



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Rentenreformpfade in Ungarn seit der Transformation
1989“

Verfasserin

Caroline Krischek, BA

angestrebter akademischer Grad

MASTER OF ARTS (MA)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.- Doz. Dr. Johann Wimmer

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1. 1. Die sozialpolitische Transformation Ungarns deren Forschungsrelevanz und der Anspruch der Arbeit.....	5
1.2 Inhalt und Abgrenzung des Forschungsgegenstandes	7
 2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN.....	11
2.1. Erklärungsansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung	11
2.2. Parteiendifferenztheorie	13
2.3. Internationale Hypothese	16
 3. Exkurs: Politisches System in Ungarn.....	19
3.1. Allgemeines über Ungarn.....	19
3.2 Allgemeines über das politische System	21
3.2.1 Grafische Übersicht: Aufbau des politischen Systems in Ungarn:	24
3.4 Hauptmerkmale und Aufbau des politischen Systems in Ungarn	25
3.4.1 Das Parlament.....	25
3.4.2 Die Regierung	27
3.4.3 Der Präsident der Republik (Staatspräsident).....	31
3.5 Parteiensystem in Ungarn: Zentrale Clevages/Konfliktlinien	33
 4.1 Die Anfänge des ungarischen Alterssicherungssystems	36
4.2 Entwicklung des ungarischen Alterssicherungssystems im Realsozialismus ...	38
4.2.1 Der Beginn der Krise des realsozialistischen Rentensystems	40
 5. Analyse der Pensionsreformphasen ab 1990	43
5.1 Analytische Einordnung der Reformphasen	43
5.2 Erste Reformphase 1990 bis 1995: Phase der Ad-Hoc Korrekturen und graduellen Anpassungen	45
5.2.1 Hintergründe und Akteursebenen der ersten Reformphase.....	52
5.2.2 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der ersten Reformphase.....	58
5.3 Zweite Reformphase 1995 - 2002: Umwandlung in ein kapitalgedecktes Drei-Säulen-Modell.....	61

5.3.2 Hintergründe und Akteursebene der zweiten Reformphase	68
5.3.3 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der zweiten Reformphase	75
5.4 Dritte Reformphase von 2002 – 2009: Nachbearbeitungsphase	79
5.4.1 Hintergründe und Akteursebene der dritten Reformphase 2002 – 2009.....	81
5.4.2 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der dritten Reformphase	82
5.5 Vierte Reformphase ab 2010: Renationalisierungsphase des Rentensystems ..	84
5.5.1 Hintergründe und Akteursebene der vierten Reformphase ab 2010	86
5.5.2 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der vierten Reformphase	89
5.6 Kontinuität oder Wandel? Die vier Reformphasen im Vergleich: Reformpfade seit der Transformation	92
5.7 Tabellarische Aufschlüsselungen über das Ausmaß der institutionellen Veränderungen des ungarischen Rentensystems	95
5. 8 Tabelle 2: Die zentralen Ergebnisse der Politikfeldanalyse im Überblick	96
 6. Pensionsreformen in Ungarn: Einfluss verschiedener Akteursebenen auf die Reformen	 97
6.1 Supranationale Akteursebene	98
6.1.2 Einfluss der internationalen Akteure in den einzelnen Reformphasen	99
6.2 Nationale Akteursebene in den vier Phasen	103
6.2.1. Die Rolle der MSZP und FIDESZ im Kontext der Pensionsreformen– klassische Links- und Rechtsparteien?.....	105
 7. CONCLUSIO	 111
 8. Literaturverzeichnis	 113
 9. Anhang	 119

Danksagung

In erster Linie möchte ich meinen Eltern danken, die mich während meines Studiums stets unterstützten und mir das Studieren überhaupt erst ermöglicht haben.

Danken möchte ich auch allen Freunden und Freundinnen, die mich durch gemeinsame Aktivitäten zwischenzeitlich auf andere Gedanken als Studium und Masterarbeit brachten.

Besonders möchte ich an dieser Stelle meiner guten Freundin Hannah W. danken, ihre Anregungen und Literaturtipps zu Ungarn haben mir weitergeholfen und wichtige Impulse für die Arbeit geliefert.

Nicht zuletzt möchte ich Herrn Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer für die ausgezeichnete Betreuung und seine hilfreichen Anregungen und Vorschläge bezüglich der Gestaltung meiner Masterarbeit herzlich danken.

1. Einleitung

1. 1. Die sozialpolitische Transformation Ungarns deren Forschungsrelevanz und der Anspruch der Arbeit

Die Gründungswahlen 1990 markierten in Ungarn den Übergang von dem Staatssozialismus zu einer parlamentarischen Demokratie. Zu Beginn der Systemtransformation wurden essentielle institutionelle Anordnungen (Gewaltentrennung, Schaffung neuer demokratischer Institutionen etc.) durchgesetzt. Je stärker der Demokratisierungsprozess fortgeschritten und neue Einrichtungen geschaffen waren, desto interessanter erscheint die Frage, inwiefern sich die Politik in der inhaltlichen bzw. *policy*-Dimension geändert hat. Dieser spannenden Frage soll im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit in Bezug auf die Sozialpolitik Ungarns auf Basis einer politikwissenschaftlichen Analyse des ungarischen Rentensystems seit der Transformation bis inklusive der aktuelleren Entwicklungen nachgegangen werden. Darüber hinaus soll allerdings einen Schritt weitergegangen werden und nicht nur retrospektiv danach gefragt werden, welches rentenpolitische Modell gewählt wurde, sondern auch warum sich die politischen Akteure für dieses entschieden haben und vor allem auch welche Akteure an der Entscheidung maßgeblich beteiligt waren bzw. diese primär beeinflusst haben könnten. Um die Rolle historischer Pfadabhängigkeiten zumindest partiell berücksichtigen zu können, wird auch die Rentenpolitik der sozialistischen und vorsozialistischen kurz entlang wesentlicher Entwicklungsschritte und Reformen dargestellt.

Primäres Ziel der Arbeit ist, auf Basis einer deskriptiven Darstellung der Reformprozesse und Reformergebnisse, entlang von vier Reformphasen zwei grundsätzliche Fragen zu klären:

Einerseits, in welche Richtung hat sich das ungarische Rentensystem ausgehend von der Transformation 1989 bis heute entwickelt, d.h. welcher Mix an Reformmaßnahmen wurde gewählt. Haben sich neben grundsätzlichen Regelungen auch die Instrumente oder gar die Ziele der Alterssicherung verändert. Also, lässt sich die ungarische Pensionspolitik, in die in Europa allgemein verbreitete

Entwicklungstendenz zum kontinuierlichen Ausbau und Installierung neuer privater, kapitalgedeckter Instrumente sowie Elemente, einordnen?

Andererseits, was waren die internationalen, sozioökonomischen und politischen Wirkungsfaktoren bzw. historisch-politischen Wurzeln für die jeweils getätigten Reformen in den vier Reformphasen? Hat eine nachweisbare Veränderung der konkreten Handlungsorientierungen und Sichtweisen der politischen Akteure zu rentenpolitischen Zielen stattgefunden, welche gemeinsam mit anderen Wirkungsfaktoren die Reformen in den jeweiligen Formen bedingten?

Das Hauptaugenmerk liegt auf der Analyse der Bedingungsfaktoren für die sozialpolitischen Veränderungen in dem untersuchten Politikfeld. Die konkrete Forschungsfrage lautet, abgeleitet aus den forschungsleitenden Fragen daher: *Entlang welcher wesentlicher Reformpfade hat sich das ungarische Rentensystem, ausgehend von der Transformation 1989 bis heute, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von nationalen und internationalen Akteuren entwickelt?*

Die Analyse der Rentenpolitik Ungarns erfolgt auf Basis jener Methodik, die die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung konzipiert hat (Theorie der Parteiendifferenz und Internationale Hypothese). Der primäre Anspruch ist die Durchführung einer theoriegeleiteten Politikfeldanalyse der ungarischen Rentenpolitik, mit dem vorrangigen Ziel, entlang von vier Reformphasen seit der Transformation 1989, Kontinuität oder Wandel innerhalb des Politikfeldes, auf Basis ausgewählter Sekundär- und Primärliteratur zu identifizieren. Dabei sollen auch die aktuellen Entwicklungen (Rückverstaatlichung des privaten Rentenversicherungsfonds durch die FIDESZ Regierung) in der Rentenpolitik berücksichtigt werden.

Zur Beantwortung der spezifischen Fragestellung werden im zweiten Kapitel der Arbeit zwei für die Arbeit relevante Erklärungsansätze der vergleichenden Wohlfahrtsforschung (Parteiendifferenztheorie und Internationale Hypothese) pointiert dargestellt. Diese dienen dann im weiteren Verlauf zur Beschreibung und Einordnung involvierter Reformakteure in Ungarn im fünften Kapitel.

Die Arbeit basiert explizit auf einer Inhaltsanalyse diverser themenspezifischer Informationsmaterialien und Broschüren von Organisationen, Ministerien, Fachpublikationen mit inhaltlichem und theoretischem Bezug.

Aufgrund des festgesetzten Umfangs der Arbeit und der spezifisch eingegrenzten Fragestellung kann nicht auf alle einzelnen Reformmaßnahmen in dem

sozialpolitischen Feld eingegangen werden. Die Arbeit verfolgt lediglich den Anspruch der Darstellung der relevantesten Veränderungen bzw. Reformen innerhalb des untersuchten Politikfeldes und daher werden die einzelnen Reformen und Gesetzesinitiativen nicht vollständig nachgebildet.

Im Zuge der Masterarbeit soll ein grundlegendes Verständnis für Transformationsprozesse und deren Auswirkungen auf die Sozialpolitik und in weiterer Folge auf den Wohlfahrtsstaat, anhand des Beispiels der ungarischen Rentenpolitik, erarbeitet werden. Zielgruppe sind jene Personen, die an Transformationsprozessen in Osteuropa, als auch allgemein an sozialpolitischen Themen, interessiert sind.

Innerhalb der Literatur nimmt Ungarn und dessen sozialpolitische Veränderungen einen bisher eher marginalisierten Platz ein. Die Arbeit versteht sich daher durchaus auch als Erweiterung der Literatur und soll nicht nur die Möglichkeit für weiterführende Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet begünstigen, sondern darüber hinaus auch essentielle Anhaltspunkte für die Frage nach der Möglichkeit eines gemeinsamen europäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaatsmodell liefern.

1.2 Inhalt und Abgrenzung des Forschungsgegenstandes

Die geographische und historische Nähe Ungarns zu Österreich und das grundlegende Forschungsinteresse an sozialpolitischen Transformationsprozessen stellen die Hauptmotive für die Themenwahl der Masterarbeit dar. Eine eingehende Beschäftigung mit der Entwicklung der ungarischen Sozialpolitik ist zentral, um die gegenwärtige krisenhafte politische Situation Ungarns, als auch darauf aufbauend, die zukünftigen Herausforderungen des jungen EU Beitrittslandes nachvollziehen zu können. Im Zuge der Arbeit soll ein grundlegendes Verständnis für Transformationsprozesse und deren Auswirkungen auf die Sozialpolitik und in weiterer Folge auf den Wohlfahrtsstaat, anhand des Beispiels des ungarischen Rentensystems, erarbeitet werden.

In der internationalen Medienberichterstattung nimmt Ungarn aufgrund der autoritären innenpolitischen Entwicklungstendenzen, die sich sowohl an der Installierung einer neuen Medienbehörde, als auch an dem Beschluss des neuen umstrittenen Mediengesetzes festmachen lassen, seit den letzten zwei Jahren einen

zentralen Referenzpunkt ein. Nicht nur auf Ebene der Medienpolitik, sondern auch im Bereich der Sozialpolitik kam es zu einer einschneidenden Veränderung: Die privaten Pensionsfonds wurden mit Anfang 2010 verstaatlicht. Die Verstaatlichung der privaten Pensionsfonds bestärkt durchaus die gegenwärtige Tendenz der Stärkung der Staatsrolle in Ungarn und impliziert gleichzeitig auch eine Abkehr der liberalen Reformorientierung der vorangegangenen Jahre.¹ Miklós Losoncz kommt zu einem ähnlichen Befund und konstatiert in seiner aktuellen Analyse der Wirtschaftspolitik der Orbán-Regierung einen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik und argumentiert, dass „die Wirtschaftspolitik der ungarischen Regierung [...] auf Konfrontationskurs zur Mainstream-Volkswirtschaft in Theorie und Praxis [...]“ geht.²

Inwiefern die gegenwärtige Pensionsreform einen Pfadbruch mit dem bisherigen Drei-Säulen Pensionsmodell darstellt und wie sich diese Entwicklung anhand der beiden ausgewählten Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung explizieren lassen soll auch im Rahmen der Arbeit behandelt werden. Darüber hinaus soll diskutiert werden, ob bzw. inwiefern in diesen Reformen auf sozialpolitischer Ebene eine Tendenz zu einer Rückkehr zu dem staatspaternalistischen Modell des Realsozialismus besteht. Das postsozialistische Ungarn transformierte sein Pensionssystem seit 1989 in vielschichtiger Form. Veränderungen des ungarischen Pensionssystems von 1990-2011 durch getätigte Reformen können einen essentiellen Anhaltspunkt liefern, in welche Richtung sich der Staat entwickelt, insbesondere wenn berücksichtigt wird, wann Anpassungen/Entwicklungen, unter welchem Einfluss, mit welchen Zielen und unter welcher Regierung auftraten. Wenn all diese Faktoren im Zuge der Analyse berücksichtigt werden, ist die Gewinnung einer aussagekräftigen Darstellung von den involvierten Institutionen, den verfolgten Zielen des Staates und der gewählten Art und Weise um diese zu erreichen, durchaus möglich und zugleich auch vielversprechend. Die Studie fokussiert auf den politischen Implikationen der Pensionssystemevolution im Rahmen der Transformation des post-sozialistischen Wohlfahrtsregimes in ein EU-Land.

¹ 1998 wurde in Ungarn ein radikaler Umbau des Pensionssystems auf partielle Kapitaldeckung durchgeführt. Als treibender Akteur der Reformtätigkeit wird die Weltbank identifiziert. Siehe dazu auch Ursula Filipic: Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau, in: Kurswechsel, 3/2000.

² Losoncz, Miklós: Die Wirtschaftspolitik der Orbán Regierung, Friedrich Ebert Stiftung, FES Budapest, 2011, S. 4. Download unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/07759.pdf>, 12.6.2012

Im Zuge der vorliegenden Masterarbeit soll untersucht werden, wie sich das Rentensystem Ungarns ausgehend von der Transformation 1990 in den letzten beiden Jahrzehnten entwickelt hat. Da sich in dem untersuchten Zeitraum wesentliche Systemelemente (Niedergang der Einparteien-Herrschaft und Übergang zur Demokratie) und das Wirtschaftssystem per se (Marktwirtschaft statt Planwirtschaft) transformiert haben, ist anzunehmen, dass die Pensionspolitik als Bindeglied zwischen beiden Sphären an den veränderten Status Quo adaptiert wird.³ Um diese Veränderungen analytisch zu fassen, wird auf die Unterscheidung des First/Second/Third Order Change von Peter A. Hall Bezug genommen und versucht, das Reformausmaß in den vier Phasen, in Anlehnung an Halls Theorie, einzuordnen. Darüber hinaus soll eine Analyse der konkreten Akteure, die das Rentensystem reformiert haben, erfolgen. Folgende Fragen sollen bei der Analyse berücksichtigt werden: Was waren die wesentlichen Ziele der Akteure? Wie wurden diese durchgesetzt? Welchen Einfluss haben die internationalen Akteure? Im Rahmen des fünften Kapitels sollen diese Fragen geklärt werden und die getätigten Reformen im Pensionsbereich, auf Basis vier identifizierter Reformphasen, veranschaulicht und deren Hintergründe, sowie die Rolle diverse Akteure, im Zuge des Zustandekommens der getätigten Reformen, diskutiert werden. Im Zuge des Kapitels wird auch dem Einfluss der verschiedenen Akteure (externe/supranationale, nationale Parteien etc.) auf die Veränderungen im Pensionspolitikbereich und die getätigten Reformen, Rechnung getragen. Darüber hinaus wird ein vergleichendes Fazit der vier Reformphasen erarbeitet.

Im nächsten Kapitel wird der Einfluss verschiedener Akteure (externe/supranationale Akteure und Nationale Parteien) auf die Veränderungen im Pensionsbereich und die getätigten Reformen detailliert erläutert und analysiert. Gleichzeitig wird auch der sozioökonomische Druck in der Transformationsphase (hohe Arbeitslosigkeit, Anpassung des Sozialsystems) Anfang der 1990iger Jahre und im Zuge des EU-Beitritts (Konsolidierung des Budgets) berücksichtigt. Anschließend werden im nächsten Kapitel zwei ausgewählte theoretische Erklärungsmodelle der vergleichenden Policyforschung (Internationale Hypothese und Parteiendifferenz) zur Erläuterung der getätigten Reformen bzw. Veränderungen in den einzelnen Reformphasen herangezogen.

³ Vgl. dazu auch Katharina Müller: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998.

Im Rahmen des letzten Kapitels folgt eine Conclusio mit zentralen Forschungsergebnissen inklusive eines Ausblicks für weitere Forschungsarbeit.

2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN

2.1. Erklärungsansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung

„Wohlfahrtsstaatliche Politik ist derjenige Teil der Staatstätigkeit, der darauf gerichtet ist, vor den Wechselfällen des Lebens und vor Verelendung zu schützen und/oder die Gleichheit der Lebensführungschancen zu befördern. Sie erfolgt sowohl durch Eingriffe in die Einkommensverteilung (insbesondere im Falle von Arbeitslosigkeit, Alter, Unfall, Invalidität, Krankheit oder Mutterschaft) als auch durch Dienstleistungen und Güterproduktion sowie durch Gebote und Verbote.“⁴

Die auf diesen essentiellen Bereich der Politik fokussierte, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung bzw. vergleichende Policyforschung, analysiert meist auf Basis von zeitlich eingegrenzten Analysen einzelner Länder und vergleichen mehrere Untersuchungsobjekte (meist Länder oder einzelne sozialpolitische Politikfelder). Im Rahmen der Untersuchung werden deren Normen, Institutionen, Spielregeln („Polity“) betrachtet, ebenso ihre Konflikt- und Konsensbildungsprozesse („Politics“) und die inhaltliche Dimension politischer Entscheidungen bzw. die sozialpolitische Gestaltung per se. VertreterInnen der Wohlfahrtsstaatsforschung erklären sich die Staatstätigkeit aufgrund unterschiedlicher Betrachtungsweisen und untersuchter Objekte, mitunter auch auf Basis unterschiedlicher Befunde und mittels eines bis dato „ausdifferenziertem Set“ an Theorien über die Determinanten sozialpolitischen Handelns.⁵

Im deutschsprachigen Raum wird die vergleichende Policyforschung auch unter dem Begriff „Heidelberger Schule“ angeführt und zu dieser zählen sechs zentrale Theorieschulen: Die Sozioökonomische Schule, die Lehre von der Parteiendifferenz, die Machtressourcentheorie, die Politisch-institutionalistische Theorie, die Internationale Hypothese und die Lehre vom Politik-Erbe gehören zu den Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung.⁶

⁴ Schmidt Manfred G., Ostheim Tobias: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007, S. 21

⁵ ebd., 2007, S.21.

⁶ Im weiteren Abschnitt sollen die zwei Theorien, welche für die Analyse der ungarischen Rentenpolitik herangezogen werden näher ausgeführt werden.

Theorien über den Wohlfahrtsstaat fokussieren jenen Teil der Staatstätigkeit, der gleiche Chancen der Lebensführung fördern bzw. schützen soll. Wohlfahrtsstaatliche Politik an sich forciert die Herstellung von Chancengleichheit durch direkte Eingriffe in die Einkommensverteilung z.B. im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Schwangerschaft, Alter, Unfall, Invalidität, jedoch auch durch die Gesundheitsversorgung, das Bildungs- und Wohnungswesen und die Arbeitsmarktpolitik.

Paul Pierson hat die Theorieschulen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung durchaus kritisch betrachtet und deren Erklärungsmöglichkeiten für Wohlfahrtsstaatstätigkeit als nur bedingt plausibel eingestuft. Seine kritische Einstellung spiegelt sich in dem Satz „Retrenchment is not simply a mirror image of welfare state expansion“ wider.⁷

Pierson zu Folge seien Theorien nicht einfach abänderbar und der in der gegenwärtigen Sozialpolitik forcierte Abbau und „Retrenchment“ mit den älteren, für die Zeiten der Hochkonjunktur der Wohlfahrtsstaatsprogramme gebildeten Theorien, nicht mehr adäquat erklär- und theoretisierbar.

Dennoch ist der politische Entscheidungsprozess, seine Krisenmomente, die Einstellungen und Intentionen, Ziele und normativ-programmatischen Handlungsmotive der involvierten Reformakteure nicht gänzlich eindimensional zu denken, wie Pierson dies tut. Die Handlungen der Akteure resultieren nicht gänzlich auf einer reinen Politik der Schuldvermeidung bzw. dem „Blame Avoidance“⁸ und auch die Widerstände gegen den sozialen Abbau bzw. Retrenchment sind nicht so gut organisiert wie von Pierson angenommen (Stichwort: „Rational Choice“).

Die politischen Akteure forcieren trotz der von der Bevölkerung wahrgenommenen Kosten und Nachteile sozialen Abbau. Trotzdem ist der Mechanismus der „Blame Avoidance“ bzw. des „Blame Hidings“ zentral für die Erklärung sozialpolitischen Handelns im Kontext des rentenpolitischen Rückbaus, dennoch nur im Rahmen eines kausalen Wechselwirkungszusammenhangs, wie etwa mit ökonomischen Sachzwängen z.B. mit der Transformationskrise oder der Wirtschaftskrise.

⁷ Pierson, Paul: The new politics of the welfare state., in: World Politics, Jg.48, H.2, 1996, S. 151.

⁸ Pierson Paul: Dismantling the Welfare State?, Cambridge, 1994, S. 2 und Pierson, Paul: The new politics of the welfare state., in: World Politics, Jg.48, H.2, 1996, S. 144.

2.2. Parteiendifferenztheorie

VertreterInnen der Parteiendifferenztheorie⁹ identifizieren die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung als treibenden Faktor für das Policy Outcome (Politikergebnisse) und das Policy Output (Politikproduktion).

Bedingt durch unterschiedliche ideologische Ausrichtungen können sozialdemokratische, liberale, konservative oder christdemokratische Parteien die Präferenzen ihrer WählerInnen dementsprechend berücksichtigen und die in den Wahlprogrammen festgelegten Ziele und Politikinhalte (programmatische und politische Ziele) gemäß der Mandatstheorie auch umsetzen.¹⁰

Linke Parteien werden demzufolge tendenziell als grundsätzlich pro-wohlfahrtsstaatlich eingestuft, konservative Parteien hingegen als eher gemäßigt. Dabei spielen sowohl die Wiederwahl als auch der Wahltermin eine evidente Rolle. Die Möglichkeit politische und programmatische Ziele tatsächlich zu realisieren wird durch die politischen Rahmenbedingungen, der allgemeinen Machtressourcen der Regierung im parlamentarischen und außerparlamentarischen Bereich, der Existenz von Gegenspielern¹¹ und durch institutionelle Rahmenbedingungen determiniert. Ähnlich wie bei der Machtressourcentheorie werden auch bei der Parteiendifferenztheorie vor allem Machtfragen fokussiert. Allerdings werden außerparlamentarische Machtressourcen nicht berücksichtigt, sondern primär die Machtverteilung in der Exekutive und der Legislative. In der Perspektive dieser Theorie sind die parteipolitische Ausrichtung der Regierung und Opposition wesentliche Erklärungsfaktoren für die Staatstätigkeit.¹² Der „Partisan Theory“ von Douglas Hibbs¹³ zu Folge orientiert sich das politische Handeln der Regierungsparteien stark an den unterschiedlichen Präferenzen ihrer Anhängerschaft.

⁹ Schmidt Manfred G., Ostheim Tobias: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007, S.51ff.

¹⁰ siehe Partisan Theory, Douglas A. Hibbs: Hibbs, Douglas A.: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review 71(4), 1977, S. 1467-1487.

¹¹ Hicks, Alexander M./Swank, Duane H., 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960–1982, in: American Political Science Review 86, 658–674 und siehe Schmidt Manfred G., Ostheim Tobias: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007, S. 54ff.

¹² Vgl. dazu auch Schmidt Manfred G., Ostheim Tobias: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007.

¹³ Douglas A. Hibbs: Hibbs, Douglas A.: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review 71(4), 1977, S. 1467-1487.

Laut der Theorie existieren evidente Unterschiede in den politischen Inhalten zwischen Linksregierungen, liberalen oder konservativen Regierungen. In Bezug auf wohlfahrtsstaatliche Politik wurden zwischen linken sowie christdemokratischen Parteien einerseits und liberalen und säkular-konservativen Parteien andererseits programmatische Unterschiede festgestellt.

Einem weiteren Theoriestrang zufolge, wird wie z.B. bei Edward Tufte¹⁴ die Staatstätigkeit durch die Ambitionen der Regierungen wieder gewählt zu werden, determiniert.

Dem Autor Hibbs zu Folge berücksichtigt die Parteiendifferenztheorie zwar, welchen Politikansatz die Regierungen verfolgen, sie vernachlässigt jedoch zu thematisieren, ob und inwiefern die politischen Akteure die Politik auch tatsächlich verwirklichen können. In den neueren Arbeiten werden hingegen die Parameter des Regierungshandelns durchaus integriert. Folgend dieser Studien sind den Wahlversprechen entsprechende Politikoutcomes nur dann möglich, sofern die Regierungsparteien über dementsprechende Machtressourcen im außer- und innerparlamentarischen Bereich verfügen und der Gestaltungsspielraum nicht durch die Regierungspartnerparteien oder der Opposition eingeengt wird.¹⁵

Spätere Theorien der Parteiendifferenzthesen thematisierten das Paradox, dass Parteien nicht genau gemäß ihrer Zuordnung agieren.

Allgemein wird jedoch davon ausgegangen, dass sozialdemokratische bzw. alleinamtierende Linksregierungen prinzipiell dazu tendieren, einen relativ egalitären und ausgedehnten Wohlfahrtsstaat mit einer starken Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor zu forcieren, währenddessen konservative und liberale Regierungen die Staatsausgabenquote, Sozialausgaben und die öffentliche Beschäftigung, reduzieren. Alleinregierungen von Mitte-Parteien sowie Koalitionen mit linken Parteien forcieren eher einen starken Sozialstaat mit einer ausgebauten Sozialversicherungskomponente, hoher Generationen- und niedriger vertikaler Umverteilung und hohen monetären Transferleistungen.

Diese jeweiligen Orientierungen sind jedoch durch die unterschiedlichen ideologischen Positionierungen zwischen Parteien der gleichen/verschiedener Parteifamilie(n) in unterschiedlichen Ländern verschieden stark ausgeprägt.

¹⁴ Edward, Tufte: Political Control of the Economy. Princeton NJ: Princeton University Press, 1978.

¹⁵ Vgl. dazu Schmid, Günther and Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Hg.) 1996: International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation, Aldershot: Edward Elgar (in press), 1996 und vgl. dazu auch Schmid, Günther: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a.M./New York, Campus Verlag, 2002.

Mit Hilfe der Theorie können jedoch der Strategiewechsel von Parteien oder völlig differierende programmatische Positionen von den klassischen Links- und Rechtsparteipositionen nicht adäquat erklärt werden. Eine mögliche zusätzliche Erklärungsquelle können hier auch Ideenorientierte Ansätze liefern.

Welche Erklärungsansätze kann die Parteiendifferenztheorie in Zeiten des sozialen Abbaus liefern? Nach Borchert und Pierson¹⁶ war die politikökonomische Situation der 90er Jahre bedingt durch die Globalisierung, die EU-Konvergenzkriterien, die Deregulierung der Kapitalmärkte und das monetaristische Geldwertstabilitätsparadigma dafür ausschlaggebend, dass die keynesianischen Politikansätze an Bedeutung verloren und sich die Anwendung sozialdemokratischer Politikprogramme deutlich verringerte.

Aktuellere Ansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung setzen der Kontinuitätsthese in Bezug auf linke Parteien und deren Positionierung gegen Sozialabbau den Bedeutungsverlust klassischer Links-Rechts-Differenzierungen in bedeutenden ökonomischen und sozialpolitischen Fragen entgegen.

Angewandt auf das Rentenpolitikfeld in Ungarn lässt sich diese These durchaus bestätigen. In der Praxis kann teilweise nachgewiesen werden, dass liberale und konservative Parteien vor tief greifenden Reformen zurückschreckten, Labourparteien und sozialdemokratische Parteien hingegen beachtliche Reformprojekte in Angriff nahmen. Auch für Ungarn kann dieses Paradox im Rentenpolitikbereich zumindest für einzelne Reformphasen bestätigt werden. Die FIDESZ scheute stets vor einem tief greifenden Umbau des Pensionssystems zurück und forcierte hingegen in der vierten Phase sogar dessen Renationalisierung durch die Abschaffung der zweiten obligatorischen Rentensäule und die Rückführung der Gelder aus den Fonds in die erste, staatliche umlagefinanzierte Säule. Die Sozialisten hingegen ergriffen in der zweiten Reformphase 1998 weitreichende Reformmaßnahmen und führten das kapital gedeckte Drei-Säulen-Modell ein. Im Zuge der Analyse der vier Reformphasen der Rentenpolitik in Ungarn soll anhand dieser Theorie untersucht werden, ob „parties do matter“ und/oder ob sich während der Reformphasen die sozialpolitischen Positionen der jeweiligen Regierungsparteien geändert haben, d.h. im konkreten Fall in die konservative,

¹⁶ Vgl. dazu Borchert, Jens: Die Konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates: Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt am Main u.a.: Campus, 1995 und Pierson, Paul: The new politics of the welfare state., in: World Politics, Jg.48, H.2, 1996, S. 151 und Pierson Paul: Dismantling the Welfare State?, Cambridge, 1994.

liberale oder sozialdemokratische verschoben haben.

2.3. Internationale Hypothese

Mit Beginn der 1980iger Jahre und dem beginnenden Prozess der Globalisierung haben sich die Rahmenbedingungen für die Umsetzung sozialpolitischen Handelns gravierend verändert und damit verringerte sich gleichzeitig die Plausibilität einiger Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsforschung. Die Begründung der Internationalen Hypothese kann daher auch als Antwort der Staatstätigkeitsforschung auf den veränderten Status Quo wohlfahrtsstaatlichen Handelns gewertet werden.

Die Internationale Hypothese zieht externe, inter- oder transnationale Kräfte als Erklärungsfaktoren heran und geht davon aus, dass diese die Staatstätigkeit maßgeblich determinieren und beeinflussen. VertreterInnen dieser Theorie proklamieren, dass sich die Rahmenbedingungen für nationalstaatliches Handeln durch die Liberalisierung des Handels und der Kapitalmärkte, der Europäischen Integration, durch zunehmende internationale Verflechtungen und wachsende Weltmarkteinbindung deutlich verändert hätten.¹⁷

Einem früheren Ansatz der Internationalen Hypothese folgend resultierte aus der voranschreitenden Öffnung der Wirtschaft ein größerer sozialpolitischer Handlungsbedarf und erfordert daher auch einen größeren Bedarf an wohlfahrtsstaatlicher Politikprogramme.¹⁸ Im Zuge neuerer Arbeiten hingegen werden die Globalisierung und der europäische Binnenmarkt als wesentliche Einflussgrößen für die Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten für sozialpolitisches Handeln der Nationalstaaten erachtet und es erfolgt demnach eine Unterwerfung der Sozialpolitik unter sog. Marktzwänge im Sinne eines Rückbaus sozialstaatlicher Wohlfahrtsprogramme. Auch in der Europäischen Gemeinschaft sehen einige Vertreter eine direkte Auswirkung auf nationalstaatliches Handeln.¹⁹

¹⁷ Schmidt Manfred G., Ostheim Tobias: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007, S. 25.

¹⁸ David R. Cameron: "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis." American Political Science Review 72, 1978 1243–61.

¹⁹ Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.; New York: Campus, 1999 und siehe dazu auch Leibfried, Stefan, Pierson, Paul: Social Policy, in: Wallace, H., Wallace, W. (Hrsg.), Policy Making in the European Union, Oxford University Press, Oxford, 2000, S. 267-292.

Die Internationale Hypothese hat verschiedene Strömungen, die internationalen Determinanten und deren Auswirkungen auf die Staatstätigkeit der einzelnen Nationalstaaten jeweils einen unterschiedlichen Bedeutungsgehalt beimessen. In diesem Kontext können zwei zentrale Tendenzen identifiziert werden, die auf die Staatstätigkeit in Ungarn einen evidenten Einfluss haben: Zum einen der schnell voranschreitende Prozess der Globalisierung²⁰ und zum anderen der Prozess der europäischen Integration.²¹ Die zunehmende Internationalisierung der Märkte erhöht den Druck auf die Nationalstaaten auf diese Entwicklungen adäquat zu reagieren um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu garantieren und dies macht immer neue Anpassungen, vor allem auch im sozialpolitischen Bereich, notwendig. Ältere Forschungsarbeiten strichen den positiven Einfluss der Globalisierung auf die Staats- und Sozialausgabenquote hervor, neuere Ansätze hingegen sehen den Prozess kritischer und gehen davon aus, dass „[...] außenwirtschaftliche Offenheit einen Abwärtsdruck auf Steuern, Staatsausgaben und kostenträchtige Regulierungen ausübt“.²² Mit anderen Worten lässt sich der sukzessive Sozialabbau der letzten 20 Jahre zumindest partiell auf den voranschreitenden Prozess der Globalisierung rückführen.

Die Europäische Integration liefert ebenfalls einen essentiellen Erklärungsfaktor für nationalstaatliches Handeln. Dabei ist sowohl die Integration des europäischen Binnenmarktes als auch die Etablierung einer supranationalen Entscheidungsebene wesentlich. Bekannte Vertreter dieser „Europäisierungshypothese“ sind Paul Pierson und Stephan Leibfried.

Der Prozess der Europäisierung schränkt zwar die Handlungsspielräume der nationalen Politikakteure durch die Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene ein, bietet jedoch andererseits auch „[...] eine Kooperationsebene an, die zur Lösung von dem Einzelstaat in seinen Möglichkeiten übersteigenden Problemen genutzt werden kann“.²³

²⁰ Globalisierung meint in diesem Zusammenhang einen Prozess der zunehmenden Internationalisierung der Märkte bzw. die Zunahme von grenzüberschreitendem Austausch und grenzüberschreitenden Produktionsprozessen primär in der Ökonomie, aber auch in den Bereichen von Kultur, Kommunikation und Umwelt.

²¹ Vgl. dazu auch Stefan Wurster: Zukunftsvorsorge in Deutschland: eine vergleichende Untersuchung der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- und Energiepolitik. 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2010, S. 41.

²² Zohlnhöfer, Reimut: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Janning, Frank/ Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Wiesbaden, 2008, S. 162.

