

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT
FINANZWISSENSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Christoph Sowada

**Sozialpolitik im Transformationsprozeß
am Beispiel Polens**



Diskussionsbeitrag Nr. 7

Potsdam 1996

Herausgeber:

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen

Universität Potsdam

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Postfach 900 327

D - 14439 Potsdam

Tel. +49 331 977-3394

Fax: +49 331 977-3392

Vortrag gehalten anlässlich der Tagung

„Wirtschaftswissenschaftliche Forschung an den Hochschulen der neuen Bundesländer“

Magdeburg 14.-15. Dezember 1995

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen. Alle Rechte liegen bei dem Verfasser.

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung	2
2. Zur Begründung einer staatlichen Sozialpolitik.....	3
3. Polnische Sozialpolitik in der Phase des Sozialismus	4
4. Sozialpolitik und Sozialversicherung zu Beginn der Transformation	6
5. Die Transformation der Altersversorgung	8
5.1. Die Altersversorgung nach fünf Jahren Transformation	8
5.2. Vorschläge zur Reform der polnischen Altersversorgung	11
5.2.1. Die Staatsrente.....	11
5.2.2. Die Rentenversicherung.....	15
5.3. Gesamtbewertung des Regierungsprojektes	20
6. Reform des Gesundheitssystems.....	21
7. Die Arbeitslosenversicherung	25
8. Armut in Polen und die staatliche Sozialhilfe	27
9. Ein System der sozialen Sicherung für die Transformationsländer	29
10. Schlußfolgerungen.....	33
Literaturverzeichnis.....	34

1. Einleitung

Die revolutionären Veränderungen, die seit sechs Jahren in den Ländern des ehemaligen Ostblocks stattfinden, überraschten sowohl die politischen Kräfte in den westlichen Industrienationen als auch die Gesellschaftswissenschaftler. Eine Theorie der Transformation existierte nicht, weil wohl niemand ernsthaft daran geglaubt hat, daß sich die zentralplanorganisierten Volkswirtschaften irgendwann für den schwierigen Weg in die Marktwirtschaft entscheiden werden. Erst nach dem Beginn der Transformationsprozesse in Polen und Ungarn erwachten die Politiker und Wissenschaftler. Das steigende Interesse an der Umwandlung von Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung resultiert seitdem in einer Flut von Aufsätzen und Konferenzen, gut gemeinten, aber oft kaum durchdachten Ratschlägen und Empfehlungen für die Länder Mittel- und Osteuropas. Die sich nach und nach entwickelnde Theorie der Transformation läuft dem wirtschaftspolitischen Geschehen jedoch ständig hinterher.

Im Jahr 1989 startete Polen als erstes Land Osteuropas mit der Transformation seiner Volkswirtschaft. Gleichzeitig kam eine wissenschaftliche Diskussion zu den Fragen nach dem richtigen Transformationstempo, der notwendigen Sequenz von einzelnen Schritten sowie nach den wichtigsten Transformationszielen ins Rollen. Für eine praktische Unterstützung der ersten bereits durchgeführten Maßnahmen kam sie jedoch zu spät. Nicht alle Vorschläge der wissenschaftlichen Berater waren auch empfehlenswert. Besonders Experten aus dem IMF forderten eine äußerst restriktive Geldpolitik, die im Falle ihrer Durchsetzung eine Rezession von katastrophalem Ausmaß zur Folge gehabt hätte.¹ Es ist nur ein Beweis dafür, wie wenig viele westliche Wissenschaftler und Institutionen von den tatsächlichen Transformationsproblemen und den örtlichen Gegebenheiten verstanden haben. Ähnlich stellte sich die Situation bei der zu Beginn der 90er Jahre fälligen Privatisierung mittlerer und großer Staatsbetriebe dar.

Den Politikern in den ost- und mitteleuropäischen Ländern dient das „Wissenschaftsversagen“ oft als Vorwand und Entschuldigung für die schleppenden Reformen. Das gleiche droht im Bereich der Sozialpolitik. Alle Länder des ehemali-

¹ Zu der ausführlichen Analyse der Geldpolitik in den ersten Transformationsjahren in Polen siehe Sowada (1993), Petersen/Sowada (1995).

gen Ostblocks stehen vor der gewaltigen Aufgabe, ihre Sozialsicherungsnetze den Erfordernissen einer modernen Marktwirtschaft anpassen zu müssen. Genauer gesagt, die Sozialpolitik und die sozialen Sicherungsnetze müssen neu aufgebaut werden.

Ziel dieses Aufsatzes ist, die wichtigsten Problemfelder bei der Transformation von sozialen Sicherungsnetzen in Polen kurz zu kennzeichnen und einige mögliche Lösungen zu skizzieren. In unseren Forschungsvorhaben ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Problematik des Umbaus der sozialen Sicherung vorgesehen. Im weiteren sollen direkte und indirekte Interdependenzen zwischen der Sozial- und Industriepolitik einer kritischen, wissenschaftlichen Analyse unterzogen werden.

2. Zur Begründung einer staatlichen Sozialpolitik

Das bekannteste wohlfahrtstheoretische Kriterium² zur Bewertung staatlicher Aktivitäten - und nicht nur dieser - besagt, daß eine Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt aufgrund einer bestimmten Maßnahme nur dann zu konstatieren ist, wenn mindestens ein Wirtschaftssubjekt durch diese Maßnahme in seinem individuellen Wohlstand besser gestellt wird und gleichzeitig kein anderes Wirtschaftssubjekt eine individuelle Wohlstandseinbuße erleidet. Für eine staatliche Sozial- und Umverteilungspolitik sind mehrere paretianische Begründungen denkbar. Es ist durchaus möglich, daß die Wohltätigkeit nicht nur die Hilfeempfänger, sondern auch Dritte besserstellt, wenn sie bei den Dritten positive externe Effekte (Mitfreude) auslöst oder negative externe Effekte (z.B. Kriminalität, Betteln in der Öffentlichkeit) beseitigt (vgl. Vaubel 1989, S. 39). Kann eine staatliche Wohltätigkeit mit geringeren Transaktionskosten durchgeführt werden als eine private, so führt sie unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Wohlfahrtserhöhung in der Gesellschaft. Staatliche Umverteilungs- und Sozialpolitik kann auch dann paretianisch begründet werden, wenn in ihren Bereichen natürliche Monopolgüter existieren, die am effizientesten durch den Staat angeboten werden können (vgl. Vaubel 1989, S. 40). Die dritte paretianische Begründung geht auf Buchanan zurück, der die staatliche Umverteilungspolitik als Teil des Gesellschaftsvertrages und die individuellen Einkommenseinbußen als Preis für den sozialen Frieden interpretiert (vgl. Buchanan 1975,

² Pareto-Kriterium

S. 178). Alle diese Begründungen sind nur unter extremen Annahmen haltbar. Es ist mit Sicherheit kaum möglich, praktische Sozialpolitik und Einkommensumverteilung durchzuführen, ohne das Pareto-Kriterium zu verletzen. Ein permanenter trade-off zwischen den ökonomischen Effizienzzielen und den politischen Gerechtigkeitszielen kann deshalb kaum ausgeschlossen werden.

Die Sozialpolitiker lassen das Pareto-Kriterium jedoch all zu oft ganz aus den Augen und begründen ihre Maßnahmen ausschließlich mit religiösen, ethischen und moralischen Grundsätzen. Dabei benutzen sie solche „Sprechblasen“ wie soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit, ohne diese Begriffe näher zu definieren. Werden die Umverteilungsziele durch einen gesellschaftlichen Konsens gedeckt und führt ihre Verfolgung zur Verletzung von Effizienzzielen, so müssen alle Beteiligten an der Durchführung der Umverteilung unter Minimierung allokativer Verzerrungen interessiert sein. Die Sozialpolitik kann in diesem Kontext als Gesamtheit aller Maßnahmen zur Erreichung einer vorgegebenen konsensfähigen Umverteilung bei Minimierung von Effizienzverlusten definiert werden. Diese Definition soll als Leitbild für die folgenden Überlegungen zur Ausgestaltung der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie der Grundversorgung (Sozialhilfe) dienen. Nicht angesprochen werden weitere Teilbereiche der Sozialpolitik, wie z.B. die Bildungs-, Kultur- und Wohnungspolitik oder der Familienlastenausgleich. Auch für sie gilt das gleiche Kriterium; die vorgegebenen Ziele müssen mit einem effizienten und systemkonformen, d.h. mit der Marktwirtschaft kompatiblen Instrumenteneinsatz verfolgt und erreicht werden.

3. Polnische Sozialpolitik in der Phase des Sozialismus

In den ersten Nachkriegsjahren mußten alle Kräfte und Mittel der polnischen Bevölkerung auf den Wiederaufbau der ruinierten Wirtschaft konzentriert werden. Die Sozialpolitik wurde auf die Gewährleistung des physischen Überlebens reduziert, was angesichts der enormen Kriegsschäden ohnehin eine gewaltige Herausforderung war. Die 50er Jahre und die erste Hälfte der 60er Jahre brachten eine starke Zentralisierung und Nationalisierung in Wirtschaft, Politik und Kultur. Die Sozialpolitik wurde in diese Entwicklung voll einbezogen. In den 70er und 80er Jahren unternahm Polen dagegen wiederholt mehrere Dezentralisierungsversuche, mit der

Hoffnung, die immanenten Systemineffizienzen des Sozialismus zumindest zu reduzieren.³

Trotz unterschiedlicher Schwerpunkte (Wiederaufbau, Zentralisierung, Dezentralisierung) ist die Sozialpolitik immer ein integraler Teil der sozialistischen Wirtschaftspolitik geblieben und unterlag denselben ideologischen Vorgaben wie alle anderen Teile des Gesellschafts- und Wirtschaftslebens. Die polnische Verfassung kannte nur zwei bedingungslose soziale Grundrechte: das Recht auf Arbeit und das Recht auf unentgeltliche Bildung. Alle anderen Sozialrechte (Rentenansprüche, Gesundheitsvorsorge u.ä.) wurden mehr oder weniger an den Tatbestand der Beschäftigung gebunden. Individuelle Vorsorge im Sozialversicherungsbereich galt als systemfremd. Die sehr niedrigen Löhne ließen eine private vorsorgeorientierte Ersparnisbildung auch nicht zu. Der polnische Staat zog die Bereitstellung von sozialer Sicherheit völlig an sich, er „sorgte“ für alles und alle (vgl. Ksiezopolski 1993, S. 8 f.). Die Bürger konnten und mußten sich auf den Staat, sprich die Partei, verlassen.

Das Wirtschaftsmodell des Staatssozialismus baute auf den Utopien von stetigem Wachstum und dem neuen Menschen, der seine Einbeziehung in das ökonomische Produktions- und Distributionsgeschehen getreu dem Spruch: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“ (Marx 1962, S. 21) zu akzeptieren hatte. Die marxsche Vorstellung, daß „... die Arbeit nicht nur Mittel zum Leben, sondern selbst das erste Lebensbedürfnis“ (Marx 1962, S. 21) wird, bildete die theoretische Begründung für die Etablierung des Grundrechts auf Arbeit. Dieses Recht führte zwangsläufig zu einer Entkoppelung zwischen der Entlohnung und der Leistung. In Polen kursierte ein Spruch, der die Schizophrenie der sozialistischen Arbeits- und Lohnpolitik bestens illustriert: „Ob man arbeitet oder nicht, jeder hat den gleichen Anspruch“. Als Folge entstand eine von negativem Egalitarismus gekennzeichnete, homogenisierte Arbeiterklasse, die keine Differenzierung mochte, jeder Eigeninitiative skeptisch gegenüberstand und im Grunde leistungsfeindlich war.

Charakteristisch für die sozialistische Sozialpolitik war die extreme Bevorzugung von Sach- und Dienstleistungen als sozialpolitisches Instrument.⁴ Monetäre Transfers, die die Konsumentensouveränität besser bewahren könnten (auch bei

³ Zu der Geschichte der Sozialpolitik und der Sozialversicherung in Polen siehe Szczepanski/Jackowiak (1991).

