

# Transit

EUROPÄISCHE REVUE

## Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats

- Ralf Dahrendorf** Die Quadratur des Kreises
- János Kornai** Bürger und Staat
- Robert Skidelsky** Können wir uns den Wohlfahrtsstaat leisten?
- Zsuzsa Ferge** Freiheit und soziale Sicherheit
- Witold Krassowski** Highlife in Polen. Photographien
- Joschka Fischer** Solidarität und Globalismus
- J. Ladányi / I. Szelényi** Für einen Neuen Gesellschaftsvertrag
- E. Kreisky / B. Sauer** Wohlfahrtsstaat und Patriarchalismus
- Joan Tronto** *Politics of Care*: Fürsorge und Wohlfahrt
- Claus Leggewie** USA: Ein Schwein mit Flügeln ist noch kein Adler
- Dick Howard** Frankreich: Die Zukunft der Sozialpolitik
- Uwe Engfer** Der ostdeutsche Sonderweg
- Péter Esterházy** Europa: Wenn alles gut geht
- Leszek Kolakowski** Laienpredigt über christliche Werte

**Transit** wird herausgegeben am Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien und erscheint im Verlag Neue Kritik, Frankfurt am Main.

**Herausgeber:** Krzysztof Michalski (Wien/Boston).

**Redaktion:** Michaela Adelberger (Wien), Claus Leggewie (New York) und Klaus Nellen (Wien).

**Mitherausgeber** dieser Nummer: János Mátyás Kovács (Budapest/Wien).

**Redaktionskomitee:** Jan Blonski (Krakau), Peter Demetz (New Haven), Timothy Garton Ash (Oxford), Jacqueline Hénard (Berlin), Tony Judt (New York), Otto Kallscheuer (Sassari), Cornelia Klinger (Wien), János Mátyás Kovács (Budapest/Wien), Chris Niedenthal (Warschau, Photographie), Susanna Roth (Bratislava), Jacques Rupnik (Paris).

**Beirat:** Lord Dahrendorf (Oxford), François Furet (Paris), Bronislaw Gerekem (Warschau), Elemér Hankiss (Budapest), Petr Pithart (Prag), Fritz Stern (New York).

**Redaktionsanschrift:** Transit, Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Spittelauer Lände 3, A-1090 Wien, Telefon (+431) 31358-0, Fax (+431) 31358-30. E-mail: TRANSIT@IWM.UNIVIE.AC.AT

Home Page: <http://www.ping.at/iwm/transit.htm>

**Anzeigenpreisliste** wird auf Wunsch zugesandt.

**Transit** erscheint zweimal im Jahr. Jedes Heft kostet 20,00 DM. Transit kann im Abonnement zu DM 18,00 pro Heft (in BRD und Österreich portofrei) über den Verlag bezogen werden.

**Verlagsanschrift:** Verlag Neue Kritik, Kettenhofweg 53, D-60325 Frankfurt/Main, Telefon (069) 72 75 76, Fax (069) 72 65 85.

Herausgeber und Redaktion danken dem österreichischen **Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten** und dem **Magistrat der Stadt Wien – Abteilung Kultur** für die freundliche Förderung von Abonnements in Osteuropa.

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Transit: europäische Revue / hrsg. am Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien.

Frankfurt am Main: Verl. Neue Kritik

Erscheint zweimal jährlich. – Aufnahme nach 1 (1990)

ISSN 0938-2062 / ISBN 3-8015-0281-2

Transit is regularly listed in the *International Current Awareness Services*. Selected material is indexed in the International Bibliography of the Social Sciences.

© 1996 für sämtliche Texte und deren Übersetzungen Transit/IWM, für diese Ausgabe Verlag Neue Kritik Frankfurt/Main.

Textnachweise: Dahrendorfs Artikel basiert auf einem Beitrag zur Konferenz »Rethinking Social Development«, die das United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) im letzten Jahr in Kopenhagen veranstaltete; zuerst erschienen als *UNRISD Discussion Paper* 58 unter dem Titel »Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty«, Genf 1995. Kolakowski: Die ungekürzte polnische Originalfassung erschien in der *Gazeta Wyborcza* vom 20./21. Januar 1996. Kornai: siehe Fußnote 1 in seinem Beitrag.

Druck: Druckerei Dan, Ljubljana, Slowenien

Transit 12 Winter 1996

## Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats

Editorial	3
Ralf Dahrendorf Die Quadratur des Kreises Freiheit, Solidarität und Wohlstand	5
János Kornai Bürger und Staat Die Reform des Wohlfahrtssystems	29
Robert Skidelsky Können wir uns den Wohlfahrtsstaat leisten?	48
Zsuzsa Ferge Freiheit und soziale Sicherheit	62
Witold Krassowski Highlife in Polen. Photographien	81
Joschka Fischer Solidarität und Globalismus Die europäische Linke und die Zukunft des Sozialstaats	89
János Ladányi und Iván Szelényi Jenseits von Wohlfahrtsstaat und Neokonservatismus Für einen Neuen Gesellschaftsvertrag	113
Eva Kreisky und Birgit Sauer Wohlfahrtsstaat und Patriarchalismus	127
Joan Tronto <i>Politics of Care</i> : Fürsorge und Wohlfahrt	142
Claus Leggewie Ein Schwein mit Flügeln ist noch kein Adler oder: Warum gibt es keine soziale Demokratie in den Vereinigten Staaten?	154

Dick Howard Zwischen Staat und Gesellschaft Die Zukunft der Sozialpolitik in Frankreich	171
Uwe Engfer Zwischen Transformation und Einheit Enttäuschte Erwartungen auf dem ostdeutschen Sonderweg	186
Péter Esterházy Europa: Wenn alles gut geht	202
Leszek Kolakowski Laienpredigt über christliche Werte	205
Zu den Autorinnen und Autoren	214

*Janos Kornai*  
 BÜRGER UND STAAT  
 Die Reform des Wohlfahrtssystems<sup>1</sup>

Im folgenden möchte ich ein Thema behandeln, das sich nicht nur mit Blick auf mein eigenes Land Ungarn und andere Länder des Postsozialismus, sondern auch für die Länder Westeuropas förmlich aufdrängt. Ich will jedoch schon vorweg darauf hinweisen, daß die Erörterung der ungarischen Reform als anschauliches Beispiel für eine Aussage gelten kann, die von allgemeinerem Belang ist.

*Der Wert der Sicherheit: Was wird vom Staat erwartet?*

Lassen Sie mich mit einer Polemik gegen den Aufsatz »Freiheit und Sicherheit« der ungarischen Soziologin Zsuzsa Ferge beginnen, die jahrzehntelang für die Entwicklung der Wohlfahrtseinrichtungen in Ungarn gekämpft hat.<sup>2</sup> Darin stützt sie sich auf eine Meinungsumfrage, die klären sollte, welche Bedeutung die ungarische Öffentlichkeit einer Reihe von sozialen Phänomenen beimißt. Ziel der Befragung war es, die Wertpräferenzen der Bürger herauszufinden. Mit am höchsten bewertet wurden von den Ungarn, wie sich ergab, finanzielle Sicherheit, Arbeitsplatzsicherung und gesicherte medizinische Versorgung; alle drei rangieren auffallend höher als die Freiheitsrechte.

In einer anderen Meinungsumfrage wurde einer Liste von Feststellungen jeweils der bezeichnende Satz vorangestellt: »Pflicht des Staates ist es, ...«, und dann folgten die verschiedenen Aufgaben, die er erfüllen sollte. Etwa 94 bis 98% der Befragten fanden, die Hauptaufgabe des Staates bestehe in der Beschaffung von Arbeitsplätzen und der Gesundheitsversorgung.<sup>3</sup>

Mehrere andere Erhebungen haben Ähnliches zutage gefördert. Ihnen allen scheint Hobbes Pate gestanden zu haben. Wir wollen deshalb bei seinen Überlegungen ansetzen. Hobbes zufolge wird das Individuum von seinen Ängsten dazu getrieben, einen über ihm stehenden »Souverän« einzusetzen, den Staat, der ihm Sicherheit garantiert. Den staatlichen Leviathan, dieses wohlthätige und unentbehrliche Ungeheuer, nimmt der einzelne nicht nur hin, er fordert ihn.

Hobbes lieferte allerdings eine enge, scharf umrissene Definition von Sicherheit. Geschützt werden müssen sowohl das bloße Überleben als

auch das Eigentum des einzelnen, und zwar vor anderen Individuen, die ihn bestehlen oder umbringen oder die Gesellschaft in den Bürgerkrieg stürzen könnten.<sup>4</sup> In diesem Denken wird die klassische Rolle des Staates mit dem vernünftigen Eigeninteresse des Individuums begründet.

