

OTTO CZUCZ

Begriff der Sozialpolitik und das System ihrer Institutionen in Ungarn*

Wenn man die wichtigsten Stationen der wissenschaftlichen Laufbahn von Professor Dr. László Nagy ins Gedächtnis ruft, wird es für alle Beobachter offensichtlich, daß er immer die grundlegendsten Probleme des Arbeitsrechtes in den Mittelpunkt seiner Untersuchungen gestellt hat. Wer aber seine Tätigkeit genauer kennt, der weiß darüber Bescheid, daß Prof. Dr. Nagy nicht bestrebt war, eine abstrakte Regelungsfrage oder irgendeine praktische Problematik des Rechtes, die durch die Praxis aufgeworfen wurde, zu lösen, sondern im Mittelpunkt seiner Untersuchungen stand immer der arbeitende Mensch. Wenn es durch den Schutz der Interessen der Menschen, durch die Möglichkeit einer inhalts- und sinnvolleren Lebensführung bedingt wurde, war er immer bereit, sein primäres Forschungsgebiet zu verlassen und sich Problemen zuzuwenden, die außerhalb der Grenzen der Fragen des Arbeitsrechtes im engeren Sinne lagen. Ein gutes Beispiel dafür ist seine 1974 veröffentlichte Arbeit, in der er die damals umsrittenen Fragen des Begriffs Sozialpolitik erörterte. An seinem Geburtstag können wir diesem Zug seiner Tätigkeit unsere Ehre auf eine würdige Art bezeigen, wenn wir nach wie vor der Richtung seiner Gedanken folgen, die er in dieser ausgezeichneten Abhandlung auszuführen begann. In der vorliegenden Studie wurden auch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Tätigkeit von Prof. Dr. Nagy zur Erörterung der Eigentümlichkeiten des Begriffs Sozialpolitik und ihres institutionellen Systems in Ungarn verwendet.

I. Die Sozialpolitik hat in den letzten Jahrzehnten auch in Ungarn einen ziemlich sonderbaren Weg zurückgelegt. Zur Bewertung der Lage von heute müssen die wichtigeren Stationen der Entwicklung nach 1945 kurz besprochen werden.

Nach dem zweiten Weltkrieg hat Ungarn ein ziemlich rückständiges Sozialleistungs-System geerbt. Das hatte zwei Ursachen. Für die ungarische Wirtschaft war selbst noch während des zweiten Weltkrieges das Überwiegen der Landwirtschaft charakteristisch. Im Vergleich zu den westeuropäischen Staaten war der Entwicklungsgrad der Industrie ziemlich rückständig. Der zweite Faktor bestand darin, daß sich die sozialpolitischen Institutionen mit einer ziemlichen Verspätung zu entwickeln begannen. Es hat zwar schon früher beachtliche Teilösungen gegeben, zur umfassenden Regelung der Sozialversicherung kam es jedoch erst 1927 und 1928. Nahezu zwei Jahrzehnte, nach-

* Eine Studie unter Anwendung der am 15.11.1982 im Münchener Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht gehaltenen Vorlesung.

dem die vorgeschriebene Versicherung in Deutschland auch auf die Angestellten ausgedehnt wurde.

Nach dem Krieg hat sich das politische System völlig verändert. Die neue politische Führung hat in ihrem Programm kundgegeben, daß ihr Hauptziel die Entwicklung des Lebens der Gesellschaft ist. Man konnte damit rechnen, daß danach mit der Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen in großen Schritten begonnen wird, man schickt sich an, die frühere Rückständigkeit aufzuräumen. Die Entwicklung weist aber nicht diese gerade Linie auf. Nach einiger Zeit herrschte in den Ansichten der führenden politischen Persönlichkeiten vor, daß man der Institutionen der Sozialpolitik im Laufe der sozialistischen Entwicklung nicht mehr bedarf. Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit sowie die Politik des allgemeinen Lebensstandards machen das Funktionieren der alten sozialpolitischen Institutionen überflüssig.

