatisierungsprogramm in Angriff genommen, welches in Umfang und Tempo seiner Durchsetzung vergleichbare Programme in den meisten Ländern der Region übertraf. Innerhalb von drei Jahren entledigte sich der argentinische Staat der Mehrzahl der seit Jahrzehnten vom Staat kontrollierten öffentlichen Unternehmen im produktiven und Dienstleistungs- bzw. auch im extraktiven Bereich (Erdöl). Die wenigen Unternehmen, die 1993 noch übrig blieben, befanden sich zu dieser Zeit auch bereits im Prozeß der Privatisierung oder definitiven Schließung. Damit veränderte sich die Eigentumsstruktur der argentinischen Wirtschaft grundlegend.[251] Obwohl der Privatisierungsprozeß mit vielerlei Unregelmäßigkeiten und Korruptionsfällen belastet war, wollte keiner der führenden Politiker im bisherigen Oppositionslager zu den in der Regel ineffizienten und defizitären Staatsunternehmen zurückkehren. Häufig wurden private Monopole geschaffen oder sonstige ökonomische Vergünstigungen gegeben.[252]

Die Entwicklung der Wirtschaftspolitik hatte auch auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren massive Auswirkungen. Als Folge davon war in Argentinien der Beitrag der Landwirtschaft zum BIP - und entsprechend der Anteil der in diesem Erwerbszweig Beschäftigten - jahrzehntelang rückläufig und ist erst seit Mitte der 70er Jahre wieder etwas gestiegen. Dieser leichte Anstieg läßt sich mit der Schrumpfung anderer Sektoren, besonders der Industrie sowie des privaten Dienstleistungsgewerbes, erklären. Andererseits verdeutlicht die Beschäftigungsentwicklung aber auch die

[250]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.59
[251]Vgl. Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.120
[252]Vgl. Nolte, D.: Was kommt nach Menem? Die argentinische Präsidentschaftswahl vom 24. Oktober 1999. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Brennpunkt Lateinamerika. Hamburg 1999, S.175

stagnative Tendenz der Landwirtschaft für lange Zeit.[253] Mit 34 % ist der Anteil der Industrie am BIP im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern sehr hoch. Rund 28 % der Erwerbstätigen sind in diesem Sektor beschäftigt. Die argentinische Industrie ist jedoch weiterhin auf den Import von Grundstoffen, Halbfertigwaren und Investitionsgütern angewiesen und nur sehr begrenzt exportfähig. Bedeutendster Devisenbringer ist nach wie vor die Landwirtschaft.[254] Im überdimensionierten staatlichen Sektor waren Ende der 90er Jahre noch immer circa 30 % der Erwerbstätigen beschäftigt.[255]

Der informelle Sektor spielt in Argentinien ebenfalls eine erhebliche Rolle. Bei der Kategorie der „Selbständigen“ muß beachtet werden, daß sie sich aus sehr unterschiedlichen Teilgruppen zusammensetzt. Von der Gruppe der „auf eigene Rechnung“ Arbeitenden gibt es einen fließenden Übergang zum informellen Sektor, der in Argentinien ab Mitte der 70er Jahre schnell wuchs. Wie groß er genau ist, kann man nicht sagen. Zu dem informellen Sektor sind Teile der traditionellen Landwirtschaft wie Arbeitnehmer, die unbezahlt im Familienbetrieb mitarbeiten, zu rechnen (vgl. Tab. 12 und 13)

[253]Vgl. Waldmann, P.: Argentinien. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2. Bonn 1995, S.153,154
[254]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.55
[255]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.55

Tab. 12: Prozentuale Verteilung der argentinischen Arbeitskräfte nach Sektoren (etwa 1980)[256]

Stadt		Land	
Formell	Informell	Modern	Traditionell
65,0	19,4	8,8	6,3

Tab. 13: Prozentuale Verteilung der argentinischen Arbeitskräfte nach Beschäftigungskategorie (etwa 1980)[257]

Bezahlte Arbeitnehmer	Auf eigene Rechnung (auch Arbeitnehmer)	Unbezahlte Arbeitnehmer in Familienbetrieben
71,2	25,1	3,2

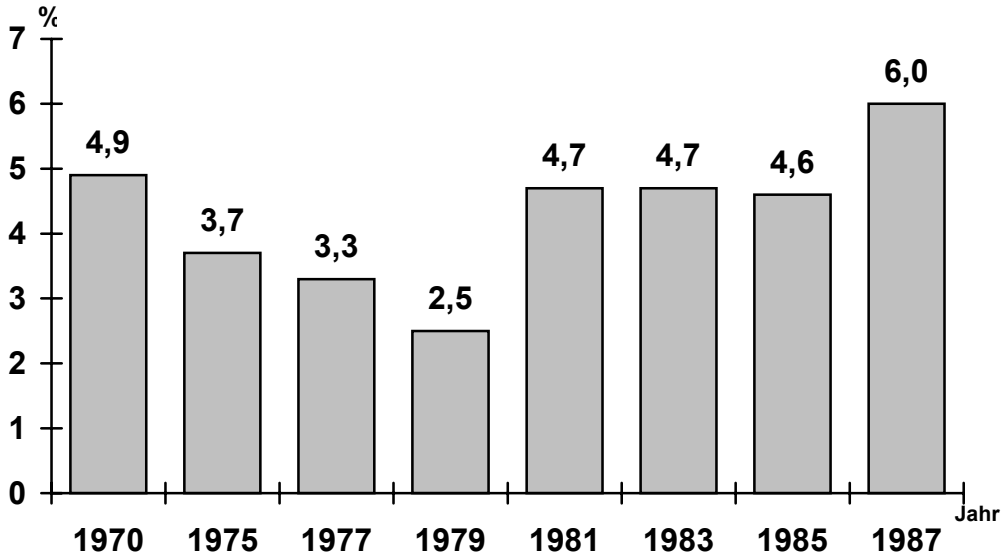
Zwischen den fest Beschäftigten und jenen, die mit Ausnahme der Familienangehörigen, auf eigene Rechnung und in eigener Verantwortung tätig waren, hat sich zwischen 1950 und 1990 keine nennenswerte quantitative Umschichtung ergeben. Relative Veränderungen fanden jeweils innerhalb dieser Gruppen statt. Hinsichtlich der Selbständigen hat sich aber ein auffälliger Rückgang der Arbeitgeber und die entsprechende Zunahme jener Personen, die auf eigene Rechnung arbeiten, stattgefunden. Die Abnahme der unternehmerisch Tätigen hängt eng mit dem Schrumpfungsprozeß in der Industrie ab Mitte der 70er Jahre zusammen. Die Entlassungen im industriellen Sektor führten vermutlich ebenfalls zu einem starken Anstieg der im Handel und sonstigen privaten Dienstleistungsbranchen Beschäftigten.

[256]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.7. Quelle: PRELAC, OIT
[257]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.7. Quelle: PRELAC, OIT

3.3.2.2 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

In Argentinien ist die Arbeitslosigkeit in den großen Städten ebenfalls am auffälligsten. Allerdings kann bis Ende der 80er nicht von Problemen auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich der Arbeitslosigkeit die Rede sein, da die Zahlen durchweg niedrig waren. Für den Großraum Buenos Aires liegen folgende Daten in Grafik 8 vor.

Grafik 8: Offene städtische Erwerbslosigkeit in Argentinien 1970, 1975 - 87 (in %)[258]

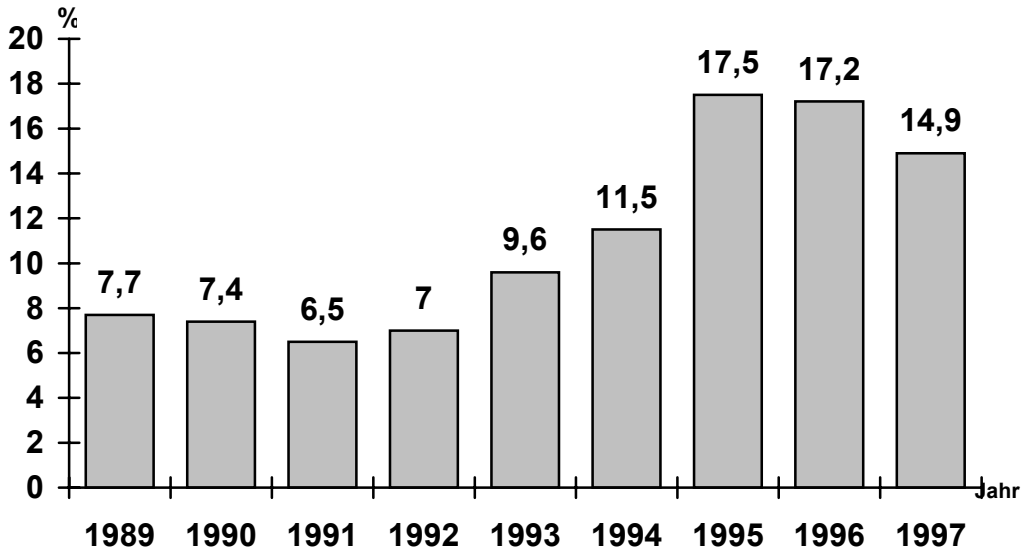


Insgesamt stieg in Argentinien die Arbeitslosenquote in den 80er Jahren an. Allerdings bestehen zwischen den Angaben erhebliche Unterschiede. Spitta beispielsweise gibt an, daß die Arbeitslosenquote von 2,6 % der erwerbsfähigen Bevölkerung (1980) auf 8,1% (1989) stieg und sich in den 90er Jahren im Zuge weiterer Entlassungen erhöhte. Nach dem stabili-

[258]Vgl. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Beiheft Nr. 7. Hamburg 1993, S.24

tätsbedingten Wirtschaftsaufschwung der frühen 90er Jahre geht Nolte davon aus, daß es bereits 1994 zu einer deutlichen Verlangsamung der Konjunktur und zu einem stetigen Ansteigen der Arbeitslosigkeit kam: Zwischen 1990 und 1992 betrug diese 6 bis 7 %, 1993 stieg sie auf 9 % und 1994 auf 12 %.[259] Die als Folge des „Tequila-Effektes“ - wie das Nachbeben der mexikanischen Zahlungsbilanz- und Währungskrise vom Dezember 1994 in anderen lateinamerikanischen Ländern bezeichnet wird - dann in aller Schärfe eingetretene Wirtschaftskrise führte zu einer für Argentinien beispiellosen Arbeitslosigkeit von knapp 18 % und einem industriellen Schrumpfungsprozeß, dessen Ende noch nicht absehbar ist.[260] Bei ECLAC unterscheiden sich die Daten hiervon nur geringfügig (vgl. Grafik 9).

Grafik 9: Offene argentinische Arbeitslosenquote, 1989-1997[261] [262]



[259]Vgl. Spitta, A.: Was ist noch peronistisch an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Menem? In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S. 170, 171

[260]Vgl. Spitta, A.: Was ist noch peronistisch an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Menem? In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S. 170, 171

[261]Prozentzahl der Gesamtbevölkerung, städtische Gebiete

[262]United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S. 130. Originalquelle: ECLAC

Weit höhere Zahlen geben Schvarzer, Sidicaro und Töpper mit einer Arbeitslosenquote von 14 -15 % in den Jahren 1989-93 an, was für argentinische Verhältnisse ungewöhnlich hoch ist. Gleichzeitig stieg laut ihren Angaben der informelle Sektor auf 25 % der Erwerbsbevölkerung an, zwei Drittel davon gehörten nach offiziellen Definitionen in die Kategorie derjenigen, deren Grundbedürfnisse nicht oder nicht ausreichend befriedigt sind.[263]

Der wirtschaftliche Aufschwung nach der Wirtschaftskrise im Jahr 1995 hatte zunächst keine positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Zahlen vom Mai 1996 zeigen eine Erwerbsbevölkerung auf einem minimalen Level in den größeren Städten (34 %). Dennoch sank die Arbeitslosenquote auf etwa 17 %, doch die Ursache dafür ist eher im sinkenden Arbeitskräfteangebot zu sehen. Im Laufe der Jahre 1996 und 1997 stieg die Erwerbsquote wieder auf das Niveau vor der Rezession (36,5 %). Zudem war eine starke Unterbeschäftigung zu verzeichnen.[264] Trotz des verlangsamten Wirtschaftswachstums im Jahr 1998 verbesserte sich der Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote sank 1998 auf 12,9 %.[265] Im August 1999 waren bereits wieder 14,5 % Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, weitere 14,9 % der Erwerbstätigen galten als unterbeschäftigt.[266]

Aus diesen, wenn sich auch unterscheidenden Daten geht eindeutig hervor, daß der Prozeß der wirtschaftlichen Umstrukturierung viele Arbeitskräfte freigesetzt hat, und es wurden nicht genügend neue Arbeitsplätze geschaffen. Teilweise waren Entlassungen die Voraussetzung für die Privatisierung, teilweise wurden sie von den neuen Eigentümern vorgenommen. In einigen Fällen, in denen eine ganze Region von einem öffentli-

[263]Vgl. Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.112, 113
[264]Vgl. United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S.135
[265]Vgl. CEPAL: Economic survey of Latin America and the Caribbean 1998-1999. Santiago 1999, S.134
[266]Vgl. Nolte, D.: Was kommt nach Menem? Die argentinische Präsidentschaftswahl vom 24. Oktober 1999. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Brennpunkt Lateinamerika. Hamburg 1999, S.175

chen Unternehmen abhängig war, führte dies zu Multiplikatoreffekten, die den Zusammenbruch ganzer Strukturen implizierten. Überdies waren mit der Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen - insbesondere im Transport-, Kommunikations- und Energiesektor - in der Regel auch beträchtliche Tariferhöhungen verbunden, die zum Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten beitrugen.[267]

Im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung muß auch der informelle Sektor betrachtet werden, der in den 80er Jahren ständig wuchs.[268] Er wird 1980 in Argentinien (Cordoba) mit einer Höhe von 38% angenommen.[269] Geschätzt wurde er 1985 auf 20-25% der Erwerbsbevölkerung aus, zehn Jahre später auf etwa 33% (Arbeitslose plus Unterbeschäftigte). Die offiziellen Zahlen der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung waren dagegen wesentlich niedriger.[270] Im Oktober 1993 lag die Unterbeschäftigungsrate bei 9,3 %[271] und sie blieb bis zum folgenden Jahr nahezu konstant.[272] Der wirtschaftliche Aufschwung 1997 machte sich auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar, jedoch waren die meisten Neueinstellungen nicht auf regulärer Vertragsbasis.[273]

[267]Vgl. Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.113
[268]Vgl. Frediani, R.: La seguridad social en Latinoamerica: un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia. Buenos Aires 1989, S.28
[269]Vgl. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Beiheft Nr. 7. Hamburg 1993, S.29. Originalquelle: IDB 1987, S.126
[270]Vgl. Waldmann, P.: Argentinien. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2. Bonn 1995, S.166
[271]Vgl. Nolte, D.: Argentinien. In: Von Gleich, A.; Krumwiede, H. u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1994. Frankfurt 1994, S.100
[272]Vgl. Nolte, D.: Argentinien. In: Von Gleich, A.; Krumwiede, H. u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1995. Frankfurt 1995, S.197
[273]Vgl. United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S.127

3.3.2.3 Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der Reallöhne

Die realen Pro-Kopf-Wachstumsraten des BIP in den 80er Jahren lagen erheblich hinter denen der 70er Jahre und auch den vorangegangenen Dekaden. In Argentinien war ein Rückgang von 1,9 Prozent jährlich zu verzeichnen (vgl. Tab. 14).[274] Insgesamt lag das Wirtschaftswachstum von 1974 bis 1988 nur bei 1,5 % und diese Periode war durch hohe Inflationsraten gekennzeichnet.[275]

Tab. 14: Pro-Kopf-Einkommen in Argentinien (in konstanten US$ von 1980) und in durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten (in %), 1960 - 1988[276]

1960	1970	1980	1988	1960-1970	1970-1980	1980-1988
1372,5$	1834,8$	2011,1$	1667,9$	2,9%	0,9%	-1,9%

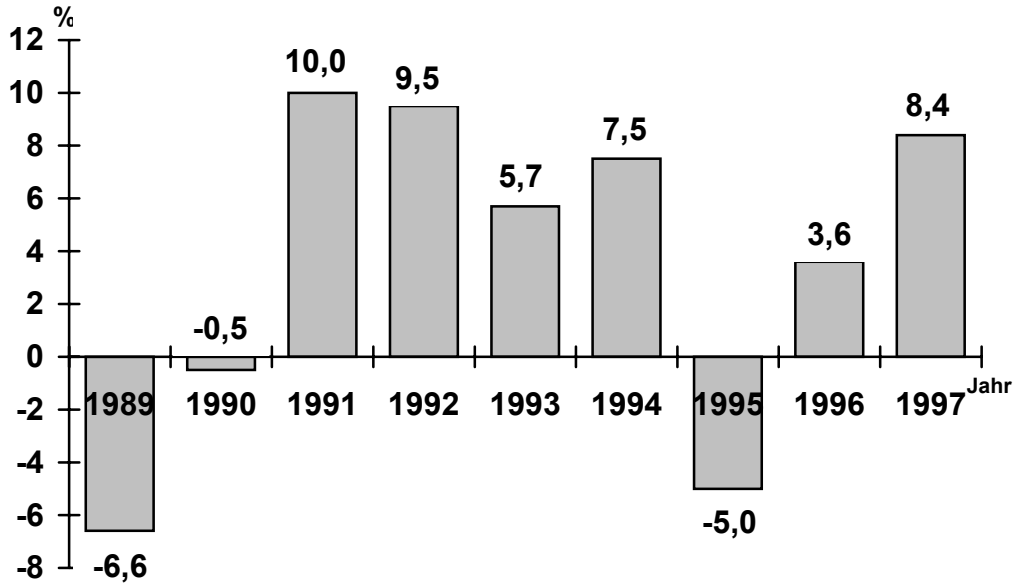
Anfang der 90er Jahre expandierte die argentinische Wirtschaft kräftig. Sie wuchs zwischen 1991 und 1994 mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 7,4 %.[277] Das argentinische BSP hat sich durch die Neubewertung des Peso nominell mehr als verdreifacht (von ca. 80 Mrd. US$ in den 80er Jahren auf rund 250 Mrd. nach Einführung des Planes Cavallo). Jedoch sank trotz der verdoppelten oder verdreifachten Lohneinkommen der Reallohn - also die Kaufkraft - um 25 bis 30 % unter die Durchschnittswerte der 80er Jahre. Ein Nebeneffekt des Stabilitätsplanes war also eine sig-

[274]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.3
[275]Vgl. Frediani, R.: La seguridad social en Latinoamerica: un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia. Buenos Aires 1989, S.27
[276]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.3
[277]Vgl. IRELA (Hrsg.): Argentina in the 1990s: Progress and Prospects under Menem. Madrid 1995, S.12

nifikante Einkommensumverteilung in der Gesellschaft zu Lasten der Lohnabhängigen und der Rentner.[278]

Auf den ersten Blick fällt die makroökonomische Bilanz der Regierungszeit Menem durchaus beachtlich aus. So wuchs das argentinische BIP im Jahresdurchschnitt 1991-1998 um 5,2 %, nachdem es von 1981 bis 1990 im Jahresdurchschnitt um 0,7 % geschrumpft war.[279]

Grafik 10: Veränderungen des argentinischen BIP, 1989 - 1997 (in %)[280] [281]



[278]Vgl. Spitta, A.: Was ist noch peronistisch an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Menem? In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S. 169

[279]Vgl. Nolte, D.: Was kommt nach Menem? Die argentinische Präsidentschaftswahl vom 24. Oktober 1999. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Brennpunkt Lateinamerika. Hamburg 1999, S.174

[280]Auf Grundlage konstanter Dollar 1990

[281]United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S. 130. Originalquelle: ECLAC

Seit Mitte der 90er Jahre - nach vier Jahren kräftigen Wachstums - unterliegt die argentinische Konjunktur großen Schwankungen. Auch hier unterscheiden sich die Angaben der verschiedenen Autoren (vgl. Grafik 10). Der Anstieg des BIP um mehr als 8 % im Jahr 1997 folgte dem Aufschwung des Vorjahres, d.h. der Gesamtanstieg seit Anfang der Dekade belief sich auf nahezu 50 %.[282] Das BSP pro Kopf stieg zwischen 1990 und 1997 um durchschnittlich 4,2 % pro Jahr. 1997 erreichte es 8.950 US$.[283] 1998 ließ sich eine konjunkturelle Abschwächung der Wirtschaft feststellen, die sich Anfang 1999 als Folge der krisenhaften Entwicklung in Brasilien akzentuierte.[284]

Insbesondere unter der Militärdiktatur bis 1983 kam es zu einer Verarmung breiter Bevölkerungsschichten, von der sich Argentinien bis heute nicht erholt hat. So war eines der erklärten Ziele der Diktatur die politische Entmachtung der traditionell starken peronistischen Gewerkschaften, um auf diese Weise die Rahmenbedingungen für eine Politik des Lohndrucks und der Umverteilung zu schaffen. Im Ergebnis verfielen die Reallöhne. In der Industrie lagen sie zum Beispiel 1983 um mindestens 20 % unter dem Niveau von 1974.[285] Die Veränderung der Einkommensverteilung wird in Tabelle 15 sichtbar.

[282]Vgl. United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S.127
[283]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.857
[284]Vgl. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000, S.60
[285]Vgl. Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.103

Tab. 15: Verteilung der argentinischen Pro-Kopf-Einkommen, 1974-1989[286] [287]

September des Jahres	Einkommen			Insgesamt
	untere	mittlere	hohe	
1974	12,4	60,7	27,0	100,1*
1976	12,0	61,1	26,9	100,0
1978	10,4	57,5	32,1	100,0
1981	10,1	56,4	33,5	100,0
1985	10,4	58,3	31,3	100,0
1988	8,7	57,5	33,8	100,0
1989	7,3	51,1	41,7	100,1*

*≠ 100,0 durch Rundungsfehler

Auch unter der Regierung Menem war kein Lohnanstieg zu verzeichnen. Die Kaufkraft der Löhne stagnierte praktisch während der ersten vier Regierungsjahre von Menem auf einem Niveau, das im Durchschnitt um 25 % unter dem der Jahre von 1984 bis 1988 lag.[288] Während der Präsidentschaft von Menem kam es zu einer weiteren Verarmung der einst breiten Mittelschicht. Insgesamt 10 % der Bevölkerung machten Ende der 90er Jahre die Ober- und obere Mittelschicht aus. Der Anteil der Armen an der Bevölkerung hat zugenommen. Allein in der Hauptstadt und im Großraum Buenos Aires lebten zu diesem Zeitpunkt 3,2 Mio. Arme. Dies entsprach 27,2 % der 11,8 Mio. Einwohner.[289]

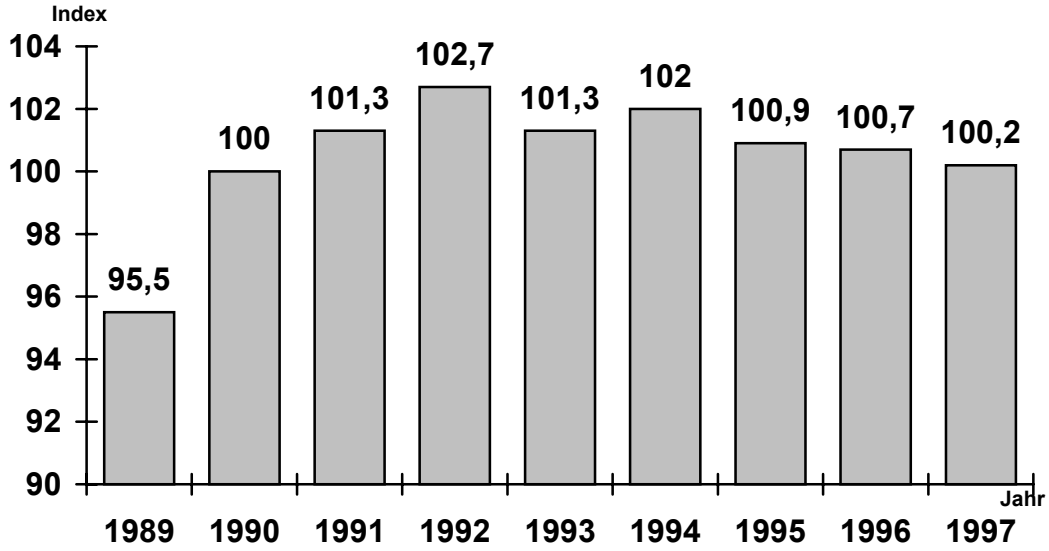
[286]Vgl. Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.103. Quelle: Beccaria, L.A., 1991.

[287]Aufteilung der Bevölkerung: Untere Einkommen: 30 % der Haushalte, mittlere Einkommen: 60 % der Haushalte, hohe Einkommen: 10 % der Haushalte

[288]Vgl. Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.112

[289]Vgl. Nolte, D.: Was kommt nach Menem? Die argentinische Präsidentschaftswahl vom 24. Oktober 1999. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Brennpunkt Lateinamerika. Hamburg 1999, S.176

Grafik 11: Durchschnittliche argentinische Reallöhne, 1989 - 1997[290] [291]



Vergleicht man die Reallöhne in den 90er Jahren, so ist kaum eine Veränderung festzustellen (vgl. Grafik 11). Die Löhne der Industriearbeiter sanken etwas im Jahr 1997, aber die Durchschnittslöhne des privaten Sektors stiegen zwischen 1996 und 1997 um 1,2 %. Vor allem bei den Banken, im Bergbau, Baugewerbe und den Gesundheitsdiensten waren starke Lohnzuwächse von bis zu 7 % zu verzeichnen.[292]

[290] Index: 1990 = 100
[291] United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S. 130. Originalquelle: ECLAC
[292] Vgl. United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S.135

4. Allgemeine Darstellung der Sozialversicherungen

4.1 Voraussetzungen für die Sozialversicherungen

„Unter Sozialpolitik werden häufig in erster Linie staatliche Maßnahmen verstanden, die der Sicherung des Einkommens von Arbeitnehmern und ihren Familien im Falle einer Krankheit, der vorzeitigen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit durch Unfall oder Invalidität, im Alter, beim Tod des Ernährers oder im Falle der Arbeitslosigkeit dienen. Diese Sicherung der Existenz bei fehlenden Möglichkeiten oder Fähigkeiten zum Erwerb ausreichenden Arbeitseinkommens, die vor allem der Sozialversicherung obliegt, ist jedoch nur ein Teilbereich staatlicher Sozialpolitik, wenngleich - gemessen am Gewicht der Einkommensleistungen - der größte und von seinen Aufgaben her ein zentraler Bereich.“[293]

Man kann auf verschiedene Muster zurückgreifen, um die sozialen Sicherungssysteme allgemein zu erklären.[294] Die traditionelle Position beruht auf altruistischen und humanitären Gründen. Die Gesellschaft führte soziale Sicherungssysteme ein, um den Arbeitern zu helfen. Soziale Sicherungssysteme wurden als ein Mechanismus zur Einkommensumverteilung angesehen.[295] Als weiterer Grund ist die Ausbreitung der Sozialversicherungssysteme zu Demonstrationszwecken der Staaten zu verstehen. Das Prestige und die Macht konnten durch die paternalistische Einführung der sozialen Sicherungssysteme gesteigert werden. Internationale Organisationen (z.B. die ILO) unterstützten solche Programme. In dieser Phase stand der Schutz der lohnabhängigen Arbeitnehmer im Vordergrund.[296]

Obwohl diese Interpretationen für einige Länder und zu manchen Zeitpunkten korrekt sein mögen, erklären sie nicht systematisch die zugrunde

[293]Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.3
[294]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America. Pressure groups, stratification , and inequality. Pittsburgh 1978, S.5
[295]Vgl. Bustelo, E.S.; Isuani, E.A.: El ajuste en su labirinto. Buenos Aires 1991, S.5
[296]Vgl. Bustelo, E.S.; Isuani, E.A.: El ajuste en su labirinto. Buenos Aires 1991, S.5

liegenden Kräfte zur Einführung einer universellen sozialen Sicherung in der gesamten Geschichte. Als objektive Faktoren für die Entstehung sozialer Sicherheit gelten die Industrialisierung, d.h. die Lohnarbeit, und die allgemeine Geldwirtschaft. Ebenso sind damit die Urbanisierung, die Individualisierung der Lebensweisen und -risiken sowie die Herausbildung der Kleinfamilie, einhergehend mit einer Funktionsschwäche der Großfamilie, in Verbindung zu setzen.[297] Je stärker diese Faktoren ausgeprägt sind, um so höher ist auch der Ausbau der Systeme sozialer Sicherheit. Zudem sind subjektive Faktoren notwendig. Darunter ist zu verstehen, daß beispielsweise innerhalb der politischen Führungsschicht eines Landes die Überzeugung von der Notwendigkeit sozialer Sicherheit bestehen muß, so daß man einschlägige Gesetze notfalls auch gegen den Widerstand mächtiger Interessengruppen durchsetzen kann. Ganz entscheidend sind ferner die Existenz und die Macht von Interessenorganisationen der Arbeitnehmer. Sie sind es in der Regel, die soziale Sicherungssysteme einfordern und ihre Realisierung kontrollieren.[298] Die Entscheidungsträger mußten abschätzen, wie stark die Besteuerung die Ausgaben die Wirtschaft beeinflussen werden, und diese Annahmen kamen darin zum Ausdruck, wieviel tatsächlich ausgegeben und wie schnell die Sozialversicherungsprogramme eingeführt wurden.[299]

Eine Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik muß insbesondere erklären können, wann staatliche Sozialpolitik notwendig wird.[300] Ganz allgemein bestimmen drei Größen die Notwendigkeit und Möglichkeit der Sozialpolitik: die Problemlösungsdringlichkeit, die Problemlösungsfähigkeit und die Problemlösungsbereitschaft. Die Problemlö-

[297] Vgl. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6, München 1987, S.512. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.135. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America. Pressure groups, stratification , and inequality. Pittsburgh 1978, S.6

[298] Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.89. Mesa-Lago, C.: Social security and development in Latin America. In: CEPAL Review 28, 1986, S.138

[299] Vgl. Wilson, R. R: The impact of Social Security on income distribution. In: Mesa-Lago, C. (Hrsg.): The crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences and Lessons. University Center for International Studies. Pittsburgh 1985, S.247

[300] Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.134

sungsdringlichkeit wird zunächst auf die Gefährdung sozialer Sicherungsziele zurückgeführt, aber auch das Problembewußtsein gesellschaftlicher Gruppen bzw. der Träger der Politik werden hier genannt.[301] Insbesondere das Niveau wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sowie die Verfügbarkeit eines effizienten sozialpolitischen Instrumentariums begrenzen die Problemlösungsfähigkeit.[302] Geht man von einer Problemlösungsbereitschaft aus, dann entspricht es rationalem Handeln, einen Teil der für politische Zwecke verfügbaren Mittel der Deckung sozialpolitischen Bedarfs zu widmen, wenn der gesellschaftliche Grenznutzen dieser Mittelverwendung größer ist als der anderer Mittelwidmung. Wendet man dieses Prinzip an, dann setzt man die Mittel für sozialpolitische Zwecke so ein, daß die Grenznutzen verschiedener sozialpolitischer Maßnahmen gleich werden. Im Grundsatz entspricht das dem Ausgleich der gesellschaftlichen Grenznutzen sozialpolitischen Handelns.[303]

In einer Gesellschaft existiert dann sozialpolitischer Handlungsbedarf, wenn die Lebenslage bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu beeinflussen ist, weil andernfalls entweder die Existenz der Gesellschaft bedroht ist oder weil gesellschaftliche Ziele, die von den Trägern politischer Entscheidung anerkannt oder verfolgt werden, noch nicht erreicht sind bzw. verletzt werden. Diese Beeinflussung ist selbstverantwortlich oder mit Hilfe bisher bestehender oder denkbarer nichtstaatlicher Einrichtungen nicht möglich.[304]

Ausgehend von der Frage, in welchen Fällen es erforderlich werden kann, die Lebenslage bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu beeinflussen, stößt man auf verschiedene Bedarfsarten bzw. sie auslösende Ursa-

[301]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.312, 313
[302]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.313
[303]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.,142, 143
[304]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.135

chen.[305] Zunächst besteht ein permanent vorhandener Grundbedarf. Er ist seiner Qualität nach raum-, zeit- und wirtschaftssystemunabhängig, weil es in jedem sozialen Verband stets eine gewisse Zahl von Menschen gibt, die aufgrund psychischer oder körperlicher Schwäche überhaupt nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, ihre Existenz ohne Hilfe Dritter zu sichern. Weiterhin besteht ein evolutions- oder entwicklungsbedingter Bedarf. Er wird dadurch verursacht, daß im Gefolge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung entweder durch strukturell-funktionelle Differenzierungsprozesse (Arbeitsteilung, soziale Desintegration, Verstädterung) die Möglichkeiten der Existenzsicherung und der Risikovorsorge für soziale Gruppen beeinträchtigt werden oder daß der mit wirtschaftlicher Entwicklung zwangsläufig verbundene wirtschaftliche Strukturwandel individuelle und familiale Lebenslagen beeinträchtigt. Da sich der technische Fortschritt immer schneller vollzieht, liegt hier eine wichtige Ursache sozialpolitischer Expansion. Der Bedarf an Sozialpolitik kann auch verteilungsbedingt sein. Er beruht auf mehr oder minder ausgeprägten Ungleichheiten der Verteilung von politischen, persönlichen und / oder wirtschaftlichen Rechten bzw. in der Verfügungsmöglichkeit über wirtschaftliche Güter. In Entwicklungsländern ist die Ungleichverteilung stärker ausgeprägt als in Industrieländern und zudem ist die absolute Armut dort häufig nicht nur ein spezifisches Problem gesellschaftlicher Randgruppen.[306] Außerdem gibt es katastrophen- und kriegsfolgenbedingten Bedarf. Eine Bedarfskategorie, die entwicklungsstand- und wirtschaftssystemspezifisch ist, ist der „geweckte“ Bedarf. Größtenteils führt der „geweckte“ Bedarf den Sozialstaat an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. „Geweckter“ Bedarf besteht auch in weniger entwickelten Ländern, auf die durch internationale Organisationen sozialpolitische Standards entwickelter Länder übertragen werden oder die von sich aus sozialpolitische Ziele und Systeme anderer Länder zum Vorbild nehmen.

[305]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.136, 137
[306]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.308

Allerdings kann staatliche Sozialpolitik nur dann entstehen, wenn eine Gesellschaft nicht nur bereit, sondern auch in der Lage ist, die Aufwendungen für Sozialpolitik zu tragen.[307] Die Sozialversicherungen sind ein Resultat gemeinsamer Bemühungen, basierend auf den wirtschaftlichen Ressourcen einer Gesellschaft, dem Bruttoinlandsprodukt und dem Verhältnis von Sparquote zu Konsumquote. Es besteht eine enge positive Korrelation zwischen Sozialleistungs- und Arbeitnehmerquote, wobei diese als relativer Anteil der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen definiert ist. Allerdings kann nicht allein die Arbeitnehmerquote in diesem Zusammenhang betrachtet werden, sondern sie steht in engem Zusammenhang mit dem Pro-Kopf-Einkommen und dem ökonomischen Entwicklungsniveau eines Landes.[308] Zudem spielen demographische Faktoren wie Geschlecht und Alter, Geburten- und Sterberaten sowie soziale und politische Faktoren eine erhebliche Rolle.[309]

Eine weitere Bedingung für die Einführung sozialer Sicherungssysteme ist mit der persönlichen Situation verbunden. Die Destinare (Steuerzahler) müssen fähig und bereit sein, Finanzierungsbeiträge zu leisten. Dies bedeutet z.B. bei einer stark an versicherungswirtschaftlichen Kriterien ausgelegten Rentenversicherung, daß das Individuum in allen Lebensperioden ein Einkommen bezieht, welches das Existenzminimum übersteigt, da sonst nicht in jeder Periode ein Beitrag aufgebracht werden kann. Allenfalls wäre es möglich, bei einem vorübergehenden Einkommensausfall (z.B. wegen Arbeitslosigkeit) die Beiträge zu erlassen, zu stunden oder von anderen Einrichtungen der sozialen Sicherung (z.B. der Arbeitslosenversicherung) zahlen zu lassen. Je größer die Lücken aber werden, desto unmöglicher wird es, eine konsequente Versicherung durchzuführen.[310] In Entwicklungsländern kann man davon ausgehen, daß die regelmäßige

[307]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.141
[308]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.314, 315
[309]Vgl. Castro-Gutiérrez, A.. Pension schemes in Latin America: Some financial problems. In: International Security Review, Nr. 1, S.36, 37

Beitragszahlung im modernen (besonders im industriellen) Sektor durchführbar ist. Für ländliche Regionen kommen damit nur stark eingeschränkte Versicherungen oder sogar nur Fürsorgeeinrichtungen in Frage, die auch ohne gesicherte individuelle Beiträge soziale Sicherheit herstellen können.

Ein weiteres Problem für die Sozialversicherungen stellt sich dadurch, daß es in einer Volkswirtschaft Güter gibt, deren Nutzen von dem Einzelnen nicht in ausreichendem Maße erkannt wird. Man spricht hier von meritorischen Gütern. Im Falle des meritorischen Gutes „soziale Sicherung“ würde das bedeuten, daß es bei einem nicht rechtzeitigen Eingreifen des Staates zu einer Unterversorgung mit diesem Gut käme, da sich viele Bürger nicht über den Nutzen des Gutes im Klaren sind. Dem Individuum fällt es leichter, an morgen zu denken, als für übermorgen vorzusorgen. Das Marktversagen bei verzerrten individuellen Präferenzen in dem Bereich der sozialen Sicherung rechtfertigt somit, daß der Staat entgegen dem Prinzip der Konsumentensouveränität in die Präferenzstruktur des Einzelnen korrigierend eingreift.[311]

Wenn also nicht gewährleistet ist, daß die Personen, für die soziale Sicherung erforderlich ist, sich der Versicherung freiwillig anschließen, muß statt der Selbsthilfe eine Zwangsversicherung eingeführt werden. Da in der Regel nicht bekannt ist, wieviel Personen sich nicht versichern würden, ist es sinnvoll, die obligatorische Versicherung auf möglichst viele auszudehnen.[312] Grundsätzlich ist eine Zwangsversicherung sinnvoll, um das Moralhazard[313] und Adverse-Selection[314] auszuschließen.[315] Ihrem Charakter

[310] Vgl. Neuberger, C.: Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar? In: Dürr, E.(Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bern, Stuttgart 1991, S.291

[311] Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.96

[312] Vgl. Neuberger, C.: Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar? In: Dürr, E.(Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bern, Stuttgart 1991, S.289, 290

[313] Unter Moral hazard ist die Verhaltensänderung des Versicherten aus der alleinigen Tatsache der Existenz des Versicherungsverhältnisses heraus zu verstehen. Dies bewirkt eine Erhöhung der Wahrscheinlichkeit des Risikofalls. Vgl. Seidl, C.: Theoretische

nach sind alle Versicherungsverhältnisse bedingte Umverteilungsverträge.[316] Wenn jedoch die Beitragsleistung eines Wirtschaftssubjekts zu dem Umverteilungsvertrag von der Höhe seiner Leistungsinanspruchnahme im Umverteilungsfall abhängt, wird das Wirtschaftssubjekt bemüht sein, zum Zeitpunkt des Eintritts in den Versicherungsvertrag den Eindruck zu erwecken, daß die Wahrscheinlichkeit sowie die Höhe seiner Leistungsinanspruchnahme geringer als die wahren Werte dieser Größe sind. Dies ist aufgrund asymmetrischer Informationen möglich.[317]

Kurzsichtiges Verhalten wird aus zwei Gründen zu einem sozialen Problem. Wenn Menschen älter werden, können sich ihre Präferenzen hinsichtlich ihres Sparverhaltens ändern. Zudem muß die Gesellschaft diese Menschen, die für ihr Alter nicht genug gespart haben, finanziell unterstützen.[318]

Gesamtwirtschaftlich gesehen ist die Übertragung von modernen, westlich orientierten Konzepten der sozialen Sicherung auf Entwicklungsländer daran geknüpft, daß die Geldwirtschaft funktioniert und die Wirtschaft sich stabil entwickelt. Voraussetzungen sind ebenfalls vorhandene Staatsguthaben, entwickelte Kredit- und Versicherungsmärkte und eine funktionsfähige administrative Infrastruktur.[319] Die eingeschränkte Möglichkeit für die Einführung von Versicherungen ergibt sich somit nicht nur aus der mangelhaften Einkommenskonstanz im traditionellen Sektor, sondern auch aus den organisatorischen Problemen, Beiträge ohne Infrastruktur einzu-

---

Grundlagen der Sozialpolitik. In: Ruppe, H.G.: Sozialpolitik und Umverteilung. Wien 1982, S.42

[314]Ein auf Märkten besonders zu beachtendes Verhaltensrisiko ist das der adverse selection. Dieses Problem ergibt sich bereits, bevor eine Transaktionsbeziehung zustande kommt, d.h. vor dem Vertragsabschluß durch Informationsasymmetrie. Vgl. Gabler-Wirtschaftslexikon, 14. Auflage. Wiesbaden 1997, S. 61

[315]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993. S.140.

[316]Vgl. Seidl, C.: Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik. In: Ruppe, H.G.: Sozialpolitik und Umverteilung. Wien 1982, S.41

[317]Vgl. Seidl, C.: Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik. In: Ruppe, H.G.: Sozialpolitik und Umverteilung. Wien 1982, S.41

[318]Vgl. World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994, S.36

[319]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.89

ziehen. Eine Besteuerung an der Quelle, von der Einkommen bezogen werden, ist nur oder zumindest wesentlich leichter möglich bei abhängig Beschäftigten, die in Betrieben arbeiten, bei denen zumindest eine elementare Rechnungslegung durchgeführt wird.[320]

Grundsätzlich steht auch zur Diskussion, ob ein umfassendes System sozialer Sicherung volkswirtschaftlich gesehen wünschenswert ist. Es kann zu einer Gefährdung der allokativen Effizienz des wirtschaftlichen Systems bzw. zu einer Reduzierung des volkswirtschaftlichen Wachstums kommen, wenn die Individuen ihre Eigenanstrengungen für die Daseinsvorsorge aufgrund staatlicher Versorgungsmechanismen einschränken würden.[321]

4.2 Kriterien für Sozialversicherungen

Sozialversicherungen müssen sich an allgemein gültigen Kriterien messen lassen. Als Grundprinzipien der Sozialpolitik sind soziale Verantwortung, Universalität, Zwangsversicherung, Vereinheitlichung und Gleichheit anzusehen.[322] Im Unterschied zu den klassischen sozialpolitischen Instrumenten Sozialhilfe und armutsorientierten Subventionsprogrammen sieht das Versicherungsprinzip vor, daß Leistungen aus den Beiträgen der Mitglieder finanziert werden.[323] Hinsichtlich der konzeptionellen Ausgestaltung von Sozialversicherungssystemen gingen von der ILO wichtige Impulse aus. Als Grundkatalog sozialer Sicherheit gilt der Inhalt der ILO-Konvention 102, die auf der 35. Arbeitskonferenz 1952 verabschiedet wurde. Das Abkommen bezieht neun Bereiche in den Katalog versicherbarer Risiken ein: Krankenversorgung, Einkommenssicherung im Krankheits-

[320]Vgl. Neuberger, C.: Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar? In: Dürr, E.(Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bern, Stuttgart 1991, S.292, 293
[321]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.97
[322]Vgl. Frediani, R.: La seguridad social en Latinoamerica: un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia. Buenos Aires 1989, S.22, 23
[323]Midgley, J.: Social security, inequality and the Third World. New York 1984, S. 89, 90

fall, im Alter, bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall und Berufskrankheit; Familien- und Mutterschaftshilfen; Hilfen für Invaliden und Hinterbliebene.[324]

Bei der Sozialpolitik handelt sich um zwei Zielrichtungen, nämlich erstens um die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und der sozialen Stellung solcher Personengruppen, die in einer Gesellschaft absolut oder relativ, d.h. im Vergleich zu anderen, als wirtschaftlich und / oder sozial schwach gelten. Zweitens ist die wirtschaftliche Lage und soziale Stellung für den Fall des Eintritts existenzgefährdender Risiken für solche Personenmehrheiten zu sichern, die nicht in der Lage sind, auf sich gestellt für diese Risiken Vorsorge zu treffen.[325] Hauptzweck der Sozialversicherung ist somit, den Mitgliedern einen gewissen Lebensstandard zu garantieren. Außerdem dient sie in der Mehrheit der Länder zur Umverteilung.

Insbesondere Altersversorgungsprogramme sollten zwei Kriterien erfüllen: den Schutz alter Menschen und die Förderung des Wirtschaftswachstums.[326] Von einem individuellen Standpunkt aus ist die wirtschaftliche Funktion der Renten, Konsum über die Zeit zu verteilen. Durch den Beitrag zu einer Rentenversicherung konsumiert ein Versicherter heute weniger als er produziert, damit er im Rentenalter weiterhin konsumieren kann.[327]

Sowohl öffentliche Sozialversicherungen als auch private Versicherungen und staatliche Transferleistungen müssen auf bestimmten Prinzipien basieren und durch klare Ziele einen konkreten Gestaltungsrahmen erhalten (Grundbedingung der Konsistenz). Die einzelnen Komponenten der sozialen Sicherung müssen aufeinander abgestimmt sein, damit Überschneidungen einzelner Maßnahmen, aber auch Diskriminierung bestimmter

[324]Vgl. Guhan, S.: Social security options for developing countries. In: International Labour Review, Vol. 133, Nr. 1, 1994, S.36. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.307
[325]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.4
[326]Vgl. James, E.: Die Krise der Altersversorgung. In: Finanzierung & Entwicklung 1995, Nr. 2, S.4

Gruppen, vermieden werden. Ferner müssen die Distributionseffekte eindeutig determiniert sein und auch empirisch geprüft werden (Erreichungsgrad der Konsistenz). Außerdem erfordert der Schutz der Bevölkerung bzw. jedes Individuums vor existenzgefährdenden Lebensrisiken, daß ein möglichst großer Teil der Bevölkerung durch Maßnahmen sozialer Sicherung erreicht wird und nicht nur privilegierte Minderheiten (Deckungsgrad der durch soziale Sicherung geschützten Bevölkerung). [328]

Die Effektivität der Sozialversicherungsprogramme muß sich klar an quantifizierbaren Indikatoren messen lassen. Einmal ist der Deckungsgrad eines speziellen Programms hinsichtlich der Zielgruppe zu messen. Außerdem sollte Transfereffizienz bestehen, d.h. das Verhältnis des erwarteten Nettobenefits zu einer Einheit der Bruttoausgaben muß nachgewiesen werden. Das Programm sollte effizient für die Zielgruppe sein. Darunter versteht man die Höhe des Anteils der Ausgaben, der tatsächlich die Zielgruppe erreicht. Eine weitere Kennziffer ist das Leistungs-Kosten-Verhältnis. Es berechnet sich aus dem Produkt der Zielgruppen-Effizienz und der Transfer-Effizienz und zeigt an, wie stark die Zielgruppe von einer Einheit der Ausgaben letztendlich profitiert. Eine Aussage läßt sich ebenfalls über die Wirksamkeits-Effizienz treffen, d.h. dem Produkt des Deckungsgrades und des Leistungs-Kosten-Verhältnisses. Diese Kennziffer zeigt die gesamte Auswirkung bezüglich Ausgaben und Inanspruchnahme des speziellen Programms, vertikaler und horizontaler Effizienz, Gemeinkosten und Verlust an.[329]

Allerdings sind diese Konzepte nur begrenzt auf Entwicklungsländer übertragbar, weil der Risikoschutz sich vor allem auf Beschäftigte des formellen Sektors bezieht.[330] Offensichtlich ist der ausschließliche Bezug auf formelle Systeme für Entwicklungsländer aufgrund ihrer wirtschaftlichen

[327]Vgl. Barr, N.: The economics of the welfare state. Stanford 1993, S.212
[328]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.73, 74
[329]Vgl. Guhan, S.: Social security options for developing countries. In: International Labour Review, Vol. 133, Nr. 1, 1994, S.39

Entwicklung und Strukturen unzureichend. Die Kredit- und Versicherungsmärkte sind unterentwickelt und beschränken somit die Ausweitung privater Versicherungen. Der Spielraum der Sozialversicherungen ist begrenzt, weil der Arbeitsmarkt durch einen hohen Anteil der Selbständigen mit unregelmäßigem Einkommen gekennzeichnet ist. Während dies hohe Ansprüche an staatliche Leistungen stellt, sind die Besteuerungsmöglichkeiten begrenzt.[331] Im Rahmen dieser Dissertation werden dennoch ausschließlich die formellen Sozialversicherungen behandelt.

4.3 Gestaltungsprinzipien und Strukturmerkmale von Systemen sozialer Sicherung

Bei den verschiedenen Variationen sollten fünf grundlegende Dimensionen unterschieden werden:[332] Zunächst sollte die Zielgruppe eindeutig definiert sein und in welchem Ausmaß ihr staatliche Aktivitäten zugute kommen. Weiterhin müssen die Qualität der Leistungen und Dienstleistungen, der Mix der Instrumente und die Finanzierungsmethode festgelegt werden.

Grundsätzlich gibt es unterschiedliche Alternativen bei der Organisation von Sozialversicherungen.[333] Zunächst muß entschieden werden, ob es sich um eine freiwillige - eventuell private Versicherung - handeln soll oder eine obligatorische. Von Freiwilligkeit kann ausgegangen werden, wenn privater Versicherungsschutz ohne Risikoausschlüsse angeboten wird, die Risikobedrohten die Versicherungsprämien aufbringen können und diese eigeninitiativ ausreichende Versicherungsverträge abschließen.[334] Der Deckungsgrad spielt ebenfalls eine erhebliche Rolle: Soll es eine universelle Sicherung sein oder aber die Leistungen nur den Mitgliedern zugute

[330]Vgl. Klemp, L.: Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd.50, 1992, S. 47
[331]Vgl. Guhan, S.: Social security options for developing countries. In: International Labour Review, Vol. 133, Nr. 1, 1994, S.37
[332]Vgl. Alber, J.: Continuities and changes in the idea of the welfare state. In: Politics & Society, 16 , Nr.4, 1988, S.452
[333]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.62-64

kommen. Dabei stellt sich auch die Frage, wie man die Bevölkerungsschicht mit einem geringen Einkommen versichern könnte. Die Finanzierung ist ebenfalls ein wichtiger Punkt: Wird das Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren gewählt (vgl. Kap.5), wer finanziert die Beiträge (Mitglieder, Arbeitgeber oder / und Staat) und wie gestaltet sich das Verhältnis von Beiträgen zu den Leistungen. Das System kann privat, staatlich oder in einer Mischform verwaltet werden. Monopole sind unentbehrlich, wenn neben den Sicherungszielen z.B. noch Umverteilungsziele bestehen. Dabei besteht allerdings die Gefahr von Innovationsverlusten, wenig Rationalisierungsanreizen sowie Bürokratisierung.[335]

Entscheidend ist auch, ob die Versicherung mehrgliedrig oder als Einheitsversicherung gestaltet wird.[336] Mehrgliedrige Systeme können nach Versicherungsarten und / oder nach sozialen Gruppen differenziert sein. Einheitsversicherungen umfassen alle Arbeitnehmer und decken alle Standardrisiken ab. Nachteile mehrgliedriger Systeme können die aus Sicht der Versicherten lästige Zersplitterung und Überschneidung der Zuständigkeiten, die Unübersichtlichkeit des Systems und die Gefährdung ihrer Leistungsfähigkeit bei Wandlungen der Beschäftigungsstruktur sein. Vorteile mehrgliedriger Systeme liegen in der Erleichterung der Selbstverwaltung durch die Versicherten und in den größeren Möglichkeiten unterschiedlicher Ausgestaltung der verschiedenen Einrichtungen entsprechend der unterschiedlichen Bedürfnisse sozialer Gruppen.

Die Kernprinzipien der Sozialversicherungen beruhen auf dem Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgeprinzip.[337] Unter dem Versicherungsprinzip versteht man, daß der im Einzelfall nicht vorhersehbare Risikoeintritt und der nicht vorher bestimmbare Bedarf an Mitteln für eine größere Gesamtheit der von gleichartigen Risiken Betroffenen zu kalkulierbaren Größen werden. Eine Privatversicherung ist so gestaltet, daß Versiche-

[334]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.228
[335]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.229
[336]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.229
[337]Vgl. Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg 1998, S.225-228

rungsprämien auf der Basis von Risikoausgleichskalkulationen nach dem Prinzip der versicherungstechnischen Äquivalenz berechnet werden, d.h. im Sinne einer strengen Orientierung der beanspruchbaren Leistungen an den Prämienleistungen. Die Prämienleistung wird an den Wahrscheinlichkeiten des Risikoeintritts bemessen. Die staatliche Sozialversicherung ist ein in zweifacher Weise am Grundsatz der Solidarität orientiertes Individualversicherungsprinzip. Beiträge sind nicht an individuellen Risikowahrscheinlichkeiten orientiert und die Versicherungsleistungen sind nicht streng beitragsorientiert. Versorgungsprinzip heißt, daß Leistungsansprüche nicht aufgrund von Beitragszahlungen entstehen, sondern aufgrund anderer Voraussetzungen, insbesondere durch Leistungen des Staates. Auf Versorgungsleistungen besteht ein Rechtsanspruch. Sie sind nach Art und Höhe normiert. Finanzierungsquellen sind Steuereinnahmen. Das Fürsorgeprinzip tritt bei einem Schadensfall oder einer Notlage in Kraft. Dabei werden öffentliche Sach- und / oder Geldleistungen ohne vorherige Beitragsleistungen des Betroffenen nach einer Prüfung der Bedürftigkeit gewährt.