Die Definition von Sicherheit, wie sie in den oben genannten Forschungsarbeiten zum Ausdruck kommt, geht weit über diese engen Grenzen hinaus. Sicherheit schließt heute auch Schutz vor Unsicherheitsfaktoren ein wie etwa den finanziellen Belastungen durch Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter. Welche Rolle also sieht die Öffentlichkeit in dieser Sphäre tatsächlich für den Staat vor?

Die Wahrheit ist, daß in den genannten Erhebungen nie gefragt wurde, wieviel Steuern die Befragten eigentlich dafür zu zahlen bereit wären, daß der Staat solche Sicherungsaufgaben übernimmt. In der großen Mehrheit sind die Menschen sogar unfähig, die Beziehung zwischen beidem zu erkennen. Sie denken, der Staat zahlt – und Punkt. Alles übrige kümmert sie nicht. Was bei den Ungarn fast völlig fehlt, ist ein Steuerbewußtsein. Diese in den Wirtschaftswissenschaften unter dem Namen »fiskale Illusion« bekannte Überzeugung der Steuerzahler, daß weniger Steuern von ihnen erhoben werden, als es de facto der Fall ist, hat in Ungarn und anderen postsozialistischen Ländern extreme Ausmaße erreicht.<sup>5</sup>

Um den wirklichen Umfang der Steuern herauszufinden, wollen wir am Beispiel eines ungarischen Durchschnittsbeschäftigten, der nach den 1995 geltenden Gesetzen besteuert wird, ein Rechenexempel machen.<sup>6</sup> Unser Ausgangspunkt ist die gesamte Lohnsumme für einen Arbeitnehmer. Enthalten sind darin, wie wir gleich sehen werden, die diversen Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge, die Arbeitgeber wie Arbeitnehmer in die zentralen Sozialkassen einzahlen müssen. Diese wollen wir nacheinander von einem fiktiven Gesamtlohn von 100 Ft (ungarische Forint) abrechnen.

*Erster Abzug.* Pflichtbeitrag des *Arbeitgebers* zur Sozialversicherung sowie Pflichtleistungen zum Solidaritäts-, Lohnsicherungs- und Berufsbildungsfonds.

Restbetrag nach dem ersten Abzug: Ft 66,70.

*Zweiter Abzug.* Pflichtbeiträge des *Arbeitnehmers* zur Sozialversicherung und zum Solidaritätsfonds.

Restbetrag nach dem zweiten Abzug: Ft 59,00.

*Dritter Abzug.* Der *Arbeitnehmer* zahlt individuelle Lohn- bzw. Einkommenssteuern, die hier in ihrer voraussichtlichen Durchschnittshöhe berücksichtigt sind.

Restbetrag nach dem dritten Abzug: Ft 44,40.

*Vierter Abzug.* Einen Teil seines Einkommens spart der Arbeitnehmer

und gibt den Rest für Konsumgüter aus.<sup>7</sup> Bei deren Kauf wiederum fallen diverse Steuern und steuerähnliche Abgaben an den Staat an, die im Preis enthalten sind. Den Hauptanteil daran macht die Umsatz- oder Mehrwertsteuer aus, hinzu kommen Verbrauchssteuern und bei bestimmten Konsumgütern Einfuhrzölle. Von der Gesamtsumme dieser Abgaben müssen die Beträge abgezogen werden, die der Staat in Form von Zuschüssen etwa zu Medikamenten, ärztlicher Versorgung und öffentlichen Verkehrsmitteln in den Konsum fließen läßt.<sup>8</sup> Wir haben Plus und Minus gegeneinander aufgerechnet und geschätzt, wieviel Steuern man zahlen müßte, wenn man ein verfügbares Einkommen in Höhe von 44,40 Ft auf den Konsum verwenden würde.

Restbetrag nach dem vierten Abzug: Ft 38,50.

Dies also ist der Nettolohn, der nach Abzug aller anteiligen Steuern auf Einkommen und Konsum übrigbleibt. Die reale »Kaufkraft« eines Gesamtarbeitsentgelts von 100 Ft beträgt 38,50 Ft.

Dieser Steueranteil gehört zu den höchsten der Welt, vielleicht ist er sogar der höchste überhaupt. Er liegt höher als in Schweden, dem Inbegriff des Wohlfahrtsstaats, und höher als in irgendeinem anderen postsozialistischen Land.

Die öffentlichen Ausgaben lassen sich theoretisch in zwei Bereiche teilen. Der eine deckt die klassischen Aufgaben des Staates ab: Verwaltung, Militär, Polizei, Rechtswesen und Außenpolitik. Der andere ist für die »sozialen« Funktionen des Staates da. Faßt man sie im weitesten Sinne, so gehören dazu Dinge wie Bildungs- und Gesundheitswesen, Altersversorgung sowie alle möglichen Leistungen und Zuschüsse zu diversen Zwecken, sofern sie aus Staatsmitteln oder den verschiedenen Zentralkassen bestritten werden. Für unsere Zwecke wollen wir annehmen, Steuern und sonstige wie Steuern erhobene Abgaben würden zu gleichen Teilen für beide Aufgabengebiete bereitgestellt.

Und nun ein Gedankenexperiment. Wir setzen den Fall, daß die Hälfte des Steueraufkommens zur Finanzierung der klassischen Staatsaufgaben einbehalten wird, während die andere Hälfte an die Beschäftigten zurückfließt. Statt nur 38,50 Ft hätte jeder eine unmittelbare Kaufkraft von 69,25 Ft, der Einfachheit halber sagen wir von 70 Ft. Auf einen Schlag hat sich das Realeinkommen des Arbeitnehmers um etwa 80% erhöht! Dafür aber sind er und die übrigen Mitglieder der Gesellschaft nun sich selbst überlassen. Der Staat sorgt nicht mehr für sie. Jeder muß sich seine eigenen Gedanken machen. Wer wird sich um ihn und andere Bürger in Zeiten der Krankheit oder Arbeitslosigkeit, während der Kindererziehung oder im Alter kümmern? In der Staatskasse ist für derlei Zwecke nicht ein einziger Filler. Das ganze Geld befindet sich in der eigenen Tasche und der aller

übrigen Arbeitnehmer. Jetzt, da er selbst zu entscheiden hat, wofür das Geld in seiner Tasche ausgegeben werden soll, kann man ihm die entsprechenden Fragen stellen:

a. Wieviel von deinem verfügbaren Einkommen willst du verbrauchen, und wieviel willst du beiseitelegen, um für schwierige Zeiten zu sparen?

b. Schau dir die Unsicherheitsfaktoren des Lebens an: Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter und so fort. Du mußt eine Sicherheitsreserve anlegen. Wie willst du sie aufteilen?

– Wieviel willst du selbst beiseitelegen (als Bargeld, auf Bankkonten, in Wertpapieren oder anderen Formen des Sparens)?

– Wieviel willst du für die eine oder andere Versicherung ausgeben, vorausgesetzt es gibt vertrauenswürdige Gesellschaften, die eine Kranken-, Renten- oder Arbeitslosenversicherung zu gesetzlich geregelten Konditionen anbieten?<sup>9</sup>

– Wieviel Steuern sollte der Staat von dir erhalten, um solche Versicherungsaufgaben für dich zu übernehmen?

c. Wieviel willst du den Bedürftigen geben? Du hast folgende Möglichkeiten:

– Du kannst selbst entscheiden, wen du für bedürftig hältst und wem du helfen möchtest. Die Unterstützung zahlst du persönlich.

– Du suchst dir Wohlfahrtseinrichtungen aus und gibst ihnen das Geld, mit dem sie den Bedürftigen helfen.

– Das Geld für die Unterstützung der Bedürftigen zieht der Staat als Steuer ein und verwendet es entsprechend.

Die Liste der Fragen ist damit keineswegs zuende. Doch schon das Bisherige kann vielleicht deutlich machen, was zu einer steuerbewußten Erhebung gehört. Jeder von uns muß sich vorbehaltlos der Frage stellen: Wem sollte ich mein Geld anvertrauen? Dem Staat, der es mir aus der Tasche zieht, der es kraft seiner Autorität einkassiert und nach seinen Regeln verwendet?