⁴ Eine ausführliche Analyse zu diesem Thema liefert Golinowska (1990), S. 62 ff. und (1995b), S. 144 f.

permanenter Unterversorgung mit Konsumgütern und Dienstleistungen), paßten nicht in das ideologische Bild des patriarchalischen, „fürsorglichen“ Staates. So wurden nicht nur die Gesundheitsleistungen und die meisten kulturellen und sportlichen Einrichtungen unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Exzessiv betrieb der Staat die Preissubventionierung, die alles erfaßte, was nicht zu den engsten Luxusgütern gehörte, von Lebensmitteln über Mieten, Energiepreise, Steinkohle bis zu den öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Bereinigung des Preissystems von den unvorstellbaren Subventionsverzerrungen endete in Polen im Jahre 1990 mit einer Erhöhung des Preisniveaus um über 600%.⁵

In allen sozialistischen Ländern verpflichtete der Staat die Betriebe, wichtige soziale Aufgaben zu übernehmen. Die Unternehmen wurden auch mit einer Sozialinfrastruktur, Betriebspolikliniken, Kindergärten, Kulturzentren u.ä. belastet.⁶

Die Grundversorgung und damit die Sicherung derer, die nicht unmittelbar oder mittelbar (Familienzugehörigkeit) aufgrund der Beteiligung an Produktionsprozessen versorgt wurden, blieb im sozialistischen Polen rudimentär. Anfang der 50er Jahre begann eine systematische Demontage der Sozialhilfe. Das Phänomen der Armut, das mit der Sozialhilfe assoziiert wird, paßte offensichtlich nicht in das gewünschte Bild der neuen Gesellschaft und war mit dem Grundsatz der sozialistischen Wirtschaftspolitik: "... jeder hat das Recht auf Arbeit, ... wer nicht arbeitet, der ißt nicht" (Rusinek 1950, S. 15) unvereinbar. Die Beseitigung der Armutsbereiche konnte jedoch nicht politisch verordnet werden.

4. Sozialpolitik und Sozialversicherung zu Beginn der Transformation

Mit den wirtschaftlichen Turbulenzen der 80er Jahre vertiefte sich auch die Krise der Sozialversicherung. Die großzügigen Vorruhestandsregelungen und Vorschriften bezüglich der Zusage von Invaliditätsrenten, mit denen die kommunistischen Machthaber der befürchteten Arbeitslosigkeit nach der Einleitung partieller Wirtschaftsreformen entgegenwirken wollten, brachten die soziale Rentenversicherung in größte Schwierigkeiten. Ihr finanzieller Ruin konnte nur durch die Aussetzung bzw. eine stark eingeschränkte Durchführung der Leistungsindexierung abgewendet

⁵ Zu einer detaillierten Analyse der Inflationsentwicklung in den Jahren 1989-1990 siehe Sowada (1993), S. 33 ff. und 78 ff.

⁶ Zu den Belastungen der Staatsunternehmen durch soziale Aufgaben siehe Mackiewicz-Golnik (1992).

werden. Die Folgen für die betroffenen Rentner waren verheerend. Der reale Wert der Renten bei hoher Inflation fiel um so schneller, je älter die Rentenzusagen waren.⁷ Die ältesten Leistungsempfänger, die i.d.R. aufgrund ihres gesundheitlichen Zustandes als bedürftiger zu bezeichnen sind, bekamen die niedrigsten Renten. Gleichzeitig drohte die Versorgung im Gesundheitsbereich zusammenzubrechen.

Die erste demokratische Regierung Polens unter Ministerpräsident Mazowiecki erbt von den Kommunisten nicht nur eine völlig marode Volkswirtschaft, galoppierende Inflation, untragbare Auslandsverschuldung und eine katastrophale Haushaltssituation, sondern auch ein ineffizientes, ruiniertes und instabiles System der sozialen Sicherung, das für ein Land auf dem Weg zu einer Marktwirtschaft nicht tragbar war. Die katastrophale ökonomische Lage erforderte, ähnlich wie nach dem Zweiten Weltkrieg, eine Konzentration der Mittel und Aktivitäten auf andere als soziale Ziele. Reformen der Sozialsicherung wurden in dem polnischen Stabilisierungs- und Transformationsprogramm (Balcerowicz-Plan) zwar angekündigt (siehe „Das Wirtschaftsprogramm“ 1991, S. 22 ff.), jedoch mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe bis heute nicht richtig in Angriff genommen. Eine Krankenversicherung existiert nicht, die polnische Rentenversicherung bleibt trotz anfänglicher Modernisierung im Jahr 1991 und einigen Einschnitten von 1994/1995 weiterhin das schwächste Glied des gesamten Systems.

Sechs Jahre nach dem Beginn der Systemtransformation ist die Klärung der Frage nicht möglich, ob die Aussetzung ernsthafter Reformen im Sozialbereich objektiv (Konzentration auf andere „wichtigere“ Aufgaben bei beschränkten Möglichkeiten und Kapazitäten) notwendig war, oder nur durch politische Opportunität (Sozialpolitik ist in jedem Land ein besonders gefährliches Pflaster für die Politiker) zu verantworten ist. Mit Sicherheit kann jedoch gesagt werden, daß das Ausbleiben von Reformen einen der wichtigsten Instabilitätsfaktoren in der polnischen Wirtschaft verkörpert. Auf den Punkt gebracht: die Sozialpolitik kann die ihr zugetraute stabilisierende Funktion in Polen nicht erfüllen. Im Gegenteil, sie war für die Misere der Zentralplanwirtschaft mitverantwortlich und stellt heute eine Gefahr für erfolgreiche Transformation dar.

Anzumerken ist, daß die Transformation der Sozialsicherungssysteme nicht nur in der politischen Praxis keine Prioritätsaufgabe gewesen ist. In den zahlreichen

⁷ Hier handelte sich um eine Neuauflage des permanent auftretenden Problems von alten und neuen Rentenportfolios (vgl. Plawucka 1991, S. 403).

Vorschlägen westlicher Wirtschaftswissenschaftler und Berater bezüglich der Transformationsschritte sucht man nach der Forderung einer frühen Integration der sozialen Sicherung in den gesamten Systemwandel oft vergeblich.⁸

5. Die Transformation der Altersversorgung

Die Reform, korrekter gesagt: ein völliger Neubau der Rentenversicherung, ist eine der wichtigsten Aufgaben, vor der Polen zur Zeit steht. Im Sommer 1995 stellte die Regierung ein Projekt zur Reform der Altersversorgung vor. Auf der Basis dieses Projektes und der Argumente seiner unzähligen Kritiker wird im folgenden versucht, unter Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Theoriekenntnisse, einige konkrete Lösungen und Hilfestellungen für den Aufbau eines effizienten Altersversorgungssystems abzuleiten. Bevor dies geschieht, soll das gegenwärtige System kurz skizziert werden, um das Verständnis für die Problematik von diversen Reformvorschlägen zu erhöhen.⁹

5.1. Die Altersversorgung nach fünf Jahren Transformation

Die gegenwärtige polnische Rentenversicherung ist teuer und ineffizient. Das Rentenniveau gilt im Verhältnis zu den durchschnittlichen Löhnen als zu hoch und im Verhältnis zu dem Sozialminimum als zu niedrig. Die Rentenleistungen werden zu großzügig berechnet und zu früh in Anspruch genommen (vgl. Maret/Schwartz 1995, S. 37).

Das gegenwärtige System besteht aus zwei Teilen: der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sowie der Rentenversicherung der privaten Landwirte. Der letztere Teil kann eigentlich nicht als Versicherung bezeichnet werden, da über 90% seiner Ausgaben aus Staatszuschüssen finanziert werden. Diese Zuschüsse sind für den defizitären Staatshaushalt eine große Belastung. Sie machten 1994 immerhin mehr als 6% der gesamten Staatsausgaben aus.

⁸ Ein Überblick über die verschiedenen Transformationsprogramme liefern Falk und Funke (1993), S. 188.

⁹ Die geltenden Rechtsvorschriften im Bereich der sozialen Rentenversicherung wurden durch Stelina (1994) und Maret/Schwartz (1995) zusammengefaßt.

Tabelle 1: Einnahmen des Rentenfonds privater Landwirte in Mrd. Zl.

	1992	1993
Gesamteinnahmen	23925,8	33032,2
Staatszuschüsse	22472,5	30850,0
Beiträge	1377,9	2112,5
Andere Einnahmen	75,5	69,7

Quelle: Czepulis-Rutkowska (1995), S. 111.

Die Renten für Landwirte sind in Polen niedrig, die maximale Rente beträgt 135% der Mindestrente für Arbeiter und Angestellte (also ca. 47% des Durchschnittslohnes in der gesamten Volkswirtschaft). Auch die Beiträge sind sehr gering und betragen 10% der monatlichen Mindestrente.

Aufgrund ihrer Größenordnung sind die Defizite der Rentenversicherung von Arbeitern und Angestellten noch bedrohlicher als die der Versicherung von Landwirten. Ca. 20% der Rentenleistungen für Arbeiter und Angestellte müssen aus Staatszuschüssen finanziert werden. Im Jahr 1994 machten diese Zuschüsse mehr als 13% der gesamten Staatsausgaben aus. Insgesamt beanspruchten die Staatszuschüsse für beide Teile der Rentenversicherung über 19% der Staatsausgaben (ca. 4,5% des BIP) (vgl. Czepulis-Rutkowska 1995, S. 111).

Die Renten in Polen unterliegen der allgemeinen Einkommensbesteuerung. Die lohnabhängigen Beiträge werden direkt durch die Unternehmen entrichtet. Der Beitragssatz beträgt zur Zeit 43%. Die gegenwärtige Rentenformel lautet:

$$P = 0,24 \times W + (0,013 \times N_1 + 0,007 \times N_2) \times B$$

- P Rentenhöhe
- W Durchschnittslohn in der Volkswirtschaft im vorhergehenden Quartal
- N₁ Anzahl der Beitragsjahre
- N₂ Anzahl der beitragsfreien Versicherungsjahre
- B persönliche Leistungsbemessungsgrundlage

Die Rente besteht aus zwei Teilen. Zunächst erhält jeder Rentner einen einheitlichen sozialen Teil in Höhe von 24% des Durchschnittslohnes in der Volkswirtschaft. Der zweite Teil der Rente ist von der Anzahl der Versicherungsjahre und der Höhe der persönlichen Bemessungsgrundlage abhängig. Die beitragsfreien Versiche-

rungsjahre (Ersatzjahre) gehen in die Rentenformel mit einem geringeren Koeffizienten ein. Die persönliche Leistungsbemessungsgrundlage bildet der durchschnittliche Monatslohn der „besten“ drei Jahre (i.S. der Jahre mit den höchsten Löhnen) aus den letzten 12 Jahren vor dem Ruhestand. Die Mindestrente beträgt 35% des Durchschnittslohnes,¹⁰ die Leistungsbemessungsgrundlage kann 250% des Durchschnittslohnes nicht überschreiten. Eine Beitragsbemessungsgrenze existiert dagegen nicht.

Das gesetzliche Rentenalter beträgt in Polen 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen. Die Vorruhestandsregelungen und die Regelungen über die Invaliditätsrenten sind jedoch mehr als großzügig. Sie werden von der Bevölkerung auch extensiv in Anspruch genommen, was dazu führte, daß das durchschnittliche Rentenalter der Männer im Jahre 1993 nur 58 Jahre und das der Frauen nur 57 Jahre betrug. Das durchschnittliche Alter beim Übergang in den Ruhestand sank von 57 Jahren in 1990 auf nur 55 Jahre zwei Jahre später (vgl. Maret/Schwarz 1995, S. 47). Das Absinken des Rentenalters hatte für die Finanzierung der Renten kumulative negative Wirkungen. Einerseits wuchsen ständig die Ausgaben für Leistungen, andererseits blieben die Beitragseinnahmen aus.

Eines der Grundprobleme der polnischen Altersversorgung stellt seit Jahren die Rentenindexierung dar. Die unvollständige Indexierung der Renten in den 80er Jahren rettete die Versicherung von dem finanziellen Kollaps und stürzte viele Rentner in Armut. Mit dem Anstieg der Inflationsrate auf über 600% im Jahre 1990 ist eine häufigere und höhere Indexierung jedoch für die Rentner unerlässlich geworden. Sie erfolgt seit 1990 auf der Basis der nominalen Wachstumsrate der Löhne, wobei zunächst eine 100%-ige, 1993 eine 91%-ige und seit 1994 eine 93%-ige Indexierung durchgeführt worden ist. Die Mindestrenten wurden durchgehend zu 100% indexiert, was eine fortschreitende Egalisierung der Leistungen mit sich brachte. Ein Versuch der Regierung, die lohnabhängige Indexierung durch eine inflationsabhängige zu ersetzen, scheiterte am Widerstand der Bevölkerung. Dazu erklärte das polnische Verfassungsgericht in einem Urteil von 1995 die Einschränkung der Indexierung als verfassungswidrig und verstärkte damit den Druck auf schnelle Reformen.