Bei den Sozialversicherungen kann man zwei ganz grundsätzliche Orientierungen unterscheiden: Einmal die Gestaltung der Sozialversicherung nach Bismarck und anderseits modernere Sozialversicherungssysteme, die sich an Beveridge orientieren.

4.3.1 Die Sozialversicherung nach Bismarck

Die Sozialversicherung nach Bismarck basiert auf einem Beschäftigungsverhältnis und zeichnet sich durch getrennte Programme für unterschiedliche soziale Risiken (insbesondere Unfall-, Renten- und Krankenversicherung) aus. Die Sozialversicherung ist grundsätzlich auf die Lohnabhängigen ausgerichtet, deren Mitgliedschaft obligatorisch ist. Sie soll insbesondere durch die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (und eventuell des Staates) auf Grundlage des Einkommens finanziert werden.[338]

[338]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.26

Die Bindung an Beschäftigungsverhältnisse liegt einerseits in der Zielsetzung, zunächst unmittelbar vom Industrialisierungsprozeß und damit vom Verlust traditioneller Sicherung Betroffene zu schützen, andererseits aber auch an der Anknüpfung an bereits bestehende private oder öffentliche Systeme.[339] Die Leistungen sind beitragsbezogen und die Finanzierungsmethoden ertragsorientiert.[340] Ihre zentralen Bestandteile sind die klassischen Programme der Renten-, Unfall- und Krankenversicherung.[341]

4.3.2 Moderne Systeme sozialer Sicherheit

Während der 1940er Jahre wurde ein neues Konzept vor allem von William Beveridge zur Revolutionierung der Sozialversicherungen entwickelt. Auf der historischen 26. Sitzung (1944) übernahm die ILO zwei grundlegende Empfehlungen des Beveridge-Reports hinsichtlich der Einkommenssicherheit und Gesundheitsleistungen, wodurch die zweite Generation der ILO-Standards eingeleitet wurde.[342] Die Leistungen des Sozialsystems werden als ein Bürgerrecht angesehen.[343] Das Beveridge-Modell stand unter starkem keynesianischen Einfluß.[344] Seither wird häufig in vereinfachter Form das Bismarck-Modell von dem Beveridge-Modell abgegrenzt.

1948 kam es durch den Beveridge Report zu einer Rationalisierung, Standardisierung und in gewissem Umfang Modifizierung des bestehenden

[339]Vgl. Queisser, M; Schmidt, S.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. In: Jahrbuch Dritte Welt 1993. München 1992, S.82
[340]Vgl. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S.519. Vgl. Mesa-Lago,C.: Social security and development in Latin America. In: CEPAL Review 28, 1986, S.136
[341]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S. 65
[342]Vgl. Otting, A.: International labour standards: A framework of social security. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.2, S.165
[343]Vgl. Isuani, E.A: Política social y dinámica política en América Latina. Nueva respuestas para viejos problemas? In: Desarrollo Económico, 31 (125), 1992, S.110

Systems sozialer Sicherung in Großbritannien. Dahinter stand die Überzeugung, daß die Gesundheit der Bevölkerung durch ein auf nationaler Solidarität beruhendes, steuerfinanziertes System zu gewährleisten sei. Es wird überwiegend aus Steuermitteln finanziert bzw. durch das Umlageverfahren. Die Sozialversicherung gewährt „nationale Minima“ in Form von einheitlichen Leistungssätzen. Sie wird durch einkommensunabhängige Beiträge finanziert. Die Ausgestaltung der Sozialversicherung basiert überwiegend auf der liberalen und individualistischen Doktrin, wonach der Einzelne zu entscheiden hat, ob er für sich und seine Angehörigen oberhalb des Existenzminimums Vorsorge treffen will.[345]

Grundsätzlich steht das Beveridge-Modell für die Vereinigung der verschiedenen Sozialversicherungsprogramme mit der Fürsorge; Gesundheitsvorsorge, Beschäftigungsprogrammen und Familienbeihilfen unter einer einzigen Verwaltungs- oder Koordinationsbehörde. Dadurch werden einheitliche gesetzliche Regelungen über die Anspruchsberechtigung und Vermeidung von Ungleichbehandlungen unter den Versicherten geschaffen. Der Versicherungsschutz gilt für die gesamte Bevölkerung und gegen alle sozialen Risiken.[346]

Die Kritik an dem Beveridge-Modell setzte vielfach an der Doktrin an, auf der das Modell basiert. Bemängelt wurde z.B., daß das System der Grundsicherung zu geringe Umverteilungseffekte impliziere. Ferner wurde kritisch angemerkt, daß der öffentliche Gesundheitsdienst aufgrund des Mangels an Differenzierung der Leistungen und der freien Arztwahl sozialistische Grundzüge aufweise. Probleme gab es bei der britischen Volksversicherung aber auch bezüglich der Zielerreichung. So wurde festgestellt, daß sowohl das nationale Existenzminimum als auch die Grundsicherung für jedermann nicht gewährleistet wurde. 1957 hatte schon jeder

[344]Vgl. Mesa-Lago,C.: Social security and development in Latin America. In: CEPAL Review 28, 1986, S.136, 137

[345]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.35, 36

[346]Vgl. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S.519. Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und

dritte Rentner Anspruch auf ergänzende Fürsorgeleistungen, wobei jedoch viele Fürsorgeberechtigte wegen des Stigmas der Fürsorge ihre Ansprüche nicht geltend machten. Die zunehmende Bedeutung der Fürsorge zeigt deutlich, daß der Grundsatz der Angemessenheit der Leistungen besonders bei der Alterssicherung als eine wichtige Anforderung des Beveridge Plans nicht realisiert werden konnte.[347]

Speziell in Entwicklungsländern wird die ausschließliche Steuerfinanzierung sozialer Sicherung, die eine Abkoppelung vom Beschäftigungsverhältnis ermöglichen würde, von den Kritikern weder für erstrebenswert noch für praktikabel gehalten. Da das Steueraufkommen in Entwicklungsländern überwiegend aus indirekten Steuern stammt, wirken diese regressiv. Außerdem müßten die Mittel für soziale Sicherung dann im Rahmen der Budgetplanung regelmäßig neu verhandelt werden und wären damit starken politischen Schwankungen ausgesetzt.[348]

Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.67

[347]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.36, 37

[348]Vgl. Queisser, M; Schmidt, S.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. In: Jahrbuch Dritte Welt 1993. München 1992, S.82

5. Finanzierungsformen der Rentenversicherung

5.1 Beurteilungskriterien

Die Kontroverse zwischen systeminternen Reformen der Rentenversicherung auf der einen und einem kompletten Systemwechsel auf der anderen Seite ist im wachsenden Bewußtsein der nicht abwendbaren demographischen Entwicklung neu belebt worden. Der Rentenversicherung macht künftig allerdings nicht nur der steigende Anteil älterer Menschen zu schaffen. Auch die Beschäftigungsentwicklung wird eine entscheidende Rolle spielen.[349] Ziel der Rentenversicherung ist, den durch die Berentung auftretenden Einkommensausfall teilweise zu kompensieren.

Bei den Rentenversicherungen besteht das Problem vor allem in der Finanzierung. Entscheidende Elemente hierbei sind oftmals relativ geringe Beiträge im Verhältnis zu den Leistungen und leicht zu erfüllende Anspruchsbedingungen.[350] Die Finanzierungsform entscheidet darüber, wie die Beiträge mit den Leistungen verknüpft werden. Grundsätzlich lassen sich zwei Finanzierungsformen bei der Rentenversicherung unterscheiden: Das Umlage- und das Kapitaldeckungsverfahren. Desweiteren gibt es auch noch Mischformen, d.h. eine Teilkapitalisierung, doch darauf soll hier nicht weiter eingegangen werden.

Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung einer Rentenversicherung ist die finanzwirtschaftliche Effizienz.[351] Gemeint ist damit die Relation zwischen Beitragszahlungen und Rentenleistungen. Sowohl ein System mit Umlageverfahren als auch mit Kapitaldeckung sollte sich an diesem Kriterium messen lassen. Es gibt aber keinen Konsens darüber, welche Form all-

[349]Vgl. Hof, B.: Rentenreformkonzepte in der Diskussion. Köln 1999, S.6
[350]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.68
[351]Vgl. Rürup, B.: Perspektiven einer Pensionsversicherung in Österreich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Darmstadt 1997, S.16

gemein zu bevorzugen ist, da selbst theoretisch noch keineswegs eindeutig geklärt ist, welches der beiden Verfahren unter Effizienzgesichtspunkten zur Finanzierung gesetzlicher Sozialversicherungen angemessener ist.[352] Für die jeweilige Belastung der Generationen ist ebenfalls die Finanzierungsform ausschlaggebend, weil sie die intergenerationalen Transfers betrifft.

5.2 Das Umlageverfahren

Das Umlageverfahren findet man normalerweise bei staatlichen Systemen. Es ist in der Regel an Verträge gebunden und basiert darauf, daß der Staat keine Rücklagen für die zukünftigen Rentenzahlungen bilden muß. Bis auf eine Schwankungsreserve gibt es keinen Kapitalbestand.

In dem Maße, in dem die individuellen Beiträge und Leistungen wertmäßig voneinander abweichen, gibt es Nettozahler und Nettoempfänger. Zwischen den Versicherten kann also ein Solidarausgleich herbeigeführt werden, indem Beiträge und Leistungen so gestaltet werden, daß die wirtschaftlich relativ schwachen Mitglieder Nettoempfänger sind und die wirtschaftlich Bessergestellten Nettozahler. Voraussetzung für einen solchen Solidarausgleich ist unter anderem staatlicher Versicherungszwang in Form einer Pflichtversicherung für einen hinreichend großen Versichertenkreis.[353] Eine Umverteilung könnte allerdings auch durch allgemeine Steuern finanziert werden, ohne die Rentenversicherung heranzuziehen.

[352]Vgl. Homburg, S.: Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 17 (1988), S.605, 609. Seidl, C.: Das Sozialversicherungsparadoxon. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 17 (1988), S.305, 308. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.44

[353]Vgl. Homburg, S.: Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 17 (1988), S.605

Beim Umlageverfahren ist das Gleichgewicht in der Regel auf Jahresbasis kalkuliert.[354] Das Rentensystem auf Grundlage des Umlageverfahrens ist im finanziellen Gleichgewicht, wenn die jährlichen Gesamteinnahmen aus eigenen Quellen die jährlichen Gesamtausgaben übersteigen oder zumindest ausgleichen. Vernachlässigt man Gewinne und Verwaltungskosten, folgt daraus eine einfache Regel: Die Relation zwischen durchschnittlichem Beitrag und durchschnittlicher Rente muß der Relation zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern entsprechen. Diese Bedingung kann nicht erfüllt werden, wenn die Abhängigkeitsquote sehr elastisch in Bezug auf die Beitragsrate ist.[355]

In der Regel sind beim Umlageverfahren die Leistungen festgelegt und die Beiträge werden je nach Bedarf angepaßt. Grundsätzlich werden die Kosten zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer aufgeteilt oder nur von dem Versicherten getragen. Zusätzlich leistet der Staat oft noch finanzielle Unterstützung. Da die Versicherten zudem durch ihre Beitragszahlungen Ansprüche auf spätere Rentenzahlungen erwerben, für die letztlich der Staat einzustehen hat, entsteht eine entsprechende Staatsschuld.[356]

Auch wenn die Leistungen an sich festgelegt sind, so ist die Höhe der späteren Rentenzahlungen dennoch ungewiß. Bei dem Umlageverfahren und gleichem Deckungsgrad hängt die Höhe der Rente unter anderem von den besteuerbaren Einkommen ab, d.h. von der Lohnhöhe und der Anzahl der Beitragszahler. Je höher die Einkommen steigen, desto positiver kann sich das auf die Renten auswirken.[357] Wenn sich ein System auf Grundlage des Umlageverfahrens im Reifezustand befindet, dann wird im Gleichgewicht und im Durchschnitt eine Rentabilität erzielt, die der langfristigen

[354]Vgl. Mesa-Lago, C.: Portfolio Performance of selected Social Security Institutes in Latin America. World Bank Discussion Papers. Nr. 139. Washington D.C. 1991, S.2
[355]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S. 142, 143
[356]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.86
[357]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.158, 159

Wachstumsrate der Wirtschaft entspricht.[358] Hinzu kommt als weiterer wichtiger Faktor die Anzahl der Leistungsempfänger.

5.2.1 Vorteile des Umlageverfahrens

In der Anlaufphase weist das Umlageverfahren eindeutig Vorteile auf. Da die Einnahmen nicht thesauriert werden müssen, sondern unmittelbar zur Verfügung stehen, können auch sofort Renten an Personen gezahlt werden, die bislang keine eigenen Beiträge aufgebracht haben.[359] In den Anfangsjahren eines Rentenprogramms, wenn der Abhängigkeitsquotient sehr niedrig ist, scheint die Umlagefinanzierung immer kostengünstiger zu sein als die Kapitaldeckung. Wird das System aber reifer und mehr Mitglieder nehmen Leistungen in Anspruch, besteht dieser Vorteil nicht mehr.[360] Das Umlageverfahren hat weiterhin nur dann einen Kostenvorteil oder langfristig eine höhere Rendite, wenn die Wachstumsraten der Einkommen und der Arbeitnehmer die Zinsrate übersteigen (vgl. Kap. 6.2).[361]

Sozialpolitisch gesehen ist es von Vorteil, daß beim Umlageverfahren Umverteilungen innerhalb des Systems möglich sind. Die Rentenhöhe richtet sich nicht allein nach den eingezahlten Beiträgen.[362] Da keine Reserven gebildet werden, bestehen für die Versicherten keine Inflations- und Investitionsrisiken.

[358]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Régimenes pensionales. Bogotá 1992, S.48, 49
[359]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997. S.85. Barr, N.: The economics of the welfare state. Stanford 1993, S.214
[360]Vgl. World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994, S.88
[361]Vgl. World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994, S.88
[362]Vgl. Iyer, S.N.: Pension reform in developing countries. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.2, S.190

5.2.2 Nachteile des Umlageverfahrens

Eine Regierung, die ein Sozialversicherungssystem einführt, verpflichtet sich sowohl heute als auch in Zukunft zu Zahlungen. Wenn das Rentensystem auf Grundlage des Umlageverfahrens finanziert ist und wenn ein steigender Abhängigkeitsquotient angenommen wird, muß der Beitragssatz steigen, um eine Durchschnittsrente in Bezug auf das Durchschnittseinkommen zu erhalten. Wenn die Renten nicht von der Höhe der Beitragsjahre abhängen, kann in den Anfangsjahren ein starker Anstieg der Zahlungen angenommen werden.[363]

Ein entscheidendes Problem des Umlageverfahrens ist, daß es auf individueller Ebene die wichtige Verbindung zwischen Bemühungen und Belohnungen durch die Umverteilung zerstört, d.h. zwischen persönlicher Verantwortung und persönlichen Rechten.[364] Die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen fehlt, weil die Beiträge nicht auf individuellen Konten angespart werden und es so zu einer Umverteilung innerhalb einer Generation kommen kann.[365] Eine Konsequenz davon ist, daß die Versicherten die Beiträge eher als Steuer empfinden und es dadurch zu verstärkter Beitragshinterziehung kommt.

Auch beim Umlageverfahren hängen die Renten vom Einkommen des jeweiligen Arbeitnehmers ab, da die Leistungshöhe in der Regel an das Gehalt vor der Berentung geknüpft ist. Weil Erwerbspersonen mit geringeren Einkommen in der Regel ein gleichmäßiges Einkommen haben, erhalten diese beim Umlageverfahren eine geringere individuelle Rendite. Steigt

[363]Vgl. Mackenzie, G.A.: Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience. IMF Staff Papers, Vol. 35., Nr. 3 (September), 1988, S. 502
[364]Vgl. Piñera, J.: Empowering workers: the privatization of social security in Chile. Anläßlich des Mont Pelerin Society regional meeting in Cancun, Mexiko, 17. Januar 1996
[365]Vgl. Iyer, S.N.: Pension reform in developing countries. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.2, S.189

das Einkommen weniger als erwartet, wird die Rente ebenfalls geringer ausfallen.[366]

Ein weiterer großer Nachteil ist, daß dieses Verfahren für demographische Veränderungen anfällig ist und die Rentner von den zukünftigen Arbeitskräften abhängig sind.[367] Zwei exogene Faktoren verschlimmern folglich den Zustand einer Rentenversicherung mit Umlageverfahren: Einmal der globale demographische Trend zu sinkenden Geburtenraten und andererseits die medizinischen Fortschritte, durch die das Leben verlängert wird.[368] Altert die Bevölkerung, müssen immer weniger Beitragszahler immer mehr Rentner finanzieren. Die Folge davon sind entweder steigende Beitragssätze oder sinkende Leistungen.

Außerdem kann das Umlageverfahren negative Auswirkungen auf die Sparquote haben, da kein Anreiz zum Sparen gegeben wird.[369] Wie stark dieser Effekt tatsächlich ist, läßt sich aber nicht eindeutig nachweisen.

5.3 Das Kapitaldeckungsverfahren

Das Grundprinzip eines Kapitaldeckungsverfahrens besteht darin, daß die laufenden Rentenzahlungen nicht aus den aktuellen Beitragseinnahmen erfolgen, sondern aus einem vorab angesammelten Kapitalvermögen.[370] Bei dem (reinen) Kapitaldeckungsverfahren wird aus den Beiträgen der Versicherten ein persönlicher Kapitalstock zur Finanzierung des individuellen Leistungsanspruchs bzw. zur Deckung des individuellen Risikos gebil-

[366]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Régimenes pensionales. Bogotá 1992, S.51. World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994, S.84
[367]Vgl. Barr, N.: The economics of the welfare state. Stanford 1993, S.214,215
[368]Vgl. Piñera, J.: Empowering workers: the privatization of social security in Chile. Anläßlich des Mont Pelerin Society regional meeting in Cancun, Mexiko, 17. Januar 1996
[369]Vgl. Iyer, S.N.: Pension reform in developing countries. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.2, S.190
[370]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.85

det. Die Erwerbstätigen einer Generation bilden privat Kapital oder führen Beiträge an einen staatlichen Rentenversicherer ab, der seinerseits diese auf dem Kapitalmarkt anlegt.[371]

Nach Abschluß der Erwerbsperiode leben die Rentner vom angesparten Kapital und den darauf entfallenden Zinsen. Auch beim Kapitaldeckungsverfahren hängt die Rentenhöhe somit von der Höhe der Einkommen ab.[372] Im Vergleich zum Umlageverfahren erhalten die Erwerbspersonen mit einem langfristig gleichmäßigen Einkommen eine höhere Rente als Erwerbspersonen mit einem steigenden Einkommen. Ist das System im Gleichgewicht, wird beim Kapitaldeckungsverfahren eine Rendite bezahlt, die der Rentabilität der Investitionen des Fonds abzüglich Kommissionen entspricht.[373]

Das Kapitaldeckungsverfahren funktioniert entweder mit festgelegten Beiträgen oder mit festgelegten Leistungen. Handelt es sich um ein System mit festgelegten Beiträgen, dann wird die Rente nur durch die Höhe der Beitragszahlungen während des Arbeitslebens festgelegt. Bei den privaten Pensionsfonds werden die Beiträge festgelegt und die Leistungen passen sich an, während im herkömmlichen System meist die Leistungen fixiert sind und die Beiträge angepaßt werden.[374] Typisch für ein System mit festgelegten Leistungen sind die Betriebsrenten. Der Beitrag des Arbeitnehmers ist in der Regel ein Teil seines Einkommens.[375]

[371]Homburg, S.: Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 17 (1988), S.605. Iyer, S.N.: Pension reform in developing countries. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.2, S.190, 191
[372]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.159
[373]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Régimenes pensionales. Bogotá 1992, S.49
[374]Vgl. Nitsch, M.: Dimensionen von Sozialversicherungsreformen. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.19
[375]Vgl. Barr, N.: The economics of the welfare state. Stanford 1993, S.213

5.3.1 Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens

Das Kapitaldeckungsverfahren beruht auf dem Äquivalenzprinzip, d.h. es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen. Dies trägt zu einer größeren Transparenz bei. Die Akzeptanz des Kapitaldeckungsverfahrens dürfte deswegen größer sein, da die Versicherten einen Einblick haben, wohin ihre Beiträge fließen. Auch die Rentner haben ein Gefühl größerer Versorgungssicherheit, da ihre Renten nicht von der Zahlungsbereitschaft der Erwerbstätigen abhängen, sondern durch Vermögen abgedeckt sind.[376]

Negativ wird am Umlageverfahren beurteilt, daß der Staat immer wieder die Beiträge erhöht oder senkt, Leistungen erweitert oder einschränkt, vor allem aber immer wieder neue versicherungsfremde Leistungen sich aufbürdet und Gelder zwischen den verschiedenen Versicherungszweigen hin- und herschiebt. Dadurch entsteht Unsicherheit bei den Versicherten und den Rentnern. Ein Kapitaldeckungsverfahren könnte für mehr Unabhängigkeit gegenüber solchen Manipulationen und damit für mehr Stetigkeit sorgen.[377] Somit ist ein Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens darin zu sehen, daß ein überraschender Anstieg des Beitragssatzes vermieden werden kann. Allerdings sollte er von Anfang an so hoch sein, daß genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Zahlungen langfristig leisten zu können.[378]

Unter wachstumstheoretischen Aspekten führt der Aufbau eines Kapitalstocks zu mehr Wirtschaftswachstum und damit zu höheren Einnahmen, so daß sich die Beiträge zum Teil selbst finanzieren würden. Ob das tatsächlich eintritt, hängt vor allem davon ab, ob es nur zu einer Verlagerung

[376]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.92
[377]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.95, 96
[378]Vgl. Mackenzie, G.A.: Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience. IMF Staff Papers, Vol. 35, Nr. 3 (September), 1988, S. 501

zwischen den Sparformen kommt.[379] Sind die Rentenversicherungsbeiträge in diesem Fall ein perfektes Substitut für private Ersparnisse, dann besitzt das Kapitaldeckungsverfahren die Neutralitätseigenschaft. Makroökonomische Größen bleiben bei so einem System unbeeinflußt.[380]

Wenn die Wirtschaft nachhaltig wächst, wird die Rentabilität der Investitionen in der Regel höher sein als die Wachstumsrate der Wirtschaft. Daraus kann geschlossen werden, daß unter individuellen Gesichtspunkten die Beiträge der Erwerbspersonen zum Kapitaldeckungsverfahren höhere Erträge erbringen als beim Umlageverfahren.[381] Dann wäre zumindest unter diesem Aspekt das Kapitaldeckungsverfahren zu bevorzugen.

5.3.2 Nachteile des Kapitaldeckungsverfahrens

Daß zunächst Kapital akkumuliert werden muß, wird oftmals als entscheidender Nachteil des Kapitaldeckungsverfahrens im Vergleich zum Umlageverfahren interpretiert. Allerdings besteht hier kein wirklicher Unterschied zum Umlageverfahren. Grundsätzlich muß jemand für längere Zeit Beiträge leisten, bevor er im Alter eine beitragsabhängige Rente erhält.[382]

Festgelegte Beiträge - wie beim Kapitaldeckungsverfahren üblich - sind mit Unsicherheiten über die zukünftige Rendite und die Dauer der Renten- und Arbeitszeiten verbunden. Die jährlichen Beiträge sind von Anfang an festgelegt, aber nicht die Leistungen, die von den Investitionen und den Beitragszeiten abhängen.[383] Durch die Ansparung der Beiträge auf indivi-

[379]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.91
[380]Vgl. Samuelson, P.A.: Optimum social security in life-cycle growth model. In: International Economic Review, 16, 1975, S.539-544
[381]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Régimenes pensionales. Bogotá 1992, S.49
[382]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.85
[383]Vgl. World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994, S.83

duellen Konten trägt der Versicherte sowohl das Investitions- als auch das Inflationsrisiko. [384] Die Zinserträge der Wertpapiere, in die der Fonds investiert wurde, können sich ändern. Außerdem kann es zu einer erhöhten Inflation kommen. Die Rentabilität des Rentenfonds hängt von der Rentabilität der Investitionen des Fonds ab. Wenn der Kapitalmarkt effizient und wettbewerbsorientiert ist, spiegelt jede Rentabilität die Produktivität des Kapitals in der Wirtschaft wider, aber das ist nicht immer der Fall. Die Renten bei einem Kapitaldeckungsverfahren sind nicht nur von dem Wirtschaftswachstum abhängig, sondern auch vom Funktionieren des Kapitalmarkts. Die Erfahrung zeigt, daß in Inflationszeiten die Zinsen sogar negativ werden können. Zudem kann in Vertrauenskrisen die Rentabilität ebenso sinken. Das macht das Kapitaldeckungsverfahren risikoreich und instabil.[385] Möglicherweise überschreitet die hohe Akkumulation der Reserven die Aufnahmefähigkeit der inländischen Wirtschaft.[386]

Eventuell läßt die künftige demographische Entwicklung außerdem die Renditen von Finanzaktiva sinken. Wenn sich die geburtenstarken Jahrgänge aus dem aktiven Erwerbsleben zurückzuziehen beginnen, werden sie aller Voraussicht nach per Saldo zumindest einen Teil des Finanzvermögens veräußern, das sie im Lauf ihrer Erwerbstätigkeit akkumuliert haben. Da aber die jüngere Generation zahlenmäßig kleiner ist, könnte dies die Preise der Finanzaktiva drücken.[387]

Zudem ist nicht gesagt, daß der Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren tatsächlich die Renten erhöhen würde, da immer von einem durchschnittlichen Arbeitnehmer ausgegangen wird und der Wechsel für den Einzelnen mit Nachteilen verbunden sein kann. Das Umlageverfahren macht z.B. keinen Unterschied zwischen Frauen und Män-

[384]Vgl. Diamond, P.: The economics of social security reform. NBER working paper Nr. 6719. Cambridge 1998, S.4
[385]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.159, 160
[386]Vgl. Iyer, S.N.: Pension reform in developing countries. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.2, S.191
[387]Vgl. OECD (Hrsg.): Wahrung des Wohlstandes in einer alternden Gesellschaft. Paris 1999, S.74

nern, aber beim Kapitaldeckungsverfahren erhalten die Frauen allein schon deswegen eine geringere Rente, weil ihre Lebenserwartung höher und ihr Rentenalter niedriger ist.[388]

Von Befürwortern des Kapitaldeckungsverfahrens wird behauptet, daß dieses eine größere Effizienz aufweise als das Umlageverfahren. Allerdings ist dabei nicht allein die Rendite zu betrachten, da davon ein Abschlag für Verwaltungskosten und Sicherungsmaßnahmen gegenüber Kapitalverlusten abgezogen wird.[389] Insbesondere die Verwaltungskosten der privatisierten Systeme können erheblich sein.

5.4 Auswirkungen der Finanzierungsform auf die intergenerative Verteilungsgerechtigkeit

Zukünftige Generationen sind unter anderem deswegen in hohem Ausmaß von der gewählten Finanzierungsform betroffen, weil sie sich nicht ohne weiteres ändern läßt. Besonders eine Umstellung vom Umlageverfahren auf eine Kapitaldeckung hat weitreichende finanzielle Auswirkungen. Rentenversicherungsprogramme sollten sich deswegen langfristig finanziell selbst tragen und in der Lage sein, beträchtliche demographische und wirtschaftliche Fluktuationen zu überstehen.

Das Umlageverfahren beruht auf dem Versprechen, daß zukünftige Generationen die Renten der heutigen Arbeitnehmer bezahlen. Darin liegt die Verantwortung des Staates bzw. der Versicherungsgesellschaft, daß dieses Versprechen eingelöst wird.[390]

[388]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Régimenes pensionales. Bogotá 1992, S.49
[389]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.90
[390]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.39

Beim reinen Umlageverfahren werden die Beiträge der Erwerbstätigen unmittelbar an die Rentner ausgeschüttet, so daß ein Budgetausgleich stattfindet. Somit besteht gesellschaftliche Solidarität zwischen den Generationen.[391] D.h. die Erwerbsbevölkerung wird belastet, um die Renten für die ältere Generation zu bezahlen.[392]

Als Generationenvertrag verpflichtet ein Rentenversicherungssystem zukünftige Generationen dazu, das gegenwärtige System zu unterstützen, ohne daß sie die Möglichkeit haben, dessen Gestaltung zu beeinflussen. Eine aus der Vergangenheit vererbte Struktur kann nur durch schrittweise und schmerzhafte Reformen korrigiert werden und dazu kann der Entzug bestehender Leistungen gehören.[393]

Ziel des Kapitaldeckungsverfahrens mit festgelegten Beiträgen muß sein, eine ausreichende Summe an Beiträgen anzusammeln, um den Versicherten ein bestimmtes Einkommen nach der Berentung zu garantieren.[394] Das Verfahren unterliegt dem Äquivalenzprinzip. Folglich kann ein repräsentatives Individuum - oder eine Generation insgesamt - nicht mehr Leistungen erhalten, als es Beiträge eingezahlt hat. Somit ist eine Generation an ihre eigenen Ersparnisse in der Vergangenheit gebunden.[395]

Bei Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens ist es der gering verdienenden Erwerbsbevölkerung schwer zu erklären, daß sie mit ihren Beiträgen zur Kapitalbildung betragen muß. Dies bezieht sich auf die intra- und intergenerative Verteilung. Bei der intragenerativen Verteilung kann man dies entkräften, indem man davon ausgeht, daß ein Kapitaldeckungsverfahren nicht zu einer vermehrten erzwungenen Spartätigkeit führt, sondern das Umlageverfahren zu einer künstlich reduzierten. Andererseits ist aber

[391]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.65
[392]Vgl. Barr, N.: The economics of the welfare state. Stanford 1993, S.214
[393]Vgl. Kopits, G.: Die Reform sozialer Sicherungssysteme. In: Finanzierung & Entwicklung 3 (1993) 2, S.23
[394]Vgl. Diamond, P.: The economics of social security reform. NBER working paper Nr. 6719. Cambridge 1998, S.4

anzunehmen, daß bei sehr niedrigem Einkommen die gezahlten Sozialbeiträge höher sind als die freiwillig gebildeten Ersparnisse.[396]

Ein Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren bedeutet insofern eine Mehrbelastung jener Generationen, die den Aufbau des Kapitalstocks zu leisten haben. Bei diesem Übergang werden die impliziten Rentenverpflichtungen des alten Systems explizit. Die momentanen Beitragszahlungen können nicht mehr für laufende Rentenzahlungen verwendet werden, sondern sie werden für die Akkumulation eines eigenen Rentenfonds angelegt. Gleichzeitig müssen frühere Beitragszahlungen honoriert werden. In der Regel muß der Staat die implizite Schuld übernehmen.[397]

Geht man von funktionsfähigen Märkten aus, dann ist anzunehmen, daß ein Kapitaldeckungsverfahren pareto-optimal ist. Beispielsweise geht Homburg davon aus, daß ein Kapitaldeckungsverfahren über jeden endlichen Zeitraum effizient ist.[398] Dahinter stehen die Überlegungen, daß eine erzwungene Verringerung der Ersparnisse , wie es beim Umlageverfahren der Fall ist, sowohl die heutige Erwerbsbevölkerung als auch zukünftige Generationen schlechter stellt. Die heute Erwerbstätigen verfügen morgen über weniger Kapital als gewollt und die nachfolgenden Generationen müssen mit einem geringeren Kapitalstock auskommen. Andererseits verschlechtert eine erzwungene Erhöhung der Ersparnisse durch das Kapitaldeckungsverfahren auch die Position der heutigen Generation, da sie nicht nach ihrem gewählten Optimum handeln kann. Spätere Generationen profitieren zwar von einem vergleichsweise hohen Kapitalstock, aber sie sind nicht in der Lage, für die heute Erwerbstätigen morgen einen Ausgleich zu schaffen, ohne sich selbst schlechter zu stellen. Die erzwungene

[395]Vgl. Barr, N.: The economics of the welfare state. Stanford 1993, S.213, 214
[396]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.329
[397]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.39, 40. Vgl. Reisen, H.: Liberalizing foreign investment by pension funds. OECD Technical Paper No. 120. Paris 1997, S.21
[398]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik

„Überakkumulation“ von Kapital läßt die Grenzproduktivität des Kapitals und die intertemporale Grenzrate der Substitution sinken. Diese Überlegungen beruhen auf der Vorstellung eines vollständigen Kapitalmarkts, aber dem widerspricht die „Goldene Regel der Akkumulation“[399]. Es existiert dabei aber kein Mechanismus, der die langfristige Ersparnis steuert. Bei zu niedriger Kapitalbildung wäre folglich das Kapitaldeckungsverfahren, bei zu hoher das Umlageverfahren zu wählen. Somit kann ein Sozialversicherungssystem mit Umlageverfahren zu einem vergleichsweise hohen Lebenseinkommen aller an diesem System teilnehmenden Personen führen (Sozialversicherungsparadoxon nach Aaron, vgl. Kap. 6.2).

Der Wirtschaftspolitik kommt somit die Aufgabe zu, durch geeignete Maßnahmen in den Prozeß der Kapialakkumulation einzugreifen. Bei Erhöhung der Sparquote könnte ein ergänzendes System mit Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren diese Entwicklung verhindern. Der heutigen Generation wird damit signalisiert, daß sie über den Generationenvertrag später mit einer „Sozialrente“ rechnen kann, der dem Versorgungszuwachs entspricht, der über die vermehrte Ersparnis realisiert werden sollte. Der Vorteil für diese Generation liegt darin, daß sie noch keine Beiträge leisten müßten, aber dennoch von einer höheren Altersversorgung profitieren könnten. Die nachfolgenden Generationen müßten selbstverständlich Beiträge leisten, aber daraus würde kein Nachteil entstehen, da die nächstfolgende Generation mit ihren Sozialbeiträgen zu einer verbesserten Altersversorgung beitragen würden. Dies gilt aber nur, wenn es immer eine Nachfolgegeneration gibt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß es über einen endlichen Zeithorizont nie von Nachteil ist, wenn zukünftige Generationen über einen vergleichsweise hohen Kapitalstock verfügen. Kann eine von heutigen Generationen gewünschte Kapitalstockerhöhung nicht realisiert werden,

---

und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.322 ff. Homburg, S.: Theorie der Alterssicherung. Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo 1988, S.84 f

[399] Sie besagt, daß die Grenzproduktivität des Kapitals (der Zinssatz) mit der langfristigen Wachstumsrate des Kapitalstocks übereinstimmen sollte.

ist es für die heutige und alle nachfolgenden Generationen von Nachteil. Aus Sicht der „Golden rule“- Vertreter ist darauf zu antworten, daß bei einem unendlichen Zeithorizont die Verfügbarkeit über einen höheren Kapitalstock nur auf dem Papier steht und keine Generation davon profitiert, sondern daß jede Generation lediglich einen unnötigen Konsumverzicht leistet. Andererseits darf in dieser Hinsicht die Einführung eines Umlageverfahrens nur dann befürwortet werden, wenn es sicher keine „letzte“ Generation gibt und daß sich bei unbeeinflußter privater Ersparnis der Wachstumsprozeß einer Volkswirtschaft für alle Zeiten in einem Bereich abspielt, indem der „steady state“-Zinssatz kleiner ist als die langfristige Wachstumsrate des Sozialprodukts.

Bei den Wirkungen alternativer sozialer Sicherungssysteme auf die intergenerative Einkommensverteilung sollte auch beachtet werden, daß das intertemporale Effizienzkriterium an den Einkommensänderungen unterschiedlicher Generationen ansetzt. Überträgt man die Erfahrungen heutiger Industrieländer mit wirtschaftlichen Wachstumsprozessen auf einige erfolgreichere Entwicklungsländer, dann kann man annehmen, daß dort zukünftige Generationen über vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Einkommen verfügen werden. Möglicherweise wird man unter diesem Aspekt das paretianische Kriterium, nach dem durch eine heutige Maßnahme Interessen zukünftiger Generationen nicht geschädigt werden dürfen, nicht stets akzeptieren wollen. Angesichts der heutigen niedrigen Reallöhne könnte man bei Verwendung einer modifizierten intergenerativen Wohlfahrtsfunktion durchaus zu dem Ergebnis kommen, daß es per Saldo nicht von Nachteil ist, wenn die heute erwerbstätigen Arbeiter in den Genuß der Vorteile kommen, die bei Einrichtung eines Umlageverfahrens der sogenannten Einführungsgeneration zufließen, auch wenn zukünftige Generationen hierdurch über weniger Kapital verfügen sollten also ohne diese durch staatlichen Zwang durchgesetzte Institution.[400]

[400]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.331

5.5 Auswirkungen der Finanzierungsform auf den Kapitalmarkt

Rentenversicherungen stehen ebenfalls in engem Zusammenhang mit dem Finanzsektor, besonders mit der Entwicklung des Kapitalmarkts. Rentenfonds und Versicherungsgesellschaften sind in vielen Entwicklungsländern die einzige potentielle Kapitalquelle, die für langfristige Investitionen genutzt werden könnte.[401] Es ist aber umstritten, wie Sozialversicherungen und ihre verschiedenen Ausgestaltungen sich auf volkswirtschaftliche Ersparnisse und Investitionen auswirken.[402]

Es wird angenommen, daß das Kapitaldeckungsverfahren über den Kapitalmarkt besonders die privaten Investitionen stimuliert, wenn es dem Staat verwehrt ist, sich bei den Pensionsfonds massiv zu verschulden.[403] Generell habe das Kapitaldeckungsverfahren positive makroökonomische Effekte, da es die Ersparnisbildung und den Kapitalstock positiv beeinflusse. Die Folge sei ein höheres Wirtschaftswachstum - eine Argumentation, die sich explizit auf die neoklassische Wachstumstheorie beruft, die einen Automatismus zwischen Ersparnis und Investition postuliert.

Die Befürworter des Kapitaldeckungsverfahrens sehen außerdem seine Überlegenheit darin, daß es anders als das Umlageverfahren eine breitgestreute Vermögensbildung begünstige und auf diese Weise zu mehr Eigenverantwortung beitrage und die Flexibilität des Wirtschaftssystems erhöhe. Die oft gegen das Kapitaldeckungsverfahren vorgebrachte Kritik, es verletze die Idee des Generationsvertrages bzw. den Grundsatz der intra- und intergenerationellen Solidarität, wird mit dem Argument zurückgewie-

[401]Vgl. Queisser, M.: Bandbreite der Weltbank-Projekte zur Unterstützung der Reformen im Bereich der Alterssicherung. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Hrsg.): Die Alterssicherungssysteme vor der Herausforderung - Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz. Eine gemeinsame Veranstaltung des GVG und der Weltbank - 15. bis 17. April 1996 in Berlin. Bonn 1996, S. 66
[402]Vgl. Nitsch, M.: Dimensionen von Sozialversicherungsreformen. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.22
[403]Vgl. Nitsch, M.: Dimensionen von Sozialversicherungsreformen. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.22

sen, es trage zu einer gerechteren Vermögensverteilung bei, da es für breite Teile der Bevölkerung den Zugang zur Vermögensbildung erst eröffne.[404]

Die positiven makroökonomischen Effekte sind allerdings nicht so offensichtlich und eindeutig, wie die Befürworter des Kapitaldeckungsverfahrens behaupten. Die Erwartung einer automatischen Steigerung der Investitionsrate basiert auf der nur allzu bekannten These der neoklassischen und auch der strukturalistischen Entwicklungstheorie, wonach unterentwickelte Länder durch die Schwäche der Kapitalaufbringung gekennzeichnet seien. Zur Lösung des Problems greifen viele lateinamerikanische Ökonomien zum Mittel der Hochzinspolitik, um ausländisches Kapital anzuziehen. Da es sich um Weichwährungen handelt, die international nicht kontraktfähg sind, unterliegen sie dem Zwang zur Aufrechterhaltung eines positiven Zinsdifferentials gegenüber den Hartwährungsländern, was die Gefahr mit sich bringt, das Problem zu verschärfen, das mit der Politik gelöst werden soll. Zwar stellen sich die gewünschten Effekte auf die Kapitalimporte ein - die allerdings überwiegend kurzfristig gebunden sind - , doch wirkt sich ein dauerhaft hohes Zinsniveau negativ auf die Lohnquote aus und führt langfristig zu einer Erosion des Beschäftigungssystems, welches sich rückkoppelnd dann wieder negativ auf die Pensionsfonds auswirkt, die ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau voraussetzen.[405]

Eine Rentenreform kann die privaten Ersparnisse auf verschiedene Arten steigern. Eine mögliche Folge wäre, daß ein steuerfinanzierter Übergang von einem Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren den Konsum der momentanen Erwerbsbevölkerung reduziert. Höhere Renditen gäben einen Anreiz zum Sparen, wenn der intertemporale Substitutionseffekt der Zinsen den Einkommenseffekt übersteigt. Ebenfalls kann eine reformindu-

[404]Vgl. Nicolas, A.: Armut und peripherer Wohlfahrtsstaat: Das Beispiel Lateinamerika. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.268
[405]Vgl. Nicolas, A.: Armut und peripherer Wohlfahrtsstaat: Das Beispiel Lateinamerika. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.270, 271

zierte höhere Wachstumsrate der Wirtschaft die Ersparnisse bei gleichbleibenden Konsumgewohnheiten steigern. Hinzu kommt eventuell das Bewußtsein, daß es notwendig ist, für die Zukunft zu sparen.[406]

Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote könnte auch von der Entwicklung der nationalen Rentensysteme in den kommenden Jahrzehnten abhängen. Häufig wird argumentiert, daß umlagefinanzierte Systeme nicht genügend Anreize für privates Sparen bieten. Wenn darauf gebaut werden kann, im Alter über Rentenansprüche zu verfügen, werden in jüngeren Jahren keine oder wenig Sparanstrengungen unternommen. Im Gegensatz dazu ermutigen kapitalgedeckte Systeme definitionsgemäß den Einzelnen, für den Ruhestand zu sparen.[407] Dabei wird angenommen, daß die obligatorischen Abgaben an die Sozialversicherung die private Altersvorsorge und auch private Transferzahlungen zwischen den Generationen überproportional einschränken. Dieser Effekt werde durch ein steuerfinanziertes System oder das Umlageverfahren, in dem die individuelle Einzahlung nur mittelbare Auswirkungen auf die eigene Rente hat, noch verstärkt, da sich der Versicherte darauf verlasse, daß die Arbeitseinkommen der folgenden Generation seine Rente garantierten und die private Vorsorge entsprechend vernachlässige. Für die Förderung der nationalen Ersparnisse und die Entwicklung der Kapitalmärkte sei dagegen ein System von Vorteil, in dem der Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und späterer Rente klar nachzuvollziehen ist, und das neben obligatorischen auch freiwillige Zahlungen erlaubt, zum Beispiel durch die Führung individueller Konten im Rahmen von privaten Fonds. Obwohl eine Reihe theoretischer Erörterungen und auch die Erfahrung gegen diese Argumentation sprechen, erfreut sie sich doch insbesondere im Finanzsektor hoher

[406]Vgl. Reisen, H.: Liberalizing foreign investment by pension funds. OECD Technical Paper No. 120. Paris 1997, S.18

[407]Vgl. Mesa-Lago, C.: Portfolio Performance of selected Social Security Institutes in Latin America. World Bank Discussion Papers. Nr. 139. Washington D.C. 1991, S.3. Mesa-Lago,C.: Social security and development in Latin America. In: CEPAL Review 28, 1986, S.144

Beliebtheit.[408] Die verfügbaren Belege lassen vermuten, daß das Kapitaldeckungsverfahren die Inlandsersparnisse unter gewissen Umständen stimulieren kann, z.B. wenn Personen mit traditionell geringer Sparneigung verpflichtet sind, kapitalgedeckten Systemen beizutreten.[409]

Homburg geht beispielsweise davon aus, daß mit einem Kapitaldeckungsverfahren unter sonst gleichbleibenden Umständen ein höherer volkswirtschaftlicher Kapitalbestand einhergeht als mit dem Umlageverfahren. Ein Übergang vom Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren bedingt eine Verminderung des Kapitalbestandes. Solange das Umlageverfahren beibehalten wird, ist der Kapitalbestand in allen folgenden Perioden geringer. Dem geht voraus, daß die Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens keinen Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung hat, da die private Ersparnis genau durch den Aufbau des Deckungskapitals kompensiert wird (Neutralitätssatz). Unter bestimmten Voraussetzungen vermindert sich die private Ersparnis durch die Einführung eines Umlageverfahrens genau um den gleichen Betrag wie im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens. Allerdings wird beim Umlageverfahren kein (kompensierendes) Deckungskapital gebildet.[410]

Ob eine Nettokapitalbildung überhaupt stattfindet, hängt somit vom Saldo zwischen den Ersparnissen der Beitragszahler und dem Ent-Sparen der Rentner sowie deren Konsumneigung ab.[411] Langfristig ist der Einfluß noch nicht abzuschätzen. Die private Ersparnis nimmt automatisch zu, wenn private Rentenfonds entstehen, weil die Fonds zunächst Beiträge erhalten ohne Zahlungen zu leisten. Die öffentliche Ersparnis sinkt wegen

[408]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.73

[409]Vgl. OECD: Wahrung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft. Paris 1999, S.41

[410]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.318-319. Homburg, S.: Theorie der Alterssicherung. Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo 1988, S.55 ff

[411]Vgl. Nitsch, M.: Dimensionen von Sozialversicherungsreformen. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.22

des Einnahmeausfalls der lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträge, die ins private System gewechselt sind. Der Einnahmeausfall muß durch den Staat ausgeglichen werden.[412]

[412]Vgl. Mackenzie, G.A.: Reform der Rentensysteme in Lateinamerika. In: Finanzierung & Entwicklung (32) 1995, Nr. 1, S.13

6. Theorien der Rentenversicherung

6.1 Allgemeiner Überblick

Wie schon in Kapitel 5 beschrieben, bestehen für die Rentenversicherung zwei Finanzierungsformen: das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren. In den meisten Ländern wurde nach den ersten finanziellen Krisen das Umlageverfahren gewählt. Demographische und wirtschaftliche Veränderungen setzten aber das Umlagefinanzierungssystem hohen Gefahren aus, das es nicht unbeschadet überstehen konnte. Der besonderen Bedeutung der Rentenversicherung und ihrer Probleme wird auch in der theoretischen Rentenliteratur Rechnung getragen. Hierbei wird diskutiert, unter welchen Umständen welches Verfahren vorteilhafter ist.
In einem viel beachteten Beitrag gelang es Aaron[413], die interne Rendite eines umlagefinanzierten Rentensystems zu ermitteln. Anhand seines Modells kann gezeigt werden, daß unter bestimmten Umständen diese bei einer Umlagefinanzierung geringer ist als bei einer Kapitaldeckung. Folglich stellen sich die Fragen, warum das Umlageverfahren weiterhin angewendet wird, wenn privates Sparen eine höhere Rendite erwirtschaften kann und wie ein umlagefinanziertes Rentensystem auf das rentablere Kapitaldeckungsverfahren umgestellt werden kann, ohne die Rentner in der Übergangsperiode schlechter zu stellen.

Public-Choice-Ansätze beantworten die Frage nach der Existenz der umlagefinanzierten Rentensysteme in Demokratien. Zunächst ist hier der Medianwähler-Ansatz von Browning (1975)[414] zu nennen, der durch Auto-

[413]Vgl. Aaron, H.J.: The social insurance paradoxon. In: Canadian Jounal of Economics and Political Science, 32, 1966, S.371-376

[414] In einem Modell überlappender Generationen zeigte er, daß der Medianwähler einen höheren Beitragssatz wünscht als dies sozial optimal wären. Der Grund liegt darin, daß der Medianwähler im Verhältnis zu jüngeren Wählern nur noch eine kürzere Zeitspanne in das Rentensystem einzahlen muß. Somit ist die Rendite des Rentensystems für den Medianwähler höher als für alle jüngeren Individuen, weshalb er einen höheren Beitragssatz bevorzugt. Vgl. Browning, E.K.: Why the social insurance budget is too large in a democracy. In: Economic Inquiry, 13, 1975, S.373-388

ren wie Hu (1982)[415], Sjoblom (1985)[416] sowie Boadway und Wildasin (1989)[417] weiter ausgebaut wurde. Durch empirische Arbeiten von Congleton und Shughart (1990)[418] sowie Breyer und Craig (1997)[419] hat sich die hohe empirische Signifikanz dieser Theorie gezeigt, so daß ein guter Erklärungsansatz für die Existenz von umlagefinanzierten Rentensystemen gefunden zu sein scheint. Die bisherige Literatur hat jedoch nur das Vorhandensein des Umlageverfahrens, nicht aber dessen Entwicklung bei alternder Bevölkerung untersucht. In der Dissertation von Marquardt[420] wird ein Modell vorgestellt, das die Auswirkungen eines steigenden Bevölkerungsalters auf die Mehrheitswahlentscheidung untersucht. Im Rahmen der vorliegenden Dissertation wird jedoch nicht auf Public-Choice-Ansätze eingegangen, da sie für die Analyse der Rentenversicherung in Lateinamerika - speziell in Chile, wo unter einer Diktatur die Rentenreform durchgeführt wurde - ungeeignet erscheinen.

Ein weiterer Ansatz setzt sich mit einer pareto-verbessernden Ausstiegsmöglichkeit aus dem umlagefinanzierten Rentensystem auseinander. Auch dieser Ansatz wird hier nicht weiter analysiert. Angefangen von Breyer (1989)[421] über Homburg (1990)[422], Breyer und Straub (1993)[423], Fenge (1995)[424] und andere Autoren sind pareto-verbessernde Ausstiegsmöglichkeiten unter unterschiedlichen Annahmen, wie endogenem und exogenem Arbeitsangebot und geschlossener bzw. kleiner offener

[415]Vgl. Hu, S.C.: Social security, majority-voting equilibrium, and dynamic efficiency. In: International Economic Review 23, 1982, S.269-287
[416]Vgl. Sjoblom, K.: Voting for social security. In: Public Choice 45, 1985, S.225-240
[417]Vgl. Boadway, R.; Wildasin, D.E.: A median voter model of social security. In: International Economic Review 30, 1989, S.307-328
[418]Vgl. Congleton R.D.; Shughart, W.F.: The growth of social security: electoral push or political pull? In: Economic Inquiry 28 (1), 1990, S.109-132
[419]Vgl. Breyer, F.; Craig, B.: Voting on social security: evidence form OECD countries. In: European Journal of Political Economy 13, 1997, S.705-724
[420]Vgl. Marquardt, M.:Theoretische Analyse der Rentenversicherung. Bonn 1999
[421]Vgl. Breyer, F.: On the intergenerational pareto efficiency of pay-as-you-go financed pension systems. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics 145, 1989, S.643-658
[422]Vgl. Homburg, S.: The efficiency of unfunded pension systems. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics 146, 1990, S.640-647
[423]Vgl. Breyer, F.; Straub, M.: Welfare effects of unfunded pension systems when labor supply is endogenous. In: Journal of Public Economics 50, 1993, S.77-91
[424]Vgl. Fenge, R.: Pareto-efficiency of the pay-as-you-go pension system with intergenerational fairness. In: Finanzarchiv 52 (3), 1995, S.357-363

Ökonomie, erörtert worden. Neuere Theorien behandeln den Zusammenhang zwischen dem Rentensystem und wirtschaftlichem Wachstum. Als Vertreter sind hier Zhang (1995)[425] und Wiedmer (1996)[426] zu nennen.

Dieses Kapitel widmet sich ausschließlich der Frage, unter welchen Umständen ein Wechsel von einem umlagefinanzierten zu einem kapitalgedeckten Rentensystem ökonomisch sinnvoll erscheint. Desweiteren wird darauf eingegangen, ob die Aufrechterhaltung des Umlageverfahrens bei einer zunehmend alternden Bevölkerung überhaupt möglich ist und an welche Voraussetzungen dies gebunden wäre.