Vor nicht langer Zeit habe ich zusammen mit mehreren Kollegen eine breit angelegte Meinungsumfrage durchgeführt. Wir wollten herausfinden, wie steuerbewußt die ungarische Gesellschaft ist und welche Präferenzen in puncto Sozialreform sie an den Tag legt, wenn man ihr die nötigen Informationen über den Zusammenhang von Steuern und Sozialleistungen zur Verfügung stellt. Ich beschränke mich hier auf eine einzige Beobachtung.<sup>10</sup>

Zu den Fragen, die in einer repräsentativen Auswahl etwa tausend Personen in Ungarn vorgelegt wurden, gehörte auch die folgende: Welche Belastungen entstehen für den durchschnittlichen Steuerzahler durch kostenlose höhere Bildung, kostenlose Klinikbehandlung, durch hohe staat-



liche Bezuschussung von Medikamenten und durch die Kosten der derzeitigen Altersversorgung? Als ungefähr zutreffende Antwort (mit viel Spielraum) wollen wir dabei gelten lassen, daß jemand bei diesen vier Punkten bis zu 25% plus oder minus von der korrekten Zahl abweicht. Unter anderem stellte sich heraus, daß nur ein Fünftel der Befragten die Steuerbelastung für kostenlose Klinikbehandlung zutreffend angeben konnte. Die meisten trauten sich überhaupt keine Antwort zu oder unterschätzten die Belastung erheblich, während eine starke Minderheit sie bei weitem überschätzte.

Nachdem den Befragten die korrekten Zahlen der Steuerlast mitgeteilt worden war, wollte nur ein Drittel von ihnen das gegenwärtige zentralisierte und bürokratische System der staatlichen Gesundheitsfürsorge beibehalten. Die übrigen votierten statt dessen für diverse Mischformen aus Staat und Markt.

Auf diese Umfrage werde ich in meinem Beitrag noch ein paar Mal verweisen. Sie ist natürlich nur ein bescheidener erster Schritt auf dem Wege zur Erforschung von Steuerbewußtsein und -präferenzen. Was die ungarische Gesellschaft über dieses Thema denkt, ist bislang nur wenig bekannt, aber schon die erste genauere Erhebung zeigt, daß ein erheblicher Teil der Ungarn den gegenwärtigen Status quo im Sozialbereich nicht beibehalten möchte. Vor allem aus diesem Grund ist eine Reform des Sozialsystems erforderlich.

### *Leitsätze der Sozialreform*

Ich bin Wirtschaftswissenschaftler. Dennoch gehe ich bei meinen Überlegungen zu den Prinzipien einer Sozialreform nicht von ökonomischen Grundsätzen, sondern von einer Kritik der Rolle des Staates aus. Als Bezugspunkt dienen mir weder die erwünschte oder noch die hinzunehmende Höhe des Haushaltsdefizits noch gar die Erfordernisse einer umfassenden gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung. Geklärt werden muß vielmehr, wie die Entscheidungsbefugnisse zwischen dem Staat und seinen Bürgern am sinnvollsten aufgeteilt werden können. Als Anregung dazu war unser Gedankenexperiment im vorangehenden Abschnitt gedacht. Was soll dem einzelnen als sein ureigener Entscheidungsspielraum zustehen? Wie weit muß dieser Spielraum zugunsten anderer begrenzt werden?

Ich will ein paar Leitsätze aufstellen. Es sind dies keine Ableitungen aus empirischen Beobachtungen, sondern Postulate oder Desiderate, die an dieser Stelle nur möglichst genau meine eigenen Werturteile widerspiegeln sollen. Denn nach meiner Überzeugung muß man bei der Aufstellung eines Reformvorhabens das Problem auch unter strikt normativem Gesichtspunkt prüfen.

Doch selbst die Betrachtung der normativen Kriterien wird hier nur zur Hälfte geleistet. Nicht behandelt werden die normativen Ansprüche an ein rationales, effizientes Management, es fehlt also die normative Analyse der ökonomischen Auswirkungen der Reform. Absichtlich habe ich hier den Akzent verschoben und erörtere in erster Linie die grundsätzliche ethische und politische Seite des Problems.

Aber auch eine vollständigere normative Prüfung allein würde nicht ausreichen. Erforderlich ist außerdem eine sorgfältige Untersuchung der Umsetzungsmöglichkeiten des Programms, der Frage also, ob es politisch und sozial verträglich beziehungsweise ökonomisch und organisatorisch machbar ist. All dies läßt der vorliegende Beitrag beiseite; er kann also nicht als Reformvorschlag gelten, sondern formuliert lediglich ein paar normative Reformvorstellungen.

*Prinzip Nr. 1: Menschenwürde. Man erweitere den Entscheidungsspielraum des einzelnen im Sozialbereich und schränke den des Staates ein.*

Man gebe dem einzelnen mehr Souveränität und Autonomie, aber gleichzeitig auch mehr Verantwortung. Jeder ist unter allen Umständen für sein Leben verantwortlich. Grundsätzlich müssen wir alle selbst für uns sorgen.<sup>11</sup>

Aus den im ersten Abschnitt erwähnten Tatsachen ziehe ich den Schluß, daß der Entscheidungsspielraum des einzelnen erheblich größer werden muß, als er derzeit ist. Gestärkt werden sollte die Autonomie des Individuums gegenüber dem um sich greifenden Staatsleviathan. Letztlich müßten wir einen Zustand erreichen, bei dem staatliche Sozialausgaben und Steuern gleichzeitig sinken. Die Gleichzeitigkeit kann sicherstellen, daß die Menschen nicht den Eindruck bekommen, die Reform nehme ihnen ihre Rechte. Vielmehr müssen sie genau den gegenteiligen Eindruck haben: daß nämlich sie als Bürger eines ihrer grundlegenden Menschenrechte zurück-erhalten, das Recht der individuellen Entscheidung.<sup>12</sup>

*Prinzip Nr. 2: Solidarität. Menschen, die Leiden, Not oder Benachteiligungen ausgesetzt sind, müssen Hilfe erhalten.*

Das Prinzip der mitfühlenden Solidarität entspringt sowohl der jüdisch-christlichen Ethik als auch den Moralvorstellungen der Arbeiterbewegung und den Überzeugungen der politischen Linken. Es mag sich ferner aus schlichtem menschlichen Anstand, aus Mitgefühl und Altruismus ergeben, ohne daß eine bestimmte ideologische oder geistige Tradition eine Rolle spielt.

Zu diesem Prinzip hier noch eine Erläuterung: Das Verhältnis zwischen Belastungen und Leistungen sollte sozial gerecht sein. Kriterium oder leicht erkennbarer Maßstab dafür wäre die stetige Verbesserung in der Situation der am meisten benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen.<sup>13</sup>

Die ersten beiden Kriterien sind metarationale, ethische Erfordernisse.<sup>14</sup> Daß sie zu Recht bestehen, läßt sich nicht »beweisen«. Sie stehen am Anfang, weil sie fundamentale Bedeutung haben, während die drei übrigen Prinzipien eher Richtlinien für eine praktische Umsetzung im Geiste der ersten zwei Prinzipien liefern.

*Prinzip Nr. 3: Transparenz. Zum Hauptthema der politischen Diskussion sollte die Bestimmung der Rolle und Verantwortung des Staates werden.*

Politiker, Parteien und soziale Bewegungen und nicht zuletzt die politisch aktive Intelligenz müssen gezwungen werden, in diesen hochsensiblen Fragen Farbe zu bekennen.

Nach meiner Meinung geht es nicht an, daß ein Politiker höhere (oder gleichbleibende) Sozialausgaben und zugleich Steuersenkungen für die Gesellschaft insgesamt verspricht. Das ist wohlfeiler Populismus. Die Politiker sollen sich zu ihren wahren Absichten bekennen. Entweder müssen sie offen sagen, daß sie größere Sozialausgaben und daher auch höhere Steuern für die gesamte Gesellschaft wollen, oder sie dürfen, wenn sie sich für Steuersenkungen einsetzen wollen, nicht verheimlichen, daß sie zugleich die Sozialausgaben kürzen werden.

Das im ersten Abschnitt besprochene Dilemma – die Wahlfreiheit des Bürgers, Umfang und Zweck der Besteuerung betreffend – nimmt in der parlamentarischen Demokratie die Gestalt einer Entscheidung zwischen den konkurrierenden Parteien und ihren Kandidaten an. In dieser Entscheidung können sich individuelle Präferenzen aber nur dann niederschlagen, wenn die Politiker offen darlegen, was sie in Sachen Staatsausgaben und Steuern vorhaben.