²³ Stefan Wurster: Zukunftsvorsorge in Deutschland: eine vergleichende Untersuchung der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- und Energiepolitik. 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2010, S. 42.

Wesentlicher Vorteil dieses Erklärungsansatzes ist, dass die Ebene des Nationalstaates verlassen wird und internationalen Determinanten eine größere Beachtung geschenkt wird, die in anderen Ansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung eine marginalere Rolle einnehmen und damit die Möglichkeit für eine umfassende und genaue Analyse erweitert wird. Um jedoch tatsächlich ein kongruentes Bild zu bekommen ist es nötig auch andere Ansätze in der Analyse zu berücksichtigen. Darüber hinaus kann der Einfluss internationaler Faktoren in den jeweiligen Politikfeldern unterschiedlich stark ausgeprägt sein.²⁴ Während das Politikfeld der Pensionen über einen langen Zeitraum, bis Anfang der 1990iger Jahre, von internationalen Einflüssen bedingt durch das staatssozialistische System unabhängig war, änderte sich dies durch die Transformationskrise und die Aufnahme von Krediten der internationalen Akteure wie der Weltbank oder des IWF. Der Einfluss internationaler Akteure lässt sich, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, in allen vier Reformphasen nachweisen.

²⁴ Vgl. dazu auch Stefan Wurster: Zukunftsvorsorge in Deutschland: eine vergleichende Untersuchung der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- und Energiepolitik. 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2010, S. 42.

3. Exkurs: Politisches System in Ungarn

3.1. Allgemeines über Ungarn

Wie viele Staaten in Ostmitteleuropa geriet das Land in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg unter sozialistische Herrschaft. In der eintretenden Phase des Stalinismus wurde das davor gut ausgebaute Sozialsystem drastisch gekürzt und erst nach dem Ende der stalinistischen Periode durch den Volksaufstand 1956 der Wohlfahrtsstaat, unter der Führung von János Kádár, wieder ausgebaut. In den 1960er und 1970er Jahren führten die Sozialisten ein neues Wirtschaftssystem ein, oft ungarischer Marktsozialismus genannt, in dem der Wohlfahrtsstaat ein zentrales Element bildete. Wegen einer Wirtschaftskrise in den frühen 1980ern änderte die Führung des Landes den Kurs und versuchte nach westlichem Vorbild die Sozialleistungen zu kürzen, da vor allem die Geldleistungen mit der Zeit immer stärker angestiegen sind. In den letzten beiden Jahren vor der Wende gab das Regime schließlich diese Politik auf, in der Hoffnung, doch noch ihre Popularität zurückzugewinnen.²⁵

Im Rahmen der ersten freien Wahlen 1990 konnte die bürgerlich-konservative Partei MDF stimmenstärkste politische Kraft werden und bildete gemeinsam mit den Christdemokraten der KDNP und der Landwirtspartei FKGP eine Koalitionsregierung. Diese forcierte einige Wirtschaftsreformen, vermied aber eine Kürzung der Sozialausgaben, um die negativen Effekte der Reformen zu dämpfen. Trotzdem konnten die wirtschaftlichen Daten sich mehrere Jahre hintereinander nicht verbessern, was bei den Wahlen 1994 zur Niederlage der Regierungsparteien führte.²⁶

Den Sieg errang die MSZP, die Nachfolgepartei der ehemaligen Staatspartei und bildete in einer Koalition mit der liberalen SZDSZ die Regierung. Wegen einer schweren Finanzkrise griff die Regierung 1995 zu einer Sparpolitik, dem Bokros-Plan²⁷, was zwar einige wirtschaftlichen Zahlen verbesserte, gleichzeitig aber eine

²⁵ Vgl. Tomasz Inglot: Welfare States in East Central Europe. 1919-2004; Cambridge, Cambridge Press, 2008, S. 176f.

²⁶ Vgl. Linda J. Cook: Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe. Ithaca; London, Cornell University Press, 2007, 200 f.

²⁷ Benannt nach dem damaligen Finanzminister Lajos Bokros

Enttäuschung für ihre Wähler und den Sozialisten nahe stehenden Gewerkschaften bedeutete. Dies wird von Cook als Beispiel dafür gesehen, wie in Ungarn während der Transformation Wahlversprechen sich finanziellem Druck unterordnen mussten.²⁸ In dieser Zeit spielten noch zwei Institutionen eine Rolle: Erstens der Verfassungsgerichtshof, der einige Punkte des Bokros-Plans entschärfte. Zweitens die Gewerkschaften, die mit Streiks die Regierung zur Verhandlung zwangen. Zwischen 1991 und 1993 wurden sie sogar zum Teil in verschiedene Entscheidungsgremien einbezogen. Viele Gewerkschaften traten in Kooperation mit einer Politischen Partei, die wichtigste solche Verbindung war die zwischen MSZP und der SZOT, die Nachfolgewerkschaft der früheren Einheitsgewerkschaft.²⁹ Noch zur Regierungszeit der MDF wollten die antikommunistischen Parteien die unabhängigen Gewerkschaften stärken um das Monopol der Sozialisten auf Bereichen wie Arbeit oder Sozialpolitik anzugreifen.³⁰ Die Sozialisten führten einige neokorporatistische Elemente ein, tripartistische Verhandlungen wurden aber nicht institutionalisiert. Die Bedeutung der Gewerkschaften wurde durch die 1998 gewählte, FIDESZ-Regierung stark begrenzt.³¹ Diese Regierung, geführt von der Partei FIDESZ, orientierte sich stark an christlich-konservativen Werten. Ein wichtiges Ziel von ihr war die Stärkung der Mittelschicht, und der traditionellen Familie. Sie schwächte neben den Gewerkschaften auch die zuvor bestehenden dezentralen Institutionen zur Entscheidungsfindung und zur Kontrolle der Regierung.³² Die Haltung der Regierung zur Rolle des Staates ist im Gegensatz zu den vorherigen Regierungen nicht ganz eindeutig. Während die MDF-Regierung die Ansicht vom Staat als wichtigen Verteiler von Wohlfahrt vertrat, die MSZP-Regierung die Rolle des Staates explizit begrenzen wollte, wurde die Rhetorik der FIDESZ-Regierung nur mit recht wenig finanziellen Mitteln unterstützt.³³ 3.2

²⁸ Linda J. Cook: *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca; London, Cornell University Press, 2007, S. 201.

²⁹ Vgl. ebd., S. 201 f.

³⁰ Vgl. Tomasz Inglot: *Welfare States in East Central Europe. 1919-2004*; Cambridge, Cambridge Press, 2008, S. 280.

³¹ Vgl. Linda J. Cook: *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca; London, Cornell University Press, 2007, S. 202. und vgl. Katharina Müller: *Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen*, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998.

³² Vgl. Zsuzsa, Ferge; Katalin, Tausz: „Social Security in Hungary: A Balance Sheet after Twelve Years“. In: *Social Policy and Administration*, Vol. 36, No.2, 2002, S. 178 f.

³³ ebd., 2002, S. 180.

3.2 Allgemeines über das politische System

In Ungarn existierten zwischen 1848 und 1990 einige, über kürzere oder längere Zeit bestehende politische Regime. Die fünf längsten waren die direkte Herrschaft der Habsburger von Wien aus (1849-1867) in Form der Monarchie, der ungarisch-österreichische Dualismus mit einer parlamentarischen Regierung in Ungarn (1867-1918), die sogenannte Horthy-Ära mit der Unabhängigkeit und einem semi-demokratischen Regierungssystem (1920-1944), die kommunistische Einparteiherrschaft (1949-1989) und aktuell die demokratische Republik mit einem parlamentarischen Regierungssystem (seit 1990).³⁴

Der Zusammenbruch des Staatssozialismus führte schließlich nach über 40 Jahren kommunistischer Herrschaft 1989 zu einer demokratischen Wende.

Der Staatssozialismus bestand aus einer totalitären (1949-1963) und einer autoritären (1964-1989) Periode. In der totalitären Ära des kommunistischen Systems kam es in den 1950er Jahren zu zahlreichen Repressionen gegenüber den BürgerInnen. Als ein bekanntes Beispiel für diese Form der repressiven Politik fungiert die Niederschlagung des ungarischen Volksaufstandes³⁵ von 1956. Die repressive Phase fand Mitte der 1960er Jahre ihr Ende und die autoritäre Phase ab 1964, war durch politische Ruhe gekennzeichnet. Die Kaderspitze der kommunistischen Partei (MSZMP) initiierte ab Mitte der 1960er Jahre Wirtschaftsreformen, die auf mehreren Stufen basierten. Hintergrund dieser Reformen war die Intention, die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft anzukurbeln, um dadurch gleichzeitig auch die materiellen Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigen zu können.³⁶ Die Unzufriedenheit der Bevölkerung korrelierte nicht nur mit den ansteigenden Bedürfnissen nach politischen Freiheiten, sondern auch mit der Niederlage des Staatssozialismus als spezifisches System zur Befriedigung von Konsumbedürfnissen. Es herrschte ein Wettbewerb zwischen West und Ost, der nicht nur der Ausdruck des Kampfes zwischen Demokratie und Diktatur war, sondern auch eine Auseinandersetzung zweier Typen von Sozialstaaten bzw. zweier unterschiedlicher Systeme der Konsumbefriedigung darstellte. Dieses Phänomen

³⁴ Vgl. András Körösenyi/Gabor G. Fodor, Das politische System Ungarns, in: W. Ismayr, Opladen, 2004, S. 326

³⁵ Anm. der Volksaufstand bezeichnet eine bürgerlich-demokratische Revolution. Siehe dazu auch György Dalos, Erich Lessing: Budapest 1956: Die ungarische Revolution, München, Verlag C.H. Beck, 2006.

³⁶ András Körösenyi/Gabor G. Fodor, Das politische System Ungarns, in: W. Ismayr, Opladen, 2004, S. 324.

kann meiner Meinung nach mit dem Termini der *Systemkonkurrenz*³⁷ adäquat erfasst werden.³⁸ In der Literatur wird für die autoritäre Phase ab 1964 auch der Termini „Gulaschkommunismus“³⁹ verwendet, der sich durch den Verzicht auf Indoktrinierung der Gesellschaft, eine Liberalisierung des Privatlebens und teilweise auch des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens auszeichnet und als Garant für die politische Ruhe und Stabilität dieser Phase des Kommunismus fungierte.⁴⁰ Ungarn galt vor der Transformation als eines der liberalsten Systeme der realsozialistischen Länder und wurde daher auch als „die lustige Baracke“ bezeichnet.⁴¹

Im Vergleich zu anderen realsozialistischen Ländern wurden in Ungarn einige Elemente der freien Marktwirtschaft integriert, die Medien nahmen promarktwirtschaftliche Positionen ein, die Bevölkerung durfte in West-Länder einreisen, zivile Organisationen erlebten in den 80iger Jahren eine wahre Renaissance und in den 70iger Jahren konnte der Lebensstandard durch die Akquirierung von ausländischen Krediten zumindest partiell aufgebessert werden.⁴² In der ersten Hälfte der 1980iger Jahre geriet die Wirtschaftsform, die auch als „staatssozialistische Marktwirtschaft“⁴³ bezeichnet werden kann, aufgrund steigender Staatsschulden und Strukturprobleme der Industrie, sowie anderen Krisensymptomen, stark in Bedrängnis.

Die Krise des staatssozialistischen Wirtschaftssystems als spezifisches System zur Befriedigung von Konsumbedürfnissen stellt meines Erachtens auch einen essentiellen Ausgangspunkt für die Wende 1989 dar und daher liefern auch

³⁷ Anm. für eine adäquate Definition und Ausführung des Termini siehe Welzel, C.: Systemwechsel in der Globalen Systemkonkurrenz; Ein evolutionstheoretischer Erklärungsversuch, in: Merkel, W. (Hg.): Systemwechsel

1, Opladen 1994, S. 47-80.

³⁸ Vgl. Dieter, Segert: Sozialer Wandel in Osteuropa nach 1989 und staatssozialistisches Erbe, in: Berliner Debatte Initial, 4/2009, S. 126 ff.

³⁹ Der Terminus „Gulaschkommunismus“ bezeichnet die Verbindung von planwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Elementen. Vgl. dazu auch Jürgen, Dieringer: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 49.

⁴⁰ Vgl. András Körösenyi/Gabor G. Fodor, Das politische System Ungarns, in: W. Hismayr, Opladen, 2004, S. 327 ff.

⁴¹ Ilona, Pál-Kovács: Ungarn Eine erste Bilanz des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses, in: Zeitschrift Ostmitteleuropa Heft 3/97, S. 181.

⁴² Vgl. ebd., 1997, S. 181

⁴³ András Körösenyi/Gabor G. Fodor, Das politische System Ungarns, in: W. Hismayr, Opladen, 2004, S. 330 ff.

akteurszentrierte Erklärungsansätze⁴⁴ des Systemwechsels durchaus wertvolle Anknüpfungspunkte.

Die Strukturen des politischen Systems wirken auf den ersten Blick sehr einfach.

Es existieren keine föderalen Strukturen, die politische Entscheidungsprozesse erschweren, noch verfügt eine zweite Kammer über eine Vetofunktion.

Die Kompetenzen des Staatspräsidenten sind nicht mit jenen der Staatsoberhäupter in semipräsidentiellen Staaten vergleichbar. Demnach dürfte selbst eine Kohabitation kaum zu Spannungen führen.⁴⁵ Plebiszitäre Elemente, wie etwa Volksbefragungen, Referenden, Bürgerentscheidungen oder Volksabstimmungen sind beschränkt und das Parteiensystem ist relativ konsolidiert. In diesem Zusammenhang ist zu konstatieren, dass in Ungarn ein evidenter Widerspruch zwischen den offiziell festgeschriebenen Funktionen der politischen Akteure, sowie der Institutionen und der politischen Praxis existiert. Offiziell fungiert z.B. etwa der Staatspräsident als Oberbefehlshaber der Streitkräfte, dieser darf jedoch keine Befehle aussprechen, der Ministerpräsident hingegen verfügt de jure über keine Richtlinienkompetenz, bestimmt de facto allerdings die Richtlinien der Politik. Laut der Verfassung steht das Parlament im Zentrum des politischen Systems, jedoch sind andere Akteursebenen wie etwa die Regierung, im Hinblick auf deren Entscheidungskompetenz, zentraler.⁴⁶

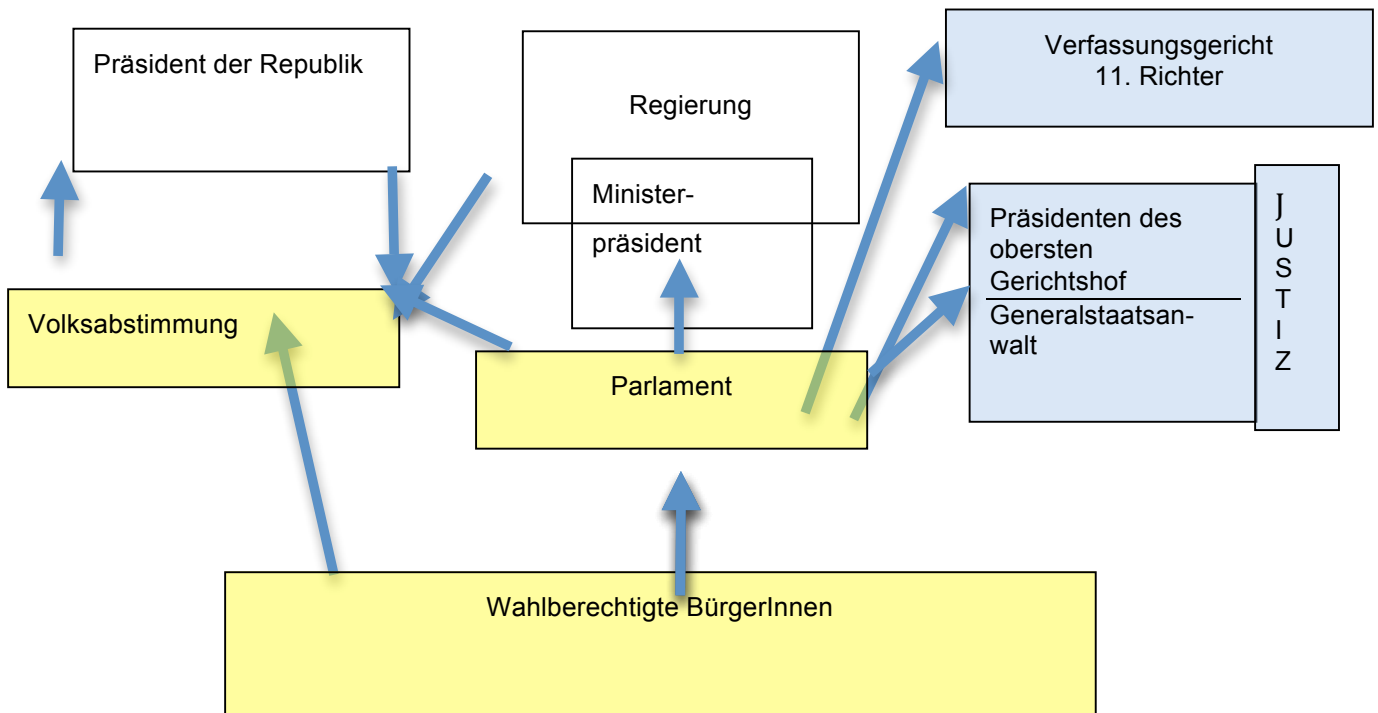
⁴⁴ Akteurszentrierte Ansätze begreifen einzelne Akteure bzw. Gruppen z.B. die Zivilgesellschaft oder politische Eliten als treibende Kräfte im Zuge des Systemwechsels. Siehe dazu auch Ellen, Bos: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel I. Opladen: Leske + Budrich, 1996.

⁴⁵ Vgl. dazu auch Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 17.

⁴⁶ Vgl. ebd., 2009, S.17

3.2.1 Grafische Übersicht: Aufbau des politischen Systems in Ungarn:

Staatsaufbau



Anm.: Gelbe Formatierung zeigt die Legislative – die gesetzgebende Gewalt.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an folgende Grafik: <http://www.bbs-saw.de/page/dats/ungarn.pdf>

3.4 Hauptmerkmale und Aufbau des politischen Systems in Ungarn

3.4.1 Das Parlament

Ungarn verfügt über ein Einkammernparlament – die sogenannte „Landesversammlung“ (Országgyűlés) - mit 386 Abgeordneten, die seit 1990 für vier Jahre (früher fünf Jahre) gewählt werden. Es existiert ein gemischtes Wahlsystem aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. 176 der 386 Mandate werden in Einzelwahlkreisen auf Basis des absoluten Mehrheitsprinzips (in bis zu zwei Wahlgängen) vergeben. Im Zuge des zweiten Wahlgangs können jene KandidatInnen teilnehmen, die in der ersten Runde mindestens 15% der Stimmen errungen haben. Sofern dies weniger als drei KandidatInnen gelingt, kommen die drei bestplatzierten in den zweiten Wahlgang, sofern kein Kandidat bzw. keine Kandidatin die 15% Hürde schafft, die sechs bestplatzierten. Darüber hinaus werden 152 Mandate auf regionalen Listen der Komitate (Gemeinden) und 58 Mandate als Kompensationssitze auf einer landesweiten Liste nach dem Verhältniswahlrecht vergeben. Im Rahmen des ersten Wahlganges beruhen die Wahlen auf einem Zweistimmensystem: Eine Stimme wird für den lokalen Wahlkreiskandidaten bzw. die lokale Wahlkreiskandidatin, die zweite für die regionale Parteiliste abgegeben. Jene Parteien, die in zumindest zwei Wahlkreisen einen Kandidaten bzw. eine Kandidatin nominiert haben, dürfen eine regionale Liste aufstellen. Zur Aufstellung einer landesweiten Liste, bedarf es mindestens 7 regionaler Listen. Eine Partei muss im ersten Wahlgang eine Hürde von 5% schaffen um sich den Einzug ins Parlament zu sichern.⁴⁷ Laut der Verfassung gelten die Parlamentarier als unabhängig d.h. nicht an Weisungen gebunden und daher dem Interesse der BürgerInnen verpflichtet. ⁴⁸ Das Parlament verfügt über eine Gesetzgebungskompetenz und kann, ebenso wie der Staatspräsident, neue Gesetzesinitiativen einbringen. Darüber hinaus wählt es den Staatspräsidenten, den Ministerpräsidenten, die Mitglieder des Verfassungsgerichts, den Ombudsmann der Minderheiten, den Präsidenten des Obersten Gerichts und

⁴⁷ Vgl. dazu auch Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 49 ff.

⁴⁸ Vgl. dazu auch Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 49

den Generalstaatsanwalt. Um eine Verfassungsänderung zu bewirken, bedarf es einer Zweidrittelmehrheit.⁴⁹

Als Maßnahme zur Bekämpfung der Korruption⁵⁰, die in Ungarn durchaus ein Problem darstellt, sind die ParlamentarierInnen an eine Kontrollfunktion in Form einer einmaligen jährlichen obligatorischen Einkommens- und Vermögenserklärung gebunden– diese gilt unter anderem auch für den Staatspräsident, Ombudsmänner, Regierungsmitglieder, hochrangige BeamtInnen, NotarInnen, RichterInnen, BürgermeisterInnen, Mitglieder der Selbstverwaltung und Personen, die öffentliches Eigentum verwalten.⁵¹

Die BürgerInnen wählen im Zuge der Parlamentswahlen alle vier Jahre ein neues Parlament. Die Parlamentarier wählen wiederum einen Parlamentspräsidenten und mehrere Vizepräsidenten aus den eigenen Reihen.⁵² Der gewählte Vizepräsident ist für die Organisation der Parlamentsarbeit und die Leitung der Plenarsitzungen verantwortlich. In Ungarn existiert das ungeschriebene Gesetz, dass jener Kandidat Parlamentspräsident wird, welcher der größten Fraktion angehört.

Die Volksabstimmung, ein wesentliches direktdemokratisches Instrument in Ungarn, kann durch die BürgerInnen, das Parlament, die Regierung, den Ministerpräsidenten oder den Staatspräsidenten initiiert werden.⁵³

Obgleich in dem parlamentarischen System die Volksvertretung zentral ist, verliert das Parlament substanziell an Macht. Diese Entwicklung resultiert u.a. aus der Entmachtung von Staaten, ihrer „Entgrenzung“ und „im Inneren aus dem Aufkommen paralleler Machtzentren, im speziellen Koalitionsrunden, korporatistische Institutionen, Expertenkommissionen oder die Medienmacht“.⁵⁴

⁴⁹ Vgl. dazu auch Werner T. Bauer, Wahlsysteme in den Mitgliedsstaaten der EU, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung, Oktober 2006, S. 67 ff.

⁵⁰ Anm. im Rahmen des Global Integrity Report 2010 wurde die Korruption in Ungarn als mittelstark im vgl. zu den anderen EU-Ländern bewertet. Für nähere Informationen siehe bitte: <http://www.globalintegrity.org/report/Hungary/2010>

⁵¹ Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 48f.

⁵² Vgl. Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 48f.

⁵³ Vgl. dazu auch Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 52 und vgl. dazu auch Werner T. Bauer, Wahlsysteme in den Mitgliedsstaaten der EU, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung, Oktober 2006, S.67.

⁵⁴ Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 185.

3.4.2 Die Regierung

Die Regierung verfügt über Exekutivgewalt, dies impliziert, dass sie die Führung der Verwaltung auf der obersten Ebene innehat. In den Kompetenzbereich der Regierung fällt die Erlassung von Rechtsverordnungen – sofern diese nicht in einem Widerspruch zu den geltenden Gesetzen stehen.⁵⁵

Der Regierungschef bzw. der so genannte Ministerpräsident wird, bei gleichzeitiger Affirmation des Regierungsprogramms, auf Basis des Vorschlages des Staatspräsidenten durch das Parlament gewählt. „Der Ministerpräsident führt die Regierung als Primus inter pares – ein deutlicher Unterschied zum deutschen Grundgesetz. Der Minister leitet sein Ressort selbständig“.⁵⁶

Durch die Berufung und Vereidigung der MinisterInnen wird die Regierungsbildung durchgeführt. Die Regierung ist in ihrem politischen Handeln dem Parlament verantwortlich.⁵⁷ Anders als der österreichische Bundeskanzler besitzt der ungarische Ministerpräsident die Richtlinienkompetenz. „Die Regierung (kormány) nimmt Aufgaben der politischen Richtungsbestimmung und Führung wahr, zudem hat sie Ausführung der Gesetze zu gewährleisten“.⁵⁸

Zur Gewährung größtmöglicher Stabilität in der Regierung wurde ein konstruktives Misstrauensvotum nach deutschem Muster initiiert. Seit der Wende 1989 gab es in Ungarn ausschließlich Regierungen, die sich auf eine Parteienkoalition stützten und bisher lösten sich stets konservative und sozialdemokratische Regierungen nach beinahe jeder Legislaturperiode ab.

Bis auf die Koalition der MSZP-SZDSZ 2002-2006 und 2006-2008 konnte keine der bisherigen Koalitionen durch eine Wiederwahl bestätigt werden. Eine wesentliche Erklärung für dieses Phänomen ist die schwache Parteienbindung der WählerInnen und der hohe Anteil an WechselwählerInnen.⁵⁹

Seit der Wende 1990 wurden insgesamt 10 Regierungen gebildet. Drei Regierungen davon stützten sich auf eine Koalition aus mindestens drei beteiligten Parteien. „Im

⁵⁵ Vgl. Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 65.

⁵⁶ Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 230.

⁵⁷ Vgl. dazu auch Werner T. Bauer, Wahlsysteme in den Mitgliedsstaaten der EU, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung, Oktober 2006, S. 68.

⁵⁸ Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 65.

⁵⁹ Vgl. dazu auch ebd., S. 67.

Frühjahr 2008 wurde eine Minderheitsregierung gebildet, und im Frühjahr 2009 eine Art von Expertenregierung.“⁶⁰

Im Zuge der Gründungswahlen im Jahr 1990 konnte das bürgerliche Lager die Wahlen gewinnen und bildete unter József Antall eine Koalition mit KDNP und FKGP. Die Parlamentswahlen 1994 konnten schließlich die Sozialisten für sich entscheiden und bildeten unter dem Ministerpräsidenten Gyula Horn eine Koalition mit den Liberalen (SZDSZ).

Von 1998 bis 2002 regierte eine rechtsliberale Koalitionsregierung unter Viktor Orbán (FIDESZ-MPP) als Ministerpräsident. Nach den Wahlen 2002 gewannen die bis dato oppositionellen Sozialdemokraten (MSzP) und der liberale Bund Freier Demokraten die Wahlen knapp und bildeten eine links-liberale Koalition, die im Rahmen der Parlamentswahlen 2006 im Amt bestätigt wurde. Nach einer Reihe von Skandalen der Regierung, die schließlich in der Auflösung der links-liberalen Koalition und der Bildung einer Minderheitsregierung unter Ferenc Gyurcsány sowie der anschließenden Berufung einer von MSZP und SZDSZ gestützten Expertenregierung kulumierte, erreichte schließlich die rechtskonservative FIDESZ unter Orbán im Zuge der Parlamentswahlen 2010 einen Erdrutschsieg und errang schließlich 263 Mandate d.h. mehr als zwei Drittel der Parlamentssitze. Die Sozialisten mussten eine drastische Niederlage hinnehmen und landeten mit 59 Mandaten nur knapp vor der rechtsextremen Jobbik, die auf Anhieb 47 Sitze gewinnen konnte.⁶¹

⁶⁰ Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 230.

⁶¹ Vgl. dazu auch Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, 232 ff .

Tabelle 1: Ministerpräsidenten und Regierungen in Ungarn seit 1990

Ministerpräsident	Koalitionsparteien	Amtszeit
József Antall (MDF)	MDF-KDNP-FKGP	05.1990 – 12.1993,
Péter Boross (MDF)	MDF-KDNP-FKGP	12.1993 – 07.1994,
Gyula Horn (MSZP)	MSZP-SZDSZ	07.1994 – 07. 1998,
Viktor Orbán (FIDESZ)	FIDESZ-MPP-FKGP-MDF	07.1998 – 05.2002,
Péter Medgyessy (parteilos)	MSZP – SZDSZ	05.2002 – 09. 2004,
Ferenc Gyurscány (MSZP)	MSZP – SZDSZ	09.2004 – 07. 2006,
Ferenc Gyurscány (MSZP)	MSZP – SZDSZ	07.2006 – 04.2008,
Ferenc Gyurscány (MSZP)	MSZP; Minderheitsregierung	04.2008 – 04.2009,
Gordon Bajnai (parteilos)	Expertenregierung, gestützt von MSZP und SZDSZ	04.2009 – 04. 2010,
Viktor Orbán (FIDESZ)	FIDESZ	05. 2010 -

Quelle: Darstellung Kipke, 2005, S. 67, Dieringer, 2009, S. 230 und eigene Ergänzungen

Tabelle: Übersicht Parteien⁶² in Ungarn:

SZDSZ	Bund freier Demokraten (Szabad Demokraták Szövetsége)
FKGP	Unabhängige Kleinlandwirte-, Landarbeiter – und Bürgerpartei (Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt)
MDF	Ungarisches Demokratisches Forum (Magyar Demokratá Fórum)
MSZP	Ungarische Sozialistische Partei (Magyar Szocialista)
FIDESZ (-MPP)	Bund Junger Demokraten (Fiatal Demokraták Szövetsége) MPP = Ungarische Bürgerpartei (Magyar Polgári Párt)
MIÉP	Partei der Ungarischen Gerechtigkeit und des Ungarischen Lebens (Magyar Igazság és Elet Pártja)
JOBBIK	

Quelle: Darstellung Kipke, 2003, S. 50 und eigene Ergänzungen

⁶² Die Darstellung fokussiert sich auf Parteien, die im Parlament vertreten sind.

3.4.3 Der Präsident der Republik (Staatspräsident)

Der Präsident der Republik fungiert als staatliches Oberhaupt und wird durch das Parlament mit Zweidrittelmehrheit (im dritten Wahlgang mit einfacher Mehrheit) für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Anders als in Österreich – hier wird der Präsident der Republik direkt durch die wahlberechtigte Bevölkerung gewählt - handelt es sich in Ungarn um eine indirekte Legitimierung des Amtes. Der Kandidat bzw. die Kandidatin muss ein ungarischer Staatsbürger bzw. eine ungarische Staatsbürgerin von mindestens 35 Jahren sein. Die Wiederwahl eines Amtsinhabers ist in Ungarn nur einmal möglich.⁶³

Dem Amt selbst wird ähnlich wie in Österreich keine hohe politische Bedeutung zugemessen. Die relative politische Bedeutungslosigkeit widerspiegelt sich auch in einem Kompetenzkatalog, der die „begrenzte politische Bedeutung des Amtes dokumentiert“.⁶⁴

Zu den zentralen Aufgaben des Staatspräsidenten gehört die Vertretungsfunktion der Republik nach außen, der Abschluss internationaler Verträge in ihrem Namen. Darüber hinaus kann der Staatspräsident an den Sitzungen der Landesversammlung partizipieren, Volksabstimmungen veranlassen, Titel und Orden verleihen, das Begnadigungsrecht anwenden. Weiters verfügt der Präsident über ein einmaliges suspensives Vetorecht und, gemeinsam mit Parlament und Regierung, ein Recht auf Gesetzesinitiativen. Er kann das Parlament vertagen und auch quittieren, schreibt Parlamentswahlen aus, beauftragt Parteien mit der Regierungsbildung, schlägt dem Parlament den Ministerpräsidenten zur Wahl vor, ernennt MinisterInnen, StaatssekretärInnen, Generäle und BerufsrichterInnen.⁶⁵

Rein formal gesehen übertreffen die Kompetenzen des ungarischen Präsidenten jene des österreichischen Staatspräsidenten. Die Reichweite der Kompetenzen wird allerdings dahingehend relativiert, als dass der Staatspräsident seine Entschlüsse in

⁶³ Vgl. dazu auch Werner T. Bauer, Wahlsysteme in den Mitgliedsstaaten der EU, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung, Oktober 2006, S. 67 ff und vgl. dazu auch Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 63

⁶⁴ Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 63

⁶⁵ Vgl. dazu auch Werner T. Bauer, Wahlsysteme in den Mitgliedsstaaten der EU, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung, Oktober 2006, S. 66 und vgl. dazu auch Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 63

den meisten Fällen durch ein Mitglied der amtierenden Regierung quittieren muss, ehe diese die volle Wirkung erlangen.⁶⁶

Im Zuge der Transformation hätte Ungarn jedoch an zwei Stellen zu einem semipräsidentiellen System werden können. „Das erste Gelegenheitsfenster öffnete sich bei den Verhandlungen des Runden Tisches, über die Schaffung des neuen politischen Systems. Hier hatte vor allem die Staatspartei MSZMP Interesse an einem starken Staatspräsidenten. Man nahm an, die führende Rolle der Partei in das Amt des Staatspräsidenten transponieren zu können [...]“.⁶⁷

Dabei wird evident, dass es sich bei dem Bestreben der MSZMP um eine Systemkonstruktion handelte, die der Ausweitung des Machtbereiches dienen sollte. Die zweite Möglichkeit zur Etablierung eines semipräsidentiellen Systems eröffnete sich zu Zeiten des „Organstreits zwischen Ministerpräsidenten und Staatspräsidenten“.⁶⁸ Im Zuge der Auseinandersetzung wurde schließlich auch das Verfassungsgericht eingeschaltet und der damalige, amtierende Ministerpräsident gewann den Prozess und zugleich wurde der damalige Staatspräsident unfreiwilliger „Wegbereiter“ der ungarischen „Kanzlerdemokratie“.⁶⁹

Ungarischer Präsident ist seit dem 29.Juni 2010 Pál Schmitt.

Tabelle 3: Staatspräsidenten der Republik Ungarn seit 1990

Name	Partei	Amtszeit
Göncz Árpád	SZDSZ	8.1990 – 6. 1995
Göncz Árpád	SZDSZ	6.1995 – 8. 2000
Mádl Ferenc	Parteilos	8. 2000 – 6. 2005
Sólyom László	MDF	8. 2005 – 6. 2010
Schmitt Pál	FIDESZ	6. 2010 -

Quelle: eigene Darstellung

⁶⁶ Vgl. Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S.63

⁶⁷ Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S 163.

⁶⁸ ebd., S. 163.

⁶⁹ ebd., S. 163.

3.5 Parteiensystem in Ungarn: Zentrale Clevages/Konfliktlinien

Mit Ende der 80iger Jahre bildete sich in Ungarn ein breites und diverses Spektrum an Parteien heraus, die zum einen aus „intellektuellen Milieus entstanden waren“ bzw. aus alten reaktivierten bzw. neugegründeten Parteien der vorkommunistischen Zeit hervorgingen.⁷⁰ Parallel zu der Parteienentwicklung transformierte sich „die Staatspartei, die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei, MSZMP“ zu einer „demokratischen Organisation mit sozialistisch-sozialdemokratischer Orientierung“.⁷¹

Die Neuorientierung der MSZMP kann meines Erachtens nicht getrennt von dem wachsenden Druck der westlichen Länder, der sich mit dem Stichwort der Systemkonkurrenz subsumieren lässt, und der zunehmenden Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der bestehenden Wirtschaftsform gesehen werden.

