

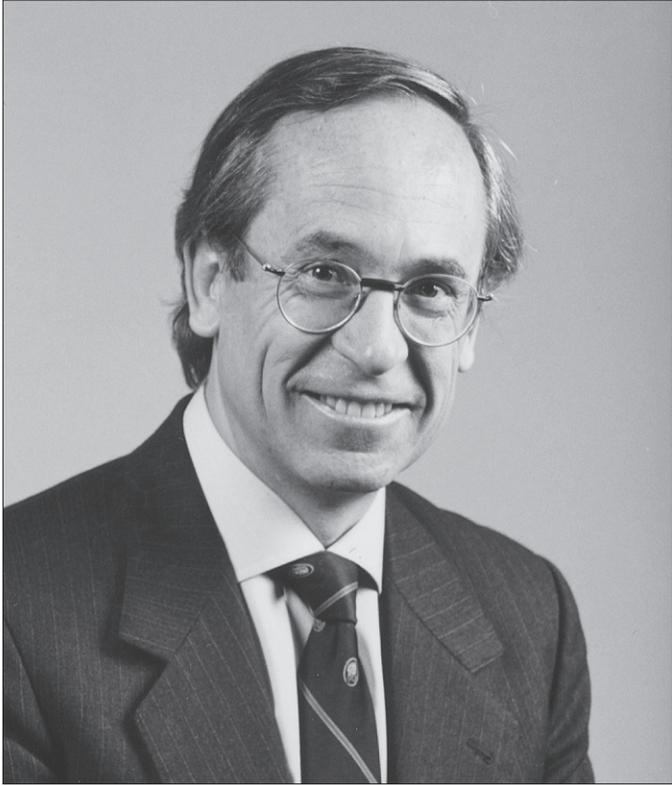
Jose Piñera

Der Weg zum  
mündigen Bürger

**Pensionsreform in Chile**

Meridiana Publishers





José Piñera

Copyright 2007, European Center of Austrian Economics Foundation, Liechtenstein

All rights reserved. No reproduction may be made in any form without permission from the ECAEF.

Photograph of José Piñera reproduced by kind permission of José Piñera



Published by :  
Meridiana Publishers, Meridiana (Pvt) Limited  
48 Siripa Road, Colombo 5, Sri Lanka

Printed and bound by :  
Lake House Printers and Publishers Limited  
41 W.A.D. Ramanayake Mawatha, Colombo 2, Sri Lanka

National Library of Sri Lanka-Cataloguing in Publication Data

Piñera, José

Der Weg zum mündigen Bürger : Pensionsreform in Chile /  
José Piñera; ed. Kurt R. Leube –  
Colombo: Meridiana (Pvt) Ltd, 2007 – p.90; 21cm

ISBN 978-3-942239-03-5 (printed edition)

ISBN 978-3-942239-13-4 (PDF)

i. 338.925 DDC 21

ii. Title

1. Privatization

3. Chile

2. Pension reform

4. Empowering workers

Second German Edition: 2007, Meridiana Publishers,  
Meridiana (Pvt) Limited, Colombo.

Typeset in: Times New Roman

Cover design: Andre Wendt ([www.i-d-online.com](http://www.i-d-online.com))

ISBN 978-3-942239-03-5 (printed edition)

ISBN 978-3-942239-13-4 (PDF)

**European Center of Austrian Economics Foundation, Liechtenstein**  
**STUDIEN ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSORDNUNG**  
Herausgegeben von Kurt R. Leube

**José Piñera**

**Der Weg zum  
mündigen Bürger**

**Pensionsreform in Chile**



## INHALTSVERZEICHNIS

	<i>Seite</i>
Vorwort	vi
Einleitung	xii
I. EINE VERKEHRTE WELT	1
II. GEWINNER UND VERLIERER	6
1. Die demographische Zeitbombe	10
2. Eine Erbsünde	12
III. DER STAAT	15
1. Erste Heilmittel	19
IV. DIE GRUNDLAGEN	25
1. Würde und Alter	27
2. Individuelle Verantwortung	30
3. Private Verwaltung	34
V. UNSERE IDEEN	37
1. Sicherheit	38
2. Versicherung und Pensionen	39
3. Recht auf freie Wahl	41
VI. EINE NIEDERLAGE	45
1. Der Gegenangriff	46
VII. DIE ENTSCHEIDENDE DEBATTE	52
1. „Nur ein winziges Detail, Herr Minister...“	55
2. Enttäuschte Bankiers	58
3. Der Endspurt	59
4. Zwischen zwei Fronten	62
5. Die Macht der Symbole	66

VIII. DER TAG DANACH	<i>Seite</i> 68
1. In New York	69
2. Eine Industrie entsteht	71
3. Der überwältigende Zuspruch	72
4. Gefährliche Augenblicke	74
5. Argumente gegen die Reform	75
6. Das System funktioniert	77
7. Die PFVs im Mittelpunkt des Weltinteresses	82

# VORWORT

José Piñera

## „From Chile to Europe, with Love“

Die Tatsache, dass die Bevölkerung Europas veraltet und schrumpft hat das Bismarck'sche öffentliche Pensionssystem in eine ökonomische, soziale und politische Zeitbombe verwandelt. Nachdem in rund 30 Jahren ein aktiver Arbeiter in Deutschland einen Rentner unterstützen wird, ist dieser Alptraum durchaus real vorstellbar: „Um Geld und wertvolle Arbeitskräfte einzusparen, stimmt der Bundestag 2050 für die Abschaffung der Pensionsbürokratie. Von diesem Zeitpunkt an wird jedem Pensionär ein Sklave im arbeitsfähigen Alter zugeteilt, der ihm oder ihr dann die Hälfte des Gehaltes übergeben wird“

(S. Theil, „A Heavy Burden“, Newsweek International, 30. Juni 2003).

## Wie Passagiere auf der Titanic

Die im herkömmlichen Pensionssystem versicherten Europäer sind Passagieren auf der Titanic vergleichbar, die auf den Eisberg einer alternden Bevölkerung zusteuert. Durch die Zerstörung der wichtigen Beziehung zwischen Aufwand und Belohnung, zwischen Beitrag und Anspruch, ermutigt die Bismarck'sche Pensionsversicherung zu „legalem Raub“, wie es der französische Ökonom, Autor und Staatsmann Frederic Bastiat (1801-1850) nannte. Und da man die Finanzierung dieser Versicherung von den Reproduktionsraten und den Lebenserwartungen abhängig machte, hat sich dieses unfundierte Umlageverfahren selbst auf der falschen Seite der demographischen Entwicklungen des 21. Jahrhunderts positioniert.

Es ist zu befürchten, dass für die nächste Zukunft intensive, sich verschärfende, ja vielleicht sogar gewalttätige Alterskämpfe bevor stehen. Die Jüngeren werden sich gegen die Konfiskation eines beträchtlichen Teiles ihrer schwer verdienten Gehälter wehren; die Älteren aber werden in dauernder Furcht vor wachsenden Budgetdefiziten und der Möglichkeit direkter oder inflationsbedingter substantieller Kürzungen ihrer Ansprüche, leben.

Die Europäische Kommission hat bereits bestätigt, dass „in ungefähr der Hälfte der EU Staaten das Risiko unhaltbarer öffentlicher Finanzierung besteht, und Länder wie Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Belgien, Österreich, Griechenland und Portugal auf dieser schwarzen Liste sind“. Aber auch der EU Kommissär für Wirtschaft und Währung meinte warnend, dass „diese Länder nur mehr eine beschränkte Möglichkeit haben, ihre öffentlichen Finanzen zu ordnen, bevor sich ab 2010 das Überaltern im Budget niederschlägt“. (EUobserver.com, 21. Mai 2003)

Allmählich beginnen europäische Politiker die fiskalpolitischen Konsequenzen der demographischen Ungleichgewichte zu erkennen. Zum Beispiel hörte ich schon vor wenigen Jahren in Paris den damaligen Ministerpräsidenten J. P. Raffarin vor dem französischen Parlament gewandt über die Notwendigkeit einer ‘*lucidite demographique*’ sprechen. Bedauerlicherweise aber glaubt der grössere Teil der Politiker mit ein paar Gesetzesnovellen die drohende Krise der Pensionsversicherung abwenden zu können. Diese Korrekturen können jedoch allenfalls den Missbrauch des Systems hemmen, aber gewiss nicht dessen falschen Ansatz.

Im Wesentlichen liegen drei Gründe vor, warum das ausschliessliche Herumreparieren am Umlageverfahren nicht in der Lage ist, die kommende Krise zu bewältigen. Zum einen sind die notwendigen Reformen politisch kaum durchsetzbar, weil Europa von einem tiefen wohlfahrtsstaatlichen Denken durchdrungen ist. Die meisten Politiker versuchen Wahlen dadurch zu gewinnen, dass sie die Gelder von jenen nehmen, die weniger Möglichkeiten haben ihr schwer verdientes Einkommen zu

verteidigen, um es an die zu verteilen, die sowohl Wählerstimmen wie auch Strassendemonstrationen mobilisieren können.

Zum zweiten wird die entscheidende Änderung, die das Anspruchsalter für eine volle staatliche Pension um einige Jahre herabsetzt, unbeabsichtigte Nebeneffekte haben. Zum Beispiel könnte es dazu führen, dass sich das Verhalten jener Arbeitnehmer verändert, von denen verlangt wird länger im Berufsleben zu stehen. In Staaten mit weitreichenden Sozialprogrammen und einer etwas legeren Handhabung, könnte dies einfach zur Verlagerung staatlicher Ausgaben von einer Budgetposition zu einer anderen bedeuten. Auch die sehr restriktive europäische Arbeitsgesetzgebung darf hierbei keinesfalls ausser Acht gelassen werden, weil sie nicht nur die Arbeitslosenrate hochhält, sondern es auch den Älteren erschwert ihre Arbeitsplätze zu halten, oder bei altersbedingter, abnehmender Produktivität neue zu finden, weil sich Löhne kaum nach unten bewegen können.

Und schliesslich verursachen politische Massnahmen wie etwa die Verzögerung des Pensionsalters, die Reduzierung der Ansprüche, oder die Erhöhung der Lohnsteuer, eine an den Beiträgen gemessene wesentlich verminderte Gegenleistung. Dies wird daher zum Widerstand junger Arbeitnehmer mit Streiks oder gar zur Abwanderung (aus dem System oder letzten Endes aus dem Land) führen. Eine solche Politik aber bedeutet auch eine weitere Vergrösserung der Kluft zwischen Beitrag und Leistung, und macht das Umlageverfahren im Vergleich zum privaten Kapitaldeckungssystem zunehmend weniger attraktiv.

## **Das finanzierbare gegen das ungedeckte Europa**

Eine Spaltung zwischen dem finanziell einigermassen gesicherten Europa und jenen Ländern mit fiskalischen Schwierigkeiten ist kaum mehr zu übersehen. Die erstere Gruppe umfasst nicht nur EU-Staaten mit grossen privaten Pensionsversicherungssystemen (wie etwa England und Holland), sondern ebenso jene, die in jüngerer Zeit sowohl private

wie auch öffentliche Pensionskassen eingeführt haben (Schweden und Polen) und auch solche mit ausgeglichener öffentlicher Gebarung, die ein Umlageverfahren aus dem generellen Steueraufkommen finanzieren können (Irland und Luxemburg). Die zweite Gruppe aber umfasst die vier wirtschaftlich und bevölkerungsmässig stärksten Länder - Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien - und natürlich auch den Rest mit ihren unfinanzierbaren Umlageverfahren. Einige Studien schätzen die ungedeckten Verpflichtungen der staatlichen Pensionsversicherungen in Frankreich und Italien bereits auf über 200%, und in Deutschland auf über 150% des Bruttosozialproduktes.

Erste Auseinandersetzungen über die Einhaltung der Maastricht-Kriterien haben schon stattgefunden. Während der Belgische Premierminister die Regelungen der staatlichen Defizite zum Beispiel als „unsere Bibel“ bezeichnet, meinte sein französischer Kollege nur, dass es „nicht seine Pflicht wäre mit der Lösung mathematischer Probleme ein bestimmtes Amt oder Land zu beglücken.“

Politiker in Ländern mit ungedeckten Verpflichtungen, könnten möglicherweise künftig auf das altbewährte lateinamerikanische Rezept der Währungsentwertungen zurückgreifen, um mit der entstehenden Inflation dann die Kaufkraft der Pensionsansprüche abzuschöpfen. Finanziell stabilere Länder aber werden wahrscheinlich gegen einen solchen Schritt in Opposition stehen, und ein Konflikt zwischen den Entscheidungsträgern, insbesondere innerhalb der Europäischen Zentralbank scheint fast schon vorprogrammiert. Diese Überlegungen könnten durchaus auch hinter den Bedenken finanziell stabilerer Ländern wie England, Dänemark oder Schweden stehen, der Eurozone beizutreten.

Einige argumentieren, dass eine massive Einwanderung nach Europa das Finanzierungsproblem verzögern oder sogar lösen könnte. Das aber ist aus mehreren Gründen unrichtig. Erstens würde ein grosser Zustrom billiger Arbeitskräfte die Probleme der Arbeitslosigkeit nur noch weiter verschlimmern, die Löhne senken, und somit auch noch das Lohnsteueraufkommen wesentlich vermindern. Zweitens werden diese

Arbeitskräfte während ihres aktiven Berufslebens wohl mehr Steuern bezahlen, um nachher aber in den Genuss ihrer Beiträge zu kommen. Diese Idee ist also nicht viel mehr als eine Verzögerung der Pensionszeitbombe. Und drittens können wegen der enormen Lohndifferenzen zu Nordafrika die bereits bestehenden ernststen Probleme der Assimilation und der religiösen Spannungen zwischen überwiegend islamischen Einwanderern und dem Rest kaum beiseite geschoben werden.

Als Ausweg bietet sich ein klar definiertes Kapitaldeckungssystem an, das auf persönlichen Pensionskonten beruht und endlich wieder die wichtige Beziehung zwischen Aufwand und Belohnung herstellt. Letzlich werden die Europäer, Amerikaner oder Japaner, wenn sie schon keine Kinder haben wollen, mehr Euros, Dollars oder Yens in privaten Pensionskonten ansparen müssen.

Wenn also die Europäer die Explosion der Zeitbombe verhindern und sogar den Euro behalten wollen, dann werden sie wohl oder übel das Bismarck'sche System überwinden müssen. Unter Beibehaltung eines staatlich finanzierten sozialen Auffangnetzes sollten sie beginnen ein umfassendes Pensionssystem aufzubauen, das auf privatem Eigentum, persönlicher Freiheit, und auf Selbstbestimmung beruht.

## **Ein neues Sozialparadigma**

In den folgenden Zeilen will ich hier nur knapp die wichtigsten Ergebnisse des letzten Vierteljahrhunderts zusammenfassen, seit dieses chilenische System eingeführt wurde: mit der Wahlmöglichkeit in der staatlichen Pensionsversicherung zu bleiben oder in das private Kapitalakkumulationssystem einzusteigen, haben sich 95% der chilenischen Arbeitnehmer zu Gunsten des Letzteren entschieden, und haben bisher keinen einzigen Peso durch Betrug oder schlechtes Management verloren. Es war, wie ich es damals nannte, eine „radikale Reform mit einer sehr behutsamen Durchführung“, wobei diese Pensionsfonds inflationsbereinigt, eine durchschnittliche Rendite von 10.1% p.a.

erzielen konnten. Auf die vergangenen 26 Jahre umgelegt hat dies zu einer gewaltigen Kapitalakkumulation auf seiten der Arbeitnehmer geführt, die zweifelsfrei zur politischen Stabilität Chiles beitrug: das Pensionsystem hat in diesem Zeitraum 120 Milliarden US\$ (das sind ca. 80% des chilenischen Nationalproduktes) an Pensionskapital akkumuliert und damit nicht nur das Wirtschaftswachstum sondern ebenso den hochentwickelten Kapitalmarkt kräftig angekurbelt. Neuere makro-ökonomische Studien zeigen, dass dieses neue System durch die Erhöhung der Kapital- und Arbeitsproduktivität, rund ein Prozent zur jährlichen Wachstumsrate der Wirtschaft beigetragen hat, und nicht zuletzt hat diese erfolgreiche Reform auch eine Nation vieler kleiner, aber freier Kapitalisten geschaffen.

Als Endresultat dieser und aller anderen Reformen, die der Idee freier Märkte und einer offenen Gesellschaft entsprechen, hat Chile nicht nur den Status der 3. Welt weit hinter sich gelassen, sondern ist mit der stärksten Wirtschaft und der stabilsten Demokratie Lateinamerikas, schon längst dabei sich den wohlhabenden westlichen Ländern anzuschliessen. Immerhin ist mit Anfang März 2005 ein Freihandels- und Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Union und Chile in Kraft getreten.

In diesem Buch, das 1991 erstmals auf Spanisch erschien, versuche ich jenen mühsamen Kampf zu schildern, den ich 1980 bei Einführung dieses neuen Sozialsystems in Chile gefochten habe. Die hier vorliegende 2. Auflage der deutschen Übersetzung wurde durch das Engagement Prof. Leube's ermöglicht. Ich biete unsere Pioniererfahrung hiermit gerne an: „From Chile to Europe, with Love“. Auf unseren web sites ([www.pensionsreform.org](http://www.pensionsreform.org)) ist weiteres Material über Chile's Pensions-Revolution und die daraus entstandene weltweite Bewegung zur Reform der Pensionsversicherungen zu finden.

Cachagua, im Juni 2007.

# EINLEITUNG

Kurt R. Leube

„If government wants not merely to facilitate the attainment of certain standards by the individuals but to make certain that everybody attains them it can do so only by depriving individuals of any choice in the matter“.

FRIEDRICH A. VON HAYEK

## I

Als sich von den 1870er Jahren an der ebenso vage wie politisch zündende Begriff der „sozialen Frage“ langsam zur akademisch betriebenen „Sozialpolitik“ entwickelte, gewann diese neue Disziplin dem Zeitgeist entsprechend schnell an Popularität. Zunächst wurde dieses Fach an deutschen Universitäten meist von den sogenannten „Kathedersozialisten“ vorgetragen, wobei die systematische Erforschung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Misstände bedauerlicherweise zunehmend durch soziale Schwärmereien ersetzt wurde.

Nachdem eine Begriffsabgrenzung in der allgemeinen Euphorie nicht wichtig erschien, wurde erst zu Beginn der 1880er Jahre eine Definition der Sozialpolitik von Adolph Wagner und anderen führenden Gelehrten der Zeit nachgeliefert. So wurde sie als eine Politik definiert, die alle Mittel der Gesetzgebung einsetzen und den starken Einfluss einer progressiven Besteuerung anwenden muss, um damit nicht nur die „ungleiche und daher ungerechte Verteilung“ des Einkommens und des Wohlstands zu bekämpfen, sondern auch um die unzulässigen Lebens- und Arbeitsbedingungen der unterdrückten Massen auf ein sozial annehmbares Niveau zu bringen.<sup>1</sup> Diese bewusste Ausschaltung

---

<sup>1</sup> Vgl. Adolph Wagner, „Über soziale Finanz- und Steuerfragen“, *Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik*, IV. 1883.

theoretischer Forschung trug schliesslich dazu bei, dass die an den Universitäten gelehrt Sozialpolitik in der Hauptsache zur politischen Agitation verkam. Gegen Ende der 1890er Jahre steuerte dann auch noch Werner Sombart jene Begriffsbestimmung bei, die je nach politischem Wind für Legionen von Sozialpolitikern gewissermassen verbindlich wurde: „Unter Sozialpolitik verstehen wir diejenigen Massnahmen der Wirtschaftspolitik, die Erhaltung, Förderung oder Unterdrückung bestimmter Wirtschaftssysteme oder ihrer Bestandteile zum Zweck oder zur Folge haben“.<sup>2</sup>

Angesichts einer derart vagen Beschreibung der Ziele und Absichten sozialer Politik kann es kaum verwundern, wenn es in der Folge zu schwerwiegenden Misskonzeptionen staatlicher Aufgaben und zu den insbesondere aus heutiger Sicht beklagenswerten und gefährlichen gesellschaftlichen Entwicklungen kommen musste. Appelle an die Solidarität und unbestimmte Schuldgefühle beflügelten aber seither die Phantasien zahlloser Sozialpolitiker. Noch immer scheint es ihr Ziel zu sein mit zündenden politischen Phrasen aus Gesellschaften freier und selbstverantwortlicher Bürger, „sozial gerechte“ Organisationen zu konstruieren. Die Gefahr, den Staat mit immer mehr unerfüllbaren Forderungen und Aufgaben zu überlasten, wurde und wird zweckdienlich einfach ausser Acht gelassen.

Vielleicht sollte hier doch kurz erwähnt werden, dass es seltsamerweise der selbe Adolph Wagner war, der etwa 20 Jahre bevor er dem Zeitgeist entsprechend seine Definition der Sozialpolitik vorlegte, bereits entdeckt hatte, wie die dynamische Produktion kollektiver Güter die finanzielle Verantwortung der Regierung vollkommen ausser Kontrolle geraten lässt. Diese Erkenntnisse wurden unter dem Titel „Wagnersches Gesetz der steigenden Staatsausgaben“ bekannt<sup>3</sup> und scheinen bis heute politisch nicht ernst genommen zu werden. So meinte selbst Alfred Müller-Armack, einer der grossen Theoretiker der „Sozialen Marktwirtschaft“ in der Euphorie des

---

<sup>2</sup> Werner Sombart „Ideale der Sozialpolitik“ in: *Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik*, X, 1897, S.8.

<sup>3</sup> Vgl. Adolph Wagner, *Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes*, Brandstätter, Wien 1863

deutschen Wirtschaftswunders und vor dem Hintergrund des sogenannten ‘Gemeinwohls’, dass „der marktwirtschaftliche Einkommensprozess ... der Sozialpolitik ein tragfähiges Fundament für eine staatliche Einkommensumleitung [bietet], die in Form von Fürsorgeleistungen, Renten, und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen usw. die Einkommensverteilung korrigiert“<sup>4</sup>. Der wohl grösste Teil heutiger demokratischer Politik ist durch diese, die gesamte Bevölkerung umfassenden Leistungsgesetze, bestimmt.

## II

Im Übergang vom ländlichen Pauperismus zum städtischen Proletariat, von der Agrarwirtschaft zur Industrialisierung und gestützt auf jene vagen, politisch aber attraktiven Phrasen entwickelte der planende Staat unter Reichskanzler Otto Fürst von Bismarck eine ungeahnte Dynamik, die zu immer mehr gesellschaftlichen Aufgaben führte. Zugleich mit der unerbittlichen Bekämpfung schwelender sozialistischer Umtriebe (sozialistische Vereinigungen, Versammlungen und Publikationen waren vom Oktober 1878 an durch das ‘Sozialistengesetz’ bis 1890 verboten) versuchte Bismarck durch eine umfassende Sozial- und Versicherungsgesetzgebung die politische Lage zu entschärfen und den Zulauf zur populären sozialistischen Partei zu unterbinden.

Geschickt wurde der Nationalismus und die allgegenwärtige „soziale Frage“ in vermehrtem Masse nicht nur zur Durchsetzung staatlicher Eingriffe in die Vermögensverteilung genutzt, sondern auch um die lohnabhängigen Schichten an die machtpolitischen Ziele des preussischen Kaiserreichs zu binden. Die generalstabsmässig durchgeplante Industrialisierung der Wirtschaft spiegelte sich in der vollkommenen Bürokratisierung und Militarisierung des verteilenden Staates wieder. Unter Bismarcks Ägide wurde in den Jahren 1883 - 1889

---

<sup>4</sup> A.Müller-Armack, “Soziale Marktwirtschaft”, *HdSW*, IX, 1956, Seite 391.

sowohl eine gesetzliche Unfallversicherung wie auch eine gesetzliche Krankenversicherung ins Leben gerufen. Wenn auch diese Politik auf deutliche Weise die Lage der Arbeiterschaft verbesserte und Bismarck deshalb als der eigentliche Vater der deutschen Sozialversicherung gilt, scheiterte er letztlich doch daran, den starken Zulauf zu den Sozialisten zu verhindern. Die Notwendigkeit der Linderung sozialer Missstände und der anfängliche Erfolg der Zwangsversicherung veranlasste viele zur unkritischen Haltung gegenüber staatlicher Sozialpolitik. So ist gelegentlich auch heute noch die dem Sozialismus entlehnte These zu hören, dass die als „unsozial“ empfundene Marktwirtschaft vorwiegend nur den Reichen nützen und nur unzureichende Möglichkeiten zur Bekämpfung sozialer Probleme entwickeln würde. Da behauptet wird, der Markt würde bei der Bereitstellung sozialer Ziele versagen, treten an die Stelle des Freiheitsschutzes des Individuums als Voraussetzung für Marktwirtschaft, Wohlstand und Demokratie zunehmend kollektive, kaum finanzierbare Wohlstandsziele. Diese zahllosen unübersichtlichen Gruppenbegünstigungen und mächtigen Koalitionen organisierter Interessen haben über Jahrzehnte hinweg die Staatsquote erhöht und den Wohlfahrtsstaat in voraussehbarer Weise missbraucht und ausgedehnt.

Schon von ihren Anfängen an war Bismarcks Sozialversicherung, die auf dem Solidaritätsprinzip basiert als eine vom Staat kontrollierte Organisation mit Zwangsmitgliedschaft konstruiert. Der Natur des Generationenvertrages entsprechend wich die eigentliche Idee der Versicherung allerdings mehr und mehr der Idee der Umverteilung, wobei sich mit der raschen Zunahme der Staatsaufgaben die Zustimmungsbereitschaft der Regierten und damit die Basis der Legitimität zu verändern begann. Aus der Idee der „Sozialversicherung“ wurde somit zunehmend eine Umverteilungspolitik.

Jedenfalls aber wurde der sozialpolitische Massnahmenkatalog der Bismarckschen Sozialversicherung in der Folge für viele Länder Europas, insbesondere für England unter den „Fabians“ geradezu zum Leitbild. Theoretiker wie A.C. Pigou, der seinen Ansatz immerhin bereits „welfare economics“ nannte oder sein Kollege L.T. Hobhouse, aber

auch Praktiker wie Lloyd George oder Lord Beveridge standen in den meisten ihrer entsprechenden Arbeiten sichtlich unter dem Einfluss des preussischen Vorbildes. Selbst in den USA wurde dann 1935 unter F.D. Roosevelt das „Social Security“ System eingeführt, wobei die semantische Beibehaltung des Begriffes „security“ allerdings gelegentlich als „a stroke of promotional genius“<sup>5</sup> beschrieben wurde.