Ich möchte hier etwas zu der Ambivalenz sagen, die sich so häufig bei politisch interessierten oder engagierten Intellektuellen beobachten läßt. Sie schauen sich die Auftritte von Politikern im Fernsehen an oder hören sie im Radio, sie verfolgen ihr Tun in den Zeitungen, und dann hören sie nicht auf, darüber zu jammern, wie verbreitet doch Dummheit und Unehrlichkeit in der Politik seien. Oder sie klagen über zuviel Bürokratie, über zu wenig Professionalität und über Korruption. Und nachdem sie einen ganzen Tag lang über all dies geschimpft haben, rufen sie schon am nächsten wieder nach staatlichen Dienstleistungen und Subventionen. Der Staat aber läuft nur mit einem Apparat, mit eben jenen Politikern und Bürokraten, über die man sich zuvor so geringschätzig und entrüstet geäußert hat. Ich denke, ein solcher Widerspruch ist eines Intellektuellen unwürdig. Vermutlich bin ich nicht allein mit der Ansicht, daß wir genug hohles, widersprüchliches Gerede und genug Weglaufen vor den realen Dilemmata erlebt haben. Die Angehörigen der Intelligenz sollten den Mut und die intellektuelle Redlichkeit aufbringen und entscheiden, welche Kompeten-

zen sie dem Staat anvertrauen wollen – und zwar keinem fiktiven Staat aus ausschließlich sachkundigen, rechtschaffenen Volksvertretern und Beamten, sondern den heutigen, wirklichen Politikern und Staatsdienern aus Fleisch und Blut.<sup>15</sup>

*Prinzip Nr. 4: Wettbewerb. Im Sozialbereich muß endlich Schluß sein mit dem Staatsmonopol, dem übermäßigen bürokratischen Zentralismus und dem Abwürgen des Wettbewerbs.*

Im Sozialbereich sind sämtliche Merkmale des alten Systems lebendig geblieben: so etwa zentrale Planung, Koordinierung von oben und Mangelwirtschaft. Unverändert sind auch die für die sozialistische Planwirtschaft so typischen sozialen Situationen und Verhaltensnormen: umfassende bürokratische Hierarchien, endloses Feilschen um die Verteilung der Staatsgelder und Wehrlosigkeit des einzelnen (als Patient oder Kunde). Bei fehlendem Wettbewerb bleibt zu wenig Anreiz zur qualitativen Verbesserung der Dienstleistungen oder zur Wirtschaftlichkeit.

Verräterisch ist sogar die Wortwahl. Die ungarischen Ökonomen reservieren den Begriff »Wettbewerbssphäre« für diejenigen Wirtschaftszweige, in denen Dinge wie Ziegelsteine oder Hosenträger hergestellt werden. Bildungs- und Gesundheitswesen sowie Altersversorgung hingegen werden vor den Wirren des Konkurrenzkampfes »bewahrt« und dürfen immer noch hinter einem Monopol Schutz suchen.

Es bedürfte einer eigenen Untersuchung, um herauszufinden, warum die zentralisierte sozialistische Planwirtschaft im Sozialbereich überlebt hat. An dieser Stelle will ich nur auf einen Faktor aufmerksam machen: die persönlichen Interessen derer, die hier eine Machtstellung innehaben. Die für das Soziale verantwortlichen Ministerial-, Kommunal- und Sozialversicherungsbükratien, die zuständigen Gewerkschaftsführer und ihre Verbündeten in der Politik bilden zusammen eine außerordentlich einflußreiche Gruppe. Deren Mitglieder sind durch zahlreiche Fäden miteinander verknüpft und schieben sich gegenseitig Ämter bzw. Posten in Ministerien, Sozialversicherung, Gewerkschaften und Parlament zu. Würden Dezentralisierung und Privatisierung auch in diesem Sektor vorangetrieben, so würden etliche Machtpositionen von der Bildfläche verschwinden oder geschwächt werden. Obgleich nicht wenige Mitarbeiter genug Fachkompetenz besitzen, um auch anderswo eine Stelle zu finden, hat ein Großteil von ihnen Angst, sich dem unvermeidlichen Prozeß von Bewerbung, Selektion und Neueinstufung auszusetzen.

Prinzip Nr. 4 setzt folgende Maßnahmen voraus:

– Es müssen bessere rechtliche und ökonomische Bedingungen geschaffen werden, damit auch im Sozialbereich nichtstaatliche Einrichtungen, die ihre sozialen Dienstleistungen neben den staatlichen anbieten,

entstehen und wachsen können. Es müßte Spielraum für die verschiedensten eigentumsrechtlichen Formen geben: für Non-Profit-Organisationen ebenso wie für gewinnorientierte, für das Privateigentum von Einzelpersonen oder Gesellschaften, für Stiftungs- oder Kircheneigentum etc.

– Wo immer es die Monopolstellung einer einzelnen Organisation gibt, muß dieses Monopol durch den Wettbewerb zwischen parallel arbeitenden Dienstleistungsanbietern ersetzt werden.

– Die übermäßige Zentralisierung muß zugunsten einer möglichst weitreichenden Dezentralisierung abgebaut werden.

Die Gefahr besteht, daß das hier Gesagte mit – pejorativ gemeinten – Beinamen wie »Chicago«, »neoliberal«, »Laissez-faire« belegt wird. Obgleich die bisherigen Überlegungen keinerlei Zweifel lassen, möchte ich noch einmal betonen, daß die fünf hier aufgestellten Prinzipien in keiner Weise ein Plädoyer für unbegrenzte Konkurrenz darstellen – auch nicht das vierte. Die Arbeitsbedingungen für Organisationen in den meisten Teilen des Sozialbereichs, zumal in Bildungswesen, Gesundheitsfürsorge und Sozialversicherung, müssen gesetzlich geregelt und kontrolliert werden. Schon für die Aufnahme der Tätigkeit sollte eine Zulassung erforderlich sein, und danach müßte eine besondere staatliche Aufsichtsbehörde für die Einhaltung des Gesetzes sorgen. Bürger, die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, müssen gegenüber der Einrichtung – gleichgültig ob sie in Staatseigentum ist oder nicht – geschützt werden. Schließlich muß der Staat eine letzte Garantie geben und für die Kosten aufkommen, wenn eine nichtstaatliche Organisation in Konkurs geht und ihren Verpflichtungen gegenüber den Bürgern nicht mehr nachkommen kann. Per Gesetz ist der Umfang dieser Garantieleistung, die Summe der Gelder, die dafür in jedem Staatshaushalt angesetzt werden muß, eindeutig festzulegen. Schon die bloße Aufzählung der Aufgaben macht also deutlich, daß ich keineswegs für den Rückzug des Staates plädiere und den Sozialbereich einfach sich selbst überlassen will. Meine Empfehlung läuft nur darauf hinaus, die Funktion des Staates erheblich einzuschränken und – was vielleicht noch wichtiger ist – neu zu bestimmen. Gesetzliche Regelung, Aufsicht und Garantie: das ist weniger und vor allem etwas anderes als die Rolle des allgegenwärtigen, monopolistischen Dienstleistungslieferanten.

*Prinzip Nr. 5: Übergangszeit. Es muß Zeit für die Anpassung gewährt werden.*

Nötig sind eindeutige, nachvollziehbare und explizite gesetzliche Bestimmungen. Die entsprechenden Entwürfe sollten möglichst umgehend ausgearbeitet werden. Es ist eine Schande, daß wir bereits soviel Zeit verloren haben. Hätte die letzte oder die jetzige Regierung sich früher ans

Werk gemacht, wären wir heute schon um einiges weiter. Trotz der eingetretenen Verzögerung sollten die Gesetze freilich nicht überstürzt formuliert werden. Die neue Gesetzgebung in Sachen Gesundheitsfürsorge, Renten, Bildungsfinanzierung etc. muß solide genug sein, um den Wechsel der Zeiten und Regierungen zu überstehen, hat sich doch der einzelne in seiner Lebensplanung und seinem persönlichen Spar- und Versicherungsverhalten an den vom Gesetz festgelegten langfristigen Verpflichtungen auszurichten. Es wäre sehr schädlich und würde die Autorität untergraben, wenn an den neuen Gesetzen immer wieder Änderungen vorgenommen werden werden müßten.

Das Reformprogramm sollte eine realistische Zeitspanne vorsehen, in der die notwendigen Institutionen und Organisationen entstehen können. Der nichtstaatliche Teil des Sozialbereichs läßt sich ja nicht durch staatliche Verordnung aus dem Boden stampfen. Er braucht aber auch nicht künstlich vorgeplant zu werden. Funktionstüchtige Organisationen und Eigentumsformen werden sich – in einem Prozeß natürlicher Evolution – schon rechtzeitig entwickeln. Keinesfalls darf eine Situation geschaffen werden, in der die Bürger zwischen zwei Stühlen sitzen. Die zentralisierten staatlichen oder halbstaatlichen Verbände, die noch – wie gut auch immer – ihre Arbeit tun, müssen solange bestehen bleiben, bis dezentralisierte, nichtstaatliche Organisationen entstanden sind, ihre Dienste für den gleichen Aufgabenkomplex anbieten und dafür das Vertrauen und die Zustimmung der Betroffenen gewonnen haben. Die Ersetzung der alten Organisationen sollte in der Hauptsache durch den Wettbewerb, nicht durch bürokratische, willkürliche Verbote oder vorschnelle Auflösung geleistet werden.