6.2 Das Sozialversicherungsparadoxon nach Aaron

Im Sozialversicherungsparadoxon nach Aaron werden die Zusammenhänge zwischen der Summe der Wachstumsrate der Bevölkerung und der Wachstumsrate des Reallohnes mit dem Realzinssatz erläutert. Das Paradoxon besteht darin, daß ein Alterssicherungssystem, welches ohne die Bildung eines Kapitalstocks auf dem reinen Umlageverfahren beruht, eine höhere soziale Wohlfahrt (im Sinne höherer verfügbarer Lebenseinkommen für alle Wirtschaftssubjekte) erbringen kann als andere Systeme der Altersversicherung, die sich der Einschaltung eines Kapitalstocks bedienen. Die Vorteilhaftigkeit der sozialen Altersversicherung ergibt sich allein aus der Relation der Wachstumsraten.[427]

Zur Feststellung der Vorteilhaftigkeit des Systems bestimmte Aaron die interne Rendite des Umlageverfahrens. Die interne Rendite gibt an, mit welchem Faktor die Zahlungen eines Beitragszahlers in die Rentenversicherung verzinst werden und stellt somit ein wesentliches Element zur

[425]Vgl. Zhang, J.: Social security and endogenous growth. In: Journal of Public Economics 58, 1995, S.185-213
[426]Vgl. Wiedmer, T.: Growth and social security. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics 152, 1996, S.531-539

Bewertung des Umlageverfahrens dar. Aaron (1966) fand heraus, daß die interne Rendite des Umlageverfahrens der Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes entspricht. In dem von ihm verwendeten Modell entspricht diese der Summe aus wirtschaftlichem Wachstum und Bevölkerungswachstum. Empirische Daten zeigen, daß die so bestimmte interne Rendite des Umlageverfahrens geringer als der Kapitalmarktzins ist.[428] [429]

Idealerweise setzen private Versicherungen Beitragssätze fest, um den Gegenwartswert der Leistungen an den Gegenwartswert der Beiträge anzugleichen. Für jedes Individuum wird beim Kapitaldeckungsverfahren eine Reserve angelegt. Steigt die Anzahl der Versicherten, dann steigt die Gesamtreserve für alle Versicherten. Bleibt die Alterszusammensetzung der versicherten Bevölkerung dieselbe, entspricht die Zuwachsrate der Gesamtreserve der Zuwachsrate der versicherten Bevölkerung. Dies läßt sich auch auf die Sozialversicherung übertragen. In einem reifen System steigt die Summe der Reserven mit derselben Rate des Bevölkerungswachstums, wenn die Alterszusammensetzung konstant bleibt.

Sind die Versicherungsprämien geringer als der erwartete Wert, welcher Leistungen und Prämien ausgleichen würde, könnte die Zuwachsrate der Sozialversicherungsfonds reduziert werden. In einem Extremfall werden überhaupt keine Sozialversicherungsreserven angelegt. Folglich: Wächst die versicherte Bevölkerung und es besteht keine Reserve, ist der Gegenwartswert der Prämien geringer als der Gegenwartswert der Leistungen für jede Person. Dies impliziert, daß ohne eine Reserve zur Finanzierung der Renten, jedes Individuum eine höhere Rente erhalten wird als es dafür bezahlt hat. Mit anderen Worten: Der Gegenwartswert seines Lebenseinkommens (Arbeitseinkommen und Rente) wird höher sein, wenn keine Reserven angelegt werden. Gesamtwirtschaftlich gilt deswegen, daß der Gegenwartswert der Summe der realen Lebenseinkommen größer ist,

[427] Zum mathematischen Nachweis des Paradoxons s. Seidl, C.: Das Sozialversicherungsparadoxon. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 17 (1988), S.306
[428] Vgl. Marquardt, M.:Theoretische Analyse der Rentenversicherung. Bonn 1999, S.2
[429] Zur Darstellung des Modells s. Aaron, H.J.: The social insurance paradoxon. In: Canadian Jounal of Economics and Political Science, 32, 1966, S.371-376

wenn keine Reserven gebildet werden.

Allerdings ist dies vom Standpunkt der Versicherungen aus ein Trugschluß. Die Tatsache, daß dieselbe Rente unter einem System mit Umlageverfahren bezahlt wird wie unter Kapitaldeckung, obwohl die Prämien im zweiten Fall höher sind, heißt, daß ein höherer Zinssatz implizit auf die Beiträge im Umlageverfahren bezahlt wird als beim Kapitaldeckungsverfahren. Wenn dieser höhere Zinssatz für die Kalkulation des impliziten Fonds von jedem Individuum beim Kapitaldeckungsverfahren und zur Diskontierung der Sozialversicherungsleistungen auf die Gegenwart benutzt wird, ist die Gleichheit zwischen dem momentan erwarteten Wert der Prämien und der Leistungen wieder hergestellt. Die Aussagen lassen sich ebenfalls formal darstellen.

Es werden folgende Annahmen getroffen:

A = Arbeitseintrittsalter aller Individuen

g = Wachstumsrate der Anzahl der Individuen, die das Arbeitseintrittsalter erreichen

h = Wachstumsrate der durchschnittlichen Reallöhne

i = Zinssatz

t = 1 + g

s = 1 + h

r = 1 + i

m = Arbeitszeit jedes Individuums

n - m = Ruhestandszeit jedes Individuums

A + n = Todeszeitpunkt

Jedes Individuum im Ruhestand erhält eine Rente, die dem Durchschnittslohn der Erwerbspersonen entspricht.

Nach k Jahren (k < n) entspricht die Gesamtbevölkerung P:

(1) $P = P_0 t^k ((t^m + t^{m-1} + ... + t) + (1 + t^{-1} + t^{-2} + ... + t^{-n+m+1}))$

P_0 = Bevölkerung zum Zeitpunkt t = 0

Multipliziert man die erste Klammer mit $P_0 t^k$, ergibt sich daraus die Erwerbsbevölkerung. Eine Multiplikation von $P_0 t^k$ mit der zweiten Klammer berechnet die Ruhestandsbevölkerung.

Das Gesamtgehalt w, das ein Arbeitnehmer während seines gesamten Arbeitslebens erhält, berechnet sich folgendermaßen:

(2) $w = w_0 s^k (s^{-m} + s^{-m+1} + ... + s^{-1})$

Es wird angenommen, daß ein Arbeitnehmer im Jahr k in Rente geht und sein Gehalt w_0 dem Gehalt im Jahr 0 entspricht.

Während der Ruhestandsphase erhält derselbe Arbeitnehmer die Rente p:

(3) $p = w_0 s^k (1 + s + s^2 + ... + s^{n-m-1})$

Es wird angenommen, daß jeder Rentner während seines Arbeitslebens Rentenbeiträge bezahlt hat. Diese Beiträge reichen gerade aus, um die Kosten für die Renten zu decken, d.h. es werden keine Reserven angelegt. Folglich bezahlt jeder Arbeitnehmer einen Teil f seines Gehalts entsprechend dem Anteil der Rentnerbevölkerung an der Erwerbsbevölkerung. F entspricht dem Verhältnis der 2. Klammer zur 1. Klammer in Gleichung (1).

Weiterhin wird angenommen, daß diese Beiträge ebenso investiert wurden wie bei privaten Versicherungen oder beim Kapitaldeckungsverfahren. Daraus ergibt sich ein Gegenwartswert PV_T.

(4) $PV_T = f\, w_o s^k (s^{-m} r^m + s^{-m-1} r^{m-1} + \ldots + s^{-1} r)$

Eine weitere Annahme bezieht sich darauf, daß der Arbeitnehmer mit der Berentung zukünftige Leistungen mit dem Zinssatz i diskontiert. Der Gegenwartswert der Rente , d.h. die Leistung PV_B, entspricht dann:

(5) $PV_B = w_0 s^k = (1 + s\, r^{-1} + s^2 r^{-2} + \ldots + s^{n-m-1} r^{-n+m+1})$

Folglich ist der Gegenwartswert der Leistungen PV_B höher als der Gegenwartswert der Beiträge PV_T, wenn r unter einem bestimmten Wert liegt. Der kritische Wert ist bei i = g + h anzusetzen, d.h. wenn der Zinssatz der Summe aus Bevölkerungswachstum und Wachstum der Reallöhne entspricht.

Daraus folgt:

(6) $$\frac{1 + s^{r-1} + s^2 r^{-2} + \ldots + s^{n-m-1} r^{-n+m+1}}{1 + t^{-1} + t^{-2} + \ldots + t^{-n+m+1}} > \frac{s^{-m} r^m - + s^{-m-1} r^{m-1} + \ldots + s^{-1} r}{t^m + t^{m-1} + \ldots + t}$$

= , wenn r = s t

Die linke Seite ist klar negativ hinsichtlich r, die rechte Seite eindeutig positiv. Daraus folgt: Für kleinere Werte von r bleibt die Ungleichung bestehen, aber nicht für größere Werte. Sind r, s und t (nahezu) identisch, kann die Bedingung r = s t durch $i \approx g + h$ ersetzt werden.

Eine soziale Altersversicherung auf Basis des Umlageverfahrens ist einer individuellen Altersversicherung auf Basis privater Ersparnisse sowie einer sozialen Altersversicherung auf Basis des Kapitaldeckungsverfahrens immer dann vorzuziehen, wenn die Summe der Wachstumsrate der Bevölkerung und der Wachstumsrate des Reallohns der Bevölkerung den Realzinssatz des Kapitals übersteigt.[430]

zinssatz des Kapitals übersteigt.[430]

Das Umlageverfahren wird als effizienter angesehen, wenn der Verzicht auf eine Erhöhung der Realkapitalbildung zugunsten direkter Einkommenstransfers das Wohlfahrtsniveau steigert. Dies wird unter der Bedingung der Fall sein, wenn die Ökonomie überkapitalisiert ist, d.h. wenn der Zinssatz unterhalb der Wachstumsrate des Sozialprodukts liegt (Aaron-Bedingung). Dagegen ist das Kapitaldeckungsverfahren in einer unterkapitalisierten Wirtschaft überlegen.[431]

Um ein etwas allgemeineres Ergebnis zu erhalten, wird im Folgenden exogener technologischer Fortschritt eingeführt. Dies bedeutet, daß der Lohn mit einer konstanten Rate l wächst : $w = w_0 e^{lt}$, wobei w_0 das Lohnniveau zum Zeitpunkt 0 angibt. Im Modell von Marquardt entspricht n der Wachstumsrate der Bevölkerung. Die interne Rendite des Rentensystems ist diejenige Diskontrate γ, die ein Ausgleich der Einkommens- und Ausgabenströme des Individuums herstellt: [432]

$$(7) \qquad \int_0^R \underbrace{tw_t}_{\substack{\text{Beitragszahlung} \\ \text{in t}}} e^{-xt} = \int_R^T \underbrace{tw_t \frac{1-e^{-nR}}{e^{-nR}-e^{-nT}} e^{-gt}}_{\substack{\text{Rentenzahlung} \\ \text{in t}}} dt$$

$$\Leftrightarrow \gamma = l + n$$

Die interne Rendite des Umlageverfahrens γ setzt sich also aus der wirtschaftlichen Wachstumsrate g und der Wachstumsrate der Bevölkerung n zusammen. Gilt g + l > i, wobei i der Kapitalmarktzins ist, ist das Umlageverfahren rentabler als privates Sparen.

[430] Sozialversicherungsparadoxon nach Aaron (1966). Vgl. Seidl, C.: Das Sozialversicherungsparadoxon. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 17 (1988), S.305

[431] Vgl. Nicolas, A.: Armut und peripherer Wohlfahrtsstaat: Das Beispiel Lateinamerika. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.268

[432] Vgl. Marquardt, M.: Theoretische Analyse der Rentenversicherung. Bonn 1999, S.20

6.3 Modelltheoretischer Ansatz bei einer steigenden Lebenserwartung

6.3.1 Das Modell

Für die folgende Analyse eines Ansatzes mit einer steigenden Lebenserwartung wird ein Modell überlappender Generationen in stetiger Zeit verwendet. Der Vorteil daran ist, daß sich in einem solchen Modellrahmen die Lebenserwartung stetig variieren läßt. Der folgende Ansatz berücksichtigt dies und ermöglicht zudem, die demographischen Parameter Fertilität und Mortalität gesondert zu betrachten.[433]

Es wird eine kleine offene Volkswirtschaft angenommen, so daß der Zins r und der Lohn w exogen gegeben sind. Zu jedem Zeitpunkt t werden

(8) $N(t) = N_0 e^{nt}$

identische Individuen geboren. N steht hier für die Wachstumsrate der Anzahl der Geburten und N_0 für die Anzahl der Geburten zum Zeitpunkt 0. Die Lebensdauer T eines Individuums ist exogen gegeben und läßt sich in zwei Phasen unterteilen: die Arbeitsphase und die Ruhestandsphase. Während der Arbeitsphase bietet jedes Individuum zu jedem Zeitpunkt eine Einheit Arbeit unelastisch an. In der zweiten Lebensphase erhält es eine Rente, die gemäß dem Umlageverfahren finanziert wird. Das Renteneintrittsalter R ist gegeben. Im Zeitpunkt s sind die jüngsten R Generationen Arbeitnehmer, wodurch sich deren Anzahl aus

(9) $W(s) := \int_{s-R}^{s} N(t)dt = \frac{N(s)}{n} \quad (1 - e^{-nR})$

ergibt. Individuen der Generationen s - T bis s - R sind Rentner, so daß

sich deren Gesamtzahl als

$$(10) \quad P(s) := \int_{s-T}^{s-R} N(t) = \frac{N(s)}{n} \left(e^{-nR} - e^{-nT}\right)$$

ergibt. Im Umlageverfahren zahlt jeder Arbeitnehmer den Anteil τ seines Lohnes w in die Rentenversicherung ein. Das Gesamtaufkommen der Beitragszahlungen wird gleichmäßig auf alle Rentner verteilt. Damit ergibt sich als Budgetbedingung der Rentenversicherung

$$(11) \quad \tau w W(s) = \chi(s) P(s)$$

Beitragsaufkommen = Rentenauszahlungen

Dabei gibt χ die Rentenhöhe pro Rentner an. Aus der Budgetbedingung und der Anzahl der Arbeitnehmer und der Rentner läßt sich die individuelle Rentenhöhe ableiten

$$(12) \quad \chi = \tau w \frac{1 - e^{-nR}}{e^{-nR} - e^{-nT}}$$

Die Rente χ ist unabhängig von dem betrachteten Zeitpunkt s, da sowohl die Gruppe der Arbeitnehmer als auch die Gruppe der Rentner mit der gleichen Rate n wachsen und somit die Anzahl der Rentner pro Arbeitnehmer im Zeitablauf unverändert bleibt. Somit ist der positive Einfluß des Beitragssatzes τ auf die Rentenhöhe eindeutig. Offensichtlich ist ebenfalls die ausschlaggebende Rolle des Altersquotienten $(e^{-nR}-e^{-nt}) / (1-e^{-nR})$: Je niedriger das Renteneintrittsalter R oder je höher die Lebenserwartung T ist, desto mehr Rentner müssen von dem Beitrag eines Arbeitnehmers finanziert werden und die Rente χ sinkt entsprechend. Ebenso eindeutig ist der Einfluß der Geburtenrate n. Eine zunehmende Geburtenrate führt zu mehr Arbeitnehmern pro Rentner, wodurch die individuelle Rentenhöhe steigt.

[433]Zu diesem Modell s. Marquardt, M.: Theoretische Analyse der Rentenversicherung.

6.3.2 Mögliche Anpassung an eine steigende Lebenserwartung

Sowohl eine sinkende Geburtenrate als auch eine steigende Lebenserwartung führen zu einem Anstieg des Altersquotienten. Im Folgenden wird untersucht, ob bei steigender Lebenserwartung eine Konstanz der Rentenhöhe durch Anpassungen des Beitragssatzes oder des Rentenalters gewährleistet werden kann. Um eine stabile Rentenhöhe χ beizubehalten, kann entweder der Beitragssatz oder das Rentenalter variiert werden.

6.3.2.1 Anpassungen des Beitragssatzes

Die notwendige Anpassung des Beitragssatzes an die steigende Lebenserwartung T, um die konstante Rentenhöhe χ zu wahren, bedeutet

$$(13) \qquad \mathrm{t}(T) = \frac{\bar{x}}{\mathrm{w}} \frac{e^{-nR} - e^{-nT}}{1 - e^{-nT}}$$

Ist die Wachstumsrate der Anzahl der Geburten n positiv, so wird der Beitragssatz τ(T) die Grenze

$$(14) \qquad \bar{\mathrm{t}} := \lim_{T \to \infty} \mathrm{t}(T)\,|_{n>0} = \frac{\bar{x}}{\mathrm{w}} \frac{1}{e^{nR} - 1}$$

für keinen Wert von T überschritten. Es gilt τ < 100%, da realistischerweise angenommen werden kann, daß die geforderte Rentenhöhe χ niedriger als der Lohn w ist.

Daraus läßt sich schließen, daß eine Anpassung des Beitragssatzes nur im Fall von n > 0 dauerhaft möglich ist. Die Anpassung des Beitragssatzes ist bei sinkender Wachstumsrate der Anzahl der Geburten hingegen nicht

auf Dauer durchführbar. Offensichtlich wird der Beitragssatz $\tau(T)$ ab einem kritischen Wert von T die 100%-Marke und damit den größtmöglichen Steuersatz überschreiten, sofern die Wachstumsrate der Anzahl der Geburtenrate negativ ist.

6.3.2.2 Anpassungen des Rentenalters

Eine zweite Möglichkeit liegt in der Anpassung des Rentenalters R, das die Grenze zwischen Arbeits- und Rentenleben definiert und somit unmittelbar den Altersquotienten beeinflußt. Eine konstante Rentenhöhe χ wird bei gegebener Lebenserwartung T genau dann erreicht, wenn

$$(15) \qquad R(T) = -\frac{1}{n}\ln\left(\frac{\mathrm{tw} + \bar{x}e^{-nT}}{\mathrm{tw} + \bar{x}}\right)$$

gilt. Bei steigender Lebenserwartung muß das Renteneintrittsalter demnach ständig erhöht werden, um eine konstante Rentenhöhe zu gewährleisten:

$$(16) \qquad R'(T) = \frac{\bar{x}e^{-nT}}{\mathrm{tw} + \bar{x}e^{-nT}} > 0$$

Das notwendige Rentenalter bei steigender Lebenserwartung und positivem n konvergiert gegen

$$(17) \qquad \bar{R} := \lim_{T\to\infty} R(T)\,|_{n>0} = \frac{1}{n}\ln\left(\frac{\mathrm{tw} + \bar{x}}{\mathrm{tw}}\right)$$

Somit ist durch eine Anpassung des Rentenalters bei positiver Geburtenrate eine konstante Rentenhöhe möglich. In diesem Fall nimmt der Anteil der Arbeitsphase am Gesamtleben (R/T) sogar ab. Anders verhält es sich jedoch bei negativer Geburtenrate. In einem solchen Fall konvergiert das

Rentenalter R (T) gegen unendlich, wenn bei steigender Lebenserwartung eine konstante Rentenhöhe beibehalten werden soll.

Damit ist aber noch keine Aussage über die relativen Anteile der Arbeits- und der Rentenphase an der Lebenszeit getroffen. Um einen Eindruck von den relativen Anteilen der Erwerbsphase und der Ruhestandsphase zu erhalten, wird der Arbeitsanteil am Leben als α := R/T definiert. Substituiert man R = αT in (15), ergibt sich

$$x = \mathrm{tw}\,\frac{1-\mathrm{e}^{-n\mathrm{a}T}}{\mathrm{e}^{-n\mathrm{a}T}-\mathrm{e}^{-nT}} \tag{18}$$

Konstante Rentenzahlungen bedeuten, daß der Arbeitsanteil α folgendermaßen an die Lebenserwartung T angepaßt werden muß:

$$\mathrm{a}(T) = -\frac{1}{nT}\ln\left(\frac{\mathrm{tw}+\bar{x}e^{-nT}}{\mathrm{tw}+\bar{x}}\right) \tag{19}$$

Marquardt weist in seiner Dissertation[434] nach, daß

$$\mathrm{a}'(T)\begin{cases}<0 \text{ für } \mathrm{n}>0\\ >0 \text{ für } \mathrm{n}<0\end{cases} \tag{20}$$

gilt. Soll bei steigender Lebenserwartung eine konstante Rente aufrecht erhalten werden, kann bei steigender Wachstumsrate der Geburtenanzahl der Arbeitsanteil am Leben gesenkt werden. Allerdings muß bei sinkender Wachstumsrate die Lebensarbeitszeit überproportional ausgedehnt werden. Für eine negative Wachstumsrate n konvergiert der Arbeitsanteil α der Lebensarbeitszeit unter diesen Annahmen sogar gegen 100%:

$$\lim_{T\to\infty}\mathrm{a}(T)\,|_{n<0}=1 \tag{21}$$

[434]Vgl. Marquardt, M.: Theoretische Analyse der Rentenversicherung. Bonn 1999, S.22

Daraus läßt sich schlußfolgern, daß eine Anpassung des Rentenalters zur Aufrechterhaltung einer konstanten Rentenhöhe zwar möglich ist, aber der Anteil der Ruhestandsphase an der gesamten Lebenszeit jedoch ständig sinkt und gegen Null konvergiert, d.h. daß die Individuen auf lange Sicht nahezu ihr gesamtes Leben arbeiten müßten.

6.4 Schlußfolgerungen für die Wohlfahrt

Unter den Annahmen des Aaron´schen Sozialversicherungsparadoxons läßt sich die Frage, wann welche Finanzierungsform vorteilhafter ist, eindeutig beantworten. Laut Aaron ist das Kapitaldeckungsverfahren zu bevorzugen, wenn der reale Zinssatz über der Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes, was der Summe aus Wachstumsrate der Bevölkerung und Wachstumsrate der Reallöhne entspricht, liegt. Das Kapitaldeckungsverfahren gilt insbesondere in einer unterkapitalisierten Wirtschaft als überlegen, da in diesem Fall der Zinssatz über der Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes liegen wird.

Berücksichtigt man aber zudem die steigende Lebenserwartung, dann fällt die Antwort noch klarer aus. Insgesamt ist festzustellen, daß eine negative Wachstumsrate der Anzahl der Geburten ein unüberwindbares Problem für die Rentenversicherung mit einem Umlageverfahren bei einer alternden Bevölkerung darstellt. Dauerhaft kann sie weder durch steigende Beitragssätze noch durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters ausgeglichen werden. Die herausragende Bedeutung des Vorzeichens der Geburtenrate liegt an der exponentiellen Entwicklung der Geburtenzahlen. Ein Anstieg der Lebenserwartung führt bei einer negativen Geburtenrate zu einer überproportionalen Zunahme an Rentnern, während bei einer positiven Geburtenrate nur in einem unterproportionalen Umfang Rentner hinzu kommen. Allein unter diesem Aspekt kann die Vorteilhaftigkeit des Umlageverfahrens angezweifelt werden.

Ist die Wachstumsrate der Anzahl der Geburten positiv, ändert sich das Bild. Unter diesem Umstand wäre die Beibehaltung des Umlageverfahrens zumindest theoretisch möglich. Allerdings stellt sich dabei die Frage, wie hoch die Beitragssätze oder das Rentenalter steigen müßten. Ob die Versicherten bereit wären, diese Konsequenzen zu tragen, muß als Nächstes beantwortet werden. Dies soll hier aber nicht näher untersucht werden.

7. Probleme der Sozialversicherungen im Überblick

7.1 Systeminterne Probleme der Sozialversicherungen

7.1.1 Fragmentierung

Die Schwierigkeiten der Sozialversicherungen in Lateinamerika sind nicht nur ein aktuelles Problem, sondern sie begannen bereits bei der Einführung, weil es zu diesem Zeitpunkt in Lateinamerika an bereits bestehenden Verwaltungsinstitutionen und entsprechenden staatlichen Organen fehlte. Dies führte zur Fragmentierung der Sozialversicherungskassen.[435] Die vielen unabhängigen Untersysteme hatten alle ihre eigenen Gesetze, ihre Verwaltungen, Finanzierungen und Leistungen und insgesamt mangelte es an übergreifender Koordinierung.[436] Dadurch gestaltete sich das gesamte Sozialversicherungssystem ineffizient. Der Anteil der Verwaltungskosten an den Gesamtausgaben lag in Lateinamerika wesentlich höher als in anderen Regionen. Dieses nach sozialen Gruppen differenzierte System führte außerdem zu Rechtsunsicherheit und Ungleichbehandlung der Versicherten.[437]

Diese hochgradige Fragmentierung bzw. Stratifizierung machten sich insbesondere mächtige Interessengruppen zunutze, d.h. privilegierte Berufsgruppen zogen Vorteile aus der mangelhaften Organisation. Stellte die Absicherung eine Vergünstigung dar, so waren solche Gruppen bevorzugt, die über lobbyistische Macht verfügten.[438] Je mächtiger eine „pressure

[435]Vgl.Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S. 3

[436]Vgl. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S.519. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.76

[437]Vgl. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S.519

[438]Vgl. Neuberger, C.: Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar? In: Dürr, E.(Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bern, Stuttgart 1991, S.296. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-

group“ war, desto früher wurden Sozialversicherungen für sie eingeführt, desto höher war der Deckungsgrad, desto geringer waren die Beiträge für die Versicherten und desto großzügiger waren die Leistungen.[439] Zunächst wurden das Militär und Beamte versichert, dann die Arbeitnehmer in den wichtigsten Branchen der Privatwirtschaft. Mit zunehmender Industrialisierung und wachsendem sozialen Organisationsgrad forderten immer mehr Gruppen gleichwertigen sozialen Schutz. Die Struktur der politischen Systeme in den meisten lateinamerikanischen Ländern begünstigte die Erfüllung dieser Forderung insofern, als die verschiedenen politischen Gruppierungen stark von den einzelnen Interessengruppen abhingen. Großzügige sozialpolitische Zusagen wurden als Gegenleistung für politischen Rückhalt gewährt.[440] Die Sozialversicherungssysteme entwickelten sich zu einer Pyramide, bei der die Mächtigen die beste Versicherung erhielten. Die Basis wurde von den Nichtversicherten gebildet.[441]

Schlußfolgern läßt sich daraus, daß eine grundlegende Reform und damit der Verzicht einiger Gesellschaftsgruppen auf ihre bisher privilegierte Stellung erforderlich ist. Eine Schwierigkeit wird darin bestehen, daß die mächtigen Interessengruppen diese Reform und damit die Vereinigung und Systematisierung der Sozialversicherungen zu verhindern versuchen.[442]

Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S.512

[439]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America. Pressure groups, stratification, and inequality. Pittsburgh 1978, S.14, 15

[440]Vgl. Mesa-Lago, C.; Witte, L.: Regímes pensionales en el Cono Sur y en Area Andina. In: Nueva Sociedad, 122, November/Dezember 1992, S.19

[441]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social Security and Extreme Poverty in Latin America. Journal of Development Economics, Nr. 12, 1983, S.89

[442]Vgl. Sangmeister, H.: Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika. Ebenhausen 1995, S.57

7.1.2 Reife des Systems

Die Vorfahren der Sozialversicherungen können in Lateinamerika bis zu prä-kolumbianischen Kulturen und spanischen Kolonialregierungen zurückverfolgt werden.[443] Die Anfänge der Sozialversicherung im heutigen Sinne reichen bis in die zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts zurück.[444] Schon früh wurden Programme sozialer Sicherung nach dem Modell der Bismarckschen Sozialversicherung eingeführt (s. Abschnitt 4.3.1). Jedoch gab es zwischen den einzelnen lateinamerikanischen Ländern erhebliche Unterschiede durch die verschiedenen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungen der Region.[445] Bei der Einführung von Sozialversicherungen kann man nach Pionieren, „intermediären" Ländern und Nachzüglerländern unterscheiden.[446] [447] Zu den Pionieren gehören die fünf Länder in der Region, die am höchsten entwickelt sind (Chile, Uruguay, Argentinien, Kuba und Brasilien). Sie führten die Rentenversicherung in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts ein. Inzwischen verfügen die meisten lateinamerikanischen Staaten entweder über soziale Pflichtversicherungen oder über Mischformen zwischen Sozialversicherungen und einem fortschrittlicheren System der sozialen Sicherheit.

In den folgenden Jahren wurden diese Programme sukzessive sowohl horizontal, d.h. in bezug auf die geschützten Personenkreise, als auch vertikal, d.h. bezüglich ihrer Leistungskataloge, ausgeweitet.[448] Zunächst

[443]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America. Pressure groups, stratification , and inequality. Pittsburgh 1978, S.5

[444] Vgl. Sangmeister, H.: Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika. Ebenhausen 1995, S.52. Castro-Gutiérrez, A.. Pension schemes in Latin America: Some financial problems. In: International Security Review, Nr. 1, S.35

[445]Vgl. Castro-Gutiérrez, A.. Pension schemes in Latin America: Some financial problems. In: International Security Review, Nr. 1, S.35

[446]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.15,16. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumente. Beiheft Nr. 7. Hamburg 1989, S.20

[447]Im Rahmen dieser Dissertation wird nur auf die „Pionierländer" eingegangen, da sowohl Argentinien als auch Chile zu dieser Gruppe gehören, d.h. die „intermediären Länder" und die „Nachzüglerländer" werden hier nicht weiter behandelt.

[448]Vgl. Queisser, M.: Die chilenische Rentenreform. In: v. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch 1993. Frankfurt 1993, S.94

führte man Sozialversicherungen für das Militär und öffentlich Angestellte ein, später auch für Beschäftigte in Dienstleistung und Handel sowie für die strategisch wichtigen Hafen- und Transportarbeiter. Gute ökonomische Rahmenbedingungen, die hohe politische Bedeutung und die Verhandlungsmacht der Gruppen ermöglichten für sie zunächst eine verhältnismäßig großzügige Absicherung.[449] Im Lauf der Zeit wurden neue Gruppen einbezogen, die anfänglich das Verhältnis von Leistungsbeziehern zu Beitragszahlern senkten. Dadurch entstanden höhere Überschüsse, die entweder verliehen oder dazu benutzt werden konnten, die staatlichen Beiträge zu ersetzen. Langfristig jedoch führte die Ausdehnung nur zu höheren Sozialversicherungsausgaben. Das zog sowohl höhere Beiträge als auch geringere Auszahlungen nach sich. Je älter das System ist, desto höher steigen folglich die Beitragssätze.[450] Den Hauptanteil dieser Kosten hatten jedoch die Rentner aufgrund der Entwertung der bezogenen Leistungen durch die Inflation zu tragen.[451]

Die sozialen Sicherungssysteme unterliegen somit einem typischen Lebenszyklus. Am Anfang werden Überschüsse erwirtschaftet. Geht die erste Generation in Rente, sinkt der Überschuß und der Deckungsgrad wird ausgedehnt, um neue Beitragszahler zu gewinnen. Wird die zweite Generation ebenfalls berentet, sinkt der Überschuß erneut. Dadurch kann ein Defizit entstehen, das sich durch die Aufnahme neuer Mitglieder nicht mehr finanzieren läßt, insbesondere dann, wenn schon nahezu eine Gesamtabdeckung der Versicherung erreicht ist. Am Anfang gewähren die Versicherungen großzügige Leistungen, die sich aufgrund dieser Entwicklung in späteren Jahren nicht mehr finanzieren lassen.[452]

[449]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.66, 67
[450]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social Security and the Prospects for Equity in Latin America (World Bank Discussion Paper # 140). Washington D.C. 1991, S.18
[451]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, Nr. 39), S.4, 5
[452]Vgl. Feldman, J.: El Sistema previsional argentino: Orientaciones alternativas para la reforma. In: FESCOL: Regímes pensionales. Bogotá 1992, S.67

Wichtige Reformschritte hinsichtlich der Finanzierung der Sozialversicherungen wurden unternommen. Zuerst fand in den Pionierländern eine schrittweise Verschiebung von der Vollkapitalisierung, die die zukünftigen Renten langfristig sichert, zu einer Umlagefinanzierung, die die Renten nur auf Jahresfrist sichert, statt. Inzwischen wird aber die Übertragung der Verpflichtungen auf zukünftige Generationen in Frage gestellt, da die Zahl der aktiven Versicherungsnehmer sinkt und diese steigende Beiträge zahlen müssen, um eine wachsende Anzahl von Rentnern zu unterstützen (s. Kap. 7.3).[453] Einige Rentenversicherungssysteme wurden inzwischen vollständig oder ansatzweise privatisiert, wobei die Finanzierung auf einem individuellen Kapitalisierungsverfahren beruht.

7.1.3 Beitragshinterziehungen

Den Sozialversicherungen in Entwicklungsländern bereiten insbesondere die Hinterziehung und verspätete Bezahlung der Beiträge immense Probleme. Zwar verfügen vor allem die Pionierländer über einen hohen Deckungsgrad, aber nur ein Anteil der Versicherten bezahlt regelmäßig seine Beiträge. Gerade in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts stieg dieser Anteil sowohl bei den Angestellten als auch bei den Arbeitern. Steigende Inflationsraten in den 80er Jahren veranlaßten viele private Arbeitgeber zu verspäteten Sozialversicherungszahlungen, da es profitabler war, das Geld bei der Bank anzulegen. Der Zinsgewinn war höher als die Strafe für die verspätete Zahlung. Da die Beiträge nicht indexiert waren, wurden dadurch die Sozialversicherungseinnahmen und somit die Deckung der Versicherungsprogramme gemindert.[454]

[453]Vgl. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S.522

7.1.4 Bürokratie

Insbesondere zwei Kritikpunkte hinsichtlich der Verwaltung der Sozialversicherungen wurden immer wieder laut. Einerseits verfügten sie über sehr viel, sehr gut bezahltes Personal, aber andererseits funktionierte die Verwaltung dennoch schlecht. ILO-Daten zeigen deutlich, daß die Verwaltungs- und Personalkosten in den lateinamerikanischen Staaten (18,5 % der Gesamtausgaben des Staates 1986) höher waren als in den Industrieländern.[455] Die von der Weltbank und dem IWF verordneten Anpassungsmaßnahmen setzten genau an diesem Punkt an. Notpläne kürzten das Personal in vielen Ländern (in Argentinien z.B. um 36 % zwischen 1980 und 1986).

Das Hauptziel der Reformen im Bereich der sozialen Sicherheit ist Kostenrentabilität - das bedeutet „größte soziale Sicherheit für das Geld“ - ein Ziel, das auf der Voraussetzung beruht, daß soziale Sicherheit nicht mehr länger unter dem Gesichtspunkt von Höhe und Deckungsumfang der Leistungen betrachtet werden kann, sondern die fiskalischen Kosten und die allokative Effizienz ebenfalls in die Kalkulation einbezogen werden müssen. Mit anderen Worten, ein rentables soziales Sicherungssystem bietet den für notwendig erachteten Schutz mit einem Minimum an finanzwirtschaftlichen Ressourcen und allokativen Verzerrungen und trägt somit zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht bei.[456]

Die mangelhaft funktionierende Verwaltung wirkte sich insbesondere auf die Registrierung der Beitragszahler aus. Ebenso fehlte der Überblick, ob die Zahlungen auch erfolgten. In einigen lateinamerikanischen Ländern ist

[454]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S. 3
[455]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.71, 72
[456]Vgl. Kopits, G.: Die Reform sozialer Sicherungssysteme. In: Finanzierung & Entwicklung 3 (1993) 2, S.22

nicht einmal die Anzahl der Versicherten bekannt. Es gibt nur grobe Schätzungen auf Basis von Zensus- und Erwerbspersonendaten.[457]

7.2 Sozialversicherungen und Arbeitsmarkt

7.2.1 Auswirkungen des Arbeitsmarktes auf die Sozialversicherungen

Ein Grundprinzip der Sozialversicherungen ist die Universalität, d.h. die Ausdehnung des Deckungsgrades auf die Gesamtbevölkerung.[458] Daran setzt auch die Kritik an, daß einige Bevölkerungsgruppen nur schwer in das Sozialversicherungssystem einbezogen werden können. Dieses Problem ist eng mit dem Bismarckschen Modell verknüpft, demzufolge soziale Sicherheit sich durch Lohnsteuern von Arbeitnehmern und in einigen Ländern durch Abgaben der Arbeitgeber sowie den Staat finanziert. In den meisten lateinamerikanischen Ländern setzt sich die Masse des Arbeitspotentials jedoch nicht aus Lohnempfängern zusammen. Ein wesentlicher Schwachpunkt der an das Bismarcksche Sozialversicherungssystem angelehnten staatlichen Sicherungssysteme ist somit ihre einseitige Anbindung an die im formellen Wirtschaftssektor Beschäftigten, die eine strukturelle Barriere für anderweitig Beschäftigte darstellt.[459] Die erheblichen Unterschiede beim Deckungsgrad der Sozialversicherungen in Lateinamerika hängen so von der Größe des organisierten Sektors ab. Ländern mit geringem Deckungsgrad weisen typischerweise einen hohen Anteil im ländlichen Sektor sowie bei den Selbständigen auf. Diese Gruppen lassen sich schwer in die konventionellen Sozialversicherungen integrieren.[460] Ebenso haben große Unterschiede in der Beschäftigung und ein instabiler Arbeitsmarkt in den Städten negative Auswirkungen. Oftmals besteht keine

[457]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.78
[458]Vgl. Isuani, E.A.: Universalización de la seguridad social en America Latina: Limites estructurales y cambios necesarios. In: Desarrollo Económico, 25 (97), 1985, S.71
[459]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.26
[460]Vgl. Mackenzie, G.A.: Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience. IMF Staff Papers, Vol. 35, Nr. 3 (September), 1988, S. 499

Arbeitslosigkeit, sondern Unterbeschäftigung.[461] In der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder werden der städtische formelle Sektor und eventuell der moderne Sektor der Landwirtschaft geschützt.[462] Es existieren praktisch keine Statistiken über die Abdeckung der Hausangestellten und Familienmitglieder, die unbezahlt im Unternehmen mitarbeiten.[463] Statt zu einer größeren Verteilungsgerechtigkeit beizutragen, reproduziert somit das staatliche soziale Sicherungssystem die extrem ungleiche Sozialstruktur und strukturelle Heterogenität der lateinamerikanischen Gesellschaften.[464]

In der ersten Hälfte der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts stieg die offene Arbeitslosigkeit und die Informalisierung des Arbeitsmarktes in Lateinamerika dramatisch an. Gründe waren die Entlassung der Angestellten im öffentlichen Dienst durch die Finanzkrise, Korruption im industriellen Sektor, sinkende Inlandsinvestitionen und Netto-Kapital-Exporte, Maßnahmen, um den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten und eine sich weltweit verändernde Technologie.[465] Durch den Anstieg der Erwerbslosenraten und des informellen Sektors sind die Deckungsraten der Sozialversicherung jedoch gesunken, statt auf die besonders bedürftigen Bevölkerungsgruppen (Erwerbslose und im informellen Sektor Tätige, die unter der Armutsgrenze leben) ausgeweitet zu werden.[466] Die einzige soziale Sicherung für die in Armut lebenden Gruppen ist oftmals der Familienverband, d.h. insbesondere auch der Beitrag der Kinder zum aktuellen Einkommen und als späte-

[461]Vgl. Guhan, S.: Social security options for developing countries. In: International Labour Review, Vol. 133, Nr. 1, 1994, S.37
[462]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin Amerika. Boulder, London 1994, S.85
[463]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.25, 26
[464]Vgl. Stahl, K: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika: In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr.23. Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.37. Isuani, E.A.: Universalización de la seguridad social en America Latina: Limites estructurales y cambios necesarios. In: Desarrollo Económico, 25 (97), 1985, S.81
[465]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.29. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.18, 19
[466]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.23

re Alterssicherung.[467] Mittelfristig wird angenommen, daß marktorientierte Strukturreformen in Verbindung mit einer Stabilisierung der Wirtschaft zu einem anhaltenden Wirtschaftswachstum führen.[468]

Für einen Großteil der Menschen in Entwicklungsländern ist somit die Grundlage sozialer Sicherung, d.h. ein gesicherter Arbeitsplatz und ein garantiertes Einkommen für sich selbst und gegebenenfalls für die Familie, nicht gegeben. Für die Mehrzahl der arbeitenden Bevölkerung stellt sich die Situation vielmehr so dar, daß entweder die Arbeitsplätze im formellen Sektor nicht ausreichend gesichert sind bzw. die Arbeitenden im informellen Sektor an Unterbeschäftigung leiden. Für die zweite Gruppe besteht häufig eine Diskrepanz zwischen einer hohen Arbeitszeit und einem meist geringen bzw. zu geringen Einkommen ohne einen entsprechenden Schutz durch Maßnahmen sozialer Sicherung. Unter mangelnder sozialer Sicherheit hat somit primär die arme Bevölkerung zu leiden.[469] Die Hauptkritik an dem traditionellen staatlichen System sozialer Sicherung richtet sich folglich gegen die Begünstigung der bereits Privilegierten, wie die städtische Arbeiterklasse, die im öffentlichen Dienst Beschäftigten und die Mittelschicht.

Die staatlichen Programme zum sozialen Schutz zeigen somit ein doppeltes Profil: Die Sozialversicherungsprogramme orientieren sich an den Beschäftigten im formellen Sektor, die Beihilfeprogramme an den ärmeren Bevölkerungsschichten. Während bei den Sozialversicherungen die Leistungen ein erworbenes Recht darstellen, haben die Beihilfeprogramme karitativen Charakter.[470] Man kann die Sozialversicherungen als ein Instrument darstellen, um die im modernen Sektor beschäftigten Arbeitskräf-

[467]Vgl. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumente. Beiheft Nr.7. Hamburg 1989, S.21
[468]Vgl. Kopits, G.: Die Reform sozialer Sicherungssysteme. In: Finanzierung & Entwicklung 3 (1993) 2, S.22
[469]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.77
[470]Vgl. Isuani, E.A.: Universalización de la seguridad social en America Latina: Limites estructurales y cambios necesarios. In: Desarrollo Económico, 25 (97), 1985, S.71

te zu „normalen“ Konditionen zu schützen, während die Beihilfe der Mechanismus zum Schutz unter „subnormalen“ Bedingungen ist.[471]

Gründe für die geringe Abdeckung des informellen Sektors sind darin zu sehen, daß dieser nur schwach organisiert ist und den Staat auf diesem Wege nicht zu einer adäquaten Absicherung zwingen kann. Da im informellen Sektor Beschäftigte meistens nur über ein geringes oder kein Einkommen verfügen, sind die Kosten für die Absicherung über eine Sozialversicherung zu hoch. In einigen Ländern sind die Beiträge für die informell Beschäftigten zwei- bis viermal höher als für Arbeitnehmer in einem Angestelltenverhältnis.[472] Zudem gelten die Leistungen gemessen an der Beitragshöhe und Qualität als unattraktiv. Für den Staat ist es ebenfalls schwierig, die Mikrounternehmen zu erfassen, zu kontrollieren und entsprechend zu besteuern.[473]

Zusätzlich besteht ein Stadt-Land-Gefälle. Die ländliche Bevölkerung ist in der Regel schwer zu erfassen und zu verwalten. Begründen läßt sich das vor allem damit, daß der ländliche Sektor geographisch isoliert ist, einen geringen Grad an Mobilität aufweist, eine geringere Möglichkeit besteht, Druck zur Erreichung einer höheren Abdeckung auszuüben und die Bevölkerung in der Regel sehr arm ist. Auch kulturelle Gründe, die Infrastruktur der öffentlichen Dienstleistungen und spezielle Merkmale der Arbeitnehmer (sie werden oft nicht bezahlt) spielen eine tragende Rolle. Der primäre Sektor ist noch schwerer erreichbar als der informelle.[474]

[471]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.12
[472]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin Amerika. Boulder, London 1994, S.24
[473]Vgl. Mesa-Lago, C.: La seguridad social y el sector informal. Santiago 1989, S.27
[474]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin Amerika. Boulder, London 1994, S.25, 26 und S.180, 181

7.2.2 Auswirkungen der Sozialversicherungen auf den Arbeitsmarkt

Im Gegenzug dazu hat die Wahl der Finanzierungsform auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Das Umlageverfahren erfordert eine Beitragszahlung in der aktiven Zeit für die Bezahlung einer Rente in der passiven Zeit. Eine Störung des Arbeitsmarktes kann dann bestehen, wenn der Beitragszahler dieses als Steuer empfindet. Der eindeutige Zusammenhang zwischen der Beitragszahlung und der Leistung, der bei dem Kapitaldeckungsverfahren besteht, ist für die Erwerbsperson wichtig. So kann das Kapitaldeckungsverfahren eine geringere Störung hervorrufen.[475]

Wenn die Beitragszahlung eher als Zwangssparen und weniger als Steuer begriffen wird, könnte das zur Senkung der Arbeitskosten und zur Förderung der Beschäftigung beitragen.[476] Werden die Beitragssätze zur Sozialversicherung erhöht, kommt es zu einer verstärkten Abwanderung in den informellen Sektor.[477] Dadurch gehen den Sozialversicherungen weitere Beiträge verloren.

Die Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zur Förderung des Arbeitsmarktes ist umstritten. Bis jetzt erfolgte kein Nachweis, daß die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Argumentiert wird, daß in den lateinamerikanischen Ländern Arbeitgeberbeiträge (wenn sie überhaupt bezahlt werden) den formellen Sektor sinken und den informellen ansteigen lassen, was zu einer doppelten Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge führt.[478]

---

[475]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Régimenes pensionales. Bogotá 1992, S.49, 50

[476]Vgl. Mackenzie, G.A.: Reform der Rentensysteme in Lateinamerika. In: Finanzierung & Entwicklung (32) 1995, Nr. 1, S.13

[477]Vgl. Queisser, M.: Bandbreite der Weltbank-Projekte zur Unterstützung der Reformen im Bereich der Alterssicherung. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Hrsg.): Die Alterssicherungssysteme vor der Herausforderung - Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz. Eine gemeinsame Veranstaltung des GVG und der Weltbank - 15. bis 17. April 1996 in Berlin. Bonn 1996, S. 65

[478]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin Amerika. Boulder, London 1994, S.34

7.2.3 Sozialversicherungen und Lohnentwicklung

Das finanzielle Gleichgewicht der Sozialversicherungen ist in hohem Ausmaß von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Aufgrund der Gesetzgebung hängen die Einnahmen der Sozialversicherungen direkt von der Einkommenshöhe und der Beschäftigtenzahl ab.[479] Steigt die Arbeitslosenquote oder sinkt das Arbeitseinkommen bzw. gibt es eine Verlagerung zum informellen Sektor, dann wirkt sich das somit negativ auf die Einnahmen der Sozialversicherungen aus. Dies ist unabhängig davon, welche Finanzierungsform gewählt wurde oder ob die Arbeitgeberbeiträge abgeschafft wurden. Mit steigenden Reallöhnen steigt ebenfalls die Basis für die Sozialversicherungen.[480]

Die schwerwiegenden Probleme des Arbeitsmarktes aufgrund der Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts wirkten sich auf die Sozialversicherungen in Form von sinkenden Unternehmensgewinnen und Einkommen der Arbeitnehmer aus.[481] Zusätzlich zu der sinkenden Zahl der Beitragszahler schrumpfte die Beitragsbasis in diesen Ländern, weil das Wachstum des Realeinkommens im formellen Sektor sank.[482] Somit stieg das Defizit der Rentenversicherung in den 80er Jahren drastisch an.[483] Hauptsächlich die Arbeitslosigkeit, sinkende Löhne und die Ausgrenzung weiterer Bevölkerungsschichten von Sozialleistungen als Konsequenz der staatlichen Kürzungen erklären den Anstieg der Armut in dieser Region.[484] Generell konnten die Sozialversicherungen die soziale Ungleichheit nicht beseitigen, sondern sie trugen eher zu einer Reproduk-

[479]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.45, 46
[480]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security and development in Latin America. In: CEPAL Review 28, 1986, S.144
[481]Vgl. Castro-Gutiérrez, A.. Pension schemes in Latin America: Some financial problems. In: International Security Review, Nr. 1, S.39
[482]Vgl. Kopits, G.: Die Reform sozialer Sicherungssysteme. In: Finanzierung & Entwicklung 3 (1993) 2, S.22
[483]Zur Begründung des steigenden Defizits s. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.81
[484]Vgl. Bustelo, E.S.; Isuani, E.A.: El ajuste en su labirinto. Buenos Aires 1991, S.4

tion der ohnehin inegalitären Einkommenspyramide bei, d.h. die Auswirkung der Rentenversicherung ist regressiv.

7.3 Sozialversicherungen und Bevölkerungsentwicklung

Jahr für Jahr scheiden Menschen aus dem Erwerbsleben aus und andere treten ein, nachdem sie ein bestimmtes Alter erreicht haben. Diese Zahlen müssen sich keineswegs ausgleichen, sondern stehen in starkem Zusammenhang mit dem Altersaufbau der Bevölkerung. Die unterschiedliche Stärke einzelner Jahrgänge betrifft jedoch nicht nur die Erwerbsbevölkerung, sondern auch viele andere Gesellschaftsbereiche. Generell bringen starke Schwankungen der einzelnen Jahrgangsstärken im Altersaufbau vielfältige Probleme mit sich und erfordern für ihre Bewältigung große Anstrengungen.[485]

Die höhere Lebenserwartung hat bereits in einigen Ländern der Dritten Welt zu einem Strukturwandel geführt. Mit steigenden Einkommen und medizinischen Fortschritten sinkt die Anzahl der Kinder und die Bevölkerung lebt länger. Diese Faktoren gemeinsam haben in vielen Länder das Verhältnis der Älteren zu den Jüngeren erhöht.[486] Die Bevölkerungsentwicklung kann nicht als externer Schock angesehen werden, sondern geringes Bevölkerungswachstum und der Anstieg der Lebenserwartung sind langfristige Prozesse.[487] Die Alterung ist somit nicht nur als ein individuelles Phänomen, sondern vor allem auch als ein gesellschaftliches zu sehen. Für ein Individuum ist die Alterung ein irreversibler Prozeß, aber gesellschaftlich können Alterung und Verjüngung alternieren.[488]

[485]Vgl. Bolte, K. M.; Kappe, D.; Schmid, J.: Bevölkerung. Opladen 1980, S.9
[486]Vgl. World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994, S.29
[487]Vgl. Mesa-Lago, C.; Witte, L.: Regímes pensionales en el Cono Sur y en Area Andina. In: Nueva Sociedad, 122, November/Dezember 1992, S.24
[488]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.6

Bei einer Überalterung der Gesellschaft müssen direkte und indirekte Auswirkungen unterschieden werden. Direkt ist der Effekt durch die Änderung der Zahl von Personen auf soziale Sicherungssysteme, dargestellt z.B. durch den Altersquotienten, d.h. die Relation der Beitragszahler zu den Leistungsempfängern. Indirekt ist die Auswirkung der Bevölkerungsentwicklung auf Wirtschaft, Sozialpolitik, soziale Haltungen und politische Einstellungen.[489] Bei einer Überalterung der Gesellschaft sind zudem retardierende Einflüsse auf Wirtschaftswachstum sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite zu erwarten. Das Wachstumspotential der Gesamtwirtschaft markiert andererseits wieder in vielfältiger Hinsicht die Entwicklungsbedürfnisse und die Anforderungen an die Sozialpolitik. Zugleich ist die Ausgestaltung der Sozialpolitik nicht ohne Einfluß auf die ökonomischen Wachstumsbedingungen.

Veränderungen des Altersaufbaus der Gesellschaft wirken sich massiv auf die Sozialversicherungen aus. Besondere Probleme bereiten die Alterssicherungssysteme nicht nur deshalb, weil sich die absehbare demographische Entwicklung dort besonders schwerwiegend auswirkt, sondern auch, weil der zeitliche Planungshorizont für Reformmaßnahmen außerordentlich lang sein muß.[490]

In Lateinamerika konnten in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts hauptsächlich zwei Entwicklungen festgestellt werden - die allmähliche Alterung der Gesellschaft und die zunehmende Urbanisierung. In allen Ländern lag die Wachstumsrate der Bevölkerung über 15 Jahre über der Wachstumsrate der Bevölkerung unter 15 Jahre. Der demographische Übergang zeigt sich ebenfalls in dem allmählichen Anstieg der Bevölkerung über 60 Jahre, die auf nahezu 13 % in den Ländern mit den geringsten Fertilitätsraten

[489]Vgl. Rosenberg, P.: Bevölkerungsentwicklung und Sozialpolitik - Thesen und offene Fragen. In: Mackensen, R. ;Thill-Thouet, L.; Stark, U. (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungstheorie in Geschichte und Gegenwart. Frankfurt, New York 1989, S.325

[490]Vgl. Rosenberg, P.: Bevölkerungsentwicklung und Sozialpolitik - Thesen und offene Fragen. In: Mackensen, R. ;Thill-Thouet, L.; Stark, U. (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungstheorie in Geschichte und Gegenwart. Frankfurt, New York 1989, S.331

und im Gegensatz dazu auf 5 bis 7 % in den anderen Ländern stieg. Nimmt der Altersquotient im Zeitablauf zu, d.h. steigt die Anzahl der Rentner pro Arbeitnehmer, spricht man von einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung. Der verhältnismäßig größere Anteil der älteren Bevölkerung führt zu höheren Sozialausgaben in Form von Renten.[491]

In den Ländern, die als erste ein Netz von sozialer Sicherheit aufgebaut haben, ist die Überalterung der Gesellschaft besonders weit fortgeschritten. Der Altersquotient stieg in diesen Ländern dramatisch an.[492] Hier fällt der Großteil der Sozialausgaben für die Renten an, deren Anteil schrittweise auf 80 % der Gesamtausgaben anstieg, da das Sozialversicherungssystem überaltert ist und die Rentner länger leben. Diese demographischen Faktoren führten zu einem finanziellen Ungleichgewicht.[493]

Theoretisch haben steigende Anteile der Älteren keine Auswirkungen auf die Rentenforderungen, wenn das System vollfinanziert ist. Jedoch sind vollfinanzierte Systeme nicht in der Lage, eine bestimmte Rentenhöhe zu garantieren, da sie von Investitionsgewinnen abhängt. Möglicherweise können Sozialversicherungsprogramme den Älteren nicht genügend Schutz bieten, diese müßten dann auf andere Formen der Sozialversicherung oder private Unterstützung vertrauen.