### III

In unserer Welt knapper Güter muss jede Subvention der einen Bevölkerungsgruppe, zum Verzicht einer anderen auf Leistungen gleicher Art führen. Wenn im modernen Wohlfahrtsstaat die Finanzierung von vermeintlich „sozial gerechter“ Umverteilungspolitik daher auf künftige Generationen abgeschoben wird, verkommen diese Opportunitätskosten zur asozialen Altlast. Den zweifelhaften Vorteilen der Begünstigten stehen somit unkalkulierbare Belastungen, zunehmender Verlust an Leistungswillen und nicht zuletzt auch schwelender Neid gegenüber. Wo Menschen der staatlich oder korporatistischen Umverteilungsmaschinerie laufender Einkommen ausgesetzt sind, lässt die verkümmerte Eigenverantwortung in vermehrtem Masse Sozialfälle entstehen. Staatlich inszenierte Sozialpolitik prämiert daher nicht den sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen, sondern deren politisch motivierte Verschwendung. Das bittere Erbe steuerfinanzierter Umlagesysteme mit unkontrollierter Anspruchsmentalität ist daher deren drohender Zusammenbruch mit Massen enttäuschter und um ihre vermeintlichen Rechte geprellter Bürger. Diese Entwicklung ist politisch gefährlich und gesamtwirtschaftlich verheerend.

---

<sup>5</sup> Vgl. Lewis Meriam/K.Schlotterbeck, *The Cost and Financing of Social Security*, Cambridge, 1950, Seite 8ff. Die beiden Autoren erklären weiter, das System hätte damals besonders davon profitiert, dass es durch die Errichtung eines Reservefonds den Anschein finanzieller Stabilität und Seriosität suggerierte. Tatsächlich aber würde „Social Security“ nur auf der unerträglichen Macht des Staates Steuern einzutreiben und Geld aufzunehmen, beruhen. Diese Meinung ist heute weitgehend geteilt.

Versuchen die Begünstigten ihre erworbenen Ansprüche durch politischen Druck zu verteidigen, so sind die Zahlenden in zunehmender Weise damit beschäftigt, der immer lähmender werdenden Steuerlast in findiger Weise zu entgehen. Trotz beschwörender Appelle an die Solidarität und die vermeintliche Verantwortung des Kollektivs erweisen sich angesichts der demographischen Entwicklungen weder Gesetzesnovellen, noch Leistungskürzungen oder Steuererhöhungen als taugliche Mittel das herrschende Umlagesystem zu reparieren oder den Bankrott der Sozialkassen zu verhindern.

Angesichts des eklatanten Versagens staatlicher Vorsorgesysteme, dessen Grundlagen noch stark im Denken des betreuenden Staates verhaftet sind, bietet sich daher die vollständige Privatisierung der Pensionssysteme als einzig durchführbare marktkonforme Alternative an. Durch eine schrittweise, behutsame aber konsequente Transformation des bevormundenden Umlageverfahrens in ein modernes und transparentes Kapitaldeckungsverfahren werden freie Versicherungsmärkte geschaffen, in denen die Höhe künftiger Pensionen ausschliesslich von der eigenen Leistung abhängt, und nicht länger von den Gerechtigkeitsvorstellungen organisierter Interessenskoalitionen bestimmt werden kann. Der verantwortungslosen Verteilung stimmenmaximierender Scheinleistungen zu Lasten künftiger Generationen kann somit ein Ende gesetzt werden. Neben der Effizienz direkter Marktkontrolle durch die Versicherten liegt ein entscheidender Vorteil der Entstaatlichung der Sozialversicherungen daher auch in der längst überfälligen Zurückdrängung des betreuenden Staates.

#### IV

Die längere Fassung seines Buches „El Cascabel al Gato“, das José Piñera der Architekt der erfolgreichen und beispielgebenden chilenischen Pensionsreform, 1991 in Santiago/Chile veröffentlichte, wurde seither in vielen Ländern Lateinamerikas zu einer Art Betriebsanleitung zur Privatisierung staatlicher Vorsorgesysteme. Gekürzt und vollständig neu bearbeitet wurde es dann 1995 mit einem Vorwort von Pedro Schwartz

in Madrid herausgebracht und wurde wieder zu einem grossen Erfolg. In der Zwischenzeit wurde es in mehrere Weltsprachen übertragen. Der hier vorliegenden deutschen Übersetzung liegt das spanische Original „Sin Miedo al Futuro“ (1995) zugrunde. Leicht, verständlich aber immer mit der notwendigen Präzision zeigt uns José Piñera, der weltweit als der führende Experte für Kapitalakkumulations-Systeme gilt, den Weg zum mündigen Bürger.

Als José Piñera, dessen Vater chilenischer Botschafter bei den Vereinten Nationen in New York war, gegen Ende der 60er Jahre zum Studium an die Harvard University ging, war Chile eine funktionierende, wohlhabende, wenn auch vom Westen etwas vernachlässigte Demokratie. Als er bald nach seiner Promotion zum Doktor der Wirtschaftswissenschaften 1974 nach Chile zurückkehrte, fand er das Land vollkommen verändert, verarmt und im festen Griff einer Militär-Junta um General Pinochet.

In Piñeras Abwesenheit folgte in freier, demokratischer Wahl der Marxist Salvatore Allende dem Christdemokraten Eduardo Frei als Präsident nach. Geradezu wie ein Lehrbuchbeispiel endete Allendes sozialistisches Experiment allerdings schon nach kürzester Zeit in einer wirtschaftlichen und sozialen Katastrophe, die mit Hyperinflation, bankrottem Staatshaushalt und korrupter Verwaltung zum totalen Zusammenbruch der Versorgung der Bevölkerung und zum nachhaltigen Verlust ihrer Würde führte.

Chiles intensiver aber verheerender Flirt mit dem Sozialismus wurde im September 1973 durch einen blutigen Staatsstreich des chilenischen Militärs unter General Pinochet beendet. Die vernichtende Reaktion der internationalen Finanzinstitutionen auf den coup der Militärs verschlechterte die katastrophale Versorgungslage des Landes noch weiter und stellte die Junta schon bald vor die Wahl, den Mangel mit zentralwirtschaftlichen Techniken zu verwalten oder sich der Kräfte des freien Marktes zur Lösung der riesigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Probleme zu bedienen. Angesichts der tristen Lage, in der sich Piñera als junger Forschungsprofessor in Santiago fand,

versuchte er mit Hilfe einer Reihe gleichgesinnter Freunde und mit jedem ihm verfügbaren Medium, marktwirtschaftliche Ideen und Lösungen zur Überwindung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme Chiles zu propagieren.

Konfrontiert mit diesen ihm fremden Ideen und unter dem Druck der Strasse nominierte Pinochet zögernd eine kleine Gruppe chilenischer Ökonomen, die meist Absolventen amerikanischer Universitäten waren und beauftragte diese mit der Entwicklung und Umsetzung marktwirtschaftlicher Alternativen. Diese jungen, selbstlosen, und entschlossenen Professoren wurden als die „Chicago Boys“ bekannt und besetzten bald führende Positionen in den wichtigsten Ministerien.

So wurde José Piñera 1978 - knapp 30-jährig - aufgefordert, das Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung zu übernehmen. In dieser Position, die er nur zwei Jahre innehatte, gelang es ihm das hoffnungslos bankrotte und ineffiziente chilenische Umlageverfahren in ein revolutionäres, privatwirtschaftlich organisiertes Rentensparsystem umzuwandeln, ohne aber die ungezählten sozial Schwachen zu vernachlässigen oder um ihre Ersparnisse zu bringen. Seit der Einführung des neuen Systems am 1. Mai 1981 hat sich nahezu die gesamte chilenischen Bevölkerung dafür entschieden. Heute, mehr als ein Vierteljahrhundert danach liegen die Leistungen bereits bis 100% höher als im alten System. Und das von den privaten Rentenfonds-Gesellschaften (AFP = Administradoras de Fondos de Pensiones) verwaltete Vermögen entspricht schon etwa 120 Milliarden Dollar, also fast 80% des chilenischen Bruttonettoproduktes. Dieser Erfolg hat nicht nur den Kapitalmarkt, sondern insbesondere auch den Arbeitsmarkt wesentlich funktionstüchtiger gemacht und war damit massgeblich an der Wachstumsrate der chilenischen Wirtschaft beteiligt, die meist höher liegt als in allen anderen lateinamerikanischen Ländern.

Nach der erfolgreichen Einführung des neuen Pensionssystems in Chile übernahm Piñera 1981 das wichtige für Bergbau und Minen. Als verantwortlicher Minister privatisierte er ebenso erfolgreich die für Chiles Wirtschaft so wichtigen Kupferminen und schrieb ein neues,

modernes und beispielgebendes Arbeitsrecht. Mit dem Beginn des Jahres 1982, nach etwa drei Jahren in der Regierung schied er aus und gründete in Santiago zwei grössere Think Tanks, das „International Center for Pension Reform“ und das „Proyecto Chile 2010“, mit dem er das chilenische Erziehungssystem durch Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien reformieren will.

In der Überzeugung, dass freie Märkte besonders dort am meisten helfen können, wo Armut, Arbeitslosigkeit und Hoffnungslosigkeit am grössten sind, entschloss sich Piñera 1992 als Bürgermeister in Conchali, einem eher benachteiligten Arbeiterviertel Santiagos zu kandidieren. Nur lose mit der UDI, einer Partei unabhängiger Demokraten assoziiert, propagierte er dort mit Erfolg seine Ideen und Lösungen zu Problemen der Armut und Erziehung. Seine Kampagne, die er in den frühen 1990er Jahren gegen die Erhöhung der Gehälter der Senatoren startete, brachte ihn nicht nur wieder ins politische Rampenlicht sondern auch in Opposition zu seinem Bruder Sebastian, der damals als konservativer Abgeordneter diente.

Wie attraktiv und überzeugend Piñeras revolutionäre Ideen international sind, lässt sich wohl am besten auch daraus ersehen, dass Piñera neben vielen lateinamerikanischen Staaten, auch eine Reihe der ehemaligen Ostblockstaaten berät. In den USA werden seine Ideen intensiv diskutiert und die Umwandlung des fast 80 Jahre alten, bankrotten „Social Security“ System in ein modernes Rentensparsystem nach dem chilenischen Modell erwogen. Er berät mehrere Senatsausschüsse und leitet im Cato-Institute, einem der einflussreichsten Think-Tanks in den USA, das gross angelegte internationale Pensions-Privatisierungs-Projekt. José Piñera gilt nicht nur als Architekt des modernsten Pensionssystems der Welt, sondern ebenso als einer der originellsten und erfolgreichsten „Privatisierer“.

Ich möchte ihm hier sehr herzlich für die freundschaftliche, spontane und selbstlose Überlassung der deutschsprachigen Rechte danken.

Hoover Institution, Stanford (USA)  
und ECAEF, Vaduz (FL)  
Juli 2007

José Piñera

**Der Weg zum  
mündigen Bürger**

Pensionsreform in Chile



## I

### EINE VERKEHRTE WELT

Hätte Kafka das alte chilenische Pensionssystem gekannt, bevor er sein Werk zu schreiben begann, hätte man ihn glatt des Plagiats bezichtigen können. Das ist keine Übertreibung, obwohl sich Kafka, der Autor des Romans „Der Prozess“, seinen Lebensunterhalt bei einer Sozialversicherungsanstalt verdiente, sondern einfach eine Feststellung, deren grosser Wahrheitsgehalt nicht zu leugnen ist.

An meinem ersten Tag im Arbeitsministerium kam ich an einem riesigen Regal vorbei, das mit Büchern und ganzen Serien schwerer Folianten vollgestopft war. Ein Beamter erklärte mir, nicht ohne einen gewissen Stolz, dass es sich dabei um sämtliche Gesetzeswerke handelte, die für die chilenische Sozialversicherung massgebend waren. Dieser freundliche Hinweis erfüllte mich mit blankem Entsetzen. Ich hatte einen Blick in die kafkaeske Welt getan - eine verkehrte Welt -, die mich erwartete.

Die Flut von Gesetzen, Verordnungen, Erlässen, gesetzlichen Regelungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien konnten einen tatsächlich in Schrecken versetzen. Wenn unsere Sozialversicherung mit irgend etwas verglichen werden konnte, dann mit einem Labyrinth, angesichts dessen der normale Bürger von vornherein die Waffen streckte. Ich möchte hier kurz einige Stellen aus der Rede von Präsident Eduardo Frei Montalva aus dem Jahre 1968 zitieren, in der er die monströsen Merkmale der alten Sozialversicherung beschrieb:

*„Es gibt in Chile zweitausend Sozialversicherungsgesetze. Zweitausend! Dazu kommen noch die Durchführungsverordnungen, die Vereinbarungen der Kassen, kurz gesagt, ein monströses System, das unaufhaltsam wächst. Mit dem Anpassungsgesetz 1966*

wurden 46 neue Formen der Sozialversicherung eingeführt, 1967 kamen weitere 44 dazu und 1968 nochmals 1234. Das bedeutet, dass innerhalb von nur drei Jahren zu den 2000 Gesetzen noch ungefähr 1300 neue Sozialversicherungsbestimmungen hinzukamen.

Den Verantwortlichen fehlen jedoch die Mittel, um diesem Auswuchs Einhalt zu gebieten. In jeder Pensionsversicherungsgruppe gibt es viele Gesetze, deren Hintergründe klar auf der Hand liegen. In Chile gibt es 30 Pensionskassen und 70 Wohlfahrtseinrichtungen jener Institutionen, die der Sozialversicherung angeschlossen sind. Da gibt es beinahe unglaubliche Konstellationen. Die Pferderennbahnen allein verfügen über neun Pensionskassen. Die Pensionskasse der staatlichen Eisenbahnen dient einzig und allein dazu, Zulagen und Darlehen auszuzahlen, ein Umstand, der einfach als absurd zu bezeichnen ist. Es gibt 2100 Angestellte von Notariaten und Gerichtsarchiven, für die 27 Pensionsgesetze gemacht wurden.

Aber das schlimmste ist, dass wir in Chile 18.1% des Nationalprodukts für die Pensionen aufwenden. Eines Tages werden wir ein Land der Pensionäre sein. Sechs Milliarden Escudos kostet uns die Pensionsversicherung und ihre Verwaltung, die so aufwendig ist, dass 13% von diesen sechs Milliarden dafür aufgehen. Mit anderen Worten, die Verwaltung der Pensionsversicherung kostet 800 Millionen Escudos.

Für den staatlichen Gesundheitsdienst, der immerhin eine der Hauptaufgaben der Sozialversicherung ist, stehen hingegen nur rund 700 Millionen Escudos zur Verfügung. Das bedeutet, dass 13% der Mittel in die Verwaltung gesteckt werden und nur 12% für die Gesundheit zur Verfügung stehen. Der Aufwand für die Verwaltung ist grösser als für die Erreichung eines der wichtigsten Ziele: die Erhaltung und Verbesserung der Volksgesundheit. Der Einsatz von Steuergeldern in diesem Bereich grenzt bereits an Wahnsinn. Welches Budget kann da standhalten?“

Soweit Eduardo Frei Montalva. Die beschriebenen Umstände waren nicht nur die Folge einer Gesetzgebung, die wider jede Vernunft war, oder wirtschaftlicher Rückschläge, es hatte auch mit himmelschreienden Ungerechtigkeiten grösseren und kleineren Ausmasses zu tun. Für die einen gab es Privilegien, während andere benachteiligt wurden. Zwanzig Jahre vorher nannte Jorge Prat, ein hervorragender unabhängiger Politiker, das Pensionssystem „den grössten Betrug, der an den chilenischen Arbeitnehmern begangen wurde“.

In dem Masse, in dem die Interessen gewisser Gruppen mit ihren Sonderrechten und Privilegien die staatlichen Strukturen aushöhlten, kam es zum inneren Zerfall Chiles. Eine Studie zeigt, dass von den zwischen 1926 und 1963 erlassenen 11,395 Gesetzen nur 863 allgemein auf das ganze Land und alle Chilenen anwendbar waren. Die restlichen 10,532 (!) wurden erlassen, um den Forderungen von Gruppen, Regionen, Sektoren und bestimmten Kreisen zu entsprechen, und in der Mehrheit der Fälle ging es darum, wohlbekannten Personen Vorteile zu verschaffen. Es ist absolut nicht verwunderlich, dass die Sozialversicherung das bevorzugte Ziel der Regierung und dieser mangelhaften Gesetzgebung war.

In vielen Fällen, es waren mehr als man glauben würde, hielt man nicht mehr am alten System fest, um die Prinzipien zu wahren, sondern es ging auch darum, die nicht unerheblichen persönlichen Privilegien, die man diesem System verdankte, zu verteidigen.

In Wirklichkeit war das in Chile gültige Umlagesystem der Altersversorgung in eine Sackgasse geraten. Die Ungleichheit und das Chaos, die Demagogie, die einerseits an unserem politischen System zehrte und andererseits dessen Nährboden war, die Korruption und die Vetternwirtschaft führten zu seinem frühzeitigen Niedergang.

Ein tagtägliches Drama war die Situation Tausender Pensionäre, die nur aufgrund der Tatsache, dass sie nicht mehr zur aktiven Bevölkerung zählten, zu einem Leben im Elend verdammt waren. Diese Tragödie nahm immer grössere Ausmasse an, und die Situation wurde durch die Gleichgültigkeit der chilenischen Gesellschaft von Jahr zu Jahr schlimmer.

Hinter dem System der Sozialversicherung, das zweifellos das grösste aller staatlichen Monopole in Chile darstellte, steckte eine Logik, die die Menschen vom Staat abhängig macht, diesem „philantropischen Menschenfresser“, wie Octavio Paz ihn nennt.

Diese Logik setzte sich schliesslich auch in der gesamten Wirtschafts- und Sozialstruktur des Landes durch. Sie schien unbesiegbare wie der Krebs. Angesichts dieser ungeheuren Herausforderung hatten während eines Zeitraums von dreissig Jahren alle chilenischen Regierungen versagt.

Ich glaube fest an die Demokratie als Regierungsform, aber nachdem ich die 1973 in Chile gültige Arbeits- und Pensionsgesetzgebung im Detail kennengelernt hatte, machte die Art und Weise, wie unsere politische Klasse, die Parteien und ein Grossteil der führenden Gruppen in unserem Land die chilenische Demokratie aufgebaut und verwaltet haben, einen sehr bescheidenen Eindruck. Für viele Leute war Demokratie Synonym eines komplexen Spiels der Kräfte, in dem das Hauptaugenmerk darauf lag, für sich selbst Positionen erreichen zu wollen, die den Weg zu Privilegien und zur Macht öffneten.

Die Prioritäten dieses politischen Konzepts zielten darauf ab, an Parlamentssitze und Regierungsposten zu kommen und die Kontrolle über den Wirtschaftsapparat, die Universitäten, Gewerkschaften und Kommunikationsmedien zu übernehmen. Das heisst, alle sozialen Organisationen in Besitz zu nehmen, um zu herrschen, die anderen zu unterdrücken und zum Schweigen zu bringen, Kontrolle auszuüben, die anderen auszuschalten oder einzuschüchtern. Ein nationales Projekt zur Lösung der ernstesten und schwerwiegendsten Probleme des Landes in die Tat umzusetzen, zählte jedoch nicht zu diesen Zielen.

Diese Demokratie-Auffassung war entscheidend für die Entwicklung des Pensionssystems, das wir hatten. Genau genommen, war es ihr Ebenbild und stellte eine Karikatur des Demokratiedenkens dar. Die ärmsten Arbeitnehmer erhielten nach 40, 45 oder 50 Jahren Erwerbstätigkeit klägliche Pensionen. Die besser bezahlten Arbeitnehmer, die mächtig genug waren, um Druck auszuüben, traten nach 15 Jahren in

den Ruhestand, genossen die Vorteile geförderter Wohnungen und einer automatischen Anpassung ihrer Pensionen. Das nationale Profil der Privilegien im Pensionsbereich entsprach in erschreckender Weise dem Profil der politischen Macht der verschiedenen Gruppen der chilenischen Bevölkerung.

Als ich Ende 1978 das Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung übernahm, beherrschte die Idee des Merkantilismus noch immer das System der Altersvorsorge. Die chilenische Sozialversicherung war nichts anderes als ein Betrug, der unter Berufung auf den ethischen Wert der Solidarität geschickt als edles Werk präsentiert wurde.

Die Geschichte Chiles ist die Geschichte von Regierungen, die auf den entscheidenden Moment nicht richtig vorbereitet waren, wie die törichten Jungfrauen in der Bibel. Sie übernahmen die Zügel der Macht, ohne langfristige Visionen zu haben. Sobald sie an der Macht waren, kam es in dringlichen und wichtigen Angelegenheiten zu Fehlentscheidungen, in die sie sich immer mehr verstrickten. Als sie ihren Irrtum erkannten, war es zu spät. Deshalb schrieb ich einige Monate bevor ich Minister wurde, in der Zeitschrift *Ercilla*:

*„Es ist unrichtig, dass eine Pensionsreform eine technische Grosstat ist, die für die Chilenen virtuell undurchführbar ist. Auf diesen Bereich müssen die gleichen Prinzipien wie im derzeitigen Wirtschaftsmodell angewandt werden, mit denen auf allen Gebieten ein nie dagewesener Erfolg erzielt wird. Genug der Vorurteile und Schwarzmalereien. Die Reform, die durchzuführen es sich lohnt, muss in die Tat umgesetzt werden, wenn man verhindern will, dass daraus eine Zeitbombe wird. Der Staat muss die soziale Funktion der Vorsorge übernehmen. Jedem soll es freigestellt werden, zu sparen und sich zu versichern, wie und wo er will, wobei jedoch eine Mindestversicherung zwingend vorzuschreiben ist. Bei der Regelung des Systems muss man Umsicht walten lassen; für die Ärmsten muss eine staatliche Pension eingeführt werden.“*

## II

### GEWINNER UND VERLIERER

Die Versuchung für eine politische Partei, einer Regierung oder bestimmten Gruppen, die mächtig genug waren, um Druck auszuüben, besondere Vorrechte anzubieten, war sicher in keinem Bereich so gross wie im Pensionssystem. Wenn ein Politiker zum Beispiel einer Arbeitnehmergruppe die Möglichkeit der Frühpensionierung versprach, dann wussten seine potentiellen Wähler genau, welche Vorteile sie von ihm zu erwarten hatten. Dazu kam, dass es der öffentlichen Meinung überhaupt nicht bewusst war, dass die Begünstigung eines bestimmten Sektors, die einigen wenigen zugute kam, von der Gesamtheit bezahlt werden musste.

Ausserdem boten diese Privilegien auf dem Gebiet der Pensionen, die erst in weiterer Zukunft zum Tragen kommen würden, die Möglichkeit, die Kosten auf spätere Generationen und Regierungen abzuwälzen. Wo lag also das Problem für den Demagogen, wenn ihn dieses ganze Manöver keinen Groschen kostete?

In einem System der Umverteilung stehen der Demagogie unendliche Möglichkeiten offen, denen nur dann Grenzen gesetzt sind, wenn der Erfindungsreichtum des Demagogen nicht mehr ausreicht oder es ihm überhaupt an der nötigen Phantasie mangelt.

Es ist doch so leicht, Pensionsrechte anzubieten! Wenn der Demagoge Wohnungen verspricht, dann besteht die Wahrscheinlichkeit, dass irgend jemand nach sechs Monaten oder nach einem Jahr so verwegend ist, ihn zu fragen, was nun damit sei. Wenn er jedoch einem verhätschelten Berufsstand die Möglichkeit offeriert, viel früher als alle anderen die Freuden des Ruhestands zu geniessen, dann gibt es anscheinend nur Gewinner und keine Verlierer. Ausserdem ist es noch lange hin, bis die ersten dieser Privilegierten in den Ruhestand treten und da kann noch viel passieren.

Es hat wohl noch niemals an Gründen gefehlt, Frühpensionierungen zu gestatten. Und das wird sich auch in Zukunft nicht ändern. Die einen erhalten dieses Vorrecht, weil sie Schwerarbeiter sind, und die anderen, weil ihre Arbeit besonders gefährlich ist. Andere wieder, weil sie entweder bei ihrer Arbeit den ganzen Tag stehen müssen oder weil sie eine sitzende Tätigkeit verrichten. Für die einen gilt es, weil sie ständig der Sonne ausgesetzt sind, und für andere, weil sie während ihrer Arbeitszeit niemals das Sonnenlicht sehen. Für diese, weil ihre Arbeit monoton ist, und für jene, weil ihre Arbeit höchste Konzentration erfordert. Wer entscheidet, wann die allgemeine Pensionsregelung zur Anwendung kommt und wann es sich um eine Ausnahme handelt? Wer schafft es, diese Büchse der Pandora wieder zu schliessen?

Bei seiner Wortmeldung am 14. September 1943 zu einem Projekt, in dem die zwangsweise Pensionierung von 1500 Professoren vorgesehen war, traf der damalige Senator Eduardo Cruz Coke, den Nagel auf den Kopf, als er sich mit folgenden Worten auf die allgemeine Frühpensionspsychose bezog:

*„Ein Land, wo es im Wirtschafts- und Geschäftsleben die Norm ist, möglichst rasch dahin zu kommen, dass man die Hände in den Schoss legen kann, ist von vornherein zum Sterben verurteilt. So wie der Mensch Nahrung braucht, um leben zu können, braucht er auch die Arbeit. Ich bin bereit, alle kühnen Pläne dieses Hohen Hauses mitzutragen, wenn es darum geht, unumstössliche Rechte festzulegen, die dem Leben eine grössere Dimension verleihen, wie zum Beispiel das Recht auf Arbeit. Für mich ist es ein Verbrechen, dass es unserer Jugend als erstrebenswertes Ziel hingestellt wird, ohne zu arbeiten, in den Genuss einer Rente zu kommen.*

*Hier handelt es sich um dieselbe bürgerliche Engstirnigkeit eines degenerierten Kapitalismus, die dazu führte, dass in grossen Ländern, die von diesem Drang nach Nichtstun beherrscht waren, in der Seele einer ganzen Generation dieses Bild eines frühzeitigen Todes entstand.“*

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzeserlasses im Februar 1979, mit dem für alle ein einheitliches Pensionsalter festgelegt wurde - 60 Jahre für die Frauen und 65 für die Männer - herrschte in dieser Hinsicht eine derartige Unübersichtlichkeit und Willkür, die die kühnsten Phantasien in den Schatten stellte.

Alle Arbeiter, die Sozialversicherungsbeiträge zahlten, d. h. die Mehrheit und die Ärmsten des Systems, gingen mit 65 in den Ruhestand. Die Privatangestellten taten dies schon nach 35 Dienstjahren. Es war für sie also überhaupt kein Problem, bereits mit ungefähr 55 Jahren zur passiven Bevölkerung zu gehören. Die Angestellten im öffentlichen Dienst hatten es noch viel besser: Sie benötigten nur 30 Dienstjahre für die Pensionierung. In verschiedenen Gemeindeverwaltungen und gewissen mächtigen Berufsgruppen, z.B. in jener der Bankangestellten, war die Absurdität nicht zu überbieten, dort war die Pensionierung schon nach knapp 25 Jahren möglich. Auf die Spitze trieben es natürlich die Parlamentarier, also jene, die die Pensionsgesetze machten. Sie hatten bereits nach 15 Dienstjahren das Recht auf eine anteilmässige Pension. Wären die enormen Kosten für diese Frühpensionierungen aus den Spenden eines geheimnisvollen Milliardärs bestritten worden, wäre die Angelegenheit nicht so ernst. Aber die beschämende Wahrheit ist, dass die ärmsten Chilenen in Form von Steuern, Inflation und Arbeitslosigkeit die Kosten dieser Diskriminierungsorgie bezahlten. Darin bestand die angebliche Solidarität des Systems am Ende jahrelanger Pensionsdemagogie.