Die neuen Gesetze und ihre praktische Umsetzung durch den Staat sollen den Menschen genügend Zeit zur Anpassung lassen, ohne daß der Prozeß unnötig in die Länge gezogen wird. Bei der Verwirklichung der Reform sollte der menschlichen Natur Rechnung getragen und nicht vergessen werden, daß der einzelne sich erst einmal mit den neuen Verhältnissen vertraut machen muß. Danach braucht er noch Zeit, um sein Leben und das Familienbudget neu zu organisieren. Die Gesetze und mehr noch die Durchführungsverordnungen müssen versuchen, zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen je nach ihrer Anpassungsfähigkeit Unterschiede gelten zu lassen.

#### *Ein Beispiel: Reform des Rentensystems*

In der Diskussion um die Sozialreform in Ungarn ist es gängige Praxis geworden, sofort mit fertigen und bis ins einzelne ausgetüftelten Aktionsplänen aufzuwarten. Von welchen Grundsätzen ein solches Vorhaben aus-

geht, läßt sich dann allenfalls im nachhinein erschließen – vorausgesetzt es beruft sich überhaupt auf irgendein Wertesystem. Ich hingegen schlage hier die entgegengesetzte Richtung ein. Ich habe zunächst die Prinzipien vorgestellt und will nun versuchen, sie auf ein bestimmtes Reformvorhaben anzuwenden. Als Beispiel wähle ich den Umbau des Rentensystems, der im Rahmen des vorliegenden Beitrags freilich nur in groben Zügen skizziert werden kann.

Ich unterscheide dabei zwischen drei Altersgruppen:

1. *Die Jugendlichen.* Hier denke ich an diejenigen, die noch nicht ins Arbeitsleben eingetreten sind, also noch keine Beiträge zur Rentenversicherung zahlen.

Dieser Personenkreis muß die Möglichkeit erhalten, ein persönliches Rentenkonto zu eröffnen, das bei den Rentenkassen eingerichtet werden kann. Diese legen die regelmäßig eingehenden Beiträge anschließend auf dem Kapitalmarkt an, wobei die Renditen auf das Konto zurückfließen. Bei Eintritt in den Ruhestand haben sich nach mehreren Jahrzehnten die Beiträge dieser Jugendlichen samt Zins und Zinseszins zu einer Summe auf dem Konto angesammelt, die der Versicherte als Rente erhält.

Dies ist ein Fondssystem, bei dem die Rente aus angesparten Beträgen bestritten wird, im Gegensatz zum *pay-as-you-go*-System, bei dem die von der arbeitenden Bevölkerung erhobenen Beiträge eines bestimmten Jahres unter den vorhandenen Rentnern aufgeteilt werden. Was beide Systeme trennt, ist die unterschiedliche Finanzierung, aber auch der gänzlich andere ökonomische und ethische Ansatz. Das zweite System steht für Abhängigkeit: Die wirtschaftlich aktive Bevölkerung eines bestimmten Jahres »unterhält« die wirtschaftlich inaktiven Menschen. Das Fondssystem der Eigenfinanzierung mit dem persönlichen Konto hingegen steht für Sparsinn: Der einzelne genießt die Früchte seines eigenen Sparens und Geldanlegens.

Die Frage, wie die Zahlung der Rentenbeiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt werden sollte, wollen wir an dieser Stelle offen lassen.<sup>16</sup> Wie immer sie geregelt wird, der Betrag, der sich bis zum Beginn des Rentenalters angehäuft hat, ist das Resultat des im individuellen Arbeitsleben Geleisteten. Seine Höhe hängt davon ab, wieviel der Betreffende insgesamt verdient und wieviel er in Form der Rentenversicherung angespart hat.<sup>17</sup> Die Einrichtung eines eigenen Rentensparkontos entspricht also vollkommen dem oben genannten ersten Prinzip. Die auf dem Konto angesammelte Geldsumme und die aus ihr gezahlte Rente sind grundsätzlich unabhängig von dem, was eine parlamentarische Mehrheit aus tagespolitischen Gründen in der späteren Ruhestandszeit, sagen wir im Jahr 2040, aktuell beschließen mag oder was diejenigen, die für die Indexbindung oder sonstige Rentenanpassungsregelungen zuständig sind, gerade planen.<sup>18</sup> Versicherer und Versicherter schließen einen privaten Ge-

schäftsvertrag, kein politisches Abkommen; es gibt ein eindeutig festgelegtes Verhältnis zwischen den eingezahlten und den ausbezahlten Beträgen.

Per Gesetz ist eine Pflichtversicherung, d.h. eine Mindestrentenversicherung zu verankern.<sup>19</sup> Unabhängig davon kann jeder für sich selbst entscheiden, ob er einen zusätzlichen Versicherungsvertrag auf freiwilliger Basis abschließt.

Für alle, die nicht in der Lage sind, die Pflichtbeiträge aufzubringen, sollte der Staat eintreten. Dies entspricht dem zweiten Prinzip, dem Grundsatz der sozialen Solidarität; der Staat handelt hier also auf Kosten der übrigen Steuerzahler – freilich sollte er nicht unbesehen eingreifen, sondern nur in den Fällen, in denen Menschen nachweislich zahlungsunfähig sind. Dann aber ist der Staat gefragt. Zunächst müssen die Behörden herausfinden, wer die Pflichtbeiträge nicht bezahlt hat. Wo die Zahlung bloß aus Nachlässigkeit unterblieben ist, muß sie von Gesetzes wegen erzwungen werden. Wo sie jedoch aus Unvermögen unterbleibt, entweder weil die Informationen oder die Mittel fehlen, muß der Staat sich einschalten.

Damit haben zwar alle eine garantierte Mindestrente, aber oberhalb dieses Minimums sollte es keinerlei Rentennivellierung geben. Jeder hat das Recht zu entscheiden, ob er im arbeitsfähigen Alter wie die Ameise oder die Grille leben will.<sup>20</sup> Im letzten Lebensabschnitt sollte es dann aber auch keinen egalitären Ausgleich zwischen den Alterseinkommen durch einen omnipotenten Staat geben. Die Ameise hat ein Recht auf das Alter, für das sie ihr Leben lang gespart hat.

Die Rentenversicherung darf kein Staatsmonopol sein. Entsprechend unserem vierten Prinzip muß in diesem Bereich der Sozialversicherung Wettbewerb erlaubt sein, ja sogar gefördert werden. Dadurch würden sich die Auswahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Versicherungsverträgen erhöhen, und die Verwaltungskosten würden sinken; vor allem aber wird, und das ist noch wichtiger, ein diversifiziertes Anlegen der angesparten Rentenversicherungsbeträge auf dem Geldmarkt möglich. Auf diese Weise kann sich einer der bedeutendsten, ja unverzichtbaren Akteure des modernen Kapitalmarkts herausbilden: die Rentenversicherung als institutioneller Investor. Die Versicherungen kontrollieren einen ansehnlichen Teil der Anlagen auf den Kapitalmärkten der entwickelten Marktwirtschaften. Bleiben alle Rentenersparnisse in den Händen des Staates konzentriert, dann spielt er auch in diesem Bereich eine unangemessen große Rolle.

Obleich das Staatsmonopol in der Rentenversicherung gebrochen werden muß, verbleiben doch einige wichtige Aufgaben beim Staat (und zwar zusätzlich zu dessen Verpflichtungen gegenüber der älteren Generation, von denen gleich noch zu reden sein wird). Zuständigkeit, Verantwortung und Pflichten der Rentenkassen müssen gesetzlich festgelegt werden. Ver-



sicherer, die private Rentenkonto führen, bedürfen einer staatlichen Lizenz, und Rentenkassen werden bestimmte Auflagen für eine umsichtige und behutsame Anlagepolitik erhalten.<sup>21</sup> Notwendig ist zudem ein Rückversicherungssystem, und in letzter Instanz muß der Staat dafür bürgen, daß die Renteneinlagen der Versicherten nicht verloren sind, selbst wenn die Gelder von der betreffenden Institution mißbräuchlich verwendet werden.