Dieser theoretische Standpunkt hat sich aber in der Praxis nicht konsequent durchgesetzt. Es ist nicht gelungen, das geplante einheitliche Verteilungssystem für das Einkommen zu verwirklichen. Ohne diesen Schritt konnte man aber die Sozialleistungen nicht abschaffen, denn auf diese Weise wären viele Menschen ohne ihren Lebensunterhalt geblieben. So blieben die bestehenden sozialpolitischen Institutionen nach wie vor bestehen. Es kam sogar vor allem auf dem Gebiet der Sozialversicherung zu einer gewissen Entwicklung. Der Kreis der Versicherten wurde etwas erweitert, die Organisation wurde einheitlicher, die Summe der Familienzulagen wurde ebenfalls etwas erhöht. Usw.

Diese Doppelgleisigkeit hatte aber zahlreiche nachteilige Folgen, die sich heute noch bemerkbar machen. Von diesen möchte ich zwei erwähnen. Das erste: Viele soziale Elemente haben sich von den zentralen Institutionen der Sozialpolitik lösgelöst und setzten ihre Entwicklung unter anderen Lebensverhältnissen fort. Die soziale Unterstützung der Schüler und Studenten z. B. ging auf das Gebiet Bildungswesen über. Die Menschen, die sich in einer schwierigen sozialen Lage befanden, haben vom Staat zur Lösung ihrer Wohnungsprobleme im Rahmen des Wohnungswesens eine Hilfe bekommen. Die sozialen Elemente setzen sich also auf den verschiedensten Gebieten des Lebens durch.

Die zweite nachteilige Folge war, daß man die wissenschaftlichen Forschungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik für eine lange Zeit eingestellt hatte.

Im Jahre 1962 hat man die Ausarbeitung des neuen Modells der Wirtschaftsführung beschlossen. Merkwürdigerweise haben die Ökonomen, die sich im Laufe dieser Arbeiten mit den wirtschaftlichen Problemen befaßten, als erste die Meinung ausgesprochen, daß die sozialpolitischen Erwägungen unter den Verhältnissen des Wirtschaftslebens entfernt werden müßten. Diese wirken nämlich beim Treffen von wirtschaftlichen Entscheidungen störend und nehmen die klare Sicht, wenn viele soziale Gesichtspunkte in Rücksicht gezogen werden müssen. Nach ihrer Auffassung hat man die sozialen Hinsichten in den früheren Jahren in den Arbeitsverhältnissen, und hier besonders bei der Festlegung der Löhne in einem unberechtigt großen Masse geltend gemacht. Zum Beispiel: Unter den Arbeitern, die die gleiche Leistung aufweisen konnten, hat man einen höheren Lohn an kinderreiche Arbeiter ausgezahlt, oder man hat Behinderte bei Scheinarbeiten beschäftigt — mit der Begründung, diesen dadurch eine soziale Unterstützung zukommen zu lassen.

Es ist also für diese Zweite Periode charakteristisch, daß man in einem immer breiteren Kreise zur Hinsicht kommt, man kann die sozialpolitischen Institutionen auch unter den Verhältnissen des Sozialismus ganz gut ge-

brauchen. Als Ergebnis dieser Ansichten und Diskussionen vollzieht sich am Ende der 60er Jahre nach der Entfaltung des Wirtschaftsreforms eine radikale Umwertung der sozialpolitischen Ansichten. Das zog in der Praxis zwei wichtige Folgen nach sich. In dieser Zeitspanne wurde vieles zur Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen, insbesondere einiger Elemente der Sozialversicherung unternommen. Die Familienzulage wurde erhöht, der Kreis der Versicherten wurde erweitert, die früher selbständigen Rentensysteme wurden vereinheitlicht, und als Vollendung dieses Vorganges wurde 1975 ein einheitliches neues Gesetz über die Sozialversicherung verabschiedet. Im Bereich der parallel zu Sozialversicherung bestehenden übrigen Sozialversorgungen fällt die Ausgestaltung der Unterstützung zur Versorgung der Kinder auf diese Zeit, und auch die Summen der verschiedenen sozialen Unterstützungen wurden mehrmals erhöht. Man erkennt die Sozialpolitik in einem immer breiteren Kreis der Gesellschaft als ein selbständiges Gebiet im Leben der Gesellschaft an, das über spezifische innere Zusammenhänge verfügt. Damit ist eine andere Folge verbunden: Von dieser Zeit an haben sich Möglichkeiten der wissenschaftlichen Forschung auch auf diesem Gebiet aufgetan. Zu dieser Zeit hatten die Forschungen auf die Frage Antwort zu geben, was für und welche Aufgaben die Sozialpolitik in einem sozialistischen Land zu lösen hat. Man hat bereits mit den Untersuchungen begonnen, als sich plötzlich die Umriss einer neuen Lage zeigten. Als Ergebnis der weltweiten wirtschaftlichen Rezession wurden die finanziellen Möglichkeiten des Landes stark eingeschränkt. Man mußte damit rechnen, daß die früheren Summen nicht mehr für die Zwecke der Sozialpolitik zur Verfügung stehen werden, besonders nicht immer höhere Summen. Das hat sich auch auf die Forschungsrichtungen erstreckt. Neben der schon erwähnten grundlegenden Frage mußte man auch die Frage untersuchen, ob es möglich ist, das Funktionieren der sozialpolitischen Institutionen auf eine neue Bahn umzustellen, die einem bescheideneren Wachstum folgt. Die zu lösenden Probleme haben sich also ziemlich aufgehäuft.

