

# Heike Imhof-Rudolph

## Rentenversicherung in Singapur

### *Der Central Provident Fund*

#### 1. Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Sicherheit

Im Reigen der asiatischen Länder wird Singapur als Erfolgsgeschichte gehandelt. Geographisch gesehen ist der Stadtstaat mit einer Bevölkerung von drei Millionen auf einer Fläche von 624 qkm eines der kleinsten Länder. Mit einem durchschnittlichen Wachstum von 9 Prozent, einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als S\$ 31.000 und einer stabilen Preisentwicklung zählt die Weltbank Singapur allerdings zu den einkommensstarken Ländern dieser Welt.<sup>1</sup> Die Auswirkungen der asiatischen Finanzkrise von 1998 brachten den seit 1986 ungebrochenen wirtschaftlichen Aufschwung zum Stoppen. Das Wirtschaftswachstum fiel 1998 auf ca. 1,3 Prozent, und die Arbeitslosenrate stieg innerhalb eines Jahres auf 4,5 Prozent (ca. 62.800 Personen).<sup>2</sup> Die Immobilienpreise fielen um ein Fünftel, der Leitzinssatz erhöhte sich auf 7 Prozent. Die Inlandsnachfrage ging zurück, und auch der Zustrom von Touristen aus den Nachbarländern ins Einkaufsmekka Singapur verringerte sich spürbar. Ob damit eine längere Phase strukturellen Umbruchs, wirtschaftlicher Stagnation und gesellschaftlicher Orientierungslosigkeit eingeleitet wurde, wie sie etwa Japan seit Beginn der 90er Jahre durchlebt, ist offen. Vorerst scheinen die Anstrengungen des Stadtstaates, sich der Herausforderung durch Reformen zu erwehren, erfolgreich zu sein. Für 1999 werden bereits wieder Zuwachsraten um die 6 Prozent vorausgesagt.<sup>3</sup> Allerdings ist der Stadtstaat als regionales Handels-, Dienstleistungs- und Managementzentrum hochgradig von den Entwicklungen im südostasiatischen Umfeld abhängig. Die Folgen der asiatischen Finanzkrise, von denen Nachbarländer wie Malaysia, Indonesien und Thailand weitaus stärker betroffen sind, werden Singapur auch längerfristig zu schaffen machen.

---

<sup>1</sup> Quelle: OECD Main Economic Indicators.

<sup>2</sup> Vgl. Asian Survey, Vol XXXIX, Nr. 1, Jan/Febr 1999; Far Eastern Economic Review, 4. März 1999, S. 46.

<sup>3</sup> Schätzung nach Goldman & Sachs, Far Eastern Economic Review, lfd.

## 2. Die Geschichte des Central Provident Fund

Als sich die 1959 frisch gewählte Regierung von Premierminister Lee Kuan Yew anschickte, den Stadtstaat aus einer katastrophalen Wirtschaftslage herauszuführen und innenpolitisch zu stabilisieren, hatte sie nicht die Umverteilung der vorhandenen Mittel, sondern Wohlstand durch wirtschaftliches Wachstum im Sinn. Das Zitat von Goh Keng Swee, dem Ökonomen und Mitglied der politischen Führungsgarde der „ersten Stunde“, macht diese Einstellung deutlich: „*The government's priority is the accumulation of wealth through economic growth rather than a more equal distribution of existing wealth and a proliferation of state welfare services.*“<sup>4</sup> In Umkehrung des Mottos von Sun Yat Sen, dem Gründer der chinesischen Republik: „nicht Regierung durch das Volk, sondern Regierung für das Volk“, könnte man den sozialpolitischen Ansatz des neuen Staates Singapur nach dem Leitsatz interpretieren: „nicht Wohlfahrt für das Volk, sondern Wohlfahrt durch das Volk“.

Die technokratische Führungselite Singapurs unter der Ägide von Lee Kuan Yew hat - obwohl fast ausnahmslos auf westlichen Universitäten ausgebildet - beim Aufbau des Stadtstaates nicht blind einzelne reale oder vermeintliche westliche Erfolgsmodelle kopiert. Das Paradigma von der Importsubstitution zur exportinduzierten Wirtschaftsentwicklung orientierte sich zwar durchaus an den im Westen dominierenden Modernisierungskonzepten der 60er und 70er Jahre. Demgegenüber basierte das System sozialer Sicherung von Beginn an auf einem originären Ansatz, der sich prinzipiell von den etablierten europäischen, amerikanischen oder japanischen Vorbildern unterschied. Dies bedeutet aber nicht, daß hier etwa „östliche“ Vorstellungen den Vorzug gegenüber „westlichen“ Ideen erhalten hätten. Zwar gehört die paternalistisch geprägte soziale Sicherungsfunktion im Familienverband durchaus zu den gedanklichen Prämissen staatlicher Sozialversicherung. Die eigentlichen konzeptionellen Anstöße dürften jedoch am ehesten von angelsächsischen Ideen der industriellen Moderne ausgegangen sein, die allerdings weder in Großbritannien noch in den USA voll zur Geltung kamen. Die Grundidee besteht in einer faktisch individuellen Vorsorge gegenüber den Lebensrisiken in Form einer kapitalbildenden Versicherung, die allerdings vom Staat durchgesetzt und garantiert wird. Integraler Bestandteil des Systems ist der starke Anreiz zur Bildung von Wohneigentum<sup>5</sup> als einem Grundpfeiler individueller Daseinsvorsorge und sozialer Stabilität bei minimalem Einsatz öffentlicher Ressourcen.

Ausgehend vom Grundgedanken der Einführung einer reinen Altersversorgung und Arbeitsunfähigkeitsversicherung, entwickelten die Regierungstechnokraten ein

<sup>4</sup> Goh Keng Swee, zitiert in: Werner Vennewald, Singapur, Herrschaft der Professionals und Technokraten - Ohnmacht der Demokratie? Opladen 1994, S. 86.