Die persönlichen Rentenersparnisse sollten steuerlich bevorzugt behandelt werden. Es sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, die Zahlung fälliger Steuern bis zu einer bestimmten Höhe zurückzustellen. Später, wenn die Rente ausbezahlt wird, sollten hingegen keine derartigen Konzessionen gemacht werden.

2. *Die Rentner.* Auf das erste Prinzip können wir uns hier nicht berufen. Wer heute bereits im Rentenalter ist, kann keine selbständige Entscheidung mehr über die Ansparung seiner Rente treffen. Nach meiner Überzeugung hat die Gesellschaft die Pflicht, ihn mit einer angemessenen Rente zu versorgen.

Blicken wir den Tatsachen ins Auge: Die Position der Rentner ist ambivalent. Sie wissen, daß sie ein Leben lang gearbeitet und ihre Rentenbeiträge gezahlt haben. Sie werden von der Gesellschaft nicht »unterhalten«, denn sie brauchen ihre Einzahlungen nur in Form der Rente zurückzubekommen. Schauen wir uns allerdings das Verhältnis zwischen Gesamtverdienst beziehungsweise Beiträgen einerseits und andererseits dem realen Wert der seit Beginn des Ruhestands erhaltenen Rente aus der Nähe und vom Standpunkt des einzelnen Rentenempfängers an, dann erweist sich, wie wenig stringent die Korrelation zwischen beidem ist. Der nominale und reale Wert einer Rente hängt stark davon ab, zu welchem Zeitpunkt der Betreffende in Rente geht. Angenommen die Rentner A und B haben exakt das gleiche Einkommen gehabt und die gleichen Versicherungsbeiträge gezahlt, aber nicht zur selben Zeit. A hat sein Arbeitsleben früher begonnen und früher beendet. Zwischen beider Renten kann es einen erheblichen Unterschied geben. Das Rentenrechnungssystem in Ungarn hat sich in den letzten zehn Jahren mehrmals geändert, die Inflation hat sich beschleunigt und wieder verlangsamt, und auch die Methoden der Rentenindexierung haben gewechselt. Im selben Zeitraum wurde – mit stark nivellierender Tendenz – am Rentensystem herumgeflickt und -gebastelt.

All das führt dazu, daß die nach und nach erfolgenden Rentenzahlungen nicht mit dem aus einem Versicherungsvertrag resultierenden Alterseinkommen vergleichbar sind und der Rentenbeitrag nicht als Versicherungsprämie gelten kann. Die Transaktion hat weder in ökonomischem noch juristischem Sinn etwas mit einem »Versicherungsgeschäft« zu tun. Um das

Kind beim Namen zu nennen: Der sogenannte Beitrag zur Rentenversicherung ist nichts anderes als eine Steuer, eine anteilige Lohnsteuer. Die heutigen Renten werden mit dem Geld der Steuerzahler finanziert. Das vermeintlich sich selbst finanzierende System der sog. Rentenversicherung ist die größte Institution des Landes, die einem *soft budget constraint* unterliegt, ist doch die Regierung gesetzlich verpflichtet, alle Defizite auszugleichen. Wie unter solchen Bedingungen üblich, wird die Höhe der Rentenleistungen vom Einfluß der Pressure-groups, von politischen Kriterien und Tarifverhandlungen bestimmt. Wie hoch die Renten zu diesem oder jenem Zeitpunkt faktisch sind, wird – entgegen unserem ersten Prinzip – in der politischen Arena entschieden.

Weiter oben schrieb ich, es müsse eine angemessene Rente gezahlt werden. Wohlgermerkt können wir uns hierbei nur auf das zweite Prinzip berufen. »Angemessenheit« ist eine ethische, keine ökonomische Kategorie. Dabei kann es nicht um jenen Privatvertrag zwischen Versicherungsgesellschaft und Versichertem gehen, der für bestimmte Prämien entsprechende Leistungen garantiert. Die Höhe der heute gezahlten Renten ist wirtschaftlich gesehen äußerst willkürlich. Wir können dabei nur auf die Bereitschaft und Anständigkeit der Gesellschaft bauen, auf ihre Achtung und ihr Mitgefühl gegenüber der älteren Generation und natürlich auf die Tatsache, daß die Rentner einen großen Teil der Wähler ausmachen und jede Partei, die eine Wahl gewinnen will, sich zweimal überlegt, ob sie die Rentner vor den Kopf stoßen will.

3. *Die mittlere Generation.* Hier denke ich an all diejenigen, die schon Rentenbeiträge gezahlt, aber das Rentenalter noch nicht erreicht haben. Das wichtigste Prinzip, das ich in ihrem Fall geltend mache, ist das Recht auf freie Wahl. Zwei prinzipielle Möglichkeiten stehen ihnen offen:

a) Entweder sie bleiben in der gegenwärtigen staatlichen Rentenversicherung.

b) Oder sie wechseln über zum dezentralen System des individuellen Rentensparens.

Wenn sie den letzteren Weg wählen, muß es ihnen möglich sein, den bislang angesammelten Gegenwert für die bereits gezahlten Beiträge mitzunehmen. Was dieser Transfer ökonomisch beinhaltet, liegt auf der Hand.<sup>22</sup> Als Gegenleistung für die Beiträge hat der Staat ja Zahlungsverpflichtungen übernommen, die er mit Beginn des Ruhestandes einlösen muß. In einem Zahlenwert kann eindeutig festgehalten werden, welche »Rentenschuld« der Staat nach den derzeit geltenden Gesetzen hat. Der entsprechend ausgestellte »Eigenwechsel« des Staates kann in die neue Rentenversicherung eingehen. Als ein derartiger Eigenwechsel könnten besondere, langfristige Staatspapiere fungieren, mit denen auf den Sekundärmärkten gehandelt werden darf.

Ich kann nicht sagen, wieviel Prozent der Beschäftigten im alten System bleiben und wieviele sich für das neue entscheiden würden. Das Wesentliche ist die Wahlmöglichkeit selbst, das Wissen, daß der einzelne – entsprechend dem ersten Prinzip – mehr als nur den einen, vom Staat festgelegten Verlauf seiner Rente zur Auswahl hat. Außerdem würde, selbst wenn wenige Menschen für das Aussteigen votierten, die bloße Möglichkeit einen Wettbewerbsdruck auf das bisherige staatsmonopolistische System ausüben. Das entspräche den Bedingungen des vierten Prinzips.

An diesem Punkt möchte ich noch einmal auf die Situation der Jugendlichen zurückkommen. Angenommen ein dezentrales System der Rentenversicherung ist bereits vorhanden. Es gibt keinerlei Grund, das Nachfolgesystem der derzeitigen monopolistischen Renten- und Sozialversicherung daran zu hindern, sich im Wettbewerb mit den übrigen Versicherern weiter zu betätigen. Jugendliche, die mehr Vertrauen in eine staatliche als eine nichtstaatliche Institution haben, können dann ihr Rentenkonto auch bei der ersteren einrichten.

Auch das fünfte Prinzip muß bei der Entwicklung der neuen Altersversorgung berücksichtigt werden. Die Gesetze bedürfen sorgfältiger Vorbereitung. Es muß genügend Zeit zur Verfügung stehen, damit das System der dezentralen, nichtstaatlichen Versicherer sich – zusammen mit einer zuverlässigen Staatsaufsicht – etablieren kann. Und den Menschen muß Zeit gelassen werden, die neuen Möglichkeiten zu erkennen und sich gründlich zu informieren, bevor sie sich für die Alternative entscheiden, die ihnen besonders vielversprechend erscheint.

Wer sich in den Rentensystemen des Auslands auskennt, weiß, daß unser Vorschlag sich mit keinem der ausländischen Beispiele genau zur Deckung bringen läßt. Es gibt Ähnlichkeiten mit dem System der Vereinigten Staaten, aber in einigen wesentlichen Punkten auch Unterschiede. Viele Züge entstammen dem chilenischen Modell, das bei der Entwicklung der Altersversorgung neue Wege gegangen ist; Verwendung gefunden haben ferner Erfahrungen aus Australien und Entwürfe aus Neuseeland; aber mit keinem dieser Systeme ist meines identisch.<sup>23</sup> Da die besonderen Bedingungen in Ungarn berücksichtigt werden müssen, wäre es zudem verfehlt, irgendein ausländisches Modell zu kopieren.<sup>24</sup>

### *Schlußbemerkungen*

Der hier ausgeführte Entwurf für ein Rentensystem dient lediglich als illustrierendes Beispiel. Zur Veranschaulichung hätte ich auch etwas anderes nehmen können, die Finanzreform im höheren Bildungswesen etwa oder die Neuordnung des Gesundheitswesens. Ziel dieses Beitrags ist nicht, für eine bestimmte Reform der Rentenversicherung zu werben.