Die Rechtsgrundlage für die Initiierung von Parteien bildete das Gesetz über Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit im Jänner 1989. Damit ist evident, dass bereits vor den ersten demokratischen Wahlen 1991 die Rechtsgrundlage hinsichtlich der Gründung von Parteien an westliche Standards adaptiert wurde und gleichzeitig die vorher entstandenen Parteien dadurch retrospektiv legalisiert wurden.⁷² Durch diese Rechtsgrundlage gewannen die Parteien eine Stellung, die verglichen mit den westlichen Parteiensystemen hinsichtlich der freien Bildung und Betätigung, der Mitbildung der Artikulation des Volkswillens ident war.⁷³ Die demokratische Rechtsstellung der Parteien wurde darüber hinaus im Zuge der demokratischen Verfassung im Herbst 1989 nochmals bestätigt.

Die Konstitution der Parteien vollzog sich entlang von zentralen Konfliktlinien, die auch den Parteienwettbewerb wesentlich dominierten. Eine wesentliche Konfliktlinie stellt die zwischen Kosmopolitismus und Nationalismus dar. Innerhalb dieser „manifestiert sich der tief verwurzelte Gegensatz zwischen den Anhängern einer säkular-liberalen Ordnung westlicher Prägung den Verteidigern der historisch formierten Gemeinschaft, deren Säulen aus dem ungarischen Volk und Staat sowie dem christlichen Glauben bestehen“.⁷⁴

⁷⁰ Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 81.

⁷¹ Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S.81.

⁷² Vgl. ebd., S.81.

⁷³ Vgl. ebd., S.82 ff.

⁷⁴ Kipke, Rüdiger: Das politische System Ungarns: eine Einführung, Wiesbaden VS, Verl. für Sozialwissenschaften, 2005, S. 81.

Auch gegenwärtig existieren noch einige dieser cleavages und diese bestimmen und grenzen die großen politischen Lager in Ungarn, den Bund Junger Demokraten, FIDESZ und die Sozialistische Partei, MSZP, voneinander ab.

Dieringer weist darauf hin, dass sich in der 1. Phase der Parteiengenese Ende der 80iger Jahre drei Parteienfamilien herauskristallisierten. Oberflächlich gesehen, können die Parteienfamilien den westeuropäischen Mustern der christlich-konservativen, liberalen und sozialdemokratischen Parteien, zugeordnet werden.⁷⁵

Eine derartige Zuordnung des ungarischen Parteiensystems lässt sich allerdings nur begrenzt durchführen, da sich das Links- und Rechtschema nach dem westeuropäischen Paradigma nicht adäquat anwenden lässt. Dies könnte unter anderem damit korrelieren, dass die westeuropäische Clevage Arbeit vs. Kapital im Parteiensystem der postsozialistischen Staaten, in einer anderen Form, wirksam wird. Dieringer verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass in den ehemaligen sozialistischen Ländern weniger das Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis von zentraler Bedeutung ist, sondern die Frage der wirtschaftspolitischen Ausgestaltung der Transformation steht im Mittelpunkt des politischen und gesellschaftlichen Interesses.⁷⁶ Die SZDSZ die dem linken politischen Lager zugerechnet wird, trägt liberale Züge und lässt sich ideologisch durchaus der New Labour zuordnen.⁷⁷ Die FIDESZ hingegen verfolgt gegenwärtig einen untypischen, sozial- und wirtschaftspolitisch Ansatz für eine rechts-konservative Partei, der sich eher einem staatsallokativen Ansatz zuordnen lässt.

Dieringer kommt im Bezug auf die untypischen Positionen der Links- und Rechtspartei zu einem ähnlichen Schluss. Dem Autor zu Folge existiert eine Kongruenz zu westeuropäischen Parteieinsystemen „nur auf der gesellschaftlichen Achse zwischen kosmopolitischer und nationaler Orientierung. In wirtschaftlichen Belangen zeigt sich hingegen „eine „Rechte“, die staatsallokativ, sowie eine „Linke“ die marktallokativ“ positioniert ist.⁷⁸ Die untypische Positionierung der Linken in Ungarn lässt sich auch anhand des Rentensystems nachweisen. Die Position der

⁷⁵ Vgl. Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S.71.

⁷⁶ Vgl. Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 72

⁷⁷ Vgl. ebd., S.73.

⁷⁸ Dieringer, Jürgen: Ungarn in der Nachbeitrittskrise. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 29-30/2009, S. 9.

Parteien hinsichtlich der Rentenpolitik soll im Zuge der Arbeit noch eingehend analysiert werden.

4. Kapitel Geschichte des ungarischen Alterssicherungssystems bis zur Transformation⁷⁹

4.1 Die Anfänge des ungarischen Alterssicherungssystems

Ungarn kann durchaus als Vorreiter auf dem Terrain der Sozialversicherung angesehen werden.⁸⁰ Bei der ersten Einführung einer Altersvorsorge noch Anfang des 20. Jahrhunderts, setzte man auf ein kapitalgedecktes System, das aber wegen der Geldentwertung, zur Zeit des Zweiten Weltkriegs die gesamte Kapitalgrundlage verlor.⁸¹

Zur Einführung einer obligatorischen Rentenversicherung nach deutsch-österreichischem Vorbild für einige Beamte mit einer großzügigen Ersatzrate von 100% nach 40 Versicherungsjahre, kam es erstmals im Jahr 1885.⁸² Im Jahr 1912 wurde ein umfassendes staatlich finanziertes System auf Fondbasis für öffentlich Bedienstete initiiert. In der Zwischenkriegszeit dehnten die politischen Entscheidungsträger das System auf ArbeiterInnen im sekundären und tertiären Sektor, nicht jedoch auf den primären Sektor aus und verabschiedeten 1928 das erste Gesetz zur Rentenversicherung.⁸³ Das Gesetz bildete zugleich die Grundlage für das erste „mandatory (funded) pension system [...] and covered about half of the adult population (namely every worker except for farmers and self employed)“.⁸⁴

In den darauffolgenden Jahren ergänzte und vertiefte man das Pensionssicherungssystem dahingehend, so dass es schließlich im Jahr 1939 30%

⁷⁹ Vgl. dazu auch Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther (Hg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 2004.

⁸⁰ Vgl. Maltby, T.: Women and Pensions in Britain and Hungary: A Cross-national and Comparative Case Study of Social Dependency. Eberhard Boller: Aufbau von Altersversorgungssystemen im Transformationsprozess der Reformstaaten Polen, Ungarn und Tschechien, Mainz Forschungsinst. Für Wirtschaftspolitik, 1997.

⁸¹ Vgl. dazu auch Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther (Hg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, 2004.

⁸² Vgl. Gál et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries. Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003.

⁸³ Vgl. dazu auch Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrsg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 317.

⁸⁴ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 5.

der Gesamtbevölkerung, primär ArbeiterInnen und Angestellte, erfasste.⁸⁵ Das damalige Pensionssystem beruhte in seinen Grundzügen auf einem „defined-benefit-System“⁸⁶ mit einer Grundrente und einem erwerbsmäßigen Beitrag. Das Renteneintrittsalter war bei 65 Jahren für Männer und Frauen gleich angesetzt. Die zu erreichende Ersatzrate divergierte von 44% des letzten Lohns für die höchste Lohnstufe und 88% des letzten Lohns für die niedrigste Lohnstufe.⁸⁷ Die Rentenbezugsbedingungen waren berufsspezifisch organisiert, d.h. das System war unterteilt in verschiedene Berufsgruppen. Es existierten drei Fonds für Arbeiter, Angestellte und Staatsbeamte.⁸⁸ Das Alterssicherungssystem wurde zur Gänze durch das Kapitaldeckungsverfahren finanziert und die verschiedenen Fonds investierten das Kapital primär in urbane Immobilien.⁸⁹ Bedingt durch die Hyperinflation im Zuge des Zweiten Weltkrieges verringerte sich der Kapitalstock des ungarischen Alterssicherungssystems stark.⁹⁰ Als Konsequenz daraus wurde „a large part of the assets of the pension funds“ zerstört.⁹¹ Der Verlust der Finanzierungsbasis bedingte schließlich nach Kriegsende eine Erneuerung des Alterssicherungssystems.

⁸⁵ Vgl. dazu Gál et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries. Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003 und Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998.

⁸⁶ Ein leistungsorientierter Pensionsplan, in denen sich die Arbeitgeber verpflichten eine festgelegte monatliche Summe für den Ruhestand, die durch eine Formel, die auf den Verdienst des Arbeitnehmers basiert, zu leisten.

⁸⁷ Vgl. dazu Gál et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries. Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003 und Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998.

⁸⁸ Vgl. dazu auch Gál et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries. Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003.

⁸⁹ Vgl. dazu auch Gál et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries.

Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003.

⁹⁰ Vgl. dazu auch Czúcz, Ottó: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin.

(=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000 und vgl. dazu auch Maltby, T.: Women and Pensions in Britain and Hungary: A Cross-national and Comparative Case Study of Social Dependency. Aldershot, Avebury, 1994.

⁹¹ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 5.

4.2 Die Entwicklung des ungarischen Alterssicherungssystems im Realsozialismus

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges wandelte sich Ungarn zu einem sozialistischen Staat und im Jahr 1946 wurde schließlich eine umlagefinanzierte Einheitsrentenversicherung initiiert, die in den ungarischen Staatshaushalt aufgenommen wurde. Ab 1948 wurde die Finanzierung des Alterssicherungssystems neu festgelegt. So stieg der Beitragssatz für den Arbeitgeber von 12% auf 43% und für den Arbeitnehmer von 1% im Jahr 1948 auf 3% bis zum Jahr 1954. Der Beitragssatz der Arbeitnehmer entwickelte sich dann ab 1966 progressiv zwischen 3% und 10% und variierte je nach Lohnhöhe.⁹²

In den 1950ern führten die politischen Eliten im nun sozialistisch regierten Ungarn ein umlagefinanziertes Modell ein, das anfänglich einen Deckungsgrad von etwa 50%⁹³ aufwies und mit der Zeit einen immer größeren Teil der Bevölkerung mit einbezog, bis es schließlich Mitte der 1970er die gesamte arbeitende Bevölkerung abdeckte.⁹⁴

Aufgrund der Hinweise in der Literatur ist daher evident, dass das realsozialistische Rentensystem zumindest in seinen Grundzügen, auf dem bismarckschen Modell basierte, da etwa das Recht auf Rentenleistung an die Beschäftigungszeiten gekoppelt war und die Finanzierung auf dem Umlageverfahren basierte. Dabei berechneten sich die Beiträge in Abhängigkeit des Gehalts bzw. Lohns. Weiters leisteten diese Beiträge ausschließlich die ArbeitgeberInnen, d.h. diese wurden von den staatseigenen Unternehmen geleistet und in getrennten Sozialversicherungsfonds innerhalb des Staatshaushaltes überwiesen. Die im Jahr 1933 initiierte „Sozialversicherungsinstitution“ ZUS, betteten die politischen Entscheidungsträger in die Staatsverwaltung ein und zentralisierten damit

⁹² Vgl. dazu auch Eberhard Boller: Aufbau von Altersversorgungssystemen im Transformationsprozess der Reformstaaten Polen, Ungarn und Tschechien, Mainz Forschungsinst. Für Wirtschaftspolitik, 1997.

⁹³ AUGUSZTINOVICS, M. et al., The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. In: Elaine Fultz (Hg.), Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest, International Labour Office, 2002, S. 29.

⁹⁴ Vgl. Alfio, Cerami: Social policy in Central and Eastern Europe: the emergence of a new European welfare regime. Berlin: Lit Verlag, 2008, S. 96 und Vgl. dazu auch AUGUSZTINOVICS, M. et al., The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. In: Elaine Fultz (Hg.), Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest, International Labour Office, 2002, S.29.

Entscheidungen. Seit 1945 war die ZUS, mit Ausnahme einer kurzen Unterbrechung, verantwortlich für die Einhebung und Administration der Sozialversicherungsbeiträge.⁹⁵

In den 1950iger Jahren stieg die Geburtenrate rapide an: Der Begriff „Ratkó-Generation“ entstand, als eine Ministerin mit diesem Namen zwischen 1953 und 1956 ein Abtreibungsverbot durchsetzte. Die um diese Zeit Geborenen werden später für Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung des Pensionssystems sorgen.⁹⁶

Im Zuge der Reformen in den Jahren 1951, 1954 und 1958 wurde der Versichertenkreis stetig ausgeweitet und das Renteneintrittsalter gesenkt. Die Verminderung des Renteneintrittsalters für Männer auf 60 Lebensjahre und für Frauen auf 55 Jahren war primär als Maßnahme für die im Kontext des Zweiten Weltkrieges stark gesunkene Lebenserwartung angedacht.⁹⁷ Das Rentenantrittsalter war in dieser Zeit mit 58 Jahren für Frauen und 60 Jahren für Männer im Vergleich zu jenem westeuropäischer Länder relativ niedrig angesiedelt.⁹⁸ Durch die Preiskontrollen, und die starke Verknüpfung der Renten mit dem einstigen Lohn, war der Lebensstandard der Rentner durchaus zufriedenstellend.⁹⁹

1975 wurde die ab 1951 forcierte Ausweitung des Versichertenkreises weiter intensiviert und die Deckung auf beinahe die gesamte ungarische Bevölkerung erweitert.¹⁰⁰ Die Autorin Tausz kommt in Ihrer Analyse der Entwicklung des ungarischen Rentensystems zu einem ähnlichen Schluss: „Der Deckungsgrad des staatlich verwalteten, umlagefinanzierten Systems hat seit 1950 kontinuierlich zugenommen.“¹⁰¹ Darüber hinaus wurden das Pensionseintrittsalter sowie die Bezugsbedingungen für eine Rente für alle Arbeitssektoren einheitlich geregelt.¹⁰²

⁹⁵ Vgl. dazu auch Gál et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries. Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003.

⁹⁶ Vgl. dazu Robert Gál: Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-Term Care Hungary. Analytical support on the socio-economic impact of social protection reforms in the EU Member States, 2009, S. 5.

⁹⁷ Vgl. Robert Gál: Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-Term Care Hungary. Analytical support on the socio-economic impact of social protection reforms in the EU Member States, 2009.

⁹⁸ Elaine Fultz; Markus Ruck: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Emerging Issues and Patterns, in: International Labour Review, 140, 1: 2001, S. 21

⁹⁹ Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 5 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Robert Gál: Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-Term Care Hungary. Analytical support on the socio-economic impact of social protection reforms in the EU Member States, 2009, S. 5 und Alfio, Cerami: Social policy in Central and Eastern Europe: the emergence of a new European welfare regime. Berlin: Lit Verlag, 2008, S. 96.

¹⁰¹ Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 318.

¹⁰² Vgl. Robert Gál: Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-Term Care Hungary.

Diese Reformen zielten primär auf eine Vereinfachung und Optimierung des bisherigen Systems ab. In weiterer Folge wurde auch das Pensionsbeitragsschema transformiert und modernisiert: Das frühere System bestehend aus zwei Komponenten, einer Grundrente und einem umlagefinanzierten Beitrag wurde durch eine Berechnungsgröße abgelöst, die sowohl die Versicherungsjahre als auch die Höhe des früheren Einkommens fortan einberechnete.¹⁰³ Per anno 1968 verfügte der Sozialversicherungsfonds über einen separaten, aus dem Staatshaushalt ausgelagerten Rentenfonds.¹⁰⁴

4.2.1 Der Beginn der Krise des realsozialistischen Rentensystems

Zwischen 1970 und 1990 stieg der Anteil der Rentenausgaben am BIP: von 3,5 % über 6,9 % in 1980, auf 8,8 % in 1990.¹⁰⁵ Grund dafür war die stärkere Ausweitung des Pensionssystems, die immer höhere Zahl von Beitragsjahren der PensionistInnen, und steigende Löhne, die als Basis für die Pensionen dienten. Die Erhöhung der Pensionen geschah jedoch nicht gleichmäßig, die höheren Pensionen wurden den Preisen und Löhnen langsamer angeglichen.¹⁰⁶ Der Pensionsexperte Augusztinovics schreibt in diesem Kontext: „[p]ension increases [...] inadequate and sporadic, so that only the lowest pensions kept pace with wages and inflation, while medium-sized and higher pensions were steadily eroded[...]“.¹⁰⁷

Im Zuge der 1980iger Jahre wurden darüber hinaus die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme einer Frührente signifikant erweitert. Zu dieser Zeit begannen

Analytical support on the socio-economic impact of social protection reforms in the EU Member States, 2009, S. 7f .

¹⁰³ Vgl. Robert Gál: Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-Term Care Hungary. Analytical support on the socio-economic impact of social protection reforms in the EU Member States, 2009

¹⁰⁴ Vgl. dazu auch Stanislaw Golinowska; Maciej Zukowski: Transformation of old-age security in Poland, in: Schmähl, Winfried und Sabine Horstmann (Hg.): Transformation of Pension systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham :Edward Elgar , 2002, S. 186ff.

¹⁰⁵ Vgl. AUGUSZTINOVICS, M. et al., The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. In: Elaine Fultz (Hg.), Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest, International Labour Office, 2002, S. 29.

¹⁰⁶ ILO: Central and Eastern European Team; Fultz E.; Ruck M., (Hg.): Reforming Workers Protections: Disability Pensions in Transformation; Budapest, 2002, S. 29 f.

¹⁰⁷ AUGUSZTINOVICS, M. et al., The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. In: Elaine Fultz (Hg.), Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest, International Labour Office, 2002, S. 30.

Wissenschaftler das System als „lückenhaft, nicht nachhaltig, sowie reich an Ungleichheit und Widersprüchen“ zu kritisieren und ein Reformbedarf wurde erstmals geortet.¹⁰⁸ Die Ungleichheit und Ungerechtigkeit des Systems begründete sich aus der Tatsache, dass die realen Rentenbezüge nicht mehr als eine Grundsicherung darstellten und nur privilegierte Gruppen durch Sondergesetze und ein eigenständiges Rentensystem gesichert waren. Diese Problematik ergab sich primär daraus, dass die Zahl der Leistungsempfänger jene der Beitragszahlenden deutlich überstieg und somit das System an die Grenzen der Finanzierbarkeit stieß. Vor allem für Menschen mit geringer Rente bestand ein Armutsproblem, da die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz relativ gering war und lediglich das letzte Einkommen vor dem Pensionseintritt in die Leistungsberechnung einbezogen wurde.¹⁰⁹

„Aufgrund einer fehlenden Dynamisierung unterlagen die Renten einem ständigen Realwertverlust: je länger die Bezugsdauer einer Altersrente, umso niedriger ihre Kaufkraft.“¹¹⁰ Simonovits dagegen stuft die finanzielle Situation der RentnerInnen in der realsozialistischen Ära durch die Berücksichtigung der geringen Lebenserhaltungskosten zu dieser Zeit positiver ein: „The situation of the pensioners was acceptable during the mature socialism, especially if one takes into account that the prices of basic goods and services, including medical services were heavily subsidised“.¹¹¹ Die hohe Inflation hingegen stellte ein zunehmendes Finanzierungsproblem bei den Renten dar. In den Jahren davor war „eine jährliche Anpassung der Renten aufgrund der relativen Preisstabilität nicht notwendig gewesen. Mit steigender Inflation musste dieses Problem jedoch angegangen werden“.¹¹² Als schließlich die Indexierung der Renten durchgeführt wurde, erhöhten sich dadurch die Rentenausgaben jährlich in einem hohen Ausmaß.¹¹³

¹⁰⁸ Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 318.

¹⁰⁹ Vgl. dazu Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 317.

¹¹⁰ Müller, Katharina: Pension Reform in the East European Accession Countries, European Journal of Social Security, 2003 S. 552.

¹¹¹ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 6.

¹¹² Ottó Czúcz: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin. (=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S. 117.

¹¹³ Vgl. Ottó Czúcz: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin. (=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S.117.

Der Staat konnte zu dieser Zeit diese Finanzierungsprobleme nicht mit den Haushaltsmitteln bekämpfen.¹¹⁴ Die Realpolitik reagierte Anfang der 1980er Jahre auf den prekären finanziellen Status des Rentensystems nicht mit der direkten Kürzung der Renten, sondern mit der Einführung einer komplexen Rentenberechnungsformel. Weiters wurde versucht, durch eine nunmehr bruchstückhafte Anpassung der Renten an die Inflation, die Ausgaben für die Renten zu senken.¹¹⁵

Das Alterssicherungssystem wurde schließlich vollends aus dem Gleichgewicht gebracht, als sich das Land 1989 zu einer freien Marktwirtschaft wandelte. In Ungarn, wie auch in allen sozialistischen Ländern, regierten Planwirtschaften. Durch Eingriffe in die Wirtschaft konnte so ein Gleichgewicht zwischen arbeitender und pensionierter Bevölkerung angestrebt werden. Als die Marktwirtschaft eingeführt wurde, ging diese Möglichkeit zur Bildung eines solchen Gleichgewichtes verloren, was zu einer Verstärkung der mit dem demographischen Wandel verknüpften Probleme führte.¹¹⁶

¹¹⁴ Vgl. Björn Hacker: Sozialpolitik in Mitteleuropa: Unterschiedliche Reformstrategien mit liberalem Hintergrundrauschen, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 03/2009, S. 37f.

¹¹⁵ Vgl. dazu Martin, Brusi: Systemwechsel und institutionelle Umgestaltung: Die Reform der ungarischen Sozialversicherung. *Südosteuropa* 41.Jg. H.9/1992, S. 528-545.

¹¹⁶ Vgl. Alfio, Cerami: Social policy in Central and Eastern Europe: the emergence of a new European welfare regime. Berlin: Lit Verlag, 2008, S. 103.

5. Analyse der Pensionsreformphasen ab 1990

5.1 Analytische Einordnung der Reformphasen

Entlang von vier Reformphasen sollen die Entwicklungen des ungarischen Rentensystems seit der Systemtransformation 1989 exemplarisch anhand wesentlicher Reformschritte¹¹⁷ analysiert und mittels ausgewählter Theorien der Politikfeldanalyse (Internationale Hypothese, Parteiendifferenztheorie und Theorie der Pfadabhängigkeit) expliziert werden. Primäres Ziel stellt die Einordnung des Ausmaßes der Reformen in den einzelnen Phasen anhand von Halls Theorie¹¹⁸ des First, Second und Third Order Change und eine Analyse der involvierten Reformakteure (Nationale Parteien und Internationale Akteure) dar.

Die Einteilung der ersten drei Phasen wurde in Anlehnung an Cerami¹¹⁹ vorgenommen und die vierte Phase, welche gleichzeitig auch die aktuellen Entwicklungen innerhalb des Rentensystems abbildet, wurde ab dem Jahr 2010 verortet.

Die erste Phase von 1990 bis 1995 stellt die Phase der Ad-hoc Korrekturen bzw. graduellen Anpassungen dar. In dieser Reformphase ging es primär darum sich vom umlagefinanzierten Modell aus der realsozialistischen Ära, schrittweise zu entfernen, um den Weg für ein kapitalgedecktes Drei-Säulen-Modell zu ebnen. Im Zuge dieser ersten Phase wurde das Rentensystem im Kontext, des durch die Transformation entstandenen sozioökonomischen Drucks, graduell an westliche Standards angepasst und reformiert.

In der zweiten Phase, zwischen 1995-2002, kam es durch die Umwandlung des beitragsfinanzierten Rentensystems in ein kapitalgedecktes Drei-Säulen-Modell zu einer signifikanten Veränderung. Dieser Befund stützt sich auch auf Einschätzungen innerhalb der Literatur: Tomka diagnostiziert für 1995 auf sozialpolitischer Ebene „einen Wendepunkt“ und verweist auf den Rückgang der sozialen Kosten auf fünf

¹¹⁷ In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass nicht auf alle einzelnen Reformmaßnahmen im Einzelnen eingegangen wird, sondern lediglich die wichtigsten Reformschritte exemplarisch nachgezeichnet werden sollen, um darauf aufbauend eine analytische Einordnung der Reformrichtungen vornehmen zu können.

¹¹⁸ Für nähere Ausführungen siehe Peter A. Hall: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics 25 (3), 1993, S. 239-255.

¹¹⁹ Cerami, Alfio: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, S. 233-250.

Prozent des BIP (von 29,5 Prozent auf 24,3 Prozent) sowie die drastischen Leistungskürzungen bei den Renten unter der „neuen exkommunistischen [...] Regierung“.¹²⁰

In der dritten Phase von 2002-2009 hingegen ging es primär um die Ausbesserung und Abfederung der negativen Folgen der früheren Reformen unter dem speziellen Anspruch der Verbesserung der mittel- und langfristigen finanziellen Tragfähigkeit des bestehenden Systems. In dieser Phase muss vor allem dem EU Beitritt Ungarns und den zu erfüllenden Konvergenzkriterien, welche Einsparungen in den sozialpolitischen Feldern erforderten, Rechnung getragen werden.

Im Kontrast dazu leitete die vierte und letzte Reformphase eine weitreichende Reform ein und zeichnet sich durch die Renationalisierung des privaten Pensionsfonds und der damit einhergehenden evidenten Schwächung der zweiten kapitalgedeckten Säule aus.

¹²⁰ Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther, Hg., Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, 2004, S. 127.

5.2 Erste Reformphase 1990 bis 1995: Phase der Ad-Hoc Korrekturen und graduellen Anpassungen

Das ungarische Alterssicherungssystem, das sich zur Zeit des Staatssozialismus durch seine ausgeprägte Erwerbsorientierung, eine Einheitsversicherung sowie eine de facto Monopolstellung der staatlichen Altersversorgung auszeichnete, veränderte sich Anfang der 1990er Jahre innerhalb des bestehenden Rahmens.¹²¹

In dieser Reformphase wurden bereits erste Überlegungen für die Einführung eines Drei-Säulen-Modells angestellt. So beschloss das ungarische Parlament bereits 1991 einen Grundsatzbeschluss über die Einführung eines dreigliedrigen Pensionssystems sowie eine schrittweise Anhebung des Pensionsalters für Frauen von 55 auf 60 Jahre.¹²² Die Antall Regierung hat jedoch aufgrund ihrer Priorität der Stabilisierung der Transformationskrise bei gleichzeitigem Versuch der Beibehaltung des Lebensstandards der Bevölkerung sowie deren politischer Zustimmung keine grundlegenden Pensionsreformen in der ersten Phase eingeleitet.¹²³

Aufgrund des massiven Beschäftigungseinbruchs im Zuge des Transformationsprozesses ab der ersten Hälfte der 1990er Jahre, verschlechterte sich die Situation des Rentensystems erheblich. In den Jahren von 1990 bis 1995 sank die Beschäftigungsquote von 76% auf 60%.¹²⁴ Der Beschäftigungsrückgang korrelierte unweigerlich mit dem Rückgang der Zahl der BeitragszahlerInnen und führte infolgedessen zu einer massiven Erodierung der Finanzierungsbasis.¹²⁵ Als Maßnahme zur Reduktion der Arbeitslosigkeit forcierte die ungarische Regierung eine Politik der Frühverrentung.¹²⁶ Bereits seit 1990 wurde die gesetzliche

¹²¹ Vgl. Tálos, Emmerich/Wörster, Karl (1998): Soziale Sicherung in Österreich; in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Österreich und seine Nachbarstaaten – Ein Vergleich, Wien, 1998; Vgl. dazu auch Ulrike Götting, Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 160.

¹²² Vgl. Ulrike Götting, Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 160.

¹²³ Vgl. ebd., S. 160.

¹²⁴ Vgl. AUGUSZTINOVICS, M. et al., The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. In: Elaine Fultz (ed), Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest, International Labour Office, 2002, S.28.

¹²⁵ Die Zahl der Versicherten verringerte sich von 3,9 auf 3,1 Mio. Vgl. dazu Ursula Filipic: Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau, in: Kurswechsel, 3/2000, S. 45.

¹²⁶ Vgl. dazu auch Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 6.

Möglichkeit geschaffen, bei Entlassung in Frühpension zu gehen. Hintergrund dieser Maßnahme bildete die Annahme, mittels Frühpensionierung, die im Zuge der Transformation aufkeimende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Dieser Politikansatz bewirkte eine deutliche Zunahme der systemischen Abhängigkeitsrate:¹²⁷ Im Zuge der Maßnahme kam es zu einem zwanzigprozentigen Anstieg der RentenempfängerInnen von 2,5 auf 3,0 Mio.¹²⁸ Der Rentnerquotient¹²⁹ in Ungarn stieg von 47,0 Prozent im Jahr 1989 auf 76,9 Prozent im Jahr 1996¹³⁰ d.h. auf 100 BeitragszahlerInnen kommen beinahe 77 RentnerInnen. Der hohe Rentnerquotient indiziert daher auch die Finanzierungsbelastung des ungarischen Pensionssystems. Die gegensätzliche Entwicklung der Anzahl von PensionistInnen und Beschäftigten bewirkte einen rasanten Anstieg der systemischen Abhängigkeitsrate um 35% von 61% auf 96%. Der Autor Gál stuft in seiner Analyse die Maßnahmen im Hinblick auf realpolitische Kalküle trotz des rapiden Anstiegs der systemischen Abhängigkeitsrate als effektiv ein, da die politischen Kosten der Frühverrentung zu dieser Zeit wesentlich geringer zu veranschlagen waren, als die politischen Risiken einer zunehmend steigenden Massenarbeitslosigkeit.¹³¹ Aufgrund des forcierten Politikansatzes der Frühverrentung als Maßnahme zur Senkung der Arbeitslosigkeit, stieg die Rentenquote um 2,5 Prozentpunkte an und erreichte somit im Jahr 1994 11,5%.¹³² Darüber hinaus wurde das ungarische Pensionssystem durch das Schadenbegleichungsgesetz¹³³, das im Jahre 1991 verabschiedet wurde, erheblich belastet. Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes intendierte der Staat eine Wiedergutmachung an den im Realsozialismus verursachten Eigentumsbeschneidungen von Bevölkerungsgruppen. Die in diesem Gesetz

¹²⁷ Vgl. Agnieszka Chlon-Dominiczak: The Polish Pension Reform of 1999. In Pension Reform in Central and Eastern Europe, Vol. 1: Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland, edited by Elaine Fultz. Budapest: International Labour Office. S. 96; und vgl. dazu auch Roberto Rocha; Dimitri Vittas: Pension Reform in Hungary: A Preliminary Assessment, Policy Research Working Paper No. 2631, Washington, DC: World Bank, 2001, S.3.

¹²⁸ Vgl. Czúcz, Ottó: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin. (=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S. 283.

¹²⁹ Anm. Der Rentnerquotient weist aus, wie viele RentnerInnen auf 100 BeitragszahlerInnen kommen.

¹³⁰ Vgl. IMF: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability, World Economic Outlook. Focus on Fiscal Policy., May, 1998.

¹³¹ Vgl. Gál et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries. Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003, S. 33.

¹³² Vgl. Baum-Ceisig et.al.: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, S. 94.

¹³³ Gesetz XXV. aus dem Jahre 1991.

verankerte Pensionsregelung gestattete, dass Personen nach Vollendung des 65. Lebensjahres und Invalide, die sog. Schadensbegleichungskarten besaßen, mit dem Wertpapier eine Rente zu beziehen. Darüber hinaus musste jenen Personen (oder ihren Erben) eine Rente bewilligt werden, die aus politischen Gründen im realsozialistischen System verfolgt oder ihrer Freiheit ohne Rechtfertigung beraubt wurden.¹³⁴

Diese Entwicklung führte schließlich zu einer Verschuldung der Rentenkassen Mitte der 1990iger Jahre. Die Finanzierungsprobleme des Rentensystems wurden darüber hinaus dadurch prekärer, da aufgrund der Depression sich die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen verschlechterte und zugleich die Schattenwirtschaft signifikanten Bedeutungszuwachs erlangte.

Ausgehend von dieser Krise wurden in den frühen 90iger Jahren erste sukzessive Reformmaßnahmen initiiert, die schließlich eine Entspannung der Lage in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts bedingten. Die Reformen waren in erster Linie auf die Veränderung der Rentenformel ausgerichtet, aber auch eine Indexierung wurde eingeführt, als auch eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters beschlossen. Die neue Rentenformel bewirkte schließlich einen erheblichen realen Rückgang der Referenzeinkommen, die die Basis für die Berechnung der Renten bilden.¹³⁵ Die im Jahr 1991 lancierte Rentenindexierung¹³⁶ führte zu einem Absinken des realen Rentenniveaus. Dabei wurden die Renten real stärker verringert als die Löhne, da die Permutation der Indexierung eine Lücke von einem Jahr bewirkte, und dies bei einer zwanzigprozentigen Inflationsrate. Die neue Berechnungsformel hatte einen massiven Einfluss auf die Höhe der Realrenten. Antal (1995) berechnete in einer Analyse der ungarischen Pensionsreform den Rückgang der realen Renten und kam zu dem Ergebnis, dass Personen, die um 1993 in Pension gingen um 6% weniger als die durchschnittliche Pensionshöhe erhielten, währenddessen jene, die im Jahr 1990 pensioniert wurden, eine Pension erhielten, die 13% über dem Durchschnitt lag.¹³⁷ Im Jahr 1996 erreichten die Pensionsbeträge ihren absoluten

¹³⁴ Vgl. dazu auch Czúcz, Ottó: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin. (=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S. 125.

¹³⁵ Vgl. Baum-Ceisyg et.al.: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, S. 94 ff.

¹³⁶ Die Indexierung bezog sich zunächst auf die prognostizierte Entwicklung der nominalen Nettolöhne im laufenden Jahr, seit 1996 auf die tatsächliche Entwicklung der nominalen Nettolöhne des Vorjahres.

¹³⁷ Antal, K., Réti, J. y Toldi, M.: Loss of Value and Distortions in the Hungarian Pension System, in:

Tiefpunkt, sanken um 25% im Vergleich zu den ausbezahlten Pensionen im Jahr 1989.¹³⁸ Der Rückgang der realen Pensionshöhe ging auch mit einem rapiden Rückgang der Reallöhne einher.¹³⁹

Aufgrund der schlechten monetären Situation des Pensionssystems und der Priorität der Herstellung der finanziellen Stabilität des Pensionssystems zielten die Reformmaßnahmen in der ersten Phase primär auf Korrekturen innerhalb des bestehenden Rahmens ab. Es erfolgten einige grundlegende Änderungen im Pensionssystem, die sich dennoch nur als ad-hoc Korrekturen auf Basis gradueller Veränderungen einordnen lassen und zielten primär darauf ab, die „finanzielle Stabilität wiederherzustellen“.¹⁴⁰ Per 12. Dezember 1991 ratifizierte das ungarische Parlament ein Gesetz über die „Selbstverwaltung der Sozialversicherung“¹⁴¹. Das Gesetz regelt die Separierung der Pensionsversicherung und der Gesundheitsversicherung. Auf der Basis dieses Gesetzes wurde Ende 1993 ein unabhängiger staatlicher Pensionsfonds gegründet, der von der Generalverwaltung¹⁴² der Ungarischen Rentenversicherung verwaltet werden soll, also eine eigene Verwaltung besaß und dem Parlament politisch verantwortlich war.¹⁴³ Bei der Installierung des Pensionsfonds gingen Leistungen, die früher in diesen Aufgabenbereich fielen, wie z.B. das Kindergeld oder Sozialhilfe in den Verantwortungsbereich der Regierung über, während für Pensionsleistungen, die neu eingeführt wurden, diese ebenfalls die Kosten übernahm. Zu den neu initiierten Leistungen gehörten z.B. Pensionen auf Basis der im Militärdienst oder auf Mutterschaftsurlaub verbrachten Jahre. Darüber hinaus wurden dem Pensionsfonds einige Einnahmen aus diversen Privatisierungen zugeteilt, mit dem primären Ziel,

Ehrlich and Révész (Hg.) Human Resources and Social Stability during Transition in Hungary. San Francisco, International Center for Growth, 1995, S. 184- S. 192.