<sup>5</sup> Da angesichts der Bodenknappheit nur der öffentlich geförderte Wohnungsbau für breite Schichten erschwinglich ist, dieser Wohnungsfonds jedoch grundsätzlich nicht zur Miete, sondern als Wohneigentumsmodell vermarktet wird, ist dieser „starke Anreiz“ faktisch ein Zwang.

umfassendes Sozialversicherungssystem, das der Bevölkerung eine ausreichende soziale Versorgung gewährleisten sollte. Angepaßt an die jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten, wurde das Sozialversicherungssystem kontinuierlich ausgebaut und erweitert. Heute umfaßt der Central Provident Fund neben der Rentenversicherung auch die Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung sowie auch die Finanzierung von Wohneigentum, die - zumindest theoretisch - jedem Bürger Singapurs zu halbwegs erschwinglichen Preisen den Erwerb von privatem Wohneigentum ermöglicht.

### 2.1 Untersuchungen zur Einführung einer Sozialversicherung

Vor Einführung des CPF hatte Singapur eine lange Tradition freiwilliger Wohlfahrtsaktivitäten, um individuellen und familiären Bedürfnissen nachzukommen. Öffentliche Institutionen sozialer Sicherung bestanden nur rudimentär. Es existierte keine Rentenversicherung (außerhalb der britischen Kolonialverwaltung). Allerdings gab es in der Stadt unter britischer Herrschaft eine kostenlose medizinische Grundversorgung. Mit der Errichtung des Sozialen Wohlfahrtsamtes 1946 beabsichtigte die britische Kolonialregierung, die damalige soziale Situation in wissenschaftlichen empirischen Forschungen zu untersuchen, um entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Angesichts der Armut und des Elends, das in Nachkriegszeiten herrschte und von dem vor allem kinderreiche Familien, Alte und Kranke betroffen waren (ein Drittel aller Sechzigjährigen lebte unterhalb des Existenzminimums), beschloß die britische Kolonialverwaltung 1951, die Einrichtung eines Altersversorgungsplanes untersuchen zu lassen. Die Armut zeigte sich vor allem in der Wohnungsnot, da sich durch die migrierende Bevölkerung die Haushaltsstrukturen zugunsten von Ein-Personen-Haushalten verändert hatten.

*Die Mc Fadzean-Studie:* 1951 wurde eine Kommission beauftragt, ein Rentensystem für Gehaltsempfänger zu ermitteln. Der sog. Mc Fadzean-Bericht von 1952 empfahl ein staatlich finanziertes Pensionsschema. Der Bericht stieß jedoch auf heftige Kritik, da er einseitig auf die Altersversorgung bezogen war und andere - ebenso dringliche - soziale Probleme vernachlässigte.

Die britische Kolonialregierung erkannte die Notwendigkeit einer Rentenkasse, entschied sich aber für die Einrichtung einer staatlich überwachten Kapitalsammelstelle, aus der die Beitragszahler ihre Rente aus Eigenmitteln plus angesparten Zinsen erhalten sollten (*Employees' Provident Fund*). Offensichtlich war den Briten daran gelegen, nicht für die Rentenzahlungen in ihren Kolonien in die Pflicht genommen zu werden, falls die Auszahlungen die Einzahlungen überschreiten sollten.

*Caine-Studie und Bocklehurst-Studie:* 1953-54 wurden vom neuen Wohlfahrtsamt zwei weitere Studien in Auftrag gegeben. Anlaß war die Feststellung, daß der CPF nicht den Bedürfnissen der Alten gerecht wird, da weder ein Risikosplitting noch irgendwelche soziale Verpflichtung gegenüber den weniger vom Glück Begünstigten vorgesehen waren. Angesichts der unverändert schlechten sozialen Si-

tuation (die Arbeitslosenquote lag bei 14 Prozent) sollten in einer aktuellen Bestandsaufnahme die Einkommensverhältnisse von Arbeiterfamilien geprüft und der inzwischen eingerichtete *Employees' Provident Fund* im Hinblick auf eine Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung untersucht werden. Trotz enger Zusammenarbeit der beauftragten Experten erschienen 1957 zwei verschiedene Berichte.

Die zwei Empfehlungen des Caine-Berichts lauteten: 1. Keine Festlegung auf einen Mindestlohn, sondern eine Vereinfachung der Anwendung gesetzlicher Maßnahmen zur Regulierung der Gehälter in bestimmten Industriezweigen. 2. Zur Deckung anfallender Sozialkosten sollte ein Versicherungsschema eingeführt werden, das zwar nicht alle Fälle abdecken, aber doch bescheidene Unterhaltszahlungen für mittellose Rentner (deren Sparvolumen aufgebracht war), bei Verwitwung, Krankheit und Arbeitslosigkeit leisten soll. Selbständige und Gelegenheitsarbeiter sollten ebenso erfaßt werden. Allerdings hätten die bestehenden Beiträge erhöht werden müssen, um kostendeckend zu arbeiten.

Bocklehurst, ein hinzugezogener Spezialist der International Labour Organization (ILO), empfahl eine breiter angelegte Sozialversicherung mit Sozialhilfe, Krankengeld, Krankenversicherung, Arbeitsunfallentschädigung sowie bezahltem Schwangerschaftsurlaub unter Einbeziehung des CPF-Schemas, freiwilligen Wohlfahrtsorganisationen, Regierungsgeldern für derartige Einrichtungen sowie Berufsgenossenschaften und andere Organisationen.

Die britische Kolonialregierung sah keine Veranlassung, diese Vorschläge in Form einer umfassenden Sozialversicherung zu realisieren. Angesichts der Tatsache, daß Singapur ohnehin bald seine Selbständigkeit erlangen würden, lag es ihr fern, sich die finanziellen Bürden eines Wohlfahrtsstaates aufzuhalsen.

## 2.2 Die Einführung des *Central Provident Fund* (CPF)

In Übereinstimmung mit dem vier Jahre zuvor von der britischen Kolonialregierung in Malaysia installierten *Employees' Provident Fund* kam es 1955 zur Errichtung des *Singapore Central Provident Fund* (CPF). Nach dem „*Save-As-You-Earn*“-Plan (SAYE) zahlte jeder abhängig Beschäftigte, der länger als drei Monate bei ein und demselben Arbeitgeber angestellt war, nach der Höhe seines Verdienstes in den Fonds ein. Arbeitgeber zahlten den gleichen Betrag ein. Ausgenommen waren Regierungsangestellte, Zeitarbeitskräfte, Schüler, Studenten und Teilzeitbeschäftigte. Mit Erreichen des 55. Lebensjahres konnten die CPF-Mitglieder solange monatliche Rentenzahlung in Anspruch nehmen, bis das verzinste Angesparte zur Neige ging.