Die Botschaft des Gesagten hängt aufs engste mit dem dritten Prinzip zusammen: mit der Forderung, daß alle, die an der Diskussion über das Sozialsystem beteiligt sind, und mehr noch alle, die über entsprechende Gesetze und Verordnungen mitentscheiden, Farbe bekennen sollten.

Wenn ich bei der Vorstellung des Rentenreformvorschlags immer wieder auf das eine oder andere der fünf Prinzipien verwiesen habe, so einfach deshalb, weil ich zeigen will, daß es durchaus eine Verbindung zwischen ihnen und der Praxis gibt. Um zu einem realistischen Praxisansatz zu kommen, braucht man sich nicht um diese Grundsätze herumzudrücken, und umgekehrt gibt es keinen Grund, sie zu hohler Rhetorik verkommen zu lassen, statt sie in die kleine Münze praktischer Vorschläge zu wechseln.

Ich weiß sehr wohl, daß viele Ungarn das Wertesystem, das ich vertrete und in diesem Beitrag kurz dargelegt habe, nicht teilen. Da das Sozialsystem aber zum Nutzen der gesamten Bevölkerung und dauerhaft umgestaltet werden muß, kann das Ziel nur darin bestehen, der Reform einen möglichst breiten Konsens zu verschaffen. Unvermeidlich wird es zu wechselseitigen Zugeständnissen kommen, mit denen man sich von »reinen« Wertesystemen oder widerspruchsfreien Regelsystemen entfernt. Damit freilich wird es um so wichtiger, daß wir wissen, von welcher Basis aus wir unsere Zugeständnisse machen. Wollen wir gut vorbereitet in die Auseinandersetzung gehen, so müssen wir uns erst einmal klarmachen, für welches Wertesystem wir im Sozialbereich eintreten und welche praktische Position wir dementsprechend einnehmen.

*Aus dem Englischen von Rolf Schubert*

#### *Anmerkungen*

- 1 1996 wurde, wie schon in den Jahren zuvor, am International Institute for Applied System Analysis (IIASA) im österreichischen Laxenburg eine Vortragsreihe zu Ehren eines seiner Gründer, des Nobelpreisträgers und Ökonomen Tjalling C. Koopmans, abgehalten. Das Thema der Reihe lautete: »Von der zentralen Planwirtschaft zur Marktökonomie«. Den ersten Vortrag hielt Anders Aslund aus Schweden, der als Forscher am Carnegie Institute in Washington tätig ist; als zweiter trug Leszek Balcerowicz vor, der als früherer polnischer Finanzminister seinem Land die »Schocktherapie« verordnete. Den dritten Vortrag hielt der Verfasser; die vorliegende Fassung folgt dem Vortragstext.
- 2 Vgl. Zs. Ferge (1994). In neueren Untersuchungen erweitert die Autorin ihre Feststellungen zu Ungarn um einige internationale Vergleiche (vgl. dazu auch den Beitrag der Autorin im vorliegenden Heft. Anm. d. Red.).
- 3 Vgl. P. Róbert (1995).
- 4 Nach Hobbes hat der Souverän (gleich ob König oder Parlament) die Aufgabe, für die Sicherheit des Volks zu sorgen (Thomas Hobbes [1651], 1981, S. 376, Kap. 30). In seiner Erläuterung wird deutlich, wie er den Begriff der Sicherheit versteht: Er beinhaltet nicht nur den Schutz des Lebens des einzelnen, sondern auch seines Eigentums, das er durch seiner Hände Arbeit und in Achtung des Gesetzes erworben hat, all jener Gegenstände, die ohne Nachteil für andere seine Wünsche befriedigen.

- 5 Zur Steuerillusion vgl. J.M. Buchanan (1967) und W.E. Oates (1988). Einen ausgezeichneten Überblick über die Literatur gibt L. Csontos (1995).
- 6 P. Horváth und M. Kovács waren bei der Zusammenstellung der Daten für die Berechnung behilflich.
- 7 Angesetzt wurde eine durchschnittliche Sparquote von 7,9%.
- 8 Wir haben den Steueranteil am Konsum auf der Grundlage der Input-Output-Tabellen des Staatlichen Amtes für Statistik geschätzt. Neuere Daten standen nicht zur Verfügung. Auch hier mußte natürlich ein Durchschnittswert angesetzt werden. Der tatsächliche Konsum der einzelnen und die dazugehörige Besteuerung ist um den Mittelwert herum gestreut.
- 9 Das Unwissen der ungarischen Gesellschaft wird ablesbar an der Tatsache, daß die Leute sich nur zwei alternative Formen der Finanzierung für den Sozialbereich vorstellen können. Entweder man bezahlt die Dienstleistungen selbst, aus der eigenen Tasche; oder der Staat kommt für die Kosten auf, so daß man die Leistungen gratis erhält. Vergessen wird dabei, daß es noch eine dritte Möglichkeit von grundlegender Bedeutung gibt, bei der der einzelne einen regelmäßigen, nicht übermäßigen Betrag als Versicherungsprämie zahlt und die Versicherungsgesellschaft, die die Risiken übernimmt, die Leistung partiell oder ganz zahlt.
- 10 Die Meinungsumfrage fand unter der Ägide von TÁRKI statt. Erste Ergebnisse wurden in der Untersuchung von L. Csontos, J. Kornai und I.Gy. Toth (1996) veröffentlicht.
- 11 Ich lasse in dieser einführenden und thesenartigen Erörterung die Frage offen, in welchem Verhältnis der einzelne zu seiner Kernfamilie steht und wie die Entscheidungsspielräume und Verantwortlichkeiten zwischen den Familienmitgliedern aufgeteilt sind. Prinzip Nr. 1 könnte in der Weise umformuliert werden, daß das Wort »Familie« in Klammern hinter das Wort »der einzelne« gesetzt wird. Ähnliche Ergänzungen könnten auch anderswo an gegebener Stelle dieses Artikels gemacht werden.
- 12 Aus wirtschaftlicher Sicht ist absehbar, daß solche parallelen Veränderungen nur möglich sind, wenn das Haushaltsdefizit auf ein annehmbares Maß gesenkt worden ist. Bevor das nicht geschieht, wird eine Senkung der Ausgaben in erster Linie zu einem Rückgang des Defizits führen.
- 13 Dies ist verwandt mit Rawls Kriterium der Gerechtigkeit (vgl. J. Rawls, 1971), oder genauer: es ist eine dynamische Version dieses Kriteriums. Ich nenne es dynamisch, weil es die schrittweise Besserstellung derjenigen in den Vordergrund stellt, denen es in der Gesellschaft am schlechtesten geht.
- 14 Ich meine nicht, daß diese beiden Prinzipien, zusammen mit den drei anderen ein komplettes System ethischer Postulate darstellen. Aber nach meiner Vorstellung scheinen diese Leitlinien in der Summe für eine erste, in Umrissen normative Erörterung zur Reform des System der sozialen Sicherung hinlänglich aussagekräftig.
- 15 Nach der bereits angeführten Meinungsumfrage möchten nur 21% der Befragten das vorhandene, zentralisierte, staatlich verwaltete Rentensystem unverändert beibehalten. Die große Mehrheit möchte lieber ein größeres Maß an Dezentralisierung, und zwar als »gemischtes« oder »Marktsystem«, bei dem staatliche und nichtstaatliche Institutionen zusammenwirken und Elemente der Pflicht- und Freiwilligenversicherung gleichzeitig bestehen.
- 16 Solange auf dem Arbeitsmarkt Bedingungen eines vollkommenen Wettbewerbs herrschen, ist es ziemlich unerheblich, ob der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer die Sozialversicherung oder andere Sozialabgaben und einkommensbezogene Steuern bezahlt. In jedem Fall wird dadurch der Nettolohn des Arbeitnehmers gekürzt. Ist jedoch der Wettbewerb unvollkommen, sind die Beiträge nicht völlig unerheblich. Bestimmte tatsächliche Kosten (nicht alle) können anstelle des Nettolohns die Gewinne des Unternehmers schmälern, oder der Unternehmer ist in der Situation, bestimmte Kosten in Form höherer Preise an den Verbraucher weiterzugeben. (Vgl. R.A. Musgrave und P.B. Musgrave [1973], 1980, S. 504-510.)
- 17 Das hängt natürlich auch davon ab, wie geschickt der Rentenfonds auf dem Kapitalmarkt untergebracht wird, ob das Geld effektiv mit einer klugen und glücklichen Hand investiert wurde, und generell davon, wie sich der Kapitalmarkt des betreffenden Landes und letztlich dessen Volkswirtschaft im Laufe des Arbeitslebens des Versicherten entwickelt hat. In dieser Hinsicht sitzt der Versicherte mit anderen Sparern und Investoren im gleichen Boot.
- 18 Wir können natürlich nicht erwarten, daß diejenigen, die im Jahre 2040 leben und ihr Einkommen ausgeben, von den geldpolitischen Maßnahmen des Parlaments überhaupt nicht betroffen sein werden. Die Kaufkraft des Geldes wird von der Inflationsrate und anderen ökonomischen