Merkwürdigerweise löste diese schamlose Diskriminierung keinen Skandal aus. Die öffentliche Meinung war durch das äusserst wirksame Narkotikum der Demagogie abgestumpft. In diesem besonderen Fall wurde dadurch übersehen, dass jede Entscheidung für vorgezogene Pensionierungen zugunsten einiger, für alle anderen langfristig höhere Steuern, ein längeres Erwerbsleben und niedrigere Pensionen bedeutete. Abgesehen davon, dass künftige Regierungen dadurch höhere Ausgaben zu tragen hatten. Es gab sogar Fälle von Frühpensionären, die weitaus mehr Jahre in der Pension verbringen konnten, als sie je gearbeitet hatten. In Chile war es uns gelungen, für einige wenige eine bessere Welt zu

schaffen, als es der liebe Gott selbst mit seiner Drohung, „im Scheweisse deines Angesichts sollst du dein Brot verdienen“, geplant hatte.

Wenn man den Leuten sagt, dass ihre Pension ungefähr 70% ihres aktiven Einkommens ausmachen wird und dieses Versprechen nicht erfüllt; wenn die Inflation mit aller Härte die von den Politikern schwarz auf weiss gegebenen Versprechen zunichte macht; wenn sich herausstellt, dass die Abzüge, die ein Arbeitnehmer von seinem Einkommen während seines gesamten Erwerbslebens hinnehmen musste, einfach in den Staatssäckel wanderten und keine Rücklage für seine Zukunft darstellten; wenn jene, die Arbeit brauchen, um überleben können, keine finden, weil die erhöhten Pensionsbeiträge die Arbeitskraft verteuern; wenn aus dem Traum vom würdigen Lebensabend ein Alptraum wird, dann stellt sich heraus, dass die Sozialversicherung ein riesiger Schwindel ist.

Dieser Schwindel war jedoch nicht der einzige Betrug an der Gesellschaft Chiles. Die Sozialversicherung war nur ein Teil eines grösseren Ganzen, wo sich zwischen Versprechungen und Ergebnissen, Worten und Taten, Bestrebungen und Tatsachen, Heilmittel und Krankheit eine immer tiefer werdende Kluft auftat. Man könnte sagen, dass Chile bis in die siebziger Jahre durch das Aufeinanderprallen zahlloser grosser und kleiner Errungenschaften, die nicht das waren, wofür sie ausgegeben wurden, gekennzeichnet war. Ihr Ursprung lag im politischen System und in der Wirtschaftsstruktur. Sie vergifteten die Ideen und verseuchten die Sprache. Mit einem Wort, es waren betrügerische Machenschaften, die das Land ins Herz trafen.

Es wurde von Fortschritt gesprochen, doch das Land stagnierte. Man pries die soziale Gerechtigkeit, doch jeder fünfte Chilene lebte unter der Armutsgrenze. Das demokratische System wurde gefeiert, aber die Politiker und die Parteien beherrschten und kontrollierten den Staat und die Menschen, die Sozialeinrichtungen, Gewerkschaften und Interessenvertretungen, den Bildungsbereich und das Wirtschaftsleben. Ihr Würgegriff wurde immer enger.

Dasselbe geschah mit der Sozialversicherung. Keines der Ergebnisse entsprach den Prinzipien, auf denen das System anscheinend beruhte. Die Slogans von Gleichheit, Solidarität und Universalität waren unvereinbar mit den Unzulänglichkeiten des Systems, den Diskriminierungen und Privilegien.

## **1. Die demographische Zeitbombe**

Im Prinzip ist das Umlagesystem attraktiv und auf den ersten Blick vorteilhaft. Theoretisch betrachtet müsste es auch funktionieren. Am Beginn fließen die Mittel reichlich. Alle zahlen ein und niemand geht in Pension. Hohe Einnahmen stehen daher sehr geringen Zahlungen gegenüber. Aber die Zeit vergeht und die vereinbarten Pensionen werden fällig. So kommt der Augenblick, wo Einnahmen und Ausgaben sich die Waage halten. Aber diese Situation hält nicht lange an, unter anderem deshalb, weil die politische Logik des Systems unweigerlich zu einer Explosion der Leistungen führen muss, die in engem Zusammenhang mit der praktizierten Diskriminierung stehen.

Aber nicht nur aus diesen Gründen ist das Umlagesystem absolut undurchführbar. Es kommen auch rein demographische Gründe ins Spiel, die mit zwei, untrennbar zum Fortschritt gehörenden Phänomenen im Zusammenhang stehen: der Rückgang der Geburtenrate einerseits und die Erhöhung der Lebenserwartung andererseits. Das heisst, jedes System muss die Pensionen für die immer grösser werdende Masse der passiven Bevölkerung mit den Beiträgen der aktiven Arbeitnehmer finanzieren, deren Zahl eine weitaus geringere Zunahme verzeichnet. Zu Beginn lässt sich das Ungleichgewicht vielleicht noch in den Griff bekommen, aber bald entzieht es sich der Kontrolle, und das System steuert auf einen Zusammenbruch zu.

In einigen europäischen Ländern nimmt die Bevölkerungszahl sogar ab. Die über 65-jährigen werden zu einem wachsenden Bevölkerungsanteil. Und es kommt unweigerlich der Tag - in Italien ist er offensichtlich

bereits gekommen - an dem der Staat die versprochenen Pensionen nicht mehr zahlen kann. Eine enorme soziale Krise steht vor der Tür.

Gibt es eine Lösung? Es gibt mehrere, aber keine wirklich gute. Eine Lösungsansatz ist die Anhebung des Pensionsalters. Wir wissen natürlich, dass diese Idee äusserst unpopulär ist. Regierungen, die eine Entscheidung in diese Richtung treffen, werden normalerweise von der Wählerschaft hart bestraft. Ausserdem werden die von den Gewerkschaftsführern geltend gemachten sogenannten „erworbenen Rechte“ der Arbeitnehmer verletzt.

Eine andere Möglichkeit wäre die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge. Das wäre ein logischer Weg, um mehr Mittel aufzutreiben und damit das zunehmende Volumen der Pensionsleistungen zu finanzieren. Aber auch diese Lösung ist unpopulär, denn wenn bei dieser Erhöhung nur vom „Arbeitgeberanteil“ die Rede ist, versteht wohl jeder Arbeitnehmer, dass letzten Endes er die Rechnung zu bezahlen hat. Sein Nettoeinkommen wird geringer und die Pensionsbeiträge steigen. Aber das ist noch nicht alles: Diese Lösung bedeutet einen klaren Rückschritt, denn es kommt zu einer Verteuerung der Arbeitskraft und als Folge davon zu einer höheren Arbeitslosigkeit.

Die dritte Lösung ist allerdings pure Heuchelei. Doch gerade sie wird von den Politikern am häufigsten gewählt. Sie besteht darin, die fälligen Pensionen durch Inflation abzuwerten. Mit Hilfe der Inflation sind die Kosten der Sozialversicherung leichter zu tragen. Wenn Geld fehlt, produziert die Regierung neues, es kommt zu einem Währungsverfall und die angeblichen „Errungenschaften“ der Sozialversicherung lösen sich in Luft auf.

Einmal kommt jedoch der Tag, an dem die Löcher im System auch mit Hilfe dieser Ideen einfach nicht mehr gestopft werden können. Die staatlichen Zuschüsse reichen nicht mehr aus und wenn der politische Wille, diese weiterhin zu gewähren, ins Wanken gerät, dann muss das System einfach zusammenbrechen.

## 2. Eine Erbsünde

Reichen die angeführten Gründe aus, um die Katastrophe des Umverteilungssystems zu erklären? Liegt das gesamte Problem in der ausufernden Demagogie und in der gegensätzlichen Entwicklung von Geburtenrückgang und dem Ansteigen der Lebenserwartung?

Sicher nicht. Es gibt tiefere Gründe, die letzten Endes mit der menschlichen Natur zu tun haben. Die Erbsünde des Umlagesystems besteht darin, dass die grundlegende Beziehung, die in jeder von Menschen geschaffenen Institution zwischen Beiträgen und Leistungen, Rechten und Pflichten, Einzahlungen und Auszahlungen vorhanden sein muss, zerstört wurde.

Wenn diese Wechselwirkung zwischen Beiträgen und Leistungen nicht berücksichtigt wird, überlässt man dem politischen Opportunismus das Feld. Man muss von den Menschen nicht unbedingt eine schlechte Meinung haben, um zu behaupten, dass bei solchen Spielregeln die meisten Leute versuchen werden, ihren Beitrag auf ein Minimum zu reduzieren und ihren Gewinn auf ein Maximum zu steigern. Wer das nicht glaubt, ist ein unverbesserlicher Träumer. Die Menschen versuchen immer, ihr persönliches Wohlergehen zu verbessern, sie gehorchen damit einem natürlichen Impuls.

Auch in dieser Hinsicht ist die gesunde Skepsis einer liberalen Denkweise empfehlenswert. Der Mensch ist vielleicht nicht von Natur aus schlecht, aber im Zweifelsfall sollte man annehmen, dass es auch schlechte Menschen geben kann. Deswegen ist es notwendig, dass eine Machtbalance zwischen den Kräften aufrecht erhalten wird und dass diese in Institutionen, wie der Altersvorsorge, angestrebt wird. Aus diesem Grund ist dort der Wettbewerb gesund, wo nicht die egoistischen Bestrebungen des einzelnen, sondern das soziale Interesse entscheidet. Mit jedem Recht sollte daher auch ein objektiver Anteil von Pflichten verbunden sein. Und deswegen lohnt es sich, Institutionen zu schaffen, die auf der Grundlage des guten Willens zum Nutzen der Gesellschaft tätig sind.

Vielleicht wäre diese Schere zwischen den Beiträgen und den Leistungen in einem Umlagesystem nicht relevant, wenn die Nutzniesser „Engel“ wären. Jeder würde das einbringen und das herausnehmen, was ihm zukommt. Aber wenn es sich bei den Nutzungsberechtigten des Systems um Menschen handelt, ist es sehr schwierig, um nicht zu sagen unmöglich, diese Parität aufrecht zu erhalten.

Die Tatsache, dass diese Parität gebrochen wird, liegt nicht nur an den Menschen, auch das System ist schuld. Das Umlagesystem ist einfach mangelhaft und daher abzulehnen.

Ein weiterer entscheidender Umstand ist für das unvermeidliche Versagen des Umlagesystems verantwortlich: Und zwar kommt hier ein moralischer Faktor zutage, der damit zusammenhängt, dass dieses System die Menschen in eine Sackgasse führt, wenn die Pensionsansprüche rigoros vereinheitlicht werden sollen.

Nicht alle Leute stellen die gleichen Ansprüche. Institutionen, die in der Annahme geschaffen werden, alle Menschen würden gleich denken und das Gleiche wollen, sind unweigerlich zum Scheitern verurteilt. Diese Annahme ist falsch und vor allem im Bereich der Sozialversicherung ein gefährlicher Irrtum. Nicht für alle Leute ist die Pensionierung eine Wohltat. Was für die einen ein Idealzustand ist, den sie so rasch wie möglich erreichen wollen, ist für die anderen eine echte Strafe: Sie würden am liebsten niemals in Pension gehen. Die einen beunruhigt der Gedanke an das Alter, die anderen blicken vertrauensvoll einem ruhigen Lebensabend entgegen. Manche sind bereit, während ihres Erwerbslebens für die Absicherung ihres letzten Lebensabschnitts grosse Opfer zu bringen. Andere sind hingegen der Ansicht, dass die Zukunft nichts für sie bereit hält, wofür es sich lohnte, in der Gegenwart Opfer zu bringen. Opfer, die gebracht werden müssen, um zum Beispiel früher in Pension gehen zu können oder eine höhere Pension zu erhalten. Entscheidungen dieser Art hängen von den Vorstellungen jedes einzelnen ab.

Systeme, die versuchen, den Leuten gerade das zu nehmen, was sie von den anderen unterscheidet, stellen für die menschliche Natur eine Herausforderung dar, und laufen Gefahr, abgeschafft zu werden. Jeder

versucht dann auf seine Art, sein Schäfchen ins Trockene zu bringen, und wenn es dafür keinen direkten Weg gibt, wird jede Lücke im Gesetz genützt, die Ausnahmen und Privilegien ermöglicht.

Wenn die Beiträge von den Leistungen abgekoppelt werden, weckt das Umverteilungssystem in den Menschen negative Gefühle. Für die Realität ist in einem solchen System kein Platz, weil seine Struktur widernatürlich ist. Wenn man aber trotz allem die Realität in dieses Korsett zwängt, kommt es unvermeidlich zum Chaos. Und genau das ist in Chile passiert.

### III

#### DER START

Schon bald nachdem ich mein Amt als Arbeitsminister angetreten hatte, konnte ich mich der Besucher kaum erwehren, und ich erinnere mich, dass ich bei einem dieser Treffen plötzlich hellhörig wurde. Meine damaligen Gesprächspartner waren die führenden Vertreter der Privatangestellten. Die Delegation wurde vom Präsidenten des Dachverbands der Privatangestellten angeführt, und die Gruppe machte den Eindruck einer verschworenen, zu allem bereiten Gemeinschaft. Es war ein sehr freundschaftliches Gespräch mit der üblichen protokollarischen Vorstellung der Delegationsmitglieder. Es wurden höfliche Worte gewechselt, wie es unter gut erzogenen Menschen üblich ist.

Aber irgendwann flüsterte mir einer der Besucher verstohlen zu, dass die Pensionskasse der Privatangestellten am herrlichen Strand von Reñaca einige Ferienhäuser besitze. Sie wären wunderbar gelegen und eines davon, natürlich das schönste das mit allem erdenklichen Komfort ausgestattet war, stehe ab sofort für diesen Sommer zu meiner Verfügung. Ich brauchte nur zu sagen, wann ich kommen wolle.

Diese Pensionskasse hatte eine Monopolstellung. Alle Arbeitnehmer, die nach dem alten Arbeitsgesetz als Privatangestellte galten, mussten an sie ihre Beiträge leisten. Die führenden Vertreter der Privatangestellten waren bei dieser Pensionskasse Mitgeschäftsführer, sie wussten also ganz genau, wovon sie sprachen.

„Herr Minister,“ sagte mein grosszügiger und liebenswürdiger Gesprächspartner, „melden Sie sich doch einfach bei mir. Bitte, tun Sie das! Wir wissen doch alle, wie unerträglich Santiago ist, wenn die Hitze kommt. Ausserdem, nach Reñaca ist es ja auch nicht so weit...“

Nichts liegt mir ferner, als an der guten Absicht zu zweifeln, die hinter diesem Angebot steckte. Ich bin auch nicht daran interessiert,

darüber zu befinden, wie gross das Ausmass der Cliquenwirtschaft und der unter Druck zustande gekommenen Zugeständnisse war, die sich im Dunstkreis dieser Pfründe entwickelt hatten. Vielleicht war es deshalb nie möglich gewesen, eine Pensionsreform durchzuziehen. Doch diese Überlegung ist reine Spekulation, und ich will der Angelegenheit lieber auf den Grund gehen. Wofür besass eine Pensionskasse, bei der ungefähr 300,000 chilenische Arbeitnehmer versichert waren, zwanzig Ferienhäuser in Reñaca? Nach welchen Gesichtspunkten und an wen wurden diese Häuser während des Jahres vergeben? Warum zum Teufel sollten die Privatangestellten in Chile dem Finanzminister und seiner Familie den Urlaub finanzieren? Und wem noch und warum hatten sie das in der Vergangenheit getan?

Als ich Alfonso Serrano, Staatssekretär für das Pensionsversicherungswesen, gegenüber den Besuch der Vertreter der Privatangestellten kommentierte, erschütterte ihn das nicht sehr. In den beinahe drei Jahren, in denen er bereits in direktem Kontakt mit der chilenischen Sozialversicherung stand, hatte er viel schlimmere Dinge entdecken müssen. So wusste er zum Beispiel, dass auf der Hazienda einer anderen Pensionskasse im Süden Chiles, in der Nähe von Los Angeles, die einst dem Befreier Bernardo O'Higgins gehört hatte, in früheren Zeiten für die Arbeitsminister, Vizepräsidenten, Generaldirektoren und besondere Gäste Jagden organisiert wurden. Das wunderbar ausgestattete Gästehaus und die grosszügige Gastfreundschaft hatte noch niemandem Anlass zur Klage gegeben. Obwohl diese Hazienda mit 17,000 Hektar Wald sehr reich war, musste die Pensionskasse jährliche Zuschüsse zu ihrer Erhaltung leisten. Wie mir der Staatssekretär versicherte, lag der Grund für diesen Umstand darin, dass diese Hazienda nur dazu diente, dem Personal einmal jährlich einen Ausflug in diese Gegend zu bieten. Deswegen war letztlich der interne Widerstand gross, als man den Verkauf dieser Liegenschaft erwog, die zwar sehr schön, aber auch sehr schlecht verwaltet war.

Was mir in den ersten Monaten als Minister an Ungerechtigkeiten, Ungereimtheiten und Absurditäten im Bereich der Pensionsversicherung unterkam, ist eine schier endlose Geschichte.

Alfonso Serrano erzählte mir zum Beispiel immer wieder, was er entdeckte, als er sich mit den arbeitsrechtlichen Problemen der Pfleger der Rennpferde auseinandersetzte. Die Pferderennbahnen waren durch das Wirken ihrer Betreiber zu einerrichtigen Sumpflüte der chilenischen Pensionsversicherung geworden. Eine merkwürdige Blüte, die an verschiedenen Stellen zu finden war, denn jede der acht Rennbahnen in Chile - Arica, Antofagasta, Peñuelas, Viñas, Concepción und Punta Arenas, dazu kamen noch die beiden in Santiago - hatte zwei Pensionskassen. Eine für die Trainer, Jockeys und Pferdepfleger, die andere für die Angestellten der Rennbahn. 1975 erlebte das Wettgeschäft aufgrund der Wirtschaftskrise einen Absturz, die Mittel reichten nicht mehr aus, um die Gehälter der Körperschaftsmitglieder zu bezahlen, weshalb sie mit Abzügen von den Wetteinsätzen finanziert wurden.

Seine erste Überraschung erlebte der Staatssekretär, als er herausfand, dass man bei den Rennbetrieben bereits nach 10 Jahren Arbeit in den Ruhestand treten konnte. So entdeckte er einen Fall, bei dem jemand im September 1955 im Rennclub in Santiago zu arbeiten begann und im September 1966 in Pension gehen konnte. In diesem Sektor lag es also durchaus im Bereich der Möglichkeiten, dass es 30-jährige Pensionäre gab. Seine zweite Überraschung war, dass die Pferdepfleger nicht Angestellte des jeweiligen Trainers waren, wie es logisch gewesen wäre, sondern einen Vertrag mit der jeweiligen Pensionskasse hatten, an die sie ihre Beiträge zahlten. Das war schon merkwürdig genug. Doch angesichts dieses Umstands war es dann überhaupt nicht mehr merkwürdig, dass die Zahl der Pferdepfleger künstlich erhöht wurde. Es waren natürlich die Trainer, die nicht nur die eigentlichen Pferdepfleger, sondern auch ihre eigenen Verwandten und Freunde als solche anmeldeten. Auf dem Papier war daher die Zahl der Pfleger pro Pferd enorm hoch und für dieses Missverhältnis, das sicher in der ganzen Welt nicht seinesgleichen findet, gab es selbstverständlich gewichtige Gründe.

Das alte Pensionssystem war nicht nur das Ergebnis der Unfähigkeit des Staates, die von den chilenischen Arbeitern und Angestellten eingezahlten Beiträge effizient zu verwalten. Dieses System bot auch ein

weites Feld für Missbräuche, wo ungestraft gegen die Gesetze verstossen werden konnte und wo Kuhhandel und betrügerische Machenschaften bestens gediehen. Alles war sehr geschickt aufgezogen, sodass niemand dahinterkommen würde und die Vorsorge im wahrsten Sinn des Wortes alles abdeckte.

Das Ergebnis der ersten von mir, kurz nach meiner Amtsübernahme angeordneten Prüfungen und Untersuchungen der Pensionskassen war durchaus nicht zu verachten. So entdeckten wir das Vorhandensein einer sehr lukrativen und äusserst effizient arbeitenden Maschinerie, deren Wirkungskreis sich nicht nur auf die Institution selbst beschränkte, die für die Auszahlung von Geisterpensionen und erschlichenen Bezügen aufgezogen worden war. Wozu sollte man sich die Mühe machen und eine bestimmte Zahl von Jahren arbeiten, wenn man sich die Pension zum Schleuderpreis kaufen konnte? Es wurden auf die Pensionskasse lautende Schecks über Millionenbeträge für fällige Einzahlungen gefunden, die merkwürdigerweise nie eingelöst wurden und von Unternehmen stammten, die als Folge von Konkurs oder Auflösung nicht mehr existierten. Wir fanden Eigentumswohnungen, die den Pensionskassen gehörten und damals zum bescheidenen Preis von einem Peso an einige wenige vom Glück begünstigte Personen vermietet waren, die durch ein merkwürdiges Zusammentreffen der Umstände Gesinnungsgenossen, Spiessgesellen, Verwandte oder Freunde hoher Funktionäre der Pensionsversicherungsanstalten waren oder gewesen waren.

Die grosse Zahl der während einiger weniger Monate aufgedeckten Unterschlagungen und Unregelmässigkeiten machte deutlich, welch ungeheure Dimensionen dieses Problem hatte. Da war einiges mehr zu tun, als man sich überhaupt vorstellen konnte. Das Tragische dabei war, dass es sich dabei nicht um gewöhnliche Straftaten handelte. Der Schwindel wurde durch die Apathie der öffentlichen Verwaltung und das Versagen des Systems begünstigt, wobei auch der Mangel an Information eine wichtige Rolle spielte, sodass es schwierig war, gut durchdachte Entscheidungen treffen zu können, deren Ziel eine vernünftige Lösung war.

Aber noch trauriger war, dass all diese Missbräuche, die derartige Ausmasse angenommen hatten, einfach als bestehende Tatsache hingenommen wurden. Sie galten als eine Art Fixkosten im normalen Räderwerk des Systems und stellten das letzte Glied in der Kette einer Einrichtung dar, die ursprünglich auf den hehren Prinzipien der allgemeinen Gültigkeit, Einheitlichkeit und Solidarität beruhte und für sich das System der Umverteilung in Anspruch nahm.

## **1. Erste Heilmittel**

Obwohl sie defizitär waren und auch sonst Probleme hatten, waren die Pensionskassen Eigentümer einer grossen Anzahl städtischer Immobilien nicht nur in Santiago, sondern auch in weiten Teilen Chiles. Sogar das Gebäude des Arbeitsministeriums war Eigentum einer Pensionskasse. Zu den Immobilien-Holdings der Pensionsversicherungen gehörten ganze Stadtviertel, ausserdem Sportstadien, Kinos, Wohnhausanlagen, Schwimmbäder, Freizeiteinrichtungen und tausend andere verblüffende Investitionen, die für die Beitragszahler nicht einen Peso brachten, jedoch sehr begehrte Vorteile für die hohen Funktionäre und Manager des Systems.

Ein eindrucksvolles Denkmal der ausufernden staatsmännischen Phantasie der Pensionsversicherung ist der halb verfallene Rohbau eines riesigen Berggasthofes, den eine Pensionskasse bei San Fernando in den Anden zu bauen begann. Dieses Projekt ist die Frucht desselben Grössenwahns, dem wir auch das nach wie vor unfertige Krankenhaus im Bezirk Ochagavla in Santiago verdanken.

Die Säuberungsarbeit hatte bereits vor meiner Zeit als Minister begonnen, sie war allerdings sehr mühsam gewesen, und man war dabei auf heftigen Widerstand gestossen. Die sich der Säuberung widersetzen, waren nicht nur alte Bekannte, Privilegierte des Systems, die alte Elite, die Politiker, die sich gegen jede Initiative sträubten, sondern in vielen Fällen auch die Führungskräfte der Pensionskassen selbst. Darunter waren auch

viele pensionierte Militärs, deren Projekte und Ideen einen das Fürchten lehren konnten.

Es gibt nichts Gefährlicheres als jene Leute, die fremde Gelder verwalten und plötzlich in sich den unwiderstehlichen Drang zu sozialen Taten verspüren. Diese „Berufung“ drückte sich im allgemeinen in Form von Projekten für die soziale „Erlösung“ wie Sportanlagen, Mustersiedlungen, überflüssige Luxusobjekten, Zuwendungen aus den verschiedensten Gründen und andere Initiativen dieser Art aus.

Man hatte damit begonnen, die Einzelkarteien der Beitragszahler auf den letzten Stand zu bringen. Der Umstand, dass sie nicht auf dem neuesten Stand waren, hatte für alle, die damals in den Ruhestand treten wollten, höllische Folgen. Sie mussten selbst für die geltend gemachten Arbeitszeiten den Nachweis erbringen. Hatte nun jemand im Verlauf seines Lebens für mehrere Arbeitgeber gearbeitet, war er arm dran. Noch schlimmer war es, wenn er auch noch in verschiedenen Städten gearbeitet hatte, ganz zu schweigen von der Möglichkeit, dass eines dieser Unternehmen vielleicht in Konkurs gegangen oder einfach von der Bildfläche verschwunden war. Dieses mühsame Zusammentragen der Daten erfolgte in einem Zeitraum von ungefähr vier Jahren und verlangte einen wahrhaft heroischen Einsatz. Doch im Hinblick auf eine zukünftige Reform war es unerlässlich, vorhandene Fehler zu korrigieren und die ganze Angelegenheit in Ordnung zu bringen.

Die nicht unproblematischen Verträge, die einige Pensionskassen mit Baufirmen für die risikolose, ohne Einsatz von Kapital durchzuführende Errichtung von Gebäuden und ganzen Siedlungen abgeschlossen hatten, waren ausgelaufen. Diese Bauten waren sündteuer und wurden ohne jede Preisanpassung an eine Handvoll Privilegierter verkauft, die für diese Liegenschaften lächerliche Beträge zahlten.

Gegen Ende 1978 war eine Verordnung erlassen worden, mit der das Pensionsalter vereinheitlicht wurde. Diese Verordnung hatte eine Vorgeschichte: Zunächst wurde festgelegt, dass es in Chile nur eine Alterspension geben sollte. Dann wurde das Mindestpensionsalter für Frauen mit 60 und für Männer mit 65 Jahren bestimmt. In der

entsprechenden Übergangsbestimmung wurde jedoch eine Sonderregelung für jene Arbeitnehmer getroffen, die bereits kurz vor der Pensionierung standen. Damit versuchte man, die Auswirkungen der Änderung im Bereich der Voraussetzungen für die Pensionierung zu mildern.

Diese Verordnung enthielt ausserdem eine drakonische Massnahme: Die Aufhebung bestimmter Klauseln für die Aktualisierung des Systems, die auch für die Streitkräfte galten. Diese Klauseln brachten Vorteile für Personen mit den höchsten Remunerationen, denn sie sahen vor, dass ihre Pensionen im gleichen Verhältnis wie die Gehälter der aktiven Angestellten, die eine ähnliche Funktion innehatten, angepasst werden mussten.