1983 wurde das Betriebsrentenkassensystem (*The Company Welfareism through Employer's CPF Contribution Scheme* = CoWEC) entwickelt. Arbeitgeber konnten ihren Rentenbeitrag zum CPF vermindern und wahlweise in eine eigene Betriebsrentenkasse einzahlen. Allerdings interessierten sich hauptsächlich einige wenige japanische Unternehmen, deren Betriebsrentenkassensystem Bestandteil der japanischen Unternehmenskultur ist. In Singapur verbreitete sich dieses System kaum.

Loyalität gegenüber dem Unternehmen gehört nicht zum spezifischen Charakteristikum des Arbeitnehmers. Aufgrund des chronischen Arbeitskräftemangels seit den 60er Jahren war der Arbeitsplatzwechsel auf der Suche nach höheren Einkommen und besseren Karrierechancen eher an der Tagesordnung.<sup>6</sup> Seit dem 1. Januar 1999 gibt es keine neuen Einzahlungen in den CoWEC Fond mehr.

### 2.3 Die Erweiterung des CPF

Im Laufe der 1980er Jahre vollzogen sich im Gesundheitswesen Singapurs gravierende strukturelle Veränderungen. Zwar hatte es nie den staatsfürsorglichen Stand des britischen Systems erreicht. Dennoch befürchteten die Regierenden, daß durch die Erhaltung der kostenfreien gesundheitlichen Grundversorgung eine erhebliche Mehrbelastung auf den Staat zukommen würde.<sup>7</sup> 1981 verkündete Gesundheitsminister Howe Yoon Chong das Ende des „*cradle-to-grave*“-Prinzips (von der Wiege bis zum Grabe).

Um den wachsenden Ansprüchen einer prosperierenden Mittelschicht und dem Problem einer alternden Bevölkerung gerecht zu werden, war ein Investitionsschub im Gesundheitssektor erforderlich. Indem die Regierung erklärte, für medizinische Versorgung nur noch in absoluten Notfällen aufzukommen, bot sich der CPF als opportunes Instrument an, einen Teil der Kosten auf die Mitglieder zu verlagern.

Zusätzlich zum „Allgemeinen Konto“, in das der Löwenanteil der Beiträge für Renten, Immobilienkauf, CPF-Versicherung, Investitionen und Erziehung fließt und dem „Speziellen Konto“, das dem Alter und unvorhersehbaren Ausgaben vorbehalten ist, kam im April 1984 als drittes Element des CPF-Schemas das „*Medisave-Konto*“ hinzu. Von diesem Konto werden die Rechnungen für Krankenhausaufenthalte und ambulante medizinische Betreuung beglichen (vgl. graphische Darstellung des CPF-Schemas).

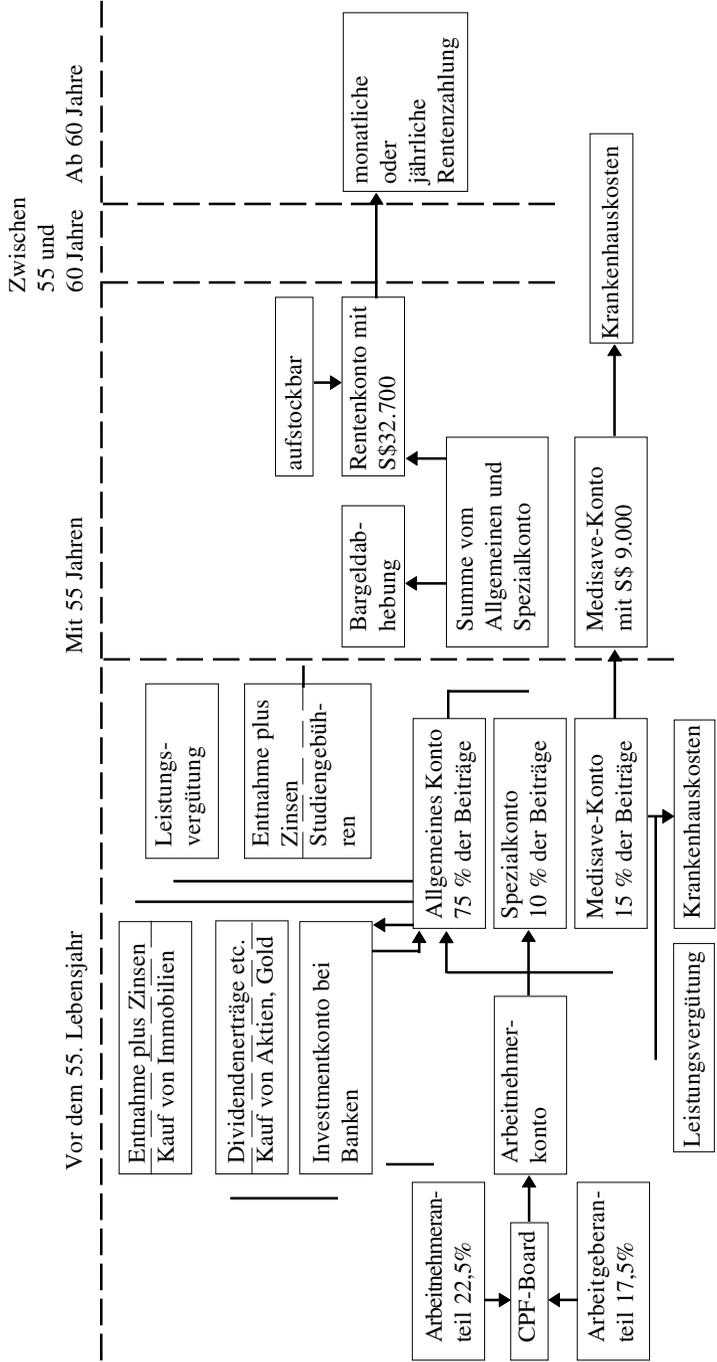
Im Laufe seines Bestehens erweiterte sich also das Tätigkeitsspektrum des CPF um den Bereich des sozialen Wohnungsbaus (1968), der Krankenversicherung (1984) sowie diverser Kapitalanlagemöglichkeiten. So dürfen die CPF-Mitglieder seit 1995 mit einem Teil ihrer Ersparnisse indirekt über - vom CPF-Board zugelassene - Investmentgesellschaften an der Börse spekulieren.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Außer dem CPF gibt es nur noch einen großen Pensionsfonds, den National University of Singapore Academic Staff Provident Fund (ASPF), der mit über 2.340 Vollbeschäftigten im akademischen Bereich nach den Gesetzmäßigkeiten des CPF arbeitet, allerdings für seine Mitglieder höhere Renditen als der CPF erwirtschaftet. Vgl. Low/Aw, 1997, S. 31.