¹³⁸ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP 2009/8, S. 10.

¹³⁹ Anm.: 1996 waren die Löhne durchschnittlich um 20% niedriger als im Jahr 1989.

¹⁴⁰ Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 470

¹⁴¹ Gesetz LXXXIV. aus dem Jahre 1991.

¹⁴² Die Generalverwaltung und die Ungarische Krankenversicherungskasse waren aus der Spaltung und Auflösung der Staatlichen Generalverwaltung der Sozialversicherung entstanden. Diese zwei neuen Teile wurden weitgehend unabhängig, womit die Kontrolle über die Sozialversicherungen in die Hände der Versicherten gelegt werden sollte. Dies geschah mit den späteren Wahlen für die Besetzung der beiden Verwaltungen durch die Gewerkschaften.

¹⁴³ Vgl. Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, S. 29 ff und Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP.2009/8, S. 8.

eine finanzielle Reserve für die Jahre um 2002 zu bilden, für die eine starke Verschlechterung der demographischen Lage erwartet wurde.¹⁴⁴ Kurz nach der Entstehung von Gesundheits- und Pensionsfonds wurden private Pensionsversicherungen eingeführt, deren Dienst auf freiwilliger Nutzenbasis erfolgte, und später die dritte Säule im Drei-Säulen-Modell bilden würden. Für die Erträge aus den privaten Fonds gab es erhebliche steuerliche Begünstigungen, welche erst viel später, 2007 zurückgenommen wurden.¹⁴⁵ Obgleich die Regierung mit dem Beschluss eine Stärkung des Sicherungsnetzes für ArbeitnehmerInnen intendierte, bedingte dieser letztlich einen großen Vorteil für Großunternehmen. Diese konnten dadurch bei der Altersvorsorge ihrer Angestellten auf recht große Steuererleichterungen hoffen.¹⁴⁶ Im Laufe der 1990iger Jahre erhöhte sich die Anzahl der freiwilligen Pensionsfonds erheblich und umfasste bis Ende 2004 1.249.000 Mitglieder.¹⁴⁷

Die Regierung sah sich im November 1992 mit dem Druck der Gewerkschaften konfrontiert, weshalb sie einwilligte, einen „neuen Sozialvertrag“¹⁴⁸ zu unterzeichnen. Dieser inkludierte eine Reihe wichtiger Zusagen, wie z.B. die Erhöhung der Pensionen, vorüberkehrende Abkehr von der Erhöhung des Renteneintrittsalters für Frauen und die genannten freien Wahlen für die Besetzung der neu eingeführten Pensions- und Gesundheitsselbstverwaltungen. Im Rahmen dieser Wahlen konnten landesweit Stimmen für eine der jeweiligen Gewerkschaften abgegeben werden, deren Aufgabe die Vertretung der sozialpolitischen Agenden in den Selbstverwaltungen darstellte. Im Zuge dieser Wahlen erhielt die den Sozialisten nahe stehende Gewerkschaft MSZOSZ¹⁴⁹ mit 45% die meisten Stimmen. Die Selbstverwaltungen besaßen selbst im Vergleich zu westeuropäischen Staaten enorme Autonomie und große Einflussmöglichkeit: sie hatten ein Vetorecht gegenüber dem Parlament in sozialen Angelegenheiten, und insgesamt zielte diese

¹⁴⁴ Vgl. Elaine Fultz, (2002): Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 32.

¹⁴⁵ Vgl. dazu auch Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8

¹⁴⁶ Vgl. Tomasz Inglot: Welfare states in East Central Europe. 1919-2004, Cambridge University Press, 2008, S. 281.

¹⁴⁷ Ádám Rézmovits: The Hungarian old age pension reform. Processes, relevant problems, future tasks, in: Andrej Stuchlik (Hg.): Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union, VS Verlag, Wiesbaden, 2010, S. 129.

¹⁴⁸ Vgl. dazu auch Tomasz Inglot: Welfare states in East Central Europe. 1919-2004, Cambridge University Press 2008

¹⁴⁹ Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége bedeutet Landesweiter Bund Ungarischer Gewerkschaften.

Struktur darauf ab, die Kontrolle über die Sozialversicherungen zu demokratisieren. Die Demokratisierung blieb jedoch eindeutig hinter den Erwartungen zurück und schmälerte die Kontrolle des Staates über die Sozialpolitik. Dies stellt auch den Ausgangspunkt für die Aufgabe der Regierung für weitere demokratiepolitische Reformen dar.¹⁵⁰ In der zweiten Reformphase blockierte die Selbstverwaltung die geplanten weitreichenden Reformen und nahm dadurch eine oppositionelle Akteursrolle ein.

Ab 1992 gab es noch einige Einschnitte, mit dem primären Ziel, die horrenden Ausgaben für Pensionen, zu reduzieren. Es änderte sich z.B. das Berechnungsschema für Einstiegspensionen: davor wurden zur Bemessungsgrundlage jene Jahre herangezogen, in denen die höchsten Löhne erhalten worden sind. Dies wurde dahingehend verändert, als dass nun der Durchschnitt aller nach 1988 erhaltenen Löhne die Bemessungsgrundlage darstellte.¹⁵¹ Darüber hinaus erfolgte die Indexierung der Pensionen nicht mehr aufgrund der Inflation, sondern aufgrund der Entwicklung der Nominallohne im Land. Die hohe Inflation ließ allerdings die Löhne real sinken, dieser Effekt wurde somit auf die Pensionen übertragen. Die Einstiegspensionen waren vor diesen Änderungen im Durchschnitt stets höher als die laufend ausgezahlten Pensionen, was wiederum zum steigenden Anteil der Pensionsausgaben am BIP führte. Mit diesen Maßnahmen konnte der Trend umgekehrt werden: Die Einstiegspensionen waren nun niedriger als die laufenden Pensionen. Dadurch konnten daher die Ausgaben für Pensionen deutlich reduziert werden.

Im Jahr 1993 wurde ein Gesetz über die etappenweise Erhöhung des Pensionseintrittsalters und über die Restriktion der sonstigen Anforderungen für den Pensionsanspruch beschlossen.¹⁵² Die Realisierung der stufenweisen Heraufsetzung des Pensionseintrittsalters für Frauen und Männer war zu dieser Zeit ab 31. Dezember 1994 geplant und wurde dann schließlich erst im Jahr 1996 realisiert.¹⁵³

Die Maßnahmen führten dazu, dass der Anteil der Pensionsausgaben am BIP sank, bis er 1997 sogar nur mehr 8,3% erreichte und somit unter dem Niveau von 1990

¹⁵⁰ Vgl. Tomasz Inglot: *Welfare states in East Central Europe. 1919-2004*, Cambridge University Press, 2008, S. 280 ff.

¹⁵¹ Vgl. dazu auch Czúcz, Ottó: *Landesbericht Republik Ungarn*. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). *Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa*. Berlin.

(=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S. 124

¹⁵² Vgl. ebd. S. 125

¹⁵³ Vgl. ebd. S. 124f

war.¹⁵⁴ In diesem Zustand war das Pensionssystem zumindest kurzfristig nachhaltig, da durch die Koppelung der Renten an die Löhne und durch deren Sinken, das System insgesamt entlastet wurde. Der Effekt endete allerdings, als die Sterblichkeitsrate zu sinken begann und darüber hinaus das Ende der sinkenden Löhne ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hinzukam.¹⁵⁵ Allerdings wurde von den Weltbankexperten Palacios und Rocha¹⁵⁶ ein bereinigtes Defizit der ungarischen Rentenversicherung von 1,6% des BIP im Jahr 1995 errechnet und daher kann die finanzielle Situation des ungarischen Pensionssystems zu dieser Zeit auf Basis dieser Berechnung durchaus als prekär eingestuft werden.

Die Reformen in der ersten Reformphase fanden gegliedert nach den Prioritäten auf drei wesentlichen Ebenen statt:

1. Auf der Ebene der Organisationsstruktur des bestehenden Rentensystems:
Einführung eines unabhängigen staatlichen Pensionsfonds

2. Auf der Ebene der Finanzierung des bestehenden Rentensystems:
Einführung eines neuen Berechnungsschemas, Herabsetzung der Höhe der Einstiegspensionen

3. Auf der Ebene der grundlegenden Ausgestaltung des Systems:
Einführung privater Rentenversicherungen

¹⁵⁴ Vgl. Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 30ff. und vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 9.

¹⁵⁵ Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 10.

¹⁵⁶ Vgl. Palacios, Robert and Rocha, Roberto: The Hungarian Pension System in Transition typescript Washington D.C., World Bank, to appear in Bokros and Dethier (Hg.), 1997.

5.2.1 Hintergründe und Akteursebenen der ersten Reformphase

Als Ausgangspunkt für die getätigten graduellen Reformmaßnahmen in der ersten Reformphase erachte ich die Transformation und die damit einhergehende Verschlechterung der finanziellen Situation des ungarischen Alterssicherungssystems als wesentlich. Gleichzeitig trat Ungarn im Zuge des Transformationsprozesses, der 1989 einsetzte, im Bereich der Alterssicherung ein schwieriges (Politik)erbe an.

In der Ära des Staatssozialismus war die Alterssicherung gänzlich in den Staatshaushalt integriert und lag damit in der Verantwortung staatlicher Behörden. Das staatliche Alterssicherungssystem richtete „sich an den Grundsätzen des Sozialismus und der Staatsräson aus; marktwirtschaftliche Anreize wie das der Äquivalenz von Beitragszahlungen und späteren Renteneintrittszeiten spielten keine Rolle“. ¹⁵⁷ Zur Finanzierung der Pensionen wurden von den Unternehmen „pauschale Beiträge in Abhängigkeit von der Lohnsumme“ eingehoben. ¹⁵⁸ „Die Höhe der individuellen Renten war davon unabhängig und richtete sich in vielen Fällen nach den individuellen Löhnen in dem letzten Jahr oder den letzten Jahren vor Eintritt in den Ruhestand.“ ¹⁵⁹ Angehörige vom Staat, besonders geförderter oder politisch sensibler Berufe, verfügten über Sonderrechte. Dessen ungeachtet gehörte die Mehrheit der Rentenbezieher im Sozialismus zu den (finanziell) benachteiligten Gruppen. ¹⁶⁰ „Die laufenden Renten wurden oft nur unzureichend an die allgemeine Lohn- bzw. Preisentwicklung angepasst und unterlagen einem teilweise erheblichen Realwertverlust. Um die schmalen Renten aufzubessern, gingen viele Pensionäre noch einer Beschäftigung nach“ ¹⁶¹. Das sozialistische Rentensystem wurde aufgrund

¹⁵⁷ Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, S. 21.

¹⁵⁸ Vgl. Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, S. 21.

¹⁵⁹ Vgl. dazu auch Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, 2002, S. 21.

¹⁶⁰ Vgl. Björn Hacker: Sozialpolitik in Mitteleuropa: Unterschiedliche Reformstrategien mit liberalem Hintergrundrauschen, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 03/2009, S. 36-49. und Gál, Róbert et.al: (2003): Hungary Country Study. Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries, carried out for the Commission by GVG. Download unter: www.europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.htm, 2003 (Stand 5. Juni 2003).

¹⁶¹ Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, S. 4.

dieser Unzulänglichkeiten seit Beginn der 1980er Jahre seitens von ÖkonomInnen und WissenschaftlerInnen vermehrt als „lückenhaft“ sowie nicht „nachhaltig“ und „reich an Widersprüchen“ kritisiert.¹⁶²

Als weitere reformtreibende Faktoren können der demografische Wandel¹⁶³ und die sich transformierenden Arbeitsbedingungen, ausgelöst durch die Systemtransformation, identifiziert werden. „Die staatlichen Monopole der Alterssicherung gerieten in der wirtschaftlichen Anpassungskrise zu Beginn des Transformationsprozesses unter besondere Anspannungen.“¹⁶⁴

In der Phase des Zusammenbruchs der sozialistischen Staatsunternehmen kam es zu drastischen Produktions- und Beschäftigungsrückgängen. Die Etablierung neuer marktwirtschaftlich orientierter Strukturen durch Unternehmensneugründungen, ausländische Direktinvestitionen sowie Privatisierungen, ging hingegen nur schleppend voran.¹⁶⁵ „Dementsprechend stark erodierte einerseits die Beitragsbasis der staatlichen Sozialsysteme. Andererseits wuchsen die Ausgaben, weil die Renten – zumindest teilweise – an die anfänglich stark steigenden Lebenshaltungskosten angepasst werden mussten.“¹⁶⁶ Die politische Praxis der Frühverrentung zur Reduktion der Arbeitslosenquote bewirkte zusätzlich eine erhebliche finanzielle Belastung für das Alterssicherungssystem.¹⁶⁷ Ungarns Rentensystem war Anfang 1990 definitiv noch sehr stark geprägt von den Richtlinien des im Staatssozialismus initiierten Rentensystems. Wesentliche Indizien dafür sind die beschäftigungsorientierten Komponenten des Systems, die den überwiegenden Teil der ArbeitnehmerInnen erfasste und die umverteilenden Elemente. Bereits im Jahr der Wende 1989 setzte sich auf politischer Ebene die Einsicht durch, dass das auf

¹⁶² Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 318.

¹⁶³ Für nähere Informationen zu der Entwicklung der Geburtenrate in Ungarn siehe bitte Onlinebericht von Deutsche Bank Research: Bevölkerungsentwicklung und Rentenreformen in den großen mittelosteuropäischen Ländern, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000047294.PDF, Stand: 12.3.2012

¹⁶⁴ Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, S. 4.

¹⁶⁵ Vgl. dazu auch Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther, Hg., Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 2004, S. 127

¹⁶⁶ Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, S. 4.

¹⁶⁷ Ferge, Zsuzsa and Katalin Tausz: Social Security in Hungary: a Balance Sheet after Twelve Years. In: Social Policy and Administration, 2002, S. 178-S. 195.

Umlagefinanzierung¹⁶⁸ basierende System ineffizient und unnachhaltig sei. Das System geriet im Rahmen der wirtschaftlichen Transformation in eine tiefgreifende Krise.¹⁶⁹ Der wachsende sozioökonomische Druck im Kontext der Transformationsphase in den 1990iger Jahren, der sich in einer steigenden Arbeitslosenquote und der Verringerung der BeitragszahlerInnen manifestierte, stellt meines Erachtens einen wesentlichen Faktor für die getätigten graduellen Reformen bzw. Ad-hoc Korrekturen in dieser Phase dar.

Die erste demokratisch gewählte Regierung nach der Wende setzte sich aus konservativ-christlichen und nationalistischen Parteien zusammen. Die Regierung plädierte für eine „soziale Marktwirtschaft“. Institutionen des sozialen Dialogs wurden initiiert und den Sozialversicherungen im Zuge des Sozialschutzes eine bedeutende Rolle zugesprochen.¹⁷⁰ In den ersten Amtsjahren bezog die MDF-Regierung ihre Expertise von jenen Wohlfahrtsexperten, die eindringlich vor dem sinkenden Wert der Pensionen und anderer Geldleistungen warnten und beschloss dann auf Basis dieser Einschätzung die Wiedereinführung des dezentralen Systems der Sozialversicherung.¹⁷¹

Das allgemeine Misstrauen gegenüber der Fähigkeit des Staates, die Pension- und Gesundheitssysteme steuern zu können, vereinte diverse politische Gruppen, um das neue System durchzusetzen. Einige erhofften sich dadurch, die marktorientierten Elemente, welche im Rahmen der Kádár-Ära initiiert wurden, rückgängig machen zu können, den anderen gefiel die Rückkehr zum „original“ ungarischen Sozialversicherungsmodell oder die Abschaffung des als übertrieben empfundenen sozialistischen Modells.¹⁷²

Die Entscheidung, die Kontrolle der Sozialversicherungen unabhängiger zu gestalten, gründete sich also auf einem breiten Konsens innerhalb der politischen Kräfte und schien daher als demokratisch und attraktiv.¹⁷³ Die sich ständig verschlechternde wirtschaftliche Situation ließen die Umfragewerte der MDF-

¹⁶⁸ zur Anm.: englisch auch PAYG (pay as you go) System

¹⁶⁹ Vgl. Müller, Katharina: Pension Reform in the East European Accession Countries, *European Journal of Social Security*, 2003, S. 7 – 37, S. 8

¹⁷⁰ Vgl. Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 313.

¹⁷¹ Vgl. Tomasz Inglot: *Welfare states in East Central Europe. 1919-2004*, Cambridge University Press, 2008.

¹⁷² Vgl. dazu auch Tomasz Inglot: *Welfare states in East Central Europe. 1919-2004*, Cambridge University Press, 2008.

¹⁷³ Vgl. ebd., S. 278.

Regierung sinken. Die getätigten Reformen waren daher auch mit der Intention verknüpft, dem pensionierten Teil der Bevölkerung Zugeständnisse zu machen, um dadurch die Chance einer Wiederwahl zu erhöhen. Mit dieser politischen Strategie ist auch das Zustandekommen des „neuen Sozialvertrages“ verbunden gewesen.¹⁷⁴

Weitere Veränderungen im Pensionssystem wurden in nächsten Jahren weder von der Privatwirtschaft, noch von den Policyakteuren forciert. Erstere mieden die Einführung einer privaten Pflichtversicherung, da diese womöglich mit einer Stärkung des Staates als Finanzmarkregulator einhergeht um so den staatlichen Kompetenzverlust auszugleichen. Letztere, darunter sowohl PolitikerInnen als auch GewerkschaftsführerInnen, sahen in einer zentralen staatlichen Kontrolle die Gefahr, dass der zu dem Zeitpunkt existierende Wohlfahrtsstaat durch einen verkleinerten, neoliberalen ersetzt werden könnte.¹⁷⁵ Trotz des parlamentarischen Grundsatzbeschlusses 1991 zur Einführung eines dreigliedrigen Pensionssystems positionierte sich die Antall-Regierung bei den Pensionsreformen zurückhaltend und hielt an den Grundprinzipien des umlagefinanzierten Systems fest, nahm „im Rentenrecht nur kleinere, wenig sichtbare Änderungen vor und formulierte kein längerfristig konzipiertes Reformgesetz“.¹⁷⁶ Der zaghafte reformpolitische Kurs der national-konservativen Regierung wird vor allem bei der Veränderung des Pensionssystems, hinsichtlich der Erhöhung des Renteneintrittsalters, evident. In Anlehnung an den Grundsatzbeschluss vom Oktober 1991 artikulierte die Antall-Regierung ein Gesetz, wonach das Pensionseintrittsalter von Frauen stufenweise innerhalb von acht Jahren von 55 auf 60 Jahren angehoben werden sollte, um es im Anschluss daran einheitlich für Männer und Frauen schrittweise auf 62 Jahre zu erhöhen. Der Beschluss sollte ursprünglich im Jänner 1994 in Kraft treten, der Termin wurde dann auf das nächste Jahr verschoben und vor den Parlamentswahlen 1995 machte die amtierende Regierung schließlich einen gänzlichen Rückzieher und widerrief die Entscheidung.¹⁷⁷ Die Regierung hätte sich prinzipiell auch für einen anderen reformpolitischen Ansatz entscheiden können und etwa den Rentenzugang deutlich verschärfen können z.B. durch eine Erhöhung des Pensionseintrittsalters

¹⁷⁴ Tomasz Inglot: *Welfare states in East Central Europe. 1919-2004*, Cambridge University Press, 2008, S. 280.

¹⁷⁵ Tomasz Inglot: *Welfare states in East Central Europe. 1919-2004*, Cambridge University Press, S. 280 ff.

¹⁷⁶ Ulrike Götting, *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen, 1998, S. 160.

¹⁷⁷ Vgl. Ulrike Götting, *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen, 1998, S. 161.

oder bzw. und durch die Abschaffung der Frührente. Daher ist evident, dass sich die Reformzurückhaltung der Antall-Regierung durchaus auch auf politikstrategische Überlegungen zurückführen lässt. Diese These findet sich auch in der Literatur wieder: Das Verhalten der Antall-Regierung kann auf „arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte sowie wahltaktische Überlegungen“ zurückgeführt werden.¹⁷⁸

Die anfänglichen Pensionssystemreformen zielten primär auf Veränderungen der Organisation, Finanzierung und Anspruchsberechtigung ab.¹⁷⁹ Es wurden weder grundlegende Reformen auf institutioneller Ebene eingeleitet, noch wurden Änderungen des Rentensystems auf der Leistungsebene forciert.

Die wesentlichen Reformen in der ersten Phase waren die Prolongierung der Mindestversicherungszeit für den Bezug einer vollen Pension von zehn auf zwanzig Jahre und die Einführung einer Teilrente für Personen, die die erhöhten Bezugskriterien nicht erfüllen; technische Änderung der Rentenberechnungsformel; ad-hoc Maßnahmen zur Realwertstabilisierung der Pensionen und die Initiierung eines neuen Dynamisierungsverfahren (Anpassung der Renten an die Entwicklung der Nettolöhne).¹⁸⁰

Im Zuge dieser Reformen wurde allerdings die grundsätzliche Logik des aus der Phase des Staatssozialismus bestehenden Pensionssystems beibehalten, daher können die getätigten Reformen in dieser Phase als pfadabhängig eingestuft werden.¹⁸¹

Die Gewerkschaften nahmen in dieser Reformphase eine signifikante Akteursrolle bei der Blockade radikalerer Reformen ein und konnten sich durch den Aufbau von Selbstverwaltungsstrukturen in Form der Selbstverwaltung des ungarischen Pensionsfonds „effektiv für den Erhalt des Bestehenden einsetzen“.¹⁸² Mit der Einführung der Selbstverwaltung intendierten die politischen Akteure eine

¹⁷⁸ Ulrike Götting, Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 162.

¹⁷⁹ Vgl. dazu auch Müller, Katharina: Pension Reform in the East European Accession Countries, European Journal of Social Security, 2003, S. 7 – 37, S. 8.

¹⁸⁰ Vgl. Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 161.

¹⁸¹ Vgl. dazu auch Baum-Ceisig et.al.: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008.

¹⁸² Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998 S. 279. und vgl. dazu auch Müller, Katharina: Pension Reform in the East European Accession Countries, European Journal of Social Security, 2003, S. 7 – S. 37.

Demokratisierung. Letztendlich wurden dadurch allerdings weitreichende Reformmaßnahmen blockiert.¹⁸³

Ein weiterer Grund für den geringen Reformgrad in der ersten Reformphase waren die damaligen sozialpolitischen Prioritäten, die primär auf eine Stabilisierung der maroden Wirtschaftssituation ausgerichtet waren.¹⁸⁴ Im Zuge der Transformationskrise (hohe Arbeitslosigkeit aufgrund der Schließung staatlicher Betriebe, hohes Budgetdefizit) erachtete man die „Absicherung des sozialen Risikos der Arbeitslosigkeit und die Bekämpfung der Armut [...]“ als prioritäre Angelegenheit und setzte diese „oben auf die Tagesordnung“.¹⁸⁵ Weitgehende Reformen wie z.B. den Ausbau von privatfinanzierten Elementen, wurden hingegen als „aufschiebbar eingeschätzt“.¹⁸⁶

Als ein weiterer Erklärungsfaktor für das relativ geringe Reformausmaß in der ersten Phase fungiert auch die Position der ersten demokratisch gewählten Regierung nach der Transformation. Die postsozialistische Regierung unter Antall stufte „die Toleranz der Bevölkerung gegenüber einschneidenden Veränderungen als gering ein“ und „war daher sehr zurückhaltend, Reformen zu initiieren, vor allem, als ihre Popularität abnahm und die nächsten Parlamentswahlen näher rückten“.¹⁸⁷ Eine ähnliche Argumentation verfolgt der Autor Gedeon, wenn er schreibt, dass „[T]he state socialist system created strong expectations for social stability and for comprehensive state social services. The Antall government internalized these expectations“.¹⁸⁸

Daraus lässt sich auch ein gewisser Grad an Pfadabhängigkeit in der Phase ableiten, der sich vor allem daran festmachen lässt, dass zwar die Einführung des freiwilligen Pensionsversicherungsfonds – der erste Schritt Richtung stufenweise Privatisierung des Systems – gebilligt wurde, jedoch seitens des Sozialministeriums und der

¹⁸³ Anm. eine evidente Blockadehaltung nahm die Selbstverwaltung im Zuge der angestrebten Teilprivatisierung des Systems in der zweiten Reformphase ein.

¹⁸⁴ Vgl. Czúcz, Ottó: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin. (=Schriftenreihe fürinternationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S. 115..

¹⁸⁵ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 279.

¹⁸⁶ ebd. S. 279

¹⁸⁷ ebd., S. 275f.

¹⁸⁸ Vgl. Peler Gedeon: Hungary Sociat Policy in Transition. East European Politics and Societies, 9 (3), 1995, S. 456.

Selbstverwaltung des Pensionsfonds an den Systemtraditionen des Bismarckschen Versicherungsprinzip vehement festgehalten wurde.¹⁸⁹

Im Rahmen der Parlamentswahlen 1995 gewannen die Sozialisten und bildeten gemeinsam mit den freien Demokraten eine Koalition. In dieser Regierungsperiode kam es dann schließlich hinsichtlich der sozialpolitischen Programmatik zu einem evidenten Paradigmenwechsel, der schließlich auch die zweite Reformphase ab 1995 einleitet.

5.2.2 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der ersten Reformphase

Ad-hoc Korrekturen oder bereits Pfadabkehr?

Im Rahmen der ersten Phase wurden einige Ad-hoc Korrekturen (Einführung eines unabhängigen Pensionsfonds, Reduzierung der Ausgaben für Pensionen, Änderung des Berechnungsschemas für Einstiegspensionen etc.) durchgeführt, die jedoch lediglich graduelle Veränderungen im Rahmen des bestehenden umlagefinanzierten Systems bedingten und primär die Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit des bestehenden Systems zumindest kurz- und mittelfristig zum Ziel hatten. Die Reformen in dieser Phase sind parametrisch angelegt, d.h. das prioritäre Ziel der Reformen stellte die Sicherstellung der finanziellen Tragfähigkeit des umlagefinanzierten Systems durch Veränderungen regulatorischer Parameter wie z.B. der Höhe der Realpensionen, Beitragshöhe, Veränderung des Berechnungsschemas, dar. Unterstützt wird diese Einstufung auch in der Literatur. Götting kommt zu einem ähnlichen Befund und schreibt in diesem Zusammenhang, dass „sich die Reforminitiativen [...] auf einzelne Bestandteile des Systems“ (Finanzierungsgrundlage, Pensionseintrittszeiten) konzentrierten und dass „weder die Finanzierungsprinzipien noch die Regulierungs- oder die Versorgungsstrukturen substantiellen Reformen unterzogen wurden“.¹⁹⁰ Die solidarischen Elemente des umlagefinanzierten Systems wurden beibehalten, z.B. wurde die Mindestrenten-Regelung nicht abgeschafft und man verzichtete darauf, eine leistungsorientierte

¹⁸⁹ Vgl. dazu auch Müller, Katharina: Pension Reforms in the East European Accession Countries, European Journal of Social Security, 2003, S. 8.

¹⁹⁰ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 270.

Rentenformel einzuführen, sondern minderte lediglich den Grad ihrer frühen Degressivität¹⁹¹, was wiederum eine zusätzliche Umverteilungswirkung erzeugt.¹⁹²

In der ersten Reformphase amtierte die national-konservative Regierung Antalls, die anfänglich durchaus weitreichende Reformvorhaben intendierte, die sich in dem Grundsatzbeschluss 1991 über die Einführung eines dreigliedrigen Pensionssystems und der stufenweisen Anhebung des Pensionseintrittsalters von Frauen, manifestierten. Im Rahmen der Amtszeit rückte die Regierung jedoch aus wahltaktischen Gründen von den Reformplänen ab und nahm schließlich nur graduelle Reformen vor, welche die Leistungsebene des Pensionssystems nicht veränderten und auch keine Änderungen auf institutioneller Ebene bewirkten.

Allerdings ist in diesem Kontext anzumerken, dass bereits in der ersten Reformphase private Pensionsversicherungen installiert wurden, deren Dienst auf freiwilliger Basis bereitgestellt wurde und später die dritte Säule im Drei-Säulen-Modell bilden würde: „Mandatory pension funds of the mixed system grew out of the voluntary mutual pension funds, established 1993“.¹⁹³ Darüber hinaus wurden die erforderlichen Versicherungsjahre für den Pensionsbezug angehoben und die Dienstjahre für die Berechtigung einer Pension erhöht. Zur Bekräftigung meiner These ist die Autorin Filipic anzuführen, die in ihrer Analyse zum ungarischen Pensionssystem schreibt, dass „private Versicherungskomponenten [...] in der Pensionsversicherung eingeführt“ wurden, „die sowohl auf die Stärkung der Eigenverantwortung der Einzelnen, wie auch deren Kostenbeteiligung abzielten“.¹⁹⁴

Es lässt sich daher durchaus schlussfolgern, dass die weitreichenden Reformtätigkeiten in der zweiten Reformphase „preceded by significant changes to the social insurancesystem at the beginning of the 1990s [...]“ waren.¹⁹⁵ Meines Erachtens stellten die getätigten Korrekturen im Rahmen des bestehenden Pensionssystems bereits die Basis für die weitreichenden Reformen in der zweiten Reformphase her. Die erste Phase kann daher durchaus als Wegbereiter für die weitreichenden Reformen in der zweiten Phase angesehen werden, da die

¹⁹¹ Anm. Degressivität meint in diesem Zusammenhang die Unterproportionalität der Pensionshöhe.

¹⁹² Vgl. Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 161.

¹⁹³ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 17. Download unter: <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP0908.pdf>

¹⁹⁴ Ursula Filipic: Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau, in: Kurswechsel, 3/2000, S. 45.

¹⁹⁵ Ádám Rézmovits: The Hungarian old age pension reform. Processes, relevant problems, future tasks, in: Andrej Stuchlik (Hg.): Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union, VS Verlag, Wiesbaden, 2010, S. 127.

Teilprivatisierung in der zweiten Phase auf einem Beschluss des Parlaments aus dem Jahr 1991 beruhte, die Gesetzesmodifizierungen und die Einführung privater Pensionsversicherungen in der ersten Phase die Grundlage für den liberal orientierten Reformansatz in der darauf folgenden Phase lieferten.

In diesem Zusammenhang lässt sich jedoch keine tatsächliche Pfadabkehr feststellen, da man die grundlegenden Prinzipien des umlagefinanzierten Pensionssystems beibehielt und lediglich die Finanzierungsbasis des Systems zumindest graduell z.B. durch ein neues Berechnungsschema reformierte. Nichtsdestotrotz wurden erste privatfinanzierte Elemente durch die Einführung von privaten Pensionsversicherungen eingeführt. Es kann daher maximal von einer minimalen Pfadabkehr auf Basis von graduellen ad-hoc Korrekturen in dem bestehenden umlagefinanzierten System ausgegangen werden.

Diese Befunde decken sich auch mit jenen von Cerami, wenn er bezüglich der Reformen der ersten Phase schreibt, dass diese als „structural reforms [...]that remained under the dominant Bismarckian logic“, einzuordnen sind.¹⁹⁶

Auf Basis dieser Einschätzungen kann für die erste Reformphase lediglich ein First Order Change nach Hall festgestellt werden, da die grundsätzliche Richtung der Reformpolitik fortgeführt wurde und lediglich kleinere Anpassungen in den settings der Instrumente (Anhebung des Pensionseintrittsalters, neue Rentenberechnungsformel) durchgeführt wurden. Hinsichtlich der forcierten Reformrichtung, angelehnt an Piersons Unterteilung¹⁹⁷ zwischen liberalen, sozialdemokratischen und christdemokratischen Herangehensweisen, lässt sich eine Mischung zwischen christdemokratischer Ansätze durch die forcierte Kosteneindämmungsstrategie und liberaler durch die Einführung von privaten Pensionsversicherungen ausmachen.

¹⁹⁶ Alfio Cerami: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam. 2008, S. 10. Download unter: http://www.policy-evaluation.org/cerami/docs/Cerami_Chapter_Palier.pdf

¹⁹⁷ Paul Pierson: The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press, 2001, S. 14ff

5.3 Zweite Reformphase 1995 - 2002: Umwandlung in ein kapitalgedecktes Drei-Säulen-Modell

In der Literatur¹⁹⁸ wird für Ungarn ab dem Jahr 1995 ein Rentendiskurswechsel diagnostiziert.

Begünstigt wurde dieser meines Erachtens durch die prekäre finanzielle Situation des umlagefinanzierten Rentensystems, die ungarische Rentenversicherung wies 1995 ein bereinigtes Defizit von 1,6% des BIP¹⁹⁹ auf. Darüber hinaus war zu dieser Zeit der gesamte ungarische Staatshaushalt mit einem Budgetdefizit von 8,2% des BIP hoch verschuldet²⁰⁰. Ungarn hatte Mitte der 1990iger Jahre „mit den typischen postsozialistischen Problemlagen (wie hoher Arbeitslosigkeit, einem hohen Anteil von Schattenwirtschaft, finanziellen Schieflagen in der Rentenkasse usw.) zu kämpfen“.²⁰¹

Zu tatsächlichen realpolitischen Veränderungen kam es im Zuge des ‚Bokros-Pakets‘ 1995/96²⁰², ein restriktives fiskalpolitisches Programm 1995/96, welches als Reaktion auf die Wirtschaftskrise initiiert wurde, um einen drohenden Staatsbankrott Ungarns abzuwenden und den Weg für eine neoliberale sozialpolitische Wende ebnete. Diese These wird auch seitens der Autorin Götting vertreten, indem sie die Forcierung des radikalen Sparpakets durch den damaligen Finanzminister Bokros „als zentraler Wendepunkt“ identifiziert.²⁰³

Ab 1996 stabilisierte sich die ungarische Wirtschaft etwas nach den ökonomisch instabilen Jahren im Kontext der Transformationskrise.

¹⁹⁸ Vgl. dazu auch Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. und vgl. dazu auch Katharina Müller: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998.

¹⁹⁹ Vgl. Wenzel, Heinz-Dieter ; Treier, Volker: Die Rolle des Staates in der Systemtransformation . In: Forschungsforum (1999), Nr. 9, S. 62.

²⁰⁰ Czúcz, Ottó: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin. (=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S. 121.