Man kann keine dieser Fragen genau beantworten, wenn man über mangelnde oder ungeordnete Kenntnisse darüber hat, unter welchen Lebensverhältnissen man die sozialpolitische Tätigkeit benötigt, und welche Institutionen sich zur Lösung dieser Aufgaben herausgebildet haben. So wurde die kritische Übersicht unserer mit dem Begriffskreis und der institutionellen Einrichtung der Sozialpolitik zusammenhängenden bisherigen Kenntnisse äusserst dringend.

II. Im folgenden Teil werden diese Fragen behandelt. Bei der Bestimmung des Begriffs der Sozialpolitik muß man auf zwei grundlegende Fragen Antwort geben:

1. In welcher Lebenssituation ist es nötig, daß die sozialpolitischen Institutionen tätig werden?

2. Was ist in diesen Situationen zu tun?

Die zweite Frage lässt sich verhältnismäßig einfach beantworten. Wenn jemand außerstande ist, für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, muss man ihm die materiellen Güter zur Verfügung stellen, die ihm den Lebensunterhalt sichern. Dazu ist es aber natürlich auch notwendig, daß man diese hat: Es muß etwas da sein, was man verteilen kann. Wenn man von den praktischen Schwierigkeiten absieht, die mit der Ausarbeitung der Einzelheiten zusammenhängen, bietet sich hier ein ganz klares theoretisches Bild. So gibt es unter den Ökonomen Soziologen und Juristen, die sich mit dieser

Frage befassen, auf dieser allgemeinen Ebene noch ein lückenloses Einvernehmen, Nach der einheitlichen Auffassung besteht die Aufgabe der Sozialpolitik darin, einen Teil der hergestellten materiellen Güter zu sammeln, und diesen an die Bedürftigen zu verteilen.

Die erste Frage läßt sich dagegen auch auf dieser abstrakten theoretischen Ebene schwieriger beantworten. Es gibt bei uns heftige Auseinandersetzungen über die Frage, wen man in sozialer Hinsicht als bedürftig ansehen soll, und in welcher Lebenssituation die sozialpolitischen Institutionen in Aktion zu treten haben. Die Standpunkte lassen sich im großen und ganzen in zwei Gruppen aufteilen.

Nach der einen Auffassung muß man zur Beantwortung der Frage kennen, wo man die Linie des allgemeinen Lebensunterhaltes im heutigen Ungarn ziehen kann, der unter unseren Verhältnissen für jeden gesichert werden muß. Man muß also eine allgemeine Bestimmung des durchschnittlichen Lebensstandards vornehmen. Wenn das einmal festgestellt ist, kann sich die Lage sehr einfach gestalten: Das individuelle Lebensniveau eines jeden Staatsbürgers muß mit dem allgemeinen Lebensniveau verglichen werden. Wenn aus dem Vergleich hervorgeht, daß sich das individuelle Lebensniveau über dem allgemeinen befindet, hat die Sozialpolitik keine Aufgaben, wenn es aber unter dem allgemeinen Niveau bleibt, fallen der Sozialpolitik gewisse Aufgaben zu.