<sup>7</sup> 1959 kam auf 2.300 Einwohner ein Arzt, Anfang der 1980er Jahre waren es 1.194 und 1993 bereits 693 Personen. Auf 3.868 Personen kam 1993 ein Zahnarzt. Vgl. Vennewald, 1994, S. 91; Facts and Pictures 1994, S. 35.

<sup>8</sup> Die Mitglieder können bis zu 80% ihrer Ersparnisse, welche die Mindestreserve von rd. 32.000 US-\$ übersteigen, in eine der zugelassenen Investmentgesellschaften einbringen.

Abbildung: Struktur des Central Provident Fund



Tab. 1: Gehaltsabhängige Aufteilung der CPF-Beiträge im privaten und öffentlichen Sektor (Stand: 1. Januar 1999)

Alter des Arbeitnehmers	Arbeitgeberbeitrag (%)	Arbeitnehmerbeitrag (%)	Summe Beitrag (%)	Allgemeines Sparkonto (%)	Spezialkonto (%)*	Krankenversicherungskonto (%)
< 35 Jahre	10	20	30	24	0	6
> 35 – 40 Jahre	10	20	30	23	0	7
> 45 – 55 Jahre	10	20	30	22	0	8
> 55 – 60 Jahre	4	12,5	16,5	8,5	0	8
> 60 – 65 Jahre**	2	7,5	9,5	1,5	0	8
> 65 Jahre**	2	5	7	0	0	7

\* Vom 1. Januar 1999 an ist die Beitragspflicht von 10% auf das Spezialkonto temporär ausgesetzt.

\*\* Laut Angaben der Regierung werden die Arbeitgeberbeiträge für die über 60jährigen ab dem 1. Januar 1999 auf 4% reduziert. Mit diesem Zeitpunkt wird gleichzeitig das Rentenalter von 60 auf 62 Jahre angehoben. Zuzüglich des Arbeitgebernachlasses von 10% wird die Beitragshöhe für Arbeitgeber auf 2% gemindert.

Die eigentliche (gesetzliche) Altersversicherung umfaßt nur 10 Prozent der Sparsumme (Spezialkonto), weitere 15 Prozent fließen in die Krankenversicherung. Der Löwenanteil von 75 Prozent fließt in das allgemeine Konto, woraus die Versicherten den Wohnungskauf bei der staatlichen Wohnungsbaugesellschaft, die Ausbildung ihrer Kinder, die Altersversorgung ihrer Eltern und die Aufstockung der eige-

---

Die Anlagevorschriften lauteten bis Ende 1996 wie folgt: Jeweils mindestens 10% in vier verschiedene Wertpapiere Singapurs (Staat, Banken); eine Obergrenze von 20% für ausländische Aktien, wobei die Investmentgesellschaften sich nur auf fünf ostasiatischen Börsenplätzen engagieren dürfen. Ab 1.1.1997 wurde die Obergrenze für ausländische Aktienengagements auf 40% verdoppelt; Anfang 1999 steigt diese Grenze auf 50%, und die Investmentgesellschaften werden sich an allen bedeutenden Börsenplätzen weltweit engagieren können. Vgl. Piazzolo, 1998, S. 17.

Tab. 2: Gehaltsabhängige Aufteilung der CPF-Beiträge für Angestellte im Öffentlichen Dienst (Stand: 1. Januar 1999)

Alter des Arbeitnehmers	Arbeitgeberbeitrag (%)	Arbeitnehmerbeitrag (%)	Summe Beitrag (%)	Allgemeines Sparkonto (%)	Spezialkonto (%)*	Krankenversicherungskonto (%)
< 35 Jahre	7,5	15	22,5	18	0	4,5
> 35 – 40 Jahre	7,5	15	22,5	17,25	0	5,25
> 45 – 55 Jahre	7,5	15	22,5	16,5	0	6
> 55 – 60 Jahre	3	9,375	12,375	6,375	0	6
> 60 – 65 Jahre	1,5	5,625	7,125	1,125	0	6
> 65 Jahre	1,5	3,75	5,25	0	10	5,25

\* Vom 1. Januar 1999 an ist die Beitragspflicht von 10% auf das Spezialkonto temporär ausgesetzt.

Quelle: <http://www.cpf.gov.sg/Online/contrira.asp>

nen Rente sowie den Kauf von Aktien u.a. Kapitalanlagemöglichkeiten bestreiten. Die jährliche Verzinsung des angesparten Kapitals beträgt 2,5 Prozent. Ab dem 1. Juli 1999 werden die Hypothekenzinsen von gegenwärtig 4,51 Prozent auf 2,6 Prozent gesenkt. Eine Revision der Zinssätze findet nicht mehr halbjährlich, sondern vierteljährlich statt.

Je nach Wirtschaftslage bedient sich die Regierung zur Durchsetzung makroökonomischer Ziele auch des Instruments der Beitragssätze für den CPF. Zur Abdeckung der verschiedenen Sparziele mußten bereits 1984 die Beitragssätze von ursprünglich 5 Prozent auf jeweils 25 Prozent für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erhöht werden. Infolge der Rezession 1985 wurde 1986 der Beitragssatz kurzfristig auf 10 Prozent für Arbeitgeber und damit auf insgesamt 35 Prozent gesenkt. Mit dieser Maßnahme sollten die Lohnnebenkosten reduziert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft verbessert werden. Zwischenzeitlich belief sich der Beitragssatz auf 40 Prozent des Nettolohnes (jeweils 20 Prozent Arbeitgeber- und

20 Prozent Arbeitnehmerbeitrag) und lag damit weltweit am höchsten. Seit Januar 1999 wurde der Arbeitgeberbeitrag für einen Zeitraum von zwei Jahren wieder auf 10 Prozent gesenkt.