In den meisten modernen Wohlfahrtsstaaten hat sich bei dem Rentensystem das Umlageverfahren durchgesetzt. Das bedeutet, daß die Renten durch Rentenbeitragszahlungen der Arbeitnehmer und in der Regel der Arbeitgeber finanziert werden. Die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung spielt dabei eine erhebliche Rolle, da die Anzahl der pro

[491]Vgl. ECLAC Economic Comission for Latin America and the Caribbean: Social Equity and Changing Production Patterns: An Integrated Approach. Santiago de Chile 1992, S.31
[492]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.18
[493]Vgl. Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S.520

Arbeitnehmer zu finanzierenden Rentner ein Indikator für die Rentabilität des Systems ist.[494]

7.4 Sozialversicherungen und Staat

7.4.1 Wirtschafts- und Sozialpolitik

Sowohl staatliche als auch privatwirtschaftlich organisierte Versicherungssysteme oder Selbsthilfeorganisationen brauchen als Voraussetzung für ihr Funktionieren stabile rechtsstaatliche Rahmenbedingungen und einen funktionierenden Finanzmarkt, um Betrug, Unterschlagung und Mißbrauch von Versicherungsleistungen zu vermeiden. Allein der Staat kann diese Rahmenbedingungen setzen.[495]

Besonders die Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts wirkte sich auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik in Lateinamerika aus. Als wichtigstes Ursachenbündel für diese Krise gelten die wirtschaftliche Stagnation der Region, die Verschuldungskrise, fehlgeleitete nationale Wirtschaftspolitik sowie die neoliberale Stabilisierungs- und Strukturanpassungspolitik, die als Vorbedingung für weitere Kredite vom IWF und der Weltbank gefordert und von den meisten lateinamerikanischen Ländern inzwischen übernommen wurde.[496] Um möglichst schnell eine Stabilisierung herbeizuführen, reagierten sie mit einer strikten Einnahmen- und Ausgabenpolitik, womit allerdings meistens nicht die erwünschten Ziele erreicht wurden. Danach wurde eine Politik durchgeführt, die eher auf mittelfristige Ziele ausgelegt war, da zunächst grundlegende institutionelle Veränderungen durchgeführt werden müssen.[497] Sowohl die Politik der

[494]Vgl. Marquardt, M.: Theoretische Analyse der Rentenversicherung. Bonn 1999, S.13
[495]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.99
[496]Vgl. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.34
[497]Vgl. Bustelo, E.S.; Isuani, E.A.: El ajuste en su labirinto. Buenos Aires 1991, S.3

Nichtanpassung mit hohen Inflationsraten wie auch die orthodoxe Liberalisierungs-, Privatisierungs- und Stabilisierungspolitik der Strukturanpassung zeigten und zeigen unter den Vorzeichen der Verschuldung hohe negative soziale Folgewirkungen. Als Indikatoren für das verlorene Jahrzehnt werden sowohl die sich verschärfende soziale Krise als auch der zunehmende Verfall des staatlichen Systems sozialer Sicherung angeführt.[498]

Die Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre waren folglich nicht von kompensatorischen sozialpolitischen Maßnahmen begleitet. Sie nahmen durch ihre kurzfristige Ausrichtung die sozialen Härten als vorübergehendes Phänomen in Kauf. Innerhalb weniger Jahre sollte ein externes und internes Gleichgewicht erreicht werden und ein stetiges, durch wachsende Exporte gesichertes Wirtschaftswachstum würde die Verarmten in den Wirtschaftskreislauf integrieren.[499] [500] Zur Anpassung und Stabilisierung war eine verantwortungsbewußte Fiskalpolitik und somit die Reduzierung der Inflation nötig. Dies konnte entweder durch eine Steigerung der Steuereinnahmen oder durch eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben geschehen, wobei zweites einfacher und schneller durchzuführen wäre.

Inter-Amerikanische Entwicklungsbank, Internationaler Währungsfonds und Weltbank sind bereit, die technische und finanzielle Unterstützung sozialer Programme und Projekte auszuweiten.[501] In Ergänzung zu den „sozialen Abfederungsmaßnahmen“ der Strukturanpassungsprogramme hat die Weltbank erkannt, daß die Einforderung marktwirtschaftlicher

[498]Vgl. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.31

[499]Vgl. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.34

[500]Eine andere Ansicht vertreten Pradhan und Swaroop. Ihres Erachtens deuten Untersuchungen darauf hin, daß die von IWF und Weltbank unterstützten Anpassungsprogramme keine unannehmbaren Sozialkosten entstehen lassen. Vgl. Pradhan, S.; Swaroop, V.: Öffentliche Ausgaben und Anpassung. In: Finanzierung & Entwicklung 30 (1993) 3, S.30

[501]Vgl. Sangmeister, H.: Wachstum und Grundbedürfnisbefriedigung. In: Zeitschrift für Lateinamerika - Wien. 1994. Nr.46/47, S.73

Strukturen in Entwicklungsländern durch den Aufbau bzw. die Förderung sozialer Sicherung größere Erfolgschancen hat.[502] Zwar hat auch die Weltbank in den 90er Jahren verstärkt Strategien zur Bekämpfung der Armut entwickelt, doch wurde kritisiert, daß diese weiterhin der wirtschaftlichen Strukturanpassung nachgeordnet und im wesentlichen auf kurzfristige soziale Abfederungsmaßnahmen reduziert blieben. Dadurch konnte nur eine vorübergehende Kompensationsfinanzierung von sozialen Anpassungskosten, nicht aber ein nachhaltiges Sicherheitsnetz bewerkstelligt werden.[503]

Sowohl in den Pionierländern Lateinamerikas als auch in den meisten intermediären Ländern wurden bereits zahlreiche politische Vorstöße zur organisatorischen und finanziellen Reform der Alterssicherungssysteme unternommen. Viele Beobachter in Lateinamerika reduzieren die Ansätze oft auf den politischen Willen, um wirtschaftliche Veränderungen herbeizuführen, die kurzfristig unpopulär sind, aber zu einer langfristigen Lösung führen. Tatsächlich ist dies nicht vom politischen Willen, sondern von der politischen Kapazität abhängig, d.h. von der Fähigkeit, solche Maßnahmen trotz des Widerstands privilegierter Gruppen zu entwickeln und durchzuführen.[504] Da die politischen Widerstände dieser Gruppen jedoch nicht überwunden werden konnten, blieben in den meisten Ländern wirkliche Reformen aus. Die Regierungen experimentierten mit den verschiedensten Teilreformen. Diese waren jedoch im allgemeinen zum Scheitern verurteilt, da sie die Grundmängel der Systeme nicht behoben. Großzügige sozialpolitische Zusagen im Rahmen populistischer Kampagnen an die Wähler konnten de facto nicht umgesetzt werden. In einigen Ländern ist der Staat bei den Rentnern hoch verschuldet; ausgezahlt werden lediglich Mindestrenten bzw. staatliche Schuldverschreibungen. Die Folge der jahrelangen Versäumnisse in der Rentenpolitik ist der Verlust jeglichen Ver-

[502]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.71

[503]Vgl. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.36

trauens in die Sicherungssysteme seitens der Bevölkerung und als Konsequenz wurde die Hinterziehung der Beiträge zu einem allgemein verbreiteten Phänomen (Vgl. Kap. 7.1.3).[505]

Die zunehmende Beachtung, welche die soziale Sicherung in Entwicklungsländern in den letzten Jahren erfuhr, hat somit besonders zwei Begründungsebenen. Sie erklärt sich sowohl aus der stärkeren Wahrnehmung spezifischer Probleme in den Ländern selbst, als auch aus der Erkenntnis der Industrieländer, nationaler und multilateraler Organisationen, wonach die Förderung bzw. Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen über den gleichzeitigen Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme erfolgversprechender ist.[506] Die Weltbank gab auch Schwächen der bis dahin durchgeführten Politik z.B. hinsichtlich der sozialen Folgekosten zu.[507]

Für die Frage nach den sozialen Auswirkungen der Strukturanpassung ist besonders relevant, in welchen Bereichen staatliche Ausgabenkürzungen vorgenommen wurden, zu welchen Prioritätensetzungen es dabei kam und welche Veränderungen sich hierbei in der Sozialpolitik ergaben. Oft wird angenommen, daß Sozialausgaben extrem im Zusammenhang mit den Ausgabenkürzungen während Wirtschaftskrisen stehen, doch dies hat sich nicht bewahrheitet.[508] Bei diesen Kürzungen und Umschichtungen innerhalb der Verteilung des staatlichen Budgets sollte immer im Auge

[504]Vgl. Malloy, J.M.: Statecraft, Social Policy, and Governance in Latin America. In: Governance, 6 (2), 1993, S.221
[505]Vgl. Queisser, M.: Die chilenische Rentenreform. In: v. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch 1993. Frankfurt 1993, S.95
[506]Vgl. Friedrich - Ebert - Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996, S.72
[507]Vgl. Fues, Thomas: Die Strukturanpassungskredite der Weltbank. Eine kritische Zwischenbilanz. In: blätter des iz3w 156, 1989, S.43
[508]Hicks und Kubisch (1983) und Hicks (1988) zeigen, daß die sozialen Bereiche zu den geschützten Sektoren während einer Wirtschaftskrise zählen. Ausgaben in diesem Bereich sinken weniger als die Gesamtausgaben der Regierung. Hicks und Kubisch berechneten einen Koeffizienten der Verwundbarkeit (V), der die Veränderungen der Regierungsausgaben mit den Veränderungen der Ausgaben im sozialen Bereich in einer Anzahl von Ländern vergleicht. In einem geschützten Sektor können die Ausgaben aber ebenfalls sinken, allerdings in einem geringeren Verhältnis als in anderen Bereichen. In welchem Ausmaß die Wohlfahrt der Bevölkerung betroffen ist, hängt von drei Faktoren ab: 1) der Angemessenheit der ursprünglichen Ausgabenhöhe des Sektors, 2) dem absoluten Rückgang der Ausgaben und 3) der Fähigkeit des Sektors, die Verluste in den Jah-

behalten werden, daß sich die genannten Angaben in der Regel auf gesunkene staatliche Ausgaben beziehen. Insgesamt ist festzuhalten, daß die durch die Produktion gesetzten Grenzen für den Verteilungsspielraum, den eine sozial orientierte Demokratie benötigt, im letzten Jahrzehnt in Lateinamerika immer enger geworden sind.[509]

Über die tatsächlichen Umverteilungswirkungen von Sozialausgaben gibt es kaum systematische empirische Untersuchungen. Bekannt ist, daß die öffentlichen Ausgaben im Erziehungs- und Gesundheitsbereich einen größeren Verteilungseffekt haben als die Sozialversicherungssysteme.[510] Wenn die Ressourcen vor der Reform effizient verwendet wurden, dann führt eine Ausgabenkürzung im allgemeinen entweder zu geringerer Qualität oder Quantität der Leistungen. Wurden sie jedoch ineffizient eingesetzt, kann eine Kürzung zu einer Effizienzsteigerung führen.[511]

Bei der Restrukturierung des öffentlichen Sektors und der Deregulierung haben gemäß Weltbank sowohl der Markt als auch der Staat eine wichtige Rolle gespielt. Der Markt gilt teilweise als inadäquat.[512] Dem Staat in Lateinamerika fällt eine Schlüsselrolle bei der Krisenbewältigung bzw. der Durchführung der Strukturanpassungspolitik zu. Das Konzept von CEPAL gründet im Gegensatz zu den Strukturanpassungen des IWF auf einem Staatsverständnis, das von der Notwendigkeit eines interventionistischen Staates sowohl im ökonomischen als auch im sozialen Bereich ausgeht. Auch die bisherigen traditionellen Sozialpolitiken in Lateinamerika waren stark am Staat als Leistungserbringer orientiert. Dieses Modell ist jedoch mit der Wirtschaftskrise und der staatlichen Sparpolitik in eine Krise gera-

---

ren steigender Regierungsausgaben wieder auszugleichen. Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.18, 19

[509]Vgl. Müller-Plantenberg, U.: Marktwirtschaft und Demokratie in Lateinamerika: In: PROKLA 21.82 (1991), S.79

[510]Vgl. Schneider, I.: S.19 Vgl. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.34

[511]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.39

[512]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.5

ten.[513] Allerdings bestanden die finanziellen Schwierigkeiten der Sozialversicherungen in einigen lateinamerikanischen Ländern schon vorher.

Die große Herausforderung besteht darin, die Beziehung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik neu zu formulieren. Die Sozialpolitik soll nicht nur als Ausgabenquelle gesehen werden, sondern, wie es in modernen Gesellschaften die Norm ist, als wesentlicher Hebel für die Entwicklung und die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung.[514] Internationale Finanzierungsorganisationen schlagen zur Milderung der sozialen Kosten vor, selektive Sozialprogramme und spezielle öffentliche soziale Dienstleistungen einzuführen, einen sozialen Pakt zur gerechteren Verteilung der Last zwischen den Unternehmern und Arbeitnehmern zu schließen und langfristige humanitäre Investitionen zu tätigen, da der Markt keine Hilfen für die Armen anbietet.[515]

Wesentlicher Bestandteil zur sozialen Flankierung des wirtschaftlichen Reformkurses in Lateinamerika muß auch die grundlegende Rekonstruktion der sozialen Sicherungssysteme sein. Der Staat sollte die Sozialversicherungen leiten, regulieren, koordinieren und überwachen ohne direkt einzugreifen. [516] Eine effektivere Planung als in der Vergangenheit mit erhöhter Partizipation der Betroffenen und höherer Integration / Koordination zwischen Sozialversicherungen und öffentlichen Beihilfen sind nötig. Der Staat sollte ebenfalls ein vorteilhaftes Umfeld anbieten mit klaren Regelungen und Garantien. Vertrauenswürdigkeit und öffentliche Akzeptanz der sozialen Sicherungssysteme werden nachhaltig gestärkt, wenn es im Zuge der Reformen gelingt, die Berechenbarkeit ihrer Verwaltung sicherzustel-

[513]Vgl. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.37
[514]Vgl. Rivera Urrutia, E.: Stabilisierung, Wachstum und Gerechtigkeit: Bilanz der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Chile im ersten Jahr der demokratischen Regierung. In: Ensigna, J.; Nolte, D. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1991, S.100
[515]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.7
[516]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.170-172

len und die institutionelle Transparenz der sozialen Transaktionen zu erreichen.

7.4.2 „Plünderung“ der Reserven der Sozialversicherungen

Für den Staat war die Einführung der Sozialversicherung mit einigen Vorteilen verbunden. Ursprünglich wählten viele lateinamerikanische Länder das Kapitaldeckungsverfahren. Für diese Länder war es üblich, auf die Reserven der Sozialversicherungen, die in den Anfangsjahren entstanden, bei staatlichen Liquiditätsengpässen zurückzugreifen. Sie wurden ohne Rücksicht auf den langfristigen Bestand der Systeme häufig benutzt, um staatliche Budgetdefizite praktisch zinsfrei zu finanzieren. Hinzu kam die Verschwendung von Rentenfonds durch die Regierungen.[517] Somit konnte der Staat nicht nur als Finanzierer der Sozialversicherungen gesehen werden, sondern auch als Nutznießer. In den 80er Jahren war die Staatsverschuldung in vielen Ländern die Ursache für die Liquiditätskrise des Sozialversicherungssystems.[518] Durch das Fehlen effektiver Steuersysteme wurden so die Sozialversicherungen zur staatlichen Haupteinnahmequelle.

In vielen Entwicklungsländern finden zwischen den Sozialversicherungen Quersubventionierungen statt. Die Reserven der Rentenversicherung werden dazu verwendet, das Gesundheitswesen oder andere beitragsfreie Systeme zu subventionieren. Angesichts der größer werdenden Arbeitnehmerschaft schien dieses Vorgehen bei teilfinanzierten Programmen gerechtfertigt zu sein. Man beschäftigte sich hauptsächlich damit, die erfaßte Bevölkerung zu maximieren. Welche finanziellen Schwierigkeiten sich auch ergaben, es bestand noch immer Raum dafür, sie mit einer

[517]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, Nr. 39), S.5
[518]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.45

schrittweisen Erhöhung der Beitragssätze der Mitglieder zu lösen.[519] Diese Möglichkeit erschöpfte sich aber durch einen hohen Deckungsgrad und hohe Beiträge.

Weiterhin waren die Sozialversicherungen im Rahmen ihres Aktivgeschäftes dazu gezwungen, einen hohen Anteil ihres Portfolios in staatlichen Schuldtiteln zu halten. Der Staat konnte so angesichts chronischer Inflation jederzeit seine interne Sozialschuld durch unzureichende Indexierung der Verbindlichkeiten reduzieren mit der Folge einer Dekapitalisierung und Erosion der Reserven der Sozialversicherungen.[520] Am Ende des Spektrums „sachfremder Verwendungen“ könnte eine ersatzlose Enteignung in Form einer Hyperinflation stehen.[521]

7.4.3 Staatliche Subventionen

Andererseits hingen die Sozialversicherungen auch am Tropf der staatlichen Subventionen. Die Finanzierung der Sozialversicherungen beruht nur zum Teil auf Beiträgen der Versicherten und Arbeitgeber, der Rest wird durch den Staat finanziert. In Entwicklungsländern besteht das Steueraufkommen vor allem aus indirekten Steuern, d.h. die Armen werden überpropotional zur Finanzierung von Leistungen herangezogen, zu denen sie keinen Zugang haben.[522]

[519]Vgl. Kopits, G.: Die Reform sozialer Sicherungssysteme. In: Finanzierung & Entwicklung 3 (1993)2, S.21

[520]Vgl. Nicolas, A.: Armut und peripherer Wohlfahrtsstaat: Das Beispiel Lateinamerika. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.258, 259

[521]Vgl. Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.330

[522]Vgl. Queisser, M.: Bandbreite der Weltbank-Projekte zur Unterstützung der Reformen im Bereich der Alterssicherung. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Hrsg.): Die Alterssicherungssysteme vor der Herausforderung - Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz. Eine gemeinsame Veranstaltung des GVG und der Weltbank - 15. bis 17. April 1996 in Berlin. Bonn 1996, S. 65. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.38

Die orthodoxe Stabilisierungspolitik brachte mit ihrer Begrenzung der öffentlichen Ausgaben somit auch Nachteile für das soziale Sicherungssystem mit sich. Die Ausweitung der Verarmung weiter Teile der Bevölkerung konnte durch das soziale Sicherungssystem nicht aufgefangen werden. Ganz im Gegenteil gingen in den meisten lateinamerikanischen Ländern die Staatsausgaben für soziale Ausgaben in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts absolut und relativ zurück. Davon waren weniger das Sozialversicherungssystem als vielmehr das Gesundheitssystem und das Bildungswesen betroffen.[523]

Die finanziellen Defizite der Sozialversicherungsträger, die aus dem Staatshaushalt abgedeckt werden mußten, beliefen sich Mitte der 80er Jahre in einigen südamerikanischen Ländern (z.B. Chile und Uruguay) auf über 2% des BIP. Nach Jahr(zehnt)en der Mißwirtschaft und makroökonomischen Instabilität droht vielen Trägerinstitutionen der gesetzlichen Sozialversicherung in Lateinamerika der finanzielle Kollaps.[524]

[523]Vgl. Stahl. K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hamburg 1993, S.34
[524]Vgl. Sangmeister, H.: Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreform und soziale Sicherung in Lateinamerika. Ebenhausen 1995, S. 53

8. Die Rentenversicherung an Länderbeispielen

8.1 Chile

8.1.1 Rentenversicherungen vor der Reform

8.1.1.1 Die Ursprünge und Ausdehnung der Rentenversicherungen (bis 1951)

Das chilenische Sozialversicherungssystem kann auf eine lange Geschichte zurückblicken, da Chile das Land mit dem ältesten Sozialversicherungssystem in Südamerika ist. Es besteht seit 1924.[525] Bis dahin gab es nur einzelne Sozialgesetze. Zwischen 1810 und 1910 wurden bereits minimale Rentenprogramme vor allem für das Militär und die Staatsangestellten eingeführt.[526] 1911 erhielten die gewerkschaftlich stark organisierten Eisenbahnangestellten eine Rentenversicherung, 1915 die Armee und die Marine.[527]

Die zunehmenden Arbeitskonflikte in den 20er Jahren können als eigentlicher Anlaß gesehen werden, umfassende Arbeits- und Sozialgesetze zu erlassen. Mit ihnen sollten die Arbeitsbeziehungen geregelt werden, um die organisierte Arbeiterschaft mit der bestehenden Gesellschaftsordnung auszusöhnen und sie in das politische System einzubinden. Integration und Kontrolle waren die zentralen Leitlinien bei der Verabschiedung dieser Gesetze.[528] Zwischen 1920 und 1924 wurden die Gewerkschaften anerkannt, das Ministerium für Arbeit und Sozialversicherungen aufgebaut und

[525]Midgley, J.: Social security, inequality an the Third World. New York 1984, S. 118. Diamond, P.: Proposals to restructure social security. In: Journal of Economic Perspectives, Vol.10, Nr.3, 1996, S. 75. Diamond, P.: An economist perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.214. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.159

[526]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.22

[527]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.24

[528]Vgl. Imbusch, P.: Chile: Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.227

Sozialversicherungen für Alter, Krankheit und Arbeitsunfälle eingeführt.[529] In den 20er Jahren setzte sich auch verstärkt die Idee des Wohlfahrtsstaates durch, von dem die gesamte Bevölkerung profitieren sollte.[530] Zunächst wurden Arbeiter, Angestellte und Journalisten versichert. Diesen folgten mehrere spezifische Kassen, z.B. 1946 für Bankangestellte. Die Ausweitung der Sozialversicherungen auf weitere Berufsgruppen wirkte sich negativ auf die ohnehin schon problematische Verwaltungsstruktur aus. Diese Aufspaltung des Sozialversicherungssystems nach Berufsgruppen war kennzeichnend für das chilenische Rentenversicherungssystem, d.h. es bestanden verschiedene Kassen nebeneinander.[531]

Im Zeitraum zwischen 1924 und 1938 bildeten hauptsächlich drei Gesetze die Grundlage für das moderne Sozialsystem Chiles: Die Zuständigkeit der Arbeitgeber für die Sozialversicherungen und der Schutz gegen Berufskrankheiten wurde festgelegt. Die obligatorische Sozialversicherung (Caja de Seguro Obligatorio, CSO) wurde gegründet, die medizinische und zahnmedizinische Versorgung, Krankenhausaufenthalte, Medikamente, Alters- und Arbeitsunfähigkeitsrenten beinhaltete. Durch ein weiteres Gesetz wurde ein freiwilliges Sparprogramm für Angestellte für Altersrenten und Lebensversicherungen eingeführt.[532]

Ursprünglich wurde zur Finanzierung der Sozialversicherungen die Kapitaldeckung gewählt, aber die Reserven wuchsen im Vergleich zu den Ausgaben nicht schnell genug.[533] Die Pensionsrückstellungen waren im Laufe der Jahre infolge einer restriktiven Anlagepolitik, niedriger Renditen

[529]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.24. Borzutzky, S.: Chile. In: Dixon, J.; Scheurell, R. (Hrsg.): Social Welfare in Latin America. London 1990, S.54

[530]Vgl. Raczynski, D.: Social Policies in Chile. Origin, transformations, and perspectives. Kellog Institute. Democracy and Social Policy Series. Working Paper Nr. 4. O.O. 1994, S.11

[531]Vgl. Borzutzky, S.: The Chicago Boys, Social Security and Welfare. In: Gleenerster, H.: Midgley, J. (Hrsg.): The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment. Herdfortshire 1991, S.82

[532]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.25

[533]Vgl. Castro Jiménez, M. et. al.: Los Seguros Privados en Chile: Evolución o Extinción de la Seguridad Social?. In: Seguridad Social, Nr. 173 (Oktober - Dezember) 1990, S. 82

sowie eines unhaltbaren Beitrags-Leistungs-Verhältnisses vollständig aufgebraucht. Hinzu kam, daß mit den Rückstellungen andere, versicherungsfremde Leistungen finanziert wurden, wie z.B. das Gesundheitswesen, Familienbeihilfen und subventionierte Hypothekenkredite für bestimmte Beitragszahler.[534]

8.1.1.2 Beginnende Krise und erste Reformmaßnahmen (1951-1973)

Bis 1951 erwirtschaftete das Sozialversicherungssystem einen ständigen Überschuß, aber die Reserven gingen langsam zurück.[535] Die gestiegenen Sozialausgaben spiegelten sich sowohl in einem größeren Deckungsgrad als auch in einer Verbesserung der Leistungen wider.[536] Zur Kontrolle über die verschiedenen Sozialversicherungsanstalten wurde das Ministerium für das öffentliche Gesundheitswesen und die Sozialversicherungen gegründet.[537] Mitte der 50er Jahre bremste die Anti-Inflations-Politik den Anstieg der Leistungen. Später folgten eine Reihe von Reformen, unter anderem zur Abschaffung einiger Privilegien. Die Reformbedürftigkeit des alten Systems hatten auch die letzten vier Regierungen vor dem Militärputsch eingesehen; sie brachten die entsprechenden Reformvorschläge in das Parlament ein, ohne jedoch die erforderliche Mehrheit zu finden.[538] Seit Mitte der 50er Jahre strebte jeder Präsident eine grundlegende Reform des Sozialversicherungssystems an.[539]

[534]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.157
[535]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.77, 78
[536]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.35
[537]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.48
[538]Vgl. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.51
[539]Vgl. Borzutzky, S.: The Chicago Boys, Social Security and Welfare. In: Gleenerster, H.: Midgley, J. (Hrsg.): The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment. Herdfortshire. 1991, S.80

Der erste Reformversuch wurde 1952 unternommen. Neue Ideen sozialer Sicherheit kamen von Europa und übten damals und auch noch danach einen starken Einfluß auf die Rentenreform aus. Zum Beispiel wurden die Vorschläge von William Beveridge (1942) weitgehend als Postulate für ein modernes und demokratisches Sozialversicherungssystem angesehen. Die zentrale Idee dieser Vorschläge bestand darin, ein universales System zu errichten (Vgl. Kap. 4.3.2).[540] Dies stand in krassem Widerspruch zu dem chilenischen Sozialversicherungssystem, wo eine große Anzahl verschiedener „Cajas" mit erheblichen Unterschieden bestanden. Doch der Versuch, das Sozialversicherungssystem zu vereinheitlichen, scheiterte an der Versicherung für Angestellte, dem Militär und der mächtigen Medizinischen Vereinigung, die 1948 gegründet wurde. Nur die Caja de Seguro Obrero wurde reformiert.[541] Somit gelang es nicht, die unterschiedlichen Rentenbeiträge und -leistungen der verschiedenen Rentenversicherungskassen zu vereinheitlichen.

1952 wurde das System vom Kapitaldeckungsverfahren auf ein Umlageverfahren umgestellt.[542] Politische Zielsetzung war ein System auf Grundlage des Solidarprinzips, da die Leistungen des chilenischen Kapitaldeckungsverfahrens insbesondere für Geringverdienende äußerst ungünstig waren. Die hohen und schwankenden Inflationsraten, die häufigen Änderungen der Rentenbeiträge und Leistungen verursachten eine große Unsicherheit der Arbeitnehmer über ihre zukünftigen Rentenbezüge. Hinzu kam ein ineffizientes Management, das sich in hohen Verwaltungskosten

[540]Vgl. Godoy, O.; Valdés-Prieto, S.: Democracy and pensions in Chile: Experience with two systems. In: Valdés-Prieto, S. (Hrsg.): The economics of pensions. Principles, policies and international experience. Cambridge 1997, S.60

[541]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.161

[542]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.11. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.11. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.78. Castro Jiménez, M. et. al.: Los Seguros Privados en Chile: Evolución o Extinción de la Seguridad Social?. In: Seguridad Social, Nr. 173 (Oktober - Dezember) 1990, S.83

und einem schlechten Kundenservice niederschlug.[543] Man nahm an, daß die Rentabilität des Kapitaldeckungsverfahrens sehr gering wäre und nur ohne Inflation funktionieren könnte. Dabei ließ man aber außer acht, daß die Renten beim Umlageverfahren eine unmittelbare Belastung der aktiven Arbeitnehmer verursachten und nur die Schwankungsreserve zum Defizitausgleich bestehen würde.[544]

Bereits in den 50er Jahren gab das Rentenalter Anlaß zur Diskussion. Gesetzlich wurde das Rentenalter dann auf 60 Jahre für Frauen und auf 65 Jahre für Männer festgelegt. Anders war es für die „empleados particulares“. Sie konnten nach 35 Beitragsjahren in Rente gehen.[545]

Als 1964 die Democracia Christiana mit ihrem Präsidenten Frei die Regierung übernahm, hatte Sozialpolitik erste Priorität. Sie entwickelte ein Programm zur Umverteilung der Staatseinnahmen, die den Bauern und ärmsten städtischen Bevölkerungsschichten zugute kommen sollten. Durch die Leistungserweiterung verdoppelten sich real die Sozialausgaben in den 60er Jahren und wuchsen dann proportional zum BIP.[546] Der Versuch der Regierung Frei, die Rentenversicherung zu reformieren, scheiterte. Ökonomisch wurde dieser Reformversuch als ein Angriff auf die wirtschaftlichen Rechte der Arbeitnehmer interpretiert, die jahrelang unter sinkenden Reallöhnen zu leiden hatten.[547]

Positiv ist anzumerken, daß das chilenische Sozialsystem Anfang der 70er Jahre eines der fortschrittlichsten war: Es deckte nahezu die Gesamtbevölkerung ab und bot großzügige Leistungen mit inzwischen mehr als 35

[543]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.158
[544]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.82
[545]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.80, 81
[546]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.43. Silva, P.: Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. In: Journal of Latin America Studies 23, 1991, S.388
[547]Vgl. Borzutzky, S.: Politics and Social Security Reform. In: Mesa-Lago, C. (Hrsg.): The crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences and Lessons. University Center for International Studies. Pittsburgh 1985, S.295

Versicherungskassen und über 150 unterschiedlichen Versicherungssystemen, darunter 31 Systeme der Altersversorgung und 55 Systeme sozialer Beihilfen.[548] Trotz der Beitragsorientierung und der an das Lohnarbeitsverhältnis gebundenen Voraussetzung für die Mitgliedschaft lag der Deckungsgrad in der Rentenversicherung bei über 75 % der Erwerbstätigen.[549][550] Prozesse zunehmender Industrialisierung und Urbanisierung seit den 40er Jahren sowie der politische Wille zu einer zunehmenden Integration auch schwächerer gesellschaftlicher Gruppen machten dies möglich.[551]

Grundlage des alten Systems war die Umverteilung und die Solidarität zwischen den Generationen. Somit kam es eher den ärmeren Schichten zugute.[552] Allerdings fehlte es noch immer an effektiver Koordination, verursachte finanzielle und versicherungsstatistische Ungleichgewichte und erforderte umfassende staatliche Unterstützung (29 % der gesamten Sozialversicherungseinnahmen).[553] Interessengruppen blockierten die dringend benötigte Systemreform.

Die stärkste Kritik bezog sich auf die hochgradige Zersplitterung des Rentensystems. Die Mehrheit der Erwerbstätigen gehörte drei Versicherungsgesellschaften an:[554] Servicio de Seguro Social (45 %), Caja de Emplea-

[548]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.96. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.75. Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.325

[549]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.75. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985. S.71

[550] FESCOL geht von einem ständigen Deckungsgrad von circa 60 % der Erwerbspersonen aus. Sie stieg 1974 auf 79 %.1980 sank sie aus konjunkturellen Gründen erneut auf 62,8%. Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.11

[551]Vgl. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.52

[552]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.85

[553] Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.115. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.15

[554]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.85

dores Particulares (11 %) und Caja de Empleadores Públicos y Periodistas (7%). Der Rest verteilte sich auf weitere rund 30 Versicherungskassen und Versorgungseinrichtungen.[555] Zwischen den Kassen gab es erhebliche Unterschiede bezüglich Leistungsumfang und Leistungsgewährung. Die mächtigsten Interessengruppen konnten für sich die besten Leistungen durchsetzen. Als neue Gruppen in das System integriert wurden, erweiterten die schon Einbezogenen ihre Privilegien. Dies führte verstärkt zu hohen und unvorhergesehenen Ausgaben. Je nach der politisch-sozialen Position einer bestimmten Gruppe variierte somit der Anteil an und die Versorgung durch Systeme der sozialen Sicherheit. Je einflußreicher eine Gruppe war, desto früher kam sie in den Genuß sozialer Sicherheit, desto größer war die Zahl der abgedeckten Risiken, desto großzügiger waren die Leistungen und desto geringer waren die Kosten, die der Einzelne für die Finanzierung seiner Leistungen aufzubringen hatte.[556]

Auch die Rentenhöhe war sehr unterschiedlich. So erhielten zum Beispiel Arbeiter (im SSS) maximal 75 % des zugrunde gelegten Lohnes, während Angestellte (in EMPART) 100 % erhielten.[557] Die geleisteten Rentenzahlungen fielen zwischen den versicherten Berufsgruppen nicht nur höchst unterschiedlich aus, sondern sie waren auch höher als die Beiträge erlaubten. Hätte man die Beiträge kapitalisiert, so wären die Rentenzahlungen nach Berechnungen von Arellano um bis zu 60 % geringer ausgefallen.[558]

[555]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.87
[556]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.36, 37
[557]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.161, 162
[558]Vgl. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.53

8.1.1.3 Rentenversicherungen unter der Militärdiktatur (1973-1981)

Die Militärregierung, die 1973 die Macht übernahm, wollte eine grundlegende ökonomische und soziale Restrukturierung. Sie unterstützte die neoliberale Politik, d.h. das Spiel der freien Kräfte des Marktes und die Beschränkung der Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft.

1973 verboten oder beschränkten die neuen Machthaber die Gewerkschaften, Berufsvereinigungen und politischen Parteien. Die Schwächung der „pressure groups“ und die Stärkung des Staates, kombiniert mit sozialem Druck, trug zu einer Reform der Sozialversicherungen bei. Die wichtigste Gruppe unter den zivilen Akteuren des Regimes waren die neoliberalen Wirtschaftstechnokraten. Sie schlugen einfache und einheitliche Konzepte vor, die von nationalen Besonderheiten absahen und führten einen Kampf gegen den Wohlfahrtsstaat, d.h. sie lehnten eine aktive Beeinflussung des Wirtschaftswachstums durch den Staat sowie die Förderung der Nachfrage durch eine Politik der Einkommensumverteilung ab.[559] Hauptziel der Wirtschaftspolitik der Militärregierung war die Einleitung einer neuen Phase der kapitalistischen Entwicklung, welche die langwierige wirtschaftliche Stagnation überwinden könnte.[560]

Chile verwandelte sich in eine Art Experimentierfeld für den Monetarismus. Das gemischtwirtschaftliche System, das seit Jahrzehnten bestand, wurde durch eine extreme Marktwirtschaft ersetzt. Die Postulate des Monetarismus wurden auf die gesamte Gesellschaft übertragen. Die Utopie, die das Militär zu verwirklichen suchte, war eine unter kapitalistischer Logik umgeformte Gesellschaft, in der Politik völlig irrelevant werden würde.[561] Das System sollte nach dem Grundsatz von Friedman umgestaltet werden, daß es nur dann Wohlstand gibt, wenn uneingeschränkte Bewegungsfrei-

[559]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.39, 40
[560]Vgl. Rivera, E.: Die chilenische Wirtschaftspolitik und die Umwandlung der Ökonomie unter der Militärregierung 1973-1980. In: Caldéron, H.; Ensigna, J.; Rivera, E.: Der Monetarismus an der Macht. Hamburg 1981, S.66
[561]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.3

heit der Marktkräfte besteht. Eine Verzerrung entsteht durch den Staat, weshalb dieser auch nur die Rahmenbedingungen gewährleisten sollte.[562] Den Technokraten wurde freie Hand gelassen. Derartig einschneidende Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft waren nur im Rahmen eines repressiv-autoritären Systems denkbar.[563]

Der wachsende Einfluß der „Chicago Boys“ in der Regierung und in rechten Organisationen und Unternehmerkreisen stand in direktem Zusammenhang zu ihrer Fähigkeit, mit der Wirtschaftskrise fertig zu werden und Wachstum zu erzeugen. Die Unterstützer der Militärregierung waren sich ebenfalls darüber im Klaren, daß die Neoliberalen auf die Unterstützung des internationalen Finanzsystems zählen konnten.[564]

Das Pinochet-Regime schuf durch die Wirtschaftspolitik der ersten Regierungsjahre die Voraussetzungen dafür, daß die später umgesetzte Rentenreform akut notwendig erschien. Der Deckungsgrad sank von fast 80 % der Erwerbsbevölkerung im Jahr 1975 auf knapp 63 % 1980. Allerdings ist der einzige Grund nicht in dem Anstieg der Arbeitslosigkeit zu sehen, da sich die Sozialversicherten auch bei den Beschäftigten verringerten. Die hohe Informalität des Arbeitsmarktes und die häufige Nichteinhaltung der Arbeitsgesetze waren eine weitere Erklärung für diese Situation.[565] Gleichzeitig wurden zur Reduzierung der Lohnnebenkosten die Beiträge zur Sozialversicherung gesenkt. Die Beitragsdeckung der Ausgaben der Sozialversicherungen ging in diesem Zeitraum von etwa 86 % auf circa 68 % zurück, und der Belastungsquotient stieg bis 1980 derart an, daß nur noch gut zwei Beitragszahler auf einen Rentner kamen.[566]

[562]Vgl. Rivera, E.: Die chilenische Wirtschaftspolitik und die Umwandlung der Ökonomie unter der Militärregierung 1973-1980. In: Caldéron, H.; Ensigna, J.; Rivera, E.: Der Monetarismus an der Macht. Hamburg 1981, S.62
[563]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.55
[564]Vgl. Silva, P.: Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. In: Journal of Latin America Studies 23, 1991, S.394
[565]Vgl. Arellano, J.P.: La seguridad social en Chile en los años 90. In: Coleción Estudios CIEPLAN 27, 1989, S.66

Die Rationalisierung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungssystems waren Aufgaben für die Militärregierung, z.B. hob sie den Unterschied zwischen Arbeitern und Angestellten auf.[567] Das System der Beamten und Bankangestellten blieb zunächst unverändert und das von Militär und Polizei war völlig von der Reform ausgeschlossen. Die 1979 in Kraft gesetzte Gesetzgebung eliminierte die größten Ungleichheiten wie die „perseguidora“[568] und standardisierte einige Ansprüche. Trotzdem bevorzugte das System die am besten organisierten und politisch einflußreichen Bevölkerungsteile.[569] Praktisch unterlagen alle versicherten Arbeitnehmer, die in irgendeiner Rentenkasse versichert waren, den gleichen Versicherungsbedingungen. Jedoch gab es erhebliche Unterschiede zwischen der Qualität und den Leistungen, die sie erhalten konnten.[570] Das alte Rentensystem hatte den Anspruch, solidarisch zu sein, aber die Verteilung der Auszahlungen, die dem Machtspiel ausgesetzt waren, wies eindeutig regressive Züge auf.[571] 1979 vereinigten die drei größten Kassen circa 94 % aller Mitglieder auf sich, während jede der 13 kleinsten Kassen weniger als 1.000 Mitglieder zählte.[572]

Das Rentenalter wurde einheitlich auf 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen festgelegt.[573] Durch diese Maßnahme erreichte man einen doppelten Finanzierungseffekt. Der Arbeitnehmer leistete über einen längeren Zeitraum einen Beitrag und damit stiegen die Einnahmen. Anderer-

[566]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.77

[567]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985. S.88, 89. Ruiz-Tagle, P.; Campero, G.: Legislación laboral y modelo economico. Santiago o.J., S.76

[568]Eine Pension für hochrangige Beamte, die ständig an das laufende Gehalt angepaßt wurde.

[569]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.161

[570]Vgl. Arellano, P.: Reformas a la sistema de seguridad social chileno. In: Mensaje (1980), H. 291, S. 410

[571]Vgl. Larrain A., L.: Sector previsión. In: Larroulet, C.V.: Soluciones privadas a problemas publicos. Santiago 1991, S.17

[572]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.11. Larrain A., L.: Sector previsión. In: Larroulet, C.V.: Soluciones privadas a problemas publicos. Santiago 1991, S.17

seits nahm er noch keine Leistungen in Anspruch und damit sanken die Ausgaben. Für die Sozialversicherungen bedeutete das eine enorme Ersparnis.[574]

Über den gesamten Zeitraum wurde nicht mehr die Rentenhöhe von 1970 erreicht. Durchschnittlich ging die Kaufkraft der Renten zwischen 1973 und 1982 verglichen mit den Jahren 1969/1970 um 26% zurück, da die Renten in den Anfangsjahren nicht an die hohen Inflationsraten angepaßt wurden.[575] Die Anpassung erfolgte erst 1978.[576] Dennoch erhielten 1980 70 % der Rentner eine Rente unterhalb der festgelegten Mindestrente, die etwa 30 US$ entsprach.[577]

8.1.2 Die Reform der Rentenversicherung

8.1.2.1 Die Einführung der Reform

1980 führte die Regierung per Dekret Nr. 3500 (1980) eine private Zwangsversicherung für die Altersvorsorge ein.[578] Sie trat im Mai 1981 in Kraft.[579] Die Reform des chilenischen Alterssicherungssystems kann nicht unabhängig von der allgemeinen wirtschaftspolitischen Strategie der Militärregierung betrachtet werden, sondern sie steht im Zusammenhang mit

[573]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.89. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.168
[574]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.95
[575]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.90
[576]Vgl. Ruiz-Tagle, P.; Campero, G.: Legislación laboral y modelo economico. Santiago o.J., S.78
[577]Vgl. Larrain A., L.: Sector previsión. In: Larroulet, C.V.: Soluciones privadas a problemas publicos. Santiago 1991, S.23
[578]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.13
[579]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.15. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.16. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.87

der Politik der „sieben Modernisierungen“.[580] Die Umgestaltung der Wirtschaft war auf Subsidiarität des Staates[581], Förderung der Privatunternehmen und die Schaffung eines freien Marktes ohne staatliche Einmischung und Kontrolle ausgerichtet.[582] Die neue Sozialpolitik orientierte sich dabei an drei Hauptkriterien:[583] Sie sollte zur Chancengleichheit beitragen, die aktive Beteiligung der Begünstigten bei der Festlegung, Gestaltung und Durchführung der Programme fördern und die Erhöhung der Sozialausgaben mußte eine verbesserte Effizienz und Koordination zum Ziel haben. Durch die Reform sollte der Einzelne die Möglichkeit erhalten, sein Leben auch im Hinblick auf seine Altersversorgung mündiger zu gestalten.[584] Unter dem Slogan „estado minimo“ wurden staatliche Kompetenzen nicht nur im Wirtschaftsbereich, sondern auch im Sozialbereich abgebaut.[585] Dem Staat fiel somit in diesem Bereich nur noch eine untergeordnete Rolle zu.

Das größte Hindernis für die chilenische Wirtschaftsentwicklung sahen die Wirtschaftsexperten der Regierung aber in der geringen Sparquote als Folge des unterentwickelten heimischen Kapitalmarktes. In diesem Kon-

[580]Modernisiert werden sollten sieben zentrale Gebiete: Die Arbeitsgesetzgebung, die Rentenversicherung, die Krankenversicherung, das Schulwesen, das Justizwesen, die Landwirtschaft und die Regionalverwaltung. Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.98. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.103. García, L.; Rivera, E.; Vega, J.E.: Chile. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.153, 154

[581]Subsidiarität im sozialpolitischen Bereich bedeutet, daß der Staat nur dann interveniert, wenn Individuen und Gruppen ihre Grundbedürfnisse nachweisbar nicht aus eigener Kraft befriedigen können.

[582]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.38

[583]Vgl. MIDEPLAN: Realidad y perspectivas de las economía chilena. Santiago de Chile 1990, S.5 ff. Rivera Urrutia, E.: Stabilisierung, Wachstum und Gerechtigkeit: Bilanz der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Ensigna, J.; Nolte, D. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1991, S.98. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Hamburg 1993, S.98

[584]Vgl. Piñera, J.: Auf dem Weg zum mündigen Bürger: Reform der Altersversorgung am Beispiel Chile. In: Rentenreform - Lehre von draußen. Anläßlich der Veranstaltung „Rentensystem: Solide Basis statt unsolider Versprechen“ des Frankfurter Instituts am 12. Mai 1997 im Übersee-Club. Hamburg 1997

text sollte die Reform der Rentenversicherung einen hohen Beitrag zur Entwicklung des Kapitalmarktes und somit für die Wirtschaft leisten.[586]

Man kann ohne Übertreibung sagen, daß die chilenische Rentenreform die auf der Welt durchgreifendste wirtschaftliche Reform der 80er Jahre war.[587] Das neoliberale Gedankengut aus Chicago beinhaltete zudem eine globale Vision, denn die Neoliberalen bezweckten nicht nur die Neuordnung der Wirtschaft, sondern auch die Übertragung der Prinzipien des Wirtschaftsmodells auf alle Sektoren und das gesamte soziale Leben.[588] Durch die Betonung der Notwendigkeit der „Technisierung" der Gesellschaft versuchte die Militärregierung die Bevölkerung davon zu überzeugen, daß die Demokratie unfähig sei, die Probleme des Landes zu lösen.[589]

Die Beibehaltung des Sozialversicherungssystems lehnten die neoliberalen Wirtschaftspolitiker der Militärregierung aus ideologischen Gründen ab, da sie das Solidaritätsprinzip als unrealistisch und Aufforderung zur Beitragshinterziehung ansahen.[590] Herkömmliche wohlfahrtsstaatliche Systeme wurden als überbeansprucht und überlastet beschrieben, weil die Regierung allzu oft dem Einfluß von Interessengruppen nachgegeben hätten. Die Finanzkrise des Rentensystems führten die Neoliberalen nicht zuletzt auch auf die Verfügbarkeit der Rentenkassen für populistische Praktiken zurück. Die Politiker hätten die Finanzkrise des Systems zu verantworten,

[585]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2. Hamburg 1994, S.301
[586]Vgl. Borzutzky,S.: Privatizing social security: Relevance of the Chilean experience. In: Midgley, J., Sherraden, M.: Alternatives to social security: an international inquiry. Westport 1997, S.79
[587]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.158
[588]Vgl. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.74. Castro Jiménez, M. et. al.: Los Seguros Privados en Chile: Evolución o Extinción de la Seguridad Social?. In: Seguridad Social, Nr. 173 (Oktober - Dezember) 1990, S. 78. Delano, M., Traslaviña, H.: La herencia de los Chicago Boys. Santiago 1989, S.17
[589]Vgl. Silva, P.: Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. In: Journal of Latin America Studies 23, 1991, S.386
[590]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.97

weil sie die Rentenkassen als wahlpolitische Verfügungsmasse für die Vergabe von Leistungsversprechen an gut organisierte Interessengruppen mißbraucht hätten.[591]

An dem alten System wurde vor allem die Stratifizierung, der fehlende Anpassungsmechanismus und das hohe Defizit kritisiert. Chile war jenes lateinamerikanische Land, das wohl die ausgeprägteste und extremste Form der Unterschiede innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit aufzuweisen hatte.[592] Die Lösung dieser Probleme sah man in einem privatisierten System auf Grundlage einer individuellen Kapitalisierung.[593] Allerdings verkannten die Befürworter dieser Umstrukturierung die Errungenschaften des alten Rentensystems vor allem hinsichtlich der Umverteilungsleistungen und des hohen Deckungsgrads. Damit ließen sie wichtige sozialpolitische Ziele außer acht.[594]

Entgegen einer geläufigen Vorstellung beinhalteten die Reformen in Chile nicht nur neoliberale Elemente. Sie schwankten vielmehr zwischen neoliberalen Empfehlungen nach Zielgruppenorientierung und Privatisierung des Sozialversicherungssystems und der neocepalinischen Strategie, die Wachstum und soziale Gerechtigkeit miteinander zu vereinbaren suchte. Auf einer Seite räumten die chilenischen Reformen dem Staat eine wichtige Stellung ein, die nicht unbedingt mit neoliberalen Kriterien vereinbar war, auf der anderen Seite brachen sie z.B. mit dem Leitbild der ILO, die im Rahmen der Einrichtung von Sozialversicherungssystemen den Schwerpunkt auf soziale Solidarität und Partizipation setzte.[595]

---

[591]Vgl. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.54

[592]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.37

[593]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.139

[594]Vgl. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.52

[595]Vgl. Nicolas, A.: Armut und peripherer Wohlfahrtsstaat: Das Beispiel Lateinamerika. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.266

Eingebettet in neoliberale Politik sollte sich staatliche Sozialpolitik auch weiterhin schwerpunktmäßig auf armutsorientierte Sozialhilfe oder soziale Abfederungsmaßnahmen konzentrieren, während das vormals staatliche Sozialversicherungssystem wie auch Teilbereiche des staatlichen Gesundheits- oder Bildungssystems dereguliert, dezentralisiert und privatisiert wurden. Die Sozialpolitik Chiles entsprach den von der Weltbank im Rahmen ihrer Strukturmaßnahmen empfohlenen sozialpolitischen Strategien.[596]

Das neue Rentengesetz sah einen schrittweisen Übergang von dem bisherigen Ein-Säulen- zu einem Drei-Säulen-System (vgl. Tab. 16) vor. Die klare Trennung der Umverteilungs- und Rentensparfunktion wurde durch die vollständige finanzielle Trennung zwischen der ersten und zweiten Rentensäule erreicht.[597]

[596]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2. Hamburg 1994, S.299

[597]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.159

Tab. 16: Das alte und neue Rentensystem Chiles[598]

Altes System (1924-1981, stufenweise Ablösung nach 1981)	
Einzige Säule	Umlagefinanziertes Festleistungssystem der staatlichen Rentenkassen mit unterschiedlichen Kosten und Leistungen.
Neues System (allmähliche Einführung seit 1981)	
Erste Säule (Umverteilung im Alter)	Einkommensbezogene Unterstützungsrente zugunsten von mittellosen alten Menschen, die nicht Mitglieder der zweiten Säule sind. Einkommensbezogene Mindestrentengarantie für mittellose alte Menschen, die Mitglieder der zweiten Säule sind.
Zweite Säule (Private Pflichtvorsorge für das Alter)	Feste Beitragssätze auf persönliche Rentenkonten (Kapitaldeckung). Rentenfondsverwalter und Versicherungsgesellschaften im Privatsektor. Strenge staatliche Regulierung und Überwachung. Staatliche Garantien für Pensionsvermögen und Renditen.
Dritte Säule (Freiwillige Altersvorsorge)	Steuerliche Anreize für ergänzendes freiwilliges Alterssicherungssparen.

[598]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.160

Die in dem alten System Versicherten durften einige ihrer erworbenen Rechte nur in einer Übergangsperiode beibehalten. Zusätzlich wurde eine 5-Jahres-Periode festgelegt (sie endete Mai 1986), um in das neue System zu wechseln. Ein starker Anreiz des neuen Systems waren die geringen Beitragssätze, kombiniert mit einer Kampagne, die die Mängel des alten Systems kritisierten und das neue System lobten.

Die Rentensysteme des Militärs und der Polizei blieben von der Reform jedoch ausgeschlossen.[599]

8.1.2.2 Verwaltung

Im Zuge der Privatisierung der chilenischen Rentenversicherung wurden 1981 die Administradoras de Fondos Previsionales (AFP) gegründet, deren Aufgabe die Anlage und Verwaltung der in den Alterskonten angesparten Mittel ist.[600] Die Angaben über die Anzahl der ersten AFPs schwankt zwischen 11 und 13. [601] Zur Gründung einer AFP berechtigt sind Aktiengesellschaften, Gewerkschaften, Verbände und Finanzinstitute außer Banken.[602] 1983 wurde das alte System geschlossen.[603] Die alte Verwaltung der Sozialversicherungen ist weiterhin für das alte System zuständig und

[599]Vgl. Ruiz-Tagle, P.; Campero, G.: Legislación laboral y modelo economico. Santiago o.J., S.81. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.23

[600]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.98

[601]Queisser geht von 13 AFPs aus, Sperrberg von 11 und Schmidt-Hebbel von 12. Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.98. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.59. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.171

[602]Vg. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.129, 130

[603]Vgl. Aparicio Valdes, I., Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.15

sammelt und veröffentlicht Daten des gesamten Sozialversicherungssystems.