Nach der anderen Auffassung müssen die in sozialpolitischer Hinsicht Bedürftigen auf Grund der Analyse ihrer Lebensbahn bestimmt werden. Der Gedankengang ist in vereinfachter Form der folgende: Es ist bekanntlich einer der grundlegendsten Charakterzüge des menschlichen Lebens, daß man die zum Leben aufgebrauchten Energiequellen regelmässig ersetzen muß. Die Menschen verschaffen sich die dazu nötigen materiellen Güter meistens durch die produktive Arbeit. Es kann aber Fälle geben, als jemand zur Arbeit nicht imstande ist. Das hat seinen Grund entweder darin, daß er keine Arbeit findet, oder daß man durch Krankheit oder durch eine anderweitige Ursache seine Arbeitsfähigkeit für eine kürzere oder längere Zeit verloren hat. In solchen Fällen kann sogar sein Leben ohne die erforderlichen Güter in Gefahr geraten. Es kann eine ähnliche Situation ergeben, wenn jemand zwar imstande ist zu arbeiten, aber sein Einkommen innerhalb der Familie an so viele Köpfe zu verteilen hat, daß es zum Decken des Bedarfes nicht mehr ausreicht. Man könnte noch weitere Fälle aufzählen (z. B. eine Naturkatastrophe), als der Lebensunterhalt des Individuums gestört wird. Es ist eine Aufgabe der Sozialpolitik, diese Fälle aufzuklären und Hilfe zu leisten. Man muß also die Anstrengungen nicht auf die Bestimmung irgendeines abstrakten Minimums des Lebensunterhaltes konzentrieren, sondern auf die Aufdeckung der Notlagen die im Leben des Einzelnen eingetreten sind.

Mein Standpunkt steht dieser letzteren Auffassung näher. Als Begründung kann ich drei Faktoren nennen.

1. Von unserem sozialpolitischen System wird von Anfang an diese Annäherungsweise angewandt. Bis jetzt gibt es keine so schwerwiegenden Gründe, infolge derer das geändert werden müßte.

2. Früher gab es noch einige Theoretiker, die der Ansicht waren, daß die wichtigste Aufgabe der Sozialpolitik darin bestehe, daß sie die Lebensbedingungen für alle Mitglieder der Gesellschaft gleich gestaltet. In unseren Tagen herrscht die Auffassung vor, daß nicht die gleiche Lage sondern die gleichen Chancen für die Leute geschaffen werden sollen. Dem so gesetzten allgemeinen Ziel kann man sich durch die Untersuchung der Lage des Einzelnen nähern.

3. Die Anwendung des Lebensniveaus wirft in der Praxis zahlreiche Probleme auf. Von diesen sollen zwei erwähnt werden.

Der garantierte Lebensstandard müßte weit über dem Minimum in der Nähe des Niveaus des Durchschnittseinkommens festgesetzt werden. Tut man dies nämlich nicht, so müßte sich die Mehrheit der Gesellschaft eine zusetzliche Lösung suchen, denn die Differenz zwischen dem früheren Lebensstandard und dem Niveau der Sozialleistung würde zu groß sein. Das allein würde schon das Bild der institutionellen Einrichtung umgestalten, was noch nichts schlimmes bedeutet. Man muß aber auch damit rechnen, daß ein auf hohem Niveau garantierter Lebensstandard die Interessenverhältnisse einer gewissen Gesellschaftsschicht wesentlich verändern würde. Es wird nämlich Personen geben, die zur Arbeit instande sind, durch ihre Arbeit aber kaum ein höheres Einkommen erreichen, das schon sowieso durch die Sozialleistungen garantiert wird. Diese Menschen würden sich ja leicht denken, daß man mit weniger Energie erreichen kann, zu den sozial Bedürftigen gerechnet zu werden, als was die Arbeit erfordert, warum sollen sie also nicht den leichteren Weg wählen?