Die Beitragshöhe des Arbeitgebers ist sowohl einkommens- als auch altersabhängig. Als Anreiz für Unternehmer, ältere Beschäftigte einzustellen, wurde deren Beitragssätze auf 4 (für Arbeitnehmer zwischen 55 und 60 Jahren) und 2 Prozent (für Arbeitnehmer über 60 Jahre) reduziert. Die Arbeitgeber waren durchaus daran interessiert, daß die Regierung und das CPF-Board die Administration der Altersversicherung übernahm. Ebenso waren die Angestellten nicht an eine wie beispielsweise in japanischen Großunternehmen lebenslange Firmenzugehörigkeit gebunden, um in den Genuß einer Betriebsrente zu kommen. Die Arbeitsplatzmobilität wirkte sich auf makroökonomischer Ebene sowie für den einzelnen Arbeitnehmer positiv aus.

Tab. 3: CPF-Beitragssätze für Arbeitgeber (Stand: 1. Januar 1999)

	Beschäftigungsalter			
	< 55 Jahre	> 55 – 60 Jahre	> 60 – 65 Jahre	> 65 Jahre
Gehaltshöhe	monatliche Arbeitgeber-Beiträge			
< 50 S\$	0	0	0	0
50 – 200 S\$	10 %	4 %	2 %	2 %
200 – 363 S\$	15 %	4 %	2 %	2 %
> 363 S\$	30 % bis max. 1.800 S\$	16,5 % bis max. 990 S\$	9,5 % bis max. 570 S\$	7 % bis max. 420 S\$

Quelle: <http://www.cpf.gov.sg/PUBLICATION/EMPLOYER.ASP>

Die Tatsache, daß sich die Regierung mit der Einführung einer erweiterten Krankenversicherung Zeit gelassen hat und statt dessen dem Wohnungsbau und der Eigentumsförderung mittels CPF den Vorzug gab, spiegelt das politische Kalkül der PAP wider. Mit der zügigen Realisierung der Eigentumsförderung im Rahmen des Wohnungsbauprogramms erreichte sie die Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards und kurbelte gleichzeitig die einheimische Bauwirtschaft an. Über diese deutlich sichtbaren wirtschaftlichen und sozialen Erfolge legitimierte die Regierungspartei PAP ihren Machtanspruch und festigte so ihre politische Stellung. Zugleich kalkulierte sie damit, daß verbreitetes Wohneigentum langfristig die öffentlichen Lasten sozialer Sicherheit vermindert.

### 3. Die Rentenversicherung

Angesichts der hohen Lebenserwartung (bei Frauen knapp 79 Jahre, bei Männern gut 74 Jahre) und der - staatlich propagierten - geringen Geburtenrate ist der Stadtstaat - wie andere westliche Industriestaaten und Japan auch - mit dem Problem der Überalterung seiner Gesellschaft konfrontiert.<sup>9</sup> Das Rentenalter wurde von ursprünglich 55 auf 60 Jahre angehoben und soll ab 2003 auf 67 Jahre steigen. Damit bei Eintritt ins Rentenalter kein sozialer Abstieg erfolgt, hat die Regierung materielle Anreize für Arbeitgeber geschaffen, Arbeitnehmer über das Rentenalter hinaus in den Betrieben weiterhin zu beschäftigen (vgl. Tab. 3). Seit Juli 1988 sind daher die CPF-Beiträge der Arbeitgeber für Beschäftigte über 55 Jahre gesenkt worden.

Zunächst war man davon ausgegangen, daß das Sparvolumen der älteren Bürger nicht die Versorgungsansprüche jüngerer Arbeitnehmer, wie z.B. der Erwerb einer Eigentumswohnung oder die Ausbildung der Kinder etc., abdecken muß und damit eine höhere Nettoauszahlung rechtfertigt. Mittlerweile besitzen etwa 90 Prozent aller Bewohner Singapurs Wohneigentum. Grundpfeiler der Altersversicherung soll der im Rahmen des CPF finanzierte Immobilienerwerb sein.

#### 3.1 Mindestdepot

Eine schnell alternde Bevölkerung mit steigender Lebenserwartung verlangt eine längere finanzielle Alterssicherung als bisher. Im Jahr 1987 führte die Regierung das Mindestdepot ein. Ziel war, den Beschäftigten durch effiziente Anlageformen ihrer Ersparnisse einen bescheidenen Lebensstandard im Alter zu gewährleisten um zu verhindern, daß sie nach dem Aufbrauchen des Ersparnisses der öffentlichen Hand zur Last fallen. Mit Erreichen des 55. Lebensjahres durften Beschäftigte ihr Ersparnis nur noch bis zu einem Sockelbetrag von damals 30.000 S\$ (für Verheiratete 45.000 S\$) abheben.<sup>10</sup> Dieser Mindestbetrag, der in drei- bis fünfjährigen Intervallen in bezug auf steigende Lebenshaltungskosten überprüft wird, muß auf dem Rentenkonto (Spezialkonto) deponiert werden. Mit dieser Maßnahme sollte sichergestellt werden, daß die Mindestrente von 25 Prozent des Durchschnittsverdienstes für die gesamte Pensionszeit gedeckt ist.<sup>11</sup>

Mittlerweile ist das Rentenalter auf 62 Jahre heraufgesetzt worden. Bis auf einige wenige Berufsgruppen, die bereits mit 60 Jahren in Rente gehen können, haben CPF-Mitglieder, die nach dem 1. Januar 1999 55 Jahre alt werden, frühestens mit 62

<sup>9</sup> Zwischen 1980 und 1990 erhöhte sich der prozentuale Anteil der Älteren an der Gesamtbevölkerung um 45%. Bis zu Jahr 2030 wird etwa ¼ der Bevölkerung älter als 60 Jahre sein. Ministry of Health, 1994.

<sup>10</sup> Low/Aw, 1997, S. 24.

<sup>11</sup> Seit dem 1.1.1995 wurde dieser Betrag auf S\$ 40.000 angehoben und soll jährlich um weitere S\$ 5.000 steigen, bis auf S\$ 80.000 im Jahr 2003.

Jahren einen Anspruch auf ihre monatlichen Rentenzahlungen. Auch die Mindestdepotsumme ist auf 40.000 S\$ erhöht worden. Für Verheiratete gilt das 1,5fache, vorausgesetzt sie setzen sich gegenseitig unwiderruflich als Nutznießer ein. Dieser Betrag steigt jährlich um 5.000 S\$ bis auf 80.000 S\$. Er setzt sich aus Bareinlagen und Immobilienwerten zusammen.