¹⁰ Nur die Mindestrenten für die sog. dritte Invaliditätsgruppe - also für Personen die beschränkt berufsfähig sind - sind noch niedriger.

5.2. Vorschläge zur Reform der polnischen Altersversorgung

Im Frühjahr 1995 stellte die polnische Regierung das „Projekt zur Reform der Sozialversicherung“ vor. Der Name täuscht, da sich diese Vorlage fast ausschließlich mit der Rentenversicherung beschäftigt. Die Regierung schlug eine Aufteilung der Altersvorsorge in drei Teile vor: eine Staatsrente, eine Pflichtversicherung und freiwillige Zusatzversicherungen.

5.2.1. Die Staatsrente

Die einheitliche, aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Volks- oder Staatsrente sollte nach der Vorstellung der Regierung zunächst 30% des Durchschnittslohnes betragen und allmählich auf 20% gesenkt werden. Sie wurde als Ersatz für die bisherige soziale Komponente der Rente, die Anrechnung beitragsfreier Zeiten sowie die Hilfe zum Lebensunterhalt für ältere Menschen gedacht. Das Recht auf die Staatsrente sollten alle Bürger bekommen, unabhängig davon, ob sie in ihrer aktiven Lebenszeit Beiträge zur Rentenversicherung geleistet haben oder nicht.

Die Staatsrente stieß bei polnischen Wissenschaftlern und in der Bevölkerung auf heftige Kritik und Ablehnung.¹¹ Hauptangriffspunkt der Kritiker, die unter dem Regierungsvorschlag nur ein weiteres Wahlgeschenk vermuteten,¹² war die unterstellte fehlende Äquivalenz zwischen den Beitragszahlungen und den Leistungen. Die Staatsrente hätte, so ihre Kritiker, den Versorgungsteil im Alter unnötig vergrößert. Das stimmt möglicherweise, sie müßte jedoch mit Zahlen belegt werden. Die Aussage zu der Äquivalenz entspricht jedoch nicht der Wahrheit. Durch die Übertragung der politisch begründeten Umverteilung in das Steuer-Transfer-System wird die sich an die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen orientierende Rentenversicherung erst tatsächlich ihren Namen verdienen. Das Steuersystem orientiert sich dagegen eher an dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Deshalb gehören alle politisch und sozial motivierten Umverteilungsmaßnahmen hier hinein.¹³ Die Projektkritiker haben sicher Recht, wenn sie sagen, daß eine Staatsrente nichts mit einer Versicherung zu tun hat. Dies ist in sich jedoch keine Kritik an dem Projekt, da durch

¹¹ Zahlreiche kritischen Beiträge zu dem Regierungsprojekt, auf die im weiteren Bezug genommen wird, wurden in dem Heft „Expertyzy - Informacje“ (1995) abgedruckt.

¹² Zu diesem Zeitpunkt startete in Polen der Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen.

¹³ So auch Vaubel (1990).

Steuerfinanzierung die Staatsrente aus dem Versicherungszweig ausgeschlossen wird. Die Steuerlösung bringt Klarheit ins System und reduziert die Illusionen bezüglich der Umverteilungshöhe in einer Gesellschaft.

Als nicht akzeptabel bezeichneten viele polnischen Wissenschaftler, daß jeder unabhängig von seinen Beitragsleistungen, sozusagen unverdient, eine Staatsrente bekommen sollte. In Gesprächen kamen die Beispiele reicher Millionärsfrauen, die trotz beträchtlichen Haushaltseinkommens und Vermögens vom Staat Leistungen bekämen. Zunächst könnte dies den allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen tatsächlich widersprechen, nicht aber, wenn neben der Transfer- auch die Steuerseite mitberücksichtigt wird. In einem progressiven Steuersystem kann davon ausgegangen werden, daß die Wohlhabenden, die die gleiche Staatsrente bekommen, mehr an Steuern zu leisten haben als die ärmeren.

Sehr ernst sind die Befürchtungen zu nehmen, daß eine garantierte Staatsrente die Anreize für eine Beschäftigung im offiziellen Sektor der Volkswirtschaft schwächen und weitere Gruppen in die ohnehin explosionsartig wachsende Schattenwirtschaft hineinkatapultieren könnte. Das ist v.a. ein Problem des Verhältnisses zwischen der Höhe der Staatsrente einerseits und den Renten aus der Versicherung sowie den Löhnen andererseits. 30% des Durchschnittslohnes als garantiertes Bürgergeld für alle älteren Menschen sind relativ viel, angesichts der Tatsache, daß heute sehr viele Rentner trotz Beitragsleistung nur niedrige Mindestrenten beziehen.

Tabelle 2: Verhältnis der durchschnittlichen Rente zu dem Durchschnittslohn in den Ländern Ost- und Mitteleuropas in %.

Land	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Δ1993/1989
Polen	53,3	65,0	76,2	71,7	70,3	72,8	+17,0
Albanien	76,9	74,2	74,6	45,5	44,0	.	-32,9
Bulgarien	25,6	35,1	31,5	24,5	20,7	.	-4,9
Tschechien	52,2	54,3	55,6	49,2	48,4	.	-3,2
Slowakei	49,2	51,0	53,6	49,1	48,1	.	-1,1
Ungarn	63,1	62,6	64,3	60,9	59,7	44,4	-3,4
Rumänien	54,9	53,3	48,4	47,7	44,1	.	-10,8
Rußland	35,7	33,7	48,5	27,8	34,3	.	-1,4
Ukraine	.	31,6	23,2	19,5	.	.	-
Weißrußland	37,0	25,7	34,4	20,1	33,7	30,4	-3,3
Litauen*	.	.	41,1	49,7	43,2	42,3	-

*) Verhältnis der Nettogrößen (nach Steuern)

Quelle: Golinowska (1995c), S. 2.

Die durchschnittliche Rente aus der Sozialversicherung beträgt zur Zeit in Polen ca. 70% des Durchschnittslohnes in der Volkswirtschaft. Das ist in Europa fast eine Spitzenposition, wenn man von den französischen Verhältnissen absieht.

Die relative Position der Rentner verbesserte sich in Polen in der Transformationsphase um 17 Prozentpunkte. Diese Entwicklung ist einmalig in den Ländern der Region. Sie findet ihr Spiegelbild in dem Anstieg der Rentenausgaben gemessen am BIP. 15 % des polnischen BIP werden für die Rentenleistungen verbraucht. Zum Vergleich erreichten diese Ausgaben in der Europäischen Union im Jahr 1992 einen Anteil am BIP von 8,7 %.

Tabelle 3: Anteil der Ausgaben für Rentenleistungen am BIP in %.

Land	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Polen	8,2	8,1	12,2	14,7	14,6	15,2
Albanien	5,7	6,8	12,7	6,3	5,9	.
Bulgarien	8,7	8,7	9,4	10,2	9,5	.
Tschechien	8,3	8,0	7,9	8,3	.	.
Slowakei	7,7	7,8	8,5	9,3	9,5	.
Ungarn	9,1	9,7	11,3	11,6	.	.
Rumänien	5,7	7,2	7,0	6,4	.	.
Rußland	.	.	.	6,0	.	.
Ukraine	4,4	4,9	6,9	7,1	.	.
Weißrußland	.	6,2	6,4	5,7	6,0	.

Quelle: In Anlehnung an Golinowska (1995c), S. 3.

Es kann nicht übersehen werden, daß eine positive Arbeitsmoral in Polen und in vielen Ostländern nicht so stark ausgeprägt ist, wie z.B. in Deutschland. Die Gefahr der Abwanderung in die Schattenwirtschaft existiert immer, sie soll jedoch nicht überschätzt werden. Erstens versuchen auch heute sehr viele Beschäftigte, die Steuern und Beiträge zu vermeiden, indem sie im inoffiziellen Sektor tätig sind. Zweitens besteht auch heute eine starke Umverteilungskomponente in der Rentenversicherung, die die Anreize für eine offizielle Beschäftigung schmälert und das Äquivalenzprinzip verletzt. Schließlich haben die Menschen, die keine Rente beziehen und verschuldet oder unverschuldet in Not gerieten, gegenwärtig gute Chancen, nach einer Bedürftigkeitsprüfung Hilfe zum Lebensunterhalt zu bekommen. Eine Bedürftigkeitsprüfung ist aber noch keine Garantie dafür, daß tatsächlich nur die Bedürftigen die Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Der Mißbrauch im deutschen System beweist dies am besten. Auch in Polen können die Antragsteller für die Sozialhilfe ihre tatsächliche Einkommens- und Vermögensposition verschleiern.

Das gilt allerdings auch für die Festsetzung von Steuerbemessungsgrundlagen. Deshalb reicht es nicht, eine breite Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer in den Transformationsländern zu installieren. Sie muß zusätzlich mit relativ geringen Aufwand durch die staatlichen Finanzbehörden kontrollierbar sein. Dies ist mit Sicherheit eine der schwierigsten Probleme in einem Land mit einer blühenden Schattenwirtschaft wie Polen.

Die Höhe des Quotienten „Durchschnittsrente zu Durchschnittslohn“ gibt zunächst keine Information über die Versorgungslage der älteren Menschen. Um diese zu erkunden, muß ein Vergleich der Rentenleistungen mit dem Sozial- bzw. Existenzminimum vorgenommen werden.¹⁴ Um das Verständnis der Probleme zu erleichtern, werden die Löhne in die Analyse einbezogen.

Tabelle 4: Entlohnung, Renten und Sozialminimum in den Jahren 1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995 I. Quartal
Sozialminimum 1 (für berufstätige Personen) in Tsd. ZI	970	1 527	2 126	2 719	3 273
Sozialminimum 2 [für Familien (2-4 Personen)] in Tsd. ZI	1 947	3 109	4 288	5 760	6 991
Mindestlohn in Tsd. ZI	614	1 087	1 352	1 800	2 600
Durchschnittslohn in Tsd. ZI	1 782	2 506	3 263	4 212	5 411
Mindestlohn zum Sozialminimum 1 in %	63,3	71,2	63,3	66,2	79,4
Durchschnittslohn zum Sozialminimum 2 in %	91,5	80,6	76,1	73,1	77,4
Sozialminimum 3 (1-Person-Rentenhaushalt) in Tsd. ZI	.	.	.	.	3 104
Sozialminimum 4 (2-Personen-Rentnerhaushalt) in Tsd. ZI pro Person	.	.	.	.	2 676
Durchschnittliche Rente	.	.	.	.	3 788*)

*) eigene Schätzung - 70% vom Durchschnittslohn

Quelle: Jacukowicz (1995), S. 25, Sajkiewicz (1995), S. 37.

Im ersten Quartal 1995 überstieg der Durchschnittslohn das Sozialminimum für eine berufstätige Person nur um 65%. Die durchschnittliche Rente erreichte in diesem Zeitraum ca. 70% des Durchschnittslohnes, also etwa 3788 Tsd. ZI. Bezieht man diesen Betrag auf das Sozialminimum, so errechnet sich ein Quotient von 1,15. Auch wenn ein geringeres Sozialminimum 3 für die Rentner unterstellt wird - wie die von IPSS¹⁵ ausgerechneten 3104 Tsd. ZI - verbleibt der entsprechende Quotient mit 1,22

¹⁴ Die Analyse der Armut unter älteren Menschen, die direkt mit den Begriffen Sozial- und Existenzminimum verbunden ist, wird aufgrund der wichtigen Interdependenzen mit der Anreizproblematik hier vorgezogen. In dem Gliederungspunkt 9 werden dagegen nur noch allgemeine Bemerkungen zur Armutsentwicklung und -bekämpfung gemacht.

¹⁵ Institut für Arbeit und Soziales

auf sehr niedrigem Niveau. Die durchschnittlichen Renten überstiegen das Sozialminimum für Rentner nur um ca. 22%.

Was bedeutet das für die Staatsrente? Sollte sie bei 30% des Durchschnittslohnes fixiert werden, so würde sie gegenwärtig nicht ausreichen, um das Sozialminimum für jeden älteren Bürger zu garantieren. Erst eine Staatsrente in Höhe von etwa 50% des Durchschnittslohnes könnte dies leisten, sie wäre jedoch in keinem Fall finanzierbar.¹⁶ Wenn die Staatsrente das Sozialminimum gewähren würde und gleichzeitig die Löhne und Sozialversicherungsrenten nicht viel höher liegen, wäre mit sehr starken negativen Beschäftigungsanreizen zu rechnen. Hier wird das echte Dilemma der polnischen Rentenreform sichtbar: die Staatsrente soll ein Minimum für die älteren Menschen allein gewährleisten und darf gleichzeitig die Arbeitsanreize nicht negativ beeinflussen.