Es besteht eine reale Gefahr, daß die Menschen so reagieren können. Ich möchte ein Beispiel dafür aus der ungarischen Praxis zitieren. Vor 1976 wurde das Krankengeld für den erkrankten ungarischen Werktätigen so errechnet, daß man dazu das durchschnittliche Einkommen der der Krankheit Vorangehenden drei Monate zur Grundlage nahm. Das Krankengeld machte 75⁰/₀ (in gewissen Fällen 65⁰/₀) des durchschnittlichen Einkommens aus. Bei einigen Betrieben, deren Produktion im Laufe des Jahres beachtliche Schwankungen aufwies, wurde man auf eine besondere Erscheinung aufmerksam. Auch die Zahl der erkrankten Arbeiter wies starke Schwankungen auf. In den Perioden, wo es weniger Arbeit gab, und man nicht so gut verdienen konnte, nahm die Zahl derer stark zu, die auf Krankengeld Anspruch erhoben hatten. In den Zeiträumen aber, wo man einen höheren Arbeitslohn erreichen konnte, verringerte sich diese Zahl. Der Unterschied konnte mitunter 5⁰/₀ aller Angestellten des Betriebes ausmachen. Die Menschen haben sich gedacht: Warum sollen sie in Zeiträumen arbeiten, wo ihr Verdienst kaum höher sein kann als das Krankengeld auf Grund des durchschnittlichen Einkommens der vorangehenden drei Monate. Dazu ist nur erforderlich, den Arzt glauben zu lassen sie seien erkrankt. Das bedarf einer weit kleineren Anstrengung, als wenn man arbeiten müßte. Und wenn man eine extra Arbeit verrichtet, solange man auch das Krankengeld bekommt, fährt man besonders gut dabei. Im Jahre 1976 hat die Regierung zwei Maßnahmen getroffen. Sie erhöhte den zur Bestimmung des durchschnittlichen Einkommens nötigen Zeitraum von drei Monaten auf ein Jahr, außerdem hat sie die verschärfte Kontrolle der erkrankten Arbeiter verfügt. Die Zahl der Tage mit dem Krankengeld hat sich sofort um einige Prozente verringert. Das alles ist nur ein Beispiel dafür, daß die sozialpolitische Institutionen die Interessenverhältnisse der Menschen weitgehend beeinflussen können. Bei der Umgestaltung des sozialpolitischen Systems muß man auch darauf Rücksicht nehmen.

Ich habe aber noch einen zweiten Einwand dagegen, das garantierte Niveau des Lebensunterhaltes zur zentralen sozialpolitischen Kategorie zu machen: Diese Lösung kann nämlich zur Quelle einer gesellschaftlichen Unsicherheit werden. Der garantierte Lebensstandard muß für eine lange Zeit im voraus bestimmt werden, damit er eine Sicherheit gewähren kann. Die wirtschaft-

liche Umgebung kann sich aber plötzlich verändern. Zum Schutz gegen die Wirkung dieser Änderung bieten sich bereits zwei Möglichkeiten: 1. Man hält das garantierte Niveau niedrig. 2. Man baut Vermittlungsmechanismen aus, die die äußeren Wirkungen sofort auch für das garantierte Lebensniveau vermitteln. Die erste Lösung ist schlecht, denn sie wird zur Quelle neuerer sozialer Spannungen. Bei der zweiten Lösung spielen notgedrungen viele subjektive Elemente bei der Vermittlung eine Rolle. Das garantierte Lebensniveau würde deshalb voraussichtlich zum Gegenstand ständiger politischer Zusammenstöße werden, und anstelle der Stabilität kann das nur allzu leicht das Gefühl der ständigen Unsicherheit hervorrufen.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen erscheint es mir schon angemessener, das Leben der bedürftigen Personen bei den Sozialen Leistungen zu untersuchen.

Zusammenfassend kann man also folgendes feststellen: Man muß jene Lebensverhältnisse theoretisch zum Begriffskreis der Sozialpolitik zählen, die dazu bestimmt sind, einen Teil der von der Gesellschaft hergestellten Güter zum Zwecke zu sammeln, daß man die Mitgliedern der Gesellschaft, die mit Schwierigkeiten bei ihrem Lebensunterhalt ringen, die nötigen Güter aus dieser Quelle zu sichern.