Obwohl das Konzept der Aktualisierungsklauseln eine gewisse Diskriminierung mit sich brachte, weil nicht alle Personen in deren Genuss kamen, ist ihm hinsichtlich der verfolgten Absicht, die Kaufkraft jener Pensionen zu erhalten, die bis 1979 nicht automatisch angepasst wurden, eine gewisse vernünftige Überlegung nicht abzusprechen. Aber das Konzept mit dem Ziel, die Pensionen vor der Inflation zu schützen, war nicht richtig aufgebaut, denn es berücksichtigte nicht die Geldabwertung, was logisch gewesen wäre, sondern ging von der Höhe der Gehälter der aktiven Angestellten aus. Allem Anschein nach, war es dasselbe, aber es bestand doch ein Unterschied, denn wenn man Pensionen mit den aktiven Gehälter verknüpft, werden die Pensionäre zu einem Faktor der Produktivitätssteigerung, an der sie jedoch nicht beteiligt waren, sondern die man ja der aktiven Bevölkerung verdankt. Das aber ist unzulässig.

Die Aufhebung dieser Klauseln war daher nur recht und billig, denn von diesem Zeitpunkt an trat der Mechanismus der automatischen Anpassung für alle Pensionen in Chile in Kraft. Für einige, es waren an die 120,000, die diesen Vorteil genossen hatten, endete damit der Automatismus. Aber es kam in der Tat zu einer echten, gut konzipierten Aktualisierung der Pensionen für alle, wodurch auch die restlichen 860,000 Pensionäre des Landes eingebunden wurden. Man darf nicht übersehen, dass bis zum Jahre 1979 die Pensionen in Chile nur aufgrund sporadisch vorhandener Gesetze angepasst wurden. Ab dann trat diese

automatische Anpassung in Kraft, die jedesmal zur Anwendung gelangt, wenn eine Gesamtinflationsrate von 15% erreicht wird.

Abgesehen davon, dass damit elementare Kriterien der Gleichheit erfüllt wurden, stellten diese drastischen Bestimmungen einen Weg dar, sich dem enormen Defizit der Pensionskassen zu stellen, deren Lage unhaltbar geworden war. Wie die Dinge damals lagen, gab es nur zwei Möglichkeiten: entweder eine Erhöhung der Zuschüsse aus Steuergeldern oder eine spürbare Anhebung der Pensionsversicherungsbeiträge, die schliesslich auf über 50% des steuerpflichtigen Einkommens angestiegen waren.

Der Finanzminister blieb hart, und die Regierung beschloss, weder das eine noch das andere zuzulassen. In der Staatskasse befand sich nicht ein einziger Peso für ausserordentliche Zuschüsse und die Alternative, die Soziallasten weiter zu erhöhen, war im Hinblick auf die möglichen Auswirkungen dieser Massnahme auf die Arbeitslosigkeit schlicht unmöglich.

Das System litt bereits an einer chronischen finanziellen Ausblutung, die für sein Funktionieren erforderlichen staatlichen Zuschüsse betragen 1979 nicht weniger als 25% der gesamten staatlichen Einnahmen. Das System konnte sich nicht mehr selbst erhalten.

Die stufenweise Zurücknahme der Voraussetzungen für die Pensionierung führten zum ständigen Rückgang der Einnahmen des Systems und die Beiträge wurden immer wieder erhöht, bis sie 1974 ihren Höchststand erreichten, als sie 57% der Entlohnung betragen.

War schon die Finanzlage der chilenischen Pensionsversicherung nicht gerade ermutigend, so waren die Zukunftsaussichten noch viel düsterer. Damalige Studien zeigten, dass dem herrschenden Chaos raschest Einhalt geboten werden musste, da sonst das Defizit im Jahr 2000 eine Höhe von ungefähr 4000 Millionen Dollar erreichen könnte, eine Summe, die absolut nicht mehr finanzierbar war.

Es ist richtig, dass in sehr vielen Fällen Faktoren wie Fahrlässigkeit, Gleichgültigkeit, Entscheidungslosigkeit und Verschwendung relevant waren, aber noch viel relevanter für den Konkurs des Systems waren einige

Regierungsbeschlüsse, die die Pensionskassen zwangen, die Last des Dienstbetriebs und der Leistungen, deren Kosten astronomische Höhen erreicht hatten, zu tragen. Diese auf die Pensionskassen abzuschieben, war einfach ein Anschlag auf deren Vermögen: Darlehen ohne Anpassung, kostenloser Fruchtgenuss von Gütern, die ihnen gehörten, zurechtgezimmerte Abmachungen für privilegierte Minderheiten, sichere Arbeitsplätze für den politischen Klüngel.

Krönung des Ganzen war dann allerdings die Massnahme der sozialistischen Regierung, mit der die Anpassung der mit den Pensionskassen abgeschlossenen Hypothekarkredite aufgehoben wurde. Sie war damit nicht nur ein Musterbeispiel der politischen Verantwortungslosigkeit und der populistischen Demagogie, sondern führte auch zu einer Diskriminierung der Ärmsten, da diese keine eigene Wohnung besaßen. Aufgrund der Höhe, die die Inflation in dieser Zeit erreichte, war dies Massnahme gewissermassen das Tüpfelchen auf dem i, wodurch der Zusammenbruch des Vermögens des Pensionssystems nur noch beschleunigt wurde.

Ein anderes grosses Loch in die Vorsorge schlug jene Praxis, die alle Regierungen anwendeten, nämlich vorübergehend die verfügbaren Mittel der Pensionskassen zur Abdeckung der allgemeinen Kosten der öffentlichen Hand für die Verwaltung des Landes einzusetzen. Da dies natürlich in Zeiten hoher Inflation geschah, waren diese eher unfreiwilligen langfristigen Darlehen ein glänzendes Geschäft für die Regierungen, aber für die Kassen selbstverständlich der Ruin.

Einige Leute waren der Ansicht, dass die Verordnung, mit der das Pensionsalter vereinheitlicht wurde, alle möglichen Ziele und Lösungen einer Pensionsreform umfasste. Der Erlass enthielt im Kern die Reformbestrebungen früherer Regierungen, deswegen durfte die Pensionsreform über diesen Punkt nicht hinausgehen.

Wir waren jedoch der Ansicht, dass sich diese Lösung nicht halten kann, wenn die Struktur des Umlagesystems davon nicht berührt wird. Wenn die gleichen Kräfte, die in der Vergangenheit Druck auf das System ausgeübt hatten, um dessen Natur in ihrem Sinne zu verändern, noch vorhanden

waren, warum sollte es ihnen dann in der Zukunft nicht wieder gelingen, diese nicht sehr stabile Gerechtigkeit des Systems zu Fall bringen? Könnte eine künftige Regierung diese Vorschriften unter dem Druck der Interessenvertretungen, die unweigerlich im Umfeld eines Systems entstehen, in denen die Gewinne in keinem Verhältnis zu den Beiträgen stehen, aufrecht halten?

Aber wir hatten uns für die Modernisierung Chiles so ehrgeizige Ziele gesteckt, dass wir uns niemals mit einer solchen provisorischen Lösung zufrieden gegeben hätten. Wir mussten sehr weit darüber hinausgehen.

## IV

### DIE GRUNDLAGEN

Das Scheitern des alten Vorsorgesystems hatte tiefere Gründe als nur die Gier der Politiker, die zu Verzerrungen geführt hatte. Auch die Demagogie, die sich darin breit machte und die Irrationalität seiner Struktur spielten eine Rolle. Deswegen musste das neue System auf vollkommen neue Grundlagen gestellt werden.

Das alte System konnte weder repariert noch korrigiert werden, es war rettungslos verloren, da es mit der „Ersünde“ belastet war, gegen die Gesetze der menschlichen Natur verstossen zu haben, weil es den Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen negiert hatte.

Ein erste Annäherung an das Thema kann daher nur vom gesunden Menschenverstand ausgehen, bevor irgendwelche technischen Erwägungen ins Spiel gebracht werden. In dieser ersten Phase ist es zweckmässiger, auf die Urteilskraft einer Mutter zu vertrauen als einem Berater der Vereinten Nationen in Sachen Sozialversicherung. Es ist besser auf die Geschichte zu hören, als den verworrenen Abhandlungen der Theoretiker zu lauschen.

Die Sozialversicherung ist eine Antwort auf die Bedürftigkeit, die im wesentlichen mit dem Verlust der Arbeitsfähigkeit aus Alters- oder Krankheitsgründen einhergeht, mit der Schutzlosigkeit der Familie, wenn der Erhalter arbeitsunfähig wird oder stirbt.

Darin liegt ihr Ursprung. Der gesunde Menschenverstand zeigt uns, dass dieses Risiko absolut keine Ausnahme darstellt. Im Gegenteil, zumindest was das Alter betrifft, handelt es sich um ein vorhersehbares Ereignis. Und wenn das so ist, ist es unklug, nicht rechtzeitig Vorsorge zu treffen.

Die Menschen haben immer eine entsprechende Vorsorge getroffen, lange bevor eine vom Staat organisierte Sozialversicherung überhaupt

existierte, ja schon lange bevor es überhaupt einen Staat gab. Ein Naturgesetz des Überlebenstriebes und der Verantwortung bringt die Menschen, und sogar einige Tiergattungen, dazu, in fetten Zeiten zu sparen, um die mageren Zeiten überdauern zu können. Diese Weisheit, die nichts mit Lehrbüchern zu tun hat, war in früheren Zeiten der Grund dafür, dass die Kinder in der Familie von klein an dazu angehalten wurden, zu sparen. So wurden sie darauf vorbereitet, gegebenenfalls unerwartete hohe Ausgaben oder dramatische Notfälle bewältigen zu können. Dahinter steht immer die gleiche Idee: Um mit bestimmten schwierigen Situationen fertig werden zu können, muss man darauf vorbereitet sein und die Vorbereitung basiert grundlegend auf der persönlichen Verantwortung. Schon in der Zeit, bevor die Wirtschaft auf dem Tauschwert des Geldes basierte, ist der erste Ansatz einer Sozialversicherung nicht unter den Initiativen des Staates zu finden, sondern in der Natur der Familie.

Die Familie stellte tatsächlich ein erstes grosses Vorsorgesystem dar. Wenn die Arbeitsfähigkeit des Familienoberhauptes mit den Jahren nachliess, sprangen die Kinder ein und ermöglichten der älteren Generation ein sorgenfreies Leben.

Die Notwendigkeit, dass der Staat die Verantwortung auf dieser Ebene übernehmen musste, entstand parallel zur Schwächung der Familienstruktur. Als die Familien kleiner wurden, übernahm der Staat so recht und schlecht den frei gewordenen Bereich. Vielleicht gab es wirklich keine andere Möglichkeit. Vielleicht war diese Lösung auch nicht ganz so schlecht, sofern der Staat imstande war, die Vorsorge nach den traditionellen Prinzipien zu organisieren, die in diesem Bereich grösstes Gewicht hatten.

Das Problem entstand, als man von diesen Prinzipien abwich. Vom Blickwinkel der Macht aus, erscheint es oft verführerisch und attraktiv, Wohlstand per Dekret zu verordnen, einzelne Gruppen zu begünstigen oder für die Masse erreichbare Vorteile zu schaffen, die anscheinend keine Kosten verursachen. Allerdings war dies reiner Selbstbetrug, der der alten Form der Vorsorge den verhängnisvollen Todesstoss versetzte.

## 1. Würde und Alter

Als das Modernisierungsprojekt für die Sozialversicherung in Chile in Angriff genommen wurde, war die erste Entscheidung, den Wirkungsbereich der durchzuführenden Reform einzugrenzen. Das primäre Ziel musste unbestritten die Schaffung eines Systems sein, das akzeptable Pensionen ermöglichte. Gerade in diesem Punkt war das alte System fatal gescheitert.

Sozialversicherungen bestehen aus einer Reihe von Organisationszweigen und sonstigen Einrichtungen, deren Ziel es ist, auf die verschiedensten Arten der Bedürftigkeit eine Antwort geben zu können (Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Alter oder Invalidität u.a.). Oder aber auch das Wohlergehen der Familien im Auge zu haben, wie im Fall der Familienbeihilfen, der Witwen- und Waisenpensionen. In einigen Ländern gehört auch der Bereich der Gesundheit zum Sozialversicherungssystem, das ist in Chile nicht der Fall.

Eine wirklich harte Nuss, die es im Rahmen der chilenischen Sozialversicherung zu knacken galt, war das Pensionssystem, da mehr als die Hälfte des Aufwands der gesamten Sozialversicherung darauf entfiel. Es war ein System, das von falschen Voraussetzungen ausging, was zu einem exponentiellen Ansteigen des Defizits führte. Die restliche Sozialversicherung, sofern es sich dabei um Beihilfen und Zuschüsse handelte, konnte durch eine effizientere Gebarung, sorgfältigere Prüfung der Umstände und neue Richtlinien für die Verwaltung wesentlich verbessert werden.

Das neue Pensionssystem musste sich daher sehr davor hüten, falsche Erwartungen zu wecken, wie es das alte System getan hatte. Keine leichtsinnigen Versprechungen, keine Luftschlösser. Das von uns konzipierte System entspricht dieser Vorsicht. Auch wenn wir uns zu Beginn die Frage stellten, ob es überhaupt eine Vorsorge sein sollte und ob eine institutionelle Struktur in diesem Bereich sinnvoll wäre, ergab sich die Antwort von selbst. Im Idealzustand sollte jeder einzelne für sich selbst Vorsorge treffen. Aber da die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass die

einen es nicht tun wollen und die anderen nicht die Mittel dafür haben, ist es besser, dass der Staat eine Mindestbeitragspflicht festlegt, da er sonst für diese Personen aufkommen müsste, wenn sie nicht mehr arbeitsfähig sind. Wir sahen daher vor, dass die Arbeitnehmer verpflichtet sind, Monat für Monat Mindestrücklagen zu dotieren und legten ausserdem Nachdruck auf zusätzliche Rücklagen auf freiwilliger Basis, um die Leistungen, die das System erbringen könnte, zu verbessern. Das heisst, dass damit die Höhe der zukünftigen Pension angehoben werden kann oder dass man auch vor Erreichen des vorgesehenen Pensionsalters mit einer anständigen Pension rechnen kann.

Dieser Aspekt war wichtig, denn damit war das System im Kern definiert. Wenn wir uns für ein System entschieden, das auf dem Prinzip der Thesaurierung funktionierte und keine leeren Versprechungen machte, schon gar nicht ein paradiesisches Leben im Alter vorgaukelte, vermieden wir damit die Belastung des Systems mit zu grossen Risiken. Wenn ich jemandem zusichere, ihm als Gegenleistung für einen bestimmten monatlichen Beitrag eine Pension in der Höhe  $x$  zu garantieren, sobald er das fünfundsechzigste Jahr vollendet hat, gehe ich ein beachtliches Risiko ein. Die langen Fristen von 35, 40, 45 Jahren, mit denen die Pensionsversicherungen arbeiten, machen sie leicht verwundbar. Natürlich könnte man dieses Risiko immer durch ein enormes Betriebskapital abdecken, wie es die Versicherungsgesellschaften mitunter ja haben.

Das war eine Möglichkeit: Von den Unternehmen, die die Pensionsfonds verwalten würden, den Einsatz eines enormen Kapitals zu verlangen. Aber genauer betrachtet, schien es uns keine befriedigende Lösung. In erster Linie, weil wir dem System die grösstmögliche Wettbewerbsfähigkeit sichern wollten, indem wir mit mehreren Unternehmen arbeiteten. So lag es auf der Hand, dass nicht viele Unternehmen diese Voraussetzungen erfüllen könnten, wenn wir zu hohe Ansprüche bezüglich der Höhe ihres Kapitals stellten. Zweitens dachten wir, dass der andere Weg transparenter sei.

Es war in der Tat besser, die Höhe der Beiträge festzusetzen, als im voraus die Höhe der sich daraus ergebenden Pension zu definieren. Wenn

alles halbwegs gut lief, ergab sich folgende Rechnung: Eine monatliche Rücklage in der Höhe von 10% des Einkommens, könnte am Ende des Erwerbslebens eine Pension ergeben, die 70% des Einkommens ausmachte. Man schätzt, dass eine Pension in dieser Höhe dem Arbeitnehmer erlaubt, seinen vorherigen Lebensstandard zu halten, da ein Pensionär weniger Ausgaben hat als der Erwerbstätige (Arbeitskleidung, Transportkosten, schulpflichtige Kinder etc.), sofern es ein gut funktionierendes Krankenversicherungssystem gibt.

Sobald wir uns darüber klar waren, dass es eine Pflichtversicherung für die Pensionen geben sollte, setzten wir fest, dass die Grundlage dafür die individuelle Kapitalbildung sein würde und die Verwaltung der Mittel von Privatunternehmen im Rahmen der ihnen vom Staat verliehenen Befugnisse und unter Einhaltung der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften wahrgenommen werden sollte. Eines stand jedoch fest, Freiheit sollte das oberste Gebot in allen Grundlagen des neuen Systems sein.

Die Freiheit ist ein Feuer, das härtet und sowohl das Individuum als auch das Kollektiv widerstandsfähig macht. Das alte System hatte nichts dergleichen zu bieten. Alle seine Einrichtungen, Systeme und Mechanismen entsprachen dem Schema eines Monopols, das zu einer schrecklichen Verarmung führte. Niemand hatte auch nur das geringste Recht zu wählen, an wen er seine Beiträge leisten wollte. Niemand konnte auch nur im Traum daran denken, eine Pensionsversicherungsanstalt zu gründen. Die Konkurrenz wurde systematisch verhindert. Die chilenische Pensionsversicherung war ein geschlossenes, bürokratisches und undurchschaubares System. Eine autarke Bürokratie, die sich selbst versorgte, in der jede Betriebsvariable wichtiger war, als die Qualität der Dienstleistungen für das Publikum. Dieser Faktor war im wahrsten Sinn des Wortes irrelevant.

Als wir beschlossen, die Freiheit zur Basis des neuen Pensionssystems zu machen, bedeutete das für die Vorsorge in Chile eine Wende um 180°. Die Maxime des neuen Systems würde die freie Wahl sein und nicht der Zwang. Es käme zum Wettbewerb und damit zur endgültigen Liquidierung

der unwirksamen staatlichen Monopole des früheren Systems. Nicht die von irgendwelchen bürokratischen Umverteilungsideen beherrschten Planer würden bestimmen, in welche Richtung sich das System zu entwickeln hätte, die Entscheidung der chilenischen Arbeitnehmer wäre massgebend.

## **2. Individuelle Verantwortung**

Der erste Schritt bestand nun darin, ein System der individuellen Kapitalbildung einzurichten, das darin bestand, dass die Beiträge jedes Arbeitnehmers auf ein persönliches Einzelkonto kämen und dort diese Gelder während seines Erwerbslebens akkumuliert würden. Bei Eintritt in den Ruhestand, würde der Arbeitnehmer auf seinem Konto das angehäuften Kapital zur Verfügung haben, mit dem er für sich und seine Familie eine Pension auf Lebenszeit „kaufen“ könnte.

Das Umlagensystem brüstete sich damit, solidarisch zu sein und obwohl es das überhaupt nicht war, wurde der Begriff der individuellen Kapitalisierung sofort mit Egoismus und mit den Werten des materialistischen Individualismus assoziiert, zu dem uns angeblich die Marktwirtschaft führte.

Gegen diese Gerüchte mussten wir kämpfen, besteht doch in Chile bis zum heutigen Tag Misstrauen gegenüber dem privaten Interesse. Die Saat der Staatsallmacht ist aufgegangen. Diese Ablehnung führt zum Beispiel dazu, dass ein geschäftlicher Erfolg fast immer als eine mehr oder weniger betrügerische Verschwörung gegen die Interessen des Kollektivs empfunden wird. Es ist in der Tat so, dass der Erfolg eines Unternehmers fast niemals als Belohnung angesehen wird, die die Gemeinschaft demjenigen zukommen lässt, der auf dem Markt ein Produkt oder eine Dienstleistung zu günstigeren Bedingungen anbietet als die Konkurrenz. Die Ablehnung der Idee der individuellen Kapitalbildung hatte ihren Ursprung ebenfalls in einigen Unklarheiten bezüglich der Natur des Pensionssystems. Vor allem wurden zwei vollkommen unterschiedliche

soziale Funktionen verwechselt: Vorsorge und Umverteilung. Denn irgendwann einmal wurden der Vorsorge Ziele der Umverteilung zugeschrieben. Sicherlich überwogen zumindest am Beginn, als das System seiner Natur beraubt wurde, die guten Absichten. Natürlich unterstützt man eine Umverteilung des Reichtums und des Einkommens, damit die Ärmsten ein bisschen mehr erhalten und die Reichen ein bisschen weniger, als ihnen sonst zustünde.

Dabei wurde aber ausser acht gelassen, dass dieses System in der Praxis zu einer viel zu niedrigen Schätzung des beitragspflichtigen Einkommens aller Arbeitnehmer des Landes führen würde. Da es gleichgültig war, ob man in der langen Zeit, die nicht für die Berechnung der Pension herangezogen wird, geringere oder höhere Beiträge einzahlte, war es logisch, dass alle lieber weniger einzahlten. An der Spitze dieser Idee stand der in diesem Sinn völlig unantastbare Arbeitgeber, der Staat selbst.

Dieser Umverteilungseifer barg noch eine weitere Falle. Die der Vetternwirtschaft und der Protektionskinder. Wenn ein System für die Umverteilung offen steht, dann ist damit auch die Tür dafür geöffnet, dass die Umverteilung nicht an die Ärmsten geht, sondern in Richtung der Gruppen, die den grössten Druck ausüben. Und genau das trat ein. Die grossen Leidtragenden des Umlageverfahrens waren die Ärmsten. Für die Umverteilung des Einkommens gibt es wirtschaftspolitische Instrumente, die viel wirksamer sind, wobei das wichtigste der staatliche Aufwand für Soziales ist.

Wenn das Pensionssystem für einige ein Weg zur Umverteilung sein soll, warum sollte man es dann nicht auch zu einem Mittel für die Regionalisierung des Landes machen, auch das wäre ein interessantes soziales Ziel. Es wäre dann vielleicht einfacher, sich in Punta Arenas pensionieren zu lassen als in Santiago, die Beiträge wären in Tocopilla niedriger als in Valparaiso. Die Möglichkeiten können absurd erscheinen und tatsächlich sind sie das auch, aber letzten Endes führen sie zu den gleichen Verzerrungen, die in jedem System entstehen, wenn es sich von den Funktionen entfernt, die ihm von Natur aus zustehen.

Das System der individuellen Kapitalbildung ist das einzige, in dem die Gewinne, die das System bringt, mit den Opfern, die der Arbeitnehmer während seines Erwerbslebens bringt, zusammenhängen. Wer länger arbeitet, erhält eine bessere Pension. Hier soll darauf hingewiesen werden, dass der Arbeiter sein Erwerbsleben beginnt, sobald er die Pflichtschule abgeschlossen hat. Diese fünf oder mehr Jahre, in denen er bereits arbeitet, während der Absolvent einer höheren Schule oder einer Universität in Ausbildung steht bzw. studiert, stellen jetzt für ihn einen Vorteil dar, was die Höhe seiner Pension betrifft. Auch wer freiwillige Rücklagen leistet, erhält eine höhere Pension. Wer ein Institut gewählt hat, das höhere Erträge erzielt, erhält gleichfalls eine höhere Pension. Längeres Erwerbsleben, grössere Rücklagen, höhere Auszahlungsbeträge. Dieses System ist wirklich das einzige, das der Verantwortung des einzelnen einen Anreiz bietet, ohne die es weder eine soziale Organisation noch ein langfristig lebensfähiges Wirtschaftssystem gibt.

Die direkte Belastung der Arbeit wird abgeschafft, da die Kosten für die Finanzierung der übrigen Leistungen der Sozialversicherung auf den Staat überwältzt werden; daher wurde als Mindestbeitrag zur Pensionsversicherung 10% des Einkommens festgelegt; diese Beiträge sind bis zu einem bestimmten Höchstbetrag von der Steuerbemessungsgrundlage abziehbar. Das System wurde so ausgelegt, dass zwischen dem Arbeitnehmer und seinem Pensionskonto eine feste Bindung in Form einer Verpflichtung besteht. Das ist die Erklärung für zwei weitere Entscheidungen: die Einführung des Pensionssparbuchs und die Abschaffung des sogenannten „Arbeitgeberbeitrages“.

Das System wäre ohne dieses Sparbuch genauso effizient, aber um das Gefühl des Arbeitnehmers zu stärken, dass diese Rücklagen sein Eigentum sind, war es zweckmässig, dass verwaltende Unternehmen jedem Arbeitnehmer ein Pensionssparbuch ausfolgten, in dem die Einzahlungen und das jeweilige Guthaben eingetragen werden. So hat er einen greifbaren Nachweis über das für sein Alter angesammelte Kapital in der Hand. Andererseits wollten wir der semantischen Illusion, die zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag unterschied, ein Ende

machen. Was jeder Wirtschaftsstudent im ersten Semester bereits weiss, ist, dass den Arbeitgeber nur der Gesamtaufwand für die Arbeitskraft interessiert und nicht dessen Aufteilung in verschiedene Kategorien. Aufgrund des Gesetzes wird das Bruttoeinkommen des Arbeitnehmers um den Betrag des Arbeitgeberbeitrages erhöht und von diesem neuen Betrag wird die zehnpromtente Pensionsrücklage berechnet. So kann jeder Versicherte klar feststellen, dass der Pensionsbeitrag von seinem Einkommen abgezogen wird, und er kann sich daher selbst darum kümmern und eine sichere Vermehrung dieses Betrags verlangen.

Um auch jene zufriedenzustellen, die brennend an einem vorzeitigen Ruhestand interessiert waren, bot unser System die Möglichkeit dafür, allerdings erfolgte die Finanzierung ausschliesslich mit den von dem Betreffenden angehäuften Rücklagen.

Im Unterschied zum Umlagesystem, wo unter dem Druck der Politiker, die Frühpensionen auf Kosten der übrigen Arbeitnehmer finanziert wurden, bietet die Reform die Möglichkeit, zusätzliche Einlagen auf das Pensionskonto zu tätigen, die bis zu einer Höhe von 20% des Entgelts von der Steuerbemessungsgrundlage in Abzug gebracht werden können. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass die Arbeitnehmer frühzeitig in den Ruhestand treten können, wenn die auf dem Pensionskonto angesammelte Summe ausreicht, eine monatliche Pension in der Höhe von 70% der jeweiligen Bemessungsgrundlage zu sichern. Dieser Prozentsatz wurde später auf 50% herabgesetzt, die sich daraus ergebende Pension musste aber mindestens 110% der gesetzlichen Mindestpension entsprechen.