In der Anfangsdekade blieb es weitgehend bei einer stagnierenden Zahl der AFPs. Während der Wirtschaftskrise 1982 mußten zwei dieser Gesellschaften Konkurs anmelden. Die AFPs wurden dann durch den Staat verwaltet, später reprivatisiert und an ausländische Unternehmen durch Schuldenhandel verkauft. Zwei der AFPs werden von Gewerkschaften/Berufsgenossenschaften verwaltet, neun von den größten Mischkonzernen, die in den 70er Jahren durch den Privatisierungsprozeß entstanden. Die Anzahl erreichte zwischen 1993 und 1994 mit 21 Fonds ihren Höchststand und ging dann 1998 infolge von Fusionen, Übernahmen und Schließungen auf zwölf Fonds zurück.[604]

Die Konzentration auf dem AFP-Markt ist hoch. 60 % aller Versicherten waren 1981 Mitglied bei den drei größten AFPs.[605] Der Konzentrationsprozeß hielt an. 1998 belief sich der Marktanteil der drei führenden AFPs nach der Anzahl der Mitglieder auf 70,3 % und nach dem Rentenfondsvermögen auf 60,7 %.[606]

Es gibt zwei Arten von AFPs: Offene und geschlossene. Bei den offenen AFPs kann jeder Mitglied werden, während die geschlossenen nur bestimmte Arbeitnehmer oder Berufsgruppen aufnehmen.[607]

Obwohl das neue System privat verwaltet ist, greift der Staat stark in die Tätigkeit der Fonds ein.[608] Er legt sowohl die Beitragshöhe als auch die

[604]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.171. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.59

[605]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.129

[606]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.171

[607]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.179

Arten der Leistung fest. Somit war die Privatisierung nur ein partieller Fortschritt, die wenig Raum für die freie Entfaltung der Marktkräfte ließ. Der Staat sicherte den Mitgliedern eine Reihe von Garantien zu, um das private System, vor allem nach den Konkursen von 1982, möglichst zu stabilisieren. Dazu gehörte, daß das neue System vom Staat mittels einer dafür gegründeten Instanz, der Superintendencia de AFP (SAFP) zugelassen und überwacht wird.[609] Die Geschäftstätigkeit der AFPs ist auf die Rentenprogramme (inklusive Sparprogramme auf freiwilliger Basis für die Mitglieder) beschränkt.[610]

Die Pensionsfonds müssen unabhängig vom eigenen Kapital der AFP angelegt werden. Die von den Gesellschaften verwalteten Fonds stellen ein unabhängiges und von dem Vermögen der Verwaltungsgesellschaften getrenntes Sondervermögen dar (Art.33 Abs.1 D.L.3500), das sich aus Beiträgen, Säumniszuschlägen etc., den Erträgen aus den Investitionen abzüglich der Bearbeitungsgebühren der Verwaltungsgesellschaften zusammensetzt (Art.33 Abs.2 D.L. 3500).[611] Diese Trennung garantiert den Schutz der Mitglieder bei einem Bankrott der AFP.[612] Im Fall des Konkurses leitet die SAFP den Fonds bis zur Übernahme von einer anderen AFP.

Jede AFP muß ein Startkapital vorweisen, das von der Anzahl der Versicherten abhängig ist. Das erforderliche Mindestkapital schwankt zwischen 5.000 und 20.000 UF[613]. AFPs mit mehr als 10.000 Mitgliedern müssen

[608]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.16
[609]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.16. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.170
[610]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.143
[611]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.46, 47
[612]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.24
[613]UF = Unidad de Fomenta, spezielle Währung des Sozialversicherungssystems, vgl. Kap. 8.1.2.1.5

ein Mindestkapital von 20.000 UF vorweisen.[614] Ursprünglich gab es nur einen Satz für das Mindestkapital in Höhe von 20.000 UF, aber dieser war zu hoch um einen Anreiz für Neugründungen von AFPs zu schaffen.[615] Die AFPs sind verantwortlich für einen vorgeschriebenen monatlichen Durchschnittsertrag. Sie müssen eine „Reserve der Ertragsschwankungen" einrichten, um eine eventuelle Lücke zu den erforderlichen Erträgen zu schließen. Zusätzlich ist eine zweite Reserve (encaje) in Höhe von 1 % des Pensionsfonds erforderlich. Falls beide Reserven nicht ausreichen, um den Minimalertrag abzudecken, muß der Staat die Differenz ausgleichen und die AFP auflösen.[616]

Die AFPs sind verpflichtet, den Mitgliedern vierteljährlich Berichte über das individuelle Konto zu senden und ihnen spezielle Informationen anzubieten.[617] Die Angaben darüber, wie oft die Mitglieder die AFP wechseln können, differieren. Sie schwanken zwischen beliebig oft bis alle fünf Monate einmal.[618]

8.1.2.3 Kosten

Insgesamt waren die Kosten für die Sozialversicherungen in Chile am höchsten in ganz Lateinamerika und der Karibik. Die Ausgaben stiegen ständig in den 60er Jahren, der Höhepunkt war 1971 mit 17,5% des BIP erreicht. 1975 lag der Anteil bei 9,3 %, danach war wieder ein ständiger Anstieg zu verzeichnen. Auch nach der Reform lagen sie 1982 noch bei

[614]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.13. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992, S.7, 8
[615]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.173
[616]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.25
[617]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.130
[618]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.130. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssys-

15,6 % und 1986 bei 13,1%.[619] Die Militärregierung gab Anfang der 80er Jahre insgesamt mehr als 21 % des BIPs für soziale Leistungen aus, mehr als jede andere Regierung in der Region. Über die Hälfte dieser Summe floß in Renten und Gesundheitsleistungen.[620]

Hinsichtlich der Kosten nach der Reform gibt es völlig widersprüchliche Aussagen. Ein Teil der Autoren geht davon aus, daß die Reform insbesondere die Verwaltungskosten erhöht hat. Ein anderer Teil geht von einer Senkung der Gesamtkosten aus.

Die Gründer der privaten Rentenversicherungen nahmen an, daß die Marktelemente (z.B. freier Aus- und Eintritt, Wettbewerb, freie Wahl der AFP durch die Versicherten), kombiniert mit staatlicher Aufsicht und Mindestgarantien, die Effizienz erhöhen und zu einem größeren Deckungsgrad der Bevölkerung, weniger Hinterziehung und Zahlungsverzögerung der Sozialversicherungsbeiträge, einer steigenden Anzahl der AFPs, sinkenden Verwaltungskosten und Kommissionen und maximalen Investitionserträge führen würde.[621]

Allerdings sollte das Gegenteil nicht zu sehr überraschen. Bereits in dem Klassiker „Social Insurance and Allied Services“ wurde von Beveridge 1942 auf „markedly lower costs of administration in most forms of State Insurance“ hingewiesen.[622] Gründe für die unterschiedlichen Kosten des privaten und des staatlichen Systems sind darin zu sehen, daß bei einem einzigen staatlichen System Größenvorteile und bei einem privaten Sys-

tems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.161

[619]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.126, 127. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.22

[620]Vgl. MacGreevey, W.P.: Social security in Latin America: issues and options for the World Bank. Washington 1990, S.2

[621]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.128, 129. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.23

[622]Vgl. Diamond, P.: Proposals to restructure social security. In: Journal of Economic Perspectives, Vol.10, Nr.3, 1996, S.76. Diamond, P.: An economist perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.215

tem Kosten durch den Wettbewerb in Form von Werbung und Verkaufspersonal entstehen. Zudem reagiert die Nachfrage auf den Märkten weniger sensibel auf Preisveränderungen als bei idealen Wettbewerbsmärkten.[623]

FESCOL nimmt beispielsweise für die private Rentenversicherung gestiegene Verwaltungskosten an. Die administrativen Kosten setzen sich sowohl aus den Verwaltungskosten für die Kapitalakkumulation als auch aus den Kosten für die Invalidenrente, die Lebensversicherung und Annuitäten zusammen. Die AFPs und Versicherungsgesellschaften kassieren annähernd 2 % nominal für ihre Dienstleistungen.[624] Valdes-Prieto ermittelte 1994 die administrativen Kosten und kam dabei auf einen Durchschnitt von 89,10 US$ pro effektivem Versicherten. Dies entspricht 2,94% des durchschnittlichen versteuerbaren Einkommens.[625]

Andererseits gibt es Schätzungen, daß sich die Kosten eines Versicherten in konstanten Pesos von 1982 bis 1986 halbiert haben. [626] Wieder andere Schätzungen gehen davon aus, daß 25 % der Einnahmen für Betriebskosten verwendet werden.

Allgemein läßt sich sagen, daß die Angaben über die Betriebskosten der AFPs fragmentarisch und widersprüchlich sind und die Messung und der Vergleich der Effizienz beider Systeme somit praktisch unmöglich machen. Es gibt keine einheitlichen, präzisen Daten für das gesamte System.[627] Vermutet wird, daß sich die Kosten des gesamten Systems verdoppelt

[623]Vgl. Diamond, P.: Proposals to restructure social security. In: Journal of Economic Perspectives, Vol.10, Nr.3, 1996, S.77, 78. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Regímenes pensionales. Bogotá 1992, S. 51,52
[624]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.7
[625]Vgl. Diamond, P.: Proposals to restructure social security. In: Journal of Economic Perspectives, Vol.10, Nr.3, 1996, S.76
[626]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.53
[627]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.127, 128

haben, da zwei Systeme in Kraft sind. Derzeit werden die jährlichen Kosten der AFPs auf 0,5 - 1 % des BIP geschätzt.[628]

Zwischen 1982 und 1987 stiegen die staatlichen Ausgaben im Bereich der Altersversorgung. 1983 bezahlte der Staat mehr als den doppelten Betrag zur Verwaltung des Systems als 1980.[629] Jedoch ist dies nicht auf steigende Rentenzahlungen zurückzuführen, sondern der Staat mußte anhaltend hohe Transferleistungen an das privatisierte System leisten.[630] Die staatlichen Überweisungen an das private Rentenversicherungssystem wurden 1990 auf 6 % des BIP geschätzt.

Der Staat leistet Beiträge zum System in Form von staatlichen Schuldscheinen und Mindestrenten. Außerdem finanziert er das Defizit der öffentlichen Rentenkasse, leistet öffentliche Beihilfen bei Renten, Arbeitslosenunterstützung, Familienunterstützung, Gesundheitsvorsorge für Arme. Für das private Sozialversicherungssystem besteht langfristig ein finanzielles Abkommen in Form ständiger Zuschüsse.[631] Das Defizit des alten Systems wird größtenteils durch den Überschuß des neuen Systems, durch Regierungsanleihen und andere indirekte Transfers finanziert.[632] 1987 erbrachten die AFPs zu wenig Überschuß und die Differenz wurde vom Sozialbudget des Staates auf Kosten anderer Sozialausgaben ausgeglichen.[633]

Folglich spiegeln sich die Finanzierungskosten der Rentenreform in zwei Defizitkomponenten wider. Bei der einen handelt es sich um das soge-

[628]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.5
[629]Vgl. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.169
[630]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2. Hamburg 1994, S.300
[631]Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.22
[632]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.17
[633]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.17

nannte operationale Defizit, das infolge der Auszahlungen der Renten an Rentenempfänger des auslaufenden Umlageverfahrens entsteht. Die zweite Komponente ist das sogenannte Anerkennungsdefizit, das durch die Ansprüche der Arbeitnehmer entsteht, die vor ihrem Übertritt in das neue System im Umlageverfahren Beiträge entrichtet hatten. Jeder ehemalige Beitragszahler des Umlageverfahrens, der dem neuen System beigetreten ist, erhält vom Staat einen sogenannten Bono, der bei Eintritt in den Ruhestand fällig wird.[634]

Finanziert wird das Defizit der Sozialversicherung aus verschiedenen Quellen: Steuer- und Beitragserhöhungen, Einsparungen an anderer Stelle des Staatshaushaltes, Verkauf von Aktiva der Rentenkassen sowie Verschuldung.[635] In Chile wurden die Übergangskosten durch Verschuldung - den Bono de Reconocimiento - bezahlt.[636] Die Kosten der Bonos de Reconocimiento müssen zu den Gesamtkosten addiert werden. Der Bono de Reconocimiento, der an die Arbeitnehmer ausbezahlt wird, die vom alten in das neue System wechselten, stellt eine enorme und in der Übergangszeit für den Staat wachsende Belastung dar.[637] Der Bono ist eine Zahlung, der die Anzahl an Jahren repräsentiert, die ein Versicherter Beiträge an das alte System bezahlt hat. Er wird bei Berentung, Invalidität oder Tod wirksam.[638]

Die impliziten Schulden des Umlageverfahrens sind massiv. In Chile werden sie auf 80 % des BIP geschätzt.[639] Wenn erwerbstätige Beitragszahler

[634]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.166
[635]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.101
[636]Vgl. Diamond, P.: An economist perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.220
[637]Vgl. Castro Jiménez, M. et. al.: Los Seguros Privados en Chile: Evolución o Extinción de la Seguridad Social?. In: Seguridad Social, Nr. 173 (Oktober - Dezember) 1990, S. 95
[638]Vgl. Borzutzky,S.: Privatizing social security: Relevance of the Chilean experience. In: Midgley, J., Sherraden, M.: Alternatives to social security: an international inquiry. Westport 1997, S.85
[639]Vgl. Reisen, H.: Liberalizing foreign investment by pension funds. OECD Technical Paper No. 120. Paris 1997, S.21

vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren wechseln, entgehen dem Staat Beitragszahlungen, während er weiterhin zwei Arten von Renten finanzieren muß: die Renten der bereits im Ruhestand stehenden Rentner sowie den Restbetrag künftiger Renten aufgrund der bisher im Umlageverfahren eingezahlten Beiträge der übergewechselten Arbeitnehmer. Dies macht klar, daß ein Umlageverfahren durch die Leistungsversprechungen eine Staatsschuld aufbaut.[640]

Ein sich über ein halbes Jahrhundert erstreckender Übergang von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung hat zwei Vorteile: In administrativer Hinsicht ist die Umsetzung leichter, und die Kosten für die Finanzierung der Reform lassen sich über 50 oder mehr Jahre strecken.[641] Das Defizit im öffentlichen Sektor wird noch weitere 20 Jahre bestehen. Andere Schätzungen gehen von einem Defizit bis zum Jahr 2030 aus. Zwischen 1995 und 2000 wird es auf 4,5% des BIP geschätzt. [642][643] Die Beitragszahlungen sind voraussichtlich 2038 beendet, die letzte Auszahlung erfolgt 2050.[644] Währenddessen wird es wachsende Defizite in der Höhe hervorrufen, wie die Anzahl der pensionierten Mitglieder im Verhältnis zu den arbeitenden steigt.[645]

Das hohe Defizit und die fortdauernden Zahlungen der Regierung an das Sozialversicherungssystem widersprachen der ursprünglichen Behauptung der Regierung, daß die Privatisierung des Sozialversicherungssys-

[640]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.165

[641]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.164

[642]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Regímenes pensionales. Bogotá 1992, S.54.

[643]Andere Autoren schätzen, daß durch diese Transferleistungen bei gleichzeitig sinkenden Beitragszahlern und fortbestehenden Rentenansprüchen und -zahlungen sich das Defizit der staatlichen Rentenkassen drastisch erhöht. Es wird bis 2005 auf jährlich 3,5 - 4 % des BIP geschätzt. Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2. Hamburg 1994, S.307

[644]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.128

tems die großen fiskalischen Probleme lösen würde. Diese Tatsache führt zu der Schlußfolgerung, daß die Privatisierung eher ideologisch bedingt war.[646]

8.1.2.4 Investitionen

Die Investitions- bzw. Geldanlagemöglichkeiten der AFPs sind nur im Prinzip frei wählbar, sie bewegen sich innerhalb eines Rahmens, den die eigens dafür gegründete, dem Arbeitsministerium zugeordnete Zulassungs- und Aufsichtsbehörde SAFP vorgibt. Es gibt aber nur Höchstgrenzen und keine Mindestgrenzen.[647] Die Entscheidung über Investitionen innerhalb dieses Rahmens treffen die AFPs.[648]

1985 wurde die Comisión Clasificado de Riesgos (Kommission zur Risikoklassifizierung) gegründet. Sie ist dafür zuständig, die Investitionsvorschläge der Versicherungsgesellschaften zu billigen, zu modifizieren oder zurückzuweisen. Sie besteht aus drei Verwaltungseinheiten - der SAFP, den Finanzinstituten und den Versicherungsgesellschaften.[649] Die Kommission ermittelt das Risiko verschiedener Geldanlagemöglichkeiten und bestimmt dann, welche Anlagemöglichkeiten bis zu welcher Gesamthöhe von den AFPs realisiert werden dürfen.[650] Die Instrumente können abhän-

[645]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.17

[646]Vgl. Borzutzky,S.: Privatizing social security: Relevance of the Chilean experience. In: Midgley, J., Sherraden, M.: Alternatives to social security: an international inquiry, Westport 1997. S.85

[647]Vgl. Bustos Castillo, R.: Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile. Comments. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.3, S.409. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992, S.10

[648]Vgl. Piñera, J.: Empowering workers: the privatization of social security in Chile. Anläßlich des Mont Pelerin Society regional meeting in Cancun, Mexiko, 17. Januar 1996

[649]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.174

[650]Vgl. Dabrowski, M.: Institutionen der Sozialen Sicherheit in Chile - eine wirtschaftsethische Analyse. Arbeitshefte des Lateinamerikanischen Zentrums Nr. 32 (1996), Münster 1996, S.16. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992, S.10, 11

gig vom Risiko in fünf Kategorien eingeteilt werden (A bis E). A gilt als geringstes Risiko. Alle staatlichen Papiere gehören der Risikokategorie A an. Die Klassifizierung wird mindestens monatlich vorgenommen.[651]

Für die Investitionen gelten zwei grundsätzliche Regeln: sicher und trotzdem profitabel.[652] Vorgeschrieben werden Investitionen in Anlagen mit geringem Risiko, vor allem in Staatspapieren und Wertpapiere von Banken. Ganz allgemein sollen Rentenfonds nur in börsenfähige Vermögenswerte und in Wertpapiere, die nicht auf spezielle Investoren beschränkt sind, investieren und nicht an Kunden direkt verliehen werden.[653]

Bis Mitte der 80er Jahre waren die Investitionen größtenteils auf Staatsanleihen, Bankeinlagen und Hypothekenschulden beschränkt. Anlagen in Aktien sind seit 1986 zulässig. Danach wurde das Portfolio der Fonds stärker diversifiziert.[654] Zehn Jahre nach der Einführung der privaten Rentenfonds wurden Investitionen in ausländische Anlagen zugelassen.[655] Auch die Zentralbank, zunächst Teil der Regierung und seit der letzten Phase des Pinochet-Regimes formal unabhängig, wirkt auf die Festsetzung der Höchstgrenzen für die jeweilige Anlageform ein. Bei einer Geldanlage im Ausland ist die Zentralbank für die Überwachung zuständig.[656] 1998 bestanden die durchschnittlichen Portefeuilles der Pensionsfonds größtenteils aus Staatspapieren (d.h. Zentralbankschulden mit 41,4 %),

[651]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.175
[652]Vgl. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992, S.10
[653]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.175
[654]Vgl. CEPAL: Reformas a los sistemas de pensiones en America Latina. Santiago 1995, S.50. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.100. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.80
[655]Vgl. Reisen, H.: Liberalizing foreign investment by pension funds. OECD Technical Paper No. 120. Paris 1997, S.9
[656]Vgl. Dabrowski, M.: Institutionen der Sozialen Sicherheit in Chile - eine wirtschaftsethische Analyse. Arbeitshefte des Lateinamerikanischen Zentrums Nr. 32 (1996). Münster 1996, S.16. CEPAL: Reformas a los sistemas de pensiones en America Latina. Santiago 1995, S.47

Bankeinlagen (14,1 %) und Hypothekenschulden (16,3 %). Die Auslandsinvestitionen erhöhten sich auf 3,9 %.[657]

AFPs unterliegen Vorschriften sowohl über eine Mindestrendite als auch - erstaunlicherweise - eine Maximalrendite.[658] Wird die Mindestrendite nicht erreicht, gleicht der Staat die Differenz durch Subventionen aus und veranlaßt gleichzeitig die Auflösung der Gesellschaft.[659] Wenn aber alle Rentenfonds einen großen Teil ihres Wertes verlieren, sind die Renten davon direkt betroffen. Die staatliche Garantie bezieht sich nur auf eine relative Mindestrentabilität, die keine Auswirkung hat, wenn alle Fonds gleichzeitig an Wert verlieren.[660] Wird die Maximalrendite überschritten, müssen Erträge in einen Rückstellungsfonds eingezahlt werden. Dadurch soll kurzfristiges spekulatives Verhalten der AFPs vermieden werden.[661]

Trotz staatlicher Regulierung lag die Rendite zwischen 1981 und 1991 bei insgesamt 13 %. Im Verhältnis dazu wurde im staatlichen System eine Rendite von 5 % zwischen 1981 und 1987 berechnet.[662][663] Die reale Rendite des Systems lag damit höher als die Wachstumsrate des BIP im gleichen Zeitraum.[664] Allerdings gibt es keine Garantie für eine dauerhaft hohe

[657]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.171,172

[658]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.163. CEPAL: Reformas a los sistemas de pensiones en America Latina. Santiago 1995, S.47

[659]Vgl. Stahl, K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.45

[660]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.23

[661]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.163

[662]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.18

[663]Die realen jährlichen Investitionserträge sind bei verschiedenen Autoren widersprüchlich. Mesa-Lago (1994, S.124) gibt sie für den Zeitraum 1981-1991 mit durchschnittlich 14 % an, Queisser (1993, S.100) mit 14,6 %.

[664]Vgl. CEPAL: Reformas a los sistemas de pensiones en America Latina. Santiago 1995, S.50

Rendite - wie auch die 90er Jahre bewiesen.[665] Insgesamt verzeichneten die Pensionsfonds zwischen 1981 und 1994 dennoch sehr hohe reale Renditen, die jedoch im Überblick stark schwankten. Im Vergleich lagen sie zwischen 1981 und 1994 bei 13,8 % bzw. zwischen 1981 und 1998 bei 11,0 %[666], aber zwischen 1995 und 1998 waren die Pensionsfondsrenditen durchschnittlich nur knapp positiv. Zwei Jahre lang wurden sogar negative Realrenditen ausgewiesen. Dies war ein Spiegelbild des starken Wachstumsrückgangs infolge der internationalen Finanzkrise.[667]

8.1.2.5 Leistungen

Vor allem junge Leute wechselten zu dem neuen System. Für die älteren Bevölkerungsgruppen war die Entscheidung nicht so einfach, weil sie noch die großzügigen Rentenleistungen des alten Systems ausnutzen können.[668]

Mitgliedern des alten Systems wurde eine Frist von fünf Jahren gesetzt, um sich zu entscheiden, ob sie zu der privaten Rentenversicherung wechseln wollen. Ihnen wurden Anerkennungszertifikate (Bonos de Reconocimiento) angeboten, um ihre vorher eingezahlten Beiträge zu kompensieren.[669] Die Bonos bemessen sich großzügig an der Höhe der bis zum Wechsel eingezahlten Beiträge (zugrunde gelegt wird eine fiktive Einkommensersatzrate von 80 Prozent), sie werden der Inflation angepaßt und jährlich mit 4 % verzinst. Für die Kalkulation des Bonos sind die An-

[665]Vgl. Aparicio Valdes, I; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.17
[666]Queisser geht im selben Zeitraum von 12 % aus. Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.65
[667]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.172
[668]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.178
[669]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.7

zahl der Beitragsjahre und die Einkünfte der letzten 12 Monate vor dem 30. Juni 1979 ausschlaggebend. [670] 1987 wurde noch ein zusätzlicher multiplikativer Faktor eingeführt, da man die Lebenserwartung zunächst unterschätzte.[671][672] Voraussetzung für den Bono de Reconocimiento ist, daß fünf Jahre vor der Veröffentlichung des D.L. 3500 mindestens 12 Beiträge zur Rentenversicherung geleistet wurden.[673] Der Gegenwert der Bonos wird auf das persönliche Konto des Versicherten eingezahlt und ist bei Renteneintritt fällig.[674] Mit 35 Beitragsjahren kann so eine Rente in Höhe von 80 % des Gehalts finanziert werden. Mit weniger Beitragsjahren verringert sie sich proportional.

Die Höhe der Renten hängt vom Bono der Reconocimiento, dem gesparten Kapital und den Renditen ab, abzüglich der Kommissionen für die Verwaltung.[675] Die Rente im privaten System berechnet sich nach dem Äquivalenzprinzip, d.h. die Leistungen der Rentenversicherung setzen sich aus den eingezahlten Beiträgen und den akkumulierten Zinsen zusammen.[676] Zusätzlich spielt die Lebenserwartung des Versicherten eine Rolle.[677] Für jeden Versicherten wird ein individuelles Konto geführt, dessen Kontostand jederzeit nachvollzogen werden kann. Die investierten Gelder bleiben dabei Eigentum des Versicherten und werden getrennt vom Ei-

[670]Vgl. Mackenzie, G.A.: Reform der Rentensysteme in Lateinamerika. In: Finanzierung & Entwicklung (32) 1995, Nr. 1, S.12
[671]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.14
[672]Berechnung des Bonos: Grundlage ist 80 % der Summe der letzten 12 Monatsbeiträge, die vor dem 30.6.79 geleistet wurden. Dieser Betrag ist mit einem Quotienten zu multiplizieren, der sich aus der Division der Zahl der Beitragsjahre durch 35 ergibt. Dieser Quotient darf höchstens bei eins liegen, sonst wird er gekürzt. Das Produkt ist mit 10,35 (Männer) bzw. 11,36 (Frauen) zu multiplizieren. Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.41, 42
[673]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.41
[674]Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997, S.131
[675]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.15. Mackenzie, G.A.: Reform der Rentensysteme in Lateinamerika. In: Finanzierung & Entwicklung (32) 1995, Nr. 1, S.12. Arellano, J.P.: Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. Santiago 1985, S.141
[676]Vgl. Neuberger, C.: Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar? In: Dürr, E.(Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bern, Stuttgart 1991, S.302
[677]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.339

genkapital der AFP ausgewiesen.[678] Während die Leistungen theoretisch die Kapitalisierungsgewinne der Beiträge widerspiegeln sollten, zwang der Staat die privaten Rentenversicherungsanstalten aber, daß die Rente nicht unter einen fixen Satz der vorherigen Einkommen des Arbeitnehmers fallen dürfen.[679]

Das Rentenzugangsalter wurde bereits 1979 für beide Rentensysteme auf 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen festgelegt.[680] Die Renten für Frauen sind im neuen System somit geringer als für Männer, da sie ein niedrigeres Rentenalter und eine längere Lebenserwartung haben und die Leistungen sich nach der Höhe der eingezahlten Beiträge bemessen.[681] Von der Rente profitierten nicht alle Leistungsempfänger in gleichem Umfang. Die Erwerbstätigen mit hohen Einkommen erhielten eine Rente, die um 40 % höher lag als die Bezieher geringer Einkommen. Die verheirateten Männer und Frauen erhielten Renten, die 30 % geringer waren als die der ledigen Männer.[682]

Für die Auszahlung der Rente kann der Versicherte bei Erreichen des Rentenalters zwischen drei Optionen wählen. Zum einen die Version des „retiro programado“, wo zwischen der Versicherungsgesellschaft und dem Rentner jeweils für ein Jahr im voraus eine monatliche Rente vereinbart wird, deren Höhe sich nach dem akkumulierten Kapital sowie der subjektiven Lebenserwartung richtet. Der Versicherte erwirbt Besitzrechte an dem Fonds und kann seine Entscheidung jederzeit revidieren. Zum anderen

[678]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.79, 80. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.171

[679]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.16

[680]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.99. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.4

[681]Vgl. Ruiz-Tagle, P.; Campero, G.: Legislación laboral y modelo economico. Santiago o.J., S.84

kann die Form der Leibrente vereinbart werden. Die Versicherung wird Eigentümer des akkumulierten Pensionsfonds (welcher von der AFP transferiert wird) und garantiert eine festgelegte monatliche Rente für den Versicherten und die Hinterbliebenen. Die Entscheidung des Versicherten ist unwiderrufbar. Seit einigen Jahren ist auch die Kombination der „retiro programado" mit der späteren Zahlung einer Leibrente möglich.[683]

Das gesamte Sozialversicherungssystem wird mit speziellem Geld, einer eigenen Währung (Unidad de Fomento- UF), bezahlt, das monatlich an die Inflationsrate angepaßt wird und somit einen konstanten Wert behält. Alle Leistungen (inklusive Renten), individuelle Konten und Investitionserträge werden in UF berechnet. [684]

Für jene, die die Mindestbeitragszeit von 20 Jahren erreichen und deren Rente jedoch eine bestimmte Grenze unterschreitet, zahlt der Staat einen Zuschuß zum Erreichen der Mindestrente.[685] Die Mindestrente ist staatlich garantiert.[686] Sie wird mit dem Umlageverfahren finanziert. Außer durch die Mindestrente besteht kein Solidaritätsprinzip im privaten System.[687] Die Mindestrente beläuft sich auf 85 % des Mindestlohnes (bei ü-

[682]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.7

[683]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.80. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.17, 18. Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.14, 15. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.4

[684]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.121. Myers, R.J.: Social security reform in Chile. Two Views. An actuary´s perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.210

[685]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.80. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.172

[686]Vgl. Ruiz-Tagle, P.; Campero, G.: Legislación laboral y modelo economico. Santiago o.J., S.82. Aparicio Valdes, l; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.15

[687]Vgl. Minkner-Bünjer, M.: Armut und Verteilung: Herausforderung in Chile zum Jahr 2000. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, 10 (1993), 23, S.73

ber 70jährigen auf 90 %).[688] 1998 lag sie bei rund US$ 126 pro Monat bzw. 26 % des durchschnittlichen besteuerbaren Monatseinkommens.[689] Die Mindestrente ist nicht indexiert, allerdings wird sie von Zeit zu Zeit von der Regierung angepaßt.[690]

Außerdem bietet der Staat für die Bedürftigen, die nicht versichert sind oder deren Anzahl an Beitragsjahren nicht ausreicht für die Mindestrente, eine Beihilfenrente, die 50 % der Mindestrente beträgt.[691] Diese belief sich auf etwa US$ 65 pro Monat bzw. 12 % des durchschnittlichen versteuerbaren Monatseinkommens im Jahr 1998. [692]

Arbeitnehmer ab 55 Jahren mit 10 Jahren Beitragszahlung sind allerdings berechtigt, früher in Rente zu gehen. Die Leistungen müssen dabei mindestens 50 % des Durchschnittseinkommens der letzten zehn Jahre oder 110 % der Mindestrente betragen.[693] Für die Gewährung und Berechnung wird die Verrichtung von körperlich besonders schweren Arbeiten angerechnet.[694]

Die dritte Säule des Rentensystems besteht aus freiwilliger Spartätigkeit (vgl. Tab. 16). Für diese gibt es zwei Arten von Steueranreizen. Bei der ersten Kategorie handelt es sich um freiwillige Zusatzbeiträge, die zusammen mit dem Pflichtbeitrag der zweiten Säule angelegt werden. Diese

[688]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.172. Myers, R.J.: Social security reform in Chile. Two Views. An actuary´s perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.211

[689]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.159, 160

[690]Vgl. Diamond, P.: An economist perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.215

[691]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.173

[692]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.159, 160

[693]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.4. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.24

[694]Vgl. Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.57

zusätzlichen Rentenersparnisse werden steuerlich genauso wie die Pflichtbeiträge behandelt, d.h. sowohl die Beiträge als auch die Rendite bleiben einkommensteuerfrei, während die ausgezahlten Rentenleistungen wie alle Einkommensarten besteuert werden. In der zweiten Kategorie handelt es sich um freiwillige Beiträge, die auf einem separaten Privatkonto angelegt werden, das bei einer individuell gewählten AFP unterhalten wird. In diesem Fall ist nicht der Kapitalbetrag, sondern nur die Rendite steuerfrei. Von diesem zweiten Konto können jedoch jederzeit Gelder abgehoben werden. Aus diesem Grunde bildet diese Kategorie einen allgemeinen Sparanreiz, nicht ausschließlich einen Anreiz zum Rentensparen, obwohl dieses Konto von einer AFP verwaltet wird.[695]

Die Schätzungen des zukünftigen Rentenniveaus variieren. Bei der Annahme einer Verzinsung von 5 % und einem konservativen Blick auf die Durchschnittserträge von 14 % zwischen 1981 und 1991 kalkuliert ein chilenisches Forschungsinstitut die Höhe der Renten auf 80 - 86 % bei Männern und 53 - 56 % bei Frauen im Verhältnis zum Durchschnittsverdienst. Die ILO unterstellt eine Verzinsung von 3 % und berechnet damit eine Rentenhöhe von nur 44 % bei Männern.[696] Allerdings stellte das regierungsunabhängige Forschungsinstitut PET fest, daß Mitte der 90er Jahre nur 61 % der Lohnabhängigen in der Lage waren, genügend hohe Einzahlungen in die AFP zu leisten, um bis zum Renteneintritt das Mindestkapital von damals US$ 9.100 angespart zu haben.[697]

Die privaten Renten liegen durchschnittlich 43 % höher als die staatlichen.[698] Ein Vergleich der Rentenhöhe ist jedoch wegen der unterschiedlichen Personenkreise so gut wie unmöglich. Zudem ist die Höhe der Renten für die jetzige Rentnergeneration noch in erster Linie durch ihre Beiträ-

[695]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.162
[696]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.122
[697]Vgl. Römpczyk, E.: Chile - Modell auf Ton. Unkel, Bad Honnef 1994, S.165

ge zum alten System bestimmt, die beim Wechsel des Systems durch die mit 4 % real verzinsten Anerkennungsscheine auf das neue System übertragen wurden.[699] Dabei wird auch nicht beachtet, daß das Rentenalter inzwischen viel höher ist und daß viele Dienstleistungen, die das alte System anbot, abgeschafft wurden.[700] Außerdem muß berücksichtigt werden, daß vor allem Bezieher höherer Einkommen in dem neuen System versichert sind.[701]

Die Entwicklung der Rendite der AFP von etwa 13 % ist als außerordentlich positiv anzusehen, aber wenn die Rendite sinkt, wird sich das negativ auf die zukünftigen Renten auswirken. Bisher wurde ein Teil des Kapitals zu Vorzugsbedingungen in Beteiligungen privatisierter Staatsbetriebe investiert. Diese Investitionsmöglichkeiten verlieren mit dem Abschluß der Privatisierung zunehmend an Bedeutung. Ebenfalls wirkt sich die Attraktivität Chiles für Auslandskapital und dem damit verbundenen Überfluß an Kapital nachteilig auf profitable Anlagemöglichkeiten für Rentenfonds aus.[702] Da sich die Zinssätze auf dem chilenischen Kapitalmarkt angesichts der Öffnung der Märkte mittelfristig dem internationalen Zinsniveau anpassen dürften, werden Kalkulationen mit einem Realzins von drei bis fünf Prozent durchaus realistisch. Auf lange Sicht wird das neue System nur dann höhere Renten als das herkömmliche gewährleisten können, wenn die Zinssätze höher liegen als die Wachstumsraten der Gesamtwirtschaft bzw. die durchschnittlichen Lohnzuwächse.[703]

---

[698]Vgl. Stahl, K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.47

[699]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.82. CEPAL: Reformas a los sistemas de pensiones en America Latina. Santiago 1995, S.44

[700]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.17, 18

[701]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.18

[702]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2. Hamburg 1994, S.307

[703]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.82

8.1.2.6 Gebühren/Beiträge

Die Einführung der Sozialversicherungsreform hatte eine Anzahl wichtiger sofortiger Auswirkungen. Durch das neue Gesetz wurden alle Ausnahmen abgeschafft und die frühzeitige Berentung wurde strikt beschränkt, wodurch die Beiträge sinken konnten.[704] Der Beitragssatz für die Alterssicherung liegt für alle Arbeitnehmer bei einheitlich 10 % des Einkommens und wird bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze berechnet.[705] Zusätzlich kann noch ein freiwilliger Beitrag in Höhe von 10 % des Einkommens eingezahlt werden.[706] Die Beiträge werden ausschließlich von den Arbeitnehmern eingezahlt, auf individuellen Konten angespart und verzinst. Die Arbeitgeberbeiträge für Renten sind seit 1980 abgeschafft.

Im Vergleich zum alten System, in dem die Arbeitnehmerbeiträge inzwischen auf etwa 20 % gestiegen waren, ist die Beitragshöhe im neuen System mit 10 % erheblich niedriger. Da parallel die Löhne um 17 % erhöht wurden - 10 % zur Zahlung des Rentenversicherungsbeitrags und 7 % für die Krankenversicherung - ergab sich für jene, die dem neuen System beitraten, eine beachtliche Erhöhung der Nettoeinkünfte.[707] Die Arbeitgeber sind verpflichtet, die Beiträge von Löhnen und Gehältern abzuziehen und bei der jeweiligen AFP einzuzahlen.[708]

---

[704]Vgl. Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987, S.105

[705]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.46. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.3. Vgl. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1982, S.4

[706]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.13

[707]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.81. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.17. Myers, R.J.: Social security reform in Chile. Two Views. An actuary´s perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.211. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.25

[708]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.99

Das gesetzliche private Rentenversicherungssystem ist auf freiwilliger Basis auch für Selbständige zugänglich. Die Beitragshöhe der Versicherten ist ebenfalls auf 10 % des Einkommens festgelegt.[709]

Die AFPs finanzieren sich größtenteils durch die Erhebung von Gebühren für die Kontenverwaltung.[710] Der Versicherte bezahlt der AFP eine Kommission, die aus einer fixen Summe (abgeleitet von 10 % für die Altersrente) und einem variablen Prozentsatz (abgeleitet vom Beitrag zur Erwerbsunfähigkeits-/Hinterbliebenenabdeckung) besteht.[711] Die variable Kommission deckt circa 70 % der Kosten der Versicherungen, die fixe die restlichen 30 %.[712] 1987 wurde die prozentuale Kommission der AFP gekürzt. Der gesamte obligatorische Beitrag für Renten liegt somit zwischen 12,5 und 13,7%.[713] Die fixe Kommission hat einen regressiven Effekt, weil sie bei Versicherten mit geringem Einkommen proportional höher ist. Dieser Punkt wird stark kritisiert.

Nach den für den Zeitraum 1991 bis 1997 vorliegenden Daten lagen die Gebühren für die Vermögensverwaltung bei 1,9 %, so daß die Nettorenditen durchschnittlich 8,3 % betrugen. Diese relativ hohen Gebühren sind zum Teil auf die hohen Marketingkosten zurückzuführen, die von 10 % der Einnahmen im Jahr 1988 auf 34 % 1997 anstiegen. Die AFPs unternahmen umfangreiche Maßnahmen zur Steigerung ihrer Marktanteile. Erst

[709]Vgl. Stahl, K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Frankfurt 1993, S.46

[710]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch, Frankfurt 1993, S.99. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992, S.9

[711]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Regímenes pensionales. Bogotá 1992, S.41, 42

[712]Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.19

[713]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.122

1997 wurden einige dieser Praktiken unterbunden und 1998 gingen die Marketingkosten erheblich zurück.[714]

Ein Mitglied kann nur bei einer einzigen AFP ein Konto haben, wo alle Fonds deponiert werden, damit das System einfach und transparent bleibt.[715] In den 80er Jahren zumindest wurde die Wahl der AFP nicht auf Grundlage von geringen Kommissionen und höheren Erträgen getroffen, der Wettbewerb schien nicht zu funktionieren. Die Auswahl erfolgte aufgrund der Taktik der Verkäufer und der Öffentlichkeitsarbeit der größten AFPs.[716]

8.1.2.7 Finanzierung

Das AFP-System für Altersrenten arbeitet mit festgelegten Beiträgen und mit festgelegten Leistungen für Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten.[717] Im Unterschied zum staatlichen Rentensystem, das für eine Übergangszeit weiter fortbesteht, werden die Renten des privaten Systems nicht mehr nach dem Umlageverfahren ausgezahlt. Die private Rentenversicherung beruht auf dem individuellen Kapitaldeckungs- und Kapitalisierungsverfahren.[718] Ein starker Anreiz dabei ist die Erwartung, daß ein Opfer, das heute erbracht wird, in der Zukunft Sicherheit bietet.[719] Das Umlageverfah-

[714]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.172, 173
[715]Vgl. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1982, S.5
[716]Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.24
[717]Vgl. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992, S.6
[718]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.79. Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990, S.87
[719]Vgl. Godoy, O.; Valdés-Prieto, S.: Democracy and pensions in Chile: Experience with two systems. In: Valdés-Prieto, S. (Hrsg.): The economics of pensions. Principles, policies and international experience. Cambridge 1997, S.71

ren und somit das einzige solidarische Element des Rentensystems besteht nur noch für die Ausbezahlung der Mindestrente.

Zur Befürwortung des Kapitaldeckungsverfahrens als Finanzierungsform für die Rentenversicherung hat die demographische Entwicklung beigetragen. Es herrschte die Meinung, daß der Alterungsprozeß der Gesellschaft ein nach dem Umlageverfahren finanziertes Rentensystem in den Bankrott treiben würde.[720]

Das gesamte von den AFPs verwaltete Pensionsvermögen schnellte Anfang der 80er Jahre nach oben, als die Anzahl der neuen Beitragszahler stark anstieg und die Pensionsfonds die ersten hohen Renditen verzeichnen konnten. Das Fondsvermögen erreichte 1997 mit US$ 30,5 Mrd. und einem BIP-Anteil von 43 % einen Höchststand.[721]

8.1.2.8 Deckungsgrad

Das alte System war geprägt durch die Hinterziehung der Beiträge. Außerdem gaben die Versicherten in jungen Jahren geringe Einkommen an, in späteren Jahren hohe.[722] Diese Mängel hoffte man durch das neue System zu beseitigen, aber das Privatisierungsprogramm führte dennoch nicht zu einem universellen Deckungsgrad.[723] Gründe für die sinkende Quote Anfang der 80er Jahre waren ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit, die Expansion des informellen Sektors und weiterhin die Hinterziehung der

[720]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.78

[721]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.171

[722]Vgl. Myers, R.J.: Social security reform in Chile. Two Views. An actuary´s perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.210

[723]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research

Sozialversicherungsbeiträge. Der Deckungsgrad stieg seit Mitte der 80er Jahre durch den wirtschaftlichen Aufschwung und eine sinkende Arbeitslosenquote.

Tabelle 17: Deckungsgrad der chilenischen Rentenversicherung, 1981-1991 (in %)[724]

Jahr	Erwerbspersonen (1.000)	Neues System		Altes System
		Beitragszahler/ Erwerbspers.	Mitglieder/ Erwerbspers.	Mitglieder/ Erwerbspers.
1981	3.594	-	39,0	-
1982	3.661	24,8	39,3	-
1983	3.768	28,0	43,0	-
1984	3.891	29,3	49,6	-
1985	4.019	32,9	56,8	11,3
1986	4.270	35,0	60,7	10,4
1987	4.354	38,5	66,4	10,0
1988	4.552	38,9	69,9	9,3
1989	4.675	41,0	74,3	8,8
1990	4.729	41,5	79,1	8,5
1991	4.797	51,8	85,6	-

Insgesamt hatte das neue Rentensystem hinsichtlich des Deckungsgrades dennoch Erfolg. Dieser sollte aber vorsichtig interpretiert werden, wenn es sich hierbei um einen Anteil der Mitglieder an der Erwerbsbevölkerung handelt. Viele Mitglieder des neuen Systems zahlen ihre Beiträge nicht regelmäßig und somit ist die effektive Deckung, d.h. der Anteil an Arbeit-

Programme Discussion Papers, 39), S.19. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1982, S.3

[724]Vgl. Arrau, P.: El nuevo régimen previsional chileno. In: FESCOL: Regímenes pensionales. Bogotá 1992, S.40

nehmern, der tatsächlich eine adäquate Rente bekommen kann, wesentlich geringer.[725]

Tabelle 17 zeigt den Zusammenhang zwischen den Erwerbspersonen und dem Deckungsgrad. Der hohe Deckungsgrad muß insofern relativiert werden, als in den frühen 90er Jahren nur gut die Hälfte der Erwerbstätigen auch regelmäßig Beiträge an das neue System abführte.[726] Der starke Anstieg der Mitglieder ist im konjunkturellen Zusammenhang zu sehen.[727] Ein Großteil derjenigen, die nicht bezahlten, waren nur zeitweise Beschäftigte und Arbeitslose. Der Anteil der Selbständigen bei den Beitragszahlern lag mit 40 % 1991 wesentlich geringer als bei den Arbeitnehmern (53 %). Außerdem wurden oftmals die Löhne als zu gering angegeben.

Die Gesamtzahl der Mitglieder stieg von 1,4 Mio. (39 % der chilenischen Erwerbsbevölkerung) im Jahr 1982 auf 3,8 Mio. (79 %) 1990. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der aktiven Beitragszahler (jeweils gemessen im Dezember des Jahres) von 25 auf 42 % der Erwerbsbevölkerung.[728] Arbeitskräfte, die neu auf den Arbeitsmarkt treten, sind zwangsläufig im neuen System versichert.[729] Seit 1983 sind gemäß Gesetz alle Arbeitnehmer, auch Landarbeiter, Hausangestellte und Angestellte in Kleinstunternehmen zwangsläufig durch das neue System abgedeckt, die Selbständigen können freiwillig beitreten.[730] Im August 1991 waren 90 % der

[725]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.56
[726]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.81
[727]Vgl. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.24
[728]Vgl. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1982, S.1
[729]Vgl. Ruiz-Tagle, P.; Campero, G.: Legislación laboral y modelo economico. Santiago o.J., S.81. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.16. FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.14
[730]Vgl. Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: V. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt 1993, S.99. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso chileno. Santiago 1990, S.4. Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992, S.1

Versicherten im privaten System registriert, das bedeutet eine Verdreifachung von 1981 bis 1991.[731]

Trotz des Anstiegs ist der tatsächliche Deckungsgrad gering und kann nicht nur durch die Beschäftigungssituation erklärt werden. Die hohe Arbeitslosenquote und die zunehmende Informalisierung des Arbeitsmarktes sind jedoch wichtige Faktoren.[732] Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt ist, daß der Anreiz für eine Versicherung sinkt, wenn Unterstützung und Dienste ohne Beitragszahlung angeboten werden.[733]

1997 waren mehr als 90 % der chilenischen Erwerbsbevölkerung - etwa 5 Mio. - in das Rentensystem integriert, auch wenn nicht alle regelmäßig ihre Beiträge bezahlten.[734] Aber die hohe Verarmung sowie Betrügereien sorgten dafür, daß der reale Anteil der Arbeitnehmer mit Versorgungsansprüchen im AFP-System niedriger lag als vor 1980 bei den staatlichen Pensionskassen.[735]

Eines der Probleme des alten Systems konnte auch das neue nicht lösen - den geringen Deckungsgrad der Selbständigen.[736] Gründe für den geringen Deckungsgrad der Selbständigen sind darin zu sehen, daß der Beitritt freiwillig ist, daß sie nur ein geringes und schwankendes Einkommen erhalten, die Beiträge hoch sind und kein Anreiz besteht, da freie staatliche Unterstützung bei Renten, Gesundheitswesen und Familienunterstützung bestehen. [737] Um sich zu versichern, müssen die Selbständigen allen Sozialversicherungsprogrammen beitreten, die Hälfte der Beiträge (ca. 10 %

[731]Vgl. Borzutzky,S.: Privatizing social security: Relevance of the Chilean experience. In: Midgley, J., Sherraden, M.: Alternatives to social security: an international inquiry. Westport 1997, S.81
[732]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso chileno. Santiago 1990, S.7, 9
[733]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso chileno. Santiago 1990, S.12
[734]Vgl. Jacobo Rodriguez, L.: Social security privatization in the United States and the Chilean experience. Anläßlich des 4. Império Risk Seminars, Santa Maria da Feira, Portugal, 20. Februar 1997
[735]Vgl. Römpczyk, E.: Chile - Modell auf Ton. Unkel, Bad Honnef 1994, S.164
[736]Vgl. Castañeda, T.: Combating Poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992, S.178
[737]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994. S.118

des Einkommens) geht an die Rentenversicherung. Somit bleibt das neue System den Kleinstunternehmern und „selbständig“ Beschäftigten im informellen Sektor jedoch faktisch ebenfalls verschlossen, da sie sich angesichts äußerst geringer Einkommen die Mitgliedsbeiträge kaum leisten können.[738] Sogar in Chile, dem Land mit einem äußerst etablierten und langlebigen Rentenversicherungssystem, ist die Mitgliedschaft der Selbständigen sehr gering. Sie liegt etwa bei 20 %.[739]

Circa 60 % im privaten System sind unter 35 Jahre, im öffentlichen System sind hauptsächlich Personen versichert, die kurz vor der Rente stehen. 1987 erhielten circa 97 % der Bevölkerung über 60 Jahre öffentliche Rentenbeihilfen in irgendeiner Form.[740] Die Altersstruktur der Mitglieder des öffentlichen Systems spiegelt die Reformstrategie wider. In Chile ist das Verhältnis der Rentner zu den Beitragszahlern im öffentlichen System viermal höher als im privaten System, seit das öffentliches System für Neuzugänge geschlossen wurde.[741]

8.1.3 Prognosen

Interessant für die Rentenversicherung und den Arbeitsmarkt sind die zukünftigen Bevölkerungsentwicklungen. Die in Tabelle 18 dargestellten Daten der ILO aus den nationalen Quellen wurden an ein Standardkonzept der ökonomisch aktiven Bevölkerung angepaßt, das alle angestellten und arbeitslosen Personen enthält (inklusive derjenigen, die das erste Mal nach Arbeit suchen). Es deckt Arbeitgeber, Selbständige, Lohnempfänger, Familienmitglieder, Mitglieder der Kooperativen und der Armee ab. Hierbei

[738]Vgl. Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2, Hamburg 1994, S.306
[739]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.55
[740]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.117
[741]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.56

wird auch auf die zukünftige Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und des Beschäftigungsgrades eingegangen.[742]

Tab. 18: Chile: Projektion der Erwerbsbevölkerung (EAP)(in 1000) und Beschäftigungsgrad (in %), 1950 - 2025[743]

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2025
EAP	2159	2507	2956	3765	4753	5535	6214	6677	6811
B.grad	35,45	32,95	31,25	33,85	36,60	37,40	38,00	37,65	37,20

Gemäß dieser Angaben läßt sich für Chile ein ständiges, wenn auch langsames Wachstum des Beschäftigungsgrades bis zum Jahr 2010 feststellen, danach wird das Verhältnis leicht rückläufig sein. Die zunehmende Alterung der Gesamtbevölkerung schlägt sich in sinkenden Zuwachsraten der ökonomisch aktiven Bevölkerung nieder.

Insgesamt ist in Chile eine weitere Alterung der Gesellschaft zu erwarten. Bei zunehmender Lebenserwartung und sinkenden Fertilitätsraten wird sich der Altersquotient der lateinamerikanischen Bevölkerung, d.h. die Relation der über 65jährigen zur Zahl der Erwerbspersonen, von 13,5 % 1990 auf 21,3 % im Jahr 2025 erhöhen, in Argentinien und Chile sogar auf fast 30 %.[744]

Die Alterung der Gesellschaft hatte insbesondere auf die Rentenversicherung negative Auswirkungen. In den ersten Dekaden der Versicherung war das Verhältnis von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern wesentlich geringer und es steigt allmählich weiter an.[745] Darin ist der Hauptgrund für

[742]Vgl. ILO: Economically active population 1950 - 2025. Genf 1986, S.ix
[743]ILO: Economically Active Population. 1950-2025. Genf 1986
[744]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America. London 1992. (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, Nr. 39), S.7
[745]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso chileno. Santiago 1990, S.21

das Scheitern des Umlageverfahrens zu sehen. Das Kapitaldeckungsverfahren ist gegenüber solchen demographischen Entwicklungen unempfindlich.[746] Deswegen sah man im Wechsel der Finanzierungsform die einzig richtige Lösung.

Allerdings wurde bei den Reformen auf die Überalterung der chilenischen Gesellschaft ansonsten nicht eingegangen, obwohl sie sich zu diesem Zeitpunkt schon klar abzeichnete. Weder wurden das Rentenalter noch die Beitragssätze erhöht. Die Entwicklung der über 65jährigen im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung ist in Tabelle 19 dargestellt. Vor allem zwischen den Jahren 2000 und 2025 wird hierbei eine enorme Zuwachsrate zu verzeichnen sein.

Tab. 19: Anteil der über 65jährigen im Verhältnis zur chilenischen Erwerbsbevölkerung (EAP) (in 1000), 1960 - 2025[747]

	1960	**1980**	**1990**	**2000**	**2025**
65+	361	624	793	1.027	2.150
EAP	2.495	3.687	4.697	5.532	7.338
65 +/EAP	14,5	16,9	16,9	18,6	29,3

Zwischen 1990 und 2025 steigt das Verhältnis der Rentner zur Erwerbsbevölkerung insgesamt um 73 %.[748] Folglich müssen die Sozialversicherungen zu allen politischen Risiken noch gegen wirtschaftliche und demographische Risiken gewappnet sein. Das chilenische Rentenversiche-

[746]Vgl. Bustos Castillo, R.: Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile. Comments. In: International Labour Review, Vol. 132, 1993, Nr.3, S.408
[747]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S. 7. Originalquelle: UN: Sex and age distributions of population: the 1990 revision. New York 1991. ILO: EAP 1950-2025, Genf 1986
[748]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.21

rungssystem ist dazu in der Lage, sensibel auf Veränderungen des Zinssatzes oder der demographischen Zusammensetzung zu reagieren, was die Rentenhöhe im Verhältnis zu der vorhergehenden Einkommenshöhe betrifft.[749] Durch das Kapitaldeckungsverfahren wirkt sich ein steigender Altersquotient nicht mehr negativ auf die Rentenversicherung aus.