Es werden drei Anlageoptionen für die Mindestsumme angeboten:

- *Erstens*, der Kauf einer Lebensversicherung von einem vom CPF anerkannten Versicherer. Diese Möglichkeit bietet ein lebenslanges Einkommen, dessen Höhe sich nach der Anlagesumme bemißt.
- *Zweitens*, eine Anlage bei einer vom CPF anerkannten Bank. Bei dieser wie auch bei der dritten Option dauern die monatlichen Rentenzahlungen an, bis die Mindesteinlage aufgebraucht ist.
- *Drittens*, die Mindesteinlage bleibt auf dem CPF-Konto.

Vom CPF-Board selbst wird zur ersten Option geraten, da nur diese ein lebenslanges Einkommen garantiert.

### 3.2 Mitgliedschaft und Berechnungsgrundlagen

Seit 1994 werden bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Abfindungen bei Ausscheiden aus dem Unternehmen, Reinigungskostenzuschuß bei Uniformzwang, Reisekostenerstattung, Zahlungen der Berufsgenossenschaft bei Berufsunfällen) alle Gratifikationen und Lohnzuschüsse in die Berechnungsgrundlage einbezogen. Selbständige und freiwillige Beitragszahler erhalten keine Steuervorteile. Private Lebensversicherungen sind ebenfalls steuerpflichtig.

Während abhängig Beschäftigte automatisch CPF-Mitglieder sind, können sich Selbständige freiwillig bis zur Beitragsgrenze in Höhe von 14.400 S\$ bzw. 20 Prozent des Einkommens (Stand 1999) über den CPF versichern. Darin sind die Pflichtbeiträge für die Krankenversicherung enthalten. Bei Ableben des CPF-Mitgliedes vor Vollendung des 55. Lebensjahres geht das angesparte Vermögen in die Hände der Erben über. Behinderte und Schwerbeschädigte erhalten eine Minimalrente aus einem sehr limitierten öffentlichen Hilfsprogramm.

Für Beschäftigte im öffentlichen Dienst gab es seit jeher ein gesondertes Pensionsschema. Seit Mitte der 80er Jahre ist die Regierung bestrebt, die Zahl der pensionsberechtigten Staatsdiener drastisch zu verringern. Angestellte in den höheren Ebenen erhalten aus der Staatskasse eine im Vergleich zu den CPF-Renten geradezu üppige Pension von etwa zwei Dritteln ihrer Bezüge. Bis auf die Top-Angestellten in der Verwaltungsbehörde zahlen alle neu eingestellten Beschäftigten im öffentlichen Dienst seit April 1986 als gewöhnliche Mitglieder ihre Rentenbeiträge in den CPF ein.

### 3.3 Reichweite des CPF-Schemas

Im ersten Quartal 1999 hatte das CPF eine Mitgliederzahl von 2,8 Millionen (Beitragszahler, passive Mitglieder und Familienmitglieder). Die Zahl der Mitglieder hat zwar insgesamt zugenommen, allerdings verzeichnen Statistiken einen Rückgang der aktiven Mitglieder.<sup>12</sup> Deckungslücken sind in allen Altersgruppen erkennbar, nur ist aufgrund der unvollständig zugänglichen Datenlage nicht auszumachen, ob es sich dabei um Fremdarbeiter, Zeitarbeiter oder Selbständige handelt, die nur eingeschränkt oder gar nicht beitragspflichtig sind bzw. ihre Mitgliedschaft ruhen lassen.

Aus Tabelle 4 geht hervor, daß zwar die Zahl der Beitragszahler in diesem Zeitraum gestiegen, in Relation zu allen Arbeitskräften jedoch kontinuierlich gesunken ist. Angesichts wachsender Arbeitslosenzahlen wird sich dieses Verhältnis weiter verschieben. Das CPF-Konto bleibt auch im Falle einer vorübergehenden Arbeitslosigkeit bestehen, nur gehen keine Beiträge mehr ein. Dafür geht aus den neuesten Statistiken hervor, daß die Zahl der Entnahmen aus dem CPF-Konto ansteigt. Arbeitslose, die keinerlei familiären Rückhalt haben, sind wohl oder übel gezwungen, zur Beibehaltung ihres Lebensstandards und Finanzierung ihrer Wohnungskredite ihre Ersparnisse anzugreifen, die für die Zeit nach dem aktiven Arbeitsleben gedacht waren.

CPF-Mitglieder, deren Allgemeinkonto aufgrund der kürzlichen Arbeitgeberbeitragskürzung leer ist, dürfen bis zu monatlich 360 S\$ für die Abzahlung ihrer Immobilie vom Spezialkonto nutzen. Drei Monate, bevor auch das Spezialkonto leergeräumt ist, wird das CPF-Mitglied über die Möglichkeit informiert, einen Überbrückungskredit, den die Regierung zur Verfügung stellt, in Anspruch zu nehmen. Antragsberechtigt sind diejenigen, die ihre Immobilie vor dem 1. Januar 1999 erworben haben, unter 62 Jahre alt, nicht bankrott und von der Arbeitgeberbeitragskürzung zum CPF betroffen sind. Angesichts der seit der Finanzkrise in Asien wachsenden Arbeitslosigkeit ist es verwunderlich, daß für den Fall einer länger andauernden Beschäftigungslosigkeit keine diesbezügliche Aussage gemacht wird.

Ab dem 60. Lebensjahr erhält ein CPF-Mitglied mindestens S\$ 230, Verheiratete S\$ 345 pro Monat, bis das angesparte Kapital einschließlich Zinsen aufgebraucht ist. Da diese Summe nicht ausreicht, um die Lebenshaltungskosten zu decken, wird empfohlen, eine Lebensversicherung als zweiten Pfeiler der Altersversorgung zur Deckung der Einkommenslücke abzuschließen (siehe oben). Allerdings konnten nicht alle Rentner aufgrund der bis 1975 sehr niedrigen Beitragssätze im Laufe ihres Arbeitslebens genug Geld ansparen, um im Alter ausreichend abgesichert zu sein. Damit scheidet für einen nicht unbeträchtlichen Teil der Alten die Möglichkeit aus, eine zusätzliche Alters- und Krankenversicherung abzuschließen.

