

März 2020

# Länderbericht

Länderbüro Estland



## Rentenreform in Estland – wer trägt die Kosten?

---

### Größere Freiheit auf Kosten der zukünftigen Generationen ?

*Nele Hartwig, Elisabeth Bauer*

2002 hat Estland die Einführung seines 3-Säulen Rentensystems abgeschlossen. Dieses System wird von der Weltbank als bestes Mittel zur finanziellen Absicherung im Alter, bei zeitgleicher Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums empfohlen. Am 29.1.2020 wurde vom estnischen Parlament mit 56 Dafür- und 45 Gegenstimmen ein Gesetz zur Reform von ebendiesem Rentensystem beschlossen. Dabei hatte die komplette Regierungskoalition für die Reform gestimmt und die Opposition geschlossen dagegen. Es herrscht eine emotionale Debatte um diese Reform, die auch im Ausland Aufmerksamkeit erregt hat. Rentensysteme machen einen großen Anteil der Staatsausgaben aus und spielen somit eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, gerade über einen längeren Zeitraum hinweg.

### Reform des Rentensystems setzt an zweiter Säule an

Das bisherige estnische 3-Säulen Rentensystem ist wie folgt aufgebaut: Die erste Säule steht für den staatlichen Part, welcher dem Generationenvertrag in Deutschland ähnelt. Die zweite Säule besteht aus der kapitalgedeckten Pflichtrente. Dabei werden jeweils 2% des Einkommens einer Person in einen Rentenfonds eingezahlt. Ein Betrag in der Höhe von 4% dieses Einkommens werden vom Staat, aus Steuergeldern finanziert, noch oben rauf gelegt. Die Rentenfonds werden von privaten Pensionskassen gemanagt. Man hat die Wahl zwischen 4 großen Banken und Risikostufen: aggressiv, progressiv, ausgeglichen und konservativ. Die Einzahlungen in die zweite Säule sind für junge Leute verpflichtend. Die dritte Säule stellt die private freiwillige Vorsorge dar.

Die Reform der Regierung soll die Einzahlung in die zweite Säule – die kapitalgedeckte Pflichtrente - freiwillig machen. Ab voraussichtlich 2021 soll niemand mehr verpflichtend 2% seines Gehalts in den Fonds der zweiten Säule einzahlen müssen. Außerdem soll es möglich sein, dass bisher eingezahlte Geld aus den Fonds zu jeder Zeit abzuheben. Es ist jedoch nur möglich, den kompletten Betrag abzuheben und 20% des Geldes gehen automatisch als Steuern zurück an den Staat. Nach dem Abzug des Geldes aus dem Rentenfonds ist ein Wiedereintritt erst nach 10 Jahren wieder erlaubt. Neben dem jederzeit möglichen Austritt aus der zweiten Säule, soll es aber auch für Bürger, die bisher nicht in die zweite Säule eingezahlt haben, möglich werden, beizutreten. Von Januar bis November diesen Jahres, soll es aber auch unabhängig von der Reform, für zwischen 1970 und 1982 Geborene möglich sein, der zweiten Säule beizutreten. Dies war vorher nicht möglich.

## Regierungskoalition verspricht größere Freiheit für Bürger

Die Rentenreform war ein Teil des Koalitionsvertrags der amtierenden Regierung, der Koalition aus der Zentrumspartei, der konservativen EVP-Partei Isamaa und der rechtspopulistischen „Estnischen Konservativen Volkspartei“ (EKRE). Während des Wahlkampfes wurden Steuererleichterungen und eine Rentenreform versprochen. Mit der Abschaffung des Zwanges der Einzahlung in die zweite Säule, sollen diese Versprechen eingehalten werden. Das Argument der Regierung für die Einführung der Reform ist die größere Freiheit der Bürger bei der Verwaltung ihrer Finanzen. Die Abhängigkeit und Bevormundung durch den Staat soll gemindert werden. Es besteht die Möglichkeit, das Geld aus den Fonds zu nutzen um es selbst zu investieren und so möglicherweise die Rentabilität zu erhöhen. Wenn die zweite Säule des Rentensystems gelockert wird und die Bürger ihren Anteil aus dem Fonds abheben um zu investieren und zu konsumieren, verbessert das kurzfristig die wirtschaftliche Situation. Im Prinzip eine Konjunkturspritze, nur ohne das Geld aus den Staatskassen herausgeben zu müssen. Als die zweite Säule 2002 eingeführt wurde, gab es die Befürchtung, dass die Bürger die freiwilligen Ersparnisse durch die Einzahlung in die zweite Säule substituieren. Diese Befürchtung wäre damit aufgehoben, da jeder frei entschieden, kann wieviel Geld er für sich selbst sparen möchte.