²⁰¹ Wasner, Barbara: Wirtschaftspolitik „schlägt“ Sozialpolitik. Die Rentenreformen in den Staaten Mitteleuropas. in: Evers, Adalbert / Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden (VS Verlag), 2008, S. 103.

²⁰² Anm. das Paket wurde nach dem damaligen Wirtschaftsminister Lajos Bokros benannt und am 12. März 1995 verabschiedet. Vgl. dazu auch Andreas Schmidt-Schweizer Politische Geschichte Ungarns von 1985 bis 2002: von der liberalisierten Einparteiherrschaft zur Demokratie in der Konsolidierungsphase. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2007. S. 293f

²⁰³ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 277.

Zu dieser Zeit wurde auch die Umwandlung des Rentensystems in ein Drei-Säulen-Modell beschlossen. Die politischen Akteure griffen dabei auf einen gesetzlichen Beschluss aus dem Jahre 1991 zurück.²⁰⁴ Diese Zeit markiert meines Erachtens auch hinsichtlich der Rentenpolitik einen signifikanten Wandel. Dieser Befund wird auch innerhalb der Literatur unterstützt. Müller spricht in ihrer Analyse gar von einem „radikalen Paradigmenwechsel“.²⁰⁵ Die zweite Reformphase lässt sich aufgrund der prekären finanziellen Situation des ungarischen Sozialstaates und der typischen postsozialistischen Problemlagen (hohe Arbeitslosigkeit, Schattenwirtschaft) in Anlehnung an Cerami auch unter das Label „retrenchement through privatization“ subsumieren.²⁰⁶ Anhand der weitreichenden Reformtätigkeiten in der zweiten Phase lässt sich die These bestätigen, dass „eine wirtschaftliche Krise die Lancierung von Reformen begünstigt“.²⁰⁷

Im Rahmen dieser Reformphase hat das liberale Prinzip der Stärkung der individuellen Eigenverantwortung durch die Initiierung der zweiten verpflichtenden kapitalgedeckten Säule gegenüber dem solidarischen Prinzip in Form der staatlich garantierten Rente auf Basis des rein umlagefinanzierten Rentensystems an signifikanter Bedeutung gewonnen.²⁰⁸ Im Zuge der Reform kann daher von einer graduellen Rentenprivatisierung²⁰⁹ gesprochen werden. Diese sog. Rentenprivatisierung beruht auf einem liberalen sozialpolitischen Ansatz und soll die Rolle des Staates bei der Versorgung der BürgerInnen verringern und gleichzeitig Umverteilungselemente durch staatliche Rentensysteme im Umlageverfahren²¹⁰

²⁰⁴ Generalverwaltung der Ungarischen Rentenversicherung: Informationen zu den wesentlichen zu den wesentlichen Versorgungsregelungen und dem Organisationssystem der Rentenversicherung in Ungarn, E-Print Magyarország Rt, Budapest, 2008, S.3.

²⁰⁵ Katharina Müller: Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa, in: Johannes Jäger / Gerhard Melinz / Susan Zimmermann (Hrsg.), Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa, Frankfurt/M.: Brandes&Apsel, 2001, S. 243.

²⁰⁶ Alfio Cerami: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam. 2008, S. 10.

²⁰⁷ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 277.

²⁰⁸ Vgl. Katharina Müller: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998. Download unter: <http://www.prokla.de/wp/wp-content/uploads/1998/Prokla112.pdf>

²⁰⁹ Der Begriff Rentenprivatisierung bezeichnet in diesem Zusammenhang einen Prozess, umlagefinanzierte Rentensysteme durch Systeme zu ersetzen, die auf individuellen, privaten Vorsorgekonten für die Rente beruhen. Vgl. dazu auch Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 72

²¹⁰ Das Umlageverfahren basiert auf einem solidarischen Prinzip, bei dem die Beitragszahlenden die Renten der aktuell sich im Ruhestand befindenden Personen bezahlen und ihrerseits eine Rente bei

verringern.²¹¹ Der Autor Orenstein geht einen Schritt weiter, indem er den Ansatz der Rentenprivatisierung in seiner Analyse „eindeutig zur kapitalistischen Gedankenwelt des freien Marktes“ zuordnet und die Position vertritt, dass dieser „auf der Überzeugung“ basiert, „dass die Märkte besser als der Staat dazu in der Lage seien, einkommensabhängige Renten zu gewährleisten, und dass Privatunternehmen Rentenkassen besser verwalten könnten als der Staat“.²¹²

Ab 1995 wurden unter der sozialistisch-freidemokratischen Regierung die Leistungen des Rentensystems erheblich gekürzt. Der reformpolitische Richtungswechsel zeichnete sich vor allem in der Anhebung des Pensionseintrittsalters für Frauen und Männer – von 55 bzw. 60 Jahren – auf 62 ab dem Jahr 1996 bis 2009 ab.²¹³

Das Pensionseintrittsalter für Männer wurde von 60 auf 61 Jahre ab 1997 und auf 62 Jahre ab dem Jahr 1999 angehoben. Die Anhebungen sollten schrittweise bis 2009 durchgeführt werden.²¹⁴ Um das Pensionseintrittsalter der Frauen, jenem der Männer anzupassen, kam es zu einer graduellen Anhebung des Pensionseintrittsalters im Zweijahresschritt: Von 55 auf 56 Jahre 1997, 57 Jahre 1999, 58 Jahre ab 2001, 59 Jahre ab 2003, 60 Jahre ab 2005, 61 Jahre ab 2007 und schließlich 62 Jahre ab dem Jahr 2009.²¹⁵ Diese Reformen entlasteten das Rentensystem enorm, die Rentenquote sank gemessen am BIP im Jahr 2000 auf 8,4% im Vergleich zu 9,1% 1999.²¹⁶ Die Reformen zielten primär auf eine Anpassung an die langfristigen demografischen Veränderungen und die Sicherstellung der dauerhaften Finanzierbarkeit des Systems ab.²¹⁷

Pensionseintritt erhalten, die entsprechend dem Anstieg der Löhne in der Wirtschaft eventuell höher ausfallen könnte.

²¹¹ Vgl. Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 72.

²¹² Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 77.

²¹³ Vgl. dazu auch Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther, Hg., Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, 2004, S. 127.

²¹⁴ Vgl. Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 2004, S. 127.

²¹⁵ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 12.

²¹⁶ Vgl. Eurostat: Eurostat Jahrbuch 2003. Der statistische Wegweiser durch Europa. Daten aus den Jahren 1991–2001, Luxemburg, 2003.

²¹⁷ Vgl. Generalverwaltung der Ungarischen Rentenversicherung: Informationen zu den wesentlichen Versorgungsregelungen und dem Organisationssystem der Rentenversicherung in Ungarn, E-Print Magyarországi Rt, Budapest, 2008, S. 6.

Parallel zur Anhebung der Altersgrenze wurde ein System der sog. flexiblen Pensionierung initiiert und damit die Beanspruchung einer vorzeitigen Altersrente jenen Personen ermöglicht, die eine lange Beschäftigungszeit vorzuweisen hatten. Ab dem Jahr 1996 wurde eine Anhebung der Pensionen auf Grundlage der Lohnentwicklung vom vorigen Jahr durchgeführt, was bei ca. 20% Inflation zu dieser Zeit einen enormen finanziellen Nachteil für die PensionistInnen implizierte.²¹⁸ Weiters wurde in dieser Phase das Problem der Nachhaltigkeit des Systems evidenter und es kursierten Vorschläge z.B. seitens der Selbstverwaltung des Pensionsfonds für eine parametrische Veränderung des bestehenden Systems. Die grundlegenden Prinzipien des ungarischen „pay-as-you-go“-Rentensystems blieben allerdings bis 1997 erhalten. Erst danach kam es zu einem signifikanten Bruch mit dem umlagefinanzierten System. Die sozialistische Regierung empfand die Reformforderungen seitens der Selbstverwaltung des Pensionsfonds als unzureichend und plädierte für den Vorschlag des Finanzministeriums, der die Einführung eines Drei-Säulen-Modells in leicht modifizierter Form von dem Konzept der Weltbank vorsah: Das neu initiierte Rentensystem orientierte sich in seinen Grundzügen an südamerikanischen Ländern (Chile, Argentinien) und korrespondiert mit den Präferenzen der internationalen Finanzorganisationen (IWF und Weltbank).²¹⁹ Die Regierung entschied sich letztendlich, unter Einfluss der Weltbank, für ein Mischsystem nach argentinischem Vorbild und griff im Mai 2006 auf ein im Jahr 1991 bereits beschlossenes Konzept des ungarischen Parlaments zur langfristigen Entwicklung des Alterssicherungsmodells zurück. Das damals erarbeitete Konzept sah bereits drei Säulen vor.²²⁰ Zur Installierung des neuen Modells wurde 1996 eine Kommission zur Vorbereitung der Rentenreform einberufen. Im Jahr darauf wurde das neue Gesetz der Öffentlichkeit und dem Parlament präsentiert. Nach diversen öffentlichen Debatten rund um die neue Gesetzgebung wurde diese schließlich im Juli 1997 vom Parlament verabschiedet und am ersten Jänner 1998 implementiert.²²¹ In diesem Kontext ist allerdings anzumerken, dass die sozialliberale Koalition im Parlament eine 72%ige Mehrheit

²¹⁸ Vgl. Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 32.

²¹⁹ Vgl. dazu auch den Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998.

²²⁰ Müller Katharina: Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen“, PROKLA 112, Frankfurt/Main & Wien: Brandes+Apfel & Südwind, 2001, S. 242.

²²¹ Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 15.

besaß und daher das Gesetz problemlos mit einer absoluten Mehrheit beschließen konnte.²²²

Der Fokus der Rentenreform galt der sukzessiven Beseitigung der „redistributiven Elemente“ des staatlichen Umlagerentensystems in der ersten Säule und als zweite Säule wurde „ein System obligatorischer, privat verwalteter Rentenfonds“ initiiert.²²³

Im Pensionssystem wurde ein Modell eingeführt, das im Wesentlichen auf drei Rentenformeln beruht, die auf abweichenden Prinzipien basieren:

1. das traditionelle Umlageverfahren des staatlichen sozialen Rentenversicherungssystems
2. die obligatorische Privatrente
3. und das bereits früher eingeführte System der freiwilligen Rentenversicherungskassen.²²⁴

Im Rahmen der ersten Säule knüpfte man an die bisherige Tradition des umlagefinanzierten, obligatorischen Systems an, das zu einem wesentlichen Teil aus Arbeitgeberbeiträge und zu einem kleineren Teil aus Arbeitnehmerbeiträgen finanziert wurde. Trotzdem wurde die erste Säule im Rahmen der Einführung des neuen Rentenmodells dahingehend adaptiert, als dass das Leistungsrecht drastisch verschärft wurde z.B. durch eine mindere Berücksichtigung der beitragsfreien Zeiten. Darüber hinaus wurde der Wechsel von der Lohnindexierung zur Lohn-Preis-Indexierung beschlossen und das Pensionseintrittsalter von Frauen und Männer einheitlich auf 62 Jahre angesetzt.²²⁵ Die erste Säule wurde graduell verändert. Diese Veränderungen waren allerdings nicht sehr weitreichend und besserten die früheren Kritikpunkte entweder nicht aus bzw. schoben diese auf das Jahr 2010 hinaus. Berechnungen der Pensionsgrundlage wurden in dieser Phase nicht adaptiert, sondern nur Pläne für Änderungen zu einem späteren Zeitpunkt erstellt. Das Berechnungsschema für Pensionserhöhungen wurde 1999 dahingehend

²²² Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 15.

²²³ Baum-Ceisy et.al.: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, S. 95.

²²⁴ Vgl. Generalverwaltung der Ungarischen Rentenversicherung: Informationen zu den wesentlichen zu den wesentlichen Versorgungsregelungen und dem Organisationssystem der Rentenversicherung in Ungar, E-Print Magyarország Rt, Budapest, 2008, S.6.

²²⁵ Vgl. Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 35 ff und vgl. dazu auch Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 12 f.

verändert, als dass die Erhöhungen der Pensionen nicht mehr auf Grundlage der realen Lohnentwicklung, sondern auf einer Kombination von Lohn- und Verbraucherpreisentwicklung, nach dem sog. „Schweizer Rentenindex“, erfolgen. Die neue Rentenformel sollte ab 2013 angewandt werden.²²⁶ Darüber hinaus wurde beschlossen, den Rentenfonds aus dem Staatshaushalt zu ergänzen, wenn der Fonds durch viele Übertritte in die zweite, private Säule, defizitär würde.²²⁷

Die erste, staatliche Säule mit dem Umlageverfahren blieb weiterhin die größere. Zusätzlich führte die Regierung eine zweite, obligatorische private Säule ein. In diese mussten die Angestellten 8% ihres Lohns einzahlen, während die erste Säule 23% der Löhne erhielt.²²⁸ Das Konzept der Weltbank sah hingegen eine relativ kleine erste Säule vor, die nur eine minimale Grundrente garantieren würde. Die zweite Säule sollte hingegen stärker ausgeprägt sein und für alle Leistungen über die Grundrente hinaus zuständig sein.

Meines Erachtens unterstützt vor allem die Einführung der zweiten Säule die von Müller vertretene Auffassung eines „radikalen Paradigmenwechsels“²²⁹, da diese auf dem System der Kapitaldeckung basiert und vollständig aus Arbeitnehmerbeiträgen finanziert wird. Der 6%ige Beitragssatz des Bruttolohns gleicht einem Viertel des gesamten Rentenbeitrags.

Die zweite Säule war nur für diejenigen verpflichtend, die neu in den Arbeitsmarkt eintraten, jene, die schon früher in die staatliche Pensionskasse zahlten, durften hingegen entscheiden, ob sie einem privaten Fonds beitreten wollen. Solche Personen würden später nur dreiviertel der Rente aus der ersten Säule erhalten, den Rest würden sie aus der zweiten Säule erhalten.²³⁰ Die Regierung setzte gezielte Anreize, zu den Privaten zu wechseln, indem sie z.B. garantierte, dass bei einer zu schlechten Leistung der privaten Fonds 94% der staatlichen Rentenhöhe gesichert

²²⁶ Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, 2002, S. 29.

²²⁷ Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 39 f.

²²⁸ Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 40f.

²²⁹ Katharina Müller: Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen“, PROKLA 112, 28 Jg., 1998, Nr. 3, S. 461.

²³⁰ Vgl. dazu auch Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000046346.pdf, Stand: 12.3.2012, 2002, S. 29

würde. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass die in den privaten Fonds gesparten Werte bei einem vorzeitigen Ableben vererbt werden können.²³¹

Aus Sicht der damaligen sozialistischen Regierung war die Rentenreform durchaus ein politischer Erfolg, da viel mehr Menschen den privaten Fonds in der dritten Säule freiwillig beitraten, als angenommen wurde.²³²

Im Rahmen der Parlamentswahlen 1998 kam es in Ungarn zu einem politischen Umbruch. Eine konservative Regierung unter Ministerpräsident Viktor Orbán kam an die Macht. Schon die damalige FIDESZ Regierung positionierte sich vehement gegen das Drei-Säulen-Modell und versuchte durch verschiedene politische Beschlüsse und Mittel die privaten Fonds weniger attraktiv zu machen. In öffentlichen Statements der Orban Regierung wurden die vorangegangenen Pensionsreformen der sozialliberalen Koalition als nicht gut geplant und die öffentlichen Finanzen belastend diskreditiert.²³³ Simonovits schreibt in diesem Zusammenhang: „It was too late to reverse the reform but the new, „conservative“ government made its best to discredit the reform“.²³⁴

Neben der bewussten Vernachlässigung einiger vorher geplanten Reformschritte nahm die Regierung auch die staatliche Garantie für die Höhe der späteren Renten zurück und machte es länger als geplant möglich, zurück in die Erste Säule zu wechseln.²³⁵ Darüber hinaus wurde unter der konservativen Regierung das Rentengesetz reformiert und die Beiträge für die private Rentenvorsorge zur Erhöhung der Einnahmen des staatlichen Rentenfonds nicht angehoben, die Beiträge zur privaten Pensionsversicherung also nicht wie von der sozialistischen Regierung geplant, von 6% auf 7% im Jahr 1999 und nicht auf 8% im Jahr 2000 erhöht, sondern der Beitrag wurde bei 6% belassen.²³⁶

²³¹ Vgl. dazu auch Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 13 f.

²³² Anm. für eine detaillierte Aufschlüsselung der Beitrittszahlen siehe auch Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 319 f.

²³³ Roberto Rocha; Dimitri Vitas: 2001. Pension Reform in Hungary: A Preliminary Assessment, Policy Research Working Paper No. 2631, Washington, DC: World Bank, 2001, S.1.

²³⁴ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 16.

²³⁵ Vgl. ebd., S. 20 f.

²³⁶ Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 21.

Die FIDESZ Regierung positionierte sich damit als klarer Gegner des kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells und versuchte die zweite privatfinanzierte Säule durch diverse Ad-hoc Korrekturen „less attractive by all means“ zu machen.²³⁷ Durch das Verhalten Orbáns wird evident, dass hinsichtlich der Richtung für die Reformen im Rentenbereich kein Konsens zwischen den beiden großen politischen Parteien existierte und die FIDESZ sich durchaus kritisch gegenüber den Privatisierungstendenzen im Pensionssystem positionierte und daher an den Prinzipien des umlagefinanzierten Alterssicherungssystem aus der Zeit des Realsozialismus durchaus in seinen Grundzügen festhielt.

Die Reformen in der zweiten Reformphase fanden gegliedert nach den Prioritäten auf zwei wesentlichen Ebenen statt:

1. Auf der Ebene der grundlegenden Ausgestaltung des Systems:

Einführung des kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells

2. Auf der Ebene der Finanzierung des bestehenden Rentensystems:

Systematische Anhebung des Pensionseintrittsalters für Frauen und Männer, Einführung einer neuen Indexierung, sog. „Schweizer Indexierung“

5.3.2 Hintergründe und Akteursebene der zweiten Reformphase

Nach 1996 veränderten sich der Rentendiskurs und die programmatische Ausrichtung der Reformen signifikant. Parallel dazu veröffentlichte noch im selben Jahr die Weltbank, als eine der federführenden Befürworter von Rentenprivatisierungen, einen Report mit dem Titel „Hungary: Structural reforms for sustainable growth“ und empfahl darin für Ungarn eine Reform der bestehenden Alterssicherungssysteme durch die Einführung eines kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells durchzuführen.²³⁸ Einige Experten der Weltbank wie z.B. Palacios und Rocha (1998)²³⁹ warnten eindringlich vor der Beibehaltung des umlagefinanzierten

²³⁷ Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 20.

²³⁸ Vgl. dazu auch Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8.

²³⁹ Palacios, Robert & Rocha, Roberto: The Hungarian pension system in transition. Social Protection Discussion Papers 20048, The World Bank, 1998.

Pensionssystem und prognostizierten für Ungarn bei Nichteinführung des Drei-Säulen-Modells ein Defizit des Pensionssystems von 6% gemessen am gesamten BIP bis 2050. Bei vielen ungarischen Policy Akteuren, allen voran dem Finanzministerium, setzte sich auf Basis diverser Analysen und Empfehlungen der Weltbank nach und nach die Überzeugung durch, dass ein mehrgliedriges Rentensystem finanziell gesehen effektiver sei und dessen Initiierung stand somit ganz oben auf der politischen Agenda. Zur selben Zeit wurden die Altersgrenzen für das Renteneintrittsalter weiter angehoben. Obgleich die graduellen Reformmaßnahmen Anfang der 1990iger Jahre die Finanzierungsbasis des Rentensystems erheblich entlastete, wurde 1998 eine weitreichende Reform des ungarischen Rentensystems umgesetzt.

Um den Paradigmenwechsel innerhalb der Rentenpolitik besser nachvollziehen zu können, schlage ich daher die Unterscheidung von zwei wesentlichen Ebenen vor, welche diesen nachhaltig angeregt und zugleich auch beschleunigt haben. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, zwischen einer Ebene des ökonomischen Sachzwanges (Ebene 1) und einer Ebene des ideologischen Paradigmenwechsels (Ebene 2) im Zuge der getätigten Reformen in der zweiten Reformphase zu differenzieren:

1.Ebene: Sozioökonomischer Sachzwang

Der demografische Wandel (Geburtenrückgang, Stichwort Alterung der Gesellschaft) in Kombination mit der steigenden Anzahl an PensionistInnen erzeugte einen enormen finanziellen Druck auf das bestehende umlagefinanzierte Pensionssystem und ließ die systemischen Abhängigkeitsraten rapide ansteigen. So hätte sich das alte Pensionssystem ohne Adaptierung signifikanter Parameter, wie etwa der Lohnersatzrate oder der Beitragssätze, langfristig gesehen, als finanziell nicht tragfähig erwiesen. Das bestehende umlagefinanzierte Pensionssystem galt aufgrund dieser Problemlagen und der im Zuge der wirtschaftlichen Transformation ausgelösten alarmierenden Budgetsituation Ungarns, als finanziell nicht ausgewogen.²⁴⁰ Im internationalen Vergleich wies Ungarn einen hohen Wert – mit 213 Prozent des BIP – an zukünftigen Pensionszahlungsverpflichtungen auf.²⁴¹

²⁴⁰ Vgl. dazu auch Katharina Müller: Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, PROKLA 112, Frankfurt/Main & Wien: Brandes+Apsel & Südwind, 2001.

²⁴¹ WORLD BANK: The State in a Changing World. World Development Report, Washington D.C, 1997, S. 57.

2. Ebene: Ideologischer Paradigmenwechsel

Die Etablierung eines neoliberalen Reformdiskurses bei sozial- und wirtschaftspolitischen Agenden kann als zentraler Wendepunkt für die Reformpolitik in dem Politikfeld der Pensionen erachtet werden. Der neoliberale bzw. von Müller auch als „radikaler“ Paradigmenwechsel bezeichnete Diskurs in der ungarischen Rentendebatte, beruhte primär auf dem Einfluss Internationaler Akteure wie der Weltbank bzw. des IWF. Ein stark verteilendes und staatlich organisiertes Rentensystem, schien mit dem neuen, unter neoliberalen Vorzeichen geführten Diskurs, nicht mehr vereinbar.²⁴² Darüber hinaus hat „die Stigmatisierung des Sozialismus [...] dazu geführt, dass [...] der Neoliberalismus“ als sozial- und wirtschaftspolitische Programmatik durchaus an Bedeutung gewonnen hat.²⁴³

Meines Erachtens sollten für eine adäquate Erklärung und Analyse der Beweggründe für die Einführung des Drei-Säulen-Modells weniger die ökonomischen Faktoren herangezogen werden, sondern vielmehr liefern der Einfluss Internationaler Akteure wie die Weltbank, der IWF oder die EU, der neoliberale Paradigmenwechsel und die Flügelkämpfe, innerhalb der damaligen Regierungspartei, wichtige Anhaltspunkte für eine Analyse. Für die Autoren²⁴⁴ Palacios und Rocha ist es nicht klar, wie diese Reform zustande kam, da es auch andere Möglichkeiten²⁴⁵ zur Änderung des Pensionssystems (Anhebung des Renteneintrittsalters, Kürzung der Pensionen, radikale Privatisierung des bestehenden umlagefinanzierten Alterssicherungssystems) gab. Tatsächlich wurden im Grunde zwei verschiedene Reformkonzepte vorgeschlagen, eines von der Selbstverwaltung des Pensionsfonds, gemeinsam mit Gewerkschaften und unabhängigen ExpertInnen entwickelt, und ein anderes vom Finanzministerium.²⁴⁶ Das Finanzministerium forcierte ein radikaleres

²⁴² Vgl. dazu auch Katharina Müller: Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen“, PROKLA 112, 28 Jg., 1998, Nr. 3 und vgl. dazu auch Katharina Müller: Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa, in: Johannes Jäger / Gerhard Melinz / Susan Zimmermann (Hrsg.), Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa, Frankfurt/M.: Brandes&Apsel, 2001.

²⁴³ Klaus Busch: die europäischen Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, in: Andrea Gawrich et. al (Hg.): Sozialer Staat – soziale Gesellschaft?. Stand und Perspektiven deutscher und europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit, 2008, S. 255.

²⁴⁴ Vgl. dazu Palacios, Robert & Rocha, Roberto: The Hungarian pension system in transition. Social Protection Discussion Papers 20048, The World Bank, 1998.

²⁴⁵ Z.b. das erarbeitete Konzept der Selbstverwaltung des Pensionsfonds in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, welches ein weniger liberal orientiertes System mit stärkeren Umverteilungskomponenten vorsah.

²⁴⁶ Vgl. Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 35 ff.

Rentenreformkonzept, angelehnt an die Empfehlungen der Weltbank, dass die Einführung eines kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells vorsah. Die Repräsentanten der öffentlichen Rentenversicherung, das ungarische Wohlfahrtsministerium und die Mehrheit der ungarischen Sozialexperten vertraten hingegen „die Auffassung, ein radikaler Systemwechsel sei nicht notwendig, da eine Reform innerhalb der bestehenden staatlichen Umlagesysteme völlig ausreiche“²⁴⁷ und plädierten daher für ein parametrisch angelegtes Reformkonzept. Die ExpertInnen der Selbstverwaltung unter der Leitung von Mária Augusztinovics argumentierten in einer detaillierten Studie²⁴⁸ (1996), dass eine parametrische Reform²⁴⁹ des bestehenden öffentlichen Pensionssystem ausreichen würde, um die kurz- und langfristigen Probleme des ungarischen Pensionssystems zu lösen und die finanzielle Tragfähigkeit zu sichern. Das Reformkonzept der Selbstverwaltung²⁵⁰, das von einigen Experten als nachhaltig eingestuft wurde, sah vor, das umlagefinanzierte Modell grundsätzlich beizubehalten. Das Konzept beinhaltete die Einführung zwei verschiedener Rentenarten: eine universelle Rente für einkommensschwache und sozial benachteiligte Personen, finanziert aus dem Staatshaushalt, auf niedrigem Niveau und eine Rente nach dem Versicherungsprinzip. Die Pensionsgrundlage sollte nach einem einfacheren Punktesystem ermittelt werden und ein individuelles Punktekonto für alle Pensionsberechtigten erstellt werden. Der Wert der Punkte sollte vom Parlament auf Grundlage der allgemeinen Lohnentwicklung bestimmt werden. Das Renteneintrittsalter sollte erhöht werden, eine frühzeitige oder spätere Pensionierung durch Änderung der Pensionshöhe erschwert, oder angeregt werden. Primäres Ziel war es damit zu erreichen, dass die durchschnittlichen Pensionen ca. 60% der durchschnittlichen Löhne erreichen würden. Darüber hinaus sollte in Fonds zusätzliches Kapital angespart werden, um für die Baby-Boom Generation vorbereitet zu sein, die ca. 2020 ins Pensionsalter kommen wird.²⁵¹ Die ExpertInnen

²⁴⁷ Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 472.

²⁴⁸ Siehe dazu Mária Augusztinovics, Bela Martos, B. (1996): Pension Reform: Calculations and Conclusions, Acta Oeconomica, Vol. 48 (1–2), 1996.

²⁴⁹ Unter parametrischen Reformen werden jene verstanden, die die finanzielle Tragfähigkeit von umlagefinanzierten Systemen durch Veränderungen der regulatorischen Parameter (Höhe der Realpensionen, Beitragshöhe etc.) sicherstellen sollen.

²⁵⁰ Siehe hierzu ausführlicher Ottó Czúcz and Mária Pintér.: Transformation of Old-Age Security in Hungary. In Winfried Schmähl and Sabine Horstmann (Hg.), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, MA., 2002.

²⁵¹ Vgl. Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 36.

des Finanzministeriums und einige einflussreiche Regierungsmitglieder hingegen „had not accepted the sufficiency of a parametric reform“²⁵² und forcierten stattdessen einen radikaleren reformpolitischen Ansatz.

Das Reformkonzept des Finanzministeriums, das später auch vom Ministerium für Arbeit unterstützt wurde, basiert hingegen auf dem Drei-Säulen-Modell der Weltbank (World Bank 1994), mit einigen geringfügigen Änderungen. Der Konflikt zwischen den beiden Gruppen, (Ministerium für Wohlfahrt, Pensionsversicherung und SozialexpertInnen) und Finanzministerium, über die programmatische Reformausrichtung, wurde durch die Einberufung einer Sonderkommission, die mit der Ausarbeitung eines konkreten Konzeptes beauftragt wurde, beigelegt.²⁵³ Durch die einberufene Sonderkommission wurde zwischen den beiden konfliktären Seiten ein Kompromiss ausgehandelt, der ein Mischsystem vorsah, das bereits existierende umlagefinanzierte System mit privaten Pensionsfonds verknüpft und damit eine rein staatliche sowie eine gemischte Alterssicherungsmöglichkeit bietet.²⁵⁴ Trotz der Kompromisslösung, hat sich das Konzept des Finanzministeriums, mit nur geringen Abstrichen, durch die Einführung einer verpflichtenden, zweiten, privaten Säule, stärker durchsetzen können.²⁵⁵ Auf Basis dieses Konzeptes wurde die Pensionsreform im Juli 1997 im Parlament beschlossen und trat ab 1. Jänner 1998 in Kraft.

Insgesamt betrachtet ging der Vorschlag kaum auf die Probleme der umlagefinanzierten Säule ein, die relevanteste Änderung war die Einführung der verpflichtenden, privaten Pensionsversicherungen. Diese sollten die staatliche Säule nicht ersetzen, sondern lediglich unterstützen und damit den Staatshaushalt entlasten. Zudem wurde die Einführung des „Schweizer Rentenindex“ das erste Mal hier vorgeschlagen.

Primäre Ziele der geplanten Reformen waren die Anregung des Wirtschaftswachstums und die Stärkung der Kapitalmärkte. Als weiterer Vorteil

²⁵² Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 12.

²⁵³ Vgl. dazu auch Nelson, Joan M.: The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland. Collegium Budapest Discussion Paper 52. Budapest: Collegium Budapest, 1998, S. 12 ff. und vgl. Katharina Müller: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 472.

²⁵⁴ Vgl. Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 472.

²⁵⁵ Vgl. Czúcz, Ottó: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin. (=Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht. Band 16), 2000, S. 132.

wurde das geringere Risiko genannt, da die Kombination von zwei Pensionssystemen sicherer sei. Die Einführung dieser Maßnahmen wurde vor den BürgerInnen damit gerechtfertigt, dass ein rein staatlich finanziertes Pensionssystem ohne Privatisierung, langfristig finanziell nicht aufrechterhalten werden könne. Zur weiteren Rechtfertigung der geplanten Maßnahmen gab das Finanzministerium eine Studie in Auftrag, die nachwies, dass das jährliche Defizit des Pensionsfonds ohne Privatisierung 2050 auf 4% ansteigen würde.²⁵⁶

Abschließend lässt sich konstatieren, dass die Hauptakteure in dieser Reformphase internationale Akteure die Weltbank und der IWF waren, die den innenpolitischen Rentendiskurswechsel wesentlich beeinflusst und damit dazu beigetragen haben, dass die innerpolitischen Policy Akteure, die Umwandlung des umlagefinanzierten Systems in ein dreigliedriges System auf rhetorischer und schlussendlich auch realpolitischer Ebene, wenngleich in abgeschwächter Form, forciert haben.

Ein wesentlicher Faktor für die getätigten Reformen war der demografische Wandel, der einen wachsenden, finanziellen Belastungsfaktor für das alte umlagefinanzierte System darstellte. Darüber hinaus, hatte die Auslandsverschuldung in Ungarn ein krisenhaftes Ausmaß erreicht“ und „zudem ging in Ungarn, der Rentenprivatisierung eine schwere Wirtschaftskrise voraus“. ²⁵⁷

Im Rahmen der Reform, auf Basis des Konzeptes des Finanzministeriums wurden jedoch Probleme der staatlichen Säule nicht gelöst. Das System wurde von ArbeitnehmerInnen, als auch von ArbeitgeberInnen zu komplex und ungerecht wahrgenommen. Als besonders ungerecht wurde wahrgenommen, dass der zu zahlende Beitrag nach oben begrenzt war, sodass ab einem bestimmten Verdienst man keine höheren Beiträge zahlen musste. Die Beiträge waren sowohl von den ArbeitnehmerInnen, als auch von den ArbeitgeberInnen zu entrichten, die Begrenzung galt jedoch nur für ArbeitnehmerInnen. Die ArbeitgeberInnen nahmen diese Maßnahme als eine versteckte Besteuerung wahr. Darüber hinaus wurden niedrige Pensionen stärker erhöht, was zwar die Pensionen angleichen sollte, aber wiederum als ungerecht empfunden wurde. Der Fakt, dass die Höhe der Pensionen sehr stark davon abhängig war, in welchem Jahr man pensioniert, verstärkte die Wahrnehmung der Ungerechtigkeit innerhalb der ersten Säule. Theoretisch konnten

²⁵⁶ Vgl. dazu Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 36 f.

²⁵⁷ Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 470f.

zwei Pensionen unterschiedlich hoch sein, obwohl der gleiche Beitrag gezahlt und die gleiche Zahl an Jahren gearbeitet wurde.²⁵⁸

Im Rahmen der Pensionsreform 1998 dürfte die Lösung dieser Probleme keine übergeordnete Priorität gehabt haben. Inglot²⁵⁹ bietet folgende Erklärungsmodelle für den Grad und das Ausmaß der getätigten Reformen: Er erachtet den Einfluss von Weltbank und IWF, deren Delegationen 1995 und 1998 Ungarn besuchten, und öffentlich bekundeten, dass das Land ohne weitreichende Reformen eine Finanzkrise riskiere, als wesentlich. Inglot zufolge ist jedoch der internationale Akteurseinflussfaktor eine unzureichende Erklärung und betrachtet die Flügelkämpfe innerhalb der Regierungspartei MSP als wesentlichen Einflussfaktor. Seit Jahrzehnten, schon vor der Wende, gab es einen inhärenten Konflikt zwischen einem pragmatischen und einem Wohlfahrtsflügel, innerhalb der sozialistischen Partei, der schon seit längerer Zeit konkrete Reformen blockierte. Die Pensionsreform könnte man daher auch als einen Kompromiss, zwischen diesen beiden Richtungen deuten, der im Endeffekt eine abgeschwächte Teilprivatisierung zum Ergebnis hatte. Hinzu kommt, dass das Sozialministerium nicht sehr viel Einfluss auf diese Entscheidungen hatte. Die getätigten Reformen wurden von Technokraten, die schon vor der Wende Einfluss hatten, koordiniert. Dass das Sozialministerium mit der Selbstverwaltung des Pensionsfonds kooperierte, änderte an diesem Faktum nichts. Diese nahm unter zwei nacheinander folgenden Regierungen eine oppositionelle Rolle ein. Unter der MDF Regierung agierte die Selbstverwaltung als Opposition, da sie eine MSZP-Mehrheit vertrat, nach dem Wahlsieg der MSZP kamen aber die Pragmatiker der Partei an die Macht, die die gewerkschaftsbasierte Selbstverwaltung ebenfalls als Opposition ansahen. Die Organisation hatte sowohl geringen Einfluss, als auch wenig Kompetenzhoheit.²⁶⁰

Weitere Indizien dafür, dass die Reform als ein Kompromiss innerhalb der Partei entstanden ist, sind verschiedene gegensätzliche Regelungen, z.B. dass die Privaten Pensionsfonds stark reglementiert wurden, die Beiträge für Arbeitgeber aber gleichzeitig stark gesenkt wurden (von 24% auf 18% des Lohnes). Dies widerspiegelt die polarisierenden Positionen innerhalb der Partei, auf der einen Seite die Pragmatiker im Finanzministerium mit ihrer Abneigung gegenüber einem starken

²⁵⁸ Vgl. dazu auch Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 33 f.