<sup>12</sup> Allein innerhalb des letzten Quartals 1998 und des ersten Quartals 1999 sank die Zahl der aktiven Beitragszahler von 99.589 auf 96.206. Vgl. CPF Statistik: <http://www.cpf.gov.sg/News/Statistics/1999-q1n.asp>, S. 1.

Tab. 4: Reichweite des CPF-Schemas zwischen 1973 und 1991

Jahr	Beitragszahler (in Tausend)	Beitragszahler in % der Mitglieder	Beitragszahler in % der abhängig Beschäftigten	Beitragszahler in % der gesamten Arbeitskräfte
1973	609,3	63,3	78,0	74,5
1974	622,5	59,8	77,5	74,5
1975	647,4	58,6	79,6	76,0
1976	677,8	57,6	80,2	76,6
1977	713,6	57,0	80,8	77,6
1978	779,4	58,1	82,9	79,9
1979	832,9	58,0	83,3	80,5
1980	863,6	56,9	81,9	79,0
1981	917,9	55,6	83,8	81,4
1982	927,5	53,8	82,7	80,6
1983	917,9	51,6	80,0	77,4
1984	943,0	50,9	80,3	78,1
1985	889,6	47,0	77,1	73,9
1986	912,0	47,2	79,4	74,2
1987	935,3	47,0	78,4	74,7
1988	963,8	46,7	77,8	75,2
1989	988,6	46,5	77,4	75,7
1990	1.021,7	46,5	68,8	67,4
1991	1.052,4	46,7	69,0	67,7

Quelle: Berechnet nach Daten des Statistischen Jahrbuches u.a., entnommen aus Asher, 1994, S. 45

Des weiteren ist nicht jeder Rentner Mitglied des CPF. Dies trifft besonders auf Frauen zu. Eine Schätzung hat bereits vor knapp zehn Jahren ergeben, daß im Jahr 2000 19 Prozent der Männer und 34 Prozent aller Frauen im Alter von 60 Jahren keine Bezüge aus dem CPF erwarten dürfen, weil sie keine Beiträge eingezahlt haben bzw. weil für sie keine Beiträge entrichtet worden sind.<sup>13</sup> Andere Berechnungen liegen sogar noch höher.

Von Zeit zu Zeit (1996, 1997, 1998 und 1999) verteilt die Regierung unter dem Schlagwort „Mitgliedsprivilegien“ Gratisüberweisungen, um extreme soziale Härten auszugleichen. In den vergangenen drei Jahren (1996-1998) wurden für diesen Zweck rund 159 Mio. S\$ ausgegeben. Zu den „Privilegierten“ zählen Rentner ohne CPF-Krankenversicherungskonto (also solche, die vor dem April 1984 in Rente gingen), Rentner über 64 Jahre, die ihre CPF-Ersparnisse bereits abgehoben haben, und Beitragszahler, die älter als 64 Jahre sind und innerhalb eines Halbjahres lediglich 20 S\$ an die Krankenversicherung gezahlt haben. Je nach Alter erhielten die Rentner zwischen 100 und 350 S\$ (zwischen 64 bis über 69 Jahren).<sup>14</sup>

Die Regierung und das CPF-Board tragen mit der Administration und dem Management des ihnen treuhänderisch anvertrauten Volksvermögens eine immense Verantwortung gegenüber der Bevölkerung. Unvorhergesehene Inflation oder verlustreiche Investmentstrategien können nachteilige Auswirkungen auf den Pensionsfonds haben, der nicht unmittelbar staatlich abgesichert ist. Hier stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang der Staat stützend eingreift für den Fall, daß der Wert des CPF-Vermögens drastisch sinkt und eine soziale Absicherung für die Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist. Nach konfuzianischem Verständnis steht der Staat an der Spitze der Hierarchie und damit letztendlich auch in der Verantwortung gegenüber seinen Bürgern.

### *3.4 Veränderung der Familienstruktur*

Der Trend zur Kleinfamilie kann zu einer schwindenden Bedeutung der Familie im Alter führen. Das wirkt sich besonders drastisch aus, wenn die Last der elterlichen Versorgung beispielsweise auf einem Einzelkind ruht. Korrespondierend dazu erhöht sich die Bedeutung staatlich subventionierter Leistungen. Um diesen ursprünglich erwünschten Trend entgegenzuwirken, preisen mittlerweile Kampagnen und Werbespots der Regierung kinderreiche Familien an, unterfüttert mit kräftigen Steuererleichterungen für drei und vier Kinder. Der Staat sieht sich zunehmend in die Pflicht genommen, für die Versorgung seiner Alten aufzukommen, insbesondere dann, wenn sie mittellos und ohne familiären Anhang sind. Hier liegt ein durchgreifender Reformbedarf vor.

---

<sup>13</sup> The Straits Times, Singapur, 2.10.1988, zitiert aus Asher, 1994, S. 60.

<sup>14</sup> <http://www.cpf.gov.sg/Benefits/MemPriv.asp>, vom 19.6.1999, S. 2.

Zur Verstärkung der Familienbande dient die seit April 1987 eingeführte Praxis, daß die erwachsenen Kinder die Rentenkonto ihrer Eltern bzw. Geschwister aufstocken können. Diese Maßnahme ist von den CPF-Mitgliedern gut aufgenommen worden und mittlerweile sehr verbreitet. Damit tritt - neben dem CPF-Pensionsschema und der Lebensversicherung - die dritte Säule der Altersversicherung in Kraft, nämlich die Verlagerung auf das informelle Alterssicherungssystem innerhalb der Familie. Ein Kind oder mehrere Kinder können das Rentenkonto der Eltern bis zu einem gewissen rechnerischen Limit aufstocken. Voraussetzung dafür ist, daß ihre eigenen CPF-Einlagen mindestens doppelt so hoch sind wie die jeweils vorgeschriebene Mindestsumme.

Diese Transferleistungen können in Monatsbeträgen oder in einer einmaligen Zahlung geleistet werden. Nutznießer der Aufstockung können dieses Geld entweder in eine Lebensversicherung investieren, es bei einer vom CPF anerkannten Bank oder beim CPF direkt auf dem Rentenkonto deponieren. Als Anreiz für das Depot im CPF-Rentenkonto (Spezialkonto) liegt dessen Verzinsung um 1,5 Prozent höher als die allgemeine CPF-Verzinsung. Sterben die Eltern oder das Elternteil, deren bzw. dessen Rentenkonto von den Kindern aufgestockt wurde, wird das Geld anteilmäßig auf das CPF-Konto der Kinder zurücküberwiesen. Welchen Stellenwert diese familiären Transferleistungen innerhalb des CPF für das monatliche Einkommen der Rentner haben, kann in Ermangelung statistischer Daten nicht nachvollzogen werden.