Das Sozialminimum als Maß für die Staatsrente ist zur Zeit für Polen nicht finanzierbar, wohl aber das physische Existenzminimum. In Polen wird die Mindestrente als offizielles Existenzminimum bei den Berechnungen von Sozialhilfeleistungen angewandt. Die Mindestrente beträgt, zur Erinnerung, 35% des Durchschnittslohnes. Die Messung des Existenzminimums am Durchschnittslohn ist jedoch methodologisch und konzeptionell völlig falsch. Das Existenzminimum ist eine absolute, von der Entwicklung der Löhne unabhängige Größe. Es verändert sich dagegen mit den Preisänderungen der Güter, die in den unterstellten Warenkorb einbezogen werden. Diesen Fehler sahen wohl auch die Autoren des Regierungsprojektes, als sie eine preisabhängige Indexierung der Staatsrente vorgeschlagen haben. In Zeiten steigender Reallöhne würde der Anteil der Staatsrente an den Einkommen der Rentner, die auch andere Einkünfte erzielen (z.B. aus der Rentenversicherung), automatisch sinken. Dies ist eine korrekte Lösung, was jedoch nicht den ursprünglichen Vorwand zur Konstruktion des Existenzminimums beseitigt.

5.2.2. Die Rentenversicherung

Das Problem negativer Arbeitsanreize in einem Land, in dem die Rentenleistungen und auch die Durchschnittslöhne im Vergleich zum Existenz- oder Sozialminimum insgesamt gering sind, kann durch eine Minimierung der Staatsrente nicht allein

¹⁶ Schon heute müßten neben den bereits gezahlten Renten ca. 600 Tsd. neue Ansprüche bewältigt werden (vgl. Gomulka 1995, S. 10).

gelöst werden. Wichtige positive Anreize für die Beschäftigung im offiziellen Sektor können von einer effizienten, auf dem Äquivalenzprinzip basierenden Rentenversicherung ausgehen. Das Regierungsprojekt sah neben der Staatsrente eine staatlich organisierte, durch Umlagen finanzierte Pflichtversicherung vor. Angekündigt wurde eine strenge individuelle Äquivalenz zwischen den Beiträgen und den Leistungen. Die Beitragsbemessungsgrundlage sollten die Löhne bilden, es wurde allerdings eine Beitragsbemessungsgrenze bei 250% des Durchschnittslohnes festgelegt. In die Leistungsbemessungsgrundlage sollte stufenweise die Entlohnung aus mehreren Jahren einbezogen werden, mit dem Endziel, die gesamte Beitragszeit zu berücksichtigen. Die vorgeschlagenen Koeffizienten für die Anrechnung der Beitragsjahre waren in dem Projekt mit 0,011 bis 0,0125 geringer als in der gegenwärtigen Lösung. Im weiteren sah die Regierungsvorlage eine gemischte Rentenindexierung vor. Die lohnabhängige Indexierung sollte das Gewicht 0,8 und die inflationsbezogene das Gewicht 0,2 erhalten.

Auch dieser Teil des Projektes traf bei den polnischen Wissenschaftlern auf scharfe Kritik, allerdings ungleich weniger als die Idee der Staatsrente. Es scheint jedoch gerade dieser Bereich eher eine Antireform zu sein. In der Rentenversicherung sind die Anreize für die Beschäftigung im offiziellen Sektor der Volkswirtschaft zu installieren, eine strenge Äquivalenz zwischen den gezahlten Beiträgen und erhaltenen Leistungen zu verfolgen und eine Grundlage für die Intensivierung der Ersparnisbildung aufzubauen. Keines dieser Postulate kann als erfüllt gesehen werden.

Gewährleistet der Staat eine Volksrente für jeden älteren Bürger, so gibt es überhaupt keinen Grund mehr dafür, daß er selbst Träger einer weiteren Sozialversicherung bleibt. Seine Aufgabe besteht in der Fixierung und Gewährleistung von Rahmenbedingungen für die Entwicklung und das Funktionieren eines privatorganisierten Versicherungszweiges. Dem Staat muß die Versicherungsträgerschaft um so mehr entzogen werden, wenn eine Pflichtversicherung für alle Beschäftigten in Frage kommt. Nur so ist die diskretionäre Einflußnahme der Politiker, die i.d.R. zu enormen Systemineffizienzen führt, zu minimieren. Zu überlegen bleibt, ob überhaupt eine Versicherungspflicht vorgeschrieben werden muß, oder gemäß dem liberalen Gedankengut, die Verantwortung für eigene Altersversorgung in die Hände der mündigen Bürger zu übertragen wäre.

Das Äquivalenzprinzip wird in dem Regierungsprojekt massiv durch die gewählte Indexierungsform verletzt. Die Lohnindexierung bedeutet, daß die Rentner an dem

durch die Beschäftigten erwirtschafteten Wohlfahrtsanstieg partizipieren, ohne für diesen eine Leistung zu erbringen. Auch die inflationsabhängige Indexierung verletzt das Äquivalenzprinzip.¹⁷ Ein Verzicht auf jegliche Indexierung der Renten im Umlageverfahren gilt jedoch als politisch nicht durchsetzbar. Dieses Problem entsteht bei dem alternativen Kapitaldeckungsverfahren nicht, zumindest wenn längerfristig eine positive reale Verzinsung des angesammelten Kapitals gewährleistet wird.

Von der noch im letzten Jahr angekündigten Gründung privater Rentenversicherungsfonds, sei es auf der Grundlage von Betriebsrenten oder bei privaten Versicherungsanstalten, ist in der Regierungsvorlage nur wenig geblieben. Die Projektoren verwiesen darauf, daß die Beschäftigten mit einer Entlohnung oberhalb von 250% des Durchschnittslohnes für diesen überschüssigen Betrag von der Pflichtversicherung freigestellt werden. Damit sollten Freiräume für individuelle, freiwillige Zusatzversicherungen geschaffen werden. Sie scheinen jedoch viel zu gering zu sein, um eine vernünftige Grundlage für die Entwicklung privater Rentenfonds darzustellen. Damit ist auch die Intensivierung der angesichts des Modernisierungsbedarfs in der polnischen Volkswirtschaft unerläßlichen internen Kapitalbildung gefährdet. Das Regierungsprojekt fördert die Kapitalbildung kaum und läßt den Beschäftigten keine Wahl bezüglich der Form der Altersversorgung.

Zu den Vor- und Nachteilen der Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren gibt es eine umfangreiche Literatur, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll.¹⁸ Dem Kapitaldeckungsverfahren wird i.d.R. nachgesagt, daß es die Ersparnisbildung fördert und die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung bei schrumpfender Bevölkerung besser lösen kann. Polen wird zur Zeit noch nicht von einer Bevölkerungsschrumpfung betroffen. Spätestens in 30 Jahren wird jedoch auch dieses Land damit konfrontiert sein. Schon in 10 bis 15 Jahren werden die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit als Vorbote einer ungünstigen demographischen Entwicklung die Rentenversicherung stark belasten.

Die Umstellung der Rentenversicherung von dem Umlage- hin zu dem Kapitaldeckungsverfahren ist mit erheblichen finanziellen und organisatorischen Problemen in der Übergangszeit verbunden. Das ist wohl auch der Grund dafür, warum eine solche Reform bisher ausblieb. Unumstritten ist, daß die bisher erworbenen Rentenansprüche rechtmäßig und zu erfüllen sind. Für die Übergangszeit deutet sich

¹⁷ Der Meinung von Gomulka, eine gemischte Indexierung sei ein Schritt in die richtige Richtung (vgl. Gomulka 1995, S. 10), kann nicht zugestimmt werden.

¹⁸ Siehe z.B.: Felderer (1987), Kitterer (1988), Zimmermann (1988), Jaeger (1994).

dadurch eine mehrfache finanzielle Belastung an. Erstens müssen die gegenwärtig in Anspruch genommenen Renten weiter gezahlt werden. Zweitens müssen die Renten derjenigen gezahlt werden, die nicht mehr soviel Kapital auf ihrem Versicherungskonto ansammeln können, welches ihnen eine Altersversorgung entsprechend der Gesamtbeiträge zur Rentenversicherung, inklusive der bisher geleisteten Beiträge im Umlageverfahren, sichern würde. Drittens müssen Rentenfonds auf der Basis des Kapitaldeckungsverfahrens aufgebaut werden.

Der Systemwechsel in der Rentenversicherung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die Finanzierung der Reform aus allgemeinen Steuermitteln kann deshalb als legitim angesehen werden. Durch die Steuerfinanzierung können die unvermeidbaren Lasten gleichmäßiger verteilt werden. Eine höhere Belastung der Beschäftigten kann zwar nicht ausgeschlossen werden, sie bleibt jedoch geringer als bei einer Beitragsfinanzierung, was besonders in Hinblick auf die Beschäftigungsanreize in der offiziellen Wirtschaft wichtig ist. Ein Anstieg der Steuersätze ist nur zu tolerieren, wenn gleichzeitig eine Entlastung bei den Beitragssätzen erfolgt. Wird eine Staatsrente eingeführt, eine Pflichtversicherung abgeschafft und gleichzeitig eine freiwillige Zusatzversicherung angestrebt, so gibt es zunächst keine obligatorischen Beiträge mehr. Die Beschäftigten werden somit entlastet. Auf der anderen Seite müssen die Steuereinnahmen für die Finanzierung der Staatsrente (hier ist eine partielle Verrechnung mit den bisher geleisteten Staatszuschüssen zu der Rentenversicherung und der Sozialhilfe für ältere Menschen möglich und notwendig) und der alten Rentenanwartschaften erhöht werden. Würde die gesamte Entlastung durch den Wegfall von Pflichtbeiträgen in die Erhöhung der Steuern umgesetzt, so würde der Spielraum für die private Altersvorsorge vernichtet oder zumindest entscheidend reduziert. Bei den Verschiebungen zwischen Steuern und Beiträgen muß deshalb äußerst vorsichtig vorgegangen werden. Es lohnt sich auch, nach ergänzenden Finanzierungsquellen zu suchen. Eine Möglichkeit besteht in der Verwendung von Privatisierungserlösen. Diese sollen jedoch nicht überbewertet werden. Eine Erhöhung der Staatsverschuldung für die Rentenreform muß wegen der katastrophalen Haushalts- und Verschuldungslage nach Möglichkeit vermieden werden.¹⁹ Sollten zusätzliche Staatsschulden sich als unvermeidbar erweisen, so ist jegliche Verpflichtung der privaten Rentenfonds, diese Verschuldung zu finanzieren, abzulehnen. Solche Konstruktionen würden nichts am Umlageverfahren ändern

¹⁹ Zu der Problematik der Staatsverschuldung in Polen siehe Sowada (1995).

außer einer Zwischenschaltung von Fonds. Die Fondsmittel würden in dieser Situation für die Finanzierung laufender Renten verbraucht. Das für reale Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen in der Volkswirtschaft notwendige Realkapital, das Erträge und Zinsen bringt, könnte so nicht entstehen.

Um die Belastungen für die Übergangszeit zu reduzieren, müssen die Ausgaben aus der noch umlagefinanzierten Restrentenversicherung möglichst gering gehalten werden. Hier bestehen einige wichtige Einsparungsmöglichkeiten, die auch bei der Fortsetzung des bisherigen Umlageverfahrens genutzt werden müssen. Erforderlich wäre zunächst, das gesetzliche Rentenalter besonders für Frauen anzuheben. Die Vorruhestandsmöglichkeiten müßten auf ein Minimum reduziert bzw. äquivalente Leistungsabschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Renten eingeführt werden. Der Vorruhestand ist dagegen keine Gefahr für die Rentenfinanzierung nach dem Kapitaldeckungsverfahren, da er in diesem System automatisch zu Abschlägen führt, wodurch die individuelle Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen unter Berücksichtigung des Risikoausgleichs stets bewahrt bleibt. Das polnische Regierungsprojekt geht mit den Vorschlägen für eine stufenweise Abschaffung des Vorruhestandes und die Erhöhung des Rentenalters in die richtige Richtung.