8.1.4 Exkurs: Auswirkungen der Rentenreform auf den Kapitalmarkt

Ein weiteres, vor allem politikwirksames Element ist die Frage, inwieweit die Beiträge zur Sozialversicherung und hier insbesondere zur Rentenversicherung einen negativen Effekt auf die Sparquote und damit auch auf die Investitionstätigkeit ausüben (vgl. Kap. 5.5). Dabei wird angenommen, daß die obligatorischen Abgaben an die Sozialversicherung die private Altersvorsorge und auch privaten Transferzahlungen zwischen den Generationen überproportional einschränken. Dieser Effekt werde durch ein steuerfinanziertes System oder das Umlageverfahren, in dem die individuelle Einzahlung nur mittelbare Auswirkungen auf die eigene Rente hat, noch verstärkt, da sich der Versicherte darauf verlasse, daß die Arbeitseinkommen der folgenden Generation seine Rente garantierten und die private Vorsorge dementsprechend vernachlässige. Für die Förderung der nationalen Ersparnis und die Entwicklung der Kapitalmärkte sei dagegen ein System von Vorteil, in dem der Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und späterer Rente klar nachzuvollziehen ist und das neben obligatorischen auch freiwillige Zahlungen erlaubt, zum Beispiel durch die Führung individueller Konten im Rahmen von privaten Fonds, verwirklicht im chilenischen System der privaten Rentenversicherung. Obwohl eine Reihe theoretischer Erörterungen und auch die Erfahrung gegen diese Argumenta-

[749]Vgl. Diamond, P.: Proposals to restructure social security. In: Journal of Economic Perspectives, Vol.10, Nr.3, 1996, S.81

tion sprechen, erfreut sie sich doch insbesondere im Finanzsektor hoher Beliebtheit.[750]

Insgesamt ist festzustellen, daß die Auswirkungen auf die Sparquote bei der Umstellung des chilenischen Rentensystems nicht eindeutig sind. Einerseits wird argumentiert, daß das Kapitaldeckungsverfahren die nationale Ersparnis merklich erhöht hat und schließlich zu Investitionen und Wachstum führt. Das Gegenargument (Arellano 1981) lautet, daß die privat finanzierte Ersparnis nicht auf mehr Kapital hinweist, wenn dies nicht die Ent-Sparnis der Reform überkompensiert. Wenn die zusätzliche Ersparnis des privaten Sektors höher ist als die Ent-Sparnis des öffentlichen Sektors, liegt das im allgemeinen an einer zusätzlichen Anstrengung des öffentlichen Sektors, die auch ohne eine Reform bewirkt werden könnte.[751] Arellano betont aber, daß die Kapitalakkumulation der Ersparnisse durch die privaten AFPs höher ist als die allgemeine öffentliche Ent-Sparung, die mit der Reform verknüpft ist.[752]

Zudem wird bei der Diskussion um die bessere Finanzierungsform oftmals angenommen, daß die Rentenfonds der Erwerbsbevölkerung in rentable, produktive Aktivitäten des Landes gelenkt werden und damit die Wachstumsrate der Wirtschaft steigt. Arellano ist aber der Ansicht, daß man das Wachstum der Rentenfonds nicht mit einem Anstieg der Ersparnis und der Investitionen gleichsetzen kann. Einerseits werden die Einnahmen zur Finanzierung des Systems mit den tatsächlichen Ersparnissen gleichgesetzt. Das Letztere ist für das wirtschaftliche Wachstum interessant. Ohne Zweifel ist der Anstieg der Finanzierungsaktivitäten keine Garantie für den Anstieg der realen Ersparnisse und noch weniger spiegelt der Finanzierungsanstieg den Anstieg der realen Ersparnisse wider. Der zweite Fehler besteht darin, daß nur ein Sektor der Wirtschaft beachtet wird - die AFPs.

[750]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.73

[751]Vgl. Arrau, P.: El Nuevo Régimen Previsional Chileno. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.56

Aufgrund der Reform ist bei den AFPs ein starker Anstieg der Einnahmen oder Ersparnisse zu verzeichnen, ohne daß diesem während dem Übergang Auszahlungen gegenüberstehen. Gleichzeitig erfährt aber der öffentliche Sektor eine große Ent-Sparnis. Tatsächlich kann nicht gesagt werden, wie sich die Reform langfristig auf die Ersparnisse und die Investitionen auswirkt.[753]

Eine neue Studie von Schmidt-Hebbel (1997) zeigt die Auswirkungen der chilenischen Rentenreform auf Ersparnisse und Wachstum. Auf den ersten Blick scheint die Reform einen starken positiven Effekt auf die Höhe der Ersparnisse in Chile zu haben. Die nationalen Ersparnisse als Anteil des BIP stiegen von 11 % Anfang 1980 auf circa 25 % Ende der 90er Jahre. Allerdings erzeugte die Reform ein Defizit zwischen 6,5 % in den 80er Jahren und 4,4 % in den 90ern. Gleichzeitig stieg der Überschuß des nichtfinanziellen öffentlichen Sektors von weniger als 3 % des BIP zwischen 1975 und 1981 auf 6,3 % in den 90ern.[754]

Folglich hat Chile im Vergleich zu den anderen lateinamerikanischen Ländern seine Sparquote dauerhaft angehoben. Der Hauptanstieg der Sparquote lag in dem Zeitraum, als das private Rentensystem expandierte.[755] Die riesigen Summen, die von den Pensionfonds-Verwaltern betreut werden, haben zur Schaffung neuer Finanzinstrumente wie auch zur Weiterentwicklung bereits existierender, aber noch unterentwickelter Instrumente geführt.[756]

---

[752]Vgl. Arrau, P.: El Nuevo Régimen Previsional Chileno. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.51

[753]Vgl. Arellano, J.P.: Politicas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. Santiago 1985, S.178, 179

[754]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.66

[755]Vgl. Reisen, H.: Liberalizing foreign investment by pension funds. OECD Technical Paper No. 120. Paris 1997, S.18

[756]Vgl. Piñera, J.: Auf dem Weg zum mündigen Bürger: Reform der Altersversorgung am Beispiel Chile. In: Rentenreform - Lehre von draußen. Anläßlich der Veranstaltung „Rentensystem: Solide Basis statt unsolider Versprechen“ des Frankfurter Instituts am 12. Mai 1997 im Übersee-Club, Hamburg 1997

Die Erfinder des privaten Systems nahmen an, daß die Privatisierung zur Entwicklung des inländischen Kapitalmarktes beitragen würde. Obwohl der Markt in der Tat wuchs, hat eine große Zahl der Pensionsfonds die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt. Ein anderer Aspekt ist, daß die Rentenfonds entscheidend dazu beigetragen haben, das in- und ausländische Vertrauen in den Santiagoer Aktienmarkt zu steigern.[757] Durch die Privatisierung hat der chilenische Kapitalmarkt kräftige Impulse erfahren. Die AFPs wiesen in den ersten Jahren eine hohe Rentabilität von jährlich durchschnittlich 13 % auf.[758] Die Rentenfonds aller AFPs verdoppelten sich alle zwei bis drei Jahre zwischen 1981 und 1991. Es wird angenommen, daß bei günstigen Bedingungen die Fonds im Jahr 2000 50 % des BIP erreichen und bis 2025 100 %.[759]

Kritiker sehen die Hoffnungen der Militärregierung auf zusätzliche interne Sparfonds als zweischneidig. Zunächst gab es den erwarteten Schub beim Börsenindex, als die AFPs an die Börse gingen. Zugleich aber trat die Regierung selbst als engagierter Nachfrager der AFP-Titel am Markt auf, d.h. die AFP-Gelder flossen über Staatsanleihen in die öffentlichen Kassen. Nur etwa 11 % der AFP-Gelder wurden in Beteiligungen (Aktien) angelegt, und diese wiederum fast ausschließlich in zuvor privatisierte Staatsunternehmen. Einer der strukturellen Gründe für diese Entwicklung liegt in den begrenzten Möglichkeiten für produktive Investitionen, die der chilenische Kapitalmarkt bietet. Daher wurde auch seit Anfang der 90er Jahre vom Gesetzgeber eine allmähliche Öffnung für die Rentenfonds beschlossen.[760] Insgesamt hat sich ihres Erachtens der nationale Kapitalmarkt

[757]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.125
[758]Vgl. Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.326
[759]Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.20
[760]Vgl. Römpczyk, E.: Chile - Modell auf Ton. Unkel, Bad Honnef 1994, S.165

nicht so entwickelt, daß die AFP-Gelder produktive Investitionsmöglichkeiten im Lande selber fänden und der Staat hat bisher keine entsprechenden Rahmenbedingungen gesetzt, um das AFP-Kapital entwicklungspolitisch im Lande einzusetzen.[761]

[761]Vgl. Römpczyk, E.: Chile - Modell auf Ton. Unkel, Bad Honnef 1994, S.165, 166

8.2 Argentinien

8.2.1 Rentenversicherungen vor der Reform

8.2.1.1 Die Ursprünge 1900-1943

Zwischen 1862 und 1874 wurden die Grundsteine für das moderne Argentinien gelegt. Im 19. Jahrhundert hatten Wenige - das Militär und hohe Verwaltungsbeamte - Anspruch auf Rente, aber die Bedürfnisse der restlichen Bevölkerung wurden ignoriert.[762] In der Regel beruhte die Versorgung der älteren Bevölkerung auf privaten Initiativen.[763]

Anfang des 20. Jahrhunderts wurde das soziale Sicherungssystem langsam auf weitere Berufsgruppen ausgedehnt.[764] Ab 1904 stand allen Angestellten der Zentralverwaltung eine Rentenversicherung zu, ab 1915 den Eisenbahnarbeitern. 1921 erhielten Angestellte im öffentlichen Dienst, 1922 Bank- und Versicherungsangestellte und 1939 sonstige Angestellte, Journalisten, Drucker, die Handelsflotte und die zivile Luftfahrt einen Rentenanspruch.

Zur Einführung der Sozialversicherungen trugen vor allem wachsende Syndikate und Gewerkschaften durch Industrialisierung und Einwanderungen bei. Allerdings waren die Streiks und Konflikte Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts nicht die eigentliche Ursache für die Schaffung sozialer Sicherungssysteme.[765] Der Staat erkannte dadurch aber die Notwendigkeit, die soziale Frage nicht nur mit repressiven Mitteln zu lösen, sondern die Arbeiterbewegung durch die Sozialgesetzgebung in den Staat

[762]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.161
[763]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.22. Dieguez, H.; Petrecolla, H.: Estudio estadistico del sistema prevesional argentino en el periodo 1950-1972. In: Economica (Buenos Aires) 1977, S.176
[764]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.22, 23
[765]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.28. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.22

einzubinden.[766] Der Einführung der Rentenversicherung für Eisenbahner ging 1912 ein großer Streik voraus. Dadurch ergab sich für andere Berufsgruppen ein gewisser Nachahmungseffekt - sie verlangten die gleichen Leistungen.[767] In den folgenden Jahren stieg somit der Deckungsgrad der Rentenversicherung drastisch an. 1904 waren 24.000 Arbeitnehmer versichert, 1944 bereits 428.000 in 6 Cajas Nacionales. Dies entsprach etwa 7 % der Erwerbsbevölkerung.[768]

Bereits Ende der 30er Jahre zeichneten sich finanzielle Schwierigkeiten bei den Rentenversicherungen ab. Gründe waren damals schon in der frühen Berentung und den geringen Beiträgen mit gleichzeitiger Gewährung sehr hoher Leistungen zu sehen. Das Rentenalter lag zwischen 47 und 55 Jahren.[769] Schon zu diesem Zeitpunkt kann man von einer Stratifizierung der Rentenkassen sprechen, d.h. es bestanden zwischen den Kassen erhebliche Unterschiede.

8.2.1.2 Expansion, Reife und Kollaps des Rentensystems (1943-67)

Wie in Chile wurden die Sozialversicherungen schon früh eingeführt und sie expandierten massiv unter Perón (1946-1955). Auch sie folgten dem Prinzip der Bismarckschen Sozialversicherungen und waren folglich mit ähnlichen Schwierigkeiten verbunden.[770]

Der soziale Schutz nahm eine führende Rolle ein. Schlüsselinstrument für die Umsetzung der Politik war das „Instituto Nacional de Previsión Social“

[766]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.29
[767]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.30
[768]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.30
[769]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.31
[770]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.15

(INPS), das Perón 1944 gründete. Es sollte auch den Auswüchsen der Sozialversicherungen entgegenwirken und ein zentrales und einheitliches System konsolidieren.[771] Die sechs zu diesem Zeitpunkt bestehenden Kassen wurden in Form von Abteilungen in das Institut eingegliedert. Sie verloren ihre administrative Unabhängigkeit, behielten aber ihre Fonds. Das Verhältnis zwischen dem Institut und den Kassen war und blieb problematisch. 1953 wandte man sich von dieser Strategie wieder ab und durch das Gesetz 14.236 im Folgejahr erhielten alle Kassen ihre Autarkie zurück. Es stellte sich damit eine Situation wie zuvor ein.[772]

Das erste umfassende Rentenversicherungsprogramm wurde in Argentinien 1944 eingeführt.[773] Dabei handelte es sich um eine staatliche Sozialversicherung für Angestellte, 1946 folgte eine für Industriearbeiter, 1954 für Landarbeiter und Selbständige und 1956 für Hausangestellte.[774]

Von 1954 (Gesetz 14.397) bis 1968 (Gesetz 18.038) versuchte man immer wieder, die Situation der Selbständigen durch neue Gesetze zu ändern.[775] Da die Selbständigen eine äußerst heterogene Gruppe sind, lassen sich schwer einheitliche Regelungen finden.

Zwischen Mitte der 40er und Mitte der 50er Jahre stieg die Anzahl der Versicherten sprunghaft an (vgl. Grafik 12). Die Gründe für die Ausweitung der Sozialversicherungen sind umstritten. Allgemein wurde sie als populäre Maßnahme charakterisiert, wodurch die Arbeiter in das politische Sys-

[771]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.34. Frediani, R.: La seguridad social en Latinoamerica: un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia. Buenos Aires 1989, S.29

[772]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.165. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.35

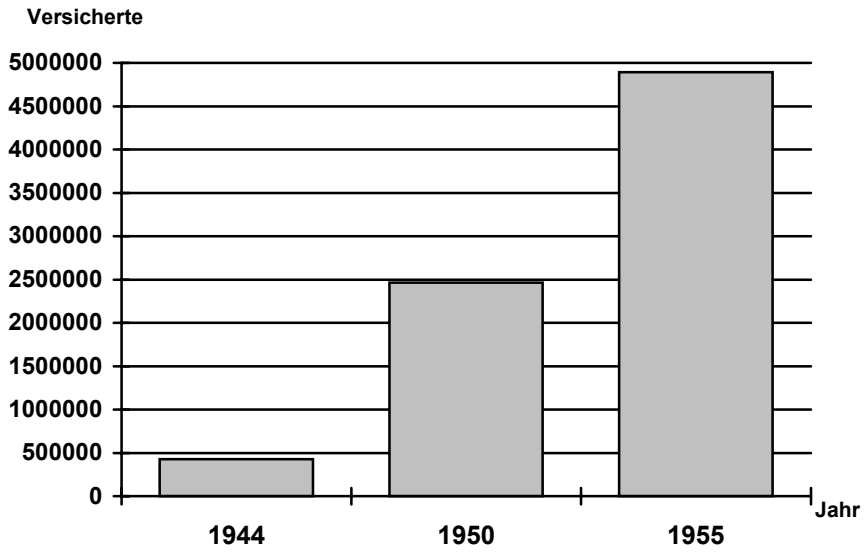
[773]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.17

[774]Midgley, J.: Social security, inequality an the Third World. New York 1984, S.119. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.24. Dieguez, H.; Petrecolla, H.: Estudio estadistico del sistema prevesional argentino en el periodo 1950-1972. In: Economica (Buenos Aires) 1977, S.176

[775]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.59

tem eingebunden werden sollten. Neuere Analysen weisen jedoch auf die fiskalische Motivation hin. Vor-peronistische Regierungen hatten sich immense Summen von den Rentenkassen geliehen, während sie ver gleichsweise hohe Leistungen anboten. In Kombination mit einem wachsenden Verhältnis der Leistungsempfänger zu den Beitragszahlern, verursachte dieses Verhalten bei vielen der früheren Fonds eine schnelle Verschuldung. Um ihren Konkurs zu vermeiden, mußten neue Beitragszahler in das System integriert werden. Sie wurden hauptsächlich dazu benutzt, die alten Schulden zu bezahlen.[776]

Grafik 12: Anzahl der Versicherten in Argentinien, 1944-1955 [777]



Der Staat profitierte vor allem in den 40er, 50er und der ersten Hälfte der 60er Jahre von den Sozialversicherungen.[778] Die Inflation hatte so verheerende Folgen, weil sich die Peronisten an den ständigen Überschüssen der Rentenversicherungen bedienten und dafür staatliche Schuldver-

[776]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.22
[777]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.24

schreibungen ausstellten. Die Beiträge des staatlichen Sektors wurden ebenfalls mit diesen Schuldverschreibungen bezahlt, so daß diese 1958 61 % der internen föderalen Verschuldung ausmachten.[779] Durch Inflation wurden diese Schuldverschreibungen entwertet und trieben somit die steigende Dekapitalisierung der Kassen voran.[780] Der Rückgang der Überschüsse setzte 1958 ein und führte eine Dekade später zu einem erheblichen Defizit. Gründe für diese rasche Veränderung sind ebenfalls in der geringen Rentabilität, der Hinterziehung der Beiträge, den steigenden Auszahlungen ohne Rücksicht auf die Einnahmen des Systems und dem niedrigen Rentenzugangsalter zu sehen.[781]

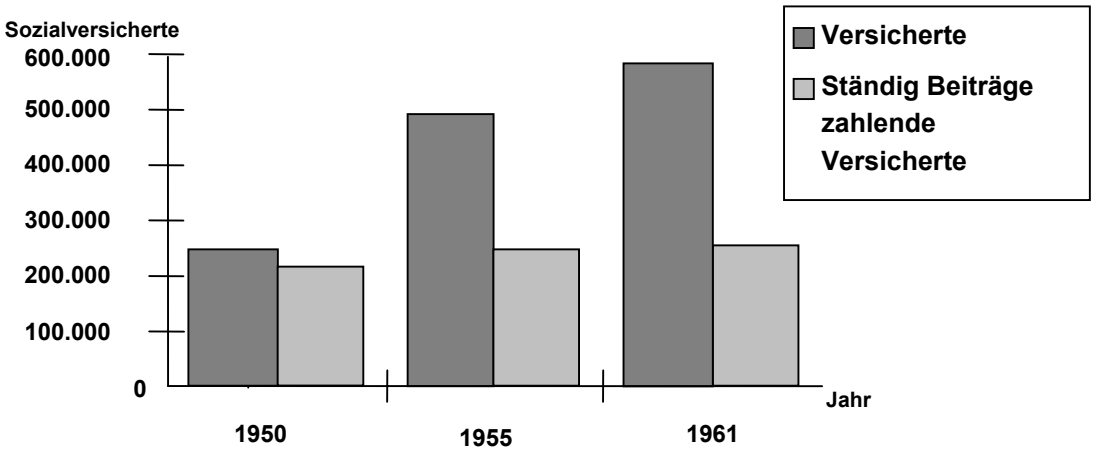
Bereits in den frühen 50er Jahren stand das gesamte System vor dem Konkurs, als weitere Mitglieder in Rente gingen. Allgemein erwirtschaften Sozialversicherungen am Anfang Überschüsse, die dann im Reifezustand konsumiert werden. Doch dieser Konsum verlief in Argentinien schneller als vorhergesehen. Die Regierung unternahm daraufhin den Versuch, die Leistungen zu kürzen, die sich schon durch die Inflation verringert hatten. Zudem führte sie 1954 eine neue Finanzierungsform ein. Unter Betonung der Umverteilungs- und Solidaritätsfunktion der Sozialversicherungen auf Basis eines Generationenvertrages fand ab 1954 (Gesetz 14.379) ein Wechsel vom kollektiven Kapitaldeckungsverfahren zum Umlageverfahren statt. Dabei wurde die Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen zunehmend entkoppelt. Mit der peronistischen Regierung erhielten die Sozialversicherungen somit eine neue Perspektive.[782]

[778]Vgl. Feldman, J.: El Sistema previsional argentino: Orientaciones alternativas para la reforma. In: FESCOL: Regímes pensionales. Bogotá 1992, S.67
[779]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.40
[780]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.40
[781]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.39
[782]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.36. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.24. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 66

Zwischen 1955 und 1966 schlugen einige Versuche zur Vereinheitlichung der argentinischen Sozialversicherungssysteme fehl. Sie scheiterten an der Macht der peronistischen Arbeiterbewegung und der Schwäche der demokratisch gewählten Regierungen. Die Notwendigkeit, Koalitionen aufrecht zu erhalten und die Arbeiterbewegung nicht gegen sich aufzubringen, führte dazu, daß die Sozialversicherungsprogramme sich noch weiter fragmentierten.[783]

Als weiteres Problem kam eine ständige Beitragshinterziehung der Versicherten hinzu, die sich deutlich an Grafik 13 ablesen läßt. Die Zahl der Mitglieder stieg zwar drastisch an, aber es bezahlte ein immer geringer werdender Anteil der Versicherten regelmäßig ihre Beiträge. Wie an der Grafik abzulesen ist, bezahlten 1950 80 % ständig ihre Beiträge, 1961 nur noch 55 %. An Grafik 13 wird deutlich, daß zwischen 1950 und 1961 zwar die Mitgliederzahl stark anstieg, die Anzahl der ständig zahlenden Mitglieder sich jedoch nahezu nicht veränderte.

Grafik 13: Sozialversicherte in Argentinien, 1950-1961 [784]



[783]Vgl. Borzutzky, S.: Politics and Social Security Reform. In: Mesa-Lago, C. (Hrsg.): The crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences and Lessons. University Center for International Studies. Pittsburgh 1985, S.294-295

[784]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.41

Hinzu kam die frühe Berentung, d.h. dem Arbeitsmarkt wurden Arbeitskräfte und somit Beitragszahler entzogen. Dafür mußte Rente ausbezahlt werden. Zusätzlich zu dem an sich schon geringen Rentenalter gewährten alle Kassen einen freiwilligen Ruhestand bei reduzierter Rente. Bis 1954 benötigte man für die Invalidenrente keine Beitragsjahre, wodurch das durchschnittliche Renteneintrittsalter ebenfalls sank.

Schon Mitte der 60er Jahre war offensichtlich, daß das staatliche Rentenversicherungssystem eine grundlegende Reform benötigte.[785] In der Reife des Systems erschien die Krise drastisch und die notwendige Reform äußerst dringend, aber politisch schwer durchzusetzen.

8.2.1.3 Reformversuche und Verwaltung der Krise (1967 - 83)

Ein äußerst ambitionierter Versuch zur Sanierung der Rentenversicherung wurde 1967 unternommen. Diese Reform brachte Fortschritte in der Vereinheitlichung der Verwaltung und Standardisierung der Beiträge, war aber nicht in der Lage, frühere Kredite an den Staat zu kompensieren.[786] Eine Maßnahme war die Eintragung ins Steuerregister und ein Moratorium für die Beitragsschuldner. Es wurden Zensusdaten über die Leistungsempfänger erhoben und analysiert.[787] Durch die Reform sollte vor allem die Beitragshinterziehung bekämpft werden.

Zusätzliche Schwierigkeiten durch die zu diesem Zeitpunkt bestehenden 13 Kassen ergaben sich daraus, daß die Arbeitnehmer ihre Stellen wechselten und deswegen später Leistungen aus verschiedenen Kassen erhielten. Um dem entgegen zu wirken, gründete die Regierung das Secretaria

[785]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.26
[786]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.23
[787]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.47

de Seguridad Social.[788] Das Instituto Nacional de Previsión wurde aufgelöst und die 13 Kassen in drei neue aufgeteilt: Industrie und Handel (bezahlte, private Arbeitnehmer), Staat und Selbständige.[789] Die Rentenkassen wurden dem Secretaria de Seguridad Social unterstellt. Jedoch bestand weiterhin ein administrativer Unterschied zwischen den Berufszweigen, aber es gab ein gemeinsames Einlagenkonto.[790]

Das System blieb trotzdem verschuldet und die Leistungen sanken seitdem. Argentiniens Sozialversicherungssystem verursachte seit 1968 ein Defizit. Auch die folgenden Reorganisationsversuche blieben weitgehend erfolglos. Das finanzielle Ungleichgewicht verstärkte sich in den 70er Jahren. In diese Periode fiel auch ein gewaltiger Anstieg der älteren Bevölkerungsgruppen. Das Rentenalter wurde auf 60 Jahre für Männer bzw. 55 Jahre für Frauen angehoben und 30 Beitragsjahre waren die Voraussetzung für die Zahlung der Rente.[791] Obwohl das Rentenalter bereits angehoben wurde, war es noch immer sehr niedrig für die höchste Lebenserwartung der Region.[792] Erwerbsunfähigkeitsrenten waren ebenfalls leicht zu erhalten. Insgesamt war das Rentenniveau sehr hoch.[793]

Spezielle Programme für Privilegierte (z.B. Richter, Parlamentarier) erlaubten die Berentung nach einem Minimum an Arbeitsjahren unabhängig vom Alter. Somit gab es deutliche Ungleichheiten in dem

[788]Vgl. Mesa-Lago, C.: Social security in Latin America, pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh 1978, S.166

[789]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.48. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.26. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.34

[790]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.149

[791]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.28

[792]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.149

[793]Die Rente wurde als Durchschnitt des höchsten Verdienstes von drei Jahren der letzten zehn Arbeitsjahre berechnet. Von diesem Durchschnitt sollte die Rente 70 % betragen plus 1 % für jedes Beitragsjahr, aber sie sollte 82 % des Durchschnittsverdienstes nicht übersteigen. Außerdem sollten die Renten an allgemeine Lohnerhöhungen angepaßt werden. Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.149. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.28

vom Alter. Somit gab es deutliche Ungleichheiten in dem System.[794] Das Privilegierten-Programm - ca. 1 % aller Rentner - erhielt 2 % aller Ausgaben, und der staatliche Zweig - 0,7 % aller Rentner - erhielt 6 % der Gesamtausgaben des Rentensystems. Im industriellen /kommerziellen Zweig - der einzige, der einen Überschuß erzeugte - erhielten 80 % der Rentner nur die Mindestrente, im staatlichen Zweig nur 53 %.[795] Einige Versicherte bezahlten während ihrer gesamten Arbeitszeit in die Rentenversicherung ein, aber andere (v.a. die Selbständigen) gaben ihr Einkommen zuerst zu gering an und konzentrieren ihre Beiträge auf die letzten drei Jahre, beide Gruppen konnten die gleiche Höhe der Renten erhalten.

1970 war ein Großteil der Erwerbspersonen rentenversichert. Doch der hohe Deckungsgrad sank bis 1980 merklich. Ausschlaggebend dafür war die neoklassische Politik, wodurch die Zahl an Erwerbspersonen im formellen Sektor sank (vgl. Tab. 20).[796]

Tab. 20: Im formellen Sektor beschäftigte und versicherte Erwerbspersonen, 1970 und 1980 (in %)[797]

Im formellen Sektor Beschäftigte		Versicherte Erwerbspersonen	
1970	1980	1970	1980
78	74	68	52

Zwischen 1973 und 1976 wurden wichtige Neuerungen für das staatliche Rentensystem eingeführt. Das Programa de Seguridad Social von 1973

[794]Vgl. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.70
[795]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.150
[796]Vgl. Isuani, E.A.: Universalización de la seguridad social en America Latina: Limites estructurales y cambios necesarios. In: Desarrollo Económico, 25 (97), 1985, S.75
[797]Vgl. Isuani, E.A.: Universalización de la seguridad social en America Latina: Limites estructurales y cambios necesarios. In: Desarrollo Económico, 25 (97), 1985, S.75

enthielt bedeutende Reformansätze.[798] Die Mindestguthaben für die Rente wurden angehoben und der Mindestrente angeglichen, Familienzuweisungen an Rentner und Pensionäre bezahlt. Im sozialen Sicherungssystem waren dann ebenfalls unentgeltliche Leistungen integriert und die Privilegien wurden revisioniert. Zusätzlich führte man Leistungen für die Arbeitslosen ein. Die Regierung ging davon aus, diese zusätzlichen Leistungen durch eine Abschaffung der Hinterziehung und eine verbesserte Beitragskassierung zu finanzieren. Zur Kontrolle sollte die Schaffung des Fondo Unico de Seguridad Social beitragen.[799] Insgesamt wollte man ein vereinheitlichtes System einführen, welches finanziell und administrativ unabhängig durch Repräsentanten der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und des Staates geleitet werden sollte.[800]

Von 1976 bis 1983 war die letzte Militärregierung an der Macht. Eine weitere Reform - 1977 - folgte neoliberalen Grundsätzen und damit wurde die Beitragszahlung der Arbeitgeber abgeschafft, so daß die volle Last auf die Arbeitnehmer fiel.[801] Anders als 1978 in Chile war das an die Einführung mittelgebundener Leistungen und an die gestiegene administrative Effizienz gekoppelt. Zusätzlich zu den großzügigen Leistungen wurde das Defizit durch allmählich sinkende Reallöhne, resultierend aus internen und externen Faktoren, verursacht. Die Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge wurde 1980 durch einen Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen ersetzt. [802]

Zum Ende der Militärregierung schien die Reform zwar relativ erfolgreich bezüglich der Zentralisierung des Systems, aber weniger bei der Beseiti-

[798]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.52, 53
[799]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.53
[800]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.53
[801]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.23
[802]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.150. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.31. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.59

gung der Privilegien.[803] Bei den drei Rentenkassen bestanden weiterhin erhebliche Unterschiede. Die Kasse für Industrie und Handel erzeugte ständig einen Überschuß. Dieser wurde zum Ausgleich des Defizits in den anderen Kassen verwendet.[804]

Bei den Rentenversicherungen (Sistema Nacional de Previsión - S.N.P.) war vor allem während der Militärregierung ein enormer Zuwachs bei den Renten zu verzeichnen. Von 1975 bis 1983 stiegen hier die Leistungsempfänger von 1.694.800 auf 2.662.400 (Anstieg um 55 %). 1950 kamen noch nahezu 13 Beitragszahler auf einen Leistungsempfänger, während dieses Verhältnis in den 80er Jahren auf weniger als drei gesunken war.[805] Zum größten Teil läßt sich der Anstieg der Leistungsempfänger bei den Rentenversicherungen durch institutionelle Faktoren erklären. Tatsächlich produzierte die Ausdehnung durch die Schaffung der Kassen für Handel (1944), Industrie (1946) und Selbständige (1954) und die Eingliederung der Landarbeiter (1956) und Hausangestellten (1956) den außerordentlichen Anstieg in dieser Periode.[806]

Die Gesamtausgaben beliefen sich 1981 auf 7 % des BIP.[807] Dies führte dazu, daß immer geringere Bezüge an den größten Teil der Leistungsempfänger bezahlt wurden. Seit 1978 bestand trotzdem ein permanentes Defizit. Die wirtschaftlichen Probleme durch die Auslandsverschuldung, die fiskalische Krise, das hohe Inflationsniveau und geringe Wachstumsraten des Sozialprodukts erschwerten die Entwicklung einer effizienten Strategie zur Einziehung ausreichender Beiträge.[808]

[803]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.51
[804]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.64. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.72
[805]Vgl. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.68. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.60
[806]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.69
[807]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.57
[808]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.3

8.2.1.4 Die Rentenversicherung nach der Militärdiktatur (1983-1992)

Die neue Regierung, die 1983 ins Amt kam, setzte sich zum Ziel, einen umfassenden und freien Zugang zu sozialen Leistungen zu gewährleisten.[809] Das Sozialversicherungssystem wies in den 80er Jahren ein enormes Defizit auf. Es war sogar größer als aus den fiskalischen Daten hervorging, weil die Zahlungsrückstände nicht offiziell erfaßt oder erst später bekannt wurden.[810]

Das Defizit der Sozialversicherungen stieg auch durch die Wirtschaftskrise in den 80er Jahren immer weiter an. Der Staat mußte 35 % der Rentenausgaben finanzieren.[811] Der Überschuß im industriellen / kommerziellen Zweig wurde zur Abdeckung des steigenden Defizits im staatlichen und Selbständigen-Zweig verwendet. Außerdem wirkten sich die hohe Hinterziehungsquote und die Zahlungsverzögerungen der Sozialversicherungsbeiträge negativ aus. Die Hinterziehung wurde offiziell auf 30 % und inoffiziell auf 40 % geschätzt, die Zahlungsverzögerung lag noch höher.[812] Durch die hohen Inflationsraten lohnte es sich, später zu zahlen. 1990 erhielt das Rentensystem von 33 % der Arbeitnehmer und 63 % der Selbständigen keine Beiträge.[813] Zudem höhlte die hohe Inflationsrate die Vermögenswerte aus.[814]

[809]Vgl. World Bank: Argentina: Social sectors in crisis. World Bank Country Study. Washington 1988, S.2
[810]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S. 11
[811]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.150
[812]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.150
[813]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S.145
[814]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.45

Zusammen mit Uruguay bestanden in Argentinien die schlimmsten Ungleichgewichte der Rentenversicherung in der Region.[815] Durch den frühzeitigen Alterungsprozeß der argentinischen Gesellschaft war der Problemdruck auf die Sozialversicherungen größer als in anderen Ländern. In Argentinien hatte das System seine Reife durch die Alterung der Gesellschaft erreicht.[816] Die potentiellen Rentner stiegen von 1950 bis 1980 von 1.494.774 auf 4.234.00 (184 %) an. Die Bevölkerung von 17.150.336 auf 29.627.147 (73 %).[817] 1950 betrug der Anteil der potentiellen Rentner an der Gesamtbevölkerung 8,7 %, 1983 14,3 %.[818]

Eine Konsequenz daraus war, daß nur noch ein Teil der Renten ausbezahlt wurde, z.B. in den 80er Jahren etwa die Hälfte. Die Rückstände wurden in den fiskalischen Berechnungen nicht festgehalten, aber man schätzt sie auf 7-10 Mrd. US$ und sie wuchsen monatlich mit einer Rate von 200 Mio. US$.[819] Um diese Ansprüche zu erfüllen, ermächtigte der Kongreß die Regierung, Schuldscheine mit einer Laufzeit von 10 oder 16 Jahren (mit einer kürzeren Laufzeit für die Empfänger von Sozialleistungen) auszustellen und einen fünfjährigen Zahlungsaufschub für Zinsen und Grundkapital zu gewähren. Es wird geschätzt, daß Schuldscheine in Höhe von 15-20 Mrd. US$ ausgegeben wurden.[820]

Die unrealistischen argentinischen gesetzlichen Regelungen konnten unmöglich langfristig erfüllt werden, so daß die Renten zwischen 1981 und 1988 um 25 % sanken und zwischen 1988 und 1991 um weitere 30 %.[821] Auch die Mindestrente war nicht indexiert. Sie fiel von 48 % des Durch-

[815]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.149
[816]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.19
[817]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.68
[818]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.69
[819]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S.19
[820]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S.19
[821]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.149. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.35

schnittseinkommens 1983 auf 16 % 1987 und lag Anfang der 90er Jahre noch unter 30 %.[822] Die Altersarmut ist somit nicht nur auf die Unterschicht beschränkt, sondern trifft in zunehmendem Maße auch die Mittelschicht.[823]

Der Deckungsgrad lag traditionell sehr hoch in Argentinien und war in den 80er Jahren rasch gestiegen.[824] Mit circa 80 % der Erwerbspersonen erreichte er seinen Höhepunkt.[825]

Grafik 14: Deckungsgrad der Rentenversicherung in Argentinien, 1980-1985 [826]

Das Mittel zur Bekämpfung der Krise unter Alfonsín war die Wiedereinführung der Arbeitgeberbeiträge bei den Sozialversicherungen im Jahr

[822]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S. 146
[823] Vgl. Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumente. Beiheft Nr. 7. Hamburg 1989, S.18
[824]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.107
[825]Vgl. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.69
[826]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77

1984.[827] Der Arbeitgeberbeitrag lag zunächst bei 7,5 %, stieg im folgenden Jahr auf 10,5 %, 1987 auf 12,5 % und wurde 1988 auf 11 % reduziert.[828] Doch diese Maßnahme war nicht ausreichend, um die gesetzliche Höhe der Renten zu bezahlen. Es kam zu Protesten der Rentner.

Die Spitze des Defizits wurde 1986 erreicht, als der Oberste Gerichtshof anordnete, daß der Staat die Leistungsrückstände bezahlen muß. Die argentinische Regierung erklärte den Sozialversicherungs-Notstand.[829] Dadurch wurden die existierenden Urteile eingefroren und neue bis zum 31.12.1989 verhindert, aber die Krise wurde nicht bewältigt.[830] 1988 wurde das Gesetz 23.568 als neue Einnahmequelle für die Sozialversicherungen erlassen. Dazu gehörte eine Modifikation der Beiträge für Selbständige und die Steuern auf Brennstoffe.[831] Trotz der Notstandsmaßnahmen blieb die Erhöhung der Renten hinter den gesetzlich vorgeschriebenen zurück. Als der Notstand beendet war, verschlechterte sich die Lage erneut.[832] Der finanzielle Kollaps des Rentensystems ebnete den Weg für systematische Reformen.[833]

Ein Projekt, das 1988 von der statistischen Abteilung des Secrataria de Seguridad Social vorbereitet wurde, versuchte das alte System durch geringfügige Reformen (wie eine Anhebung des Rentenalters) zu retten und durch unrealistische 7 % des BIP zur Finanzierung des aktuellen Defizits abzusichern.[834] Es bekam im Kongreß nie eine Mehrheit.

[827]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.8
[828]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S.145
[829]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.35. Frediani, R.: La seguridad social en Latinoamerica: un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia. Buenos Aires 1989, S.31
[830]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.10
[831]Vgl. Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E.: Maduración y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988, S.11, 12
[832]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.20
[833]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.20

1989 wurde eine neue peronistische Regierung unter Präsident Menem gewählt. Die neue Regierung erbte schwache öffentliche Institutionen, die an Defizitfinanzierung und Inflationssteuer gewöhnt waren. Die Ansprüche auf staatliche Ressourcen waren größer als die Fähigkeit, Ressourcen zu mobilisieren - d.h. der argentinische Staat war zahlungsunfähig. Es gab aber trotzdem nur einen geringen Anreiz zur Reform, weil die Finanzierung durch zweckgebundene Steuern, die Zentralbank und Schulden bei den Rentnern erfolgte. Dennoch folgte eine starke Anpassung an den Neoliberalismus und die Regierung entwickelte neue Pläne für die Sozialversicherungen, die sie 1991 veröffentlichte.[835]

Eine andere nicht erfolgreiche gesetzliche Änderung aus dem Jahr 1990, entwickelt vom Secretaria de Seguridad Social (Proyeto Estrada), versuchte ernsthafter das Problem zu lösen, hauptsächlich durch die Verschärfung der Konditionen und Leistungen des existierenden Systems. Das Rentenalter wurde auf 65 Jahre für Männer und 62 Jahre für Frauen angehoben mit einer Mindestbeitragszeit von 35 Jahren. Der Vorschlag sah eine Begrenzung der Rentenzahlungen auf 65 % des durchschnittlichen Gehalts der letzten zehn Jahre vor der Berentung vor. Zusätzlich hob die Regierung den Beitragssatz um einen Prozentpunkt an und schaffte die Privilegien ab. Der teure Selbständigen-Zweig wurde in ein öffentliches Beihilfeprogramm unter der Aufsicht und vollen Finanzierung des Staates umgewandelt.[836] Die Änderung erlaubte auch ein zusätzliches privates System, in das die Versicherten des öffentlichen Systems mit mindestens 2 % ihrer Beiträge übertreten konnten.[837] Der Plan war stark von den chilenischen Reformen beeinflußt.[838]

---

[834]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.151

[835]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S.4

[836]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.151. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.37. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.80, 81

[837]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.20

[838]Vgl. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.80

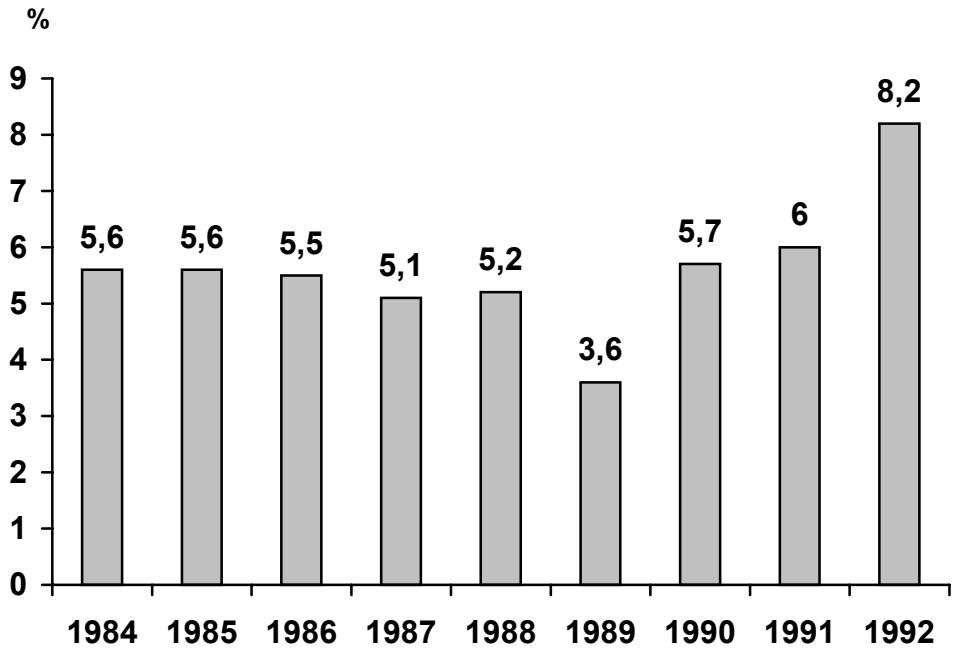
1991 stimmte die Regierung zu, die Schuldenhöhe der Renten in den letzten 12 Jahren auf 7 Mrd. US$ festzusetzen (bezahlt mit öffentlichen Anleihen), aber seitdem stiegen die Schulden weiterhin mit einer Rate von 2,4 Mrd. US$ pro Jahr.[839] Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt stieg von 9 % im Jahr 1980 auf 13 % 1991.[840] Die Regierung schätzte die Schulden am 1. April 1991 auf 7,3 Mrd. US$.[841]

Ein neuer Reformversuch folgte durch die Verwaltung von Präsident Menem und dem neuen Untersekretär Walter Schulthess. Durch externe Mittel wurden ca. 30 Studien zwischen 1989 und 1991 durchgeführt, die tatsächlich alle gesetzlichen, wirtschaftlichen und statistischen Aspekte der Reform abdeckten.[842] Einige rechtliche Veränderungen wurden entworfen, aber diejenigen, die im Mai 1992 dem Kongreß vorgelegt wurden, bekamen keine Mehrheit. Eine revisionierte, von der Legislativen geforderte Fassung mit grundlegenden Modifikationen, wurde im August der Rentenkommission der Deputiertenkammer vorgelegt. Ihr folgte eine weitere Fassung mit mehr, aber nicht so weitreichenden Veränderungen Ende des Jahres.

Grafik 15 macht die Dringlichkeit einer durchgreifenden Reform insbesondere bei den Renten deutlich. Der Anteil der Ausgaben für Soziale Sicherheit am BIP stieg Anfang der 90er Jahre an. Den größten Teil davon machten die Renten aus.

Grafik 15: Prozentualer Anteil der Sozialen Sicherheit am argentinischen BIP, 1983-1992 (in %)[843]

[839]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.149, 150
[840]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.150
[841]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S.147
[842]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.152
[843]Vgl. Weltbank: Argentina: From insolvency to growth. Washington 1993, S.7



Allein die staatlichen Rentenausgaben beliefen sich vor der Reform zwischen 1985 und 1992 auf 4,6 % des BIP. 1986 waren die Einnahmen der Rentenversicherungen auf 5,1 % des BIP gestiegen, aber nur 74 % davon wurde über Beiträge finanziert und der Rest über staatliche Transfers. Insgesamt machten die Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben im Jahr 1994 64 % aus. Ein Grund für die Zuspitzung des bereits kritischen Zustandes ist darin zu sehen, daß der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahre im Verhältnis zu den 20 bis 59jährigen auf 25,9 % angestiegen war.[844]

Durch verschiedene Stabilisierungspakte und Währungsreformen heterodoxer Stabilisierungsprogramme mußten viele Renten- und Krankenversicherte in mehreren Ländern der Region eine Erosion ihrer Leistungsansprüche hinnehmen. So wurde in Argentinien vielen Rentnern 1993 nur rund die Hälfte ihres nominalen Rentenanspruchs ausgezahlt, während sie in Höhe des Differenzbetrags lediglich „bocones“ erhielten, eine Art

Schuldscheine, die der Staat nach zehnjähriger Laufzeit zum Nennwert einzulösen versprach.[845] Vor der Reform 1994 mußte jeder Arbeitnehmer einen Rentner zu zwei Dritteln unterstützen aufgrund von frühzeitiger Berentung und der Hinterziehung der Beiträge.[846]

8.2.2 Die Rentenreform

8.2.2.1 Einführung der Rentenreform

1992 kündigte die argentinische Regierung eine erneute Reform an, die durch das Gesetz 24.241 eingeführt wurde und Mitte 1994 in Kraft trat.[847] In Argentinien bleiben weiterhin das öffentliche und das private System nebeneinander bestehen. Als Alternative zu einem reformierten staatlichen System wird seitdem ein gemischtes (integriertes) System (SIJP = Sistema Integrada de Jubilaciones y Pensiones) angeboten, das eine umlagefinanzierte Grundrente aus privaten oder öffentlichen Rentenfonds auf Basis individueller Kapitaldeckung finanziert.[848] Die neue Reform schlägt die Privatisierung für alle unter 45-jährigen auf Basis der Vollfinanzierung vor und weist starke Ähnlichkeiten mit dem chilenischen Modell auf. Sie basiert auf drei Säulen der Leistungen. Der Staat finanziert monatliche Renten ohne Beiträge, die Arbeitnehmer tragen die vollen Kosten bei Tod und

[844]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 68

[845] Vgl. Sangmeister, H.: Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika. Ebenhausen 1995, S.53, 54

[846]Vgl. World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994, S.26

[847]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.9. Aparicio Valdes, I; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.22. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.11. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.108

[848]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 65

Invalidität und private Agenturen bieten vollfinanzierte Rentenprogramme an.[849]

Die Mitglieder können jetzt vom öffentlichen in das private System wechseln, aber nicht umgekehrt. Gibt ein Arbeitnehmer nicht ausdrücklich an, in welchem System er versichert werden will, ist er automatisch im privaten System versichert.[850]

Das Versicherungssystem von Militär und Polizei blieb von der Reform ausgeschlossen, sie beziehen weiterhin ihre großzügigen Leistungen.[851]

8.2.2.2 Verwaltung

Die privaten Gesellschaften, die das System verwalten, werden AFJPs anstatt AFPs wie in Chile abgekürzt.[852] Neben den AFJPs besteht weiterhin das staatliche Rentensystem. Somit beziehen sich die Aufgaben des Staates auch auf die direkte Leistungsgewährung von PBU/PAP/PC über die nationale Sozialversicherungsverwaltung ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) (vgl. Kap. 8.2.2.5).[853] Allerdings werden die Beiträge nicht von ANSES kassiert, sondern von der Steuerbehörde DGI, die diese dann an das staatliche oder private System überweisen.[854]

[849]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.25
[850]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109
[851]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109 Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77
[852]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.154, 155
[853]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.331. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71
[854]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.110. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71

Die AFJPs werden wie in Chile von einer speziellen Institution - der Superintendencia de AFJPs (SAFJPS) zugelassen, reguliert und überwacht.[855] Die AFJPs dürfen keinen anderen Geschäften als der Verwaltung der Rentenfonds nachgehen. Sie sind Aktiengesellschaften.[856]

Die AFJPs müssen über ein Eigenkapital von mindestens 3 Mio. Pesos oder 2 % des Fondsvermögens verfügen.[857] Das Mindestkapital ist in Argentinien höher als in Chile und anderen lateinamerikanischen Staaten.[858] Zusätzlich ist ein Fluktuationsfonds einzurichten, in den die Überschüsse eingezahlt werden, wenn die Fondsrentabilität den Durchschnitt des Systems um 30 % (oder 2 Prozentpunkte) übersteigt und eine Investitionsreserve, damit bei Unterschreitung der Mindest-Rendite-Garantie eine Kompensationsmöglichkeit besteht. Die garantierte Mindestrentabilität beläuft sich auf 70 % der Durchschnittsrentabilität des gesamten AFJP-Systems. Bei Bedarf wird auf den Kassenbestand, den Fluktuationsfonds und das Eigenkapital zurückgegriffen. Bei Verstoß droht die Liquidation.[859] Die akkumulierten Fonds sind vom Vermögen der Gesellschaften getrennt.