## Unsicherheit über Stabilität der Pensionskassen

Es gibt verschiedene Kritikpunkte und Schwierigkeiten, die gegen die geplante Reform sprechen. Zu den kurzfristigen finanziellen Risiken gehören unter anderem das Risiko eines Bankenruns, welches sich durch die Möglichkeit sein Geld jederzeit aus dem Fonds herauszuholen ergibt. Wenn viele Bürger sich – zum Beispiel direkt nach der Einführung - dafür entscheiden ihr Geld abzuheben, könnte es sein, dass die Fonds einige Vermögenswerte schnell verkaufen müssen um ihre Kunden ausbezahlen zu können. Dadurch sinken die Anteilspreise und es könnte zu einem Wertverlust des Fonds kommen, sodass von zum Beispiel 10.000 Euro eines Bürgers nur noch ein kleiner Teil übrigbleibt. Mit dieser Befürchtung im Hinterkopf, werden auch Esten, die ihr Geld eigentlich im Fonds lassen wollten, dazu neigen ihr Geld ebenfalls abzuheben, um der Unsicherheit über die Stabilität der Pensionskassen entgegenzuwirken. Ein solches kollektives Geldabheben könnte die Banken destabilisieren und eine schlechte Auswirkung auf den Finanzsektor, sowie die Wirtschaft des Landes haben. Ob das tatsächlich so gravierende Auswirkungen hat ist fraglich, in 50% der Fälle sind die Beträge der einzelnen Personen nicht höher als 4.000 Euro.

## Kritiker sehen Bürde für kommende Generationen

Bereits im März letzten Jahres wurde diese Reform diskutiert. Kritiker veröffentlichten einen Brief, in dem sie vor einer großen finanziellen Bürde durch die Aufweichung des Rentensystems für kommende Generationen warnen. Unterzeichner des Briefes waren verschiedene Personen, darunter Ökonomen, Analysten oder Unternehmer aus einer Reihe von wichtigen Institutionen wie Universitäten, Banken, Gewerkschaften oder Industrieverbänden. Auch wenn sich in der kurzen Frist die Unabhängigkeit vom Staat erhöht, kann sich dies in der langen Sicht ändern. Insbesondere finanziell schlechter Gestellte haben den Anreiz das Geld direkt abzuheben, jedoch weniger Möglichkeiten dieses

Geld später wieder hereinzubekommen. Es wird befürchtet, das neue System verleite die Esten dazu weniger vorzusorgen. So könnten sie im Rentenalter komplett von den Zahlungen des Staates abhängig sein. Je mehr Bürger in diesem hohen Maße auf die erste Säule angewiesen sind, desto problematischer wird es für den Staat in Zukunft für die große Zahl an Rentnern aufzukommen. Als Reaktion darauf, könnten die Rentenbezüge gekürzt werden, was das Risiko für Altersarmut erhöht. Eine andere Möglichkeit wären weitere Steuererhöhungen, was eine große Bürde für die einkommensgenerierende Generation darstellt. Des Weiteren wäre eine Erhöhung des Renteneintrittsalters eine mögliche Folge, wobei man bedenken muss, dass sich diese natürlich nicht endlos erhöhen lässt. Das System mit mehreren Säulen wurde von der Weltbank vorgeschlagen um die Stabilität des Rentensystems durch die verschiedenen Organisationsformen und Finanzierungsarten der unterschiedlichen Säulen, zu erhöhen. Mit der Möglichkeit zu wählen ob man in die zweite Säule einzahlen möchte, gleicht sich diese Säule dem Prinzip der dritten Säule, der freiwilligen privaten Vorsorge an. Dadurch wird das 3-Säulen-System eher ein 2 1/2 – Säulen-System.

## Scharfe Kritik der Opposition

Die Opposition kritisiert die Regierung mit dem Vorwurf, sie würde versuchen, das Geld aus den Pensionskassen für eine kurzfristige, wirtschaftliche Verbesserung zu nutzen. Wenn das Gesetz verabschiedet wird, können die ersten Auszahlungen im September 2021 getätigt werden, unmittelbar vor den Kommunalwahlen. Dadurch, dass die Bürger erst nach 10 Jahren wieder in den Fonds der zweiten Säule einsteigen können spart der Staat Geld, denn in dieser Zeit wird die Subvention in der Höhe von 4% des Gehalts einer Person eingespart. Außerdem nimmt er durch die Besteuerung in der Höhe von 20% des Betrags zusätzliches Geld ein. Auf Grund der vielen Probleme, die sich dadurch insbesondere für zukünftige Generationen ergeben können, ist fraglich, ob dieses Geld an der richtigen Stelle gespart wird. Kaja Kallas, die Vorsitzende der Estnischen Reformpartei beschreibt das Gesetz als eines der schlechtesten Gesetze, welches je durch das Parlament gekommen ist. Es untergrabe das nationale Rentensystem. Außerdem kritisiert Sie den drastischen Meinungsumschwung des Ministerpräsidenten Jüri Ratas. 2018 sprach er sich für die große Relevanz der zweiten Säule für das estnische Rentensystem aus, heute ist er ein großer Befürworter der Abschaffung von ebendiesem. Diese Kursänderung erklärt er mit der Überarbeitung der Reform, die neue Reform sei verbessert und stelle unter diesen Bedingungen kein Problem mehr da. Die Sozialdemokratische Partei Estlands mahnt in einem Brief an die Präsidentin Kersti Kaljulaid die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes an. Es könnte soziale Grundrechte, das Grundrecht auf Gleichheit und das Recht auf Eigentum verletzen.