Eine weitere Einsparmöglichkeit stellt die Abschaffung der zum größten Teil noch aus der Zeit des Sozialismus stammenden Branchen- und Berufsprivilegien dar. Die Regierung schlug vor, die Kosten für diese Privilegien zu internalisieren. Höhere Rentenleistungen sollten Hand in Hand mit höheren Rentenbeiträgen für die betroffenen Gruppen gehen. In einer privaten Versicherung ist ein solches Vorgehen selbstverständlich. Die Streichung aller Privilegien wird jedoch erhebliche Akzeptanzprobleme und politische Widerstände hervorrufen. Nichtsdestotrotz ist sie notwendig.

Als letzte Einsparmöglichkeit soll an dieser Stelle die Änderung des Indexierungsverfahrens auf eine inflationsbezogene Indexierung genannt werden. Diese Maßnahme bringt in Zeiten steigender Reallöhne eine Entlastung. Bei sinkenden Reallöhnen würde dagegen die Belastung der Rentenversicherung höher liegen als bei einer lohnabhängigen Indexierung. Auch hier ist mit erheblichen Widerständen in der Bevölkerung zu rechnen, gerade jetzt, da sich eine Entwicklung positiver Reallöhne verfestigt hat.

5.3. Gesamtbewertung des Regierungsprojektes

Die bisherigen Überlegungen machen die ablehnende Position gegenüber dem Regierungsprojekt zur Reform der Rentenversicherung deutlich. Der wichtigste Grund für die Ablehnung ist jedoch nicht der Vorschlag einer Staatsrente, wie den meisten polnischen Kritiken zu entnehmen ist. Die Staatsrente, als eine Form des Bürgergeldes für die älteren Menschen, ist eine begrüßenswerte Idee. In dem Regierungsprojekt wird sie jedoch falsch konzipiert. Sie orientiert sich an der Höhe der Durchschnittslöhne statt am Sozial- bzw. Existenzminimum. Abzulehnen sind die Vorschläge für die umlagefinanzierte obligatorische Rentenversicherung. Zwar ist die Stärkung des Äquivalenzprinzips im Vergleich zu der gegenwärtigen Lösung in diesem Bereich zu begrüßen, sie geht jedoch nicht weit genug. Zu überdenken ist die Notwendigkeit einer Pflichtversicherung. Staatliche Trägerschaft und die Beibehaltung des Umlageverfahrens bei der sich andeutenden ungünstigen Bevölkerungsentwicklung (stetig sinkende Fertilitätsraten) und steigendem Bedarf an Kapital sind abzulehnen.

Auch die zahlreichen Gegenvorschläge der polnischen Wissenschaftler können nicht zufriedenstellen. I.d.R. präsentieren sie keine geschlossenen und konsistenten Konzepte. Vermißt werden besonders Vorschläge zur Integration des Rentensystems mit dem Steuer-Transfer-System. In dieser Beziehung geht das Regierungsprojekt weiter als viele Vorschläge von Experten. Der Übergang zu dem Kapitaldeckungsverfahren wird breit unterstützt. Es fehlt aber auch an klaren Konzepten für die Finanzierung der Übergangszeit. Der relativ komplexe Ansatz von Topinski und Wisniewski²⁰, der zu den wenigen Ausnahmen zählt, hält in vieler Hinsicht einer kritischen Analyse nicht stand.

Bei der Suche nach der Lösung von Übergangsproblemen einer Rentenreform kann Polen auf die Erfahrungen lateinamerikanischer Länder, besonders von Chile, zurückgreifen. Zu beachten ist jedoch, daß die makroökonomische und politische Situation in Chile 1980 der gegenwärtigen Situation in Polen entgegengesetzt war. Im Jahr der Rentenreform machten die Ausgaben für Renten in Chile gerade 5% des BIP aus. In Polen werden zur Zeit 15% des BIP für die Renten ausgegeben. Die meisten Polen sind in die Rentenversicherung einbezogen, so daß jede Reform anders als in Chile sehr breite Bevölkerungsschichten involviert. Nicht zuletzt ist die

²⁰ Siehe dazu Topinski/Wisniewski (1992), (1995).

politische Lage zu beachten. Die Militärdiktatur hatte die Durchsetzung der einschneidenden Rentenreform in Chile erheblich erleichtert.²¹ In der jungen polnischen Demokratie, mit sehr starken Interessengruppen und Seilschaften, sind politische Widerstände gegen mit Kosten und persönlichen Opfern verbundene Reformen genauso stark einzuschätzen, wie zur Zeit in Deutschland.

6. Reform des Gesundheitssystems

Der Gesundheitszustand der polnischen Bevölkerung wird allgemein als schlecht bezeichnet. Mit Sicherheit hat das seine Gründe auch in dem übermäßigen Alkohol- und Tabakkonsum, den schlechten Ernährungsgewohnheiten und dem Zustand der Umwelt. Die durchschnittliche Lebenserwartung der Männer betrug im Jahr 1993 nur 67,4 Jahre, die der Frauen 76 Jahre. Die Sterblichkeit der Kinder unter einem Jahr ist mit 16,2 pro Tausend zwei- bis dreimal höher als gegenwärtig in Westeuropa (vgl. Dziubinska-Michalewicz 1995, S. 126). Die katastrophale hygienische Lage ist die wichtigste Ursache für eine massive Ausbreitung von Salmonellenvergiftungen, Krankheiten der Verdauungsorgane und von Gürtelrose. Auf der Tagesordnung sind Krankheiten der Atemorgane. Die Spitzenposition unter den Todesursachen belegen jedoch ähnlich wie in Deutschland die Kreislauf- und Herzkrankheiten sowie Krebs. Das polnische Gesundheitssystem trägt bis heute das Erbe der sozialistischen Mißwirtschaft. Die technische Ausstattung der meisten Einrichtungen ist veraltet, die bauliche Substanz ruiniert. Das verfassungsmäßig festgelegte Recht auf unentgeltliche Versorgung mit Gesundheitsleistungen ist seit Jahren nur noch eine Fiktion. In den Jahren 1945-1950 wurde das polnische Gesundheitswesen weitgehend verstaatlicht. Private Praxen und karitative Einrichtungen blieben nur noch vereinzelt erhalten. Die Finanzierung des Gesundheitswesens wurde direkt aus dem Staatshaushalt betrieben oder den Staatsunternehmen überlassen. Mit dem Beginn der Transformationsprozesse veränderten sich die Rahmenbedingungen. Die von Zuschüssen abgeschnittenen Staatsfirmen setzten den Rotschift zunächst bei eigenen Sozialleistungen an. Die meisten betrieblichen Polikliniken wurden abgewickelt. Gleichzeitig traf der rigorose Sparkurs der Regierung die direkt durch den Staat finanzierten Einrichtungen.

²¹ Zu den Problemen der Rentenreform in Chile siehe z.B. Larrain (1993), Nitsch/Schwarze (1995).

Tabelle 5: Staatsausgaben für das Gesundheitswesen in den Jahren 1989 - 1993

	1989	1990	1991	1992	1993
Staatsausgaben (ohne Kommunen) in Mrd. Zł	3565,0	25619,1	36826,8	53651,8	67064,2
Anteil des Gesundheitsbudgets an Staatsausgaben	11,8	14,8	16,3	14,8	14,0
Ausgaben des Staates und der Kommunen in Mrd. Zł	3565,0	25619,1	39603,1	57935,2	72696,3
reale Wachstumsrate (Vorjahr = 100)	105,5	104,8	90,8	77,1	92,7
Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP	3,0	4,3	4,8	5,1	4,6
Struktur der Staatsausgaben für Gesundheitswesen					
- Löhne und Gehälter	.	.	26,1	35,6	36,6
- allgemeine Krankenhäuser	.	.	36,3	37,1	39,0
- Kliniken	8,5	7,6	9,4	8,2	8,1
- Zuzahlungen zu Medikamenten	.	10,3	15,2	13,4	12,2
Investitionsausgaben in Mrd. Zł	489,3	2490,5	3053,2	3343,1	5842,8
reale Wachstumsrate (Vorjahr = 100)	76,7	74,2	71,9	76,5	139,4

Quelle: Dziubinska-Michalewicz (1995), S. 117.

Zwar stieg der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP in den Jahren 1989 - 1993 von 3,0 auf 4,6%, die realen Ausgaben des Staates und der Kommunen sanken jedoch seit 1991 permanent. Besonders stark wurden die Investitionen gekürzt. Erst 1993, als der Verfall staatlicher Einrichtungen sich dramatisch beschleunigte, wurde eine Investitionsoffensive gestartet.

Das Gesundheitswesen ist nach fünf Jahren Transformation weiterhin vom Staat dominiert. Allerdings ist auch ein starkes Wachstum des Privatsektors zu verzeichnen. Am schnellsten ging die Privatisierung von Apotheken vonstatten, die 1993 fast 90% aller Verkaufseinrichtungen erfaßte. Auch in den Bereichen ambulanter und zahnärztlicher Versorgung wächst der nichtstaatliche Sektor sehr schnell.

Durch die Privatisierungswelle und die Kürzungen der realen Staatsausgaben kam es zu einer Verschiebung in den Finanzierungsquellen. Der realen Einschränkung der Staatsausgaben folgte eine vielfältige Erhöhung der Privatausgaben. Erstens stieg die Selbstbeteiligung der Patienten an den verschriebenen Arzneimitteln von 18% im Jahr 1991 auf 46% im Jahr 1993 (vgl. Dziubinska-Michalewicz 1995, S. 123). Zweitens stiegen die direkten Ausgaben der Haushalte für ambulante und zahnärztliche Behandlung. Weit verbreitet sind auch die sog. „freiwilligen“ Zahlungen der Krankenhauspatienten für Putz- und Nahrungsmittel. Ähnlich wie in der Planwirtschaft explodieren die Schmiergelder an Ärzte, die offiziell als „Beweise der Dankbarkeit“ deklariert werden.

Die bisherigen Veränderungen im polnischen Gesundheitswesen konzentrierten sich auf organisatorische Verschiebungen der Kompetenzen, Kommerzialisierung und

Privatisierung der Einrichtungen, Erhöhung der Selbstbeteiligung sowie auf die Einschränkung unentgeltlicher Leistungen durch Einführung von Positivlisten. Eine strukturelle Finanzierungsreform, nämlich der schon im Balcerowicz-Plan angekündigte Aufbau einer Krankenversicherung (siehe „Das Wirtschaftsprogramm“ 1991, S. 24), blieb bis heute aus.

Die Einführung einer Krankenversicherung hätte in Zeiten permanenter Zahlungsschwierigkeiten des Staates den Vorteil, daß sie eher eine Stetigkeit und Vorhersehbarkeit der Finanzierung gewährleisten könnte. Im defizitären Staatshaushalt werden die sozialen Posten als Bereich für umfangreiche Einsparungen bevorzugt. Eine Krankenversicherung würde auch endgültig mit der Fiktion von der vollständigen, kostenlosen Gesundheitsversorgung brechen und könnte das Kostenbewußtsein der Bürger stärken. Um diese Ziele zu erreichen und gleichzeitig die Gefahr von Kostenexplosionen im Gesundheitswesen auf das Minimum zu reduzieren, muß die Krankenversicherung von Anfang an sich den restriktiven Effizienzkriterien unterwerfen. Das deutsche System der gesetzlichen Krankenversicherung bildet das beste Beispiel dafür, was nicht passieren darf. Es ist durch ein schlecht gedachtes Solidaritätsprinzip pervertiert und verführt geradezu die Patienten, Ärzte, Politiker und Funktionäre es über alle Grenzen gemäß der individuellen Rationalität auszunutzen (vgl. Vaubel 1990, S. 16 f.).

Die polnische Krankenversicherung könnte als gesetzliche, umlagefinanzierte Pflichtversicherung funktionieren. Ähnlich wie im Bereich der Rentenversicherung muß jedoch auch hier jegliche politisch gewollte Einkommensumverteilung ausgeschlossen und dem Steuer-Transfer-System überlassen werden. Durch diese Forderung wird gleichzeitig die Einkommensabhängigkeit der Beiträge abgelehnt.

Wird eine angemessene Grundversorgung aller Bürger mit Gesundheitsleistungen als politisches und soziales Ziel angestrebt, so entsteht das besondere Problem des Ausgleichs zwischen schlechten und guten Risiken. Aus ethischen Gründen ist es vertretbar, daß die häufiger krankwerdenden Menschen (solange sie die Krankheit nicht fahrlässig oder vorsätzlich hervorufen) nicht stärker durch die Beiträge belastet werden, als die, die das Glück haben, gesünder zu sein. Damit plädieren wir für lump-sum Krankenversicherungsbeiträge für jeden Bürger. Möglich ist aber auch eine Differenzierung der Beiträge nach Altersgruppen und/oder Geschlecht oder eine Kalkulation, die in der arbeitsaktiven Zeit die Bildung von Altersrücklagen ermöglicht, wie es in den privaten Versicherungen praktiziert wird. Eine Alternative

bildet eine direkte Subventionierung der schlechten Risiken durch den Staat verbunden mit Kontrahierungszwang für private Versicherungsunternehmen.