²⁵⁹ Tomasz Inglot: Welfare states in East Central Europe. 1919-2004, Cambridge University Press, 2008. S. 282 f.

²⁶⁰ Vgl. ebd., S. 284.

Staat und auf der anderen, die ExpertInnen im Sozialministerium und deren Ablehnung liberaler Wirtschaftspolitik. Die darauf folgende Auflösung der Selbstverwaltung des Pensionsfonds und die anschließende Unterstellung des Fonds unter das Finanzministerium, reflektiert durchaus die Machtkonzentration, die zu der Zeit im Ministerium, vorgeherrscht hat.²⁶¹

5.3.3 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der zweiten Reformphase

Gradueller Pfadbruch oder vollständiger Pfadwechsel?

Obgleich die erste Säule auf einem umlagefinanzierten System beruht und den größten Anteil ausmacht, kann trotzdem ein hoher Reformgrad diagnostiziert werden. Die Umverteilungsmechanismen des Pensionssystems, wurden durch die Verschärfung der Eintrittsvoraussetzungen und der Erhöhung des Pensionseintrittsalters für Frauen und Männer, signifikant reduziert. Darüber hinaus kam es zu einer partiellen Abkehr von dem System der Leistungsorientierung (Defined Benefit Scheme, DB) durch die Einführung der zweiten kapitalgedeckten, privaten Säule, die auf dem System der Beitragsorientierung (Defined Contribution Scheme, DC) basiert. Durch die Annäherung an versicherungsmathematische Modelle, wurden die Umverteilungselemente des Rentensystems deutlich reduziert. Die Reformen in dieser Phase zielten primär auf „contain rising costs“ ab und verschrieben sich anhand der Teilprivatisierung durchaus eines liberalen Politikansatzes.²⁶²

Ob dies allerdings einen evidenten Pfadbruch mit dem bisherigen umlagefinanzierten System kennzeichnet, ist ohne Einbezug der Fachliteratur, schwer einzuschätzen. Meines Erachtens kann jedoch aufgrund der Einführung der zweiten Säule, die auf einem kapitalgedeckten System beruht, durchaus von einem graduellen Pfadbruch mit dem bisherigen umlagefinanzierten System gesprochen werden. Müller kommt zu einer ähnlichen Einschätzung in Bezug auf das Ausmaß der ungarischen

²⁶¹ Vgl. Tomasz Ingot: Welfare states in East Central Europe.1919-2004, Cambridge University Press, 2008, S. 284 f.

²⁶² Elaine Fultz: Social security reforms in Central and Eastern Europe: How effective, equitable, and secure?, ISSA, 2002, S. 13.

Rentenreform und schreibt in diesem Kontext, dass zwar „[...] der Löwenanteil der ungarischen [...] Alterssicherung immer noch vom öffentlichen Umlagesystem bereitgestellt wird, läuft die Reform [...] auf eine Teilprivatisierung des bestehenden Rentensystems hinaus“.²⁶³ In Anlehnung an Müllers Befund und die im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Rentenreformen, kann in dieser Phase also durchaus von einem graduellen Pfadbruch, gesprochen werden und eine „Prioritätsverschiebung in Bezug auf die staatliche und private Alterssicherung“ ist somit, evident.²⁶⁴ Wasner gelangt in ihrer Analyse zu einem ähnlichen Fazit, wenn sie schreibt, dass „die stark wirtschaftspolitische Ausrichtung der Reformen, die Umverteilungsmechanismen, stark eingeschränkt hat“.²⁶⁵ Dennoch wurde die erste umlagefinanzierte Säule im Rahmen der Reform ausgebaut und damit das Versicherungsprinzip erneut verstärkt.²⁶⁶ Darüber hinaus wurde statt der reinen Preisindexierung, die Methode der Schweizer Indexierung, eingeführt, die bereits ausbezahlte Pensionen jährlich stärker erhöht, als die Preise, jedoch langsamer als die nominalen Löhne, daher kann im Zuge der Reform nur von einer partiellen Liberalisierung gesprochen werden.²⁶⁷

Die liberalen Systemkomponenten wurden im Rahmen dieser Reformphase vor allem durch die Senkung des Deckungsgrades und der Schwächung solidarischer Elemente des umlagefinanzierten Systems durch die Einführung der verpflichtenden, zweiten kapitalgedeckten Säule, erweitert. Zu einem ähnlichen Schluss kommt Fultz, wenn sie schreibt, „these reforms can be seen as part of a general movement [...] toward pension schemes that are more earning-related and have fewer social welfare dimensions“.²⁶⁸

Es kann also durchaus eine partielle Abkehr von dem solidarischen umlagefinanzierten System festgestellt werden und somit kann in dieser

²⁶³ Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 471.

²⁶⁴ Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 470f.

²⁶⁵ Vgl. Wasner, Barbara: Wirtschaftspolitik „schlägt“ Sozialpolitik. Die Rentenreformen in den Staaten Mitteleuropas. in: Evers, Adalbert / Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden (VS Verlag), 2008, S. 113.

²⁶⁶ Vgl. ebd. S. 104.

²⁶⁷ Vgl. AUGUSZTINOVICS, M. et al., The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. In: Elaine Fultz (ed), Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest, International Labour Office, 2002, S.36f.

²⁶⁸ Elaine Fultz: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002, S. 13.

Reformphase für das Politikfeld ein systematischer Abbau der Rolle des Staates nachgewiesen werden.²⁶⁹ Ähnlich argumentiert auch Klaus Busch, wenn er schreibt, dass im Politikfeld der „Rentenpolitik [...] dieser Wandel zu einer Re-Kommodifizierung, zu einem Abbau der Leistungen und zu einer Reduktion von Umverteilungsstrukturen [...], liberale Grundwerte immer stärker durchgesetzt“ hat.²⁷⁰ Die privatfinanzierten Elemente des Rentensystems wurden von der Bevölkerung durchaus akzeptiert. 2005 wurde aus der ersten Säule an 1.649.000 Personen eine Sozialversicherungsrente ausgezahlt. Immerhin 2.563.000 Personen zahlten im selben Jahr Mitgliedsbeiträge auf der Basis „des verpflichtenden, privaten Rentenversicherungssystems (zweite Säule) und 1.346.000 Personen traten im zweiten Quartal 2006 freiwillig einem privaten Rentenversicherungsunternehmen (dritte Säule) bei“. ²⁷¹ Auf Grundlage dieser quantitativen Aufschlüsselung von Tausz lässt sich durchaus eine hohe Übertrittsquote in das privatfinanzierte System (dritte Säule) nachweisen und darüber hinaus kann die These von Götting bestätigt werden, dass „der Boom der privaten Rentenfonds {...} die Radikalität der Kürzungen im Bereich der staatlichen Alterssicherung“ zumindest für jene abfedern konnte, die eine Zusatzversicherung hatten.²⁷²

Im Anschluss an die Analyse lässt sich für die zweite Reformphase schlussfolgern, dass es durch die Einführung des kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells, dem Abbau von Umverteilungsmechanismen, die Anhebung des Pensionseintrittsalters und der Reduktion des Leistungsniveaus, zu einer Art Vermischung des umlagefinanzierten Systems mit einem liberalen Pensionssystem kam. In der Literatur wird daher auch von einem „Mischsystem“ gesprochen.²⁷³ Hinsichtlich der forcierten Richtung der Reformen, angelehnt an Piersons Unterteilung²⁷⁴ zwischen liberalen, sozialdemokratischen und christdemokratischen Herangehensweisen, lässt sich in der zweiten Reformphase durch die Einführung des kapitalgedeckten Drei-Säulen-

²⁶⁹ Vgl. dazu auch Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 319.

²⁷⁰ Klaus Busch: die europäischen Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, in: Andrea Gawrich et. al (Hg.): Sozialer Staat – soziale Gesellschaft?. Stand und Perspektiven deutscher und europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit, 2008, S. 255.

²⁷¹ Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 319.

²⁷² Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 279.

²⁷³ Simone Grimmeisen: Path Dependence and Path Departure: Analysing the first decade of post-communist pension policy in Hungary, Poland and the Czech Republic, 2003.

²⁷⁴ Paul Pierson: The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press, 2001, S. 14ff.

Modells, mit einer obligatorischen, privaten, zweiten Säule eine liberale Herangehensweise durch die forcierte Privatisierungsstrategie, ausmachen.

In Anlehnung an die Theorie von Hall kann für die zweite Phase, auf Basis der vorangegangenen Analyse, ein Third Order Change identifiziert werden, da ein evidenter Wechsel in der Zielhierarchie (mehr Eigenverantwortung des Individuums) und der Art der Instrumente (Einführung einer zweiten obligatorischen, privaten Rentensäule) vorliegt. Darüber hinaus liegt für die zweite Phase aufgrund dessen ein Paradigmenwechsel vor. Dieser Befund deckt sich auch mit jenem von Grimmeisen, wenn diese schreibt, dass in Ungarn ein Third Order Policy Change vorliegt, da „not only the setting and the instruments of pension policy“ verändert wurden, sondern auch „the pension policy’s overreaching goals“.²⁷⁵

²⁷⁵ Simone Grimmeisen: Path Dependence and Path Departure:Analysing the first decade of post-communist pension policy in Hungary, Poland and the Czech Republic: 2003, S. 9.

5.4 Dritte Reformphase von 2002 – 2009: Nachbearbeitungsphase

Im Zuge der Parlamentswahlen 2002 gewann die schon zwischen 1994 und 1998 amtierende sozialliberale Koalition. Diese machte bei den Pensionen einige politische Zugeständnisse, um einigen Schritten der vorigen Regierungen entgegenzuwirken, sie behielt jedoch auch einige der geltenden bei, z.B. wurde die staatliche Garantie für die Höhe der später ausgezahlten Renten der zweiten Säule, nicht wieder eingeführt. Darüber hinaus wurde 2006 eine „zweite dritte Säule“, die vierte Säule genannt wurde, eingeführt, da die bis dato existierende zu hohe Gebühren vorsah, und ein zu geringes Kapitalwachstum vorweisen konnte.²⁷⁶ Die neue, vierte Säule durfte nur geringe Gebühren einheben, und musste das Kapital zu einem großen Teil in Aktien anlegen. Durch die Einführung der vierten Säule, wurden daher die privatfinanzierten, bzw. liberalen Elemente des Pensionssystems, erweitert. Die Regierung löste dadurch aber auch eine gewisse Ungerechtigkeit im System, welche die Höhe der Renten sehr stark davon abhängig machte, in welchem Jahr jemand pensioniert wird.²⁷⁷ Durch die Einführung der vierten Säule konnten jene Personen erfasst werden, die ansonsten keine Pension erhalten würden.²⁷⁸ Dadurch wurden die solidarischen Umverteilungskomponenten des ungarischen Pensionssystems durchaus erweitert.

Um der prekären Situation von alleinstehenden Frauen entgegenzuwirken, erhöhte die sozialliberale Regierung die Witwenpension von 20% auf 30% des letzten Einkommens des verstorbenen Ehegatten und um die eigenen Sparpläne von 1997 abzuschwächen, wurde eine dreizehnte Pension, eingeführt.²⁷⁹

Es wurde zusehends zu einem wirtschafts- und sozialpolitischen Problem, dass zwischen 1997 und 2003 die Rentenleistungen stark stiegen, während die Beiträge immer weiter sanken. Trotz dieser alarmierenden Entwicklung senkte die Regierung 2005 noch einmal die Beiträge und auch im Rahmen des Wahlkampfes 2006 machten beide Großparteien weitere Zugeständnisse im Pensionssystem. Nach der erneuten Wiederwahl der sozialliberalen Koalition 2006 löste diese das Wahlkampfversprechen nicht ein und gab zu, dass es für dieses Vorhaben keinen

²⁷⁶ Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 22.

²⁷⁷ Vgl. ebd., S. 22.

²⁷⁸ Vgl. Cerami, Alfio: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, S. 247.

²⁷⁹ Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 22.

budgetpolitischen Spielraum gäbe. Die Beiträge wurden abrupt erhöht und gleichzeitig die Renten für die neu Pensionierten signifikant gesenkt.²⁸⁰ Die Regierung erhoffte sich von diesen Reformschritten eine nachhaltige Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Bedingt durch die Wirtschaftskrise 2009 trat allerdings kein Wachstum ein. In dieser Zeit brach dann schlussendlich die Koalition zwischen der sozialistischen Partei MSZP und ihrem liberalen Partner SZDSZ, wobei letztere eine Minderheitsregierung ihres alten Partners duldete.

Die Minderheitsregierung setzte neue Einschnitte im Pensionssystem in Form von weiteren Rentenkürzungen und der Erhöhung des Renteneintrittsalters durch. Anfang 2009 verabschiedete das ungarische Parlament ein Gesetz zur graduellen, 2012 beginnenden Anhebung des Renteneintrittsalters von 62 auf 65 Jahre. Parallel dazu wurde die Altersgrenze für den Bezug einer vorzeitigen Rente auf Basis dieses Gesetzesbeschlusses, auf 63 Jahre angehoben. Darüber hinaus wurde 2009 die Beschäftigungsdauer-Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer sog. vorzeitigen Altersrente, von 38 auf 40 Jahre angehoben und die Inanspruchnahme der verminderten, vorzeitigen Pensionierung, von 33 auf 37 Jahre, erhöht. Parallel dazu wurde die Kindervergünstigung abgeschafft.²⁸¹ Gál²⁸² sieht den Schwerpunkt der Einschnitte eher bei Erhöhung der Einnahmen als bei Ausgabenkürzungen. Darüber hinaus wurden die Nachteile etwa gleichmäßig auf jetzige und zukünftige RentnerInnen verteilt.

Die Reformen in der dritten Reformphase fanden gegliedert nach den Prioritäten auf drei wesentlichen Ebenen statt:

1. Auf der Ebene der Finanzierung des bestehenden Rentensystems: Anhebung der Pensionsbeiträge, Herabsenkung der Einstiegspensionen, allgemeine Rentenkürzungen, Abschaffung von Kindervergünstigungen

2. Auf der Ebene der Organisationsstruktur des bestehenden Rentensystems: Einführung eines dreizehnten Pensionsbezugs

²⁸⁰ Vgl. Andras Simonovits: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8, S. 17ff.

²⁸¹ Vgl. Generalverwaltung der Ungarischen Rentenversicherung: Informationen zu den wesentlichen zu den wesentlichen Versorgungsregelungen und dem Organisationssystem der Rentenversicherung in Ungarn, E-Print Magyarország Rt, Budapest, 2008, S. 7.

²⁸² Vgl. Gál, Robert.: Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-term Care Hungary. Analytical support on the socio-economic impact of social protection reforms in the EU Member States and EFTA/EEA, candidate and pre-candidate countries (Asisp) expert group, 2009, S. 11.

3. Auf der Ebene der grundlegenden Ausgestaltung des Systems:

Einführung einer vierten Säule, Anhebung des Pensionseintrittsalters

5.4.1 Hintergründe und Akteursebene der dritten Reformphase 2002 – 2009

Für die reformpolitischen Ansätze in dieser Phase können mehrere Erklärungsmodelle herangezogen werden. Der internationale Druck, der vor allem aufgrund der geringen Wirtschaftsleistung des Landes ausgeübt wurde, dürfte ein wesentlicher Faktor für die getätigten Reformen der Regierung gewesen sein. 2006 lag das Haushaltsdefizit mit 9,3% weit über den EU-Vorgaben von 3%.²⁸³ Dadurch verlor das Land auch an Ansehen und Attraktivität an den internationalen Finanzmärkten und für Investoren. Diese Situation führte zu evidenten Problemen bei der Kreditfinanzierung und schließlich musste das Land einen Kredit von der EU, dem IWF und der Weltbank, annehmen. Die Kreditannahme Ungarns von den internationalen bzw. supranationalen Akteuren erhöhte durchaus auch den Einfluss dieser auf die Wirtschaftspolitik des Landes. Darüber hinaus spielt auch der Einfluss der hegemonialen westlichen Wirtschaftsphilosophie eine Rolle.²⁸⁴ Trotz des hohen internationalen Drucks kam es nicht zu weitreichenden Reformmaßnahmen im Pensionssystem. Die Reformzurückhaltung in der ersten Hälfte der dritten Phase, lässt sich durchaus auf eine politische Strategie der damals amtierenden sozialliberalen Koalition, rückführen: Die sozialliberale Regierung machte im Rahmen ihrer zweiten Regierungszeit 2002-2006 einige Zugeständnisse, (z.B. Erhöhung der Witwenpension, Einführung einer dreizehnten Pension). Die anfängliche reformpolitische Zurückhaltung kann meines Erachtens daher auch auf wahltaktische Kalküle zurückgeführt werden. Im Zuge der erneuten Regierungsaufgabe der sozialliberalen Koalition ab 2006 kam es allerdings zu bedeutenden, finanziellen Einschnitten im Pensionssystem, die sich durchaus auf den sozioökonomischen Druck, im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise 2009, rückführen lassen. Infolge

²⁸³ Vgl. Wirtschaftskammer: Öffentliches Defizit, 2011, <http://wko.at/statistik/eu/europa-defizit.pdf>, Stand: 2.4.2012

²⁸⁴ Vgl. Hacker, Björn: Sozialpolitik in Mittelosteuropa: Unterschiedliche Reformstrategien mit liberalem Hintergrundrauschen, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 03/2009, S. 43.

der zweiten Amtszeit, wurden schließlich die Pensionsbeiträge abrupt erhöht und die Einstiegspensionen für Neupensionierte deutlich gesenkt.

5.4.2 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der dritten Reformphase

Korrekturen der finanziellen Basis des Systems im bestehenden Rahmen oder Stärkung der umlagefinanzierten Systemkomponenten?

Die dritte Phase kann als Nachbearbeitungsphase klassifiziert und eingeordnet werden. Im Rahmen dieser Reformphase wurden innerhalb der bestehenden Parameter etwaige Verbesserungen und Anpassungen des Systems, an den Status Quo, im Kontext der Wirtschaftskrise durchgeführt. Cerami spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „rebalancing“ Phase bzw. einer Politik der „recalibration“.²⁸⁵

In Anbetracht des hohen Drucks der internationalen Akteure, können die Reformmaßnahmen in dieser Phase dennoch als zurückhaltend z.B. im Vergleich zu der zweiten Phase eingestuft werden. Die Zurückhaltung der politischen Akteure in dieser Phase kann auf die Strategien des „blame avoidance“²⁸⁶, bzw. des „credit claiming“²⁸⁷, rückgeführt werden. Hinter diesen Strategien steckt das Kalkül der amtierenden Parteien, nach der Regierungszeit, wiedergewählt zu werden: „Politicians are increasingly searching for ambiguous political and policy agreements in order to see their economic and social policy goals implemented, while, at the same time, trying to ensure the continuation of their own political career.“²⁸⁸

²⁸⁵ Cerami, Alfio: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, S. 243.

²⁸⁶ Weaver, K.: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy, 6 (4), 1986, S. 371-398 und vgl. dazu auch Pierson, P: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in: ders. (Hg.): The New Politics of the Welfare State. Oxford, 2001, S. 410-456.

²⁸⁷ Mayhew, David R. 1974. Congress: The electoral connection, New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

²⁸⁸ Cerami, Alfio: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, S. 246.

Einzelne Reformmaßnahmen in der ersten Hälfte der dritten Reformphase, wie etwa die Einführung einer dreizehnten Pension und die Realisierung einer vierten Säule zur Gewährung einer Alterssicherung, für nicht versicherte Personen, im Rahmen derer nicht pensionsversicherte Personen, eine Mindestsicherung im Alter gewährt werden soll, deuten auf eine partielle Stärkung der solidarischen Umverteilungskomponenten des Systems hin. Dennoch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass in der zweiten Hälfte der Phase ab 2006, im Zuge der erneuten Auflage der sozialliberalen Koalition, eine Trendwende von der Stärkung der solidarischen Elemente hin zu einem liberaleren Reformzugang, durch Einsparungen auf der Ausgabenseite stattfand.

Erst am Ende der Phase, im Jahr 2009, nach der erneuten Wiederwahl der sozialliberalen Regierung, wurden unter Berufung auf den prekären finanziellen Status des Landes, im Kontext der Wirtschaftskrise, deutliche Einschnitte (Rentenkürzungen, Erhöhungen des Pensionseintrittsalter) durchgesetzt und damit erneut ein liberaler Reformzugang forciert.

Im Zuge der dritten Reformphase liegt ein Second Order Change vor, da die grundsätzliche Richtung der Reformpolitik fortgesetzt wurde und lediglich geringfügige Veränderungen innerhalb des bestehenden Systems, z.B. Einführung einer vierten Säule, vorliegen. Hinsichtlich der forcierten Richtung der Reformen, angelehnt an Piersons Unterteilung²⁸⁹ zwischen liberalen, sozialdemokratischen und christdemokratischen Herangehensweisen, lässt sich in der zweiten Hälfte der Reformphase eine christdemokratische Herangehensweise durch die forcierte Kosteneindämmungsstrategie, ausmachen.

²⁸⁹ Paul Pierson: The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press, 2001, S. 14ff

5.5 Vierte Reformphase ab 2010: Renationalisierungsphase des Rentensystems

Die vierte und letzte identifizierte Reformphase, lässt sich mit dem Wahlsieg Orbans und der Niederlage der sozialliberalen Koalition, ab dem Jahr 2010, ansiedeln.

Im Zuge dieser fand ein signifikanter Bruch mit dem 1998 eingeführten kapital gedeckten Drei-Säulen-Modell statt.

Am 13. Jänner 2011 stimmte das ungarische Parlament einer weitreichenden Umgestaltung des bestehenden Rentensystems zu. Die neue Pensionsreform wurde mit 250 Stimmen angenommen. 58 Mandatare votierten dagegen und 43 enthielten sich ihrer Stimme.²⁹⁰ Das Reformpaket kann als "4-step pension reform"²⁹¹ charakterisiert werden. Die wesentlichen Eckpfeiler der Reform sind die Überführung der Gelder der privaten Pensionsfonds in das Haushaltsbudget, zur Sanierung der öffentlichen Finanzen, die Umwandlung der zweiten obligatorischen privaten Säule in eine freiwillige. Darüber hinaus werden die Beitragssätze ab 1. Jänner 2013 durch eine Pensionssteuer zu einem selben Prozentsatz ersetzt und das Drei-Säulenmodell in ein Zwei-Säulenmodell mit signifikanter Schwächung der zweiten privatfinanzierten Säule, umgewandelt.

Als Hauptgrund für die Reform wurde seitens des ungarischen Finanzministeriums die Belastung des Budgets durch das Drei-Säulen-Modell identifiziert und daher die mittel- und langfristige Sicherung der Pensionen auf Basis dieses Modells angezweifelt.²⁹² Um das defizitäre Haushaltsbudget zu entlasten, sollte das bis zu 14 Milliarden Dollar bzw. 10 Milliarden Euro hohe Vermögen von den obligatorischen privaten Pensionsfonds an den Staat transferiert werden um einen Teil der hohen Staatsschulden damit zu begleichen.²⁹³ Die Entscheidung machte die Reform von

²⁹⁰ Vgl. dazu Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011, S. 16.

http://espanet2011.files.wordpress.com/2011/08/st15a_angelaki_natali_op.pdf, Stand: 21.3.2012

²⁹¹ Hungarian Ministry of National Economy: The reform of the Hungarian pension system (A reformed reform)", Ministry for National Economy, Government of Hungary, http://www.ngm.gov.hu/data/cms2088948/The_reform_of_the_Hungarian_pension_system.pdf, Stand: 20.3.2012, 2011, S. 2.

²⁹² Vgl. Hungarian Ministry of National Economy: The reform of the Hungarian pension system (A reformed reform)", Ministry for National Economy, Government of Hungary, http://www.ngm.gov.hu/data/cms2088948/The_reform_of_the_Hungarian_pension_system.pdf, Stand: 20.3.2012, 2011, S. 1.

²⁹³ Vgl. dazu auch Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 81.

1998 rückgängig, die ein mehrgliedriges System mit einer Säule im Umlageverfahren, einer obligatorischen privaten und einer fakultativen privaten Pensionsfondssäule realisierte. Zur Schließung der Finanzierungslücke im Rentenhaushalt sollten auf Basis dieser Reform laufend Beiträge von den obligatorischen Privatfonds in die staatliche Säule übertragen werden, wobei eine staatliche verordnete 14monatige zeitweilige Aussetzung der Arbeitgeberbeiträge (vom 1. November 2010 bis 31. Dezember 2011) an die zweite Säule der staatlichen Säule zugewiesen wurde. Das Sparvermögen in den privaten Fonds lag 2010 bei drei Billionen HUF (14 Milliarden USD). Im Rahmen des neuen Gesetzes, ist die Mitgliedschaft in der zweiten Säule, nicht mehr verpflichtend. Die Mitglieder können sich für die staatliche Säule oder den privaten Rentenfonds entscheiden. Jedoch müssen jene, die sich für einen Verbleib in den privaten Fonds entscheiden, mit gravierenden Sanktionen z.B. der Kürzung der staatlichen Rente, rechnen. Defakto zwang diese Neuregelung „Millionen Bürger, ein Gesamtvermögen von etwa 14 Milliarden USD in das System im Umlageverfahren zu transferieren“.²⁹⁴

Die neuen Reformen haben ein zweisäuliges System, mit einer erweiterten staatlichen Säule und einer komplementären freiwilligen privaten Säule, geschaffen. Ab 1. Jänner 2013 sollen dann die staatlichen Renten vom Umlageverfahren in ein kapitalgedecktes System übertragen werden. Das Umlageverfahren wird also durch ein kapitalgedecktes Verfahren ersetzt, das auf Individualkonten basiert. Zur Erfüllung der Verpflichtungen zur sozialen Solidarität und Vorsorge, wird im Rahmen der Reform, die staatliche Säule, in einen beitragsgestützten Fonds und einen staatlich verwalteten sozialen Vorsorgefonds, aufgesplittet.

Das effektive Output der Reform war, dass diese „[...] effectively allows the government to seize up to 10 billion euros in private pension assets, in order to cut the budget deficit while avoiding austerity measures. The legislation imposes penalties on workers who do not transfer their pension assets back into the state system by the end of January 2011“.²⁹⁵

²⁹⁴ Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 81.

²⁹⁵ Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011, S. 16.
http://espanet2011.files.wordpress.com/2011/08/st15a_angelaki_natali_op.pdf, Stand: 21.3.2012

Die Reformen in der vierten Reformphase fanden gegliedert nach den Prioritäten auf drei wesentlichen Ebenen statt:

1. Auf der Ebene der grundlegenden Ausgestaltung des Systems:

Aufhebung der obligatorischen zweiten privatfinanzierten Säule, Schaffung eines zweigliedrigen Systems mit freiwilliger privater Säule

2. Auf der Ebene der Finanzierung des bestehenden Rentensystems:

Überführung der Gelder der privaten Pensionsfonds in den Staatshaushalt

3. Auf der Ebene der Organisationsstruktur des bestehenden Rentensystems:

Umstellung der ersten Säule von Umlageverfahren auf Kapitalverfahren mit Individualkonten ab 1. Jänner 2013

5.5.1 Hintergründe und Akteursebene der vierten Reformphase ab 2010

Die Reform, die eine Renationalisierung der privaten Pensionsfonds bewirkte, machte das kapitalgedeckte Drei-Säulen-Modell aus dem Jahr 1998 rückgängig und führt das ungarische Pensionssystem auf einen ähnlichen Entwicklungsstand, Anfang der 1990iger Jahre, zurück. Die erste, staatliche Säule wurde gestärkt und übrig bleibt eine, fortan nicht mehr obligatorische, deutlich geschwächte, zweite Säule. Aufgrund der grundlegenden Programmatik der Reform, kann durchaus von einer Renationalisierung²⁹⁶ des Rentensystems, gesprochen werden. Das Rentensystem wurde im Zuge der vierten Phase von einem kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modell zu einem Zwei-Säulenmodell mit eindeutiger Schwächung der zweiten, privatfinanzierten Säule, transformiert.

Als Hauptakteur im Zuge dieser Reform, kann die FIDESZ Regierung, identifiziert werden. Die Hauptgründe für das Zustandekommen dieser Reform, waren letztendlich der „Druck der Finanzkrise“ und „ebenso die stillschweigende

²⁹⁶ Der Begriff bezieht sich auf die Rückverstaatlichung der zweiten obligatorischen Rentensäule im Zuge der Pensionsreform in Ungarn 2010 und indiziert damit eine Tendenz der Stärkung der Rolle des Staates. Siehe dazu auch Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011.

Zustimmung des IWF“.²⁹⁷ Orban rechtfertigte die weitreichende Reform als „Notrettung des Systems“.²⁹⁸

Während die politischen Akteure in Frankreich und Griechenland die Kosten des öffentlichen Pensionssystems reduziert haben, hat sich die ungarische FIDESZ hingegen für die Renationalisierung der privaten Pensionsfonds, entschieden.

Meines Erachtens steht die forcierte Reformmaßnahme durchaus im Sinne der grundlegenden Programmatik der FIDESZ. Orban und seine Partei positionierten sich schon in der zweiten Reformphase als vehemente Gegner des Drei-Säulen-Modells und versuchten bereits ab 1998 durch etwaige Beschlüsse die Reformen der sozialliberalen Regierung abzuschwächen und damit die umlagefinanzierten Systemkomponenten nachhaltig zu stärken. Der Autor Orenstein kommt in diesem Kontext zu einem ähnlichen Schluss und gibt zu bedenken, dass „Premierminister Orban und seine Partei [...] schon immer gegen ein kapitalgedecktes Rentensystem mit individuellen Konten“ waren „und [...] bereits während Orbáns letzter Amtszeit im Jahr 1998 versucht“ haben „die Beitragszahlen“ für die zweite private Säule „zu reduzieren“. Meines Erachtens ist der These Orensteins dahingehend beizupflichten, als dass der reformpolitische Hauptakteur (die FIDESZ) ähnlich wie die nationalen politischen Entscheidungsträger in Frankreich oder Griechenland auch andere Reformen im Rentensystem z.B. eine partielle Einschränkung der privaten Rentensysteme oder eine Kürzung der staatlichen Säule forcieren hätte können.

Die FIDESZ jedoch verfolgt im Kontext der Krise einen wirtschaftspolitischen Ansatz, der die Austeritätsmaßnahmen abschwächen und gleichzeitig das Budgetdefizit auf einem geringen Level halten soll um damit die vorgegeben Konvergenzziele der EU zu erreichen und daher lässt sich die forcierte Pensionsreform durchaus in deren grundlegende Wirtschaftsprogrammatik, einordnen.²⁹⁹

Als Hauptgrund für die getätigte Reform verweist die ungarische Regierung in ihrem Reformprogramm auf Strukturprobleme bei der Finanzierung der staatlichen Rentensäule, die 2011 ein prognostiziertes Defizit von 900 Milliarden HUF bzw. 4,3 Milliarden USD bewirkt hätten. Laut der ungarischen Regierung waren die primären

²⁹⁷ Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 81.

²⁹⁸ Politischer Sonderbericht: Projektland Ungarn, Hanns Seidel Stiftung, 07/2011, S. 4; http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/111108_Ungarn_SB.pdf, Stand: 22.3.2012

²⁹⁹ Vgl. dazu Ministry for National Economy: Hungary's Structural Reform Programme 2011 – 2014, Budapest, 2011 und vgl. dazu Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011.

Probleme des bisherigen Systems, die fehlende Transparenz aufgrund der Verpflichtungen zu sozialer Solidarität und Versorgung in der staatlichen Säule aufgrund unzureichender Sparanreize, die ungünstige demografische Entwicklung (hohe Alterung und sinkende Geburtenrate) und das Risiko bezüglich der finanziellen Verlässlichkeit der privaten Pensionsfonds im Zuge der Wirtschaftskrise.³⁰⁰

Als wesentlicher Grund für die rasche Umsetzung der Pensionsreform der FIDESZ Regierung wird innerhalb der Literatur auch die Ablehnung der Forderung der FIDESZ nach spezieller Berücksichtigung und Anerkennung der Pensionsreformkosten im Kontext der Krise durch die EU genannt.³⁰¹ Gleichzeitig gab die EU im Zuge der Wirtschaftskrise spezielle Konvergenzziele vor und erhöhte damit den Druck auf Ungarn in Bezug auf die Reformierung des bestehenden Pensionssystems drastisch. Wenngleich die EU der aktuellen Renationalisierung des Pensionsfonds durchaus skeptisch gegenüber steht und ähnliche Reformmaßnahmen, welche die politischen Akteure in Griechenland und Frankreich forcierten, begrüßt hätte.³⁰²

Der Rat der Europäischen Union äußert sich am 12. Juli 2011 im Zuge einer Stellungnahme kritisch gegenüber den aktuellen Pensionsreformen in Ungarn:

„Schließlich führt die Abschaffung des verbindlichen privaten Rentenversicherungssystems zwar zu einmaligen und zu dauerhaften Einnahmen, erhöht allerdings gleichzeitig die langfristigen Verbindlichkeiten. Die dann folgende Verschlechterung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte — wobei berücksichtigt wird, dass ein Teil der Vermögenswerte des Pensionsfonds zur Finanzierung der gegenwärtigen Ausgaben verwendet wird — wird teilweise durch einige angekündigte Schritte in Bezug auf das Rentensystem im Rahmen des Strukturreformprogramms wieder ausgeglichen (zum Beispiel zum Teil bereits umgesetzte Änderungen bei den Parametern der öffentlichen Säule). Nach der jüngsten Bewertung der Kommission erscheinen die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als mittel.“³⁰³

³⁰⁰ Vgl. dazu auch Ministry for National Economy: Hungary's Structural Reform Programme 2011 – 2014, Budapest, 2011, S. 17.

³⁰¹ Vgl. dazu Simon, Z. and Rozlal, M. (2010), EU Says Pension Accounting Change Sought by Poland, Hungary 'not Possible', Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/news/2010-10-22/eu-says-pension-accounting-change-sought-by-poland-hungary-not-possible.html>, 2010.