Das Solidaritätsprinzip des neuen Pensionssystems äussert sich vor allem in der Tatsache, dass der Staat eine Mindestpension für den Fall des Erreichens der Altersgrenze, Invalidität bzw. Tod des Arbeitnehmers garantiert. Dieser Vorteil kommt allen jenen Arbeitnehmern zugute, die zum Zeitpunkt des Eintretens in den Ruhestand und sofern sie mindestens 20 Jahre gearbeitet haben, auf ihrem Pensionskonto Rücklagen in so geringer Höhe angesammelt haben, dass ihre Pension die festgelegte Untergrenze nicht erreichen würde. Der Staat muss dann den entsprechenden Betrag zuschiessen. Zu so geringen Rücklagen kann

es durch lange Arbeitslosigkeit, sehr geringes Einkommen oder auch durch den Umstand kommen, dass man eine Institution gewählt hat, die nur geringe Erträge brachte. Ausserdem wurde eine Fürsorgerente für bedürftige Senioren geschaffen, die nicht von der Zahl der Arbeitsjahre abhängig ist.

### **3. Private Verwaltung**

Schon die Idee der individuellen Kapitalbildung schien im Vergleich zu den herrschenden Standards eine eher unorthodoxe Lösung. Aber die Idee, private Unternehmen mit der Abwicklung zu betrauen, erregte grösstes Ärgernis. Wem war nur dieses Pensionssystem eingefallen, in dem die Rücklagen der Arbeitnehmer einfach gewissen Gruppen in der Wirtschaft zum Frass vorgeworfen wurden, die nichts anderes im Sinn hatten, als dieses Geld einzustreifen und für ihre Geschäfte zu verwenden!

Abgesehen von diesen grotesken Darstellungen, die aber genau das ausdrückten, was viele Leute empfanden (einige, die sich das Gedankengut der Staatsallmacht zu eigen gemacht haben, denken wahrscheinlich noch immer so), schien die Verwaltung der Pensionsbeiträge durch private Unternehmen die einzige vernünftige Lösung zu sein, sofern es uns gelang, einen Weg zu finden, das Vermögen der mit der Verwaltung der Pensionsfonds betrauten Unternehmen vom Kapital der Beitragszahler strikt zu trennen. Mehrmals wurde der Vorschlag gemacht, Genossenschaften mit der Verwaltung der Pensionsgelder zu beauftragen oder die Schaffung neuer juristischer Personen durch die Beitragszahler selbst zu gestatten.

Schliesslich aber verwarfen wir diese Mischformen. Unserer Meinung nach erforderte ein modernes Vorsorgesystem vor allem flexible, wettbewerbsfähige und effiziente Unternehmen, die einen Eigentümer hatten und an Innovationen und Rentabilität interessiert waren. Deren Manager und Geschäftsführer nicht nach ihrer Fähigkeit beurteilt werden,

mit unbeständigen Parlamenten oder vom Zufall abhängigen Mehrheiten umgehen zu können, sondern nach ihren beruflichen Qualifikationen und der genauen Erfüllung der vorgegebenen Ziele und Zwecke. So entstanden die Pensionsfondsverwaltungsunternehmen (PFVs).

Eine Marktwirtschaft unterscheidet zwischen der Zielsetzung - die Existenz eines sozialen Netzes - und den Mitteln, dieses auf die effizienteste Weise bereitzustellen. Der entscheidende Beitrag für die Modernisierung Chiles im sozialen Bereich war, diese Aufgabe dem privaten Sektor zu überlassen. Dahinter steht kein ideologischer Grund, sondern die Überlegung, dass die dort vorhandenen Leistungsanreize grössere Effizienz bewirken, sofern ausreichende Konkurrenz vorhanden ist. Der Staat muss für die Finanzierung des sozialen Netzes sorgen, das die Gesellschaft als gerecht empfindet, und die Wettbewerbsbedingungen schaffen. Es handelt sich letzten Endes darum, aus den spärlichen Mitteln, über die das Land verfügt, den grössten Nutzen zu ziehen, und das erfordert, dass diese komplexen Aufgaben der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen von den fähigsten Privatunternehmen wahrgenommen werden. Denn dort finden sich die richtigen Anreize dafür. Die Pensionsreform hat diesen neuen Weg aufgezeigt.

Der Hauptbeweggrund, die Verwaltung privaten Unternehmen zu überlassen, war die Maximierung der Höhe der Pensionen, die in einem System der individuellen Kapitalbildung erreicht werden konnte. Ein entscheidender Faktor dafür ist der Aufwand für die Verwaltung des Systems. Da diese Arbeit mit der Verarbeitung grosser Informationsmengen zusammenhing (Verarbeitung der Einzelkonten), musste der schwindelerregende technologische Fortschritt auf diesem Gebiet unbedingt berücksichtigt werden. Und das gelingt dem privaten Unternehmen immer weitaus besser als dem Staatsapparat.

Man dachte, dass Privatunternehmen gut für die Erzeugung von Eisschränken oder Schuhen geeignet waren, aber nicht für die Bereitstellung von Dienstleistungen sozialen Inhalts wie Erziehung Gesundheit, Pensionen etc. Ich konnte diese Einstellung nie verstehen. Mir persönlich schien immer die umgekehrte Lösung besser: Der Staat

sollte sich um die Stahlerzeugung kümmern, aber nicht um die Erziehung. Die staatlichen Monopole richten im Bereich der Dienstleistungen viel grösseren Schaden an als im Bereich greifbarer Dinge. Zwischen einem Bügeleisen, das in der ehemaligen Sowjetunion hergestellt wurde, und einem aus den USA, bestand kaum ein Unterschied, ausser das letzteres deutlich billiger war. Der Riesenunterschied der beiden Systeme macht sich erst dann bemerkbar, wenn es um die Erziehung, die Erweiterung des geistigen Horizonts geht. Denn da zeigt sich, dass die Qualität der Ergebnisse absolut nicht verglichen werden kann. Die kühnsten Modernisierungen in der heutigen Welt betreffen weniger greifbare Güter als die Dienstleistungen. Der Fortschritt auf dieser Ebene kennt keine Grenzen. Die Verbesserung der Erziehung, die Qualität der Gesundheit, die Entwicklung der Bildung, die Ausweitung der Freizeitaktivitäten sind unendliche Aufgaben, ständige Herausforderungen. Über sie führt der Weg in die Zukunft. Wenn man daher den Staat auf dieser Ebene die Hauptrolle spielen lässt, bedeutet das, ihm das 21. Jahrhundert zu überlassen.

## V

### UNSERE IDEEN

Als wichtigstes Merkmal des Projekts gilt, dass der Arbeitnehmer mit den während seines Erwerbslebens getätigten Rücklagen selbst für seine Pension vorsorgt.

Wie bereits gesagt, sollte jeder Arbeitnehmer monatlich 10% seines Entgelts einzahlen, um seinen persönlichen Pensionsfonds zu vermehren. Die entsprechend verzinsten Summe dieser Beiträge wird regelmässig in seinem persönlichen Pensionssparbuch eingetragen, sodass der Arbeitnehmer jederzeit genau weiss, wie gross sein gesamtes Guthaben ist.

Wer eine höhere Pension anstrebt oder vorzeitig in den Ruhestand treten will, hat natürlich diese Möglichkeit, muss aber dafür ein grösseres Opfer bringen. So sind freiwillige Beitragsleistungen möglich, die eine Höhe von bis zu 20% des Entgelts ausmachen können und die von der Steuerbemessungsgrundlage in Abzug gebracht werden. Durch diesen Mechanismus wird der unverzichtbare Zusammenhang zwischen Beiträgen und Auszahlungen erreicht. Das ist ein entscheidender Aspekt, um den krausen Ideen der Demagogie Einhalt zu gebieten und sicherzugehen, dass der Mensch als Individuum und als Teil eines Kollektivs verantwortungsvoll handelt.

Die Kapitalisierung der Pensionsrücklagen erfolgt bei privaten Institutionen, den sogenannten Pensionsfondsverwaltungen (PFVs), die ausschliesslich zu diesem Zweck gegründet werden und die ihre Tätigkeit zugunsten ihrer Mitglieder erst sechs Monate nach Verabschiedung des Gesetzes aufnehmen dürfen. Damit wollten wir jenen genügend Zeit einräumen, die sich dieser Aufgabe wohl gewachsen sehen, aber deren Vorbereitungen im Vergleich zu anderen noch nicht so weit gediehen waren, wodurch ihnen ein Nachteil erwachsen wäre.

Der Bereich stand allen offen. Die Errichtung von PFVs wurde unbeschadet der Erfüllung allgemeiner Normen, die ihre Seriosität noch zusätzlich gewährleisten, genehmigt. Damit war die Voraussetzung für eine echte Konkurrenz gegeben, die den Beitragszahlern Vorteile brachte. Von ihnen würde es abhängen, welche der PFVs am effizientesten arbeiteten und grössere Sicherheit boten, da sie ohne jede Einschränkung wählen können, welcher PFV sie ihre Rücklagen zwecks Kapitalbildung anvertrauen. Durch die Konkurrenz wird die Effizienz, Stabilität und Sicherheit des neuen Systems verstärkt und gleichzeitig garantiert, dass es nicht zur Entwicklung rechtswidriger Machtpositionen kommt. Für alle PFVs gelten die gleichen strengen und objektiven Vorschriften.

## **1. Sicherheit**

Es war von Anfang an klar, dass eines der Merkmale eines Pensions-systems maximale Sicherheit sein muss. In diesem Sinne bietet das neue System nicht nur die logischen Garantien, die eine uneingeschränkte freie Wahl der PFV mit sich bringt, sondern es wird im Unterschied zum alten System zahllosen zusätzlichen Normen unterliegen, die eine entsprechende Sicherheit gewährleisten sollen.

Die gesetzlich geregelte Investition der Pensionsrücklagen sollte nur in einer beschränkten Anzahl von Wertpapieren erlaubt sein, die auf transparenten Märkten gehandelt werden. Ausserdem sind strenge Richtlinien der Streuung bezüglich Wertpapierart und Emittent einzuhalten.

Das Vermögen und die Rechtspersönlichkeit der PFVs wird vom Pensionsfonds, den sie verwalten, vollkommen unabhängig sein. Der Fonds bleibt ausschliessliches Eigentum der Einzahler proportional zu den geleisteten Beiträgen. In keinem Fall dürfen die PFVs die Mittel der Beitragszahler zur Deckung ihrer Kosten einsetzen; ihre einzige ständige Einnahmequelle für diese Zwecke ist eine Provision, die ihnen für die erbrachten Dienstleistungen zusteht.

Was die Rentabilität dieser Einlagen angeht, wird ein System der doppelten Verantwortung entwickelt, die von den PFVs und dem Staat mit dem Ziel einer doppelten Sicherheit übernommen wird. Die PFV muss mit ihren eigenen Mitteln einen Mindestertrag im Zusammenhang mit dem Durchschnittswert des Systems gewährleisten; dieser Durchschnittswert wird vom Wirtschaftsgeschehen abhängen.

Sollte die PFV nicht fähig sein, diesen Mindestertrag aus ihren eigenen Mitteln zu zahlen, müsste sie sich auflösen und die Mitglieder könnten ihre Einlagen einer PFV ihrer Wahl übertragen, wobei der Staat einspringen müsste, um den auf den Mindestertrag fehlenden Betrag zu zahlen. Dank dieses Mechanismus ist die Möglichkeit, dass eine PFV Konkurs anmelden muss, völlig ausgeschlossen.

Schliesslich möchte ich noch betonen, dass zur Unterstützung der staatlichen Arbeit bei der Ausrichtung des Privatsektors auf das Gemeinwohl, eine Aufsichtsbehörde für die PFVs geschaffen wird. Die ausschliessliche und einzige Aufgabe dieser Behörde wird es sein, die ordnungsgemässe und genaue Einhaltung der Vorschriften und Verfahren zu kontrollieren, die für die Handhabung und Verwaltung der Pensionseinlagen gesetzlich festgelegt sind. Damit würde sich auch für das System insgesamt die Sicherheit erhöhen. Kurz gesagt, die Reform wird revolutionär sein, bei ihrer Umsetzung muss man jedoch Umsicht walten lassen.

## **2. Versicherung und Pensionen**

Im vorgeschlagenen Schema ist zusätzlich eine Pflichtversicherung für Invaliditäts-, Witwen- und Waisenpensionen vorgesehen, um die Risiken des Erwerbslebens abzudecken. Der Arbeitnehmer muss diese Versicherung bei derjenigen PFV einzahlen, bei der sich seine Rücklagen befinden. Damit erwirbt er Anspruch auf eine Pension für sich und seine Hinterbliebenen, für den Fall der Invalidität bzw. seines Todes.

Um aus den Rücklagen eine Alterspension zu machen, gibt es zwei

Möglichkeiten, zwischen denen jeder Beitragszahler völlig frei wählen kann.

Die erste Möglichkeit besteht darin, bei einer Versicherungsgesellschaft eine monatliche Pension auf Lebenszeit zu kaufen, die ausserdem für den Fall des Todes des Pensionsberechtigten auch für dessen Hinterbliebene gilt. Diese Rente auf Lebenszeit, die die Merkmale einer Versicherung aufweist, wird vom Staat garantiert.

Die zweite Möglichkeit ist, zum vorgesehenen Zeitpunkt in den Ruhestand zu treten; die getätigten Rücklagen verbleiben bei der PFV, die dann eine monatliche Pension auszahlt. Diese monatlichen Auszahlungen dürfen eine gewisse Höhe nicht überschreiten, sodass gewährleistet ist, dass die eingezahlten Rücklagen ausreichen, um dem Anspruchsberechtigten bis zum Ende seines Lebens diese Pension auch auszahlen zu können. Sollte die Summe der Rücklagen den erforderlichen Mindestbetrag bei weitem überschreiten, können ausserordentliche Abhebungen vorgenommen werden.

Stirbt der Anspruchsberechtigte, und es gibt keine anspruchsberechtigten Hinterbliebenen, wird der auf dem Pensionskonto vorhandene Saldo dem Nachlass zugeschlagen und ist aus diesem Grund bis zu einer bestimmten Höhe steuerfrei. Auch wenn sich jemand zunächst für diese Variante entschieden hat, kann er jederzeit bei einer Versicherungsgesellschaft eine Pension auf Lebenszeit kaufen und so von einem auf das andere Auszahlungssystem umsteigen.

Das Vorhandensein dieser beiden Alternativen ist eine weitere Bestätigung, dass das gesamte neue System vom Geist der Freiheit inspiriert ist.

Es wurde auch bereits gesagt, dass eine Untergrenze für die Pensionen jener festgelegt werden muss, die während eines Grossteils ihres Lebens gearbeitet haben. Aus diesem Grund wurde eine Mindestalterspension geschaffen, auf die alle Beitragszahler und deren Hinterbliebene im entsprechenden Verhältnis Anspruch haben, sofern sie das gültige Pensionsalter erreicht haben, d.h. Frauen mit 60 Jahren, Männer mit 65 Jahren. Sie müssen aber während 20 Jahren Beiträge geleistet haben.

Die sich ergebende Pension darf nicht unter der erwähnten Mindesthöhe liegen. Sollten die getätigten Rücklagen nicht ausreichen, werden diese, sobald sie erschöpft sind, durch einen staatlichen Zuschuss ergänzt, ebenso wird es eine vom Staat garantierte Mindestpension bei Invalidität und für Witwen und Waisen geben. Auf diese Weise gehen die staatlichen Unterstützungen ganz klar und ausschliesslich an die wirklich Bedürftigen.

Wie bereits erwähnt, besteht auch die Möglichkeit des frühzeitigen Ruhestands, sofern auf dem jeweiligen Pensionskonto ausreichende Rücklagen vorhanden sind. Dieser Vorteil ist daher nur einem grösseren Opfer zu verdanken und nicht, wie beim Umlagesystem, von der willkürlichen Gewährung durch das Gesetz oder die Behörde, abhängig, wo im Pensionsfonds, der allen gehört, für einige eine gesetzlich untermauerte Frühpensionierung möglich ist.

Jeder selbständig Erwerbstätige kann sich ebenfalls dem neuen System anschliessen und für die Pension sowie für die Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung einzahlen. Das erfolgt allerdings auf rein freiwilliger Basis, sichert ihm aber dieselben Vorteile und Garantien hinsichtlich der Pension wie den unselbständig Erwerbstätigen. Gegen Einzahlung eines Zusatzbeitrags stehen ihm auch Leistungen auf dem Gebiet der Krankenversicherung zu.

### **3. Recht auf freie Wahl**

Die Pensionsreform sieht für jeden einzelnen die grösste Freiheit bei der Wahl der PFV vor. So können alle, die bei dem derzeitigen Pensionssystem versichert sind, dabei bleiben, mit allen in diesem System vorgesehenen Rechten und Vorteilen. Sie können aber auch freiwillig zum neuen Pensionssystem überwechseln.

Die Entscheidung kann innerhalb von fünf Jahren jederzeit getroffen werden. Diese Frist reicht aus, damit jeder Arbeitnehmer aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Informationen prüfen kann, ob es in

seinem Fall zweckmässig ist, zum neuen Pensionssystem zu wechseln. Wenn sich jemand für das neue Rücklagensystem entschliesst, erhält er von den derzeitigen Pensionsversicherungsanstalten eine Art Gutschein mit Geldeswert für die dort registrierten Beitragszeiten. Jeder, der in den letzten fünf Jahren mindestens zwölf Beitragsmonate erworben hat, erwirbt ein Anrecht darauf. Der Wert dieser Scheine wird vom Staat garantiert, sie sind nicht übertragbar und gelangen an dem Tag zur Auszahlung, an dem die Voraussetzung für die Pensionierung erfüllt ist.

Auf diese Weise kann auf gerechte Weise vom freien Wahlrecht Gebrauch gemacht werden, und es wird vermieden, dass die derzeitigen Beitragszahler aufgrund des Wechsels der im alten System erworbenen Rechte verlustig gehen und faktisch wieder bei Null anfangen müssen.

Die Reform weist einen weiteren völlig neuen Aspekt auf: Jeder Arbeitnehmer weiss genau, was ihn die zukünftige Pension kostet. Das erleichtert ihm die Entscheidung, ob er das System wechseln soll oder nicht. Ausserdem bietet ihm der Umstieg auf das neue System die Möglichkeit, über ein höheres Nettoentgelt zu verfügen.

Das alte Umlagesystem war chaotisch. Es gab die verschiedensten Beitragshöhen, weil der eingezahlte Betrag keine wirkliche Bedeutung hatte und der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerbeitrag nach Gutdünken und ohne jede Grundlage vorgeschrieben wurde. Es ist bekannt, dass es möglich ist, eine bestimmte Beitrags- und Entgelthöhe die den Arbeitnehmer betrifft mit den Gesamtkosten der Arbeitgeber zu verknüpfen. Dafür genügt es, einfach die Beitragsgrundlage und den Prozentsatz zu ändern. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus ist die Wirkung die gleiche, denn für die Variablen wie z.B. das Beschäftigungsniveau oder die Entgelte ist wirklich nur der Gesamtprozentsatz der Beiträge relevant.

Demagogische Erwägungen hatten zweifellos in der Vergangenheit grossen Einfluss auf die Entwicklung einer Struktur, der es an Transparenz mangelte. Es wurden wahlwirksame Argumente gesucht, wobei beim Gesamtprozentsatz der Beiträge künstlich zwischen dem Arbeitnehmer- und dem Arbeitgeberanteil unterschieden wurde. In Wirklichkeit ist es aber so, dass diese gesetzlich vorgesehenen Unterscheidungen keinerlei

Einfluss auf das Wohlergehen der Arbeitnehmer haben. Eine radikale Korrektur des Systems war daher das Gebot der Stunde. Schliesslich wollte man, dass jeder Chilene genau über die Kosten und das Ausmass der vom Gesetz vorgesehenen Leistungen Bescheid wisse, was für den einzelnen an und für sich ein Vorteil ist. Abgesehen davon, dass er so die Umstände besser beurteilen kann, bevor er seine Wahl trifft.

Wir dachten, wenn die Reform durchgeht, würden die Pensionsbeiträge zu Lasten des Arbeitnehmers gehen. Gleichzeitig werden jedoch alle Bruttoentgelte, die zur Berechnung der Beiträge herangezogen werden, angepasst, damit das Nettoeinkommen jedes einzelnen Arbeitnehmers unverändert bleibt. Das würde dann bedeuten, dass die Bemessungsgrundlage des jeweiligen Arbeitnehmers um den jetzigen Arbeitgeberanteil erhöht wird.

So käme Klarheit in die systematisch betrügerischen Machenschaften, deren Opfer die Arbeitnehmer waren. Deren Nettoeinkommen bliebe völlig unberührt, und sie würden über ein effizientes Instrument verfügen, mit dem sie über die Kosten ihres Pensionssystems genau Bescheid wüssten und die Höhe ihres Einkommens verteidigen könnten, das sich bei Senkung der Pflichtbeiträge automatisch erhöhen würde.

Sobald das neue Pensionssystem in die Tat umgesetzt wird, können sich die Arbeitnehmer frei dafür entscheiden. Dann würde sich, wie bereits erwähnt, das Nettoeinkommen des einzelnen erhöhen. Die endgültige Höhe der Pflichtbeiträge, die ein Arbeitnehmer im neuen System zu zahlen hätte, würde höchstens 17% betragen, darin sind enthalten:

- 10% für Pensionsrücklagen
- 3% (höchstens) für die Invaliditäts- und Lebensversicherung
- und 4% für die Krankenversicherung.

Es erschien uns auch zweckmässig, die Finanzierung der Familienbeihilfe und des Arbeitslosengeldes dahingehend zu ändern, dass ihre Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen erfolgt. Der Vorteil wäre, dass der Arbeitnehmer dafür keine Beiträge mehr leisten müsste, aber weiterhin zu denselben Bedingungen wie derzeit darauf Anspruch

hätte, unabhängig davon, ob er sich für das neue System entschieden hat oder nicht. Ein Teil der sich daraus ergebenden Kosten würde mittels einer vorübergehend einzuführenden Steuer für den Arbeitgeber in der Höhe von 3% finanziert. Diese Steuer würde dann jährlich um 1% gesenkt, so dass sie nach drei Jahren endgültig abgeschafft werden sollte. Auf diese Weise gäbe es endgültig auf die Arbeit keine Steuer mehr. Das würde ohne Zweifel dazu beitragen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Arbeitslosigkeit beträchtlich zu senken.

Niemand konnte daher wirklich leugnen, dass die Reform für den einzelnen freie Entscheidungsmöglichkeiten brachte. Jeder hat die Wahl zwischen dem alten und dem neuen System, jeder kann für die Kapitalbildung eine PFV aufgrund seiner Pensionsrücklagen wählen, jeder hat die Möglichkeit, freiwillige Beiträge zu leisten, um eine bessere Pension zu erhalten oder früher in den Ruhestand treten zu können.

Abschliessend darf noch gesagt werden, dass in unserem Projekt zahlreiche Bestimmungen vorgesehen sind, die die Gerechtigkeit und Billigkeit des Systems garantieren: die Mindesthöhe für Alters-, Witwen- und Waisenpensionen; die staatliche Garantie für die Rentabilität der Rücklagen und Pensionen; die Vorschriften, die einen Anreiz für Konzentrationen ausschalten und eine Monopolbildung im Bereich der privaten Verwaltung der Pensionsfonds verhindern; die Beschränkungen, die Sicherheit bieten, was die Verwendung der Rücklagen betrifft; die aktive Kontrolle des neuen privaten Pensionssystems durch eine staatliche Stelle; das höhere Entgelt als Folge des Übertritts zum System der Kapitalbildung; die Berücksichtigung der erworbenen Rechte durch den Gutschein, mit dem im alten System erworbene Rechte anerkannt werden; die Einbeziehung der selbständig Erwerbstätigen in das System; die Beibehaltung der anderen Vorteile der Sozialversicherung wie Krankenversicherung, Familienbeihilfe, Arbeitslosengeld, Schutz gegen Arbeitsunfälle und vieles mehr.

Kurz gesagt, wir boten ein freies und gleichzeitig solidarisches Vorsorgesystem; eine gerechte und effiziente Vorsorge. Eine Vorsorge für alle. Das war unser Ziel bei diesem bedeutenden Projekt.

## VI

### EINE NIEDERLAGE

Eine Pensionsreform lässt sich nicht von heute auf morgen durchziehen. Andererseits sind aber auch jahrelange Prüfungen und endlose Haarspaltereien durchaus überflüssig.

Wenn man die Wahl hat, einen Plan in die Tat umzusetzen oder es sein zu lassen, ist es wesentlich leichter letzteres zu tun. Ob die Dinge heute oder morgen erledigt werden, ist nicht Sache der Bürokraten und Politiker. Sie wissen sehr wohl, dass morgen auch noch ein Tag ist und dass sich immer eine Ausrede finden lässt, um die Angelegenheit auf die lange Bank zu schieben. Man sollte nicht glauben, wie schwierig es ist, eine Verwaltung und eine Regierung zum Handeln zu veranlassen, wenn es um eine Idee geht, die schon lange Jahre darauf gewartet hat, endlich in die Tat umgesetzt zu werden. Es kostet Kraft, gegen die Trägheit zu kämpfen. Letzten Endes sind die Verzögerungen und die Trägheit selbst das grösste Hindernis.

Angesichts meines Drängens auf Eile, hörte ich mehr als einmal „Ist ja gut, einverstanden. Aber wenn dieses Thema bis jetzt dreissig Jahre warten konnte ... kommt es jetzt wirklich auf eine Woche, einen Monat, ein Jahr an?“ Ich wusste immer, dass für die Pensionsreform ein Termin festgelegt werden musste. Andernfalls würde sie im grossen Meer der guten Absichten untergehen.

Nachdem wir im Ministerium beinahe ein Jahr an der Pensionsreform gearbeitet hatten, war der Zeitpunkt gekommen, die Regierung miteinzubeziehen. Die geeignete Gelegenheit waren für uns die Feiern anlässlich des Tags der Arbeit, am 1. Mai 1980.

Um den Arbeitnehmern die Ängste zu nehmen, beschlossen wir, ihnen die Möglichkeit zu bieten, entweder beim alten System zu bleiben oder sich für das neue zu entscheiden. Der Schlüssel zum Erfolg lag somit in

ihren Händen. Wir begannen mit den Arbeiten für einen Übergangsmechanismus und der Bewertung der Schwierigkeiten, die er mit sich brachte. Die Möglichkeit der freien Wahl bedeutete, dass während eines bestimmten Zeitraums zwei Pensionssysteme nebeneinander bestehen würden. So lag es auf der Hand, dass der Umstand der Freiwilligkeit das Risiko in sich barg, dass nur wenige Arbeitnehmer unser neues System akzeptieren würden. Damit aber war die Reform äusserst verletzlich gegenüber den Versuchen zukünftiger Regierungen, sie rückgängig zu machen. Was würde geschehen, sollte sich keiner für das neue System entscheiden?

Ja, Risiken drohten. Aber trotzdem lohnte es sich. Denn nur wer nichts riskiert, ist vor Misserfolg gefeit. Wenn ein System gut durchdacht und richtig konzipiert ist und die Interessen aller davon Betroffenen entsprechend schützt; wenn jede Massnahme begründet wird und volle Transparenz bezüglich dieser Begründung gegeben ist, braucht man nicht zu fürchten, dass es von den Leuten abgelehnt wird. Die Geschichte zeigt, dass Menschen verständlich reagieren, wenn es um Aspekte ihres täglichen Lebens geht.