In Klammern möchte ich die folgenden Bemerkungen hinzufügen. En kann dem Leser im Laufe der bisherigen Darlegungen aufgefallen sein, daß es zwischen den dargestellten Auseinandersetzungen in Ungarn und der in der internationalen Fachliteratur zeitweise auffindbaren Problematik eine auffallende Ähnlichkeit gibt: Was ist zweckmässiger? Finale oder kausale, Versicherungs- oder Versorgungselemente als Typen innerhalb des Systems der Sozialpolitik in einem breiteren Kreis zu Verwenden? Unsere Darlegungen beziehen sich nicht auf die zweckdienlichen Weisen der Versorgung sondern auf ein vorangehendes grundlegendes Problem: Wer sind überhaupt die Leute, die einer Sozialleistung bedürfen. Auf die nächste Frage, nämlich auf die, in welcher Form und in welchem Maße die Bedürftigen diese Leistung bekommen sollen, können wir erst nach der Beantwortung der ersten Frage eine Antwort geben. Auf die zweite Frage übrigens muß auf Grund unserer bisherigen Forschungen nach unserem Dafürhalten folgendes geantwortet werden: Unter den ungarischen Verhältnissen muß wahrscheinlich nach wie vor eine gemischte Lösung verwendet werden.

III. Nun wollen wir nach den obigen theoretischen Darlegungen auch die Praxis analysieren.

Im dritten Teil dieser Studie möchte ich die wichtigeren Charakterzüge der institutionellen Einrichtung der ungarischen Sozialpolitik darstellen. Im voraus möchte ich erwähnen, daß die institutionellen Strukturen, die auf dem Gebiet der Sozialleistungen in den Ländern, die weit entwickelter waren, als Ungarn, eine Rolle gespielt haben, in Ungarn in den früheren Zeiträumen — wenn auch mit einer gewissen Verspätung — auf allen Ebenen des Lebens ebenfalls erschienen waren. Es gab Perioden, wo die Menschen sich nur auf die individuelle Vorratsbildung verlassen konnten. In anderen Perioden wurde die soziale Tätigkeit der kleinen Gemeinschaften zum ausschlaggebenden Faktor. Unter diesem wurde der Familie, der Wohngemeinschaft, dem Arbeitsplatz und der Kirche eine hervorragende Rolle beigemessen. Nach der Jahrhundertwende hat der Staat — im Vergleich zu anderen Ländern mit einer beachtlichen Verspätung — Aufgaben auf diesem Gebiet übernommen.

Für die Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen nach dem Weltkrieg in Ungarn ist das starke Vordringen der Rolle des Staates charakteristisch. Das ist nicht überraschend, denn die Zunahme der sozialpolitischen Verpflichtungen des Staates war in den letzten Jahrzehnten ein weltweites Phänomen. In Ungarn hat sich aber etwas mehr zugetragen. Die staatlichen Institutionen haben nach einer anfänglichen Unsicherheit, die für den Anfang der 50er Jahre charakteristisch war, eine nahezu exklusive Rolle auf diesem Gebiet erlangt. Der Grund dafür kann auf die Eigentümlichkeit der Eigentumsverhältnisse zurückgeführt werden. Die wichtigsten Produktionsmittel kamen in staatlichen Besitz. Die hergestellten Güter ebenfalls. So hat der Staat auch über die Quellen des sozialen Geldaufwandes verfügt. Es ist daher nicht überraschend, daß der Staat auch auf dem Gebiet der Lösung der sozialen Probleme eine nahezu ausschließliche Rolle spielt. Das bedeutet nicht, daß den in den früheren historischen Perioden eine wichtige soziale Rolle spielenden übrigen Organen wie zum Beispiel der Wohngemeinschaft beziehungsweise den Betrieben überhaupt keine Aufgabe eingeräumt wird. Ihre Aufgaben werden aber vom Staat bestimmt. Ihre Tätigkeit wird also in die institutionelle Einrichtung der Sozialpolitik des Staates hineingebaut.

Als eine Merkwürdigkeit will ich nur erwähnen, daß sich neulich im Verhalten des Staates eine neue Tendenz abzuzeichnen beginnt. Seit sich das Entwicklungstempo der Wirtschaft verlangsamt hatte, ist der Staat bestrebt, den kleineren Gemeinschaften und den gesellschaftlichen Organisationen immer Aufgaben zu übergeben. Heute machen sich zuerst noch die ersten Zeichen dieser Tendenz bemerkbar, es ist aber anzunehmen, daß uns eine bedeutende Umwandlung auf diesem Gebiet bevorsteht. Es ist aber für die jetzige Lage charakteristisch, daß die sozialpolitischen Aufgaben fast ausschließlich von den staatlichen Institutionen gemeistert werden. Wenn man sich also von der ungarischen sozialpolitischen institutionellen Einrichtung ein Bild machen will, soll man in erster Linie diese darstellen.