#### **4. Lernen von Singapur?**

Die hohen Mitgliedszahlen im CPF suggerieren große soziale Sicherheit. Allerdings ist fraglich, ob die Zuwendungen aus dem CPF und den öffentlichen Hilfsprogrammen ausreichen, Armut zu vermeiden und für ein entsprechendes Einkommen zu sorgen. Die inzwischen wachsende Arbeitslosigkeit stellt auch Singapur vor schwer zu lösende Probleme, da die Beiträge schrumpfen und die Leistungsanforderungen wachsen.

Zugleich werden die traditionellen intrafamiliären Unterstützungsstrukturen mit dem wirtschaftlichen und sozialen Wandel der modernen Gesellschaft immer brüchiger. Der Trend - weg von der Großfamilie, hin zur Kleinfamilie - wird offiziell zwar nicht propagiert, andererseits wird er staatlich sanktioniert und gefördert durch entsprechende Wohnungsbauinitiativen. Eines der vorrangigen Ziele der Regierung ist privates Wohneigentum. Darunter sind aber keine Einzel- oder Reihenhaussiedlungen zu verstehen, sondern „Bettenburgen“ im Stil der deutschen Wohnungsbauprogramme aus den 70er Jahren. Faktisch wird dadurch das Zusammenleben mehrerer Generationen unter einem Dach erschwert. Geldüberweisungen an alte bzw. hilfsbedürftige Familienmitglieder können aktuelle Nöte lindern, sind jedoch kein Ersatz für das organisch gewachsene intrafamiliäre Netz gegenseitiger Verpflichtungen und Leistungen.

Der Vielvölkerstaat Singapur egalisiert mit seinen Wohnungsbauprogrammen die spezifischen kulturellen Besonderheiten seiner Minderheiten. Traditionelle Wohnformen wie die Kampungs der malaiischen Bevölkerungsgruppe sind nahezu ausgerottet. Dort lebte ehemals die ganze Großfamilie unter einem Dach und sicherte ihre Grundversorgung im angrenzenden Garten, wo sie ihr Gemüse anbaute.

Dort war es auch möglich, als alter Mensch mit einer kleinen Rente auszukommen. Je mehr der Staat in die gesellschaftlichen Strukturen eingreift, desto formaler, institutionalisierter und auch anonymer werden die Lebensumstände. Dies trifft in besonderem Maße die Rentner.

Damit sich die Gruppe der Alten von dieser extrem leistungsorientierten und materiell eingestellten Gesellschaft nicht ausgeschlossen fühlt, wird offiziell die Bedeutung der Rentner und der traditionellen Familienstrukturen bei jedem sich bietenden Anlaß propagiert. So gibt es die jährliche „Rentnerwoche“, in der zahlreiche Aktionen für die ältere Bevölkerung stattfinden. Politiker der regierenden PAP preisen in öffentlichen Auftritten die Verdienste der Alten und schreiben ihrer Partei die sozialen Errungenschaften und den relativen Wohlstand dieser Bevölkerungsgruppe zu. Fraglich ist allerdings, ob das - von Ausländern oft als „social engineering“ und von der Regierung als „making things work“ bezeichnete - System im Schatten der Globalisierung in dieser Form Bestand haben wird. Man kann gespannt sein, was die Technokraten der Führungselite an Lösungen bereithalten, wenn Arbeitslosigkeit und soziale Schieflage in der Gesellschaft weiter zunehmen sollten.

## Literatur

- Asher, Mukul G., *Social Security in Malaysia and Singapore: Practices, Issues and Reform Directions*, Institute of Strategic and International Studies, Malaysia 1994
- Aware publication, *The Singapore Woman*, Singapore 1988
- Bentelsbacher, Carl and Keiko Minai (eds.), *Ageing in Japan and Singapore*, Japanese Studies Monograph Series No. 3, Singapore 1994
- Chee Soon Juan, *Dare to Change, An alternative vision for Singapore*, SDP, Singapore 1994
- Chew Soon Beng and Rosalind Chew, *The Singapore Worker, A Profile*, Oxford University Press, Singapore 1992
- Chin, James, *Anti-Christian Chinese chauvinists and HDB upgrades: the 1997 Singapore general election*, in: *South East Asia Research*, Vol. 5, November 1997, pp. 217-241.
- Chua Beng Huat and Eddie C.Y. Kuo, *The Making of a New Nation: Cultural Construction and National Identity in Singapore*, Department of Sociology Working Papers, No. 104, 1991
- Chuo Beng Huat, *That Imagined Space: Nostalgia for the Kampung in Singapore*, Department of Sociology Working Papers, No. 122, 1994

- Deyo, Frederic C. (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, 1987
- Far Eastern Economic Review, 14. August 1997: Health Care - Alternative Remedy, pp. 46-48
- Low, Linda and T.C. Aw, *Housing a Healthy, Educated and Wealthy Nation through the CPF*, The Institute of Policy Studies, Singapore 1997
- Ministry of Information and the Arts, Singapore, *Facts and Pictures* 1994
- Ministry of Labour, Workmen's Compensation Department, *Guide to Workmen's Compensation Act*, Fourth Edition, Singapore 1996
- Pang Eng Fong, *The Distinctive Features of Two City-States' Development: Hong Kong and Singapore*, in: Peter L. Berger and Hsin-Huang Michael Hsiao, *In Search of an East Asian Development Model*, Transaction Books, 1988
- Piazolo, Marc, *Alterssicherungssysteme in Asien*, in: *ASIEN* (Januar 1998) 66, S. 5-22
- Rodan, Garry, *The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International Capital*, London, 1990
- Rodan, Garry, *Preserving the one-party state in contemporary Singapore*, in: Kevin Hewison, Richard Robison and Garry Rodan, *Southeast Asia in the 1990s, Authoritarianism, Democracy & Capitalism*, Australia 1993
- The Workers Party, *Towards a Caring Society, Programme of the Workers Party* 1994, Singapore 1994
- Vennewald, Werner, *Singapur: Herrschaft der Professionals und Technokraten - Ohnmacht der Demokratie*, Opladen 1994