Die Gründung einer AFJP ist weniger restriktiv als in anderen lateinamerikanischen Ländern. Im Vergleich zu Chile können in Argentinien neben staatlichen und nicht-gewinnorientierten Institutionen, wie z.B. Gewerkschaften, auch Banken, Versicherungsgesellschaften und andere Finanzinstitute Pensionsfonds gründen.[860] Zu Beginn des neuen Systems

[855]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.112. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71
[856]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.154, 155. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.112
[857]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.112
[858]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.112
[859]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.70, 71
[860]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.112

wurde entschieden, daß die staatliche Banco Nación eine staatliche AFJP gründen sollte, die keine Kommissionen erhebt, in spezielle Aktien investiert und eine feste Rendite garantiert.[861] Allerdings wurden einige dieser Vorschriften inzwischen aufgehoben.[862]

Die größten AFJPs sind Gemeinschaftsunternehmen zwischen ausländischen und inländischen Banken und Versicherungsgesellschaften. Der ausländische Anteil an der Leitung der Rentenfonds ist stark gestiegen. Ein Grund dafür ist, daß nach der Bankenkrise 1997 alle Banken bis auf eine von Ausländern übernommen wurden.[863] Am Anfang bestanden 26 AFJPs, im Dezember 1997 noch 18. Im Juli 1997 vereinigten die drei größten AFJPs knapp die Hälfte aller Mitglieder auf sich.[864] Zahlreiche Provinzkassen sind nicht in das neue Rentensystem integriert. Bis September 1996 waren nur 8 von 23 Provinzkassen beigetreten.[865]

8.2.2.3 Kosten

Seit der Reform haben sich die Versicherungskosten beträchtlich reduziert - von 2,2 % der Bemessungsgrundlage im Juli 1994 auf 0,7 % im Juni 1996. [866] Im Vergleich zu Chile liegt das an einigen Faktoren zur Kostenbeschränkung, da in Argentinien beispielsweise AFJPs ohne Genehmigung der Regierung nicht werben dürfen und die Werbung somit staatlicher Kontrolle unterliegt.[867] Um die Kosten zu verringern, können die Ver-

[861]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71
[862]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.112
[863]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.112
[864]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.113
[865]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77
[866]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.76
[867]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.154, 155

sicherten auch nur zweimal pro Jahr die AFJP wechseln.[868] Dies trägt ebenfalls zu geringeren Verwaltungskosten bei, die zwischen 3 und 4 % der Einnahmen schwanken.[869]

Von der „Tequila-Krise“ im Dezember 1994, die durch die Zahlungsunfähigkeit Mexikos entstand, war Argentinien ebenfalls betroffen. Als Folge davon erließ der Kongreß das sogenannte Solidaritätsgesetz, das die Kostensenkung des staatlichen Systems zum Ziel hatte. Das Gesetz legte grundsätzlich fest, daß der Staat nur im Umfang seiner Zahlungsfähigkeit Transfers an das staatliche System leistet. Zudem wurde die Indexierung, die die Rentenhöhe mit den Lohnsteigerungen verknüpfte, abgeschafft und durch eine Ad-hoc-Indexierung hinsichtlich der Preise, die von der Situation des staatlichen Budgets abhängt, ersetzt. Diese Indexierungsmethode betraf sowohl bestehende Rentenzahlungen als auch die PBU des neuen Systems. Außerdem wurden eine maximale Höhe der Rentenzahlungen für das öffentliche System festgelegt und Rückstellungen getätigt für verschiedene Anpassungsraten, die einen höheren Anstieg bei niedrigen Renten zuließen.[870] 1997 gelang die Reduzierung des Defizits des staatlichen Sektors auf 1,4 % (1996 1,8 %) unter anderem durch die Überweisung verschiedener Rentenkassen der Provinzen an den Bund.[871]

Im Vergleich zu Chile, wo das Rentendefizit 1991 bis zu 4,8 % des BIP erreichte, werden die Übergangskosten in Argentinien geringer geschätzt, da das umlagefinanzierte staatliche System parallel weiter existiert und die Arbeitgeberbeiträge beibehalten wurden.[872] Auch ist ein hoher Anteil von

[868]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.154, 155. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.83

[869]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.12

[870]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.110

[871]Vgl. United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998, S.129

[872]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.76

Investitionen der Rentenfonds in Staatstiteln angelegt und ermöglicht so die Finanzierung des Übergangs.[873]

Die Übergangskosten wurden in vier verschiedenen Studien geschätzt: Schulthess und Demarco 1996, FIEL 1995, Dúran 1996 und Rofman et al. 1997. In Bezug auf die neueste Studie, die von der SAFJP geleitet wurde, sinkt das jährliche Defizit des Rentensystems voraussichtlich von 2,5 % des BIP auf 0,86 % im Jahr 2005 und wird sich etwa im Jahr 2012 auf Null reduziert haben. Andere Projektionen sind weniger optimistisch. Die Studien von FIEL sowie von Schulthess und Demarco gehen davon aus, daß das Defizit bis zum Jahr 2020 bestehen wird. In der SAFJP-Studie wird angenommen, daß ein starker Anstieg der Beiträge die Finanzen des Systems mittelfristig verbessern würden. Zudem wird der Anstieg des Rentenalters und die Mindestbeitragszeit von 30 Jahren für die Grundrente die Anzahl der Leistungsempfänger reduzieren. Hinsichtlich dieser Kalkulationen wird der Anteil an Männern und Frauen über 65 bzw. 60 Jahre, die einen Anspruch auf Rente haben, von 45 % im Jahr 1995 auf 28 % im Jahr 2017 fallen und danach aufgrund effektiver Abdeckung wieder steigen. Diese Projektionen zeigen, daß eine große Anzahl an Rentnern ohne Anspruch auf die Grundrente bleibt. Sie sind dann ausschließlich auf die pensiones assistenciales angewiesen.[874]

Die Anrechnungsscheine für die Anerkennung von Beitragszahlungen an das alte System sind nicht verzinst, sondern eine weitere Rentenkomponente, die den gleichen Anspruchsvoraussetzungen wie die Grundrente unterliegt.[875] Diese Kompensationsrente unterliegt sehr harten Anspruchsvoraussetzungen und wird dadurch die fiskalische Belastung des Staates verringern.[876]

[873]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.76
[874]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.111
[875]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71
[876]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.76

8.2.2.4 Investitionen

Die AFJPs investieren die Beiträge in gesetzlich bestimmte Investitionsinstrumente, für die es spezielle Obergrenzen gibt.[877] Die Investitionen der AFJPs unterliegen ebenfalls den Regeln und Regulierungen der SAFJP. Wie in Chile gibt es nur Obergrenzen für die Investitionen und keine Untergrenzen.[878] Die Aufsicht über den Kapitalmarkt und die Risikoqualifizierung der zugelassenen Anlageinstrumente unterliegt der Börsenaufsicht (Comisión Nacional de Valores).[879]

Maximal können 50 % in Wertpapiere des Bundes, 15 % in Wertpapiere der Provinzen und Kommunen, 35 % in Aktien der kürzlich privatisierten argentinischen Unternehmen und 7% in ausländische Wertpapiere der öffentlichen Hand investiert werden.[880] Tatsächlich verteilten sich die Investitionen im Jahr 1997 auf Staatspapiere (49 %), Bankeinlagen (19 %), Schuldtitel (11 %), Anteile an argentinischen Unternehmen (13 %), Schuldtitel der Provinzen (4 %), andere Aktien (2 %) und liquide Mittel (2 %).[881]

Außerdem garantiert der Staat eine Mindestrentabilität. Die Mindestrentabilität muß mindestens 70 % des Durchschnitts aller AFJPs in einem Jahr

[877]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.70
[878]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.114
[879]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71
[880]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.12
[881]Vgl. Aparicio Valdes, I; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.24

betragen bzw. darf sie nicht zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt liegen.[882]

Die jährliche Rendite der AFJPs lag zwischen Juli 1995 und Mai 1996 bei etwa 20%.[883] Im Dezember 1997 lag die jährliche Rendite real bei 14,8 %, seit Beginn des Systems lag sie durchschnittlich bei 16,7 %.[884]

8.2.2.5 Leistungen

Das SIJP - das neue integrierte Rentensystem - ist für Lohnabhängige und Selbständige obligatorisch. Es stützt sich auf drei Säulen.[885] Zunächst gibt es die einheitliche Grundrente PBU (Prestación Básica Universal). Sie ist umlagefinanziert und hat fest definierte Leistungen. Um sie zu erhalten, sind mindestens 30 Beitragsjahre notwendig. Sie wird mit dem Erreichen des Renteneintrittsalters an alle Versicherten ausbezahlt.[886] Dann besteht eine Wahlmöglichkeit für Versicherte. Sie können sich für eine weitere umlagefinanzierte, staatliche Komponente entscheiden, die als Zusatzrente bezeichnet wird (PAP - Pensión Adicional por Permanencia). Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine fest definierte Leistung. Die zweite Alternative besteht in einer Leistung mit konstantem Beitragssatz auf Basis individueller Kapitaldeckung (JO - Jubilación Ordinaria). Sie wird von privaten oder staatlichen Gesellschaften (AFJPs) verwaltet und die Beiträge wer-

[882]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.12. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.114

[883]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.12

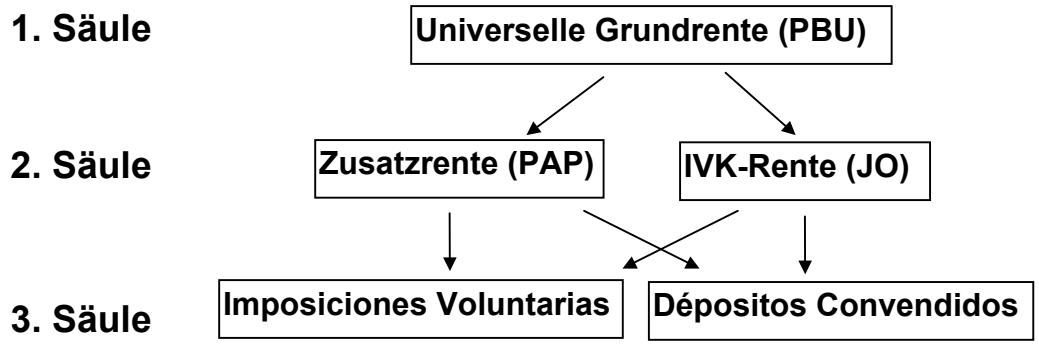
[884]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.115. Aparicio Valdes, l; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.23

[885]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 69

[886]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.333. Ayala, U.: Qué se ha aprendido del sistema de pensiones en Argentina, Colombia, Chile y Perú? Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentas de trabajo 330. Washington 1996, S.50

den auf individuelle Konten eingezahlt. Außerdem haben die Versicherten die Möglichkeit, selbst freiwillige Zusatzbeiträge (Imposiciones Voluntarias) zu zahlen oder von Dritten (Dépositos Convenidos) bezahlen zu lassen. Bei dieser dritten Komponente wird auch die individuelle Kapitaldeckung angewendet.

Grafik 16: Das neue argentinische Rentensystem SIJP



Der Versicherte kann somit zwischen zwei Alternativen wählen: Der reformierten staatlichen oder der gemischten Alternative. Die reformierte staatliche Alternative besteht aus PBU und PAP. Die gemischte Alternative besteht aus PBU und JO.[887] Hinzu kommt bei jeder Form die Kompensationszahlung PC.

Am 8.3.1995 verabschiedete der Senat in letzter Lesung ein Gesetz, das zukünftige Rentenzahlungen von der Höhe der im Haushalt dafür vorgesehenen Mittel abhängig macht. Außerdem wird ein nominaler Höchstbe-

[887]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 69

trag für Renten (statt einer prozentualen Regelung im Hinblick auf das vorherige Einkommen) festgelegt.[888]

Alle Versicherten haben Anspruch auf eine universelle Grundrente des öffentlichen Systems (PBU) plus eine Ausgleichszahlung (PC). Ursprünglich entsprach die Grundrente 2,5 AMPOs[889] - etwa 27,5 bis 31,6 % der durchschnittlichen Bemessungsgrundlage.[890] Bei einem Durchschnittsbeitrag von 76 US$ bedeutet dies einen absoluten Betrag von 190 bis 218,5 US$ pro Monat.[891] Wenn ein Versicherter mehr als 30 Jahre Beiträge bezahlt hat, steigt die Grundrente jährlich um 1 Prozent bis zu einer Höchstgrenze von 45 Beitragsjahren.[892] Durch die Grundrente wird keine Mindestrente wie in Chile benötigt. Die einheitliche Grundrente stellt eine von der Lohnhöhe und dem Geschlecht unabhängige, einheitliche Leistung für alle Versicherten dar und hat somit ein relativ höheres Gewicht für Niedrigeinkommensbezieher. Sie wird in erster Linie über die Arbeitgeberbeiträge finanziert.[893]

Ursprünglich war geplant, die Grundrente immer an den Durchschnittslohn zu koppeln (AMPO), aber durch eine Gesetzesnovelle im August 1997 wurde die Grundrente dem Ermessen der Regierung überlassen.[894] Statt dessen führte die Regierung das „Pensionsmodul“ (modulo previsional - MOPRE) ein. Diese Recheneinheit wird für die Kalkulation der Grundren-

[888]Vgl. v. Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika-Jahrbuch. Frankfurt 1995, S.159. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.76

[889]Der AMPO errechnet sich aus der Division der Beitragszahler, die in das private System übergetreten sind durch die Anzahl der Versicherten des Systems. Sein Wert wird zweimal im Jahr geschätzt. Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.153. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.331

[890]Vgl. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.38

[891]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77

[892]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109

[893]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71

[894]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109

ten benutzt und wird jährlich durch die Regierung in Abhängigkeit der finanziellen Rahmenbedingungen festgelegt. Mit dieser Modifizierung wird die erste Säule zu einer Mindestrente, die mit dem chilenischen System vergleichbar ist (vgl. Grafik 16). Der Unterschied gegenüber Chile besteht darin, daß die Mindestrente in Argentinien über Lohnsteuern und nicht über allgemeine Steuern finanziert wird.[895]

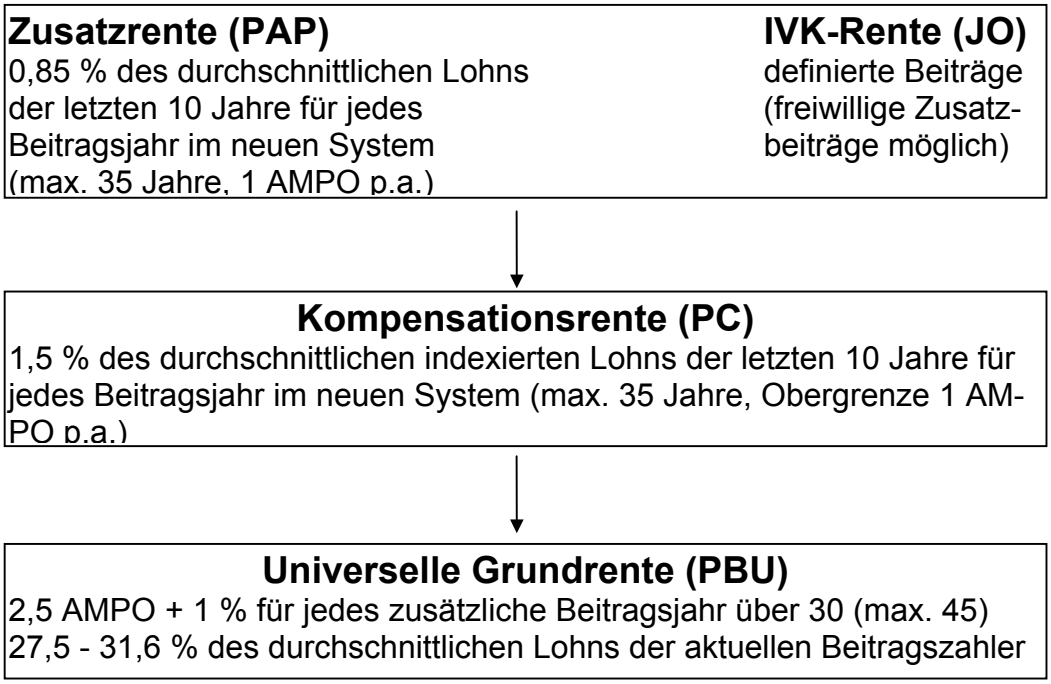
Die erworbenen Rechte und Beitragsleistungen, die der Versicherte im alten System erworben hat, werden über eine Kompensationsrente (PC - Prestación Compensatoria) anerkannt. Es handelt sich hierbei um ein System mit festgelegten Leistungen und es gelten die gleichen Anwartschaftskriterien wie bei der PBU.[896] Die Ausgleichszahlung des öffentlichen Systems entspricht Chiles Bonos de Reconocimiento, wird aber nicht mit 4 % verzinst.[897] Sie wird in Höhe von 1,5 % des Grundgehaltes (das Durchschnittsgehalt der letzten 10 Jahre vor der Berentung) für jedes Jahr der Beitragszahlung berechnet mit maximal 35 Beitragsjahren. Die resultierende Summe wird der Inflation angepaßt. Die Lohnersatzrate des PC erreicht maximal 52,5 % (2.394 US$), dies entspricht einer maximalen Anerkennung von 35 Beitragsjahren.[898]

Das staatliche System bietet außerdem eine Zusatzrente (PAP) für Arbeitnehmer, die das öffentliche System als zweite Säule nutzen. Diese Rente wird auf Grundlage des indexierten Durchschnittsgehalts der letzten 10 Arbeitsjahre mit 0,85 % pro Beitragsjahr kalkuliert.[899] Die Lohnersatzrate

[895]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.111
[896]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.12. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 69
[897]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.153
[898]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77
[899]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109

für PAP liegt bei maximal 29,8 % (max. 1.357 US$).[900] Beide zusammen können maximal 1 AMPO pro Jahr erreichen. Die Beitragsbemessungsgrenze der staatlichen Renten liegt bei 60 AMPO (4.560 US$).[901]

Grafik 17: Leistungen des neuen argentinischen Rentensystems[902]



Das Rentenalter wurde im öffentlichen und privaten System von 55/60 für Frauen/Männer auf 60/65 heraufgesetzt, 30 Jahre Arbeit und Beitragszahlung sind erforderlich. Diese Bedingungen sind härter als in Chile, aber die laufenden Schulden in Argentinien sind wesentlich höher als in Chile im Jahr 1980.[903]

[900]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77
[901]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77
[902]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 70
[903]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.333

Schließlich bietet das staatliche System noch eine Altersrente (PEA) für Personen, die über 70 sind, aber nicht die Mindestbeitragszeit für die Grundrente erfüllen. PEA entspricht 70 % von PBU und damit etwa 19 % des Durchschnittsgehaltes. Allerdings ist auch PEA an eine Mindestbeitragszeit geknüpft.[904] Der Bedürftige, der ein gewisses Alter erreicht hat und nicht von dem System abgedeckt ist, bekommt öffentliche Beihilfen, die direkt vom Staat über allgemeine Einnahmen finanziert werden. Die nicht-beitragsbezogenen Sozialrenten sind wie in Chile nur für eine begrenzte Anzahl von Bedürftigen vorgesehen.[905]

In Argentinien muß man zwischen zwei Lohnersatzraten unterscheiden. Bei dem Kapitaldeckungsverfahren sind die Leistungen von den angesparten Beiträgen (abzüglich Provision), der Investitionsrentabilität, der Lebenserwartung, der Familiensituation und dem Rentenmodus abhängig. Die Lohnersatzrate beläuft sich schätzungsweise auf 40 bis 70 % und ist damit niedriger als die gesetzliche für das alte System. Dies entspricht jedoch ungefähr der Praxis der 80er Jahre.[906][907] Das reformierte staatliche System ist geschlechtsneutral, d.h. Frauen und Männer erhalten dieselbe Rentenhöhe. Somit finden Transfers von den Männern zu den Frauen statt, da die Frauen ein geringeres Renteneintrittsalter und eine höhere Lebenserwartung haben.[908] Die Lohnersatzraten liegen hier zwischen 72,5 und 84,1 %.[909]

[904]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109, 110
[905]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77
[906]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77, 78
[907]Arenas de Mesa und Bertranou geben Lohnersatzraten von 50,4 bis 96,3 % an. Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.340
[908]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.339
[909]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.341

8.2.2.6 Gebühren und Beiträge

Die Beiträge sind für das gesamte System gleich: Die versicherten Arbeitnehmer bezahlen 11 % ihrer Löhne und die Arbeitgeber 16 %, wobei die Selbständigen 27 % bezahlen.[910] Der Beitrag der Selbständigen ist fast dreimal so hoch wie der eines Angestellten.

Aus der vorliegenden Literatur geht bezüglich einer Entscheidung, ob der Staat die Kommissionen der privaten Agenturen reguliert oder dem freien Markt überläßt, nichts hervor. Im Dezember 1997 kassierten die AFJPs durchschnittlich 3,44 % des Einkommens.[911] Allerdings hat sich zwischen 1994 und 1996 die Gesamtgebühr nicht verringert, da die Verwaltungskosten aufgrund steigender Werbeaktivitäten von 1,1 % auf 2,6 % gestiegen sind.[912] Es wird aber angenommen, daß die Kommissionen mit der Reife des Systems sinken.[913]

8.2.2.7 Finanzierung

Das gesamte System finanziert sich über Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, [914] d.h. über Arbeitgeber- (16 %) bzw. Selbständigen- (27 %) und Arbeitnehmerbeiträge (11 %). Während des Übergangs wird das Defizit mit Mitteln aus dem Budget sowie mit Sondersteuern gedeckt. Die gemischte Alternative wird aus den Arbeitnehmerbeiträgen (11 % abzüg-

[910]Vgl. Ayala, U.: Qué se ha aprendido del sistema de pensiones en Argentina, Colombia, Chile y Perú? Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentas de trabajo 330. Washington 1996, S.20. Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992, S.83

[911]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.113

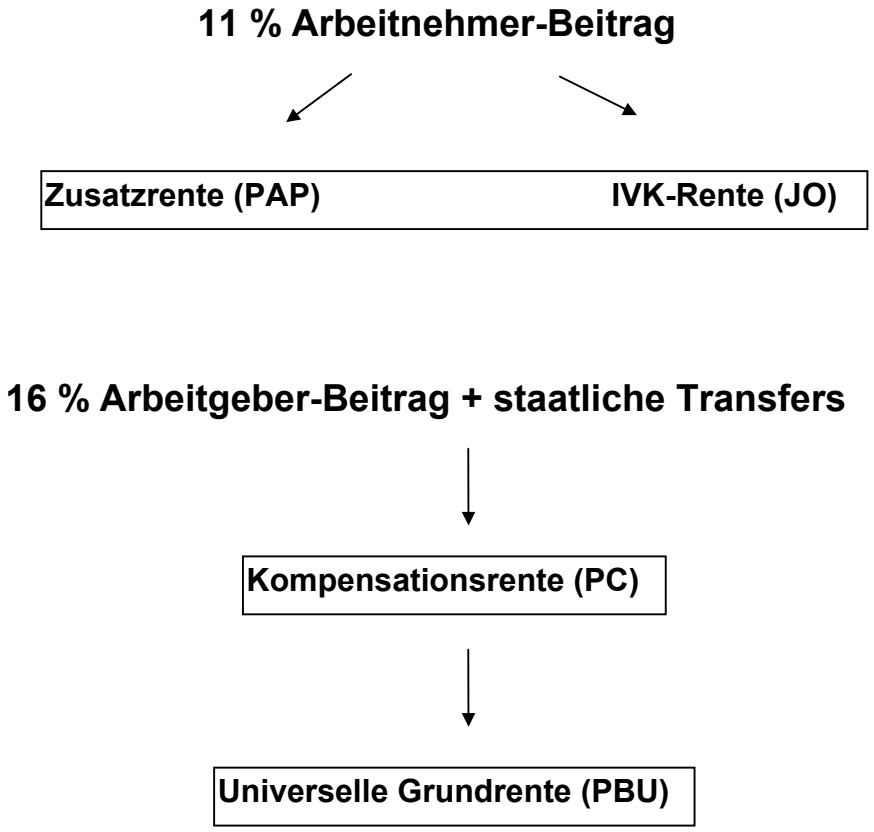
[912]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.76

[913]Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.12

[914]Vgl. Aparicio Valdes, I; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.22, 23

lich der Provision für Verwaltung und kollektivem Versicherungsschutz für Invalidität und Hinterbliebenenschaft von ca. 3,5 %) finanziert.[915] Hinzu kommen noch 11 % der Beiträge der Selbständigen. Die Arbeitgeberbeiträge und 16 % der Beiträge der Selbständigen gehen an das öffentliche System.[916]

Grafik 18: Finanzierung des neuen argentinischen Rentensystems[917]



[915]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.334. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 69

[916]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.152. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S.38

Das staatliche System funktioniert weiterhin nach dem Umlageverfahren.[918] Im öffentlichen System besteht ein höheres Maß an Solidarität, da die eingezogenen Beiträge gleichmäßiger verteilt werden.[919] Ebenso ist im Vergleich zu Chile die Grundrente in Argentinien größtenteils beitragsfinanziert. Die Grundrente wird als Instrument der Umverteilung und Solidarität angesehen.[920] Die private Komponente wendet das Kapitaldeckungsverfahren an, bei dem die Beiträge auf individuellen Konten der Beitragszahler angespart werden.[921]

Im Gegensatz zu Chile werden alle Beiträge von ANSES kassiert, der Administration des gesamten Systems der sozialen Sicherheit, die den entsprechenden Anteil an das öffentliche und private Schema überweist. Zahlungen der öffentlichen (Grundrente) und privaten (Zusatzrente) Teilbeträge finden gemeinsam statt.[922]

8.2.2.8 Deckungsgrad

Die gesamte Bevölkerung über 18 Jahre ist obligatorisch durch das neue System abgedeckt.[923] Eine vorherige Version des Gesetzesvorschlags unterschied die Versicherten in zwei Gruppen: Die über 45jährigen sollten im alten öffentlichen Schema bleiben - mit der Möglichkeit, zum neuen System zu wechseln - und die unter 45jährigen müssen zwangsläufig zum

[917]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 70
[918]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.109
[919]Vgl. Aparicio Valdes, I; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997, S.23
[920]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.332
[921]Vgl. Ayala, U.: Qué se ha aprendido del sistema de pensiones en Argentina, Colombia, Chile y Perú? Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentas de trabajo 330. Washington 1996, S.17
[922]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.153. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.334
[923]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.152

neuen System übertreten. Deswegen wird das öffentliche Schema nicht geschlossen und das private Schema unterstützt eher das öffentliche als es zu ersetzen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, daß in Argentinien die Selbständigen zwangsweise abgedeckt sind, wogegen sie in Chile freiwillig beitreten können.[924] Im Unterschied zu Chile besteht auch für Erwerbstätige, die neu auf den Arbeitsmarkt kommen, ein Wahlrecht zwischen dem alten und dem neuen System.[925]

Die Mitgliedschaft im neuen System nahm nur langsam zu und blieb hinter den Erwartungen der Regierung zurück. Allmählich steigt die Mitgliedschaft schneller und eine raschere Zunahme wird erwartet, wenn die Provinzsysteme in das nationale System integriert sind.[926]

Gemäß INDEC (1995) haben sich unter den jüngeren Arbeitnehmern vier von fünf Männern und drei von fünf Frauen für die gemischte Variante entschieden. Unter den Arbeitnehmern, die älter als 50 Jahre sind, blieben drei von fünf Männern und vier von fünf Frauen im staatlichen System. Auch wenn dazu keine Daten verfügbar sind, kann man annehmen, daß insbesondere die besser bezahlten Arbeitnehmer ins gemischte System wechselten.[927]

Im Dezember 1995 zählte Argentinien 11.238.000 Erwerbstätige, wovon 1.375.000 nicht in das SIJP eingegliedert waren. Die Versicherten beliefen sich somit auf 9.863.000, wovon aber nur 6.455.000 tatsächlich regelmäßig ihre Beiträge entrichteten.[928][929] In Argentinien besteht somit nach wie

[924]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.15. Mesa-Lago, C.: La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina. Santiago 1994, S. 37. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71

[925]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.71

[926]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.111, 112

[927]Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.331

[928]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 68

[929]Auch hier differieren die Angaben. Mitchell und Barreto geben beispielsweise an, daß die Mitgliederzahl von 5,7 Millionen Ende 1994 auf 8,5 Millionen Ende 1997 gestiegen ist.

vor das Problem der Beitragshinterziehung.[930] Es sollte dabei aber auch berücksichtigt werden, daß die argentinische Wirtschaft 1995 eine schwere Krise erlebt hat, in der die Arbeitslosenraten enorm stiegen. Dadurch kann auch ein Teil der nicht bezahlten Beiträge erklärt werden.[931] Das Prinzip der Universalität in der Alterssicherung ist jedoch so nicht gewährleistet.[932]

8.2.3 Prognose

Prognostiziert ist, daß bis zum Jahr 2025 die Gesamtbevölkerung Argentiniens laut ILO auf 47.421.000 Einwohner steigen wird.[933] Insgesamt nehmen die Wachstumsraten bis zu diesem Zeitpunkt immer mehr ab (vgl. Tab. 21). Allerdings ist auch an dieser Tabelle deutlich abzulesen, daß sich der Trend zur Alterung der Gesellschaft weiter fortsetzt. Die Wachstumsraten der über 60jährigen liegen weit über denen der jüngeren Altersgruppen. Während 1980 Männer mit 60 Lebensjahren noch eine Lebenserwartung von 15 und Frauen von 19 Jahren hatten, wird sich dies auf 17,6 bzw. 21,8 Jahre bis 2025 ausdehnen.[934]

Vgl. Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER Working Paper Nr. 6316. Cambridge 1997, S.12

[930] Arenas de Mesa und Bertranou geben an, daß 70 % der Erwerbspersonen durch das Rentenversicherungssystem abgedeckt sind, sich das Verhältnis derjenigen, die keine Beiträge zahlen zu den Mitgliedern auf 42 % jedoch beläuft. Somit kann man real von einem Deckungsgrad von 54 % ausgehen. Vgl. Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 25 (1997), 3, S.335. Queisser beispielsweise gibt an, daß die Mitglieder, die keine Beiträge zahlen, weiterhin ein großes Problem im Rentensystem sind, wobei das Verhältnis von 62 auf 59 % bis Ende 1997 fiel. Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.111

[931] Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.111

[932] Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.77

[933] ILO: Economically Active Population. 1950-2025. Genf 1986

[934] Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.57

Tab. 21: Wachstumsraten der argentinischen Bevölkerung, eingeteilt in Altersgruppen, 1950-2025 (in ‰)[935]

Jahre	total	Altersgruppen		
		0-14	15-59	60+
1950-1955	19,7	21,3	16,3	41,7
1955-1960	17,1	17,1	13,9	40,4
1960-1965	15,6	11,8	14,2	36,4
1965-1970	14,5	8,9	14,2	32,9
1970-1975	16,7	15,6	14,9	29,4
1975-1980	16,1	21,7	11,5	24,9
1980-1985	14,3	17,2	10,7	24,0
1985-1990	12,7	9,1	12,6	21,7
1990-1995	11,7	0,7	16,1	16,5
1995-2000	11,2	3,2	14,6	12,8
2000-2005	10,7	5,8	12,5	12,8
2005-2010	10,0	5,9	10,4	15,8
2010-2015	9,1	3,5	9,4	17,7
2015-2020	8,3	1,1	9,3	15,9
2020-2025	7,4	0,3	8,8	13,3

Ausschlaggebend ist auch die Entwicklung innerhalb der Gruppe der über 60jährigen. In dieser wird der Anteil der „sehr Alten“ ansteigen. Wie in Tab. 22 dargestellt, verändert sich die interne Struktur der Älteren zugunsten der über 80jährigen. Auch diese Tabelle läßt den Schluß zu, daß die argentinische Bevölkerung immer älter wird.

[935]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.19, Quelle: CELADE, 1987

Tab. 22: Alterung der argentinischen Gesellschaft der über 60jährigen, 1950-2025 (in 1000) [936]

Jahre	Bevölkerung 60+			Verhältnis zwischen den Gruppen (in %)		
	60-69	**70-79**	**80+**	**60-69/60+**	**70-79/60+**	**80+/60+**
1950	815	311	82	67,5	25,7	6,8
1970	1601	780	191	62,3	30,3	7,4
1985	2153	1274	379	56,6	33,5	10,0
2010	2969	1888	813	52,4	33,3	14,3
2025	3674	2496	1002	51,2	34,8	14,0

Der Trend zu einer immer älter werdenden Bevölkerung macht sich auch in dem Verhältnis der Bevölkerung im Ruhestand zur Erwerbsbevölkerung bemerkbar (vgl. Tab. 23). Zwar steigt die Anzahl der Erwerbspersonen ebenfalls an, aber sie kann mit dem Anstieg der älteren Bevölkerung nicht Schritt halten. Zwischen 1960 und 2025 wird sich dieses Verhältnis mehr als verdoppeln.

Tab. 23: Anteil der über 65jährigen im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung (EAP) in Argentinien, 1960-2025 (in 1000)[937]

	1960	**1980**	**1990**	**2000**	**2025**
65 +	1.143	2.307	2.944	3.564	5.227
EAP	8.110	10.304	11.548	13.529	18.408
65 +/EAP	14,1	22,4	25,5	26,3	28,4

[936]Vgl. PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago 1989, S.21, Quelle: CELADE, 1987

[937]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S. 7. Originalquelle: UN: Sex and age distributions of population: the 1990 revision. New York 1991. ILO: EAP 1950-2025, Genf 1986

Innerhalb der Erwerbsbevölkerung sind in der Zeit zwischen 1950 und 2025 hinsichtlich des Beschäftigungsgrades keine immensen Veränderungen festzustellen (vgl. Tab. 24). Er schwankt im Großen und Ganzen zwischen 35 und 40 %, wobei er zwischen 1980 und 2000 seinen niedrigsten Stand erreicht. Allerdings muß bei dieser Zahl berücksichtigt werden, daß sie sich auf eine Erwerbsbevölkerung bezieht, die sich in diesem Zeitraum mehr als 2,5-facht.

Tab. 24: Erwerbsbevölkerung (EAP) (in 1000) und Beschäftigungsgrad (in %) in Argentinien, 1950 - 2025[938]

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2025
EAP	7106	8110	9339	10304	11548	13529	15687	17522	18408
Besch.grad	41,45	39,35	38,95	36,50	35,10	36,35	37,80	38,45	38,80

Die in Tabelle 24 dargestellten Daten der ILO aus den nationalen Quellen wurden an ein Standardkonzept der ökonomisch aktiven Bevölkerung angepaßt, das alle angestellten und arbeitslosen Personen enthält (inklusive derjenigen, die das erste Mal nach Arbeit suchen). Es deckt Arbeitgeber, Selbständige, Lohnempfänger, Familienmitglieder, Mitglieder der Kooperativen und der Armee ab.[939]

Diese Bevölkerungsentwicklung wirkt sich in hohem Maß auf die Sozialversicherungen und hier insbesondere auf die Rentenversicherung aus. Durch die fast universelle Abdeckung sank das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern auf 1,62 1990 (auf 1 bei Selbständigen) und für 2025 wird ein Verhältnis von 1,46 angenommen. Ohne die Rentenreform sollte zur Finanzierung der Rentenversicherung dieses Verhältnis nicht unter 4

[938]ILO: Economically Active Population. 1950-2025. Genf 1986
[939]Vgl. ILO: Economically active population 1950 - 2025. Genf 1986, S.ix

sinken. Laut Projektionen für 1995 - 2025 hätten sich die Lohnbeiträge verdreifachen müssen (auf 55 %) oder die staatlichen Subventionen wären auf 62 % der Ausgaben gestiegen, um die Rentenzahlungen aufrecht zu halten.[940]

8.2.4 Exkurs: Auswirkungen der Rentenversicherung auf den Kapitalmarkt

Das Hauptinteresse, an dem neuen System teilzuhaben, zeigten größere Banken, wie die Citibank. Hierin ist eine Gefahr der Bildung von Quasi-Monopolen zu sehen, die dem Ziel der Kostensenkung entgegenstehen. Die Reform kann lokale Kapitalmärkte fördern wie in Chile. Von dem neuen System wird erwartet, daß 32 Mrd. US$ 1993 mobilisiert werden, am Ende des Jahrhunderts 40 Mrd. US$. Der Aktienmarkt erlebte Anfang der 90er Jahre einen unglaublichen Boom.[941] Im Dezember 1997 beliefen sich die gesamten Rentenfonds der AFJPs auf etwa 8,8 Mrd. Pesos. Dies entspricht etwa 2,8 % des BIP.[942]

[940]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.151
[941]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.27
[942]Vgl. Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998, S.114

8.3 Zusammenfassung und Beurteilung der Reformen

8.3.1 Politische und historische Aspekte

Zwischen der Einführung der Sozialversicherungen und der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes ist ein klarer Zusammenhang zu erkennen, der beispielhaft an Chile und Argentinien dargestellt werden kann. In beiden Ländern ist eine sehr ähnliche Entwicklung festzustellen. Das chilenische und das argentinische Sozialversicherungssystem gehören zu den ältesten in Lateinamerika und sie haben deswegen mit vergleichbaren Problemen zu kämpfen.

Traditionell beruhte die wirtschaftliche Entwicklung in beiden Ländern auf der Landwirtschaft und in Chile speziell auf der Förderung von Rohstoffen. In Chile war ein großer ausländischer Einfluß festzustellen, zunächst durch Großbritannien auf den Salpeterbergbau, später durch die USA auf den Kupferbergbau. Generell kann man sagen, daß beide Länder nicht an der Entwicklung von Chile interessiert waren - weder in wirtschaftlicher noch in sozialer Hinsicht. Dies wirkte sich auch auf die Entwicklung der Sozialversicherungen aus. Zuerst wurden die strategisch wichtigen Sektoren wie Militär, Polizei und Staatsangestellte abgesichert. Die Landwirtschaft und der Bergbau zählten nicht dazu.

Im Vergleich zu Chile unterlag Argentiniens Wirtschaft im letzten Jahrhundert erheblicheren Schwankungen. Zu Beginn des Jahrhunderts gehörte Argentinien wirtschaftlich zu den bedeutendsten Ländern, verlor aber immer mehr an Stellenwert. Zwischen 1880 und 1930 war Argentinien weltweit einer der größten Agrarexporteure.

Ab den 30er Jahren führten die Regierungen von Chile und Argentinien verstärkt eine importsubstituierende Industrialisierung ein. Diese wurde insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg durch Perón in Argentinien vorangetrieben. Doch im Vergleich zur Landwirtschaft erreichte die Industrie

nie diese Exportfähigkeit. In den 50er und 60er Jahren verlor dieses Wirtschaftssystem zunehmend an Dynamik.

Sowohl Argentinien als auch Chile wählten bei ihrer Rentenversicherung ursprünglich das Kapitaldeckungsverfahren. Da der Staat erheblich von den Schwierigkeiten der Industrie betroffen war, finanzierte man das Haushaltsdefizit unter anderem über die Rentenkassen. Dazu wurde der Deckungsgrad in beiden Ländern immer weiter ausgedehnt, insbesondere unter Perón in den 40er und 50er Jahren. Sein Ziel war ein einheitliches und zentrales System, doch das ließ sich nicht auf Dauer durchsetzen. Ab Mitte der 40er Jahre wurden in Argentinien umfassende Sozialversicherungsprogramme eingeführt, die als populistische Maßnahme kritisiert wurden.

Schwierigkeiten bereitete aber nicht nur die Sanierung des Staatshaushaltes mit den Rentenkassen, sondern auch die im Vergleich zu den geringen Beiträgen hohen Leistungen, die durch das System nicht getragen werden konnten. Hinzu kamen eine ineffiziente Verwaltung und insgesamt eine zu geringe Rendite.

Mitte der 50er Jahre standen die Rentenversicherungen vor dem Konkurs. Der Deckungsgrad konnte nicht weiter ausgedehnt werden, wie es in den vorhergehenden Jahren noch immer möglich war, da sich die Sozialversicherungssysteme stark an den Bismarckschen Sozialversicherungen orientierten und damit an formelle Beschäftigungsverhältnisse gebunden waren. Somit ist ein enger Zusammenhang zwischen den späteren finanziellen Schwierigkeiten der Rentenkassen und dem defizitären Staatshaushalt zu sehen, da der erhöhte Deckungsgrad zwar zu diesem Zeitpunkt zu einer höheren Beitragssumme verhalfen, aber in späteren Jahren für die hinzugekommenen Beitragszahler Rentenzahlungen fällig wurden.

Später wurde die Rentenversicherung auf das Umlageverfahren umgestellt und damit blieb dem Staat der Zugriff auf die Rentenkassen ver-

wehrt. Dies erfolgte in Chile 1952 und in Argentinien 1954. Doch diese Umstellung brachte neue Schwierigkeiten mit sich, da die Lebenserwartung stieg und das Rentenalter nicht genügend angehoben wurde. In den Folgejahren versuchte man immer wieder, das System zu vereinheitlichen, doch die mächtigen Interessengruppen setzten sich erfolgreich dagegen zur Wehr. Zu weiteren finanziellen Schwierigkeiten führte ebenso die ständige Hinterziehung oder verspätete Zahlung der Beiträge.

In Chile führte die Regierung Frei ab Mitte der 60er Jahre grundlegende Reformen durch. Dazu gehörten eine Teilnationalisierung des Kupfers, eine Agrar- und eine Verfassungsreform. In Chile war schon immer die starke Rolle des Staates auffällig, aber unter der Regierung Allende (1970-73) verstärkte sich diese Entwicklung noch. Diese Rolle kam sowohl in Verstaatlichungen von Landwirtschaft, Industriebetrieben und Banken als auch in der Nationalisierung des Kupferbergbaus zum Ausdruck.

Unter der Regierung Frei hatte Sozialpolitik erste Priorität, aber auch in den 70er Jahren ist insgesamt ein hoher Deckungsgrad festzustellen. In dieser Zeit machten sich insbesondere die zu großzügigen Leistungen und die Stratifizierung des Systems bemerkbar. Insgesamt verlangte das System hohe staatliche Transfers, die den Haushalt belasteten. Daß eine Reform spätestens zu diesem Zeitpunkt notwendig gewesen wäre, war offensichtlich, doch sie wurde von mächtigen Interessengruppen blockiert, die nicht bereit waren, auf ihre Privilegien zu verzichten.

Wirtschaftlich schlug die Militärregierung ab 1973 genau die umgekehrte Richtung ein. Unter der Regierung Allende wuchsen die Reallöhne enorm, aber die Militärregierung senkte sie zunächst als zentrales neoliberales Instrument. Außerdem öffnete sich die Einkommensschere noch weiter, was an einem gestiegenen Gini-Koeffizienten abzulesen ist. Zum Ende der Diktatur lagen die Reallöhne unter denen von 1980 (außer im Industrie-Sektor), teilweise sogar noch unter denen von 1970. Folglich stieg in die-

sem Zeitraum der Anteil der armen Bevölkerungsschicht merklich an. Für die Sozialversicherungen hatte das Einnahmeeinbußen zur Folge.

Die unter Allende verstaatlichten Betriebe und Banken wurden wieder privatisiert, womit Massenentlassungen verbunden waren. Nach 1973 kann bestenfalls noch von einer geringen Macht der Gewerkschaften die Rede sein, d.h. soziale Errungenschaften wie die Absicherung gegen Entlassungen und automatische Gehaltsanstiege wurden abgeschafft. Außerdem erfolgte die endgültige Abkehr von der importsubstituierenden Industrialisierung. Die Industrie sollte sich am Export orientieren, aber dazu wären ein dynamischer Kapitalmarkt, eine erhöhte Sparquote und damit mehr Investitionen notwendig gewesen. Nach zwei Jahren gradualistischer Politik führten die Chicago Boys ein Schockprogramm durch, wodurch sich der informelle Sektor ausweitete und die Arbeitslosenquote anstieg. Anfang der 80er Jahre war eine Arbeitslosigkeit in bisher unbekanntem Maße in Chile zu verzeichnen. Die Arbeitslosigkeit erwies sich als dauerndes Problem der Militärregierung. Zwar weitete die Regierung die Beschäftigungsprogramme aus, aber allerdings wurden in diesen Programmen nur geringe Löhne bezahlt. 1983 war eine beispiellose Arbeitslosenquote von über 30 % zu verzeichnen, die aber bis Ende der 80er Jahre auf unter 10 % sank. In Krisenzeiten weitete sich zusätzlich der informelle Sektor aus und durch den Konkurrenzdruck sanken dort ebenfalls die Löhne.

Vor dem Militärputsch hatte Chile ein gemäßigtes Wirtschaftswachstum, das unter der Militärregierung zuerst stark sank, aber dann enorm anstieg. Allerdings unterlag dieses Wachstum erheblichen Schwankungen mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und damit auf die Sozialversicherungseinnahmen.

Die Militärregierung schuf in den Anfangsjahren ihrer Regierungszeit die Grundlagen für die Rentenreform. Grundsätzlich standen ökonomische und soziale Veränderungen an. Um diese Reformen durchführen zu können, kam es zunächst zu einer Schwächung der „pressure groups“. Spä-

testens ab Mitte der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts und durch den wachsenden Einfluß der Chicago Boys wurde der Monetarismus in Chile eingeführt und auf die Sozialversicherungen übertragen. Schon vor der Reform sanken sowohl der Deckungsgrad als auch die Renten.

Zur Sanierung der Rentenkassen wurden in Argentinien ebenfalls einige Reformen unternommen. Ende der 60er Jahre faßte man z.B. sämtliche Rentenkassen zu drei großen Kassen zusammen, die nach Erwerbszweigen aufgegliedert waren. Dennoch blieb das System verschuldet und erzeugte ab 1968 ein ständiges Defizit. Zwar wurde das Rentenalter angehoben, doch es war immer noch zu niedrig für diese hohe Lebenserwartung. Auch bestanden letztendlich trotz des Versuches der Vereinheitlichung die Privilegien, d.h. die ungleiche Verteilung der Leistungen, weiter fort.

Ebenso wie in Chile stand die argentinische Politik in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts klar unter dem Paradigma des Neoliberalismus, womit Privatisierungen und der Abbau des Staatsapparates verbunden waren. Die Militärdiktatur versuchte erneut, Argentinien in ein exportfähiges Land zu verwandeln, aber ohne nennenswerten Erfolg.

Allerdings bereitete der Arbeitsmarkt dagegen dem Sozialversicherungssystem keine großen Schwierigkeiten. Bis Anfang der 90er Jahre war Arbeitslosigkeit in Argentinien kein großes Thema. Die Arbeitslosenquote lag durchweg unter 10%. Somit war Argentinien im Vergleich zu Chile von der Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre in Hinsicht auf die Arbeitslosigkeit weit weniger betroffen.

Auch wenn die Arbeitslosigkeit an sich ein geringes Problem war, hatten die geringen Wachstumsraten der Einkommen negative Folgen für die Sozialversicherungen. Das Wachstum des realen Pro-Kopf-Einkommens lag in Argentinien in den 80er Jahren unter dem der 70er Jahre. Zwar war 1970 ein Großteil der Erwerbspersonen versichert, doch dieser hohe De-

ckungsgrad sank bis 1980 merklich. Auch hier zeigte die neoklassische Politik ihre Auswirkungen, d.h. der informelle Sektor stieg und damit die Anzahl der Nicht-Versicherten. Zusätzlich sanken die Reallöhne und die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung wurden abgeschafft. Unter der argentinischen Militärdiktatur verarmten breite Bevölkerungsschichten.

Die ab 1989 amtierende Regierung Menem orientierte sich ebenfalls stark am Neoliberalismus. Der Staat sollte nur noch eine subsidiäre Rolle übernehmen. Die Regierung setzte ein Privatisierungsprogramm in unvergleichbarem Umfang durch, das sich negativ auf den Arbeitsmarkt auswirkte. Während der Regierungszeit Menems stiegen die Reallöhne kaum. Anfang der 90er Jahre expandierte die Wirtschaft kräftig, aber die Kaufkraft sank dennoch erheblich. 1994 hatte die Mexiko-Krise auch auf den argentinischen Arbeitsmarkt ihre Auswirkungen. Die Arbeitslosenquote stieg bis auf über 17 % und sie blieb bis Ende der 90er Jahre für argentinische Verhältnisse hoch. Dennoch fällt die Bilanz der Regierung Menem positiv aus. Zwischen 1991 und 1998 wuchs das BIP im Durchschnitt um 5,2 % pro Jahr, allerdings ebenfalls mit erheblichen Schwankungen.

Aufgrund der krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung geriet die Rentenversicherung immer mehr in Zahlungsrückstände und 1986 erklärte die Regierung den Sozialversicherungs-Notstand. Bis zur großen Rentenreform im Jahr 1994 wurden immer wieder Reformversuche unternommen, doch entweder fanden sie im Kongreß keine Mehrheit oder brachten keinen dauerhaften Erfolg.

8.3.2 Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Rentenreformen

Nachdem bereits vor 20 Jahren in Chile die Rentenreform durchgeführt wurde, lassen sich hier die wirtschaftlichen Auswirkungen deutlich ablesen. Während Kritiker vor allem auf die sozialen Kosten der unter dem chilenischen Militärregime durchgesetzten Neuorientierung der Wirtschaftspolitik verweisen, wird von anderen Autoren eher das Entwicklungspotential des chilenischen Wirtschaftsmodells gerade auch im Vergleich mit anderen lateinamerikanischen Ländern betont.[943]

Ende der 80er Jahre war der wirtschaftliche Erfolg in Chile deutlich zu erkennen. Man kann den Reformen klar einen Modernisierungsschub zuschreiben. Insgesamt ist festzustellen, daß nach der Krise Anfang der 80er Jahre der Neoliberalismus funktionierte, d.h. die niedrigen Reallöhne wirkten sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Der wirtschaftliche Aufschwung setzte sich in den 90er Jahren fort. Die Arbeitslosigkeit lag in den 90er Jahren teilweise weit unter 10 %. Der informelle Sektor sank und es kam zu mehr Neueinstellungen, aber nicht in besonders hohem Ausmaß. Die demokratisch gewählte Regierung wies hier nur mäßige Erfolge auf. In den 90er Jahren hat sich das Land mit hohen Wachstumsraten und steigenden Reallöhnen als außerordentlich stabil erwiesen, aber von einem „trickle-down-Effekt“ ist bisher nichts zu spüren.

Die Militärregierung hinterließ somit ein ambivalentes Erbe: Einerseits waren wirtschaftliche Erfolge in der Endphase zu verzeichnen, die gute Startbedingungen für die Demokratie darstellten, andererseits wurde dadurch die Meßlatte für die Leistungsfähigkeit der Demokratie höher gelegt. Auch innerhalb der chilenischen Linken wird die Grundhaltung unterstützt, was Pinochet erreicht hat, war das Versetzen einer Pyramide; sehr schwierig und teuer für das Land, aber da die Pyramide nun einmal versetzt ist,

[943] Vgl. Nolte, D.: Modellfall Chile? Die Bilanz nach einem Regierungsjahr. In: Nolte, D.; Ensigna, J. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Münster. Hamburg 1992 , S.16

macht es keinen Sinn, sie zurückzuschieben.[944] Aus chilenischer Sicht wird die Rentenreform mittlerweile als großer Erfolg bewertet.

Für den Staat entstanden durch die Rentenreform sowohl Nachteile als auch Vorteile. Die Reform verursachte enorme fiskalische Kosten zur Abdeckung des Defizits des alten Systems, zur Bezahlung des Bonos de Reconocimiento und der Mindestrente. Die Kosten zur Abdeckung des Defizits des alten Systems und der Bonos belaufen sich auf vier bis fünf Prozent des BIP zwischen 1986 und 2000, danach werden sie stark sinken. Allerdings sind die fiskalischen Nettokosten geringer, weil die Subventionsrate des neuen Systems geringer ist als die des alten.[945] Die Reform wirkte sich auch auf den Arbeitsmarkt positiv aus, da die Arbeitgeberbeiträge entfielen und somit Neueinstellungen angeregt wurden. Die gesamte Gesellschaft konnte durch die Reform insgesamt Vorteile aus der Abschaffung der teueren, ungerechtfertigten Privilegien ziehen, aber die hohen Kosten durch staatliche Verpflichtungen werden für die Bevölkerung in den nächsten Jahren noch spürbar sein.

Die Auswirkungen des privaten Rentensystems auf die Erhöhung der Sparquote und den Kapitalmarkt sind umstritten. Laut Annahme hat das Umlageverfahren eine negative Auswirkung auf die Sparquote, da die Versicherten keinen klaren Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen erkennen können und eine Umverteilung stattfindet. Fraglich bleibt dabei, ob das Zwangssparen des Kapitaldeckungsverfahrens durch ein Ent-Sparen in einem anderen Sektor ausgeglichen wird. Außerdem ist nicht sicher, daß die angesparten Beiträge rentabel in einem Land angelegt werden können und so das Wirtschaftswachstum fördern. In Chile ist aber ein positiver Effekt auf die Ersparnis durch die Rentenreform feststellbar. Die nationale Spartätigkeit, die Produktivität und das gesamtwirtschaftliche Wachstum haben deutlich zugenommen. Zudem hat der Kapi-

[944]Vgl. Römpczyk, E.: Chile will ein Modell-Land bleiben. In: Nolte, D.; Ensigna, J. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Münster, Hamburg 1992, S.80

[945]Vgl. Grosh, M.E.: Social spending in Latin America, the story of the 80th. Washington 1990, S.46

talmarkt einen deutlichen Impuls erfahren. Allerdings muß man auch diese Entwicklung unter verschiedenen Aspekten betrachten. Zwar stieg der Börsenindex in Santiago, aber andererseits flossen die AFP-Gelder zu einem großen Anteil über Staatsanleihen in öffentliche Kassen. Der chilenische Kapitalmarkt konnte nur wenig rentable Investitionen bieten.

Die weitgehend privatisierten, aber streng regulierten Pensionsfonds weisen allerdings auch Mängel im Leistungsangebot und mikroökonomische Fehlanreize auf. Diesen Mängeln muß jedoch gegenübergestellt werden, daß das chilenische Alterssicherungssystem den demographischen Belastungen der kommenden Jahrzehnte gut gewachsen ist.[946]

Die Kritik an der laufenden Reform in Argentinien ist eher hypothetisch. Im allgemeinen sind die erwarteten Probleme denen in Chile ähnlich.[947] Beide Länder werden zur Abdeckung von früheren Schulden Ressourcen finden müssen. Die Heraufsetzung des Rentenalters und die Senkung der Mindestleistungen sind eine Antwort auf diese Herausforderung. In etwa 30 Jahren werden die privaten Fonds keine Überschüsse mehr erbringen. Erst dann werden die Konsequenzen klar.

Aus makroökonomischer Perspektive wird die Zukunft des neuen argentinischen Alterssicherungssystems in hohem Maße von der wirtschaftlichen Stabilität des Landes abhängen. Die Rentenleistungen sind nicht indexiert und die öffentlichen Leistungen sind nur nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplanes garantiert, wohingegen die Leistungen des kapitalgedeckten Systems von der Rentabilität und Stabilität des Finanzsektors abhängen. Somit kann nur auf Basis steigender Beschäftigung, einem steti-

[946]Vgl. Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.182

[947]Vgl. Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39), S.27

gen Wachstum und dem Erhalt der Stabilität eine sichere Altersversorgung gewährleistet werden.[948]

Auch die Auswirkungen auf den argentinischen Kapitalmarkt sind bis jetzt weniger klar, da das neue System erst seit kurzem in Kraft ist. Im Dezember 1997 beliefen sich die Rentenfonds auf 8,8 Mrd. Pesos, was etwa 8,8 % des BIP entspricht.