Die ungarischen sozialpolitischen Institutionen müssen oder auch können auf der Grundlage, welchen Organen ihr Funktionieren als Aufgabe zufällt, in drei Gruppen geteilt werden:

1. Staatliche Organe für soziale Versorgung und Fürsorge,
2. die Sozialversicherung,
3. die soziale Tätigkeit der Betriebe und Unternehmen.

1. Die Institutionen der sozialen Versorgung und Fürsorge können in zwei grosse Gruppen eingeteilt werden, nach dem berechtigten Kreis, nämlich in die Gruppe der Institutionen universellen und die Gruppe der Institutionen selektiven Typs.

a) Die Unterstützungen universellen Typs stehen allen ungarischen Staatsbürgern zu, die unverschuldeterweise nicht für sich selbst sorgen können, und ihr Lebensunterhalt auch auf keine andere Weise gesichert ist. (Sie haben etwa kein Vermögen oder Familienmitglieder und Angehörige, die zu ihrem Unterhalt verpflichtet werden könnten.) Man kann zwei weitere Untergruppen bilden. Man kann nämlich Institutionen für Finanzunterstützungen bzw. solche für Naturalunterstützungen auseinanderhalten.

Die Finanzunterstützung besteht aus regelmäßiger bzw. unregelmäßiger sozialer Hilfe.

Vollständige Versorgung durch Naturalleistungen erhalten die Altersheime und ähnliche Einrichtungen, für Jugendliche und Minderjährige werden diese

Unterstützungen durch die Säuglings- und Kinderheime gewährleistet. Eine partielle Versorgung durch Naturalleistungen gewährleisten die Institutionen der Sozialversorgung, z. B. Tagesheime und andere Institutionen von geringerer Bedeutung. Ein gemeinsamer Charakterzug von diesen Institutionen ist, daß sie von den örtlichen Organen der Staatsverwaltung aufrecht erhalten werden, jeder ungarische Staatsbürger ist dazu berechtigt, in diesen Institutionen untergebracht zu werden, die Kosten werden vom Staatsbudget gedeckt.

b) Zu den selektiven Unterstützungen ist nicht jeder ungarische Staatsbürger berechtigt. Diese stehen nur denjenigen zu, die vor ihren Nahrungssorgen in den Verordnungen festgesetzte gemeinnützliche Tätigkeit entfaltet hatten. Zwei bedeutendere Institutionen können dazu gezählt werden: die Arbeitslosenunterstützung und das Mutterschaftsgeld. Über die erstere wissen Sie ja auch sehr genau Bescheid, aber die letztere muß ich ein bißchen ausführlicher erörtern. Diese Art der Unterstützung dient dazu, der im Arbeitsverhältnis stehenden Mutter zu ermöglichen, während der ersten drei Jahre ihres Kindes von der Arbeit fernzubleiben und für ihr Kind zu sorgen. Auf die Bitte der Mutter ist der Dienstgeber verpflichtet, das Arbeitsverhältnis während dieser drei Jahre zu unterbrechen, solange die Mutter es wünscht. Während dieser Zeit bekommt die Mutter vom Staatsbudget monatlich eine bestimmte Summe.

2. Der zweite große Faktor der institutionellen sozialpolitischen Einrichtung ist die Sozialversicherung. Sie bildet ein einheitliches System, das aus vier großen Gebieten besteht: Krankengeld und Mutterschaftsversicherungen, die Familienzulage, die Rentenversicherung sowie die Unfallversicherungen. Der Kreis der Versicherten ist einheitlich bestimmt. Als Maßstab für die Leistungen gilt gewöhnlich der frühere Durchschnittsverdienst. (Ausnahme bildet die Familienzulage, die Mutterschafts- und die Bestattungsunterstützung.)