## Streitigkeiten über eine mögliche Verletzung der estnischen Verfassung

Die Präsidentin, die sich selbst als liberal-konservativ beschreibt, stimmte dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zu. Sie ließ am Freitag, den 7.2.2020, ihre Entscheidung das Gesetz an Parlament zurückgehenzulassen verlauten und unterzeichnete somit nicht. Sie verwies auf

eine Verletzung der Absätze 10, 12, 14, 28, 31 und 32 der Verfassung. Das Gesetz verstärke die Ungleichbehandlung, da Bürger, die nicht in der Gewerkschaft sind, keine Sozialsteuer erhalten. Außerdem verstoße die vorzeitige Kündigung eines Lebensrentenvertrags gegen die Geschäftsfreiheit der Versicherungsunternehmen. Die Nutzung von angesammeltem Vermögen für andere Zwecke als den Ruhestand sei gegen die Verfassung sowie das Sozialsteuergesetz.

Urmars Reimsalu, der estnische Außenminister, hat in einer Rede vor dem Parlament die Entscheidung der Präsidentin das Gesetz nicht zu unterzeichnen, als verfassungswidrig bezeichnet. Der Inhalt der Entscheidung der Präsidentin an sich verstoße gegen das Grundprinzip von Estlands Verfassung als auf Freiheit aufbauender Staat. Außerdem nannte er im Gegenzug die Artikel 10, 14, 32 und 41, gegen die die Präsidenten mit den Begründungen für ihre Entscheidung der Nichtannahme verstößt. Als Gegenargumente führt der Außenminister an, dass das Eigentumsrecht der Menschen mindestens so wichtig ist, wie die unternehmerische Freiheit. Für die Sicherheit der Versicherungsunternehmen seien die nötigen Stabilisatoren durch das Gesetz geschaffen worden und auch das heutige Gesetz behandle große Gruppen ungleich, zum Beispiel jene, die nicht Teil der zweiten Säule sein dürfen.

Die Debatte über die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes und insbesondere die Einbringung des Begriffs der Freiheit im Kontext von staatlichen Eingriffen in die Finanzen der Bürger ist eine sehr allgemeine und politisch philosophische Diskussion, die schon immer sehr unterschiedliche Ansichten aufeinanderprallen lassen hat. Aus diesem Grund führen beide die Artikel 10 und 14 als Argumentation für ihre Seite auf. Ihre Blickwinkel auf die Sachlage sind völlig unterschiedlich.

Das Gesetz wurde nun von der Finanzkommission sowie von der Verfassungskommission auf die Anschuldigungen hin überprüft. Von beiden Kommissionen wurden keine solchen Fehler entdeckt. Am 25.02. wurde beschlossen das Gesetz wieder dem Parlament zu übergeben. Den Worten des Vorsitzenden des Finanzausschusses nach werden vor der Abstimmung sprachliche und technische Präzisierungen vorgenommen. Dabei weist er ausdrücklich darauf hin, dass Diese nicht als Änderung des Gesetzes aufzufassen sind. Bei der Abstimmung am Dienstag den 11.03, wurde mit 52 Dafür und 43 Gegenstimmen erneut für das Gesetz gestimmt. Helir-Valdor Seeder, der Vorsitzende der Isamaa Partei, begrüßte das Abstimmungsergebnis als Zeichen der Einigkeit innerhalb der Koalition. Das Gesetz wird Frau Kaljulaid nun ein weiteres Mal und unverändert vorgelegt. Diese kann jetzt entscheiden, ob sie das Gesetz annehmen oder erneut ablehnen will. Im Falle einer Ablehnung wird das Gesetz kein weiteres Mal an das Parlament geschickt, sondern dem Oberstem Gerichtshof vorgelegt, der eine Entscheidung über eine mögliche Verletzung der Verfassung treffen wird.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Elisabeth Bauer  
Leiterin des Auslandsbüros für die Baltischen Staaten  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[elisabeth.bauer@kas.de](mailto:elisabeth.bauer@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)