Am 16. April 1980 kam es zur abschliessenden Präsentation der Grundideen des Projekts. Unser vorläufiges Projekt, dem der Mechanismus der freien Wahlmöglichkeit Gewicht verlieh, fand die Zustimmung des Präsidenten und der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaft. Zentrales Thema der Feiern zum Tag der Arbeit war selbstverständlich die Pensionsreform. Es wurde bekanntgegeben, dass die Reform auf einer individuellen Kapitalbildung beruhen würde und es jedem einzelnen überlassen sei, ob er zum neuen System überwechseln wolle; ausserdem könne der Arbeitnehmer völlig frei entscheiden, bei welcher Institution er seine Pensionsrücklagen anlegen würde.

## **1. Der Gegenangriff**

Diese Ankündigungen vom 1. Mai fanden kein grosses Echo bei der öffentlichen Meinung. In einem Land, in dem während zweier

Generationen von einer Pensionsreform gesprochen wurde, ohne dass sie tatsächlich verwirklicht worden wäre, glaubte niemand an eine einschneidende Änderung.

Und die Intuition der Leute sollte sich bewahrheiten. Ab dem 1. Mai wurde die grosse staatliche Maschinerie in Gang gesetzt, damit die Dinge so blieben, wie sie waren. Das Ziel war, unser Projekt wo es nur ging zu torpedieren und die Reform genauso zu Grabe zu tragen wie alle vorangegangenen Sanierungsinitiativen.

Die Gegner der Reform formierten sich zu einer Bewegung, deren Zusammensetzung zwar sehr verschiedenartig war, die aber ein einziges Ziel verfolgte. Ihr gehörten sowohl Vertreter der Linken als auch der Rechten an, Zivilpersonen ebenso wie Militärs; Leute aus Regierungskreisen und solche, die nichts mit der Regierung zu tun hatten. Gruppen, die aus doktrinärer Überzeugung gegen die Reform waren und andere, die sie ablehnten, weil sie sich davon persönliche Vorteile erwarteten.

Im strategischen Aufgebot der Kräfte, die die Reform zum Stillstand bringen wollten, standen die eigennützigen Interessen der durch das alte System privilegierten Gruppen vom ersten Augenblick an in vorderster Front.

Die Spitze unserer Gegner waren die Führer der Gewerkschaften mächtiger Berufsgruppen, die lauthals verkündeten, dass sie nicht bereit wären, auf ihre sogenannten erworbenen Rechte zu verzichten. Die Reaktion der eigennützigen Interessen hatte nicht unbedingt mit Egoismus und Kleinlichkeit zu tun. In einer Gesellschaft, wo Kuhhandel und Diskriminierung an der Tagesordnung waren, verteidigte sich natürlich jede Gruppe. Denn oft musste sie danach trachten, auf einer Seite das zu gewinnen, was ihr auf der anderen weggenommen wird.

Ein zweiter Angriff gegen die Reform kam von den Experten für Sozialversicherung. Es waren Leute, die von den besten Absichten beseelt waren, die viel zum Thema gelesen und zahlreiche internationale Kongresse mitgemacht hatten. Sie begegneten der Reform von Anfang an mit tiefem Misstrauen, weil sie zu einigen der geheiligten Prinzipien

ihrer eigenen Werke im Widerspruch stand. Wehe dem, der es wagt, die Frage nach der Rolle des Staates in der Sozialversicherung neu aufzuwerfen! Niemand sollte es wagen, die drei Säulen des Dreigestirns Staat, Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Frage zu stellen, die für sie die einzig verständliche Form der Vorsorge waren.

Der dritte Angriff der Gegner vereinte die Leiter der Pensionskassen, also jener staatlichen Einrichtungen, die das alte Pensionssystem verwalteten. Diese Posten waren mit einer grossen Zahl pensionierter Militärs besetzt worden, die unter dem Schutz höchster Kreise standen. Sie genossen selbstverständlich das Vertrauen der Regierung, doch bedauerlicherweise verstanden sie ihre Aufgabe nur als Gebot, die Umverteilungsmaschinerie, die ihnen anvertraut worden war, aufrecht zu erhalten und wenn möglich sogar auszuweiten.

Im vierten Angriff gegen die Reform vereinten sich die bereits bekannten Gegner, die den Kampf um den Beschäftigungsplan verloren hatten. Die Oppositionspolitiker wehrten sich gegen die Dezentralisierung der chilenischen Gesellschaft, sprachen sich gegen die soziale Marktwirtschaft aus, missbilligten den Beschäftigungsplan und waren überhaupt gegen Privatunternehmen. Sie mussten daher auch die Pensionsreform ablehnen. Die konzeptionelle Munition ihrer Kritik bezogen sie von Studienzentren, die eines schönen Tages entdeckten, dass die bedingungslose politische Ergebenheit einträglicher war als die intellektuelle Unbeugsamkeit.

Und schliesslich gab es dann noch die beiden Angriffe, die viel ernster waren und von einer Seite kamen, von der man es am wenigsten vermutet hätte: von prominenten Privatpersonen, die die Regierung unterstützten, und sogar von den Generälen, die im Beratungsausschuss des Präsidenten sassen. In Chile hat es immer eine sogenannte traditionelle Rechte gegeben, die für den staatlichen Paternalismus eintrat und die der Gedanke an das Konzept „weniger Staat“ erschreckte. Die Idee einer liberalen Pensionsreform, wie wir sie planten, passte daher nicht zu ihrem Weltbild.

In Übereinstimmung mit dieser politischen Tradition betrachtete eine so hervorragende Persönlichkeit wie Jorge Alessandri, Ex-Präsident und damals Vorsitzender des Staatsrates, misstrauisch unsere Reform. Alessandri war ein Befürworter des Privateigentums, aber er war kein Liberaler, der sich für die drastische Einschränkung des staatlichen Einflusses begeistern konnte.

Der letzte, aber härteste Widerstand gegen die Pensionsreform trug Uniform. Der Beratungsausschuss des Präsidenten bestand damals tatsächlich aus einer Gruppe von Generälen, die alle überzeugte Verfechter des allmächtigen Staates waren. Als sie von dem Reformprojekt Kenntnis erhielten, meinten sie, die Liberalen wären diesmal zu weit gegangen. General Guillard, ihr angesehenster Vertreter, war dieser Ansicht und betrachtete unsere Initiative von Anfang an als Riesenschritt in Richtung eines angeblich zerstörerischen Liberalismus.

Der engste Vertraute des Präsidenten und leitender Minister seines Arbeitsstabs, General Santiago Sinclair, erkannte, dass die Reform einen Keil zwischen das Staatsoberhaupt und die scherzhaft „seine Partei“ genannten Streitkräfte treiben könnte. Ich sollte hier erwähnen, dass General Sinclair versuchte, Positionen unter einen Hut zu bringen, die streng genommen unvereinbar waren.

Von den sechs Gruppen des Widerstands gegen die Reform - Gewerkschaftsführer, die eigennützige Interessen vertraten, Sozialversicherungsexperten, Leiter der Pensionskassen, Oppositionspolitiker, die paternalistische Rechte und die Offiziere des Beratungsausschusses - hatte jede ihre besonderen Motive.

Bei dieser ersten Auseinandersetzung bewahrheitete sich der Ausspruch des Antipoeten Nicano Parra: „Wenn die Linke und die Rechte sich zusammentun, können sie niemals besiegt werden“. Das Motiv, das in Wahrheit diese Gruppen verband, öffnete mir endgültig die Augen, worum es in der chilenischen Politik wirklich ging. Nicht um die anachronistischen Schemata der Linken, des Zentrums und der Rechten, sondern um das Dilemma zwischen denen, die für die Freiheit und denjenigen, die für die Zentralisierung waren. Zwischen jenen, die an die individuelle

Entscheidungsfähigkeit glaubten, und denen, die paternalistische Systeme oder die berühmte „Mischwirtschaft“ bevorzugten. Zwischen denen, die der Ansicht waren, dass jeder einzelne seine Zukunft in die Hand nehmen sollte und jenen, die meinten, dass andere - der Staat, die Parteien, die Interessenvertretungen - die Entscheidungen treffen sollten.

Der Slogan von der „Mischwirtschaft“ - es war nichts als ein inhaltsloses Konzept - bildete einen Teil des Konsenses; eine der wenigen Male, bei denen es in Chile vor 1973 überhaupt zu einem Konsens kam. Er bot für alle jene, die die Staatsallmacht bevorzugten, sich aber nicht deklarieren wollten, die Möglichkeit, diese heimlich zu unterstützen. Die Forderung nach einer staatlichen Initiative neben der privaten verband die gegnerischen Lager, und die Anhänger der Linken, der Mitte und der Rechten sassen daher im gleichen Boot.

Die liberale Gruppe störte diesen Konsens, und sie galt deshalb als Spielverderber bei diesem dekadenten Zusammenwirken der Komplizen, das voll der guten Absichten, aber zum Grossteil für das chronische Ungleichgewicht in Chile und den unübersehbaren nationalen Niedergang ab den 40er Jahren verantwortlich war.

Der weite Bogen der Opposition gegen die Reform war aber stärker, und Anfang August war das Projekt in einer Art Niemandsland festgefahren. Jetzt aber kam das Schlimmste. Der Präsident liess mich in sein Büro kommen und teilte mir mit, dass das Projekt bis zu einem günstigeren Zeitpunkt auf Eis gelegt wurde. Seiner Meinung nach handelte es sich um eine gute Initiative, aber es mangelte an den geeigneten Bedingungen, um sie weiterzuverfolgen. Die Regierung hatte im Augenblick andere Prioritäten und in den nächsten Tagen würde dem Land das Projekt einer neuen Verfassung vorgestellt werden. Niemand hätte Zeit, noch Interesse oder die Bereitschaft über die Pensionsvorsorge zu sprechen.

Die Reform hatte eine klare Niederlage erlitten. Am 11. August 1980 rief die Regierung zur Volksabstimmung über die Verfassung auf, und es begann die Diskussion und der Wahlkampf, um die Verfassung zu beschliessen.

Die Pensionsreform war zwar in einer Schublade gelandet, aber sie war nicht tot. Wie sagte doch Winston Churchill: „Nie, niemals, niemals die Waffen strecken“. Wir mussten nur den geeigneten Zeitpunkt abwarten.

## VII

### DIE ENTSCHIEDENDE DEBATTE

Anfang August 1980 war also die Pensionsreform endgültig auf Eis gelegt worden. Die Köpfe der Regierung waren von einem einzigen Thema beherrscht, der neuen Verfassung. Nach langwierigem Hin und Her stand der endgültige Text des neuen Grundgesetzes fest, in dem nicht nur die Absicht zum Ausdruck kam, Chile stabilere institutionelle Grundlagen zu geben. Die dazu gehörigen Übergangsbestimmungen enthielten erstmals auch Fristen, die die Zukunft des Regimes bestimmten.

Am 11. August rief der Präsident über Radio und Fernsehen zur Teilnahme an der Volksabstimmung auf, die einen Monat später abgehalten wurde. Sowohl der endgültige Text als auch die Entscheidung, die neue Verfassung einer Volksabstimmung zu unterwerfen, hatten in der Regierung zu heftigen Auseinandersetzungen geführt. Abgesehen von den politischen Differenzen und unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wurden auch Stimmen laut, dass man schlecht beraten wäre, die Streitkräfte der Gefahr einer Niederlage, die besonders verheerend sein könnte, auszusetzen. Fast alle glaubten, dass aufgrund des liberalen Wirtschaftsmodells die Regierung in wenigen Jahren nicht mehr wie bisher auf die Unterstützung durch das Volk zählen könnte.

Die Militärs waren noch keine sieben Jahre an der Macht, als sie zwei klare Signale aussandten: Sie würden nicht für immer an der Macht bleiben, und sie anerkannten, dass die Demokratie - die alte, heftig kritisierte liberale Demokratie - die normale Staatsform Chiles wäre.

Dazu kam, dass auf Regierungsseite die Gruppen, die sich am meisten mit dem Nationalismus des Ständestaats identifizierten, darauf hinwiesen, dass ein positiver Ausgang der Volksabstimmung über die Verfassung sehr schwierig werden würde, da das gültige Wirtschaftssystem zu einer Spaltung der Gesellschaft geführt habe. Im Grunde genommen hätten

diese Gruppen nichts gegen eine Ablehnung der Verfassung gehabt, da die darin enthaltenen Bestimmungen nicht ihren ungeteilten Beifall fanden, sofern darin die Forderung nach einer liberalen Demokratie enthalten war. Irgendwie kamen sie zu der Überzeugung, dass die grossen Leidtragenden einer Niederlage nicht die Streitkräfte, sondern die liberalen Wirtschaftspolitiker sein würden.

In der Tat wäre eine Ablehnung der Verfassung das endgültige Ende für uns gewesen. Wir wären unvermeidlich zum Sündenbock gestempelt worden. Denn wer war wirklich verantwortlich für die angeblich unpopulären Massnahmen wie etwa die Verkleinerung des Staatsapparats, den Verlust zahlreicher Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor oder die Öffnung der Wirtschaft, deren Folge die Schliessung nicht wettbewerbsfähiger Industrieunternehmen wäre?

Doch das Volk stimmte der Verfassung 1980 mit 65.71% Ja-Stimmen gegen 30.19% Nein-Stimmen zu. Vielleicht wäre unter normalen Umständen (kein Ausnahmezustand, eine längere Kampagne, Wählerverzeichnisse und kein politisches Vakuum) die Zustimmung noch deutlicher ausgefallen.

Die Abstimmung im September 1980 war ein bedeutender Moment für die Regierung. Das Volk hatte ihr ein klares Mandat für die Fortführung der Modernisierung des Landes erteilt, und die Idee, dass die Marktwirtschaft unpopulär sei, war nun für immer aus den Köpfen verschwunden.

Die Volksabstimmung über die Verfassung hätte das endgültige Aus für die Pensionsvorsorge bringen können, so aber erwies sie sich als Rettungsanker. Wir, die wir einen wichtigen Kampf um die Modernisierung des Landes führten, sahen in diesem Ergebnis eine Unterstützung für unsere Aufgabe. Es war nun klar, dass die Mehrheit dem Modell der Marktwirtschaft nicht ablehnend gegenüber stand, andererseits hatte sich in der Kampagne gezeigt, dass die liberalen Wirtschaftspolitiker einen wichtigen Aktivposten der Regierung darstellten. Ausgerechnet die Gruppe, die man zunächst als Abenteurer karikiert hatte, die das Land für ihre wirtschaftlichen und sozialen Experimente missbrauchen wollten.

Die Volksabstimmung war auch eine Entscheidung für die Liberalisierung und Modernisierung Chiles gewesen. Aus dem Ja vom 11. September 1980 schöpfte ich neue Kräfte, um die Pensionsreform wieder in Gang zu bringen. Ich ging sofort zum Angriff über und ersuchte bereits am Tag danach um einen Termin beim Präsidenten. Ich gratulierte ihm zum Ausgang der Volksabstimmung und bevor noch das Lächeln aus seinem Gesicht verschwunden war, sagte ich ihm, dass die Regierung nun etwas erlebte, was Stefan Zweig „eine Sternstunde“ genannt hätte, einen dieser Momente, die Menschen oder Nationen über sich selbst hinauswachsen lassen. Dass nun der richtige Zeitpunkt gekommen war, etwas zu tun und die Pensionsreform zu genehmigen.

Meine Hartnäckigkeit trug Früchte. Das Projekt wurde wieder hervorgeholt, und die gesetzgebenden Ausschüsse tagten beinahe ohne Unterlass und beendeten ihre Arbeit. Ich erinnere mich, dass es dabei zu Kämpfen kam, die vielfältige Auswirkungen hatten, wovon vor allem die Bereiche Gesundheit und Versicherungen entscheidend betroffen waren. Mit Unterscheidung zwischen den verschiedenen Lohnabzügen für die Vorsorgenahm die Modernisierung der Krankenversicherung ihren Anfang. Vorher wurden die Beiträge für die Pensions- und Krankenversicherung in einem Betrag ausgewiesen. Nun wurden sie genau aufgeschlüsselt, und aufgrund einer Verordnung war es ausdrücklich erlaubt, die Krankenversicherungsbeiträge entweder an die staatlichen Institutionen oder an eine Privatversicherung abzuführen. Damit war der Weg frei für die Gründung der Einrichtungen für Gesundheitsvorsorge (ISAPRES). So entstand in Ergänzung zum staatlichen Gesundheitssystem ein rein privates.

Von grösster Bedeutung war auch die Einrichtung einer Invaliditäts- und Lebensversicherung, um den aktiven Arbeitnehmer und seine Angehörigen abzusichern. Wir beschossen, dass diese Versicherung von den PFVs mit privaten Lebensversicherungsanstalten abgeschlossen und mittels einer Prämie finanziert werden sollte, deren Höhe der auf dem Markt herrschende Wettbewerb bestimmen würde. Damit konnte ein weiteres Risiko des Arbeitslebens abgedeckt werden, und gleichzeitig kam es zu einer enormen Ankurbelung des Sektors der Lebensversicherungen,

der letzten Endes auch in der Lage sein sollte, die Alterspension in Form einer Rente auf Lebenszeit auszuzahlen.

### **1. „Nur ein winziges Detail, Herr Minister...“**

Es war Anfang Oktober, die Reform war bereits eingeleitet, als 30 Vertreter der Gewerkschaftsführung mich um eine private Unterredung ersuchten, um mit mir eine Sache zu besprechen, die für mich von Interesse sein könnte.

Das Ansuchen wunderte mich ein wenig, aber im Sinne der Politik der offenen Türen sorgte ich dafür, dass das Treffen zustande kam, sobald meine Geschäfte es erlaubten. Die Atmosphäre war sehr herzlich. Viele Hände wurden geschüttelt, es wurde gescherzt, und es gab Kaffee für alle Anwesenden. Dann, als wir zur Sache kamen, und ich meine Gesprächspartner fragte, welchem Umstand ich die Ehre des Besuchs einer so hochkarätigen Delegation verdankte, war es mit der harmlosen Heiterkeit vorbei, und der Ton wurde hart und schonungslos.

Der Sprecher der Delegation ergriff das Wort. „Schauen Sie, Herr Minister, ich muss Ihnen gestehen, dass wir der Pensionsreform, die Sie den Chilenen angekündigt haben, mit grosser Zurückhaltung gegenüberstehen. Unsere Sorge betrifft die Rechte der Arbeitnehmer, ja wir sehen mit einer gewissen Beunruhigung die Möglichkeit, dass private Unternehmen das Geld der chilenischen Arbeitnehmer verwalten sollen, auch wenn im Gesetz noch so viele Sicherheiten vorgesehen sind ... Doch, wir wollen realistisch sein, wir wissen, dass die Reform kommt und dass in naher Zukunft das entsprechende Gesetz verabschiedet wird...

„Das hoffe ich, liebe Freunde“ sagte ich, „und ich freue mich, dass Sie mich um diese Unterredung gebeten haben, um mir Ihre Zweifel darzulegen ... Ich werde sofort versuchen, Ihnen darauf zu antworten.“ „Darum geht es nicht, Herr Minister“, unterbrach mich mein Gesprächspartner, „wir sind nicht gekommen, um weitere Erklärungen zu hören. Wir sind gekommen, um Ihnen zu sagen, dass es für Sie sehr günstig wäre, wenn

wir alle Ihr Reformprojekt unterstützten...“ Darauf ich in voller Unschuld: „Daran zweifle ich nicht. Mit Ihrer Hilfe wäre die Sache sicher viel leichter.“ „Viel leichter und alles lief besser“, war die Antwort. „Nun, Herr Minister, wir könnten Sie politisch unterstützen, wenn Sie bereit wären, ein winziges Detail der Reform, die Sie durchbringen wollen, zu ändern ... Dieses Detail hängt damit zusammen, dass der Beitritt zum neuen System nicht von der Entscheidung des einzelnen abhängen sollte, sondern ausschliesslich der Gewerkschaft obliegt, deren Mitglied der jeweilige Arbeitnehmer ist...“

Dann aber kam das Unglaublichste: „Die Arbeitnehmer, Herr Minister, werden nicht imstande sein selbst eine solche Entscheidung zu treffen. Es fehlt ihnen dafür die erforderliche Urteilsfähigkeit. Höchstwahrscheinlich wird sie das Thema überhaupt nicht interessieren. Es gibt viele Leute, die nicht einmal lesen und kaum rechnen können. Aber die Gewerkschaftsführer, Herr Minister, sind viel besser in der Lage, eine sichere Entscheidung zu treffen, welche die für die Arbeitnehmer günstigsten Institutionen sind. Wenn Sie zustimmen Herr Minister, wären wir sehr froh, und für Sie könnte es in Zukunft sehr nützlich sein, wenn wir in unserem Sinn zu einer Einigung kämen.“

Ich gebe zu, dass mich nicht nur das Angebot verblüffte, mich an einer politischen Schiebung zu beteiligen, sondern auch die Geringschätzung der Selbstbestimmung der Arbeitnehmer und die unüberbietbare Verachtung der individuellen Freiheit. Es fällt mir eher schwer, zu akzeptieren, dass öffentliche und private Unterredungen mit zweierlei Mass zu messen sind. Aber trotz allem, war ich für die brutale Ehrlichkeit dankbar, mit der mir dieser Vorschlag unterbreitet worden war. Trotzdem war es für mich nicht leicht, eine Antwort zu finden, die meine Gesprächspartner nicht verletzen würde. Schliesslich entschied ich mich dafür, der ganzen Sache einen humorvollen Anstrich zu geben:

„Meine Herren, was könnte ich mir schöneres wünschen als die Unterstützung führender Funktionäre Ihres Kalibers für die Pensionsreform. Doch bedauerlicherweise kann ich Ihr Angebot nicht annehmen. Und ich kann es deswegen nicht annehmen... weil ich um ihr Seelenheil besorgt bin...“

„Um Gottes Willen, Herr Minister, wie meinen Sie das?“ fragten mich einige. „Genauso wie ich es gesagt habe“, antwortete ich. „Ich habe immer gedacht, dass die chilenische Gewerkschaftsbewegung unter politischem Einfluss steht, aber ich habe nie geglaubt, dass sie korrupt ist. Sie werden mir verzeihen ... aber ich will nicht schuld daran sein, dass sie eines schönen Tages nicht mehr ehrenhaft und anständig ist. Ich zweifle nämlich nicht daran, dass wenn die Entscheidung bei der Gewerkschaft liegt, welches Pensionssystem der Arbeitnehmer wählen soll, und nicht bei ihm selbst, sie dann als Gewerkschaftsführer von allen Seiten einem derartigen Druck ausgesetzt sein werden, dass es nicht leicht sein wird, integre Entscheidungen zu treffen. Bitte verstehen Sie mich richtig, für die Pensionsversicherungen wird es weitaus billiger sein, sich die Entscheidung skrupelloser Gewerkschaftsführer etwas kosten zu lassen, als in Werbung zu investieren oder Verkäufer zu beschäftigen, um die Pensionsrücklagen grosser Gruppen an sich zu ziehen. Und Sie selbst wissen am besten, dass es leider auch unter den Gewerkschaftsführern schwarze Schafe gibt ... Und das kann ich nicht zulassen, denn das könnte zu Unregelmässigkeiten führen, die sicher keiner von Ihnen gerne decken würde.“

Als ich geendet hatte, herrschte längeres Schweigen. Die Besucher sahen einander verwirrt an, vielleicht weil die Antwort ganz anders ausgefallen war, als sie erwartet hatten. Die beiden Möglichkeiten wären gewesen, dass ich entweder akzeptierte, mit ihnen über das Thema zu diskutieren oder dass ich sie buchstäblich vor die Tür gesetzt hätte, da hinter dem Ganzen doch ein politischer Bestechungsversuch steckte.

Damit war die Zusammenkunft zu Ende, und es blieb nur noch die Verabschiedung, die weitaus weniger herzlich und enthusiastisch ausfiel als die Begrüssung.

Für den Regierenden - die Behörde - ist es einfach, Beifall zu ernten. Darin liegt die tatsächliche Perversion des Populismus. Wäre ich auf den Vorschlag der Gewerkschaftsführer eingegangen, dann hätte sich die Struktur des neuen Pensionssystems scheinbar kaum geändert. Auf alle Fälle wäre es im Vergleich zum alten System ein Fortschritt gewesen.

Aber langfristig gesehen, wären die Ergebnisse andere gewesen. Der Beitritt über die Gewerkschaften hätte ganz klar die Transparenz und die Wettbewerbsfähigkeit des Systems in Mitleidenschaft gezogen. Jedes Zugeständnis in diese Richtung wäre uns teuer zu stehen gekommen.

Oft habe ich gedacht, dass das letzte Dilemma der Politik immer zwischen dem sofortigen und dem zukünftigen Beifall liegt. Ich habe gelernt, der blitzartigen Popularität zu misstrauen, weil sie fast immer das Ergebnis von wenig transparenten Verhandlungen ist, in denen die Zukunft und die Wirksamkeit der Institutionen zugunsten eines unechten Konsenses geopfert wurden. Unecht deshalb, weil er nicht auf das allgemeine Wohl abzielt, sondern darauf, das mühsam erzielte Gleichgewicht zwischen eigennützigen Interessen aufrecht zu erhalten.

## **2. Enttäuschte Bankiers**

Die Bankiers betrachteten die Pensionsreform immer als eine Gelegenheit, ihren Geschäftsbereich auszuweiten. Das wurde mir anlässlich eines Essens in den Räumen der Vereinigung der Banken und Geldinstitute am 10. Oktober mitgeteilt.

Die Vertreter der Bankenwelt führten die verschiedenen Vorteile ins Treffen, die ihrerseits geboten wurden, um die ordentliche Verwaltung der Pensionsfonds zu gewährleisten. Sie hatten Vermögen, verfügten über berufliche Erfahrung, Geschäftsfähigkeit und waren von Berufs wegen mit der Verwaltung finanzieller Mittel vertraut. Was sollte es daher für einen Sinn haben, neue Institutionen wie die PFVs zu gründen?

Ich sah und sehe allerdings sehr viel Sinn darin. Das habe ich jedesmal erklärt, so oft ich gefragt wurde. Meine Überzeugung stützte sich nicht nur auf fachliche, sondern auch auf Gründe der politischen Gerechtigkeit. Es liegt auf der Hand, dass die Banken dafür qualifiziert sind, mit Geldvermögen umzugehen, aber es kann niemand davor die Augen verschliessen, dass das Risiko ihrer Portefeuilles wesentlich höher ist, als wir es für die Pensionsfonds akzeptieren würden. Beim Bankgeschäft

spielt das Risiko eine wichtige Rolle. Wie könnte man es einschätzen, ihm vorbeugen, es ausgleichen? Das „Geschäft“ der Vorsorge hingegen dreht sich um eine vorprogrammierte Sicherheit.