Die Einkommen der Sozialversicherung entspringen aus drei Quellen. Das sind die Arbeitgeber, die Einzahlungen der Werkstätigen sowie die Staatlichen Zuschüsse. (Die Verhältnisse waren im Jahre 1981: 52%, 19%, 29%.)

Es ist ein Charakterzug der organisatorischen Struktur der Sozialversicherung, daß die Organe der Sozialversicherung seit 1950 unter gewerkschaftlicher Leitung stehen. Die damalige Entscheidung war sicherlich das Ergebnis politischer Erwägungen. Daß keine Veränderungen seit damals eingetreten waren, kann durch zwei Faktoren erklärt werden:

a) Die Sozialversicherung kann ihrer Aufgabe nur dann gerecht werden, wenn sie sich bei ihrem Funktionieren auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen kann. Die Gewerkschaften haben die nötigen Mittel, die zur Schaffung dieses Einvernehmens beitragen können.

b) Die Organe der Sozialversicherung sind aber trotz der gewerkschaftlichen Führung keine Organe von gewerkschaftlichem Charakter. Die ungarische Praxis zeigt sehr gut, daß die zu lösende Aufgabe die Organe, die sich mit den Angelegenheiten befassen, grundlegend bestimmt. Für die Organe der Sozialversicherung ist auch bei uns die Tätigkeit charakteristisch, die für die Organe der Staatsverwaltung charakteristisch ist, nicht etwa die Arbeit der Bewegung.

3. Im Rahmen der sozialen Tätigkeit der Betriebe und Unternehmen können deren Angestellte und Arbeiter eine Unterstützung bekommen. Die Quelle der dazu verwendbaren Summe ist der Gewinn des Betriebes. Alle Betriebe und Unternehmen sind verpflichtet, einen Kultur- und Sozialfonds aus dem Gewinn zu bilden. Die Größe dieses Fonds wird durch die Zahl der Arbei-

ter und der Angestellten bestimmt. Über die Verwendung entscheidet das gewerkschaftliche Organ des Betriebes. Der Betrieb leistet gewöhnlich einen Beitrag zur Verköstigung der Kinder, zur Aufrechterhaltung von Institutionen für Kinder und zu den Erholungskosten, diese Gelder können außerdem als einmalige außerordentliche Hilfe oder als Unterstützung etwa zur Wohnungsrenovierung verwendet werden.

IV. Nachdem wir einige Fragen erörtert haben, die mit dem Begriff und der institutionellen Einrichtung der Sozialpolitik zusammenhängen, möchte ich einige Schlußbemerkungen machen. Auf dem Gebiet der Sozialpolitik funktioniert in Ungarn kein zentrales Leitungsorgan. Es gibt kein Ministerium für soziale Angelegenheiten. Die sozialen Aufgaben wurden an zahlreiche staatliche Verwaltungs- und sonstige Organe verteilt. Die Koordinierung erfolgt auf der Reigerungsebene. Dabei hat die Regierung noch zahllose andere Aufgaben. Daher ergibt es sich, daß sich unter den verschiedenen Sozialleistungen und sozialen Unterstützungen beachtliche Unterschiede im Niveau herausgebildet haben. Es gibt solche, die man ruhig mit dem europäischen Maßstab vergleichen kann, denn das Niveau hält dem Vergleich stand, andere erweisen sich dagegen als ziemlich überholt. So erklärt es sich, daß es in Ungarn immer noch unmoderne Gebiete der sozialen Tätigkeiten gibt, obwol der materielle und finanzielle Aufwand in den vergangenen letzten zwei Jahrzehnten groß genug war.

In Kenntnis dieser Sorgen, und auch durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten angespornt, hat die Regierung im vergangenen Jahr bedeutende Forschungsaufgaben als Aufträge zur umfassenden Analyse unserer heutigen sozialpolitischen Lösungen gegeben. Das wichtigste Ziel der Untersuchungen ist, die Konturen des einheitlichen sozialpolitischen Systems festzustellen. Diese Arbeit befindet sich noch in den Anfängen. Die Erörterungen der vorliegenden Studie müssen daher vorerst für die Ausgangsgedanken einer geplanten umfassenden Analyse und nicht als für die Summierung einer abgeschlossenen Forschung angesehen werden.