8.3.3 Auswirkungen der Rentenreform auf die Einkommensverteilung

Allgemein entstehen durch die Einführung des privaten Sozialversicherungssystems zwei gegensätzliche Auswirkungen auf die Einkommensverteilung.[949] Progressive Effekte sind möglich durch die Abschaffung der Privilegien und die Standardisierung der Altersrente. Hinzu kommen die Einführung einer Mindestrente, steigende öffentliche Beihilfen und die Beendigung des Kostentransfers auf nichtversicherte Konsumenten. Andererseits entstehen regressive (oder neutrale) Effekte dadurch, daß das private System auf einer strikten Korrespondenz zwischen Beitragszahlungen und Leistungen besteht und damit das Solidaritätsprinzip ausschließt. Zudem sank der Deckungsgrad. Weiterhin besteht Ungleichheit im öffentlichen System vor allem für das Militär. Frauen erhalten aufgrund eines geringeren Rentenalters und einer höheren Lebenserwartung niedrigere Renten. Außerdem haben die fixen Kommissionen eine eindeutig regressive Auswirkung. Witte sieht die Auswirkung der Rentenversicherung eher regressiv, tendenziell um so mehr, je niedriger der Deckungsgrad, je stratifizierter das System, je höher die relative Bedeutung der Rentenversicherung, je höher die finanzielle Beteiligung des Staates, je

[948]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.78
[949]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.131, 132

stärker die oligopolistische Struktur der Märkte und je geringer der internationale Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen ist.[950]

Durch die Ersetzung des Umlageverfahrens durch das Kapitaldeckungsverfahren blieben sozialpolitische Ziele auf der Strecke. Das Umlageverfahren war immer mit einer gewissen Umverteilung verbunden, die durch das Kapitaldeckungsverfahren nicht gegeben ist, da es dem Äquivalenzprinzip unterliegt. Ob das Umlageverfahren Einkommen von den Reichen zu den Armen umverteilt, wird von manchen Autoren eher bezweifelt. Studien zeigen, daß das öffentliche System Einkommen zu den Reichen und den mächtigen Gruppen der Arbeitnehmer umverteilt hatte.[951] Andererseits kann eine eventuell darüber hinausgehende interpersonelle Einkommensumverteilung dann überschaubarer durch direkte Transfers erfolgen.

Durch die Privatisierung wurde in Chile geschafft, was durch vorhergehende Reformen immer wieder versucht wurde: die weitgehende Abschaffung der Privilegien. Durch das Wahlrecht zwischen dem privaten und dem staatlichen System in Argentinien wurden nicht alle Privilegien beseitigt, da die Versicherten selbstverständlich die für sie bessere Alternative wählen.

Das neue Rentensystem in Chile und Argentinien ist ebenfalls an eine formelle Beschäftigung gebunden. Die Position in der Beschäftigungsstruktur ist für die Höhe und Qualität der Leistungen ebenfalls ausschlaggebend. Trotz Garantie der Mindestrenten werden ungleiche Einkommensstrukturen reproduziert. Die Mindestrente ist außerdem sehr gering.

Abgesehen von dem Modellcharakter der chilenischen Reform, erlaubt ein zweiter Blick die klarere Wahrnehmung der sozialen Kosten für den bishe-

[950]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994. S.73
[951]Vgl. Piñera, J.: Empowering workers: the privatization of social security in Chile. Anläßlich des Mont Pelerin Society regional meeting in Cancun, Mexiko, 17. Januar 1996

rigen ökonomischen Erfolg des Landes.[952] Dieser beruhte auf einer klaren Spaltung der Gesellschaft. Nur etwa 45% der Bevölkerung lebten Anfang der 90er Jahre oberhalb der Armutsgrenze.[953] In Chile, dem sogenannten Erfolgsmodell wirtschaftlicher Strukturanpassung, stieg die Armut von 17% (1970) auf 38,1% (1987) der chilenischen Haushalte an.[954] Die Privatisierungspolitik kann damit eine zusätzliche soziale Polarisierung und Ungleichheit forcieren mit der Folge weiterer sozialer Destabilisierung.[955]

In Argentinien wirkt sich die Reform der Rentenversicherungen nicht in dem Ausmaß aus, weil neben dem neuen System das alte mit der Umlagefinanzierung bestehen bleibt. Folglich ist innerhalb des argentinischen Systems noch eine gewisse Umverteilung möglich. Andererseits kann auch hier nicht von einem universellen Deckungsgrad geredet werden. Zur Finanzierung des Defizits zieht die Regierung ebenfalls Steuern heran, die von den Nichtversicherten mitfinanziert werden.

[952]Aus Sicht der entwickelten Industrieländer kommt Chile insofern Modellcharakter für Lateinamerika zu, da die wirtschaftlichen Erfolge der vergangenen Jahre beweisen, daß sich eine marktwirtschaftliche Orientierung und die Öffnung zum Weltmarkt auszahlen. Der chilenische Fall scheint außerdem zu zeigen, daß das Problem der Auslandsverschuldung selbst im Fall von Ländern mit einem relativ hohen Verschuldungsgrad, bei einer aus der Sicht der Geldgeber richtigen und erfolgreichen Wirtschaftspolitik bewältigbar ist und eine gute Zahlungsmoral auch den Weg zu neuen Krediten öffnet. Vgl. Nolte, D.: Modellfall Chile? Die Bilanz nach einem Regierungsjahr. In: Nolte, D.; Ensignia, J. (Hrsg.): Modellfall Chile ? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Münster, Hamburg 1992, S. 17

[953]Vgl. Römpczyk, E.: Chile will ein Modelland bleiben. In: Nolte, D.; Ensigna, J. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Münster, Hamburg 1992, S.71

[954]Vgl. Stahl, K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.31

[955]Vgl. Stahl, K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Nr. 23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.47

8.3.4 Systeminterne Aspekte

Im Mai 1981 trat die Reform der Rentenversicherung in Chile in Kraft. Sie beruht auf einer privaten Zwangsversicherung. Damit sollte der Staat sich nur noch auf eine minimale Rolle beschränken. Ein weiteres Ziel, das durch die Privatisierung verfolgt wurde, war die Erhöhung der Sparquote und somit die Entwicklung des Kapitalmarktes. Dies sollte zu einer positiven Wirtschaftsentwicklung beitragen. Die chilenische Rentenreform kann als die durchgreifendste Wirtschaftsreform in den 80er Jahren weltweit beurteilt werden. Reformen in diesem Ausmaß und mit diesen sozialen Härten sind sicher nur unter einer Diktatur durchführbar.

Man darf dabei aber nicht außer acht lassen, daß die Rentenreform nicht erst 1981 begann, sondern die Grundlagen dafür bereits 1974 geschaffen wurden. Nicht nur die Finanzierungsmodalitäten oder die Privatisierung sind für den - zumindest partiellen - Erfolg entscheidend, sondern ebenso der Abbau etablierter Privilegien und die Erhöhung des Rentenalters. Diese hätten auch innerhalb einer nach dem Umlageverfahren finanzierten und staatlich verwalteten Sozialversicherung positive finanzielle und soziale Folgen gehabt.[956]

1994 führte die argentinische Regierung eine grundlegende Reform der Rentenversicherung durch. Sie war stark an den chilenischen Maßnahmen orientiert, allerdings mit dem Unterschied, daß das alte, auf dem Umlageverfahren basierende System neben dem neuen privatisierten System bestehen blieb.

Das neue Rentensystem in Chile und in Argentinien basiert auf drei Säulen. Damit sind - zumindest im privaten System - die Umverteilungs- und

[956]Vgl. Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D.(Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994, S.87

die Rentensparfunktion finanziell völlig voneinander getrennt. Die privaten Rentenversicherungen werden von den AFPs bzw. den AFJPs verwaltet.

Auch wenn die AFPs und AFJPs nur begrenzt Versicherungscharakter besitzen, da ihre Funktion mehr in der Verwaltung der Zwangsersparnisse liegt, so zeigen sie doch, daß generell die Alterssicherungsaufgabe privaten Trägern überlassen werden kann. Ein Risikoausgleich ist auf diesem Weg möglich.[957]

Allerdings beinhaltet die Rentenreform in Chile nicht nur neoliberale Elemente. Insgesamt wird dem Staat schon eine große Rolle zugedacht, da er eine wichtige Kontrollfunktion bei den AFPs hat. Die Sozialpolitik Chiles entsprach den Richtlinien der Weltbank. In Argentinien führt der Staat ebenfalls die Aufsicht über die AFJPs. Im Vergleich zu Chile ist die Gründung einer AFJP weniger restriktiv, da in Argentinien auch staatliche und nicht-gewinnorientierte Institutionen neben Banken und Versicherungsgesellschaften eine AFJP leiten können.

Um den Versicherten Sicherheiten zu bieten, greift der Staat in die Geschäftstätigkeit der AFPs und der AFJPs ein. Er legt sowohl die Beitrags- als auch die Leistungshöhe fest. Außerdem ist er über SAFP bzw. SAFJP für die Zulassung und Kontrolle des privaten Systems zuständig. Die AFPs und AFJPs unterliegen strengen Reglementierungen hinsichtlich ihrer Zulassung und der Bildung von Reserven.

Die Investitionen der privaten Versicherungsgesellschaften unterliegen strikten staatlichen Richtlinien. Als Grundsatz gilt, daß sie rentabel und trotzdem sicher sein müssen. Kann eine AFP bzw. eine AFJP die Minimalrendite nicht erfüllen, wird sie aufgelöst und der Staat übernimmt zunächst ihre Verpflichtungen. Die Rendite seit der Einführung der privaten Rentenversicherung liegt insgesamt hoch. Allerdings litt auch sie Ende der 90er

[957]Vgl. Neuberger, C.: Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar? In: Dürr, E.(Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bern, Stuttgart 1991, S.302

Jahre besonders in Chile unter der internationalen Finanzkrise, so daß die Rentenfonds dort zwischen 1995 und 1998 nur knapp positiv waren. Im Vergleich dazu lag die Rendite der Rentenfonds in Argentinien zwischen 1994 und 1998 bei 16,7 %.

Bisher ist ein erheblicher Konzentrationsgrad bei den AFPs und AFJPs zu verzeichnen. Ebenso sprechen hohe Verwaltungskosten, eine geringe Diversifizierung der Investitionen und die Auswahlkriterien der Versicherten dafür, daß Argentinien und Chile noch weit von einer transparenten und effizienten Wettbewerbsstruktur entfernt sind.

Ob die Privatisierung zu einer Reduzierung der Kosten beigetragen hat, ist umstritten. Momentan müssen noch die impliziten Schulden des alten Systems finanziert werden. Da in Chile im alten System keine neuen Mitglieder mehr aufgenommen werden, die alten Mitglieder aber weiterhin Leistungen beziehen, muß der Staat für das so entstehende Defizit aufkommen. Weitere Kosten entstehen durch den „Bono de reconocimiento“, der mit 4 % verzinst wird. Auch hinsichtlich der Kostendegression und den Verwaltungs- und Werbekosten hat das neue System wenig Vorteile aufzuweisen. Allgemein ist ein realistischer Kostenvergleich zwischen dem alten und dem neuen System kaum möglich, da die Kosten der privaten Versicherungsgesellschaften fragmentarisch sind.

Argentinien versuchte im Vergleich zu Chile die Kosten der Reform zu begrenzen. Beispielsweise unterliegt die Werbung der AFJPs staatlicher Kontrolle und ein Wechsel der Versicherungsgesellschaft ist nur zweimal pro Jahr möglich. Bei einem Wechsel vom alten zum neuen System werden ebenfalls Anrechnungsscheine ausgegeben, die aber nicht verzinst sind, sondern als weitere Rentenkomponente berechnet werden.

Um in Chile in das neue System zu wechseln, wurde den Mitgliedern eine Frist von fünf Jahren gesetzt. Diese Möglichkeit nutzten insbesondere Jüngere und Besserverdienende. Bei einem Wechsel wurden die bereits

eingezahlten Beiträge in Form des „Bonos de Reconocimiento“ anerkannt. Die Höhe der Rente im neuen System berechnet sich nach dem Äquivalenzprinzip. Sie hängt somit von der Höhe des angesparten Kapitals und den darauf entfallenden Zinsen zusammen. Ebenso spielt die Lebenserwartung eine Rolle. Der Staat kommt nur noch für eine Mindest- und Beihilfenrente auf. Über die Höhe der zukünftigen Renten gibt es sehr unterschiedliche Schätzungen. Momentan liegen die privaten Renten wesentlich höher als die staatlichen, aber ob sich diese Entwicklung in Zukunft fortsetzen wird, ist äußerst fraglich.

Im Vergleich zu Chile ist in Argentinien auch für die Selbständigen die Rentenversicherung obligatorisch. Neben dem neuen bleibt auch das alte Rentensystem bestehen und die Versicherten können wählen. Es gibt für alle eine einheitliche Grundrente, die mit festen Leistungen umlagefinanziert ist. Die private Alternative besteht in einer Leistung mit konstantem Beitragssatz auf Basis individueller Kapitaldeckung. Für diejenigen, die sich für das staatliche System entschieden haben, kommt eine weitere umlagefinanzierte Komponente hinzu. Zusätzlich können die Versicherten selbst oder Dritte für die Altersvorsorge sparen. Auch hier wird die individuelle Kapitaldeckung angewendet. Es kommt bei der staatlichen und der privaten Alternative noch die Ausgleichszahlung - die dem chilenischen „Bono de Reconocimiento“, aber ohne Verzinsung entspricht - hinzu.

Die Beiträge im neuen chilenischen System sind trotz der Kommissionen wesentlich niedriger als im alten System. Die Kommissionen sind zwar recht hoch, aber dennoch erzielte das private System bisher eine relativ hohe Rendite. Die Abschaffung ihrer Beiträge zu den Sozialversicherungen war selbstverständlich ein Vorteil für die Arbeitgeber. Nachteile entstanden für sie durch den bürokratischen Aufwand und die monatlichen Berichte über Arbeitnehmerbeiträge.[958]

[958]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.131

Hinsichtlich der Beiträge für das private und das staatliche System besteht bei der argentinischen Rentenversicherung kein Unterschied. Somit ist es unter diesem Aspekt für die Versicherten unerheblich, für welche Alternative sie sich entscheiden. Im Vergleich zu Chile wurden die Arbeitgeberbeiträge nicht abgeschafft. Die Versicherten bezahlen 11 % ihrer Löhne und der Arbeitgeberanteil beläuft sich auf 16 %. Allerdings müssen die Selbständigen 27 % ihrer Einnahmen an die Rentenversicherung abführen.

Das AFP-System arbeitet mit festgelegten Beiträgen. Die Renten werden rein nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Das Umlageverfahren blieb nur für die Mindestrenten bestehen und ist damit das einzige noch vorhandene solidarische Element. In Argentinien ist die Finanzierung etwas komplizierter. Das gesamte System finanziert sich aus den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitnehmer, wobei momentan der Staat noch einen Teil zur Defizitfinanzierung beisteuert. Die Arbeitgeberbeiträge und staatliche Transfers fließen in die Kompensationsrente und die universelle Grundrente. Durch die Arbeitnehmerbeiträge wird die zweite Säule des Rentensystems - d.h. die staatliche oder die private Alternative - finanziert.

Die Beitragshinterziehung und verspätete Zahlungen sind Probleme, die das neue System in beiden Ländern ebenfalls nicht beseitigen konnte. Insbesondere Anfang der 80er Jahre war in Chile ein sinkender Deckungsgrad durch die Wirtschaftskrise und die damit verbundene gestiegene Arbeitslosigkeit festzustellen. Hinsichtlich des Deckungsgrades der Selbständigen und des informellen Sektors wurden wenig Fortschritte gemacht. Auch in Argentinien kann von einem universellen Deckungsgrad nicht die Rede sein.

Das neue System ist zudem genauso wenig an eine hohe Arbeitslosenquote und Gelegenheitsarbeit angepaßt. Für die Arbeitslosen ist es schwer, die Standardbeiträge zur Rentenversicherung aufzubringen. Gelegenheitsarbeit ist in Chile ebenfalls ein weit verbreitetes Phänomen, das mit Schwierigkeiten für die Verwaltung (Anmeldung, ordentliche Abführung

der Beiträge) sowie ein geringes Beitragsniveau (geringe Entlohnung) verbunden ist.[959]

Es wurden in Argentinien verschiedene Maßnahmen ergriffen, die auch bei einem Umlageverfahren zu einer Verbesserung der Finanzsituation geführt hätten. Die Beiträge und die Mindestbeitragsjahre wurden angehoben. Zudem erfolgte eine Änderung bei der Rentenberechnung.[960] In beiden Systemen wurde das Rentenalter von 60 / 55 Jahre für Männer / Frauen auf 65 / 60 Jahre heraufgesetzt.

8.3.5 Demographische Aspekte

Der demographische Übergang wurde sowohl in Chile als auch in Argentinien vollzogen, d.h. in beiden Ländern ist inzwischen die spät- bzw. posttransitorische Phase erreicht. Folglich sind relativ niedrige Geburten- und Sterberaten zu verzeichnen. Die Lebenserwartung ist beinahe so hoch wie in den Industrieländern.

In Argentinien ist die Alterung noch weiter fortgeschritten als in Chile, da dieser Prozeß bereits in den 50er Jahren einsetzte. Folglich liegt der Anteil der älteren Bevölkerung jetzt auch höher als in Chile. Die Probleme der Sozialversicherung sind somit also noch drängender. Allerdings wurde im Vergleich zu Chile keine so durchgreifende Reform durchgeführt. Das alte System bleibt neben dem neuen weiterhin bestehen und die Versicherten haben eine Wahlmöglichkeit. Im alten System gilt weiterhin das Umlageverfahren, d.h. demographische Veränderungen werden sich hier auch in Zukunft bemerkbar machen.

[959]Vgl. Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 16, 1983, S.50, 51
[960]Vgl. Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S.76

Prognosen sind für die Rentenversicherung und den Arbeitsmarkt, der ebenfalls die Rentenversicherung beeinflußt, wichtig. Nach Schätzungen der ILO nimmt die Erwerbsbevölkerung bis 2025 in Chile ständig, aber mit sinkenden Wachstumsraten zu. Der Beschäftigungsgrad steigt bis 2010 an, ist dann aber leicht rückläufig. Hier schlägt sich ebenfalls die Alterung der Bevölkerung nieder. Die Relation zwischen den über 65jährigen zur Erwerbsbevölkerung wird von 13,5 % im Jahr 1990 auf nahezu 30 % im Jahr 2025 steigen. Hätte man das Umlageverfahren beibehalten, hätte sich dieser Anstieg negativ auf die Rentenversicherung ausgewirkt. Das Kapitaldeckungsverfahren ist gegenüber demographischen Veränderungen unempfindlich. Ansonsten reagierte die Regierung nicht auf die Alterung der Bevölkerung. Weder das Rentenalter noch die Beitragssätze wurden heraufgesetzt.

In Argentinien liegen die Wachstumsraten der über 60jährigen weit über denen der jüngeren Altersgruppe. Dabei wird der Anteil der sehr Alten überproportional ansteigen, d.h. die über 80jährigen werden relativ zunehmen. Daran läßt sich eine weitere Alterung der argentinischen Gesellschaft ablesen. Auch das Verhältnis der Bevölkerung im Ruhestand zur Erwerbsbevölkerung verschiebt sich weiter. Zwar steigt bis 2025 auch die Anzahl der Erwerbspersonen, aber sie kann mit den über 65jährigen nicht Schritt halten.

Beim Beschäftigungsgrad läßt sich in Argentinien wenig Veränderung feststellen. Er schwankt zwischen 1950 und 2025 mehr oder weniger zwischen 35 und 40 %. Zwischen 1980 und 2000 hat er seinen Tiefststand erreicht. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß sich die Erwerbsbevölkerung in diesem Zeitraum verdoppelt bis verdreifacht.

Das Verhältnis der Beitragszahler zu den Leistungsempfängern wird problematisch bleiben. Während 1990 das Verhältnis der Beitragszahler noch bei 1,62 lag, wird es bis 2025 auf 1,42 sinken. Ohne die Reform hätte dieses Verhältnis nicht unter 4 sinken sollen. Folglich war eine Reform un-

vermeidbar. Ob ein teilprivatisiertes System ausreicht, um die Probleme der Alterung in Argentinien zu lösen, wird sich im Laufe der nächsten Jahre zeigen.

9. Ausblick

Jedes Rentenversicherungssystem steht an einem Punkt seines „Lebenszirkels“,[961] d.h., daß die „Pionierländer“ gleichermaßen mit einer zunehmenden Überalterung der Gesellschaft, einem fragmentierten System und steigenden finanziellen Problemen zu kämpfen haben. Dies stellt eine enorme Herausforderung für Lateinamerika in den nächsten Jahren dar. Die Probleme - vor allem die Zunahme der älteren Bevölkerungsgruppen - werden größer. In Chile sind dabei enorme Erfolge zu verzeichnen, aber grundsätzlich bleibt es fraglich, ob das chilenische Modell reproduzierbar ist. Bis 1992 hatten nur zwei lateinamerikanische Länder ein substitutives privates System errichtet (Chile, Peru), nur Chile hat bis jetzt signifikante Erfahrung. In Argentinien wurde ein gemischtes System eingeführt.

Die tatsächlichen Auswirkungen einer solchen Reform lassen sich momentan bei dem Stand der Literatur noch nicht feststellen. Sicher ist, daß die Bevölkerungsentwicklung in Argentinien und Chile und die damit zusammenhängende Entwicklung des Arbeitsmarktes, es unmöglich gemacht haben, das alte System der Sozialversicherungen in dieser Form fortzuführen.

Grundsätzlich darf auch nicht vergessen werden, daß in Chile diese umfassenden Reformen nur aufgrund der Militärdiktatur Pinochets möglich waren. Solche Maßnahmen werden bei der Bevölkerung immer auf Widerstände stoßen und sind in einer Demokratie nicht ohne weiteres durchführbar.

Eine Reihe von Lehren können aus der chilenischen Erfahrung gezogen werden.[962] Zu den wichtigen Vorteilen zählen die Reduzierung der Versi-

[961] Vgl.Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers,39), S.40

[962] Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.177, 178

cherungsbeiträge, höhere Leistungen, leichtere und schnellere Bewilligung der Renten, die Abschaffung der Privilegien, die Anerkennung der Beiträge zum alten System, staatliche Garantien für die Versicherten, sehr hohe Investitionserträge und die eventuelle Beseitigung des alten teuren Systems. Nachteilig hat sich ausgewirkt, daß die Gesamtabdeckung gesunken ist, der informelle Sektor nur minimal abgedeckt ist, der Anstieg der Anzahl der AFPs gering war, d. h. eine hohe Konzentration besteht. Es ist nicht klar, ob die administrativen Kosten im alten oder neuen System höher sind. Die Projektionen über die zukünftige Rentenhöhe widersprechen sich und es entstehen Zweifel über die Aufnahmefähigkeit des inländischen Kapitalmarktes bei wachsenden Fonds. Zudem fehlt ein versicherungsmathematisches Gleichgewicht des Gesamtsystems und die Projektionen über zukünftige Kosten sind sehr unterschiedlich.

Die Kosten des Übergangs müssen sorgfältig evaluiert werden. Durch ein privates System entsteht nicht unbedingt Wettbewerb, auch die Hinterziehung der Sozialversicherungsbeiträge wird nicht zwangsläufig verhindert und die Effizienz gesteigert. Chiles Reformen enthielten schwerwiegende Fehler, die zu einer erhöhten Nachfrage nach steuerfinanzierten Armenprogrammen führten. Diese Kosten müssen ebenfalls beachtet werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, daß in Argentinien wesentlich größere Ungleichgewichte in der Rentenkasse als in Chile in den 80er Jahren bestehen. Die Kosten für eine Reform sind somit wesentlich höher.[963]

Letztendlich ist der Erfolg einer Reform der Sozialversicherungen von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes abhängig. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß sogar moderate Wachstumsraten in der Region nicht angenommen werden können. Somit wäre es unverantwortlich, das neue Sozialversicherungsmodell auf der Grundlage von Prosperität zu planen. Ist das Wirtschaftswachstum zu gering, ergeben sich verschiedene Optio-

[963]Vgl. Mesa-Lago, C.: Changing Social Security in Latin America. Boulder, London 1994, S.177

nen.[964] Eine Möglichkeit kann eine geringere Rentenauszahlung sein, d.h. beispielsweise bei Inflation erfolgt kein Ausgleich. Dadurch werden aber andere Sektoren belastet. Andererseits können die Beiträge erhöht oder das Rentenalter heraufgesetzt werden. Auch alternative Formen zum Schutz der Älteren wären eine Möglichkeit.

[964]Vgl.Lloyd-Sherlock, P.: Social Insurance in an Ageing World. The Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers,39), S.42-44

10. Literatur

- Aaron, H.J.: The social insurance paradoxon. In: Canadian Journal of Economics and Political Science, 1966 (32), S.371-376
- Alber, J.: Continues and changes in the idea of welfare. In: Politics and Society, 1988 (16), 4, S.451-468
- Anderson, O.; Schaffranek, M.; Stenger, H.; Szameitat, K.: Bevölkerungs- und Wirtschaftsstatistik. Berlin, Heidelberg 1983
- Aparicio Valdes, l; Bernado Alvardo, J.: La reforma de la seguridad social. Perspectivas y proyecciones. Konrad-Adenauer-Stiftung - CIEDLA. Buenos Aires 1997
- Arellano, P.: Reformas a la sistema de seguridad social chileno. In: Mensaje (1980), H. 291, S. 410-416
- Arellano, J.P.: Politicas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. Santiago de Chile 1985
- Arellano, J.P.: La seguridad social en Chile en los años 90. In: Coleción Estudios CIEPLAN 27, 1989, S.63-83
- Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F.: Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina. In: World Development 1997 (25), 3, S.329-348
- Arrau, P.: El Nuevo Régimen Previsional Chileno. In: FESCOL: Regímenes pensionales. Bogotá 1992, S.37-65
- Arrau, P.: La Reforma Previsional Chilena y su Financiamento durante la Transición. Colección Estudios CIEPLAN; 1991 (Nr. 32, Juni), S.5-44

- Ashurst, H.; Balkaran, S.; Casterline, J.B.: Socio-economic Differentials in Recent Fertility. Voorburg 1984 (International Statistical Institute, World Fertility Survey, Comparative Studies 42)

- Ayala, U.: Qué se ha aprendido del sistema de pensiones en Argentina, Colombia, Chile y Perú? Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentas de trabajo 330. Washington 1996

- Bähr, J.; Mertins, G.: Bevölkerungsentwicklung in Groß-Santiago zwischen 1970 und 1982. Eine Analyse von Zensusergebnissen auf Distriktbasis. Erdkunde, 1985 (39), S.218-238

- Bähr, J.: Bevölkerungswachstum und Wanderungsbewegungen in Lateinamerika. Jüngere Entwicklungstendenzen anhand eines Literaturüberblicks. In: Gormsen, E.; Lenz, K. (Hrsg.): Lateinamerika im Brennpunkt. Berlin 1987, S. 111-154

- Bähr, J.; Jentsch, C.; Kuls, W.: Bevölkerungsgeographie. Berlin, New York 1992

- Barr, N.: The economics of the welfare state. Stanford 1993

- Bergquist, C.: Labor in Latin America. Comparative Essays on Chile, Argentina, Venezuela and Colombia. Stanford 1986

- Birle, P.: Die argentinische Volkswirtschaft. In: Argentinien Gruppe (Hrsg.): Argentinien - Zehn Jahre Demokratie. Stuttgart 1994, S.60-69

- Boadway, R.; Wildasin, D.E.: A median voter model of social security. In: International Economic Review, 1989 (30), S.307-328

- Bolte, K.M.; Kappe, D.; Schmid, J.: Bevölkerung. Statistik, Theorie, Geschichte und Politik des Bevölkerungsprozesses. Opladen 1980

- Borzutzky, S.: Politics and Social Security Reform. In: Mesa-Lago, C. (Hrsg.): The crisis of Social Security and Health Care. Latin American

Experiences and Lessons. Pittsburgh: University Center for International Studies 1985, S.285-304

- Borzutzky, S.: Chile. In: Dixon, J.; Scheurell, R. (Hrsg.): Social Welfare in Latin America. London 1990, S.53-72

- Borzutzky, S.: The Chicago Boys, Social Security and Welfare. In: Gleenerster, H.: Midgley, J. (Hrsg.): The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment. Hertfordschire. 1991, S.79-99

- Borzutzky,S.: Privatizing social security: Relevance of the Chilean experience. In: Midgley, J., Sherraden, M.: Alternatives to social security: an international inquiry. Westport 1997, S.75-90

- Bourguignon, F.; Melo, J. de; Morrison, C.: Poverty and Income Distribution During Adjustment. In: World Development, 1991 (19), 11, S. 1485-1508

- Breyer, F.: On the intergenerational pareto efficiency of pay-as-you-go financed pension systems. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1989, 145, S.643-658

- Breyer, F.; Straub, M.: Welfare effects of unfunded pension systems when labor supply is endogenous. In: Journal of Public Economics, 1993 (50), S.77-91

- Breyer, F.; Craig, B.: Voting on social security: evidence from OECD countries. In: European Journal of Political Economy, 1997 (13), S.705-724

- Browning, E.K.: Why the social insurance budget is too large in a democracy. In: Economic Inquiry, 1975 (13), S.373-388

- Bustelo, E.S.; Isuani, E.A.: El Ajuste en su Laberinto, Fondos Sociales y Política Social en América Latina. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, (Documentos de Trabajo 5) 1991

- Bustos Castillo, R.: Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile. In: International Labor Review, 1993 (132), 3, S.407-416
- Caldéron, H.; Ensigna, J.; Rivera, E.: Der Monetarismus an der Macht. Hamburg 1981
- Cardoso, E.; Helwege, A.: Latin America´s Economy: Diversity, Trends, and Conflicts. Cambridge, London 1992
- Cassel, D.; Clichy, E.U.: Die Bedeutung der Ausweichökonomie. In: Wirtschaftsdienst, 1986, (66) VIII, S.424 - 428
- Castañeda, T.: Combating poverty. Innovative social reforms in Chile during the 1980s. San Francisco 1992
- Castro Jiménez, M. et. al.: Los Seguros Privados en Chile: Evolución o Extinción de la Seguridad Social?. In: Seguridad Social, 1990, Nr. 173 (Oktober - Dezember), S. 77-125
- Castro-Gutiérrez, A.: Pension Schemaes in Latin America: Some Financial Problems. In: International Social Security Review, 1989 (1), S.35-61
- CEPAL: Dinamica del subempleo en America Latina. Estudios de CEPAL 10. Santiago de Chile 1981
- CEPAL: La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades. Santiago 1987 CEPAL: Magnitud de la pobreza en América Latina y el Caribe en los años ochenta. Santiago de Chile 1991
- CEPAL: Reformas los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile 1995
- CEPAL: Economic survey of Latin America and the Caribbean 1998-1999. Santiago de Chile 1999

- Congleton R.D.; Shughart, W.F.: The growth of social security: electoral push or political pull? In: Economic Inquiry 1990 (28), 1, S.109-132
- Cortázar, R.: Austerity under authoritarism: The neoconservative revolution in Chile. In: Handelman, H.; Baer, W.: Paying the costs of austerity in Latin America. Boulder 1989, S.43-63
- Cox Edwards, A.: Economic reform, external shocks and the labor market: Chile 1974-1983. DRD Discussion paper. Washington 1986
- Dabrowski, M.: Institutionen der Sozialen Sicherheit in Chile - eine wirtschaftsethische Analyse. Arbeitshefte des Lateinamerikanischen Zentrums Nr. 32 (1996). Münster 1996
- Delano, M.; Traslavina, H.: La herencia de los chicago boys. Santiago de Chile 1989
- Deutsch-Südamerikanische Bank: Kurzbericht über Lateinamerika. Oktober 1989. Hamburg 1989
- Diamond, P.: Privatization of social security: Lessons from Chile. NBER working papers No. 4510. Cambridge 1993
- Diamond, P (Hrsg.): Social security: what role for the future?. Washington 1996
- Diamond, P.: An economist perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.213-224
- Diamond, P.: Proposals to restructure social security. In: Journal of Economic Perspectives. 1996 (10), 3, S.67-88
- Diamond, P.: The economics of social security reform. NBER working paper Nr. 6719. Cambridge 1998

- Dieguez, H.; Petrecolla, H.: Estudio estadistico del sistema prevesional argentino en el periodo 1950-1972. In: Economica (Buenos Aires) 1977
- ECLAC Economic Comission for Latin America and the Caribbean: The Crisis of Social Development. Challenges and Possibilities. Santiago de Chile/Bogotá 1987
- ECLAC: Changing production patterns with social equity. Santiago de Chile 1989
- ECLAC Economic Comission for Latin America and the Caribbean: Changing production patterns with social equity: the prime task of Latin America and Caribbean development in the 1990s. Santiago de Chile 1990
- ECLAC Economic Comission for Latin America and the Caribbean: Social Equity and Changing Production Patterns: An Integrated Approach. Santiago de Chile 1992
- Edwards, S.; Cox Edwards, A.: Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge 1987
- Eschenburg, R.: Wachstum und Entwicklung in Chile. In: Eschenburg, R.; Heineberg, H.; Pfister, U.; Stosetzki, C. (Hrsg.): Lateinamerika - Festschrift für A. Schrader. Frankfurt 1999, S.109-124
- Feldman, J.: Golbert, L.; Isuani, E.: Maduracion y crisis de la sistema previsional argentino. Buenos Aires 1988
- Feldman, J.: El Sistema Previsional Argentino: Orientaciones y Alternativas para la Reforma. In: FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992
- Fenge, R.: Pareto-efficiency of the pay-as-you-go pension system with intergenerational fairness. In: Finanzarchiv, 1995 (52), 3; S.357-363
- FESCOL: La reforma pensional en Chile. Bogotá 1992

- Ffrench-Davis, R.: Das monetaristische Experiment in Chile. Bonn 1983
- Fortin, C.: The political economy of repressive monetarism: the state and the capital accumulation in post-1973. In: Anglade, C.; Fortin, C. (Hrsg.): The state and capital accumulation in Latin America. Vol. 1, 1985, S.139-209
- Frediani, R.: La seguridad social en Latinoamerica: un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia. Buenos Aires 1989
- Friedmann, R.: Chile unter Pinochet. Freiburg 1990
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1996
- Fuchs, M.: Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile. In: Verfassung und Recht in Übersee, 1983 (16), S. 35-53
- Fuchs, M.; Kaufmann, O.; Mesa-Lago, C.: Soziale Sicherheit. In: Nohlen, D.; Waldmann, P. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Bd. 6. München 1987, S. 510-524
- Fues, Thomas: Die Strukturanpassungskredite der Weltbank. Eine kritische Zwischenbilanz. In: Blätter des iz3w, 1989, 156, S.43-47
- Gabler-Wirtschaftslexikon, 13. Auflage. Wiesbaden 1992
- Gabler-Wirtschaftslexikon, 14. Auflage. Wiesbaden 1997
- Gans, O.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Überlegungen aus der Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.307-335
- García, L.; Rivera, E.; Vega, J.E.: Chile. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.148-203

- Godoy, O.; Valdés-Prieto, S.: Democracy and pensions in Chile: Experience with two systems. In: Valdes-Prieto, S. (Hrsg.): The economics of pensions: principles, policies and international experience. Cambridge 1997, S. 58-91

- Grosh, M.E.: Social Spending in Latin America, the Story of the 80th. Washington (World Bank) 1990

- Guhan, S.: Social security options for developing countries. In: International Labor Review, 1994 (133), 1, S.35-53

- Hemmer, H.-R.: Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. München 1988

- Hesse, H.; Sautter, H.: Entwicklungstheorie und -politik. Band 1: Entwicklungstheorie. Tübingen, Düsseldorf 1977

- Hof, B.: Rentenreformkonzepte in der Diskussion. Köln 1999

- Holzmann, R.: Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile. IMF Working Papers. Washington 1996

- Homburg, S.: Theorie der Alterssicherung. Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo 1988

- Homburg, S.: Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 1988 (17), S.605-609

- Homburg, S.: The efficiency of unfunded pension systems. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1990 (146), S.640-647

- Hu, S.C.: Social security, majority-voting equilibrium, and dynamic efficiency. In: International Economic Review, 1982 (23), S.269-287

- Hujo, K.: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, 1997 (36), S. 65-79

- IBEROSTAT: Kennziffern zur demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in Lateinamerika. Institut für international vergleichende Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Heidelberg. Heidelberg 1992

- ILO: EAP 1950-2025. Genf 1986

- ILO: Yearbook of Labour Statistics. Genf 1995

- Imbusch, P.: Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Chile: Die Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.225-253

- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Reform des Sozialstaats. Köln 1997

- Inter-American Development Bank (IDB): Economic and social progress in Latin America 1987. Special Selection: Labor Force and Employment. Washington 1987

- International Social Security Association: Cost control for quality care: meeting the challenge of health system financing. Studies and Research No.32. Genf 1992

- IRELA (Hrsg.): Argentina in the 1990s: Progress and Prospects under Menem. Madrid 1995

- Isuani, E.A.: Universalización de la seguridad social en América Latina: límites estructurales y cambios necesarios. In: Desarrollo Económico, 1985, 25 (97), S.71-84

- Isuani, E.A.: Política social y dinámica política en América Latina. Nuevas respuestas para viejos problemas?. In: Desarrollo Económico, 1992, 31 (125), S. 107-118

- Iyer, S.N.: Pension reform in developing countries, In: International Labor Review, 1993 (132), 2, S.187-207

- Jacobo Rodriguez, L.: Social security privatization in the United States an the chilean experience. Anläßlich des 4. Império Risk Seminars, Santa Maria da Feira, Portugal, 20. Februar 1997

- James, E.: Die Krise der Altersversorgung. In: Finanzierung & Entwicklung 1995, 2, S. 4-7

- Johnson, P.; Falkingham,J.: Ageinig and economic welfare. London 1992

- Joseph, A.E.; Martin-Matthews, A.: Caring for elderly people. In: Phillips, D.R.; Verhasselt, Y.: Health and Development. London, New York 1994. S.168-181

- Jürgens; H.W.: Bevölkerungsdynamik in vorindustriellen Ländern. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.67-84

- Klemp, L.: Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 50, 1992, S.47-54

- Kopits, G.: Die Reform sozialer Sicherungssysteme. In: Finanzierung & Entwicklung 1993 (3), 2, S.21-23

- Körner, R.: Nach zehn Jahren Pinochet. Frankfurt 1983

- Kurtz, M. J.: Chile´s neoliberal revolution: Incremental decisions and structural transformation: 1973-1989. In: Journal of Latin American Studies, 1991 (31), S.399-427

- Lampert, H.: Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Aufl.. Berlin, Heidelberg 1998

- Larrain A., L.: Sector previsión. In: Larroulet, C.V.: Soluciones privadas a problemas publicos. Santiago de Chile 1991, S.13-50

- Lloyd-Sherlock, P: Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America. London 1992 (London School of Economics, Development Economics Research Programme Discussion Papers, 39)
- Loschky, D.J.; Wilcox, W.C.: Demographic Transition: A Forcing Modell. Demography, 1974 (11), S.215-225
- MacGreevey, W.P.: Social security in Latin America: issues and options for the World Bank. Washington 1990
- Mackenzie, G.A.: Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience. IMF Staff Papers, Vol. 35., Nr. 3 (September), 1988, S. 496-522
- Mackenzie, G.A.: Reform der Rentensysteme in Lateinamerika. In: Finanzierung & Entwicklung, 1995 (32), Nr. 1, S. 10-13
- Malloy, J.M.: Statecraft, Social Policy, and Governance in Latin America. In: Governance, 1993 (6), 2, S. 220-274
- Marquardt, M.: Theoretische Analyse der Rentenversicherung. Bonn 1999
- Meller, P.: Adjustment and equity in Chile. OECD. Paris 1992
- Mesa-Lago, C.: Social Security in Latin America, Pressure Groups, Stratification, and Inequality. Pittsburgh 1978
- Mesa-Lago, C.: Social Security and Extreme Poverty in Latin America. Journal of Development Economics, 1983 (12), S.83-110
- Mesa-Lago, C.: Social security and development in Latin America. In: CEPAL Review, 1986 (28), S.135-150
- Mesa-Lago, C.: La Seguridad Social y el Sector Informal. Investigaciones sobre Empleo. PRELAC Nr. 32. Santiago 1989

- Mesa-Lago, C.: Portfolio Performance of Selected Social Security Institutions in Latin America. World Bank Discussion Paper, Nr. 139, Washington 1991
- Mesa-Lago, C.: Social Security and the Prospects for Equity in Latin America , World Bank Discussion Paper, Nr. 140. Washington 1991
- Mesa-Lago, C.: Changing social security in Latin America. Boulder 1994
- Mesa-Lago, C: La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Santiago de Chile 1994
- Mesa-Lago, C.; Witte, L.: Regímes pensionales en el Cono Sur y en Area Andina. In: Nueva Sociedad, 1992 (122, November/Dezember), S. 18-34
- MIDEPLAN (Ministerio der Planificación): Los sistemas previsionales de salud. Santiago de Chile 1991
- Midgley, J.: Social Security, Inequality and the Third World. New York 1984
- Minkner-Bünjer, M.: Armut und Verteilung: Herausforderung in Chile zum Jahr 2000. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, 10 (1993), 23, S. 69-94
- Mitchell, O.S.; Barreto, F.A.: After Chile, what? Second round pension reforms in Latin America. NBER working paper Nr. 6316. Cambridge 1997
- Müller-Plantenberg, U.: Marktwirtschaft und Demokratie in Lateinamerika. In: PROKLA 1991 (21.82), S.74-89
- Münz, R.; Ulrich, R.: Bevölkerungswachstum und Familienplanung in Entwicklungsländern. Berlin 1994

- Myers, G.C.: Sterblichkeitsrückgang, Lebensverlängerung und Altern der Bevölkerung. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 1984 (10), S.463-475

- Myers, R.J.: Social security reform in Chile. Two Views. An actuary´s perspective. In: Diamond, P; Lindeman, D; Young, H. (Hrsg.): Social Security: What role for the future? Washington 1996, S.209-231

- Neuberger, C.: Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar? In: Dürr, E. (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bern, Stuttgart 1991

- Nicolas, A.: Armut und peripherer Wohlfahrtsstaat: Das Beispiel Lateinamerika. In: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin 1995, S.257-272

- Nitsch, M.: Dimensionen von Sozialversicherungsreformen. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 15-32

- Nohlen, D.: Chile. Das sozialistische Experiment. Hamburg 1973

- Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg 2000

- Nohlen, D.; Fernandez, M.B.: Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika. In: pvs Sonderheft: Staatstätigkeit. International und historische vergleichende Analysen 29. Opladen 1988,19, S.406-437

- Nohlen, D.; Nolte, D.: Chile. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.277-338

- Nolte, D.: Lateinamerika im Umbruch: ein wirtschaftlicher und politischer Neuanfang? In: Nolte, D. (Hrsg.): Lateinamerika im Umbruch? (Schriftenreihe Band 33). Hamburg 1991, S.7-41

- Nolte, D.: Modellfall Chile? Die Bilanz nach einem Regierungsjahr. In: Nolte, D.; Ensignia, J. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Münster, Hamburg 1992, S.15-42

- Nolte, D.: Was kommt nach Menem? Die argentinische Präsidentschaftswahl vom 24. Oktober 1999. In: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.): Brennpunkt Lateinamerika. Hamburg 1999, S.173-182

- OECD: Wahrung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft. Paris 1999

- Oechsli, F.W.; Kirk, D.: Modernization and the Demographic Transition in Latin America and the Caribbean. In: Economic Development and Cultural Change 1975 (23), S. 391-419

- Ominami, C.: Deindustrialization and industrial restructuring in Latin America: The examples of Argentina, Chile, and Brazil. In: Meller, P. (Hrsg.): The Latin American development debate. Boulder 1991, S.79-99

- Otting, A.: International labour standards: A framework for social security. In: International Labor Review, 1993 (132), 2, S.163-171

- Petras, J.: El „milagro económico“ chileno: crítica empírica. In: Nueva Sociedad, 1991 (113), S.146-158

- Piedra, E. de la: Como recuperar el progreso social en América Latin. Washington 1989

- Piñera, J.: Empowering workers: the privatization of social security in Chile. Anläßlich des Mont Pelerin Society regional meeting in Cancun, Mexiko, 17. Januar 1996

- Piñera, J.: Auf dem Weg zum mündigen Bürger: Reform der Altersversorgung am Beispiel Chile. In: Rentenreform - Lehre von draußen. Anläßlich der Veranstaltung „Rentensystem: Solide Basis statt unsolider Versprechen“ des Frankfurter Instituts am 12. Mai 1997 im Übersee-Club. Hamburg 1997

- Pradhan, S.; Swaroop, V.: Öffentliche Ausgaben und Anpassung. In: Finanzierung & Entwicklung 1993 (30), 3, S.28-31

- PRELAC: Dinámica del subempleo en América Latina. Estudios e Informes de la CEPAL, Nr. 10. Santiago de Chile 1981

- PRELAC: El adjuste frente la crisis y sus efectos sobre el empleo en América Latina. Santiago de Chile 1987

- PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso argentino. Santiago de Chile 1989

- PRELAC: El desafio de la seguridad social: El caso chileno. Santiago de Chile 1990

- Queisser, M.: Die Privatisierung des Gesundheitswesens in Chile: Patentrezept oder tödliche Arznei? In: Nord-Süd aktuell, 1992 (3), VI, S. 449-454

- Queisser, M.: Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika. In: v.Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch 1993. Frankfurt 1993, S. 93-113

- Queisser, M.: Bandbreite der Weltbank-Projekte zur Unterstützung der Reformen im Bereich der Alterssicherung. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Hrsg.): Die Alterssicherungssysteme vor der Herausforderung - Das Säulen-Modell der Weltbank als Lösungsansatz. Eine gemeinsame Veranstaltung des GVG und der Weltbank - 15. bis 17. April 1996 in Berlin. Bonn 1996, S. 63-73

- Queisser, M.: The second-generation pension reforms in Latin America. OECD. Paris 1998

- Queisser, M.; Larrañaga, O.; Panadeiros, M.: Adjustment and Social Development in Latin America during the 1980s: Education, Health Care and Social Security. Köln 1993

- Queisser, M.; Schmidt, S.: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. In: Jahrbuch Dritte Welt 1993. München 1993, S.75-85

- Raczynski, D.: Social Policy, Poverty, and Vulnerable Groups: Children in Chile. In: Giovanni, A.C.; Jolly, R.; Stewart, F.: Adjustment with a Human Face. Vol. II. Country Case Studies. New York 1990, S. 57-92

- Raczynski, D.: Social Policies in Chile. Origin, transformations, an perspectives. Kellog Institute. Democracy and Social Policy Series. Working Paper Nr. 4. O.O. 1994

- Reisen, H.: Liberalizing foreign investment by pension funds. OECD Technical Paper No. 120. Paris 1997

- Ritter, U.P.; Hohmeier, J.: Alterspolitik. Eine sozio-ökonomische Perspektive. München 1999

- Rivera Urrutia, E.: Stabilisierung, Wachstum und Gerechtigkeit: Bilanz der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Chile im ersten Jahr der demokratischen Regierung. In: Ensignia, J.; Nolte, D. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1991, S.15 ff.

- Rivera, E.: Die chilenische Wirtschaftspolitik und die Umwandlung der Ökonomie unter der Militärregierung 1973-1980. In: Caldéron, H.; Ensigna, J.; Rivera, E.: Der Monetarismus an der Macht. O.O. , S.59-99

- Römpczyk, E.: Chile will ein Modell-Land bleiben. In: Nolte, D.; Ensignia, J. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang. Münster, Hamburg 1992, S.71-86

- Römpczyk, E.: Chile - Modell auf Ton. Unkel, Bad Honnef 1994

- Rosenberg, P.: Bevölkerungsentwicklung und Sozialpolitik - Thesen und offene Fragen. In: Mackensen, R.; Thill-Thouet, L.; Stark, U. (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungstheorie in Geschichte und Gegenwart. Frankfurt, New York 1989, S.321-337

- Ruiz-Tagle, P.; Campero, G.: Legislación laboral y modelo economico. Santiago de Chile o. J.

- Rürup, B.: Perspektiven einer Pensionsversicherung in Österreich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Darmstadt 1997

- Samuelson, P.A.: Optimal social security in life-cycle growth model. In: International Economic Review, 1975 (16), S.539-544

- Sangmeister, H.: Grundbedürfnisbefriedigung und soziale Sicherung in Lateinamerika. In: v.Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch 1993. Frankfurt 1993, S. 286-289

- Sangmeister, H.: Lessons from the Decade of Debt: Reform Policies in Latin America. In: Economics 1993 (47), S. 7-24

- Sangmeister, H.: Lateinamerikas soziale Schuld. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 4-5 (1994), S.19-27

- Sangmeister, H.: Verschuldung und soziale Schuld. In: Junker, D. u.a. (Hrsg.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhundert. München 1994, S.104-123

- Sangmeister, H.: Wachstum und Grundbedürfnisbefriedigung. In: Zeitschrift für Lateinamerika. Wien 1994 (Nr.46/47), S. 51-78

- Sangmeister, H.: Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika. SWP-AP 2884. Ebenhausen 1995

- Sangmeister, H.: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, September 1998, S.29-41

- Sautter, H.; Schinke, R.: Stabilization and reforms in Latin Amerika: Where do we stand? Frankfurt 1996

- Schäfer, D.; Wittmann, P.: Zur Abgrenzung und Erfassung der Schattenwirtschaft. In: Wirtschaft und Statistik, 1986, H8

- Schkolnik, M.: Desempleo y subempleo en Santiago. In: Mensaje, 1989 (383), S.417-422

- Schmidt-Hebbel, K.: Die Revolution des chilenischen Alterssicherungssystems trägt Früchte. In: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hrsg.): Reformerfahrungen im Ausland. Köln 1999, S.157-182

- Schneider, I.: Soziale Auswirkungen von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika. Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumente. Beiheft Nr.7. Hamburg 1989

- Schvarzer, J.: La reforma económia en la Argentina: qué fuerzas sociales y par qué objectivos?. In: Revista de Economía Política, Sao Paulo 1994 (14), 4

- Schvarzer, J.; Sidicaro, R.; Töpper, B.: Argentinien. In: Töpper, B.; Müller-Plantenberg, U. (Hrsg.): Transformation im südlichen Lateinamerika. Frankfurt 1994, S.102-147

- Seidl, C.: Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik. In: Ruppe, H.G.: Sozialpolitik und Umverteilung. Wien 1982, S.20-104

- Seidl, C.: Das Sozialversicherungsparadoxon. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1988 (17), S.305-308

- Silva, P.: Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. In: Journal of Latin America Studies, 1991 (23), S.385-410

- Sjoblom, K.: Voting for social security. In: Public Choice, 1985 (45), S.225-240

- Sperrberg, J.F.: Die Rentenreform in Chile. Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 36, 1997, S. 51-64

- Spitta, A.: Was ist noch peronistisch an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Menem?. In: Dombois, R.; Imbusch, P. u.a. (Hrsg.):

Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a. M. 1997, S.168-176

- Stahl, K.: Soziale Krise und sozialpolitische Lösungsansätze in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation. Nr.23, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg 1993, S.31-53

- Stahl, K.: Chile: Ein sozialpolitischer Modellfall? In: Nord-Süd aktuell, Deutsches-Übersee-Institut Hamburg, Jg. VIII, Nr.2, 1994, S.299-313

- Tironi, E.: Pinochet: la dictature néo-libérale. Paris 1987

- United Nations (Hrsg.): Handbook of Social Indicators. New York 1989

- United Nations (Hrsg.): Sex and age distribution of population: the 1990s revision. New York 1991

- United Nations (Hrsg.): Economic survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998. Santiago 1998

- United Nations (Hrsg.): Demographic Yearbook. New York 1999

- United States Social Security Administration (US-SSA): Social Security Programs throughout the world. Washington 1986, 1987

- v.Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch 1994. Frankfurt am Main 1994

- v.Gleich, A.; Krumwiede, H.-W.; Nolte, D.; Sangmeister, H.: Lateinamerika Jahrbuch 1995. Frankfurt am Main 1995

- Valdés, J.G.: Die Chicago-Schule: Operation Chile. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Markt in den Köpfen. Bad Honnef 1993

- Vergara Castagneta, P.: Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Documento de trabajo FLASCO Nr. 216. Santiago 1985

- Vittas, D.; Iglesias, A.: The rationale and performance of personal pension plans in Chile. Washington 1992
- Wagner, H.: Wachstum und Entwicklung. München 1993
- Waldmann, P.: Argentinien. In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd.2. Bonn 1995, S.146-180
- Wander, H.: Beschäftigungsprobleme in den Städten der Dritten Welt. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 1987 (13), S.53-67
- Warnes, A.M.: Socio-economic change and the health of elderly people. In: Phillips, D.R.; Verhasselt, Y.: Health and Development. London, New York 1994, S.156-167
- Wiedmer, T.: Growth and social security. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics 152, 1996, S.531-539
- Wilson, R. R: The impact of Social Security on income distribution. In: Mesa-Lago,C. (Hrsg.): The crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences and Lessons. Pittsburgh: University Center for International Studies 1985, S.245-278
- Witte, L.: Lateinamerikanische Sozialversicherungen zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, D. (Hrsg.): Jenseits des Staates? Bad Honnef 1994. S. 65-105
- Wöhlke, M: Der Fall Lateinamerika. Die Kosten des Fortschritts. München 1989
- Woods, R.: Theoretical Population Geography. New York 1982
- World Bank: Argentina: Social sectors in crisis. World Bank Country Study. Washington 1988
- World Bank: Social Indicators of Development. Baltimore. London 1989

- World Bank: Argentina. From insolvency to growth. Washington 1993
- World Bank: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington 1994
- Zhang, J.: Social security and endogenous growth. In: Journal of Public Economics, 1995 (58), S.185-213
- Zwer, R.: Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik. München, Wien 1985