Ausserdem erschien mir der Vorteil vollkommen getrennter Kontrollsysteme mit unterschiedlichen Kreisläufen so gross, dass es ausreichte, um das Argument einer Doppelgleisigkeit entkräften zu können. Ich vermutete, dass mit den Banken nicht alles zum besten stand, auch wenn ihre Manager das nicht zugeben würden. Aber es wäre nur logisch, dass es so wäre: Die Öffnung gegenüber dem Ausland hatte die Unternehmensstruktur in Chile völlig verändert, und früher rentable Unternehmen warfen nun plötzlich keine Erträge mehr ab.

Schliesslich waren auch Effizienz, Gerechtigkeit und politische Transparenz ausschlaggebend dafür, der Gründung neuer privater Unternehmen, die auf die Verwaltung der Pensionsfonds spezialisiert waren, gegenüber Banken den Vorzug zu geben. Es war nicht nur besser, dass das gesamte Pensionssystem bei Null anfing und die Kompetenz maximiert würde. Es war auch besser, dass alle, die sich an dieser Tätigkeit beteiligen wollten, die gleiche Chance bekamen und keiner aus Prestige Gründen, des Namens wegen oder aufgrund der bisherigen Tätigkeit dem anderen gegenüber bevorzugt würde. Es war schlussendlich auch besser, dass niemand, auch wenn alles für die Aufnahme der Tätigkeit bestens vorbereitet war, vor dem für die Inbetriebnahme des neuen Systems vorgesehenen Datum anfangen könnte.

Ich glaube nicht, dass die Bankiers im 80er Jahr meine Position richtig verstanden haben. Möglicherweise hielten sie mich für stur. Die Bankkrise, zu der es später kam, hat sie vielleicht überzeugt, dass ich mit meinen Einwänden nicht übertrieben hatte.

### **3. Der Endspurt**

Zu der letzten Offensive des Beratungsausschusses des Präsidenten gegen die Reform kam es, als das Projekt praktisch von der Regierungsjunta

schon so gut wie genehmigt war. Der Angriff war unerwartet und ungeheuer heftig, niemand hätte ihn voraussagen können.

Bei der Sitzung, die schon in merkwürdiger Stimmung begonnen hatte, war auch die Regierungsjunta anwesend. Ich hätte vielleicht bemerken können, dass etwas geschehen würde, denn im grossen Sitzungssaal der Legislative waren „stumme Gäste“ anwesend, neue Gesichter, deren Präsenz sichtlich eine abgemachte Sache war.

Unmittelbar nach Eröffnung der Sitzung wies der Präsident darauf hin, dass die Prüfung der letzten Artikel des Projekts gestoppt werden müsse und neuerliche Überlegungen notwendig wären, wie es damit weitergehen solle. Diese Worte überraschten mich selbstverständlich. Aber noch mehr überraschte mich der Ton, in dem gleich danach ein General, Mitglied des Beratungsausschusses, das Wort an mich richtete: „Herr Minister, Sie haben das Projekt, das wir bis jetzt diskutiert haben, mit Feuereifer verteidigt ... aber, ist Ihnen klar, dass mit diesem Projekt die Staatsmacht beschnitten wird? Ist Ihnen klar, dass diese Regierung unter widrigeren politischen Umständen diesen Teil der Macht den wir mit diesem Projekt opfern, vielleicht benötigen könnte? Glauben Sie nicht, dass Sie mit Ihrem Liberalismus etwas zuviel von uns verlangen?“ Ich erinnere mich, dass ich angesichts dieser durchaus unüblichen Ehrlichkeit der Frage erleichte. Selbstverständlich fürchtete ich um die Reform. Die Beunruhigung des Generals war durchaus legitim, aber in diesem Moment schien sie mir doch unangebracht. Wie auch immer, ich kam um eine Antwort nicht herum, und ich kam auch um die Wahrheit nicht herum. Ich wusste, dass ich natürlichen Widerstand wecken würde, wenn ich auf seine Frage eine bejahende Antwort gab. Den Regierungen fällt es nie leicht, auf einen Teil ihrer Macht zu verzichten. Aber ich antwortete entschlossen:

„Sie haben vollkommen recht, General. Wenn diese Reform genehmigt wird, ist damit ein Riesenschritt zur Verringerung der Macht des Staates gemacht worden. Die Regierung - und ich meine hier die derzeitige, die schliesslich und endlich eine Übergangsregierung ist, und die folgenden - wird sicher an Macht verlieren. Aber es wird ein Gewinn für ganz Chile

sein, und man wird einen unwiderlegbaren Beweis für den Willen der Regierung erbracht haben, in Chile eine wirklich freie Gesellschaft aufzubauen. Und wie ich es sehe General, ist das doch das Projekt dieser Regierung. Oder irre ich mich?“

Auf meinen Gegenangriff folgte langes Schweigen, denn ich hatte ihn schachmatt gesetzt. Entweder er leugnete, dass der Wille vorhanden war, Macht abzugeben und mit dem Projekt der freien Gesellschaft fortzufahren - was ein politisches Erdbeben bedeutet hätte - oder er musste zugeben, dass seine Kritik an der Reform ungerechtfertigt war. Doch ein Oberst unterbrach das Schweigen, um die Geschütze der schweren Artillerie sowohl gegen das Projekt als auch gegen mich persönlich zu richten.

„Herr Minister, ich möchte wissen, wo es so ein Vorsorgesystem gibt, wie Sie es in Chile einführen wollen, indem Sie die Macht, die Popularität und überdies noch das Prestige der Streitkräfte benützen. Ich frage mich, wie können Sie es wagen ... wie ist es möglich, das Regime in ein Experiment hineinzuziehen, das so unsicher und anfechtbar ist, wie diese Reform?“

Ich fühlte mich allein gelassen und, was noch schlimmer war, ich war müde. Ich war absolut sicher, dass hier dunkle Kräfte am Werk waren, die sich verschworen hatten, um die Pensionsreform zu Fall zu bringen. Für mich unerklärlich war, warum der Präsident noch immer schwieg, aber General Matthei, Oberkommandierender der Luftwaffe, ergriff das Wort. Er sagte, dass er den Ton nicht akzeptiere, in dem die Vorhaltungen gemacht worden waren, und meine Loyalität und meine Qualifikation über alle Zweifel erhaben wären. Der General war sichtlich irritiert. Er fand die Diskussion absolut unergiebig, und ausserdem hätte man das Ziel der Reform aus den Augen verloren. Es ginge darum, ein chaotisches und unmoralisches Pensionssystem durch ein wirksames zu ersetzen. Ich erinnere mich, dass er etwas lauter wurde, als er sagte: „Denn es ist unmoralisch, dass unsere Kinder die Pensionen zahlen müssen, die wir morgen kassieren werden.“

Nach dieser Wortmeldung wurde die Atmosphäre gelöst, und der Präsident erteilte mir das Wort. Ich erklärte mit fester Stimme, dass

meiner Meinung nach die Besonderheit des privaten Pensionssystems, über das wir diskutierten, nicht nur kein Nachteil, sondern seine Stärke war. Ich sagte, dass an dem Tag, an dem das Regime sich neuen Lösungen gegenüber verschliesse, die Kreativität der Regierung zu Ende sein werde ...

„Wo gibt es ein privates Pensionssystem, wie das von uns konzipierte?“ fragte ich. „Um die Wahrheit zu sagen, nirgendwo“, gab ich mir selbst die Antwort. „Aber, wo gibt es einen Präsidenten, der ein Team aus jungen, liberalen Wirtschaftspolitikern in einer Sache unterstützt, die eine Revolution für den freien Markt mit sich bringt? Es scheint mir“, fuhr ich fort, „dass es auch nichts dergleichen anderswo gibt.“ Und ich schloss: „Bei diesem Projekt, wie bei allem, ist es gut, wenn wir uns an die Qualität halten, die die Ideen und Lösungen in sich tragen. Wenn sie schlecht sind, werden wir sie nicht anwenden, auch wenn das alle anderen tun. Aber wenn sie gut sind, dann werden wir sie umsetzen, ohne Rücksicht darauf, dass wir die einzigen sind.“

Als ob er die Sache endgültig bereinigen wollte, fragte der Präsident unvermittelt den rechts von ihm sitzenden Admiral Merino, Oberkommandierender der Kriegsmarine, um seine Meinung zu den vorgebrachten Stellungnahmen. Mit stoischer Ruhe räumt der Admiral mit wenigen Worten jeden Zweifel aus: „Ich bin mit dem Minister vollkommen einer Meinung.“

#### **4. Zwischen zwei Fronten**

Der Präsident hob sofort die Sitzung auf, erhob sich brüsk und verliess den Raum, um in sein Büro zu gehen. Bevor noch irgend jemand reagieren konnte, sprang ich auf und lief ihm nach. Ich holte ihn in einem kleinen Vorraum ein und dort, wo wir wegen der Enge des Raums fast Körperkontakt hatten, standen wir beide einander gegenüber. Ich versuchte, meinen Ärger so gut ich konnte zu unterdrücken und sagte mit aller zu Gebote stehenden Höflichkeit: „Herr Präsident, Sie haben

mich beim Boykott und beim Beschäftigungsplan unterstützt. Sie haben für Chile mehr getan als jeder andere Präsident. Ich respektiere und ich bewundere Sie. Aber ich kann nicht länger Minister bleiben, wenn Sie mich im Stich lassen und die Pensionsreform nicht genehmigt wird. Ich weiss sehr gut, Herr Präsident, dass hohe Offiziere der Streitkräfte Sie unter Druck setzen. Ich weiss, dass Sie zwischen zwei Fronten stehen. Aber ich glaube, dass Sie sich dafür entscheiden sollten, was für Chile gut ist. Wenn Sie das nicht tun können, kann ich es verstehen, und ich werde nicht weiter als Mitglied der Regierung zur Verfügung stehen, denn ich muss ohne Einschränkungen für meine Ideale für Chile kämpfen können.“

Er fixierte mich, und ich hielt seinen Blicken stand. Dann sagte er: „Übereilen Sie nichts, Herr Minister, übereilen Sie nichts.“ Das tat ich selbstverständlich nicht, auch nicht, als im Verlauf der folgenden Tage meine Unruhe zunahm. Mein Arbeitsteam begann mutlos zu werden. Im Gegensatz zu der Niederlage, die wir drei Monate vorher erlitten hatten, würde es diesmal eine endgültige sein. Das letzte Mal hatten wir nicht alle Trümpe ausgespielt, und ausserdem hatte ein Ereignis mit hineingespielt, das nichts mit der Diskussion zu tun hatte: die Volksabstimmung über die Verfassung. Jetzt hingegen würde es ein unwiderruflicher Rückschlag sein, denn das Problem war der fehlende Wille der Regierung, weiterzumachen. Diesmal würden wir nicht nur eine Schlacht verlieren, sondern den Krieg.

Nach einer Woche liess mich der Präsident in sein Büro rufen. Unser Gespräch dauerte genau eine Minute. „Wie geht es Ihnen Jose? Ich habe die Regierung einberufen, um die Analyse des Projekts abzuschliessen.“ Das war alles. Mit keinem Wort erwähnte er die Krise der letzten Woche. Auch ich wollte keine Fragen stellen. Was ist inzwischen aus den Positionen geworden, die unbeugsam schienen? Ich habe es nie genau erfahren und zog es vor, das Thema nicht mehr zu berühren.

Es war in der Tat so, dass die Militärs eine heftige Abneigung gegenüber den Berufspolitikern hegten. Jahrelang hatten sie die langsame, aber unerbittliche Zerstörung der Demokratie mit anschauen müssen und

das Bestreben der Politiker, ihnen immer grössere Stücke der Macht zu entreissen. Je grösser die Macht des Staates ist, die er nach freiem Ermessen einsetzen kann, um so grösser sind die Möglichkeiten für einen opportunistischen Politiker, seinen Gesinnungsgenossen oder seiner Wählerschaft Vorteile zu verschaffen.

Der Umstand, dass sie diesen Mechanismus durchschauten, brachte Militärs und Wirtschaftspolitiker dazu, am gleichen Strang zu ziehen. Da die Militärregierung nur eine Übergangslösung sein würde und die politische Macht in die Hände von Zivilpersonen zurückkehren würde, war ein wirksamer Weg, um einen weiteren Zyklus eines allmächtigen Staates zu verhindern, eben die Übermacht des Staates auf dem Wirtschaftssektor zu demontieren. Es soll hier darauf hingewiesen werden, dass wenn die Militärs die Absicht gehabt hätten, ewig an der Macht zu bleiben, wie ihre Gegner dies behaupteten, folglich die Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft eine unerklärliche Handlung eines politischen Masochismus gewesen wäre.

Aber auch so gab es immer wieder Widersprüche. Bedauerlicherweise weigerten sich die mit der Altersvorsorge der Streitkräfte betrauten Generäle zuzustimmen, dass die Angehörigen der Streitkräfte frei entscheiden könnten, ob sie sich dem neuen System anschliessen wollten. Es ist allerdings richtig, dass die Altersvorsorge für Militärs besondere Anforderungen stellt. So wurde darauf hingewiesen, dass es nicht günstig sei, dass private Pensionsinstitutionen über Daten verfügten, die die Truppenkontingente und Stärke der verschiedenen Kasernen im ganzen Land betreffen. Eine Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung für Privatangestellte und Soldaten in Kriegszeiten sei nicht dasselbe. Eine Frühpensionierung der Militärs aus Gründen des Dienstes könne man nicht mit der üblen Praxis der vorgezogenen Pensionierung des alten Systems vergleichen, da diese mit gewissen Privilegien in Zusammenhang standen. Auch würde ihre Einbeziehung in das System bestimmte steuerliche Erfordernisse einer gewissen Grössenordnung mit sich bringen. Aber bei all diesen Problemen oder Einwänden bestand die Möglichkeit, zufriedenstellende fachliche Lösungen zu finden.

Der Beratungsausschuss akzeptierte diese Möglichkeit nie. Die Generäle machten mir mit aller Deutlichkeit klar, dass die Pensionskasse der Nationalen Verteidigung nicht dem Arbeitsministerium unterstand, sondern dem Verteidigungsministerium und dass es daher um eine Angelegenheit der Zuständigkeiten ging, die ein unüberwindliches Hindernis darstellte. Von dieser Seite her war das Kapitel abgeschlossen.

Als grosses Zugeständnis wurde schliesslich eine Übergangsbestimmung in den Text aufgenommen, um eine gemischte Kommission für die Prüfung des Themas einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe sollte innerhalb von sechs Monaten ab der Genehmigung des neuen Pensionssystems eine endgültige Empfehlung bezüglich der Zweck- oder Unzweckmässigkeit der Einbeziehung der Streitkräfte in das neue Pensionssystem ausarbeiten.

Ich war aber bereits Bergbauminister geworden, als in dieser Kommission später die Alternative des allmächtigen Staates obsiegte. Seit damals ist es äusserst schwierig, auf eine Kritik am neuen Pensionssystem eine passende Antwort zu finden, wenn es um die Frage geht, warum die Streitkräfte nicht einbezogen wurden, wo das neue System doch so gut sei. Die Wahrheit ist, dass wir diese Schlacht verloren haben, und das war schlecht für die Angehörigen der Streitkräfte, die keine Wahlmöglichkeit hatten, obwohl es einige vielleicht für besser gehalten hätten. Und es war auch schlecht für das Land.

Es ist schon merkwürdig, dass ausgerechnet die Pensionsvorsorge der Streitkräfte davon abhängt, was der Verteidigungs- und der Finanzminister miteinander aushandeln, und von den Verhandlungen zwischen diesen beiden und dem Parlament. Das heisst, anstatt dass sie selbst ihre Vorsorge bestimmen können, sind sie auf Gnade und Ungnade den politischen Verhandlungen ausgeliefert. Diese Anomalie stellt noch einen offenen Punkt in der Agenda Chiles für die Zukunft dar. In den letzten Jahren habe ich mehrmals geäussert, dass die Zeit gekommen wäre, ernsthaft die Möglichkeit der Einbeziehung der Streitkräfte in das neue Pensionssystem zu prüfen, nachdem bewiesen ist, dass das System der PFVs erfolgreich funktioniert.

## 5. Die Macht der Symbole

Die Abschlussitzung für die Genehmigung der Pensionsreform fand am 4. November in einer herzlichen Atmosphäre statt. Ein konstruktiver Geist war vorherrschend, und für einige Nebenaspekte wurden Lösungen gefunden. Im letzten Artikel, der noch genehmigt werden musste, ging es um die Festsetzung des Tages, an dem das neue System seine Arbeit aufnehmen sollte. Als wir das Projekt präsentiert hatten, war unserer Ansicht nach eine Frist von mindestens sechs Monaten erforderlich. Nun, beim neuerlichen Durchlesen des Artikels, rechnete ich nach, wann diese Frist enden würde, und plötzlich kam mir eine Idee. Die Junta hatte bereits die endgültige Genehmigung erteilt, ich ersuchte trotzdem den Präsidenten, mir das Wort zu erteilen.

„Herr Minister, was wollen Sie noch? Das Projekt ist doch bereits genehmigt!“ „Ich hätte nur gerne noch eine letzte Bemerkung angebracht. In dem genehmigten Projekt heisst es, dass die Pensionsreform nach Ablauf von sechs Monaten in die Tat umgesetzt wird. Das würde bedeuten, dass das System am 4. Mai 1981 seine Arbeit aufnehmen würde.“ „Ja, und wo liegt das Problem Herr Minister?“, fragte er mich ungeduldig. „Ich schlage vor, das Beginndatum auf den 1. Mai, den Tag der Arbeit, vorzulegen. Dieser Tag hat für die Arbeitnehmer eine grosse Bedeutung. Vielerorts hängt der Sinn dieses Tages eher mit Konfrontationen zusammen, bei uns in Chile könnte er aber in Zukunft als Jahrestag der Reform gefeiert werden, mit der für unsere Arbeitnehmer ein würdiger Lebensabend erkämpft wurde. Man soll die Macht der Symbole nicht unterschätzen, Herr Präsident, und hier bietet sich uns eine einmalige Gelegenheit.“ „Genehmigt?“ fragte der Präsident die Anwesenden. „Kein Einwand? Also, genehmigt.“

Ich kehrte sofort ins Ministerium zurück, um dem gesamten Team die gute Nachricht zu überbringen. Wir fielen einander in die Arme. Was für ein Tag! Zufrieden, glücklich und sehr müde kam ich nach Hause. Um mich zu entspannen, stellte ich den Fernseher an. Ich erfuhr, dass Ronald Reagan zum Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt worden war. Er

hatte haushoch über Jimmy Carter gesiegt. Für die politische Geschichte unserer Zeit begann ein neuer Abschnitt. Endlich würden wir uns in Chile nicht mehr ganz so allein fühlen.

Damals beschloss ich, die Geschichte zu erzählen, wenn die Zeit der Regierungstätigkeit zu Ende war und ich genügend Durchblick dafür hätte. Da ich ein Tagebuch führte, würde es nicht schwer sein, die Geschehnisse zu rekonstruieren.

## VIII

### DER TAG DANACH

Am 6. November 1980 gab ich im Fernsehen die Reform öffentlich bekannt. Das Land hatte sich keine Pensionsreform erwartet. Im Grunde genommen ist es eine Modernisierung, der jeder Chilene aufgrund seiner eigenen Ideale und zu seinem eigenen Nutzen in einer echten sozialen Volksabstimmung seine Stimme geben würde.

Es war nicht das erste Mal, dass diese Regierung auf paradoxe Weise die individuellen Freiräume jedes einzelnen Chilenen wesentlich erweiterte. Wenn auch die Pensionsreform nicht von demokratischen Entscheidungsorganen abgesegnet worden war, würde ihre wahre Legitimität aus der Entscheidung jedes einzelnen Arbeitnehmers in Chile erwachsen.

Oftmals habe ich das Bild eines alten, halbverfallenen Gebäudes verwendet, um das alte Pensionssystem zu charakterisieren. Was die Regierung tat - das sagte ich damals meinen Gesprächspartnern - war nur festzustellen, dass es keine Rettung mehr gab, sondern sofort ein neues Gebäude errichtet werden sollte: modern, funktionell, weitläufig, einladend. Warum sollte es also nicht attraktiver sein, noch dazu wo man die Wahl hatte, ob man vom alten in das neue Gebäude übersiedeln wollte und die Bewohner ausserdem ihre Möbel mitnehmen konnten, denn dafür erhielten sie doch im Grundeden Gutschein für die bereits erworbenen Pensionszeiten. Was sollte man schon dabei verlieren?

Der wirkliche Liberalismus vertraut dem einzelnen und erlaubt nicht, dass andere Instanzen für ihn Entscheidungen treffen. Früher war es die Feudalherrschaft und die Monarchie, dann der Staat, die Parteien, die Ideologien. Die Ausreden, um einigen wenigen die Entscheidungsgewalt zu übertragen, die jedem einzelnen zusteht, können sehr vielfältig sein, und der Sozialismus lebte davon und gedieh prächtig. Dieser Kampf wird

wohl niemals vorbei sein, denn die politischen Begierden werden immer Interessen erzeugen, für andere zu entscheiden ...

Seit der Genehmigung der Reform war noch nicht einmal eine Woche vergangen, als ich ein besonders rührendes Zeichen von Grossherzigkeit empfing. Ich erhielt einen Anruf von Bernardo Leighton, dem ehemaligen Präsidenten und Gründer der christdemokratischen Partei Chiles:

„Jose, Du mit Deinen 31 Jahren wirst einer der jüngsten Minister sein, den Chile je gehabt hat, das sagt Dir einer, der noch jünger war als Du, als er dieses Amt innehatte, ich war erst 27... Ich rufe Dich an, um Dich zu beglückwünschen. Ich habe die Reform nicht gelesen, aber es ist ein Sieg, dass sie durchgegangen ist. Ich glaube, dass sie für das Land sehr wichtig sein wird.“

Mich beeindruckte die Wärme und die Güte seiner Worte. Ein Mann, der nach einem gemeinen und bis heute nicht aufgeklärten Attentat in den Strassen von Rom, dem seine Frau zum Opfer fiel, halber Invalide wurde, und der niemals für die Militärregierung war, rief einen ihrer Minister an, um ihm seine Wertschätzung auszudrücken.

## **1. In New York**

Nachdem der ideelle Sieg errungen war und die nächsten Schritte bereits vorgeplant waren, entschloss ich mich, die Einladung zur Jahresversammlung der Vereinigung der wichtigsten nordamerikanischen Unternehmen, die in Lateinamerika investiert hatten, anzunehmen. Anfang Dezember 1980 hatte ich in New York Gelegenheit, diesem angesehenen Forum über die Modernisierungen zu berichten, die in Chile im laufen waren.

Es gibt wenige Dinge, die mich so in Euphorie versetzen wie das hektische Leben, die Vielfalt, das exzentrische Flair und die Dynamik von New York. Die Freiheitsstatue, die von der Bucht aus Millionen Emigranten aus der ganzen Welt begrüsst hat, seit das französische Volk sie vor über hundert Jahren den Vereinigten Staaten zum Geschenk

machte, ist ein wunderbares Eingangstor in ein Land. Sie ist das Tor zu einem Traum, einem Projekt, als dessen Teil sich jeder fühlt, der an die Freiheit glaubt, und das was mit den Worten des Essayisten Irving Kristol bis in die 70er Jahre die einzige wirklich erfolgreiche Revolution der letzten zwei Jahrhunderte gewesen ist.

New York mit seinen verschneiten Strassen, seinen weihnachtlich geschmückten Gebäuden, mit seiner ungeheuren Vielfalt an Veranstaltungen, Sprachen, Rassen, Geschäften und Chancen sah wunderbar aus. Wenige Wochen nach der Wahl Reagans lieferte diese Jahresversammlung einen Beweis dafür, dass der Lauf der Welt sich geändert hatte, dass sie sich endlich wieder in Richtung Freiheit drehte.

Ich glaube, dass ich bei dieser Sitzung, bei der ich die Grundlagen des Beschäftigungsplans und der Pensionsreform genau analysierte, ein ganz klein wenig zu diesem Gefühl beitragen konnte. Über eine Stunde sprach ich in dieser Runde über die Freiheit nicht nur im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung - etwas was den Nordamerikanern nicht neu ist - sondern auch mit der sozialen Entwicklung, eine Dimension, auf die hingegen auch in den USA oft vergessen wird.

Eine Woche vorher hatte William F. Buckley jr. eine Lobeshymne auf die chilenische Pensionsreform veröffentlicht. Es war nicht nur eine Zustimmung, es war ein Aufruf, um darauf aufmerksam zu machen, was in den Vereinigten Staaten geschehen sollte. Dieser Artikel endete, nachdem die Besonderheiten und Garantien des neuen Pensionssystems beschrieben und die Freiheiten unterstrichen worden waren, mit einem denkwürdigen Satz, der alles vorher Gesagte noch verschönerte: „Not bad for a political dictatorship“. Die Chilenen konnten diesen Artikel lesen, denn er wurde in El Mercurio abgedruckt. Aber sie kannten diesen letzten Satz nicht - „Nicht schlecht für eine politische Diktatur“, denn irgendeinem Redakteur dieser Tageszeitung war die Übersetzung auf dem Weg in die Druckerei abhanden gekommen.

## 2. Eine Industrie entsteht

Ich kenne keine Industrie in irgendeinem Land, von der man weiss, wann sie gezeugt und wann sie geboren wurde. Für das private Pensionssystem standen die beiden Daten ganz klar fest: es war der 4. November 1980 und der 1. Mai 1981.

Am 4. November 1980 wurde das Gesetzesdekret 3500 verabschiedet, das dann durch weitere Erlässe ergänzt wurde. Diese bezogen sich auf die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde für die PFVs und die Sozialversicherungsanstalt des auslaufenden alten Systems (Instituto de Normalizacion Previsional). Ich bestand hartnäckig darauf, dass die Überprüfung des neuen Systems einer darauf spezialisierten Facheinrichtung übertragen werden musste, damit die Kontrolle lückenlos und qualitativvoll durchgeführt würde.

Die ihnen eingeräumte Frist von sechs Monaten für die Inbetriebnahme des neuen Pensionssystems stellte die Unternehmer und Manager der zwölf PFVs, mit denen das private Pensionssystem zu arbeiten begann, auf eine harte Probe.

Diese neue Industrie wurde zum Präzedenzfall, der in keinem betriebswirtschaftlichen Lehrbuch fehlen sollte. Der 1. Mai war der absolute Stichtag für das gesamte Land. Von diesem Tag an begannen Fernsehen, Tageszeitungen und Zeitschriften die Chilenen mit den Namen jener neuen Einrichtungen vertraut zu machen, die heute jeder Arbeitnehmer kennt. Die Flut der Werbung und der Umfang der Promotion waren ungeheuer, und es verging eine relativ lange Zeit, bevor sich der Markt herauskristallisierte.

Das private Pensionssystem ist ein Industriezweig, der grundsätzlich auf drei Säulen ruht. Die erste ist die EDV, ohne die es praktisch unmöglich ist, die Millionen Einzelkonten mit den Pensionsrücklagen zu verwalten. Die zweite Säule ist das Marketing, mit dem Beitragszahler zu gewinnen sind. Die dritte Säule, die sich erst später zeigte, ist die Fähigkeit, die Wirtschafts- und Finanzlage zu analysieren, um die richtige Formel für das Verhältnis zwischen Rentabilität und Risiko zu finden, mit der die vom System kanalisiertes Mittel investiert werden sollten.