Die Einführung eines solchen Systems im Gesundheitswesen verstärkt die Notwendigkeit der Festlegung der Grundleistungen, die durch die Krankenkasse übernommen werden sollen. Die Aufstellung von Positivlisten ist mit Sicherheit einer der schwierigsten Aufgaben, da hier sowohl medizinisch-technische als auch moralische und ethische Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind (vgl. Kliemt 1993, S. 13 f.). Für alle Leistungen, die nicht zu der Grundversorgung gezahlt werden, müßten die Patienten selbst aufkommen. Sie könnten aber auch freiwillig private Zusatzversicherungen mit verschiedenen Wahlтарifen abschließen.

Die Beiträge zur Krankenversicherung müßten von den Versicherten selbst getragen werden. Eine Beteiligung der Arbeitgeber ist aus konzeptionellen Gründen abzulehnen. Im übrigen, sie ist nichts anderes als eine Verschleierung der tatsächlichen Kosten der Arbeitnehmer für jede gesetzliche Versicherung. Für die Personen, die die Beiträge für die Krankenversicherung nicht tragen können, müßte der Staat einspringen. Eine Beteiligung der Arbeitslosen- und Rentenversicherungen bei deren Benefizienten ist zwar denkbar, aber gemäß dem verfolgten Konzept von Ausschluß der Umverteilung aus der Versicherung und strikter Aufgabenteilung nicht systemkonform.

Die polnischen Vorschläge bezüglich der Organisation und Finanzierung der Krankenversicherung, soweit sie existieren, gehen nicht so weit.²² Das Ressentiment zu dem paternalistischen Fürsorgestaat ist in Polen mindestens so stark ausgeprägt wie in Deutschland. Aus diesem Grund wird das deutsche System oft als Vorbild dargestellt, offensichtlich ohne seine zerstörenden Strukturfehler zu erkennen. Gerade aber im Bereich der Krankenversicherung hat Polen die einzigartige historische Chance, von Anfang an einen effizienten Weg zu gehen. Da die Krankenversicherung umlagefinanziert wird, entstehen hier keine größere Finanzierungsprobleme bei dem Übergang zu einem neuen System. Der Belastung durch die Beiträge für eine Krankenversicherung muß aber die Senkung der Steuern mindestens in der Höhe der gegenwärtigen Staatsausgaben für das Gesundheitswesen folgen.

²² Siehe z.B. Muszalski/Plawucka/Szurgacz (1994), Golinowska/Tymowska/Wlodarczyk (1991), Winiewski (1991).

7. Die Arbeitslosenversicherung

Eine offene Arbeitslosigkeit war für die Zentralverwaltungswirtschaft, in der das Recht auf einen Arbeitsplatz ohne Rücksicht auf die Effizienzverluste sehr ernst genommen wurde, ein fremdes Phänomen. Nach dem Beginn der Transformation explodierte jedoch die Zahl der Arbeitslosen. Nach und nach begannen die Unternehmen und der Staat ihre Beschäftigungsüberhänge abzubauen. Ende 1990 registrierten die Arbeitsämter in Polen schon 1,126 Mio. Arbeitslose, was einer Arbeitslosenquote von 6,3% entsprach.²³ Ende 1993 erreichte die Arbeitslosenquote schon 15,7%. Mehr als 2,9 Mio. Personen hatten sich arbeitslos gemeldet. Den Höhepunkt von 16,9% erreichte die Arbeitslosenquote im Juli 1994. Ende August 1995 ermittelte die Arbeitsverwaltung eine Arbeitslosenquote von 15,2%. Mit dem Wirtschaftswachstum stabilisierte sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt.

Mit Sicherheit ist die Massenarbeitslosigkeit einer der wichtigsten sozialen Brennpunkte. Dabei vermittelt die offizielle Arbeitslosenquote noch keine exakten Informationen über den tatsächlichen Zustand des Arbeitsmarktes. Die für den Sozialismus charakteristische versteckte Arbeitslosigkeit wurde keinesfalls beseitigt. Sollte Polen tatsächlich binnen einer Dekade in die Europäische Union integriert werden, so wird das enorme Umstrukturierungsmaßnahmen und die Freisetzung von Millionen überschüssigen Arbeitskräften im Agrarsektor zur Folge haben (vgl. Sowada 1994, S. 17). Nicht zu vernachlässigen sind die Personalüberhänge in den großen Staatsfirmen, besonders im Bergbau. Der versteckten Arbeitslosigkeit muß auch ein großer Teil der Vorrüheständler sowie der Beschäftigten in den diversen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugerechnet werden.

Die Entstehung der offenen Arbeitslosigkeit erzwang eine schnelle Organisation der Arbeitslosenversicherung, die in Polen durch den sog. Arbeitsfonds abgewickelt wird. Die Unternehmen zahlen einen Beitrag in Höhe von 2% der Lohnsumme in den Arbeitsfonds ein. Diese Mittel reichen bei weitem nicht aus, um das Arbeitslosengeld und andere Aufgaben (wie z.B. die Durchführung von Umschulungen) zu finanzieren. Die Defizite werden durch den Staatshaushalt ausgeglichen. Die Staatszuschüsse machten 1993 60% der Gesamteinnahmen des Fonds aus.

Die Arbeitslosenversicherung erfordert dringend Reformen. Notwendig ist eine kräftige Erhöhung der Beiträge, um die Defizite des Arbeitsfonds zu reduzieren bzw.

²³ Die folgenden Zahlenangaben beruhen auf den Informationen der Polnischen Zentralbank.

eliminieren. Auch auf der Leistungsseite besteht ein Bedarf an Änderungen. Hier startete Polen in die Transformation mit einer riesigen Panne. Das erste Gesetz über die Arbeitslosigkeit von 1989 gab allen Personen im arbeitsfähigen Alter das Recht auf ein unbefristetes Arbeitslosengeld, unabhängig davon, ob sie in ihrem Leben je einer offiziellen Beschäftigung nachgegangen waren oder nicht (vgl. Sowada 1993, S. 77 f.). Die besonders für alle Hausfrauen freundliche Regelung führte zur Explosion der Ausgaben aus dem Arbeitsfonds. In den Jahren 1991-1995 wurde der Berechtigtenkreis stufenweise stark eingeengt. Gleichzeitig reduzierte der Gesetzgeber die Höhe und die Dauer der Leistungen für Arbeitslose. Zur Zeit wird das Arbeitslosengeld höchstens 12 bis 18 Monaten gezahlt. Ausnahmen gelten nur für die Personen, die Kinder zu versorgen haben. In diesem Fall ist eine unbefristete Leistung unter der Bedingung vorgesehen, daß der Ehegatte auch arbeitslos ist.

Diese sozialmotivierte Regelung ist nicht systemkonform. Armutsbekämpfung und Einkommensumverteilung, sei es aus familienpolitischen oder anderen Gründen, sollten nicht den Aufgaben der Arbeitslosenversicherung zugeordnet werden, sondern sind dem Steuer-Transfer-System zu überlassen (vgl. Vaubel 1990, S. 45). Dagegen muß die Arbeitslosenversicherung in einem konsistenten System Leistungen der Rentenversicherung übernehmen, die an solche Vorruhestandler gezahlt werden, die nicht aus freiem Willen aus den Beschäftigungsverhältnissen ausgestiegen sind, sondern im Rahmen einer arbeitsmarktpolitisch motivierten Personalfreisetzung ihren Arbeitsplatz räumen mußten.

Ein weiterer Reformbedarf besteht in der Stärkung der Risikoäquivalenz der Beiträge. Divergiert das Arbeitslosigkeitsrisiko in den verschiedenen Wirtschaftssektoren, dann ist es durchaus möglich und zumutbar, daß die Versicherungsbeiträge entsprechend differenziert werden. Ob die Beiträge durch die Arbeitgeber oder durch die Arbeitnehmer gezahlt werden, ist letztendlich nur eine technische Frage. Sie müssen im Endeffekt durch die Mitarbeiter der Unternehmen erwirtschaftet werden. Um die Illusion über die tatsächlichen Kosten der Arbeitslosenversicherung zu minimieren, ist ein ausschließlicher Arbeitnehmerbeitrag vorteilhafter. Trifft das Arbeitslosigkeitsrisiko alle Beschäftigten, so ist eine Pflichtversicherung legitim. Das geeignete Finanzierungsverfahren ist das Umlageverfahren. Werden die Beiträge lohnproportional erhoben, so müssen auch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung äquivalent lohnproportional bleiben.

Die Arbeitslosenversicherung muß sich selbst finanzieren, d.h., die Summe der Beiträge muß im Prinzip ausreichen, um alle Verpflichtungen fristgemäß zu erfüllen. Staatszuschüsse können nur zugelassen werden, wenn unvorhersehbare Strukturbrüche bzw. temporäre Lücken, die durch ein zeitliches Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben entstehen, zu überbrücken sind. Es ist stets darauf zu achten, daß die Staatszuschüsse mittelfristig zurückgezahlt werden.

8. Armut in Polen und die staatliche Sozialhilfe

Eine der wichtigsten Aufgaben jedes modernen Staates ist es, dafür zu sorgen, daß keiner seiner Bürger nur deshalb verhungert oder erfriert, weil er arm ist. Deshalb wird der Solidargemeinschaft zugemutet, für die Grundversorgung der Ärmsten in der Gesellschaft die Verantwortung zu tragen. Die Lösung dieser Aufgabe erfordert zunächst die Definition von Armut. Einer der Klassiker der Soziallehre, Rowentree, versuchte, die Armutsgrenze mit dem Wert eines Warenkorbes auszudrücken, der die bloße physische Existenz und die Erhaltung der potentiellen Produktivitätskraft ermöglichen sollte (vgl. Rowentree 1901). Die Sozialpolitik entwickelte noch weitere Armutsbegriffe. Für das Konzipieren staatlicher Sozialleistungen werden besonders die absoluten Armutsgrenzen verwendet. Zum einen handelt es sich hier um das Existenzminimum, das den Betroffenen das physische Überleben garantieren soll. Zum anderen wird das Sozialminimum genannt (oft als sozio-kulturelles Minimum bezeichnet), das neben der physischen Existenz auch die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll. Die relativen Armutsgrenzen, die eher einen informativen Charakter haben, beziehen sich in der Regel auf das durchschnittliche Haushalts- oder Individualeinkommen bzw. auf die durchschnittlichen Ausgaben eines repräsentativen Haushaltes oder Individuums. Die subjektiven Armutsgrenzen werden anhand von Befragungen von repräsentativen Personen ermittelt, die deklarieren sollen, bei welchem Einkommen ihrem Empfinden nach die Armutsgrenze liegt (vgl. Smeeding/Saunders u.a. 1993, S. 246 f.).

Seit 1981 berechnet das polnische Institut für Arbeit und Soziales das Sozialminimum. Den polnischen Schätzungen zur Folge lebten 1994 ca. 50% der Polen unter dem Sozialminimum.²⁴ Als Maß für das Existenzminimum wird offiziell die Min-

²⁴ Die hier folgenden Zahlenangaben stützen sich auf Golinowska (1995a), S. 5.

destrente verwendet, die bei 35% des Durchschnittslohnes liegt.²⁵ Das oben genannte Institut berechnet aber auch ein physisches Existenzminimum anhand des Wertes eines Warenkorb, der 1994 je nach Größe des Haushaltes zwischen 955 und 1130 Tsd. Zl pro Person betrug. 1994 lebten 8 bis 9% aller polnischen Bürger offiziell unter dieser Armutsgrenze. Offensichtlich konnten jedoch nicht alle Einkommensquellen ermittelt werden, da es der Definition nach nicht möglich ist, unter dem Existenzminimum zu überleben. Die Weltbank verwendet in ihrem Rapport zur Armut in Polen als Armutsgrenze 39% des Durchschnittslohnes in der Volkswirtschaft. Danach lebten 1994 fast 19% aller Polen in Armut. Die Untersuchungen der Weltbank ergaben im weiteren, daß die Armut in Polen zwar verbreitet ist, ihre Tiefe gemessen am poverty gap jedoch mit 13% geringer ausfällt als in den meisten anderen Ländern der Region (vgl. Topinska 1995, S. 20 f.).