³⁰² Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011, S. 16.
http://espanet2011.files.wordpress.com/2011/08/st15a_angelaki_natali_op.pdf, Stand: 23.3.2012

³⁰³ Amtsblatt der Europäischen Union: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zu nationalen

Ein wesentlicher Akteur beim Zustandekommen der Reform war der IWF. Im Zuge der Wirtschaftskrise wurde Ungarn durch den IWF monetär in Form von Krediten unterstützt und daher bestand zwischen der Regierung und dem IWF ein Austausch über die geplanten Reformen im Pensionssystem. Der IWF hat seine Strategie von einer die Privatisierungen im Rentensystem unterstützenden zu einer „contextualised and flexible strategy“, verändert und daher letztlich den aktuellen Reformen im ungarischen Pensionssystem zugestimmt.³⁰⁴

5.5.2 Einstufung des Grades und Bewertung der getätigten Reform in der vierten Reformphase

Rückkehr zu dem rein umlagefinanzierten Rentensystem der 1990iger Jahre oder Schaffung eines neuen Alterssicherungsmodells?

Im Zuge der Reformen in der vierten Phase wurde ein Zwei-Säulen-Modell initiiert, welches sich durch eine leichte Stärkung der ersten umlagefinanzierten Säule und eine starke Schwächung der zweiten Säule auszeichnet. Der obligatorische Charakter der zweiten Rentensäule wurde im Rahmen der Reform auf eine freiwillige Basis gestellt.

Durch die durchgeführte Reform ist man zu einem ähnlichen Status Quo der frühen 1990iger Jahre zurückgekehrt. Dieser Befund deckt sich auch mit jenem des ungarischen Finanzministeriums: „The country is about to return to the two-pillar pension systems [...] based on social solidarity [...]“.³⁰⁵ Dennoch wurden im Rahmen der Reform auch die solidarischen Elemente der ersten umlagefinanzierten Säule partiell durch den Beschluss der Umstellung der staatlichen Rente vom

Reformprogramm Ungarns 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Ungarns für 2011-2015, 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:209:0010:0013:DE:PDF>, Stand: 2.4.2012, S. 11.

³⁰⁴ Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011, S. 18.

http://espanet2011.files.wordpress.com/2011/08/st15a_angelaki_natali_op.pdf, Stand: 23.3.2012 und vgl. ebd. und vgl. dazu auch Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 79.

³⁰⁵ Hungarian Ministry of National Economy: The reform of the Hungarian pension system (A reformed reform), Ministry for National Economy, Government of Hungary, http://www.ngm.gov.hu/data/cms2088948/The_reform_of_the_Hungarian_pension_system.pdf, Stand: 20.3.2012, 2011, S. 7.

Umlageverfahren in einen kapitalgedecktes System ab 1. Jänner 2013, welches auf Individualkonten basiert, abgeschwächt. Allerdings wurde im Zuge der Reform die staatliche Säule in einem betragsgestützten Fonds und einen staatlich verwalteten sozialen Vorsorgefonds aufgesplittert um die solidarischen Systemelemente nicht zu drastisch abzuschwächen. Von einem völligen Pfadbruch mit dem bisherigen Pensionssystem kann daher in diesem Zusammenhang nicht ausgegangen werden, da die solidarischen Elemente der ersten umlagefinanzierten Säule ebenfalls durch die Einführung von Individualkonten abgeschwächt wurden und somit keine Rückkehr zu dem aus der Ära des Realsozialismus vererbten Alterssicherungssystems der 1990iger Jahre, besteht.

Das Finanzministerium stuft das Reformausmaß ähnlich ein: „This new phase of the Hungarian pension system’s reform is also a reform’s reform, which keeps the positive elements from earlier reforms but corrects the shortcomings inflicted on the state pension system by the implementation of the second pillar, i.e. the compulsory private pension fund system”.³⁰⁶

Im Zuge der vierten Reformphase kann eindeutig ein hoher Grad an Pfadabweichung festgestellt werden, jedoch liegt kein völliger Pfadbruch mit dem bisherigen Pensionssystem vor. Durch die Stärkung der ersten staatlichen Säule kann durchaus von einer Renationalisierung des Pensionssystems gesprochen werden. Aufgrund der grundlegenden Veränderung innerhalb der zweiten Säule kann in der vierten Phase von einem Third Order Change ausgegangen werden, da die obligatorische zweite Säule in eine freiwillige umgewandelt wurde und damit die liberal orientierten Systemkomponenten des Pensionssystems eindeutig zu Gunsten einer Renationalisierung abgeschwächt wurden. Es kam hinsichtlich der Ziele der beiden vorangegangenen Reformphasen (Ausbau der privaten Systemkomponenten und Abschwächung der solidarischen Systemkomponenten) zu einer nachweisbaren Veränderung, die sich durch eine Stärkung der ersten staatlichen Säule und einer Schwächung der zweiten privaten Säule auszeichnet. Dennoch kann nicht von einem tatsächlichen Pfadbruch mit dem bisherigen Pensionssystem ausgegangen werden, da die privatfinanzierten Elemente der zweiten Säule bestehen bleiben und auch die solidarischen Elemente der ersten Säule durch den Beschluss der Einführung von Individualkonten, merklich abgeschwächt wurden. Durch die forcierte Renationalisierung innerhalb des Politikfeldes lässt sich hinsichtlich der

³⁰⁶ Ministry for National Economy: Hungary’s Structural Reform Programme 2011 – 2014, Budapest, 2011, S. 18.

Reformrichtung eine sozialdemokratische Herangehensweise in Anlehnung an Paul Piersons³⁰⁷ Differenzierung feststellen.

³⁰⁷ Paul Pierson: The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press, 2001, S. 14ff

5.6 Kontinuität oder Wandel? Die vier Reformphasen im Vergleich: Reformpfade seit der Transformation

Im untersuchten Politikfeld wurden in Ungarn in den letzten 20 Jahren stetig Änderungen vorgenommen, die sich zwischen Kontinuität und Wandel einordnen lassen. Eine klare Reformkonzeption lag jedoch nicht vor und die forcierten Reformen waren stark von Vorstellungen der politischen Parteien determiniert, die jeweils an der Regierung waren.

Das Rentensystem Ungarns war nach der demokratischen Wende 1990 sehr stark durch die Vorgaben und Pfade des in der Phase des Sozialismus existenten Pensionssystems geprägt. Das System war beschäftigungsorientiert, erfasste einen hohen Anteil der ArbeitnehmerInnen und enthielt mehrere Umverteilungskomponenten. Die ersten Rentenreformen zu Beginn der 90er Jahre, die durch die Folgen der Transformationskrise erzwungen wurden, waren somit eindeutig pfadabhängig und graduell.

Die erste Reformphase von 1990 bis 1995 nach dem Systemwechsel stellt eine Phase der Ad-hoc Korrekturen bzw. der graduellen Anpassungen dar. In dieser Phase wurden zwar wesentliche, jedoch keine pfadverändernden Reformen durchgeführt, sodass hier kein evidenter Pfadwechsel vorliegt.

Es wurde versucht das von der Zeit des Staatssozialismus vererbte umlagefinanzierte Rentensystem mittels gradueller Reformen, wie etwa der Installierung eines unabhängigen staatlichen Pensionsfonds im Jahr 1994, der Einführung privater Pensionsversicherungen, an westliche Standards anzupassen und gleichzeitig, den durch die Transformationskrise angegriffenen Staatshaushalt zu sanieren. Die getätigten Reformen in der ersten Phase stellen die Basis für die weitreichenden und pfadverändernden Rentenreformen in der zweiten Phase dar. Zu einem nachweisbaren Pfadbruch kam es erst durch die Reform von 1998. Im Rahmen dieser Reformphase wurde ein Drei-Säulen-Modell, auf Basis des Vorschlages der Weltbank, in modifizierter Form, umgesetzt. Die erste Säule bildete das tradierte Umlagesystem, aus der allerdings viele sozialistische Umverteilungselemente beseitigt wurden. Die zweite Säule bildete ein kapitalfundiertes System (Pensionsfonds), das im Wesentlichen durch eine Abzweigung von Mitteln aus der ersten Säule finanziert wurde.

Das Rentensystem in Ungarn, Anfang bis Mitte der 90iger, Jahre kann auch als „Bismarcksystem mit postsozialistischem Flair“³⁰⁸ bezeichnet werden. Nach der pfadabweichenden Reform von 1998 kann das Pensionssystem als „ein aus drei Säulen bestehendes Mischsystem, das aufgrund seiner versicherungsmathematischen Logik stark liberale Züge trägt“³⁰⁹, kategorisiert werden.

Die Einführung des Mischsystems ist eindeutig als Pfadbruch zu verstehen.

Die ab 1998 getätigten Rentenreformen verschrieben sich durchaus einer liberalen Reformstrategie, mittels der die Rolle des Staates, insbesondere, in Punkto Finanzierung reduziert wurde und gleichzeitig die Eigenverantwortung der Individuen durch die obligatorische private Säule systemimmanenter wurde. Die Reformen beinhalteten daher einerseits primär Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben und andererseits wurden die privaten Finanzierungselemente ausgebaut. Somit ist ersichtlich, dass sich die Individualisierung sozialer Absicherung gegenüber sozialer Solidarität, durchgesetzt hat.³¹⁰

Die ergriffenen Reformen im Zuge der dritten Reformphase, die sich auch als Nachbearbeitungsphase kategorisieren lässt, waren hingegen eindeutig innerhalb des bestehenden Rahmens angesiedelt. Durch die forcierten Reformen wurden lediglich etwaige Verbesserungen und Anpassungen des Systems an den Status Quo, im Kontext der Wirtschaftskrise, durchgeführt. Aufgrund der geringen Reichweite der Reformen und der Veränderung im bestehenden Rahmen kann in dieser Phase weder von einer Pfadabweichung noch von einem Pfadwechsel ausgegangen werden. Vielmehr wurde vor allem am Ende der dritten Phase der liberale Ansatz, der vorangegangenen Reformphase erneut verankert, indem es zu weiteren Kostenreduktionen kam und damit auch an die Eigenverantwortung der BürgerInnen vermehrt appelliert wurde. Im Gegensatz zu der dritten Reformphase wurden im Zuge der vierten Reformphase ab 2010 weitreichende Reformen forciert, die sich als Third Order Change nach Hall kategorisieren lassen und durchaus einem Paradigmenwechsel unterlagen. Die Rückverstaatlichung der privaten Rentenversicherungsfonds und damit die Schwächung der zweiten privatfinanzierten

³⁰⁸ Baum-Ceisig et.al.: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, S. 94 f.

³⁰⁹ ebd., S. 94 f.

³¹⁰ Vgl. Katalin Tausz: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrg): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 319.

Säule, zu Gunsten einer Stärkung der ersten staatlichen Säule, implizierten eine Renationalisierung des Alterssicherungssystems. Aufgrund dieser Befunde lässt sich in dieser Phase eine graduell hohe Reformpfadabweichung identifizieren. Ein Pfadbruch mit dem bisherigen System lässt sich insofern nicht feststellen, da die solidarischen Umverteilungselemente der ersten Säule, durch die Einführung von Individualkonten geschwächt wurden und gleichzeitig die private Säule, wenngleich auf freiwilliger Basis, bestehen blieb.

5.7 Tabellarische Aufschlüsselungen über das Ausmaß der institutionellen Veränderungen des ungarischen Rentensystems

Die Tabelle soll die Ergebnisse der vorangegangenen Politikfeldanalyse der effektiven Veränderungen des ungarischen Rentensystems anhand der vier Phasen grob zusammenfassen und somit einen Überblick über die Reichweite der Reformen schaffen. In diesem Zusammenhang sollen die Tiefe und die Reichweite des initiierten Strukturwandels in diesem Politikfeld anhand einer einfachen Drei-Stufen-Skala eingeschätzt werden. Die Einstufung „groß“, „moderat“ oder „gering“ soll jeweils indizieren, welches Maß an Strukturveränderung in der jeweiligen Phase stattgefunden hat.

Tabelle 1: ***Institutionelle Veränderungen im Politikfeld der Rentenpolitik in den vier Phasen***

Reformphase	Strukturveränderung
1. Phase 1990-1995	gering
2. Phase 1995-2002	groß
3. Phase 2002-2009	Gering
4. Phase ab 2010	groß-moderat

5. 8 Tabelle 2: Die zentralen Ergebnisse der Politikfeldanalyse im Überblick

Reformphase	Einstufung der Pfadabhängigkeit	Ausmaß der Reformen nach Hall	Involvierte bzw. reformtreibende Akteure	Theoretische Erklärungsansätze	Richtungstendenz der Reformen nach Pierson
1.Reformphase von 1990 bis 1995	Hoher Grad an Pfadabhängigkeit der Reformen	First Order Change	Regierung	Sozioökonomische Schule, Parteiendifferenztheorie	Christdemokratische / Liberale Herangehensweise
2. Reformphase von 1995-2002	Hoher Grad an Pfadabweichung	Third Order Change	Weltbank Sozialliberale Regierung	Internationale Hypothese Parteiendifferenztheorie	Liberale Herangehensweise
3. Reformphase von 2002-2009	Kaum Pfadabweichung	Second Order Change	Internationale Akteure Sozialliberale Regierung	Internationale Hypothese Parteiendifferenztheorie	Christdemokratische Herangehensweise
Vierte Reformphase ab 2010	Hoher Grad an Pfadabweichung	Third Order Change	FIDESZ Internationale Akteure	Parteiendifferenztheorie Internationale Hypothese	Sozialdemokratische Herangehensweise

6. Pensionsreformen in Ungarn: Einfluss verschiedener Akteursebenen auf die Reformen

Unter besonderer Berücksichtigung der Internationalen Hypothese und der Parteiendifferenztheorie

Ausgehend von der tabellarischen Übersicht in dem vorangegangenen Kapitel soll nun im Anschluss daran, in diesem Kapitel, auf den Einfluss unterschiedlicher Akteursebenen in Anlehnung an zwei große Theorien der Policy-Forschung (Parteiendifferenztheorie und Internationale Akteurstheorie) genauer eingegangen werden.

Vorweg ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Reformen in den einzelnen Reformphasen zu einem erheblichen Teil auch auf den sozioökonomischen Druck, vor allem durch die Transformations- und Wirtschaftskrise, zurückgeführt werden können. Die Ansätze der Sozioökonomischen Schule können aufgrund des mangelnden Platzes nicht dezidiert behandelt werden, jedoch erweist sich prinzipiell dieser Erklärungsansatz in allen Reformphasen (allerdings in unterschiedlichem Ausmaß) als anschlussfähig und plausibel. VertreterInnen der Sozioökonomischen Schule, erklären Staatstätigkeit und in weiterer Folge sozialstaatliches Handeln, mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen der BürgerInnen, sowie den sozioökonomischen Ressourcen des Staates.³¹¹ Im Rahmen dieser Theorie werden die Auswirkungen sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen fokussiert und daher erweist sich diese Schule für die ungarische Pensionspolitik als partiell anschlussfähig. Bedingt durch die Systemtransformation entstand in Ungarn ein erheblicher Druck (Schuldenabbau, Transformation des Sozialsystems, Stichwort Transformationskosten, Anschluss an den internationalen Finanzmarkt), als auch im Zuge des EU-Beitritts (Budgetkonsolidierung, Anlockung von ausländischen Investoren). Auf diesen Druck lassen sich die diversen Einschnitte, getätigten Reformen und Veränderungen im Rentensystem zu einem nicht geringen Teil rückführen. Die Finanzierungsprobleme des ungarischen Pensionssystems, die den soziodemografischen Entwicklungen der Gesellschaft und den knappen Ressourcen geschuldet waren, werden in der

³¹¹ Manfred G. Schmidt/Tobias Ostheim et. al: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007, S. 29.

Literatur ebenfalls als treibender Faktor für die getätigten Pensionsreformen identifiziert.³¹²

6.1 Supranationale Akteursebene

Der Einfluss der EU, des IWF und der Weltbank auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Agenden Ungarns, lässt sich mit der Theorie der Internationalen Hypothese explizieren, die Staatstätigkeit und die forcierte sozialpolitische Ausrichtung der Regierung von „externen, internen oder transnationalen Konstellationen oder Kräften“ determiniert bzw. beeinflusst sehen.³¹³

Wird diese Theorie explizit auf den Pensionspolitikbereich angewandt, lässt sich für die zweite Reformphase 1995 bis 2002 ein hoher Einflussgrad der externen, supranationalen Akteure, vor allem in Form des IWF und der Weltbank, nachweisen. Aber auch für die dritte und vierte Phase, wenngleich in einem wesentlich geringerem Ausmaß, kann ein Einfluss der internationalen Akteure im Rahmen der Reformen im Pensionspolitikbereich nachgewiesen werden. Die externen Akteure haben im Rahmen des pensionspolitischen Reformprozess an diversen Stellen mitgewirkt „sowohl beim agenda setting wie bei der Politikformulierung und der Reformimplementation“.³¹⁴

³¹² Siehe dazu auch Ursula Filipic: Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau, in: Kurswechsel, 3/2000; Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998.

³¹³ Manfred G. Schmidt/Tobias Ostheim et. al: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007, S. 21.

³¹⁴ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 277.

6.1.2 Einfluss der internationalen Akteure in den einzelnen Reformphasen

Im Rahmen der ersten Reformphase kann lediglich ein sehr geringer Einflussgrad durch die internationalen Akteure nachgewiesen werden. In dieser Phase nahmen die internationalen Akteure eher eine beratende Funktion ein und griffen daher nur geringfügig durch etwaige Konsultationen und technische Hilfestellungen ein.³¹⁵ In der Literatur wird das geringe Einflussausmaß darauf zurückgeführt, dass in Ungarn in den ersten Jahren der Transformation der innenpolitische Druck auf die Regierung, ein hohes Maß an sozialer Sicherung aufrechtzuerhalten, ein starkes Gegengewicht zu den „sanften Ratschlägen“ externer Akteure, bildete.³¹⁶

In der zweiten Reformphase hingegen kann ein direkter und hoher Einfluss supranationaler Akteure im Zuge der Einführung des Drei-Säulen-Modells durch die sozialliberale Regierungskoalition nachgewiesen werden. Der „zu beobachtende Paradigmenwechsel [...] mit Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren“ kann daher durchaus als ein Indiz für den hohen Einflussgrad der Weltbank fungieren.³¹⁷ Auch laut Galamb kann ein hoher Einfluss des IWF und der Weltbank diagnostiziert werden, da „ihre Kredite an ganz bestimmte *policy*-Forderungen knüpften und somit die Wirtschaftspolitik Ungarns direkt beeinflussen konnten“.³¹⁸ Die Weltbank hatte aufgrund der hohen Auslandsverschuldung Ungarns zu dieser Zeit einen wesentlichen Einfluss auf sozial- und wirtschaftspolitischer Ebene und kann daher als eine wesentliche Akteurin identifiziert werden.³¹⁹ In Anlehnung an Müller lässt sich daher schlussfolgern, dass eine hohe Verschuldung die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass internationale Finanzorganisationen, wie die Weltbank oder IWF intervenieren, also „critical indebtedness increase the likelihood of the IFIs involvement in the local pension reform arena“.³²⁰ Die Weltbank konnte daher in der

³¹⁵ Vgl. Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 277.

³¹⁶ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 277.

³¹⁷ Wenzel, Heinz-Dieter ; Treier, Volker: Die Rolle des Staates in der Systemtransformation . In: Forschungsforum (1999), Nr. 9, S. 24.

³¹⁸ Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 75.

³¹⁹ Vgl. auch Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 475.

³²⁰ Katharina Müller: Privatizing old age security: Latin America and Eastern Europe compared . Cheltenham , E. Elgar, 2003, S. 15.

zweiten Reformphase aufgrund der hohen Auslandsverschuldung Ungarns „als maßgebliche externe Akteurin fungieren [...]“.³²¹

Ursprünglich wurde die Rentenprivatisierung durch eine „transnationale Befürwortungskampagne, die ihren Ursprung bei chilenischen Beratern und multinationalen Unternehmen in Lateinamerika hatte und später von der Abteilung für soziale Sicherheit der Weltbank übernommen wurde“, auf internationaler Ebene für hoch verschuldete Länder wie Ungarn propagiert.³²² Der Einfluss der Weltbank manifestiert sich in Ungarn nachweisbar ab 1994 unter anderem auch in der Publikation der ersten ungarischen Länderstudie, mit dem Titel, „Structural Reforms for Sustainable Growth“³²³. Besonders treffend wird die ideologische Positionierung der Weltbank in Bezug auf die Ausrichtung der Pensionsreformen durch Floskel, dass: „[...] in Hungary’s present economic situation, there is much to argue for the creation of a fully funded second pillar – especially the incentives for greater savings and the dynamic effect on capital markets“,³²⁴ repräsentiert. Darüber hinaus publizierte 1994 die Weltbank die Studie *Averting the Old Age Crisis* und positionierte sich dadurch als „einer der wichtigsten Befürworter von obligatorischen kapitalgedeckten Rentensystemen in mittel- und osteuropäischen Ländern während der 1990er – und 2000er Jahre“.³²⁵ Der damalige Direktor³²⁶ der Abteilung für Soziale Sicherheit der Weltbank, Robert Holzmann, nahm im Rahmen der Kampagne für die Rentenprivatisierung eine bedeutende Schlüsselrolle ein und gilt als vehementer Verfechter des liberal orientierten Modells.³²⁷ Holzmann vertrat die Meinung, dass durch die Einführung eines kapitalgedeckten Rentensystems „alle auf der Gewinnerseite sind“. ³²⁸

³²¹ Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 472.

³²² Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 72.

³²³ Siehe dazu World Bank: Hungary : structural reforms for sustainable growth World Bank, Washington, D.C., 1995.

³²⁴ World Bank: Hungary : structural reforms for sustainable growth World Bank, Washington, D.C., 1995, S. 40.

³²⁵ Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 72.

³²⁶ Aktueller Direktor der Abteilung für Soziale Sicherheit der Weltbank ist Arup Banerji.

³²⁷ Vgl. dazu auch Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 78.

³²⁸ Katharina Müller: Die Politische Ökonomie der Rentenreformen in Osteuropa, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 54(2001), H. 2-3, S. 74.

Der von der Weltbank forcierte Politikansatz der Rentenprivatisierung schien als ein Allheilmittel für das verschuldete Rentensystem zu gelten: „Die Bürger sollten gezwungen werden, auf steuerbegünstigten Konten für ihre Rente zu sparen, sodass der Umfang der staatlich garantierten Rente verringert werden konnte. Anstatt sich auf den Staat zu verlassen, sollen die Bürger durch Investitionen auf den Finanzmärkten höhere Erträge erwirtschaften oder auf andere Einkommensquellen bauen.“³²⁹

Ab 1995 kam es schließlich, ausgehend von einer vorangegangenen Anfrage des Finanzministeriums, zu einer direkten Involvierung der Weltbank in den pensionspolitischen Reformprozess 1995.³³⁰ Roberto Rocha ein Weltbankexperte und das Weltbank Büro Budapest, setzten für das Finanzministerium ein Expertenteam mit internationalen PensionsexpertInnen zusammen und konnten so einen direkten Einfluss in den Reformprozess nehmen und sich daher aktiv an dem Reformprozess beteiligen.³³¹

Aufgrund dieser Fakten ist daher evident, dass die Weltbank in der prälegislativen Gesetzgebungsphase einen enormen Einfluss hatte.

Für die dritte Reformphase kann ebenfalls ein evidenter, wenngleich deutlich geringerer Einflussgrad der internationalen Akteure, vor allem des IWF und der Weltbank, nachgewiesen werden. 2006 lag das ungarische Haushaltsdefizit mit 9,3% weit über den EU-Vorgaben von 3%.³³² Durch die prekäre Finanzsituation des Landes verlor dieses an Ansehen und Attraktivität an den internationalen Finanzmärkten, sowie für ausländische Investoren. Dieser Status Quo führte schließlich zu ernststen Problemen bei der Kreditfinanzierung und daher musste Ungarn Kredite von IWF, Weltbank und EU annehmen. Vor allem der IWF und die Weltbank knüpften jedoch ihre Kredite an konkrete Forderungen bezüglich der Reformierung des Wirtschafts- und Sozialsystems, daher kann für diese Reformphase ein relativ hoher Einflussgrad nachgewiesen werden.

³²⁹ Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 74.

³³⁰ Vgl. dazu auch Ferge, Zsuzsa: The Politics of the Hungarian Pension Reform, in: Müller/Ryll/Wagener (Eck), Transformation of Social Security, S. 239f.

³³¹ Vgl. Simone Grimmeisen: Path Dependence and Path Departure: Analysing the first decade of post-communist pension policy in Hungary, Poland and the Czech Republic: 2003, S. 13.

³³² Vgl. dazu auch Wirtschaftskammer: Öffentliches Defizit, 2011, <http://wko.at/statistik/eu/europa-defizit.pdf>, Stand: 2.4.2012.

Im Rahmen der vierten Phase lässt sich ein Einfluss der EU und des IWF im Kontext der getätigten Pensionsreformen nachweisen, wenngleich auch vergleichsweise geringer, als in der zweiten und dritten Reformphase.

Die EU stellte in dieser Reformphase, anders als in den vorangegangenen Phasen, wenn auch in einem äußerst geringen Ausmaß, einen nachweisbaren Reformakteur dar.

Als wesentlicher Grund für die rasche Umsetzung der Pensionsreform der FIDESZ Regierung wird innerhalb der Literatur auch die Ablehnung der Forderung der FIDESZ nach spezieller Berücksichtigung und Anerkennung der Pensionsreformkosten, im Kontext der Krise, durch die EU genannt.³³³ Gleichzeitig gab die EU im Zuge der Wirtschaftskrise, spezielle Konvergenzziele vor und erhöhte damit den Druck auf Ungarn in Bezug auf die Reformierung des bestehenden Pensionssystems drastisch. Wenngleich die EU der aktuellen Renationalisierung des Pensionsfonds durchaus skeptisch gegenüber steht.³³⁴

Der IWF gewährte Ungarn im Kontext der Wirtschaftskrise einen Kredit und daher bestand zwischen der Orban Regierung und dem internationalen Kreditgeber auch ein Austausch über die geplante Pensionsreform. Anders als in der zweiten Reformphase, positionierte sich der IWF allerdings nicht mehr als vehementer Verfechter eines privatfinanzierten Pensionsmodells, sondern adaptierte seine pro Privatisierungsstrategie hin zu einer „contextualised and flexible strategy“³³⁵ und stimmte letztlich den aktuellen Reformen im ungarischen Pensionssystem zu.³³⁶

³³³ Simon, Z. and Rozlal, M. (2010): EU Says Pension Accounting Change Sought by Poland, Hungary 'not Possible', Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/news/2010-10-22/eu-says-pension-accounting-change-sought-by-poland-hungary-not-possible.html>, Stand: 3.4.2012.

³³⁴ Vgl. dazu auch Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011. http://espanet2011.files.wordpress.com/2011/08/st15a_angelaki_natali_op.pdf, Stand: 23.3.2012

³³⁵ Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011, S. 18. http://espanet2011.files.wordpress.com/2011/08/st15a_angelaki_natali_op.pdf, Stand: 23.3.2012

³³⁶ Vgl. dazu ebd. und vgl. dazu auch Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review 64/3, 2011, S. 79.

6.2 Nationale Akteursebene in den vier Phasen

Aufgrund des sozioökonomischen Drucks kann für die erste Reformphase lediglich ein geringes Ausmaß an Einfluss der nationalen Akteure identifiziert werden. Die Reformzurückhaltung der Akteure in der ersten Phase resultierte primär darin, dass „die Sozialreformen gleichzeitig mit vielen anderen Transformationsaufgaben durchgeführt werden“ mussten.³³⁷ In der ersten Reformphase amtierte die erste demokratisch gewählte Regierung nach der Transformation, die national-konservative Regierung Antalls, die anfänglich durchaus weitreichende Reformen geplant hätte (Grundsatzbeschluss 1991 über die Einführung eines dreigliedrigen Pensionssystems und über die stufenweise Anhebung des Pensionseintrittsalters für Frauen von 55 auf 60 Jahren), die jedoch im Rahmen ihrer Amtszeit von den Plänen mitunter auch aus wahltaktischen Gründen abrückte und schließlich nur graduelle Reformen vornahm, welche die Leistungsebene des Pensionssystems nicht veränderten und auch keine Veränderungen auf institutioneller Ebene bewirkten. Darüber hinaus kann die geringe Reformtätigkeit der Antall Regierung in der ersten Phase auch auf die Transformationskrise, die Ungarn Anfang der 1990iger Jahre erfasste, zurückgeführt werden.³³⁸

Ein höherer Einflussgrad nationaler Akteure kann hingegen in der zweiten Reformphase nachgewiesen werden. Dieser Befund deckt sich auch mit jenem von Galamb, wenn sie schreibt, dass „ideologische Präferenzen [...] vornehmlich an den Reformen der zweiten Generation ersichtlich“ werden und „politische Entscheidungen [...] dadurch einen erweiterten Spielraum“ erhalten.³³⁹

Im Zuge der zweiten Reformphase wurde durch die sozialliberale Koalition unter Gyula Horn die Einführung eines weitreichenden Reformkonzeptes umgesetzt und erstmals ein dreigliedriges Rentensystem initiiert. Die Sozialisten positionierten sich als Befürworter des kapitalgedeckten Dreisäulen-Modells und orientierten sich dabei stark an dem Modell der Weltbank. Die Regierung Horns forcierte einen restriktiven Sparkurs und realisierte neben der Umwandlung des Pensionssystems auch zahlreiche Einschnitte im Sozialsystem. Unter anderem wurde ein massiver Sozial-

³³⁷ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 278.

³³⁸ Franzen, Wolfgang et. al: Osteuropa zwischen Euphorie, Enttäuschung und Realität: Daten zur Systemtransformation 1990 - 2003 für eine nachhaltige Entwicklung; Frankfurt/Main, Campus-Verl. , 2005, S. 26.

³³⁹ Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 82.

und Stellenabbau im öffentlichen Sektor durchgesetzt. Das Haushaltsdefizit betrug 1994 noch 8,1% und konnte durch den Sparkurs der sozialliberalen Regierung binnen 2 Jahre auf unter 1,9% gesenkt werden.³⁴⁰ Gleichzeitig muss in dieser Phase auch dem Einfluss der Gewerkschaften und der Selbstverwaltung des ungarischen Pensionsfonds Rechnung getragen werden. Beide Akteure versuchten durch alternative Reformvorschläge in den Politikformulierungsprozess aktiv einzugreifen und schließlich kann die Teilprivatisierung auch als Kompromiss zwischen den Vorschlägen des Finanzministeriums und den beiden anderen Akteuren erachtet werden. Zu einem ähnlichen Befund gelangt auch Götting, wenn sie schreibt, dass „[d]er Aufbau von Selbstverwaltungsstrukturen [...] in Ungarn seit 1993 die Formulierung der Rentenpolitik erschwert und den Gewerkschaften die Möglichkeit gegeben“ hat, „sich effektiv für den Erhalt des Bestehenden einzusetzen“.³⁴¹

Die Regierung wurde schließlich wegen ihrem liberal orientierten Politikansatzes im Rahmen der Parlamentswahlen 1998 mit einer signifikanten Mehrheit abgewählt.³⁴² Wahlsieger wurde indes die FIDESZ und bildete eine neue Regierung. Auch nach dem Wahlkampf positionierte sich diese im Zuge ihrer Amtszeit vehement gegen das kapitalgedeckte Drei-Säulen-Modell und versuchte durch diverse Maßnahmen und Beschlüsse die privaten Rentenfonds unattraktiver zu machen, indem z.B. staatliche Garantien für die Höhe späterer Renten rückgängig gemacht wurden und eine Verlängerung beschlossen wurde, in die Erste Säule zurückzuwechseln

Für die zweite Reformphase lässt sich durch die partielle Rentenprivatisierung, welche die MSZP forcierte, sowie anhand der Abschwächung der weitreichenden Reformen durch die FIDESZ ab 1998, ein hoher und signifikanter Einflussgrad der nationalen Akteure nachweisen.

Für die dritte Reformphase kann hingegen kein bedeutender Einfluss der nationalen Akteure festgestellt werden. In dieser Phase muss vielmehr dem Einfluss der internationalen Akteure und der Finanzierungsprobleme des Pensionssystems Rechnung getragen werden.

³⁴⁰ Vgl. Franzen, Wolfgang et. al (Hrg.): Osteuropa zwischen Euphorie, Enttäuschung und Realität: Daten zur Systemtransformation 1990 - 2003 für eine nachhaltige Entwicklung; Frankfurt/Main, Campus-Verl. , 2005, S. 58.

³⁴¹ Ulrike Götting: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998, S. 279.

³⁴² Vgl. dazu auch Franzen, Wolfgang et. al : Osteuropa zwischen Euphorie, Enttäuschung und Realität: Daten zur Systemtransformation 1990 - 2003 für eine nachhaltige Entwicklung; Frankfurt/Main, Campus-Verl. , 2005, S. 27f.

Im Rahmen der letzten Phase kann wiederum ein evidenter Einfluss der nationalen Akteure nachgewiesen werden. Im Zuge der Wirtschaftskrise beschloss die FIDESZ unter Berufung auf die Wiederherstellung der finanziellen Tragfähigkeit des Haushaltsbudgets eine quasi Rückverstaatlichung der zweiten privatfinanzierten Säule. Trotz heftiger internationaler Kritik, vor allem durch die EU und die Möglichkeit der Forcierung anderer Reformansätze (Heraufsetzung der Pensionsbeiträge, Kürzung der staatlichen Pensionssäule etc.) entschied sich die FIDESZ für die Umsetzung einer weitreichenden Pensionsreform, welche die privatfinanzierten bzw. liberalen Komponenten der vorangegangenen Reformen im Zuge der zweiten Phase signifikant schwächte und das solidarische Prinzip des umlagefinanzierten Systems der 1990iger Jahre erneut gestärkt wurde. Die FIDESZ hielt an der Ablehnung des liberal orientierten Pensionssystems der zweiten Phase fest und kann schließlich auch als Hauptakteur bei der Beseitigung des dreigliedrigen Pensionssystems im Zuge der vierten Reformphase identifiziert werden.

6.2.1. Die Rolle der MSZP und FIDESZ im Kontext der Pensionsreformen– klassische Links- und Rechtsparteien?

Die Weiterentwicklung sozialpolitischer Einrichtungen ist in einem demokratischen Rechtsstaat auch parteipolitisch geprägt. Zentral dabei ist laut Ausführungen der Parteiendifferenztheorie die Zusammensetzung der Regierung: Dieser Theorie zufolge wird die Staatstätigkeit von der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung bestimmt.³⁴³

Der Theorie folgend sorgen Linksregierungen in der Regierungsfunktion für einen überdurchschnittlichen Anstieg an Sozialausgaben und Rechtsregierungen hingegen für Kürzungen im Sozialbereich bzw. für eine Stagnation bei Sozialausgaben. Diese klassische Links-Rechts Gliederung ist jedoch für die beiden Großparteien in Ungarn nur bedingt anwendbar.

Dieringer kommt bezüglich der Positionen der ungarischen Links- und Rechtspartei zu einem ähnlichen Fazit. Eine Kongruenz zu westeuropäischen Parteiensystemen existiere laut dem Autor „nur auf der gesellschaftlichen Achse zwischen

³⁴³ Vgl. Manfred G. Schmidt: Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen, 2001, S. 13.

kosmopolitischer und nationaler Orientierung“. In wirtschaftlichen Belangen zeigt sich hingegen „eine Rechte, die staatsallokativ, sowie eine Linke die marktallokativ positioniert ist“. ³⁴⁴

Angewandt auf das ungarische Pensionssystem erhält Dieringers Analyse durchaus an Plausibilität.

In der Literatur werden die untypischen Positionierungen der beiden ungarischen Großparteien in Bezug auf Wirtschafts- und Sozialpolitik vor allem darauf zurückgeführt, dass die dominante Konfliktlinie nicht anhand der ökonomischen Dimension ausgebildet wurde, sondern sich vielmehr entlang der Clevage Kommunismus-Antikommunismus, entfaltete. ³⁴⁵ Andere Autoren (Ehrke 2006; Dieringer 2009; Cerami 2008, Bauer 2010) gelangen zu einem ähnlichen Fazit bezüglich wirtschafts- und sozialpolitischer Positionen der beiden ungarischen Großparteien. Cerami stellt in seiner Analyse der sozialpolitischen Reformen in Ungarn fest, dass „the left/right divide{...} not a determinant factor for party preferences towards neo-liberal or social democratic reforms“ war. ³⁴⁶

Die FIDESZ forcierte vor allem ab 2006 durchaus eine linksorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Sozialisten hingegen rechtfertigten ihre sozialen Einschnitte z.B. im Rahmen des Bokros-Pakets nicht mit dem prekären wirtschaftlichen Status Quo, sondern mit der angeblichen „Notwendigkeit das ungarische Volk für den modernen Kapitalismus zu erziehen“. ³⁴⁷

Die Theorie der Parteiendifferenz kann für den Pensionspolitikbereich in Ungarn vor allem im Rahmen der zweiten Phase (Einführung des kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells durch die Sozialisten) und der vierten Phase (Rückverstaatlichung des privaten Rentenversicherungsfonds durch die FIDESZ unter Orbán) plausible Erklärungsansätze liefern. Wird diese Theorie auf das sozialpolitische Feld der ungarischen Pensionspolitik angewandt, wird evident, dass sich die ungarischen Parteien bezüglich der Ausgestaltung des Pensionssystems nicht exakt entlang der klassischen Achse von Links- und Rechtsparteien positionieren, sondern durchaus untypische Politikansätze (Liberalisierung des Pensionssystems durch Sozialisten

³⁴⁴ Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen, 2009 S. 9f.

³⁴⁵ Vgl. Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009.

³⁴⁶ Alfio, Cerami. The Politics of Social Security Reforms in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in Bruno Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press: Amsterdam, 2010, S. 245.

³⁴⁷ Michael Ehrke: Ungarische Unruhen. Ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Politikanalyse, 2006. 4 S.

1998 und Rückverstaatlichungsmaßnahmen der Konservativen 2010) forcierten. Auch Kornelia Galamb kommt im Rahmen ihrer umfassenden Analyse der Wirtschaftspolitik der beiden ungarischen Parteien zu einem ähnlichen Schluss, wenn sie schreibt, dass ein „verrutschtes Links-Rechts-Bild“ in Ungarn existieren würde.³⁴⁸ Eine Variation der Staatstätigkeit aufgrund der politischen Färbung der Regierung ist sowohl in der zweiten, als auch in der vierten Reformphase in evidenter Form gegeben, jedoch positionierten sich die MSZP und die FIDESZ seit Mitte der 1990iger Jahre paradoxer Weise umgekehrt, hinsichtlich der forcierten Reformansätze im Pensionspolitikfeld.

So verfolgten die Sozialisten im Zuge ihrer Regierungsbeteiligung 1995 einen liberalen Reformkurs für das Pensionssystem und setzten im Rahmen der zweiten Reformphase zumindest eine teilweise Privatisierung des Pensionssystems durch. Es ist somit evident, dass „the [...] socialist government introduced [...] a series of neo-liberal reforms in social policy“.³⁴⁹

In der Literatur wird dieses Paradox auch darauf zurückgeführt, dass die linke Regierung „einem besonders starken externen Druck ausgesetzt“ war, vor allem durch die Weltbank, „sich auf marktwirtschaftliche Reformen einzulassen“.³⁵⁰ Das Phänomen, das auch als „unlikely administration“³⁵¹ betitelt wird, wie es sich unter anderem bei der Einführung des kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells durch die ungarischen Sozialisten zeigt, wird in der Literatur auch als „Nixon-in-China syndrom“³⁵² bezeichnet. Galamb schreibt in diesem Zusammenhang, dass die MSZP zwar durchaus auf rhetorischer Ebene „traditionell linke Werte“ vertreten würde, jedoch dazu tendiert, „sich in den volkswirtschaftlichen Mainstream einzuordnen, der von IWF [...] und der Weltbank“ befürwortet wird.³⁵³ Müller hingegen sieht in den

³⁴⁸ Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 136.

³⁴⁹ Zsuzsa Ferge: Social policy regimes and social structure. Hypotheses about the prospects of social policy in central-eastern Europe, in: Zs. Ferge and J.E.Kolberg (Hg.), 1992, S. 210.

³⁵⁰ Katharina Müller: Die Politische Ökonomie der Rentenprivatisierung. Erfahrungen aus Mittel- und Südosteuropa, in: Andrej Stuchlik (Hg.): Rentenreform in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 104.

³⁵¹ Vgl. dazu auch Fiona Ross, "Beyond Left and Right": The New Partisan Politics of Welfare, in: Governance. An International Journal of Policy and Administration, 13 (2000) 2, S. 155-183.

³⁵² Vgl. dazu Cukierman, A. & Tommasi, M: When does it take a Nixon to go to China?, Discussion Paper 1997-91, Tilburg University, Center for Economic Research, 1997.

³⁵³ Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 79.

liberal angelegten Reformansätzen der Sozialisten die Intention ihr internationales Ansehen nach dem Kommunismus wieder zu rehabilitieren.³⁵⁴

Besonders deutlich wird die sozialpolitische Position der Sozialisten durch folgendes Zitat des MSZP-Abgeordneten György Podolák untermauert:

„Es hat sich diese sonderbare Situation eingependelt, dass wir, die Sozialisten, die wir eigentlich auf der linken Seite stehen und diejenige Politik verwirklichen wollen wie beispielsweise Tony Blair, im Vergleich zu der ungarischen rechten Seite, die ja links ist, als rechts gelten. [...] Wir versuchen also die Rolle des Staates zu verkleinern, die Menschen selbstverantwortlicher, unternehmerischer und „unabhängiger“ zu machen“.³⁵⁵

In der Literatur wird das untypische Verhalten der Sozialisten darauf zurückgeführt, dass „since reformed communists often tend to accept essentials of liberal market reform and convert themselves into ‚center-left‘ new social democratic parties“, die liberalorientierten Reformen durchaus auch ideologisch vertreten.³⁵⁶ Die MSZP veränderte ihre traditionell linken sozialpolitischen Positionen nochmals verstärkt in Richtung neoliberale Positionen, unter dem Ministerpräsidenten Gyurcsány. Die MSZP entwickelte sich unter Gyurcsány seit etwa Anfang der 1990iger Jahre nach dem Vorbild der britischen Labour Party.³⁵⁷

Bei den wirtschaftspolitischen Positionen der FIDESZ kann hingegen ein umgekehrter Entwicklungsverlauf identifiziert werden. Die FIDESZ hat im Laufe der 1990iger Jahre ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Positionen stark verändert. Noch bis etwa Mitte der 1990iger Jahre, verfolgten sie einen, dezidiert die Gewerkschaft schwächenden, politischen Ansatz. Mit Ende der 1990iger Jahre kam es zu einem programmatischen Bruch: Die FIDESZ wandelte sich zu einer Partei, die Privatisierungen und Liberalisierungen durchaus skeptisch gegenüber steht.³⁵⁸ Auch

³⁵⁴ Vgl. Müller, Katharina Müller: Die Politische Ökonomie der Rentenprivatisierung. Erfahrungen aus Mittel- und Südosteuropa, in: Andrej Stuchlik (Hg.): Rentenreform in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

³⁵⁵ Podolák, György. Interview am 06.01.2007 in Budapest. Zitiert in 1997 zitiert in Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 79.

³⁵⁶ Bojan Todosijevic: The Structure of Political Attitudes in Hungary and Serbia, East European Politics and Societies, Volume 22 Number 4 November 2008, Sage Publications, S. 882.

³⁵⁷ Körösi, András/Fodor, Gábor G./Dieringer, Jürgen (2010): Das politische System Ungarns. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen System Osteuropas. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 394.

³⁵⁸ Vgl. Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen, 2009 S. 78f und Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 280f.

Tamas Bauer kommt zu einem ähnlichen Schluss, indem er meint, dass die FIDESZ im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik „keine rechte, sondern eher eine linkspopulistische Partei“ sei.³⁵⁹ So ist vor allem ab 2006 ein evidenter Linksschwenk festzustellen und die Hauptaufgabe des Staates wird nicht mehr als Garant für die Herstellung der adäquaten Rahmenbedingungen erachtet, sondern dieser „müsse aktive und gezielt durch protektionistische Vergünstigungen und Förderungen in den Wirtschaftsprozess eingreifen“.³⁶⁰ Tamas Bauer gelangt in seiner Analyse der ungarischen Parteienlandschaft zu einem ähnlichen Fazit, indem er schreibt, dass sich die FIDESZ „konsequent gegen Privatisierungen sowie gegen marktorientierte Reformen“ positionierte.³⁶¹

Die FIDESZ hielt ab ihrer zweiten Regierungszeit 1998 an den solidarischen Prinzipien des umlagefinanzierten Pensionssystems fest und machte einige der von den Sozialisten getätigten liberalen Reformen (Erhöhung der Beiträge zur privaten Rentenvorsorge) im Pensionssystem rückgängig (Senkung der Beiträge zur privaten Rentenvorsorge) und stärkte dadurch zumindest graduell, erneut die umverteilenden Elemente, des auf solidarischen Prinzipien basierenden umlagefinanzierten Systems.³⁶² Damit verfolgte die konservative Regierung meines Erachtens durchaus die Intention der partiellen Rehabilitierung des aus der Zeit des Staatssozialismus stammenden Prinzips der universalen Berechtigung im Bereich der Renten und stärkte sogleich die umlagefinanzierten Elemente des Pensionssystems. Es wird somit offenkundig, dass „zwischen den beiden politischen Kräften [...] kein Konsens über die Richtung der Reformen“ bestand.³⁶³ Die FIDESZ forciert durchaus eine >>linke<< Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Sozialisten hingegen rechtfertigten ihre sozialen Einschnitte z.B. im Rahmen des Bokros-Pakets nicht mit dem prekären wirtschaftlichen Status Quo, sondern mit der angeblichen „Notwendigkeit das ungarische Volk für den modernen Kapitalismus zu erziehen“.³⁶⁴

³⁵⁹ Tamas. Peter Bauer.: Wahlerdrutsch in Ungarn, in: Europäische Rundschau : Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, 38/2010, S. 20.

³⁶⁰ Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 82.

³⁶¹ Tamas Peter Bauer.: Wahlerdrutsch in Ungarn, in: Europäische Rundschau : Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, 38/2010, S. 20.

³⁶² Vgl. dazu auch Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther, Hg., Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 2004, S. 128.

³⁶³ Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther, Hg., Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 2004, S. 128.

³⁶⁴ Michael Ehrke: Ungarische Unruhen. Ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?, Bonn,

Unter Berücksichtigung der paradoxen sozial- und wirtschaftspolitischen Positionierung der beiden ungarischen Großparteien können die getätigten Reformen im Bereich der Pensionspolitik sowohl in der zweiten, als auch in der vierten Reformphase zumindest partiell anhand der Theorie der Parteiendifferenz expliziert werden. In Phase 2 führten die Sozialisten ein mehrgliedriges Rentensystem ein, dass sich sehr stark an die von der Weltbank favorisierten Konzepte anlehnte und die Umverteilungselemente des Pensionssystems durch die Einführung der zweiten verpflichtenden kapitalgedeckten Säule reduzierte. Im Gegensatz dazu schwächten die Konservativen im Rahmen ihrer Regierungszeit ab 1998 bis 2002 die zuvor getätigten liberalen Reformen ab und „verankerten die Solidaritätsprinzipien und die universalen Berechtigungen erneut“. ³⁶⁵

Andere Autoren (Ehrke 2006, Dieringer 2009, Cerami 2008) gelangen zu einem ähnlichen Fazit in Bezug auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Positionen der beiden ungarischen Großparteien.³⁶⁶ Cerami stellt in seiner Analyse der sozialpolitischen Reformen in Ungarn fest, dass „the left/right divide {...} not a determinant factor for party preferences towards neo-liberal or social democratic reforms“war.³⁶⁷

Anhand der vorangegangenen Analyse der vier identifizierten Reformphasen im Rentensystem konnte das in der Literatur beschriebene „Paradoxon, dass die wirtschaftspolitischen Positionen der beiden großen Parteien vom klassischen Links-Rechts-Schema abweicht“, durchaus bestätigt werden.³⁶⁸

Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Politikanalyse, 2006, 4 S.

³⁶⁵ Béla, Tomka: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble Hartmut; Schmid Günther, Hg., Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 2004, S. 128.

³⁶⁶ Vgl. dazu auch Michael Ehrke: Ungarische Unruhen. Ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Politikanalyse, 2006 und Cerami, Alfio: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.

³⁶⁷ Cerami, Alfio: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, S. 245.

³⁶⁸ Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009, S. 74.

7. CONCLUSIO

Im Zuge der vorliegenden Masterarbeit konnte durch die spezifische Eingrenzung der Fragestellung und die Untersuchung der vier Pensionsreformphasen nachgewiesen werden, dass sich in Ungarn die Alterssicherungspolitik binnen des untersuchten Zeitraums seit der Transformation 1989 bis 2010 einem evidenten paradigmatischen Wandel unterzogen hatte von einer (engen) Rentenversicherungspolitik hin zu einer umfassenden Alterssicherungspolitik und dies in einem jener Politikbereiche, der für pfadabhängige Entwicklungen prädestiniert ist und in einem Land, dem aufgrund der starken Polarisierung zwischen der FIDESZ und der MSZP und der damit fehlenden eindeutigen Machtkonzentration per se, Reformblockaden zugeschrieben werden könnten. Dennoch wurden einige Reformen in dem Politikfeld mit jeweils unterschiedlichen liberalen, sozialdemokratischen und konservativen Vorzeichen, forciert. Für eine liberale Reformstrategie steht vor allem die Einführung des kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells in der zweiten Reformphase, wohingegen die Renationalisierung der zweiten Säule durch die FIDESZ 2010, im Zuge der vierten Reformphase, sich ansatzweise durch die Renationalisierung einer sozialdemokratischen Herangehensweise verschrieb.

Im Hinblick auf den ungarischen Fall, erscheint es interessant, dass es ausgerechnet der Pensionspolitikbereich war, in dem im Rahmen der zweiten Reformphase der Eigenverantwortung durch die Einführung von privaten Pensionsversicherungselementen mehr Raum gegeben wurde, und es die Sozialisten waren, die von dem umlagefinanzierten Pensionssystem, dem Erbe des Staatssozialismus, abrückten. Die FIDESZ hingegen nimmt im Pensionspolitikbereich ab der zweiten Reformphase eine Blockadehaltung ein und schwächt im Rahmen ihrer zweiten Amtszeit 1998 einige liberale Elemente ab und beschließt schließlich in der vierten Reformphase im Kontext der Wirtschaftskrise die Demontage der verpflichtenden zweiten privaten Rentensäule.

Im Rahmen der Politikfeldanalyse des ungarischen Rentensystems auf Basis der vier Reformphasen konnte daher eine aus „westeuropäischer“ Perspektive interessante Eigenart der ungarischen Parteienlandschaft, die auch in der Literatur beschrieben wird, empirisch nachgewiesen werden: In den letzten Jahren schien die konservative FIDESZ Partei eher „linke“ Pensionsreformen z.B. durch die Renationalisierung der zweiten Säule im Zuge der vierten Reformphase forcieren, wohingegen die

sozialistische MSZP die Einführung des kapitalgedeckten Drei-Säulen-Modells im Zuge der zweiten Reformphase beschloss und stark mit der Weltbank kooperierte.

Eine mögliche Erklärung für dieses parteipolitische Paradox ist das Entstehen von Konfliktlinien zwischen den Parteien, die in Westeuropa unüblich sind. Eine dieser Konfliktlinien wäre die Gegenüberstellung der Menschen in Gewinner und Verlierer der Transformation, überlagert von anderen Konfliktlinien, z.B. in Bezug auf nationale Symbole und Ereignisse.³⁶⁹ Darüber hinaus kam es ab Anfang der 1990er Jahre innerhalb der Sozialisten zu Flügelkämpfen, im Rahmen derer sich der rechte Parteiflügel, der sich programmatisch stark an der New Labour orientierte, durchsetzen konnte, gegenüber dem linken Parteiflügel.

Ausgehend von der vorliegenden Masterarbeit könnten die Ergebnisse in weiterführenden Forschungsarbeiten, in einen länderübergreifenden Kontext gesetzt werden, indem Alterssicherungssysteme anderer, ehemaliger staatssozialistischer Länder in einer Untersuchung berücksichtigt werden um etwaige Parallelen und Differenzen zu Ungarn proklamieren zu können. Daran anschließend kann der Frage nachgegangen werden, ob sich ein für mittel- und osteuropäische Staaten typisches Wohlfahrtsstaatsmodell entwickeln könnte.

³⁶⁹ vgl. dazu auch Bos, Ellen/Segert, Dieter: Osteuropa als Trendsetter? Parteiensysteme in repräsentativen Demokratien unter mehrfachem Druck. In: Dies. (Hg.): Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts. Verlag Barbara Budrich, Opladen/Farmington Hills, 2008. S. 323-336.

8. Literaturverzeichnis

Monographien

Baum-Ceisyg et.al.: Wohlfahrtsstaaten in Mittel-und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008.

Borchert, Jens: Die Konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates: Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt am Main u.a.: Campus, 1995.

Boller, Eberhard: Aufbau von Altersversorgungssystemen im Transformationsprozess der Reformstaaten Polen, Ungarn und Tschechien, Mainz Forschungsinstitut. für Wirtschaftspolitik, 1997.

Cook, J. Linda : Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe. Ithaca; London, Cornell University Press, 2007

Dalos, György; Lessing, Erich: Budapest 1956: Die ungarische Revolution, München, Verlag C.H. Beck, 2006.

Dieringer, Jürgen: Das politische System der Republik Ungarn:Entstehung - Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009.

Eurostat: Eurostat Jahrbuch 2003. Der statistische Wegweiser durch Europa. Daten aus den Jahren 1991–2001, Luxemburg, 2003.

Franzen, Wolfgang et. al: Osteuropa zwischen Euphorie, Enttäuschung und Realität: Daten zur Systemtransformation 1990 - 2003 für eine nachhaltige Entwicklung; Frankfurt/Main, Campus-Verl. , 2005.

Gál, Robert et. al: Study on the social protection systems in the 13 applicant countries. Hungary country study, in: GVG (Hg.): Social protection in the candidate countries, Berlin: AKA, 2003.

Galamb, Cornelia Anna: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009.

Götting, Ulrike: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen, 1998.

Inglot, Tomasz: Welfare States in East Central Europe. 1919-2004; Cambridge, Cambridge Press, 2008.

Müller, Katharina:Privatizing old age security: Latin America and Eastern Europe compared. Cheltenham , E. Elgar, 2003.

Kipke, Rüdiger:Das politische System Ungarns:eine Einführung, Wiesbaden, VS. Verlag für Sozialwissenschaften , 2005.

Maltby, T.: Women and Pensions in Britain and Hungary: A Cross-national and Comparative Case Study of Social Dependency. Aldershot, Avebury, 1994.

Mayhew, David R. Congress: The electoral connection, New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

Palacios, Robert and Rocha, Roberto: The Hungarian Pension System in Transition typescript Washington D.C., World Bank, to appear in Bokros and Dethier(Hg.),1997.

Pierson, Paul: The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press, 2001.

Pierson, Paul: Dismantling the Welfare State?, Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment, Cambridge. Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.; New York: Campus, 1999.

Schmid, Günther: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a.M./New York, Campus Verlag, 2002.

Schmidt-Schweizer, Andreas: Politische Geschichte Ungarns von 1985 bis 2002: von der liberalisierten Einparteienherrschaft zur Demokratie in der Konsolidierungsphase. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2007.

Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2007

Tufte, Edward: Political Control of the Economy. Princeton NJ: Princeton University Press, 1978.

World Bank: Hungary : *structural reforms for sustainable growth* World Bank, Washington, D.C., 1995.

World Bank: The State in a Changing World. World Development Report, Washington D.C, 1997.

Wurster, Stefan: Zukunftsvorsorge in Deutschland: eine vergleichende Untersuchung der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- und Energiepolitik; Baden-Baden, Nomos Verlag, 2010.

Sammelbände

Antal, K., Réti, J. y Toldi, M.: Loss of Value and Distortions in the Hungarian Pension System, in: Ehrlich and Révész (Hg.) Human Resources and Social Stability during Transition in Hungary. San Francisco, International Center for Growth, 1995, S. 184- S. 192.

Augusztinovics, Mária et al. 2002: The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform. In: Fultz, Elaine (ed.): Pension Reform in Central and Eastern Europe - Volume 1: Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. Budapest. International Labour Office, S. 25-93.

Bos, Ellen: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung, Opladen, Leske & Budrich, S. 81-110.

Busch, Klaus: die europäischen Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, in: Andrea Gawrich et. al (Hg.): Sozialer Staat – soziale Gesellschaft?. Stand und Perspektiven deutscher und europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit; Verlag Barbara Budrich, 2008, S. 253-281.

Cerami, Alfio: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, in B. Palier (Hg.), A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, S. 233-250.

Czúcz, Ottó; Pintér, Mária.: Transformation of Old-Age Security in Hungary. In Winfried Schmähl and Sabine Horstmann (Hg.), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, MA., 2002, S. 277-304.

Czúcz, Ottó: Landesbericht Republik Ungarn. In: Baron von Maydell und Nußberger (Hrsg.). Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin, 2000, S. 122-137.

Ferge, Zsuzsa: The Politics of the Hungarian Pension Reform, in: Müller/Ryll/Wagener (Eck), Transformation of Social Security, 1999, S. 231-246.

Ferge, Zsuzsa: Social policy regimes and social structure. Hypotheses about the prospects of social policy in central-eastern Europe, in Zs. Ferge and J.E. Kolberg (Hg.), Social Policy in a Changing Europe, CO: Campus and Westview, 1992, S. 195-222.

ILO: Central and Eastern European Team; Fultz E.; Ruck M., (Hg.): Reforming Workers Protections: Disability Pensions in Transformation; Budapest, 2002.

Körösi, András; Fodor, Gábor; Dieringer, Jürgen: Das politische System Ungarns; in Wolfgang Ismayr (Hg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Leske+Budrich, Opladen, 2004, S. 323-372.

Leibfried, Stefan, Pierson, Paul: Social Policy, in: Wallace, H., Wallace, W. (Hrsg.), Policy Making in the European Union, Oxford University Press, Oxford, 2000, S. 267-292.

Pierson, Paul: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in: Pierson, Paul (Hg.): The New Politics of the Welfare State. Oxford, 2001, S. 410-456.

Rézmovits, Adám: The Hungarian old age pension reform. Processes, relevant problems, future tasks; in: Andrej Stuchlik (Hg.): Rentenreformen in Mittel- und Osteuropa. Impulse und Politikleitbilder für die Europäische Union, VS Verlag, Wiesbaden, 2010, S. 127-144.

Schmid, Günther and Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann: International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation, Aldershot: Edward Elgar (in press), 1996.

Stanislawa, Golinowska; Maciej Zukowski: Transformation of old-age security in Poland, in: Schmähl, Winfried und Sabine Horstmann (Hg.): Transformation of Pension systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, S. 185-221.

Tálos, Emmerich; Wörster, Karl: Soziale Sicherung in Österreich. in: Emmerich Tálos: Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich. Wien: Böhlau, 1998 S. 209-288.

Tausz, Katalin: Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid. Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 311-331.

Tomka, Béla: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa und das europäische Sozialmodell. 1945-1990, in: Kälble, Hartmut; Schmid Günther (Hg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 2004, S. 107-139.

Welzel, C.: Systemwechsel in der Globalen Systemkonkurrenz; Eine evolutionstheoretische Erklärungsversuch, in: Merkel, W. (Hg.): Systemwechsel, Opladen 1994, S. 47-80.

Wasner, Barbara: Wirtschaftspolitik "schlägt" Sozialpolitik. Die Rentenreformen in den Staaten Mitteleuropas; in: Evers, Adalbert / Heinze, Rolf G. (Hg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden (VS Verlag), 2008, S. 99-114.

Zohlnhöfer, Reimut: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS, 2008, S. 157-174.

Journals/Zeitschriften

Bauer, Tamás Peter.: Wahlerdrusch in Ungarn, in: Europäische Rundschau : Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, Wien, 38/2010, S. 17-24.

BjörnHacker: Sozialpolitik in Mittelosteuropa: Unterschiedliche Reformstrategien mit liberalem Hintergrundrauschen, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 03/2009, S. 36-49.

Brusis, Martin: Systemwechsel und institutionelle Umgestaltung: Die Reform der ungarischen Sozialversicherung. Südosteuropa 41.Jg. H.9/1992, S. 528-545.

Cameron, R. David: "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis." American Political Science Review 72, 1978, S. 1243–1261.

Cerami, Alfio: Social policy in Central and Eastern Europe: the emergence of a new European welfare regime, in: Czech Sociological Review, 69/3, 2006, S. 595-598.

Dieringer, Jürgen: Ungarn in der Nachbeitrittskrise. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 29-30/2009, S. 6-11.

Ferge, Zsuzsa: The Hungarian pension reform – the way forward?, in: Kurswechsel, 3/2000, S. 56-64.

Filipic, Ursula: Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau, in: Kurswechsel, 3/2000, S. 44-55.

Fultz Elaine; Markus Ruck: Pension Reform in Central and Eastern Europe.Emerging Issues and Patterns, in: International Labour Review, 140, 1/2001, S. 19-43.

Hall, Peter A: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics 25 (3), 1993, S. 239-255.

Hibbs, Douglas A.: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review 71(4), 1977, S. 1467-1487.

Hicks, Alexander M./Swank, Duane H.: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960–1982, in: American Political Science Review 86, 1992, S. 658–674.

Mitchell A. Orenstein: Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? International Social Security Review Vol. 64/3, 2011, S. 65-80.

Müller, Katharina: Pension Reform in the East European Accession Countries, European Journal of Social Security, 5/1, 2003, S. 7-37.

Müller, Katharina: Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, (28) Heft 112, 3/1998, S. 459-483.

Pál-Kovács, Ilona: Ungarn Eine erste Bilanz des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses, in: Zeitschrift Ostmitteleuropa Heft 3/97, S. 181-187.

Peler, Gedeon: Hungary Sociat Policy in Transition. East European Politicsand Societies, 9 (3),1995, S. 433-450.

Pierson, Paul: The new politics of the welfare state., in: World Politics, Jg.48, H.2, 1996, S. 143-179.

Ross, Fiona: "Beyond Left and Right": The New Partisan Politics of Welfare, in: Governance. An International Journal of Policy and Administration, 13 (2000) 2, S. 155-183.

Segert, Dieter: Sozialer Wandel in Osteuropa nach 1989 und staatssozialistisches Erbe, in: Berliner Debatte Initial, 20 Jg., 4/2009, S. 120-135.

Todosijevic, Bojan: The Structure of Political Attitudes in Hungary and Serbia, East European Politics and Societies, Volume 22 Number 4, November 2008, Sage Publications, S. 879-900.

Weaver, K.: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy, 6 (4), 1986, S. 371-398.

Wenzel, Heinz-Dieter ; Treier, Volker: Die Rolle des Staates in der Systemtransformation . In: Forschungsforum ,1999, Nr. 9, S. 53-67.

Discussion Papers

Chlon-Dominiczak, Agnieszka: The Polish Pension Reform of 1999. In Pension Reform in Central and Eastern Europe, Vol. 1: Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland, edited by Elaine Fultz. Budapest, International Labour Office, 2002.

Cukierman, A. & Tommasi, M: When does it take a Nixon to go to China?, Discussion Paper 1997-91, Tilburg University, Center for Economic Research, 1997.

Ehrke, Michael: Ungarische Unruhen. Ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Politikanalyse, 2006.

Fultz, Elaine: Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization. Budapest: International Labour Organization, 2002.

Gál, Robert: Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-Term Care Hungary. Analytical support on the socio-economic impact of social protection reforms in the EU Member States, 2009.

Generalverwaltung der Ungarischen Rentenversicherung: Informationen zu den wesentlichen zu den wesentlichen Versorgungsregelungen und dem Organisationssystem der Rentenversicherung in Ungar, E-Print Magyarország Rt, Budapest, 2008.

Grimmeisen, Simone: Path Dependence and Path Departure: Analysing the first decade of post-communist pension policy in Hungary, Poland and the Czech Republic, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Bremen, 01/2004.

IMF: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability, World Economic Outlook. Focus on Fiscal Policy, May, 1998.

Nelson, Joan M.: The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland. Collegium Budapest Discussion Paper 52. Budapest, Collegium Budapest, 1998.

Palacios, Robert & Rocha, Roberto: The Hungarian pension system in transition. Social Protection Discussion Papers 20048, The World Bank, 1998.

Rocha Roberto; Dimitri Vittas: Pension Reform in Hungary: A Preliminary Assessment, Policy Research Working Paper No. 2631, Washington, DC: World Bank, 2001.

Simonovits, András: Hungarian Pension System and its Reform, in: MTDP. 2009/8.

Internet:

Amtsblatt der Europäischen Union: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zu nationalen Reformprogramm Ungarns 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Ungarns für 2011-2015, 2011, Download unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:209:0010:0013:DE:PDF>, abgerufen am: 2.4.2012.

Bauer, Werner T.: Wahlsysteme in den Mitgliedsstaaten der EU, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung – ÖGPP, Oktober 2006, Download unter: http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/3_wahlen/wahlsysteme.pdf, abgerufen am: 12.6.2012.

Christine Lagoutte, Anne Reimat: Sustainability and transformation in European Social Policy. Stream 15: Reforms of pension system in the light of socioeconomic interdependencies, 2011, Download unter: http://espanet2011.files.wordpress.com/2011/08/st15a_angelaki_natali_op.pdf, abgerufen am: 21.3.2012

Deutsche Bank Research: Rentenreformen in den großen Beitrittsländern, Online Publikation, 2002, Download unter: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000046346.pdf, abgerufen am: 12.3.2012

Fultz, Elaine: Social security reforms in Central and Eastern Europe: How effective, equitable, and secure?, ISSA, 2002, Download unter: <http://www.issa.int/pdf/budapest02/2fultz.pdf>, abgerufen am 12.6.2012.

Hungarian Ministry of National Economy: The reform of the Hungarian pension system (A reformed reform)", Ministry for National Economy, Government of Hungary, http://www.ngm.gov.hu/data/cms2088948/The_reform_of_the_Hungarian_pension_system.pdf. abgerufen am: 20.3.2012, 2011, S. 2.

Losoncz, Miklós: Die Wirtschaftspolitik der Orbán Regierung, Friedrich Ebert Stiftung, FES Budapest, 2011, S. 4. Download unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/07759.pdf>, abgerufen am 12.6.2012.

Politischer Sonderbericht: Projektland Ungarn, Hanns Seidel Stiftung, 07/2011, S. 4; http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/111108_Ungarn_SB.pdf, abgerufen am: 22.3.2012.

Simon, Z. and Rozlal, M.: EU Says Pension Accounting Change Sought by Poland, Hungary 'not Possible', Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/news/2010-10-22/eu-says-pension-accounting-change-sought-by-poland-hungary-not-possible.html>, 2010, abgerufen am: 22.4.2012.

WKO: Öffentliches Defizit, 2011, <http://wko.at/statistik/eu/europa-defizit.pdf>, abgerufen am: 2.4.2012

Interview

Podolák, György. Interview am 06.01.2007 in Budapest. Zitiert in 1997. Interview geführt von Anna Cornelia Galamb: Parteien in Ungarn. Analyse der Wirtschaftspolitik Fidesz-MPSZ und der MSZP nach dem Links-Rechts-Schema, VDM Verlag, 2009.

9. Anhang

Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Entwicklung der ungarischen Rentenpolitik seit der Transformation.

Es wird der Frage nachgegangen, entlang welcher wesentlichen Reformpfade sich das ungarische Pensionssystem, ausgehend von der Transformation 1989 bis 2010 entwickelt hat.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde der untersuchte Zeitraum in vier Phasen unterteilt und unter Berücksichtigung zweier Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung (Internationale Hypothese und Parteiindifferenztheorie) analysiert. Die spezifische Fragestellung wird auf Grundlage des Einbezugs aktueller Fachliteratur und Primärquellen diskutiert.

Im Ergebnis wird deutlich, dass sich das ungarische Pensionssystem seit 1989 in den einzelnen Reformphasen vielseitig verändert hat und die Parteiendifferenztheorie, als auch die internationale Hypothese zur Erklärung der Akteursebenen plausible Erklärungsansätze liefern können.

Weiters konnte das in der Literatur beschriebene Parteienparadox, dass sich die FIDESZ und die Sozialisten nicht eindeutig, entsprechend ihres jeweiligen politischen Lagers positionieren, für den Pensionspolitikbereich bestätigt werden.

CURRICULUM VITAE

■ Persönliche Daten

Name: Caroline Krischek

Geburtstag: 16.07.1986

Familienstand: ledig

■ Schulbildung

1992 – 1996 Besuch der Volksschule Scheibbs

1996 – 2001 Besuch der Sporthauptschule Scheibbs

2001-2006 Besuch der Handelsakademie Ybbs
Matura mit Gutem Gesamterfolg (1,7) absolviert

■ Ausbildung

2006 – 2010 Studium der Politikwissenschaft Bachelor
Seit Februar 2010 Bachelor (1,6)

seit März 2010 Master Politikwissenschaft
Abschluss im Oktober 2012

Ab Okt. 2012 – Juni 2014 SOQUA Lehrgang (Postgradualer Lehrgang)

■ Praktika und Berufserfahrung

2007-2010	Studienvertretung Politikwissenschaft
2009	Zweimonatiges Praktikum als Online Reporterin bei Ambuzzador Marketing GmbH
2009	Einmonatiges Praktikum Bibliothek Scheibbs
2009-2010	Achtmonatiges Praktikum bei Greenpeace im Bereich Kampagnen- und Pressearbeit von Sept. 2009 bis April 2010
2009-2011	Freie Mitarbeiterin bei DER STANDARD im Bereich Abomarketing und Verkauf von Oktober 2009 bis Juni 2011
2010	Fünfmonatiges Praktikum bei FORBA als Research Assistent von Februar 2010 bis Juni 2010
2010-2011	Ab Juni 2010 bis Juni 2011 Freie Projektmitarbeiterin bei FORBA
2011	Seit April 2011 Freie Projektmitarbeiterin bei 3s Unternehmensberatung
2011-2012	Von September 2011 bis Juli 2012 Studienassistentin für Politikwissenschaften von Prof. Uwe Flick im Bereich Qualitative Methoden