### 3. Der überwältigende Zuspruch

Die grösste Überraschung war für uns, wie das Pensionssystem von der Arbeitswelt aufgenommen wurde. In diesem Sinn gab es zwei entscheidende Meilensteine auf seinem Weg: Der erste datiert vom ersten Monat der Gültigkeit der Reform, als 500,000 Arbeitnehmer zum neuen System überwechselten, das waren 25% der Arbeitskräfte, denen diese Wahl offenstand. Es war wie eine Lawine. Die Arbeitnehmer äusserten in einer Form ihre Zustimmung, wie es die Ostdeutschen getan hatten, als sie nach dem Fall der Berliner Mauer die Grenze in Massen überschritten. Ab diesem Moment stand es den Arbeitnehmern frei, aus einem Pensionssystem auszusteigen, mit dem sie unzufrieden waren und das sie enorm schädigte.

Ich erinnere mich, dass unsere ersten Schätzungen im Ministerium, wie rasch die Leute das neue System annehmen würden, eher bescheiden ausfielen. Wir hatten auch weder die Mittel noch die Zeit gehabt, die nötigen Umfragen für genauere Vorhersagen durchzuführen. Unsere Vorstellungen schwankten um die 20,000 Arbeitnehmer im ersten Jahr, das wären 1% des relevanten Arbeitnehmersektors, später verstiegen wir uns sogar bis auf 20%.

Als dieses Ziel innerhalb weniger Wochen überschritten war, waren wir, trotz aller Kritiken aus einer gewissen Ecke, sicher, dass wir auf der Siegerseite standen. Ich werde nie die Probleme vergessen, die mir die Manager einer PFV darlegten, die darauf vorbereitet waren, 100,000 Personen pro Jahr aufzunehmen und bereits im ersten Monat diese Zahl erreicht hatten.

Die Schlussfolgerung, die wir damals daraus zogen, hat immer noch Gültigkeit, wenn man den Leuten die Wahl lässt, dann entscheiden sie sich immer massiv für die Freiheit. Sofern sich der Arbeitnehmer für das neue System entschied, hatte er weitere Wahlmöglichkeiten: welche PFV er bevorzugte und den Beitragsplan oder die Form der Pension, die mit seinen Möglichkeiten und Wünschen in Einklang zu bringen war.

Der zweite Meilenstein war die Bilanz der Neuzugänge für 1981:

1,605,000 Arbeitnehmer, d. h. 80% der Erwerbstätigen, die die Wahlmöglichkeit hatten. Da erübrigte sich jeder Kommentar. Mit diesen Prozentsätzen hatte das System sich selbst konsolidiert. Der einzige negative Aspekt dieses massenweisen Zustroms war vielleicht, dass dadurch womöglich kein Anreiz mehr dafür da war, neue PFVs zu gründen. Der „natürliche“ Markt war rascher abgedeckt als vorausgesehen, und bald beschränkte er sich auf die neuen Arbeitnehmer. Das führte bei vielen Unternehmern zu der Annahme, dass neue PFVs anderen die Mitglieder „abfischen“ müssten, um sich am Markt etablieren zu können, was am Anfang weniger attraktiv und schwieriger zu sein schien, als Beitragszahler vom alten System zu übernehmen.

Man wollte zwar dieser tiefgreifenden Änderung die Bedeutung absprechen, indem man darauf hinwies, dass der wichtigste Beweggrund dafür nicht die Güte des neuen Systems war, sondern die Aussicht auf ein höheres Nettoeinkommen. Dieses Argument hat keine Gültigkeit, denn die Kosten des neuen Systems waren und sind weitaus niedriger als beim alten, der Verdienst, für den Arbeitnehmer günstiger und attraktiver zu sein, liegt daher ausschliesslich beim System selbst. Abgesehen davon glaube ich nicht, dass die Arbeitnehmer die Qualität ihres Lebensabends wegen bloss 6% Erhöhung ihres Einkommens aufs Spiel setzen würden. Wer nicht dieser Ansicht ist, glaubt im Grunde nicht an die Vernunft und das Verantwortungsgefühl der chilenischen Arbeitnehmer.

Es bedarf keiner ausgeprägten Beobachtungsgabe, um festzustellen, dass die Menschen bei Entscheidungen, die ihre Interessen und ihr Leben direkt betreffen weitaus umsichtiger sind, als bei Vorlieben, die sie in Angelegenheiten an den Tag legen, die eher indirekte Auswirkungen haben und schwieriger zu durchschauen sind. Deswegen ist für viele wichtiger, wie sie ihre Ersparnisse anlegen, als bei der Wahl des Parlaments für diesen oder jenen Kandidaten zu stimmen. Wenn wir den Arbeitnehmern in dem Moment nicht vertrauen, in dem sie ihre Altersvorsorge wählen, wie sollen wir ihnen dann vertrauen, wenn sie von ihren politischen Rechten Gebrauch machen, die ihnen die Demokratie durch ihr Stimmrecht garantiert.

Eine weitere Methode, der Reform Verdienste abzusprechen, ist die Behauptung, dass sie nicht wegen ihrer Vorteile so grosse Unterstützung fand, sondern weil das Image des alten Pensionssystems so schlecht war. Das ist richtig. Aber das alte System bediente sich auch einer sehr gewandten Sprache, was in einem Land wie Chile kein zu verachtendes Kapital darstellt. Zugunsten des alten Systems gab es auch noch den sogenannten „Lotteriefekt“, das heisst die Möglichkeit, dass jeder eines Tages zu den Privilegierten gehören könnte - die Chancen standen allerdings eins zu tausend. Es ist jedoch eine Tatsache, dass diese Selbsttäuschung viele Korruptionen in Lateinamerika ermöglicht.

#### **4. Gefährliche Augenblicke**

Die schwierigsten Momente erlebte das Pensionssystem bei seinem Start 1981 und während der Finanzkrise 1983. Aller Anfang ist schwer, das weiss jeder. Der gefährlichste Moment einer Flugreise ist der Start. Wir waren sicher, dass alles, was wir vorbereitet hatten, funktionieren würde, aber jeder unvorhergesehene Faktor könnte uns scheitern lassen. Das System war das erste seiner Art und da es sich um eine komplexe und mühselige wirtschaftliche und soziale Modernisierung handelte, musste man befürchten, dass irgendeine der variablen Grössen, die zueinander in Wechselwirkung stehen, im System ausscheren und alles zum Stillstand bringen könnte.

Ein Risiko war also sicher vorhanden und wenn wir zu neuen Horizonten aufbrechen wollten, konnten wir es nicht vermeiden. So gab es viele Fragen: Würden die PFVs mit eher bescheidenen Mitgliederzahlen überleben können? Würden sie auch eine umfangreiche Klientel betreuen können? Waren die Betriebssysteme richtig ausgelegt? Wie würde der Präsident reagieren, wenn es schon am Anfang Probleme gäbe? Viele Unsicherheiten, aber die geplante Lösung hielt den Herausforderungen besser stand, als irgend jemand zu hoffen gewagt hatte.

Ein weiterer heikler Augenblick war die Finanzkrise 1983. Als Folge des Absturzes des Inlandsprodukts 1982, der hohen Zinssätze, die eine automatische Anpassung erforderten, und der hohen Verschuldung der chilenischen Unternehmen kam es bei den grössten Banken des Landes zu einer Destabilisierung, worauf sie am 13. Januar 1983 unter staatliche Leitung gestellt wurden. Dies hatte für die Pensionsfonds eine zweifache Auswirkung. Einerseits hätten die Fonds zwischen 5% und 7% an Wert einbüßen können, wenn der Staat damals nicht die Bankeinlagen entsprechend garantiert hätte. Andererseits war es durch diese Stützungsmaßnahme nicht möglich abzuschätzen, wie gross die politischen Folgen eines Absturzes gewesen wären. Es hätte jedoch keinesfalls das Ende bedeutet.

Auch bei dieser Krise bewährte sich die Trennung zwischen dem Vermögen der PFVs und den Fonds, die von ihnen verwaltet wurden. Einige der PFVs gingen zwar in Konkurs, was aber nur Verluste für die Eigentümer brachte, denn in einem solchen Fall verlieren sie ihr Vermögen, und die Aufsichtsbehörde sorgt dafür, dass die Beitragszahler ihr Konto, das keinerlei Verlust erlitten hat, auf eine andere PVA transferieren können, denn der Pensionsfonds ist eine rechtlich und wirtschaftlich vollkommen unabhängige Einrichtung.

## **5. Argumente gegen die Reform**

Die Kritiken konnten das private Pensionssystem nie wirklich matt setzen. Es gelang ihnen jedoch, gewisse schlecht informierte Gruppen zu verwirren. Zunächst wurde gesagt, dass das System antisolidarisch sei, als ob das alte ein Heiligtum der Solidarität gewesen wäre. Das neue System ist abgesehen von allem anderen schon deshalb solidarisch, weil alle den gleichen Regeln unterliegen und weder Ausnahmen noch Privilegien vorgesehen sind.

Ein weiterer Vorwurf war, dass das System eine leichte Beute für Wirtschaftsgruppen wäre. Die Realität sah allerdings anders aus. Die

Besitzverhältnisse bezüglich der PFVs sind stärker diversifiziert als der Durchschnitt des chilenischen Produktionssektors. Es gibt PFVs, die den Arbeitnehmern gehören, andere gehören bekannten Kapitalisten, ausländischen Finanzierungsgesellschaften, Unternehmensverbänden oder chilenischen Unternehmern. Das Spektrum ist sehr weit gefasst, und der Zugang zu dieser Industrie steht jedem frei.

Dem neuen System vorzuwerfen, dass nichts für die bereits im Ruhestand befindlichen Arbeitnehmer getan wurde, heisst Äpfel und Birnen verwechseln. Niemand bestreitet, dass sich die meisten Pensionäre in einer prekären Lage befinden. 70% der Pensionen aus dem alten System liegen an der Grenze zur Mindestpension. Dieser Umstand kann jedoch dem neuen System nicht zum Vorwurf gemacht werden. Die Verantwortung dafür tragen die Politikergenerationen, die das alte System zu einem Riesenbetrug machten. Das System der PFVs wurde für die Kinder und Enkelkinder der heutigen Pensionäre geschaffen.

Ein weiterer Einwand stützt sich auf unsinnige statistische Zahlen. Es wird darauf hingewiesen, dass 1980 die Lebenserwartung der Chilenen 67 Jahre betrug und daher das neue System sehr ungerecht sei, weil es nur jene Arbeitnehmer in den Ruhestand gehen lasse, die knapp vor dem Sterben waren. Das ist eine infame Unterstellung, die ausserdem auf einem völligen Missverständnis beruht. Die erwähnten 67 Jahre ergeben sich aus einer Berechnung zum Zeitpunkt der Geburt, bei der ausserdem die Kindersterblichkeit mit einbezogen wird. Für die Altersvorsorge erfolgt die Berechnung der Lebenserwartung zum Zeitpunkt des gesetzlichen Pensionsalters und diese ist derzeit für Männer 16.7 (ab dem 65. Lebensjahr) und für Frauen 24.3 (ab dem 60. Lebensjahr) Jahre länger. Damit sieht die ganze Sache schon völlig anders aus.

Eine weiterer Vorwurf zieht die Deckung des Systems in Zweifel. Dem System schlossen sich nur 3 Millionen von insgesamt 4.5 Millionen Erwerbstätigen an. Was hier wirklich zutrifft, ist das Fehlen der Angehörigen der Streitkräfte aus den bereits dargelegten Gründen. Sonstige Vorwürfe in diese Richtung entbehren jeder Grundlage, da die Deckung des neuen Systems in kürzester Zeit weitaus höher war als die

des alten. Zweitens gibt es in Chile nach wie vor Gelegenheitsarbeiter, ein Umstand, der dem neuen System aber nicht zum Vorwurf gemacht werden kann.

Sogar unter den Arbeitnehmern, die das neue System gewählt haben, gibt es noch einen hohen Prozentsatz derer, die nur sporadisch Beiträge leisten. Das zeigt auch die Armut der vor allem jungen Arbeitnehmer, die unqualifiziert sind und nur im nicht streng geregelten Sektor bescheidene Arbeitsplätze finden können. Diese Arbeitsplätze sind erstens nicht sicher und ausserdem sehr schlecht bezahlt, womit sich der Kreislauf der Armut schliesst. Wann wird es für dieses Problem eine Lösung geben?

Schliesslich wurde der Reform auch vorgeworfen, dass sie hohe Steuerkosten verursacht und zur Untermauerung wurden überhöhte Schätzungen angegeben. Dazu muss gesagt werden, dass der staatlich garantierte „Pensionsgutschein“ nichts anderes war, als eine Bestätigung darüber, was der Staat den Arbeitnehmern schon vorher schuldete, mit dem Unterschied, dass sie nun ein Wertpapier darüber besaßen, vorher gab es nur ein politisches Versprechen.

Zweitens wurde die negative Auswirkung für die Staatskasse, die dadurch entstand, dass die Beiträge der Arbeitnehmer, die zum neuen System gewechselt hatten, nicht in den Steuersäckel fliessen, bewusst abgeschwächt, indem man den PFVs gestattete, diese Mittel in Staatsschuldverschreibungen anzulegen, die zwischen 40% und 50% des Portefeuilles der Pensionsfonds ausmachten.

Im Hinblick auf den derzeitigen Wert muss gesagt werden, dass die Pensionsreform eine Modernisierung darstellte, die sogar vom steuerlichen Standpunkt aus im Vergleich zu der Alternative, die Dinge so zu belassen wie sie waren, durchaus vorteilhaft war.

## **6. Das System funktioniert**

Wenn man die wichtigsten Auswirkungen der Reform für den Arbeitnehmer definiert, treten vor allem zwei in den Vordergrund:

eine nicht greifbare und eine greifbare. Die erste Auswirkung ist die Würde. Das neue System überträgt die Souveränität vom Staat auf den Arbeitnehmer und setzt damit einen Schlusspunkt hinter eine Entwicklung, in der der einzelne von Verwaltung und Politik unterjocht wurde. Man braucht nur eine der PFVs aufzusuchen, um sich zu überzeugen, dass diese Einrichtung ausschliesslich kunden- und marktorientiert ist. Unsere Sozialversicherung ist menschlicher geworden, jeder Arbeitnehmer besitzt jetzt Rechte, er hat Anspruch auf Dienstleistungen und Information. Er ist ein Kunde der PFV, die ihn betreut und den sie nicht verlieren will. Auch die Aufhebung der Besteuerung der Arbeit durch überhöhte Beiträge, die der Finanzierung anderer Sozialversicherungsleistungen dienten (z.B. der Familienbeihilfe), zeigte ihre Auswirkungen in Form eines starken Rückgangs der Arbeitslosigkeit und des Endes der Würdelosigkeit des Arbeitnehmers.

Abgesehen von der Würde gibt es auch noch die Rentabilität. Der durchschnittliche Jahresertrag der Pensionsfonds betrug ab 1981 effektiv ungefähr 14% und übertraf damit alle Erwartungen. In dem System und damit für alle daran Beteiligten schlug sich die Aufwärtsentwicklung der chilenischen Wirtschaft äusserst günstig zu Buche. 1980 ergab sich ein Aufwärtstrend aufgrund der hohen Zinssätze der automatischen Anpassung und der Finanzkrise, später, als die PFVs in einige börsennotierte Wertpapiere investieren konnten, profitierte das System von der Wertsteigerung der Aktien, zu der es aufgrund der Modernisierung der chilenischen Unternehmen kam. In den letzten Jahren kam den Pensionsfonds das ständige Wirtschaftswachstum zugute.

Auch das Engagement der PFVs trug zu der positiven Beurteilung des Systems bei. Diese Unternehmen zu organisieren war an sich eine riesige Herausforderung. Es standen nur wenige Monate zur Verfügung und vor allem fürchteten wir, dass zu dem für die Arbeitsaufnahme vorgesehenen Zeitpunkt nur zwei oder drei Verwaltungsunternehmen einsatzbereit wären. Dieser Umstand hätte der geplanten Vielfältigkeit des Systems grossen Abbruch getan. Doch der Elan des Privatsektors schaffte es. Bei diesem ersten Test konnte die Reform beweisen, wie gut

die Abwicklung funktionierte, sowohl vom betrieblichen (Infrastruktur, Büros, Zweigstellen, Informationssysteme, Verfahren) als auch vom kommerziellen Gesichtspunkt aus (Ausrichtung auf den Markt, Promotion, Werbung und Verkaufsstrategien).

Die PFVs spielten ausserdem eine wichtige Rolle als Aktionäre der grossen chilenischen Unternehmen, indem sie mehr Transparenz und Grundsatztreue in die Leitung der Aktiengesellschaften brachten, in die sie investieren durften.

Die Aufsichtsbehörde des Sektors erwies sich als äusserst effizientes Überwachungs- und Kontrollorgan. Die Pensionsrücklagen dürfen keinem unnötigen Risiko ausgesetzt werden. Hier durfte sich auf keinen Fall das wiederholen, was 1970 im Bankwesen geschah, als die Geldinstitute expandierten und modernisiert wurden, während die zuständige Kontrollkörperschaft und die Kriterien für die Überprüfung des Sektors die Entwicklung verschliefen. Die Aufsichtsbehörde der PFVs führte effiziente Kontrollen durch und war bis ins kleinste Detail über die Variablen des Betriebs und des Portefeuilles informiert, was unerlässlich war, um die Situation jeder einzelnen PFV genau beurteilen zu können. Mit einem Wort, sie hat damit vorgeführt, was unter Unabhängigkeit und Fähigkeit zu verstehen ist.

Nun zur Transparenz des Systems. Das monatliche Bulletin, das von der Aufsichtsbehörde herausgegeben wird, ist ein Musterbeispiel sui generis und hält den Sektor über alle Faktoren auf dem laufenden, die erforderlich sind, um seine Lage und Entwicklung beurteilen zu können. Für den gewöhnlichen Beitragszahler ist die Transparenz bedauerlicherweise nicht überall gegeben. Das System der Provisionsberechnung - es gibt feste und prozentuelle Provisionen - ist sehr komplex und nicht für jedermann leicht zu durchschauen. In diesem Bereich kommt es zu einer grossen Aufsplitterung, und das System hielt sich nicht an das einfache Muster von Kosten und Ergebnis, was einen Vergleich leichter gemacht hätte. Im Pensionssystem fehlen auch unabhängige Stimmen, die die Interessen der Beitragszahler verteidigen. Diese Funktion, die von neuen Gewerkschaftsführern wahrgenommen werden könnte, ist bis heute vakant geblieben.

Heute ist das Pensionssystem nicht nur vom wirtschaftlichen und sozialen Standpunkt, sondern auch aus der politischen Perspektive anerkannt. Dafür war entscheidend, dass die Arbeitnehmer massenweise vom alten zum neuen Pensionssystem gewechselt haben. Doch damals fehlte noch die Anerkennung durch die Politiker, die sich erst nach acht Jahren dazu durchringen konnten. Bis dahin liessen sie kein gutes Haar am System, bis sie endlich feststellten, dass sie sich damit vor ihren Wählern lächerlich machten, denn die grosse Mehrheit hatte sich längst für das neue System entschieden. Sie sahen, wie gut das System funktionierte und mussten schliesslich sogar zerknirscht zur Kenntnis nehmen, dass es vom Ausland gelobt wurde.

Die Rechtmässigkeit der Reform beruht im allgemeinen auf seiner Effizienz und Transparenz. Die von den Arbeitnehmern gebildeten PFVs haben zur Diversifizierung der Unternehmen dieses Sektors beigetragen, sie spielten jedoch für die Legitimierung des Systems keine wichtige Rolle. Alle, die in diesem Zusammenhang auf das Genossenschaftswesen setzten, haben sich geirrt. Das Genossenschaftswesen ist keine effiziente Antwort auf die komplexen Herausforderungen für den heutigen Unternehmer.

Die Reform trug nicht nur ganz entscheidend zur Modernisierung Chiles bei, es wurde auch die politische Macht des Staates über die Wirtschaft reduziert. Was das Ausmass angeht, kann gesagt werden, dass die Verwirklichung des neuen Pensionssystems gleichzusetzen war mit der Privatisierung Dutzender von Unternehmen, die in der Tat in den privaten Sektor übergangen.

Aber es gab auch einen indirekten Beitrag der Reform zur Modernisierung, nämlich derjenige, der zum Zustandekommen und zur spektakulären Entwicklung des Kapitalmarktes in Chile führte. Der Umstand, dass die Pensionsfonds und Lebensversicherungsunternehmen insgesamt 26,3 Milliarden US-Dollar in Aktien chilenischer Unternehmen, Bankeinlagen, Obligationen, Schuldverschreibungen, Hypothekarwechsel und Papiere der Zentralbank investierten, gab nicht nur den Anstoss zur Entstehung einer echten Börse, sondern

eröffnete auch neue Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen, den Wohnbau, für den Rückkauf von Auslandsschuldverschreibungen und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzierungssystems.

Ein besonders wichtiger Effekt der Reform war die Entstehung einer enormen Kaufkraft, die zur Privatisierung jener Unternehmen beitrug, die fälschlicherweise als „strategische Unternehmen“ bezeichnet wurden (Energie, Telefon, Fernmeldewesen etc.). In einer wohlüberlegten „meisterlichen Abfolge“ wurden zuerst die Pensionsfonds geschaffen, die dann zu wichtigen Käufern der Aktien dieser Unternehmen wurden. Schliesslich gab es auch einen entscheidenden kulturellen und politischen Effekt des neuen Pensionssystems. Die chilenischen Arbeitnehmer haben aufgrund ihrer Vorsorge direkten Anteil an den Vorteilen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und lernen so die Logik der marktwirtschaftlichen Mechanik. Das eigene Pensionssparbuch hat den alten Klassenkampf als politische Waffe somit überwunden.

Wie könnte man auch Arbeitnehmer dazu bewegen, bei illegalen Streiks oder anderen Aktionen mitzumachen, die den Unternehmen Schaden verursachen, wenn ihre Pensionen von der Gesundheit dieser Unternehmen und der Wirtschaft im allgemeinen abhängen? Den Arbeitsfrieden in der chilenischen Wirtschaft verdankt man einer guten Arbeitsgesetzgebung und einem Pensionssystem, das aus jedem Arbeitnehmer einen Eigentümer, einen Kapitalisten macht.

Als ausserdem festgesetzt wurde, dass die Auszahlungen proportional zu den Einlagen erfolgen, verschwand eine wichtige Quelle der Macht und Willkür des Staates, mit ihren unvermeidlichen Folgen der Demagogie und Verpolitisierung. Unter den neuen Umständen ist der Arbeitnehmer aktiv in die verantwortungsvolle Handhabung der Wirtschaft und die Suche nach politischer Stabilität und sozialem Frieden eingebunden.

## 7. Die PFVs im Mittelpunkt des Weltinteresses

Eine weitere Überraschung im Zusammenhang mit der Pensionsreform war das rege Interesse, das sie im Ausland weckte. Als Beispiel will ich hier nur die im Jahre 1988 ausgesprochene Einladung von William F. Buckley jr. anführen, in seinem Fernsehprogramm Firing Line mitzuwirken, und zwar in einer Sendung über Chile mit dem Titel Chile und die neue Sozialversicherung. Buckley behandelt, wie man weiss, nur Themen, die seiner Meinung nach für die USA oder die Welt von Interesse sind. Schon die Tatsache dass er das private Pensionssystem Chiles als Thema ausersehen hatte, war ungewöhnlich. Aber noch ungewöhnlicher war seine Bemerkung, nachdem er mich eingehend und schonungslos ausgefragt hatte, „Warum bringen wir dieses System nicht in die USA?“

In den darauffolgenden Jahren wurde ich von vielen Ländern eingeladen, dort unser Pensionssystem zu erläutern. Die Nachfrage nach Information war ungeheuer. Sogar im Wall Street Journal erschien ein Artikel.

Der vielleicht überraschendste Vorschlag kam in den späten 80er Jahren von einem südafrikanischen Unternehmer, der das System dorthin importieren wollte. Er sah darin eine Chance, die schwarze Bevölkerung direkt am Nutzen der Wirtschaft und dem Eigentum der Unternehmen teilhaben zu lassen und so das Apartheidregime zu schwächen. Aber noch interessanter war, dass ich 1994, kurz nachdem Nelson Mandela die Regierung übernommen hatte, von dem zuständigen Ministerium ein Fax erhielt, in dem ich um Informationen über das chilenische Modell und seine mögliche Adaptierung durch die neue Regierung, die alle Rassen einbezog, gebeten wurde.

Der Zusammenbruch des Sozialismus in der ganzen Welt eröffnet andererseits neue Bereiche für das neue Pensionssystem. Vor kurzem besuchte eine Delegation aus der Volksrepublik China eine unserer grössten PFVs. Vor einigen Monaten war ein Wirtschaftsberater Boris Jelzins bei mir im Büro, der für den russischen Präsidenten nicht nur sämtliche verfügbaren Unterlagen der Pensionsreform mitnahm, sondern

auch ein Exemplar eines meines anderen Buches „Die Revolution der Arbeit in Chile“.

Das Überraschendste an allem aber ist nicht nur die Tatsache, dass gerade ein Land wie Chile, mit der Tradition eines übermächtigen Staates gebrochen hat und mit seiner sozioökonomischen Innovation Pionierarbeit geleistet hat, sondern dass viele Staaten dieses System eins zu eins übernehmen wollen. Viele Besucher sagten zu mir: „Wenn es nun so viele Jahre funktioniert hat ... dafür wird es doch einen Grund geben. Wozu sollten wir also etwas neu erfinden wollen, was es schon gibt?“ Mit der Pensionsreform konnten wir eine umfassende und kohärente Antwort auf mehrere Probleme der Wirtschaft und Gesellschaft in Chile geben, die für die damalige Zeit und die ständig wechselnden Verhältnisse Gültigkeit hatte. Diese Antwort darf aber nicht versteinern, sondern sollte ständig den neuen Chancen und den neuen Herausforderung der Gegenwart und der Zukunft angepasst werden.

Die Reform hat auch den Kapitalmarkt angekurbelt, dessen Angebot immer reichhaltiger wird, sodass für jeden Investor eine massgeschneiderte Lösung dabei ist. Auch die grössere Öffnung der Wirtschaft gegenüber dem Ausland wird für das Pensionssystem neue Herausforderungen mit sich bringen, für die es kreative Antworten bereit haben muss. Und schlussendlich muss man in einer Welt des raschen technologischen Fortschritts und der zunehmenden Globalisierung ständig an der Verbesserung der Lösungen für die Probleme der Menschheit arbeiten.

Abschliessend will ich noch einmal betonen, dass das Wichtigste an der Reform nicht die Frage war, welche Türen sie geschlossen, sondern welche Horizonte sie in Chile und in der restlichen Welt eröffnet hat und noch eröffnen kann. Ich war immer der Ansicht, dass nur die Revolutionen siegreich sein können, die an den Menschen glauben und an die wunderbaren Dinge, die die Menschen zu tun imstande sind, wenn man ihnen nur die Freiheit lässt.