- Prozessen beeinflusst werden, die ihrerseits nicht immun sind gegen den Einfluß staatlicher Faktoren.
- 19 Meine Befürwortung der Versicherungspflicht beruht nicht auf paternalistischen Erwägungen, also nicht auf dem Wunsch, durch staatlichen Zwang den Wohlstand widerstrebender Bürger zu mehren.  
Wenn etwa der Bürger X., der während seines Erwerbslebens durchaus Gelegenheit hatte, Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen, niemals dergleichen für nötig gehalten hat, dann wird er im hohen Alter höchstwahrscheinlich in starker Armut, am Rande des Hungertodes und der Obdachlosigkeit leben müssen. Eine zivilisierte, humane Gesellschaft wird nicht zulassen, daß so etwas passiert (vgl. unser Prinzip Nr. 2). Auf Kosten der Steuerzahler würde ihm Unterstützung zuteil. Das Interesse zukünftiger Steuerzahler gebietet daher, daß der Bürger X. gezwungen wird, einen Rentenversicherungsbeitrag zu zahlen, der ausreicht, um im Falle seines Alters die Gesellschaft von einer Unterhaltspflicht ihm gegenüber zu dispensieren. Die Forderung nach einer Mindestpflichtversicherung zielt also nicht darauf, »jemanden zu seinem Glück zu zwingen«, sondern ist eine Präventivmaßnahme zum Schutz anderer Steuerzahler.
  - 20 Eine der Fragen der anfangs erwähnten Meinungsumfrage lautete: »Wie bereiten Sie sich auf das Alter vor?« Ein erstaunlich großer Anteil, nämlich 49% der Befragten antwortet, daß sie sich mit dieser Frage noch nicht befaßt hätten. Bis zu diesem Zeitpunkt waren sie der Meinung, daß dies eine Angelegenheit des Staates, nicht die ihre sei. Dieser Befund zeigt, wie stark die alten Normen noch in den Köpfen der Bevölkerung vorhanden sind. Das erste Grundprinzip, daß jeder für sein Leben selbst verantwortlich ist, muß in der Denkweise des größten Teils der Gesellschaft allererst noch Platz greifen.
  - 21 So wird etwa anfänglich die Verpflichtung bestehen, einen großen Anteil seiner Ersparnisse in sicheren Staatspapieren anzulegen. Erst mit der Festigung des Rentenfonds und der Entstehung ausreichender Reserven wird eine Diversifizierung des Wertpapierbesitzes zulässig sein, um auch risikoreichere Investitionsmöglichkeiten abzudecken.
  - 22 Ich stelle damit lediglich ein allgemeines Prinzip auf. Seine praktische Durchführung wirft in wirtschaftlicher, technischer, finanzieller und rechtlicher Hinsicht zahlreiche gravierende Probleme auf.
  - 23 Zur Rentenreform in Chile, vgl. L.A. Camacho (1992), G. Corsetti und K. Schmidt-Hebbel (1995) sowie C. Gillion und A. Bonilla (1992). Zu den Reformvorschlägen in Neuseeland, vgl. R. Douglas (1993). Die von der Weltbank (1994) zusammengestellte Untersuchung gibt einen ausgezeichneten allgemeinen Überblick über Alternativen der Rentenreformvorhaben sowie über die in mehreren Ländern bereits durchgeführten Reformen (eingeschlossen Australien und eine Reihe lateinamerikanischer Staaten); zugleich bietet sie reichhaltige Berechnungsunterlagen.
  - 24 Die öffentliche Auseinandersetzung über Alternativen der Rentenreform in Ungarn ist in der Literatur bislang kaum geführt worden. Besonders hervorheben möchte ich in diesem Zusammenhang die Arbeiten von M. Augusztinovics (1992) und (1993), M. Augusztinovics und B. Martos (1995), P. Bod (1992) und B. Martos (1994) sowie die Studie der Weltbank zu Ungarn (1995, S. 31-46 und 97-130). Letztere enthält zahlreiche Elemente der Reform, wie sie im vorliegenden Artikel umrissen wurde, obwohl in meinem Entwurf die Dezentralisierung noch weiter greift.

## Literatur

(Anm. d. Red.: Für die Übersetzung der ungarischen Titel übernehmen wir die Angaben aus der englischen Fassung dieses Artikels.)

- Augusztinovics, Mária (1992): »A nyugdíjrendszer válsága« (The Crisis of the Pension System), in: *Közgazdasági Szemle*, 39 (7/8), S. 624-641.
- Augusztinovics, Mária (1993): »Egy értelmes nyugdíjrendszer« (An Intelligent System of Pension), in: *Közgazdasági Szemle*, 40 (5), S. 415-431.
- Augusztinovics, Mária und Martos, Béla (1995): »Számítások és következtetések nyugdíjreformra« (Calculations and Deductions for the Pension Reform), in: *Közgazdasági Szemle*, 42 (11), S. 993-1023.
- Bod, Péter (1992): »Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése. I. Biztosítástechnikai alapfogalmak. II. A finanszírozási típusokról« (How Much Does It Cost to Operate a Social Insurance Pension System, I. The Basic Terms of Insurance Technic, II. On the Types of Financing), in: *Közgazdasági Szemle*, 39 (2), S. 123-145 und (3), S. 244-261.
- Buchanan, James M. (1967): *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Camacho, Luis A. (1992): »Financing Social Security in Latin America: New Perspectives in the Light of Current Economic Developments«, in: *International Social Security Review*, 45 (3), S. 19-38.
- Corsetti, Giancarlo und Schmidt-Hebbel, Klaus (1995): »Pension Reform and Growth«, in: *Policy Research Working Paper*, No. 1471, Washington, D.C.: The World Bank, Policy Research Department, Macroeconomics and Growth Division, Juni.
- Csontos, László (1995): »Fiskális illúziók, döntélmélet és az államháztartási rendszer reformja« (Fiscal Illusions, Decision Theory and the Reform of the Public Finance System), in: *Közgazdasági Szemle*, 42 (12), S. 1118-1135.
- Csontos, László, Kornai, János und Tóth, István György (1996): »Adótudatosság, fiskális illúziók és a jóléti rendszer reformja: egy empirikus vizsgálat első eredményei« (Tax Awareness, Fiscal Illusions and the Reform of the Welfare System: The First Results of an Empirical Study), in: *Társadalmi riport*. Hg.: Rudolf Andorka, Tamás Kolosi und György Vukovics, Budapest: TÁRKI, im Erscheinen.
- Douglas, Roger (1993): *Unfinished Business*, Glenfield: Random House New Zealand Ltd.
- Ferge, Zsuzsa (1994): »Szabadság és biztonság« (Freedom and Security), in: *Esély*, (5), S. 2-24.
- Gillion, Colin und Bonilla, Alejandro (1992): »Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile«, in: *International Labour Review*, 131 (2), S. 171-195.
- Hobbes, Thomas [1651] (1981): *Leviathan*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Martos, Béla (1994): »A nyugdíjak egyenlőtlensége és dekompozíciója« (The Disparity and Decomposition of Pensions), in: *Közgazdasági Szemle*, 41 (1), S. 26-48.
- Musgrave, Richard A. und Musgrave, Peggy B. [1973] (1980): *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill, 3. Aufl.
- Oates, Wallace E. (1988): »On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey«. In: *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Matthews*, Hg.: Geoffrey Brennan, Bhajan S. Grewal und Peter Grenewegen, Sidney: Australian National University Press, S. 65-82.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Róbert, Péter (1995): *A szociálpolitikával kapcsolatos attitűdök alakulása (Attitudes Towards Social Policy). A study prepared in the framework of the research »The Effects of the Public Finance Reform on the Distribution of Household Income«*, Budapest: TÁRKI, 1995.
- World Bank, The (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank, The (1995): *Magyarország. Szerkezetváltás és tartós növekedés (Hungary: Structural Change and Lasting Growth)*, Washington, D.C., November.