Poverty gap kann vereinfacht wie folgt ausgerechnet werden:

$$PG = \frac{1}{Q} \sum_{i=1}^Q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$$

PG	poverty gap
Q	Anzahl der Personen, die als arm eingestuft werden
z	Armutsgrenze
y_i	Individualeinkommen

Die geringe Armutstiefe kann bedeuten, daß die meisten als arm eingestuften Menschen Einkommen erzielen, die nur knapp unter der Armutsgrenze liegen. Um die Armut zu beseitigen, müßte jede der betroffenen Personen einen durchschnittlichen Betrag von 13% der Armutsgrenze, also ca. 4% des Durchschnittslohnes erhalten.

Die Bekämpfung der Armut ist für sich entwickelnde Länder, wie Polen, keine einfache Aufgabe. Die besten sozialpolitischen Konzepte nützen wenig, wenn sie die Kräfte der Volkswirtschaft überbeanspruchen und keine Spielräume für Einkommens- und Vermögensumverteilung existieren. Mit Sicherheit ist eine gute Wachstumspolitik immer die beste Sozialpolitik. Es ist leichter, einen „großen Kuchen“

²⁵ Der methodologische Fehler von solch einer Messung von Existenz- bzw. Sozialminimum wurde im Gliederungspunkt 5.2.1. diskutiert.

ungleich als einen „kleinen Kuchen“ gleich zu verteilen. Bis aber mehr zu verteilen vorhanden sein wird und die Lasten des Sozialismus überwunden werden, vergehen Jahre, wenn nicht Jahrzehnte. Effiziente Systeme der sozialen Sicherung, darunter auch die Fürsorge für die Ärmsten in der Gesellschaft, können die Wachstumsprozesse in der Volkswirtschaft durch die Stärkung des sozialen Friedens beschleunigen. Die Anforderungen an die Sozialpolitik steigen, je geringer ihre Spielräume und je kleiner die verfügbaren Mittel sind.

Eine minimale Grundversorgung hat natürlich den Nachteil, daß sie die Ärmsten aus dem gesellschaftlichen Leben ausschließt und denen nur das physische Überleben ermöglicht. Sie hat gleichzeitig den Vorteil, daß die negativen Arbeitsanreize, die mit jedem garantierten Staatstransfer verbunden sind, minimiert werden (vgl. Vaubel 1990, S. 66). Offen bleibt die Organisation der Grundversorgung und der Armutsbekämpfung. Eine stufenweise Einführung eines durch ein konsistentes System von Sozialversicherungen ergänzten, integrierten Steuer-Transfer-Systems ist eine interessante und realisierbare Möglichkeit. Bis ein neues System gefunden und installiert wird, muß das gegenwärtige System der Sozialhilfe beibehalten und nach Möglichkeit den wachsenden und sich verändernden Anforderungen angepaßt werden.²⁶

9. Ein System der sozialen Sicherung für die Transformationsländer

In der finanzwissenschaftlichen Literatur findet man einige Modelle der integrierten Steuer-Transfer-Systeme, negativen Einkommensteuer und des Bürgergeldes.²⁷ Die Grundaussage dieser Modelle ist, daß die Einkommensumverteilung, soweit sie politisch gewollt und sozial legitim ist, über die Steuern und Transfers an die einzelnen Haushalte oder Individuen durchgeführt werden soll. Die Transfers und das Steuersystem sollen nicht nur aufeinander abgestimmt, sondern nach Möglichkeit in einem System vereinigt werden. Effizienzgewinne und Abbau der Bürokratie gehören zu den vielen Vorteilen eines solchen Systems.

Die Installierung eines umfassenden Steuer-Transfer-Systems kann angesichts der hohen organisatorischen Anforderungen und der desolaten Finanzlage in Polen nur

²⁶ Zu den gegenwärtigen System der Sozialhilfe in Polen siehe Szumlicz (1993).

²⁷ Zu den diversen Modellen siehe z.B.: Mitschke (1985),(1994), Kronberger Kreis (1986), Hüther (1990), Kress (1994), Petersen (1995).

stufenweise erfolgen. Den ersten Schritt könnte die Einführung einer Staatsrente bedeuten. Die älteren Menschen (über die Altersgrenze kann durchaus noch diskutiert werden) fallen aus den Arbeitsmärkten ohnehin heraus, so daß die negativen Arbeitsanreize für die „bereits Alte“ minimal sind, wenn von Zuverdienstmöglichkeiten abgesehen wird. Bei der Einführung der Staatsrente ist eine breite Verrechnung mit der bisherigen sozialen Leistungen (soziale Komponente der Renten, Sozialhilfe für ältere Personen) möglich, so daß die Finanzierungslasten für den Staat nicht exorbitant steigen würden.

Ein zweiter Schritt könnte die Einführung einheitlicher Transfers für Kinder und Jugendliche in der Ausbildung sein. Es müßte dabei sichergestellt werden, daß diese Transfers tatsächlich den Adressaten zugute kommen, und nicht durch die allgemeine Haushaltsentlastung die Eltern vom Nachgehen einer Marktbeschäftigung abhalten. Es müßten im weiteren Altersgrenzen festgelegt werden. Eine Differenzierung der Leistungsdauer ist legitim, wenn man berücksichtigt, daß die Personen mit höherer Ausbildung in ihrem Berufsleben i.d.R. mehr verdienen und dadurch auch mehr an Steuern zahlen. Es muß aber auch das Problem derjenigen Personen gelöst werden, die vorsätzlich ihre Ausbildungszeit verlängern. Dieses Problem soll jedoch nicht überbewertet werden. Wenn die Transfers gerade das physische Existenzminimum abdecken, bestehen für die betroffenen Individuen genug Anreize, die Ausbildung schnell abzuschließen.

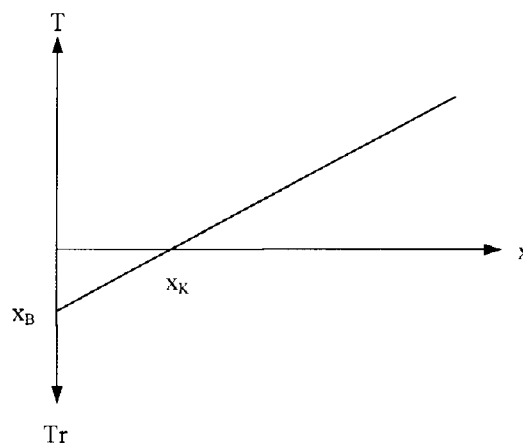
Neben der Differenzierung der Transferdauer bietet sich eine alternative Lösung an. Denkbar ist ein System mit fixierter Altersgrenze, die sich z.B. an die minimalen oder durchschnittlichen Ausbildungsdauer orientiert. Den jungen Menschen, die länger in der Ausbildung bleiben, könnte der Staat verzinste Kredite gewähren. Diese Kredite müßten, ähnlich wie Teile des deutschen BaföG's, zurückgezahlt werden. Die Kredittilgung müßte über mehrere Jahre gestreckt werden. Eine Verschiebung der Zahlungsfristen käme nur in Frage, wenn durch die planmäßige Tilgung der Schuldner unter das Existenzminimum fallen würde.

Es kann davon ausgegangen werden, daß Menschen mit höherer Ausbildung einen höheren Marktwert und damit eine entsprechend bessere Entlohnung erzielen, die die Rückzahlung von Krediten ermöglicht und legitimiert. Alle Kosten für nicht notwendige Ausbildungsverlängerung, aber auch für Berufswahlentscheidungen, die sich ausschließlich an eigene Interessen, nicht aber an den Marktchancen orientieren, würden internalisiert. Solche Verhaltensweisen können in einer freiheitlichen

Gesellschaft nicht verboten werden, sie dürfen aber auch nicht der Solidargemeinschaft zu Lasten gelegt werden. Zu überdenken ist auch der generelle Nulltarif im Bildungswesen, der v.a. die höheren Einkommenschichten privilegiert.²⁸

In der dritten Phase könnte ein allgemeines Bürgergeld eingeführt und das integrierte Steuer-Transfer-System vervollständigt werden.

Abbildung 2: Integriertes Steuer-Transfer-System. Das Modell einer negativen Einkommensteuer



Der Staat würde sich verpflichten, daß jedem seiner Bürger ein Mindesteinkommen in Höhe von x_B zur Verfügung steht. x_B kann interpretiert werden als garantierter Staatstransfer für jeden, der überhaupt kein Einkommen (dazu gehören auch Renten u.ä.) hat. Erzielt ein Wirtschaftssubjekt ein Markteinkommen, so würde sich der Staatstransfer für ihn reduzieren. Der marginale Transferabbausatz muß jedoch deutlich unter 100% liegen, um die Anreize für Marktbeschäftigung nicht zu vernichten.²⁹ Bei einem Markteinkommen von x_K würde das Wirtschaftssubjekt keinen Transfer mehr erhalten, es müßte aber auch noch keine Einkommensteuer zahlen. Die bis dahin angelaufene Steuerschuld würde sozusagen mit dem garantierten Transfer verrechnet. Erst ab x_K würde eine Nettoeinkommensteuerschuld entstehen. Die gesamte, politisch motivierte Einkommensumverteilung könnte somit in einem

²⁸ Zu der Problematik der perversen Umverteilungswirkungen eines Nulltarifs im Bildungswesen siehe Vaubel (1990), S. 75 ff.

²⁹ Das gegenwärtige deutsche System ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie aufeinander nicht abgestimmte Transfers und Steuern zu Verzerrungen auf den Arbeitsmärkten und volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Bei der Sozialhilfe gilt im Falle der Erzielung von Markteinkommen der Grenzabbausatz von 100% (vgl. Vaubel 1990, S. 66 f.). Da aus Markteinkommen noch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden müssen, liegen die Grenzsteuertransfersätze öfter deutlich über 100%.

System ablaufen. Das Ausmaß der Umverteilung würde durch die Höhe von X_B und X_K sowie durch den Verlauf der Tarife zwischen den Punkten und rechts von X_K durch eine politische Entscheidung festgelegt. Stets zu beachten ist der Einfluß auf die Beschäftigungsanreize im offiziellen Sektor.

In den hoch entwickelten Ländern kann das sozio-kulturelle Minimum für die Höhe des Grundtransfers X_B als richtig erscheinen, auch wenn dadurch starke negative Beschäftigungsanreize erzeugt werden. Für die ärmeren Länder, wie Polen, wäre diese Lösung nicht finanzierbar. Was unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Kraft und der grundsätzlichen ethisch-sozialen Gerechtigkeits- und Solidaritätsvorstellungen gewährleistet werden kann, ist das Existenzminimum. Das Existenzminimum müßte neben der Ernährung, Bekleidung und Wohnung auch die Beiträge zu der obligatorischen Krankenversicherung einbeziehen, um die Grundversorgung mit Gesundheitsleistungen für alle sicher zu stellen. Alternativ zu einer Pflichtversicherung könnten die Grundgesundheitsleistungen direkt aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Der Frage nach der Effizienz beider Lösungen soll hier nicht weiter nachgegangen werden. Uns scheint die Versicherungslösung jedoch besser zu sein, schon aus dem Grund, daß dadurch die Umverteilungs- und die Versicherungsaufgaben streng getrennt werden. Es ist auch leichter, in die Versicherung Anreize für ein sparsame und bewußte Inanspruchnahme der Leistungen zu integrieren.

Die Funktionsfähigkeit des Systems hängt von der Definition der Bemessungsgrundlage ab. Ihr müßten nicht nur die Arbeitseinkommen, sondern auch alle Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Rentenversicherung u.ä. zugerechnet werden. Das Bürgergeld wäre durch automatische Verrechnung mit der Steuerschuld implizit besteuert. Auch die Kapitaleinkünfte müßten versteuert werden, wobei hier besonders darauf zu achten ist, daß die notwendige Ersparnisbildung so wenig wie möglich behindert wird.³⁰ Nicht zu versteuern wären nur Leistungen mit Entschädigungscharakter sowie spezielle Transfers.

Die Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems erfordert die Angleichung der Bezugseinheiten, d.h., sowohl die Steuern als auch die Transfers müssen sich ausschließlich am Haushalt oder am Individuum orientieren. Ein weiteres Problem entsteht, wenn neben der Grundversorgung zusätzlich ein Familienlastenausgleich zur Förderung von Familien mit Kindern als notwendig angesehen wird. Der Fami-

³⁰ Hier bietet sich die spar- bzw. zinsbereinigte Einkommensteuer an. Siehe dazu Rose (1994).

lienlastenausgleich kann in das Steuer-Transfer-System integriert werden, z.B. durch zusätzliche Freibeträge oder durch die Erhöhung der Grundtransfers für die Kinder.

Das integrierte Steuer-Transfer-System wird nicht in der Lage sein, alle speziellen, sozialen Transfers überflüssig zu machen. Ausgenommen bleiben die Hilfen bei besonderen Belastungen z.B. im Fall von Behinderten, die nicht nur einer intensiven Krankenpflege bedürfen (hier wäre die Krankenkasse in die Pflicht genommen), sondern auch höhere Lebenshaltungskosten haben, z.B. wegen notwendiger spezieller Ausstattung der Wohnung, die nicht aus dem garantierten einheitlichen Transfer bezahlt werden könnten. In diesen und ähnlichen Fällen sind zusätzliche Hilfen des Staates notwendig. Sie müßten jedoch immer mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden werden.

Eine detaillierte Beschreibung eines konsistenten Steuer-Transfer-Systems würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Deshalb soll es bei diesen generellen Bemerkungen bleiben. Neben dem Steuer-Transfer-System, das die Grundversorgung der Bürger zum größten Teil übernimmt, muß ein System effizienter, nach dem Prinzip der individuellen Äquivalenz funktionierender Versicherungen aufgebaut werden. Es kann sich dabei sowohl um freiwillige als auch um obligatorische Versicherungen handeln. Die mögliche Ausgestaltung der einzelnen Versicherungen wurde in den Kapiteln 5 bis 7 ausreichend erörtert.

10. Schlußfolgerungen

Polen steht vor der gewaltigen Aufgabe, sein Sozialsicherungssystem unter ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen zu reformieren. Die ganze Gesellschaft befindet sich noch im Umbruch. Ein totaler Systemzusammenbruch, wie es Polen Ende der 80er Jahre erlebte, kann sich für die Durchführung einschneidender Veränderungen durchaus als Vorteil erweisen. Je kritischer die gesamtwirtschaftliche und soziale Lage ist, desto größer ist i.d.R. die Bereitschaft, Opfer zu bringen mit der Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Das hat die polnischen Reformen zu Beginn der 90er Jahre wesentlich erleichtert. Nach sechs Jahren Transformation sieht die politische Lage in Polen jedoch anders aus. Der große Enthusiasmus ist verfliegen, weitere Opfer, sei es auch noch so notwendig, werden einstimmig

abgelehnt. Die neuesten Wahlergebnisse bestetigen diese These eindrucksvoll. Durchgreifende Reformen erfordern in der neuen Situation viel mehr Durchsetzungskraft und politisches Fingerspitzengefühl.

Eine Reform der sozialen Sicherung ist nicht zum Nulltarif zu haben. Die Chancen für eine Reform steigen, wenn sie in den Augen der Bevölkerung als gerecht erscheint. Das oben skizzierte Modell kann die Gerechtigkeitsanforderung durchaus erfüllen. Ein einfaches, transparentes System, in dem die notwendige Einkommensumverteilung reibungslos erfolgt und gleichzeitig in Grenzen gehalten wird, ist gerechter als ein System, das die Anreize für die Beschäftigung im offiziellen Sektor vernichtet und die Wohlhabenden mit ihren Einkommen und Vermögen in die Schattenwirtschaft oder ins Ausland treibt.

Es ist das gute Recht der polnischen Wissenschaftler und Bürger, sich über die Institutionen und wirtschaftspolitischen Abläufe in den hochentwickelten Ländern zu informieren. Es ist die Pflicht der westlichen Wissenschaftler, über die massiven Systemineffizienzen und aufgestauten Verstöße gegen die Gerechtigkeits- und Solidaritätsprinzipien in den reichsten Ländern der Erde aufzuklären, damit der zukünftige Transformationsprozeß nicht durch „falsche Beispiele“ belastet wird.

Literaturverzeichnis

Buchanan, J.H. (1975): *The Limits of Liberty*. Chicago, London.

Czepulis-Rutkowska, Z. (1995): System emerytalno-rentowy w okresie transformacji. In: *Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych: Polityka społeczna w latach 1993-1994 na tle przemian okresu transformacji*. Warszawa, S. 105-115.

Das Wirtschaftsprogramm (1991). In: Bak, H., Pysz, P. und R. Scharff (Hrsg.): *Das Balcerowicz-Programm. Konzept, Realisierungsschritte, Zwischenergebnisse*. Erlangen, S. 9-31.

Dziubinska-Michalewicz, M. (1995): Polityka w dziedzinie opieki zdrowotnej. In: *Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych: Polityka społeczna w latach 1993-1994 na tle przemian okresu transformacji*. Warszawa, S. 116-130.

Expertyzy-Informacje (1995): *Dyskusja wokół rządowego programu ubezpieczen społecznych*: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Heft 5. Warszawa.

Falk, M. und N. Funke (1993): Zur Sequenz von Reformschritten: Erste Erfahrungen aus Transformationsprozeß in Mittel und Osteuropa. In: *Die Weltwirtschaft*, Heft 2, S. 186-207.

Felderer, B. (Hrsg.)(1987): *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren. Demographische Entwicklung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenasugleich*. Berlin.

Golinowska, S. (1990): *Rola centrum w kształtowaniu struktury spożycia*. Warszawa.

Golinowska, S., Tymowska, K. und C. Włodarczyk (1991): Projekt reformy opieki zdrowotnej w Polsce. (Czesc 1 und 2). In: *Gospodarka Narodowa*, Nr. 3, S. 22-27 und Nr. 4, S. 26-31.

- Golinowska, S. (1995a): Linie ubóstwa w praktyce społecznej krajów transformacji. In: *Polityka Społeczna*, Nr. 8, S. 1-5.
- Golinowska, S. (1995b): Public Social Expenditure. In: Belka, M. und H.-G. Petersen (Hrsg.): *Economic Transformation in Poland. Reforms of Institutional Settings and Macroeconomic Performance*. Frankfurt, New York, S. 143-163.
- Golinowska, S. (1995c): Wybór reformy systemu emerytalno-rentowego dla Polski. In: *Polityka Społeczna*, Nr. 5/6, S. 1-7.
- Gomulka, S. (1995): Polowiczna reforma czy antyreforma. In: *Zycie Gospodarcze*, Nr. 24, 11.06.1995, S. 10-11.
- Hüther, M. (1990): *Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Jacukowicz, Z. (1995): Wysokosc plac w Polsce a granice ubóstwa. In: *Polityka Społeczna*, Nr. 8, S. 24-28.
- Jaeger, K. (1994): On the Influence of Pay-As-You-Go financed Pension Systems on Saving: The Role of Stability. In: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 41, No 4, S. 358-371.
- Kitterer, W. (1988): Der Einfluß der Alterssicherung auf die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung. In: *Kredit und Kapital*, Band 21, S. 383-406.
- Kliemt, H. (1993): Reziprozität und Versicherungssouveränität als Leitvorstellungen einer Neuordnung des Gesundheitswesens. In: Oberender, P. (Hrsg.): *Institutionelle Erneuerung des Gesundheitswesens in Deutschland*. Baden-Baden, S. 9-31.
- Kress, U. (1994): Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung. *MittAB 94*, S. 246-254.
- Kronberger Kreis (1986): *Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen*. Frankfurt Institut für wirtschaftswissenschaftliche Forschung e.V. Bad Homburg.
- Ksiezopolski, M. (1993): Kryzys systemu socjalistycznych gwarancji w polityce społecznej. In: Ksiezopolski, M. und J. Supinska (Hrsg.): *Zagrozenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Warszawa, S. 7-17.
- Larrain, L. (1993): Social Security. In: Larroulet, C. (Hrsg.): *The Chilen Experience: Private Solutions to Public Problems*. Santiago de Chile, S. 13-51.
- Mackiewicz-Golnik, L. (1992): *Obciazenia socjalne przedsiębiorstw*. Łódź.
- Maret, X und G. Schwarz (1995): System emerytalno-rentowy w Polsce. Stan obecny. In: Fougere, S. und S. Golinowska (Hrsg.): *Tworzenie prywatnych funduszy emerytalnych w Polsce*. *Studia i Materiały, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych*, Heft 1, S. 37-76.
- Marx, K. (1962): Kritik des Gothaer Programms. In: Karl Marx, *Friedrich Engels Werke*, Band 19. Berlin, S. 11-32.
- Mitschke, J. (1985): *Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden.
- Mitschke, J. (1994): Integration von Steuern- und Sozialleistungssystem - Chancen und Hürden. In: *Steuer und Wirtschaft*, Nr. 2, S. 153-162.
- Muszalski, W., Plawucka, H. und H. Szurgacz (1994): Problemy reformy ubezpieczenia społecznego I/II. In: *Praca i Zabezpieczenie społeczne*, Nr 7, S. 1-10 und Nr. 8, S. 1-10.
- Nitsch, M. und H. Schwarzer (1995): *Recent Developments in Financing Social Security in Latin America*. *Diskussionspapiere des Lateinamerika-Institutes*. Freie Universität Berlin.

- Petersen, H.-G. (1995) Pros and Cons of a Negative Income Tax. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 2. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam.
- Petersen, H.-G. und Ch. Sowada (1995): The Process of Monetary Stabilization. In: Belka, M. und H.-G. Petersen (Hrsg.): Economic Transformation in Poland. Reforms of Institutional Settings and Macroeconomic Performance. Frankfurt, New York, S. 47-75.
- Plawucka, H. (1991): Swiadczenia emerytalne i rentowe. In: Szczepanski, J. und S. Jackowiak (Hrsg.): Rozwój ubezpieczen spolecznych w Polsce. Wroclaw, S. 367-419.
- Rose, M. (1994): Ein einfaches Steuersystem für Deutschland. In: Wirtschaftsdienst VIII, S. 423-432.
- Rowentree, S. (1901): Poverty: A Study of Town Life. London
- Rusinek, K. (1950): Zagadnienia pracy i pomocy spolecznej w dzialalnosci rad narodowych. In: Praca i Opieka Spoleczna, Nr. 1-2.
- Smeeding, T.M., Saunders, P., u.a. (1993): Poverty, Inequility, and Family Living Standards Impacts across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing. In: Review of Income and Wealth, Series 39, No 3, S. 229-256.
- Sowada, Ch. (1993): Stabilisierung im Transformationsprozeß am Beispiel Polens. Integrated Tax and Transfers Research Group. Working Papers, No 9. Giessen.
- Sowada, Ch. (1994): Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 46. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Giessen.
- Sowada, Ch. (1995): Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 3. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam.
- Stelina, J. (1994): Ubezpieczenia spoleczne. Emerytura i renty. Zasilki. Wypadki przy pracy. Gdansk.
- Szczepanski, J. und S. Jackowiak (Hrsg.)(1991): Rozwój ubezpieczen spolecznych w Polsce. Wroclaw.
- Topinska, J. (1995): Minimalna emerytura jako linia ubóstwa. Ubóstwo w Polsce w swietle badan Banku Swiatowego. In: Polityka Spoleczna, Nr. 8, S. 18-24.
- Topinski, W. und M. Wisniewski (1992): Kapitalowe ubezpieczenia emerytalne. In: Zycie Gospodarcze, Nr. 13, 29.03.1992, S. 10.
- Topinski, W. und M. Wisniewski (1995): Prywatne programy emerytalne. Propozycje reform. In: Fougerolles, J. und S. Golinowska (Hrsg.): Tworzenie prywatnych funduszy emerytalnych w Polsce. Studia i Materialy, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Heft 1, S. 126-164.
- Vaubel, R. (1989): Der Mißbrauch der Sozialpolitik in Deutschland: Historischer Überblick und Politisch-Ökonomische Erklärung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 34. Hamburg, S. 39-64.
- Vaubel, R. (1990): Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform. Baden-Baden.
- Winiewski, M. (1991): System zabezpieczenia spolecznego w zreformowanej gospodarce polskiej. Studia i Materialy, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Heft 2. Warszawa.
- Zimmermann, H.G. (1988): Privates Sparen versus Sozialversicherung. Berlin, Heidelberg, u.a.

Bisher erschienene
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 1	07.1995	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	07.1995	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	07.1995	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	08.1995	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	09.1995	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11.1995	Chr. Bork, K. Müller, H.-G. Petersen, S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen