

# Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende



Engelbert Theurl (Hrsg.)

---

# Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende

Analysen und Perspektiven

Mit 21 Abbildungen und 12 Tabellen

Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH

Professor Dr. Engelbert Theurl  
Institut für Finanzwissenschaft  
Universität Innsbruck  
Universitätsstraße 15  
A-6020 Innsbruck  
Österreich  
E-mail: engelbert.theurl@uibk.ac.at

ISBN 978-3-7908-1353-1

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme  
Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende: Analysen und Perspektiven / Hrsg.: Engelbert  
Theurl. – Heidelberg: Physica-Verl., 2001  
ISBN 978-3-7908-1353-1 ISBN 978-3-642-57560-0 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-642-57560-0

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2001  
Ursprünglich erschienen bei Physica-Verlag Heidelberg 2001

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Erich Kirchner, Heidelberg

SPIN 10785050

88/2202-5 4 3 2 1 0 – Gedruckt auf säurefreiem Papier

# Vorwort

Nahezu weltweit werden derzeit die Systeme der Sozialen Sicherung einer ökonomischen und politischen Eignungsprüfung unterzogen. Dies geschieht aus höchst unterschiedlichen Motiven.

Entwicklungs- und Schwellenländer sind dabei, die im Zuge des ökonomischen Entwicklungsprozesses an Bedeutung verlierenden traditionellen Systeme der Risikovorsorge, die in den gewachsenen Überlieferungen gesellschaftlicher Gruppierungen verankert sind, durch neue Mechanismen der Risikovorsorge zu ersetzen. Die Ausdifferenzierung marktwirtschaftlicher Wirtschaftssysteme auf Basis von privaten Eigentumsrechten führt zum Entstehen von formalen Absicherungssystemen. Dabei spielt die Geldwirtschaft, durch welche sich soziale Risiken leichter quantifizieren und die Austauschmedien präziser erfassen lassen, eine wichtige Rolle. Diese Länder orientieren sich dabei teilweise an den institutionellen Voraussetzungen der etablierten Industriestaaten.

Den vormalig sozialistischen Reformstaaten stellt sich im Sinne der *Eucken*'schen Theorie von der "Interdependenz der Ordnungen" die Aufgabe, eine fundamental geänderte Wirtschaftsordnung durch eine geänderte Sozialordnung abzustützen. Soziale Sicherheit war ein wesentliches Element der Sicherung von politischer Herrschaft. Sie basierte auf der Kombination von Vollbeschäftigung und Subventionierung des Grundbedarfs. Beide Maßnahmen führten - die Frage der Effektivität dieser Kombination bleibt hier unberücksichtigt - zu einer direkten Ausschaltung der Allokationsfunktion von Preisen. Mit der Übernahme marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen mußte dieses Absicherungssystem zwangsläufig verschwinden. Die Transformationsländer stehen damit - wenngleich in (sehr) unterschiedlicher Schärfe - vor einer Quadratur des Kreises: Die Notwendigkeit einer fundamentalen Anpassung der ökonomischen Strukturen und daraus folgend ein hoher sozialer Absicherungsbedarf trifft auf rückläufige bzw. stagnierende Wachstumsraten der Wirtschaft und damit auf begrenzte Fonds zur Finanzierung dieses Absicherungsbedarfs. Sie trifft im weiteren auf eine brüchige und teilweise durch das alte Wirtschaftssystem korrumpierte Basis formeller und informeller Institutionen, die als Pfeiler der Absicherung sozialer Risiken unter den geänderten Rahmenbedingungen dienen könnten. Der Importbedarf an organisatorisch-institutionellem Know-how beim Aufbau neuer Ordnungsstrukturen ist groß, die angebotenen Konzepte wirken aber zuweilen schablonenhaft.

Auch die etablierten Industriestaaten sehen sich einer Kumulation von Entwicklungen gegenüber, die die Absicherung von Lebensrisiken erschwert. Der Anstieg der Lebenserwartung und der Rückgang der Reproduktionsraten werden mittelfristig zu einer markanten Veränderung der demographischen Relationen führen. Durch die starke Abhängigkeit der Absicherungssysteme von der Generationenstruktur via Umlageverfahren ergeben sich daraus gravierende Probleme. Hier sind nicht nur die diesbezüglichen Probleme im quantitativ bedeutsamsten

Absicherungssystem, nämlich der Pensionsversicherung, anzusprechen. Wesentlich weitreichender, explosiver und auch schwieriger durch kompromißfähige Entscheidungen zu lösen, erscheinen die demographischen Konsequenzen in der Kranken- und Pflegeversicherung, weil dort zusätzliche problemverschärfende Faktoren wie z.B. die Preisstruktureffekte der *Baumolschen* Kostenkrankheit und die Effekte des "doppelten Alterns" auftreten werden.

Unsere sozialen Sicherungssysteme fußen auf einem bestimmten Familienbild: Kernfamilie, Alleinverdienerhaushalt, stabile Familienstrukturen. In diesem Modell erwirbt der zumeist männliche Alleinverdiener soziale Ansprüche. Die übrigen Familienmitglieder erwerben "abgeleitete" Ansprüche (Mitversicherung, Witwenrenten). Von diesem Familienbild mag es immer Abweichungen gegeben haben, trotzdem war es als Fundament für die Sozialpolitik stark genug. Die Zunahme der Doppelverdienerhaushalte, die Flexibilität der Familienstrukturen, das Auseinanderfallen von Elternschaft und Heirat und das Streben der Frauen nach ökonomischer Unabhängigkeit und Gleichberechtigung müssen fast zwangsläufig zu einer Revision der Sozialen Absicherungssysteme führen.

Die Änderungen in der Haushaltsstruktur gehen Hand in Hand mit einer Veränderung der Berufsstruktur. Nicht nur das Familieneinkommen speist sich zunehmend aus mehreren Quellen. Auch das Individualeinkommen wird nicht mehr ausschließlich aus einem "Normalarbeitsverhältnis" erzielt. Letzteres ist aber immer noch der primäre Adressat sozialstaatlicher Leistungen. Atypische Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitbeschäftigung, Arbeit auf Abruf, etc.) verlieren ihren Ausnahmecharakter. Post-industrielle Beschäftigung ist in erster Linie hochqualifizierte, heterogene, professionelle, mobile, aber rasch entwertbare Arbeit. Die Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit ist gering und sprunghaft. Der Gegensatz zwischen diesen beiden Beschäftigungssystemen stellt ein erhebliches Konfliktpotential für die Systeme der Sozialen Sicherung dar, da für einen Teil der Arbeitnehmerschaft die Bedeutung der staatlichen Sozialpolitik sinken wird, auf die der Rest der Bevölkerung um so stärker angewiesen sein wird.

Überlagert bzw. verstärkt werden die Effekte dieser nationalen Entwicklungen durch die Internationalisierung der ökonomischen Aktivitäten. Diese wurzelt einerseits in der Reduktion verschiedener internationaler Austauschhemmnisse und andererseits in den technologischen Veränderungen der "Inhalte des internationalen Handels". Ein zunehmender Teil der ökonomischen Aktivitäten und damit des Handels wird entmaterialisiert. Sinkende Transport- und Transaktionskosten und die dadurch induzierte Aufspaltung des Funktionenbündels "Betrieb" in einzelne Teilfunktionen lassen die Unterschiede in den Rahmenbedingungen von Wirtschaftsräumen, also von sozioökonomisch und nicht politisch-territorial abgegrenzten Subeinheiten des Nationalstaates, deutlicher hervortreten als dies bislang der Fall war. Unter diesen Voraussetzungen werden nationale Grenzen zunehmend unwichtig. Die Kapazität eines Landes, eigenständige sozialpolitische Regime aufrecht zu erhalten, wird reduziert, wobei gleichzeitig der verursachte Strukturwandel die Notwendigkeit der Sozialen Absicherung erhöht und damit für die Sozialpolitik eine Dilemmasituation schafft.

Die internationalisierte Wirtschaft erzeugt einen erheblichen Druck zur Konsolidierung der nationalen öffentlichen Haushalte, weil z.B. liberalisierte Kapitalmärkte auf Budgetungleichgewichte sehr elastisch reagieren oder weil hohe Abgabenkeile die Standortattraktivität schmälern. Daneben ergeben sich sehr konkrete und verpflichtende Notwendigkeiten zur Budgetkonsolidierung aus makroökonomischen Benchmarks im Rahmen von internationalen Integrationsprojekten (z.B. Vertrag von Maastricht). Öffentliche Ausgaben für die soziale Sicherheit beanspruchen in den OECD-Staaten etwa 30 % des BIP. Sie sind daher quantitativ gesehen ein wichtiger Kandidat für budgetäre Konsolidierungsstrategien. Zudem zeigen empirische Untersuchungen über die Konsolidierungsbemühungen, daß diese nur dann gelingen, wenn staatliche Transferausgaben bzw. staatliche Personalausgaben wesentliche Eckpfeiler eines Konsolidierungskonzeptes sind.

Vom 28. Februar bis 1. März 2000 veranstaltete das Institut für Finanzwissenschaft den 34. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft. Die Veranstaltung dient generell der anwendungsbezogenen Aufbereitung von aktuellen finanzwissenschaftlichen Themen für politische Entscheidungsträger. Dabei wurden unter dem Tagungstitel "Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende - Analysen und Perspektiven" ausgewählte Aspekte der Sozialen Sicherung thematisiert. Der gewählte Tagungstitel soll eher eine sozioökonomische Umbruchsituation signalisieren und weniger im Sinne eines sozioökonomisch nicht sonderlich bedeutsamen Sprunges in der Kalenderzeit interpretiert werden. Der Fokus der Betrachtung im Rahmen der Veranstaltung waren die sozialstaatlichen Entwicklungen in den etablierten Industrieländern. Probleme der Entwicklungs- bzw. Schwellenländer sowie die Entwicklungen in den Transformationsländern wurden bewußt ausgeklammert. Innerhalb dieses Fokus "Etablierte Industrieländer" standen die traditionellen Systeme der Sozialen Sicherung im Vordergrund der Betrachtung. Damit wurden beispielsweise die Rollen des Beschäftigungssystems, des Bildungssystems, der Familienpolitik, der Wohnpolitik, der Sozialhilfe, etc. aus der Betrachtung ausgeklammert. Trotz dieser wesentlichen thematischen Einschränkungen können angesichts der Differenziertheit der sozialpolitischen Regime - insbesondere in Sozialstaaten vom *Bismarcktyp* - und angesichts des Niveaus und der Differenziertheit der wissenschaftlichen Erkenntnisse in einzelnen Bereichen der Sozialpolitik auch im Kernbereich der "Sozialen Sicherung" im Rahmen einer zweitägigen Veranstaltung nur Schlaglichter gesetzt werden. Der vorliegende Band gibt die zehn Referate dieser Veranstaltung in modifizierter und erweiterter Form wieder.

In seinem einleitenden Referat setzt sich *Manfred Prisching* mit der historischen Einbettung des Sozialstaates auseinander. An Hand der Kriterien "Motivationen, Ziele, Institutionen und Mentalitäten in Wohlfahrtsstaaten" werden einerseits in einem historisch-genetischen Ansatz "Alte Konflikte und Konsense" des Sozialstaates erörtert und andererseits unter dem Titel "Neue Spannungen und Krisen" gegenwarts- bzw. zukunftsbezogene Aspekte beleuchtet.

Wesentliche Basis der Sozialen Sicherung sind mehr oder weniger explizit formulierte Generationenverträge. Anliegen des Beitrages von *Richard Hauser* ist es aufzuzeigen, daß das Konzept von intergenerativen Verträgen nicht isoliert auf

## VIII

die Soziale Sicherung bzw. ein Teilsystem der Sozialen Sicherung übertragen werden darf. Intergenerative Beziehungen zeigen sich in hohem Ausmaß auch in anderen Bereichen wie z.B. im Bestand und in der Weitergabe von privatem und öffentlichem Sachvermögen, im Humanvermögen, im Natur- und Umweltvermögen, etc.. Eine faire Betrachtung intergenerativer Beziehungen muß also das "Gesamterbe" einer Generation beleuchten.

Eine wesentliche Aufgabe privater und öffentlicher Absicherungssysteme ist ihre Fähigkeit, Teufelskreise in der sozialökonomischen Situation von Individuen (Haushalten) zu vermeiden. Diese Teufelskreise ergeben sich daraus, daß einerseits die drei Aktiva von Individuen, nämlich Fähigkeiten, Gesundheit, Vermögen miteinander positiv korreliert sind und andererseits auch die negativen Impulse (z.B. Krankheit, Alter, Unfall, etc.), die auf diese Aktiva wirken, zum Teil ebenfalls positiv korreliert sind. *Peter Zweifel und Hansjörg Lehmann* untersuchen in ihrem Beitrag, inwieweit es den privaten und sozialen Absicherungssystemen gelingt, solche Teufelskreise zu verhindern.

Urteile, daß der Sozialstaat zu groß bzw. suboptimal sei, sind oft Hüftschüsse und beruhen auf einem unzureichenden empirischen Fundament. *Willem Adema* faßt in seinem Beitrag wichtige Entwicklungen der Sozialausgaben in den OECD-Staaten zusammen. Dabei wird besonderes Augenmerk darauf gelenkt, daß die Sozialbudgets den realen Wert der Sozialausgaben nicht richtig wiedergeben, da der Nettowert der Sozialtransfers durch eine unterschiedliche Behandlung derselben im Rahmen der direkten und indirekten Besteuerung gravierend vom Bruttowert abweichen kann.

Soziale Dienste waren/sind in Sozialversicherungssystemen vom Typ Bismarck nur unzureichend und unsystematisch geregelt und verankert. Ein wesentlicher historischer Grund liegt in hohem Maß an der Beschäftigungsorientierung der Absicherungssysteme. *Christoph Badelt* zeigt in seinem Beitrag auf, daß Soziale Dienste wie beispielsweise Pflegeleistungen sowohl für die Sozialpolitik, als auch für die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Sozialpolitik eine neue Aufgabe und Herausforderung darstellen.

Betrachtet man die Ausgaben- und Leistungsentwicklung, dann stellt das Gesundheitswesen einen sehr dynamischen Sektor des Sozialstaates dar. Die Gesundheitssysteme in den etablierten Industriestaaten haben auf diese Entwicklung mit Reformstrategien reagiert. Die verstärkte Steuerung des Gesundheitswesens durch die Finanzierungsträger, die unter dem Stichwort "Managed Care" figuriert, ist eine wichtige international beobachtbare Reformoption. Der Beitrag von *Engelbert Theurl* zeichnet einerseits wichtige internationale Entwicklungslinien in der Reform von Gesundheitssystemen nach und ordnet andererseits das österreichische Gesundheitswesen bzw. die Reformen im österreichischen Gesundheitswesen in diesen Reformkontext ein.

Die beobachtbaren demographischen Veränderungen sind Auslöser einer grundsätzlichen Debatte über Sicherungsverfahren, nämlich u. a. der Wahl eines effizienten Finanzierungsverfahrens. Der Beitrag von *Wilfried Schmähl* setzt sich grundsätzlich mit den Finanzierungsoptionen der Sozialen Sicherheit auseinander,

wobei der Schwerpunkt der Diskussion auf verschiedenen Aspekten des Umlageverfahrens liegt. Im Zentrum des Beitrags von *Axel Börsch-Supan* steht der Renditenvergleich zwischen dem Umlage- und dem Kapitaldeckungsverfahren. Dabei wird zuerst der wirtschaftstheoretische Hintergrund mit den wichtigsten Konzepten dargestellt und darauf aufbauend werden empirische Schätzungen zur heutigen und Simulationsergebnisse zur zukünftigen Entwicklung der Renditen präsentiert.

Wie bereits erörtert, stellt die internationale ökonomische Entwicklung eine wichtige Rahmenbedingung in der Entwicklung der nationalen sozialstaatlichen Regime dar. Dieser internationale Aspekt wird im Rahmen dieser Publikation durch zwei Beiträge abgedeckt. *Franz Marhold* behandelt rechtliche Aspekte der Thematik. Die Auswirkungen des Europarechtes auf das Sozialrecht wurden bislang hauptsächlich im Bereich der Koordination der Sicherungssysteme gesehen. Immer öfter zeigen sich aber Anläßfälle, in denen Normen des Europäischen Wirtschaftsrechtes das nationale Sozialrecht beeinflussen. Der Beitrag von Marhold setzt sich an Hand der vorliegenden Rechtsprechung spezifisch mit den Auswirkungen des Europäischen Wettbewerbsrechts, der Grundfreiheiten und des Beihilfenrechts auf nationale Sozialversicherungssysteme auseinander. Der Beitrag von *Norbert Berthold* und *Oliver Stettes* setzt sich mit ökonomischen Auswirkungen der Internationalisierung der Wirtschaft auf die nationalen Sozialversicherungssysteme auseinander. Dabei wird die Notwendigkeit einer Sozialstaatsreform herausgearbeitet, die Defizite der bestehenden Systeme werden beleuchtet und Vorschläge für die Richtung eines Umbaus des Sozialstaates gemacht.

Der Herausgeber möchte allen jenen danken, die zum erfolgreichen Verlauf der Veranstaltung und zur Fertigstellung dieser Publikation beigetragen haben. Mein Dank gilt zunächst den Referenten und Diskussionsteilnehmern am Hochschulkurs. *Herr Johann Pacher* hat die Manuskripte in eine druckreife Form gebracht. Ihm sei ebenso gedankt wie *Frau Monika Lanser*, die die Veranstaltung organisatorisch mustergültig betreut hat. Dem *Physica-Verlag*, insbesondere *Frau Dr. Martina Bihn* und *Frau Gabriele Keidel*, danke ich für die angenehme und konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen der Drucklegung. Mein Dank gilt schließlich auch den Mitarbeitern des Erwachsenenbildungsheimes Grillhof, die für eine angenehme und entspannende Atmosphäre während der Veranstaltung gesorgt haben.

In Zeiten stagnierender öffentlicher Einnahmen sind wissenschaftliche Projekte verstärkt auf die Förderungen durch Sponsoren angewiesen. Diesbezüglich verdankt diese Veranstaltung Unterstützung durch *Herrn Dr. Peter Marxer* (Vaduz), dem *Amt der Tiroler Landesregierung* (Innsbruck) und der *PHARMIG - Vereinigung pharmazeutischer Unternehmen* (Wien).



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Der "sorgende" Staat: Das kontinentale Modell der Sozialstaatsentstehung.....	1
<i>Manfred Prisching</i>	
Generationenverträge als Basis des Sozialstaates: Ökonomische Interpretationsmöglichkeiten und fiskalische Konsequenzen .....	31
<i>Richard Hauser</i>	
Soziale Absicherung im Portfolio persönlicher Aktiva: Wie kann die soziale Sicherung Teufelskreise verhindern? .....	53
<i>Peter Zweifel / Hansjörg Lehmann</i>	
Eine vergleichende Analyse des Wohlfahrtsstaates in ausgewählten OECD-Ländern .....	77
<i>Willem Adema</i>	
Soziale Dienste als neue Herausforderung für den Sozialstaat .....	115
<i>Christoph Badelt</i>	
Die österreichische Gesundheitspolitik der letzten Jahre im Lichte der internationalen Entwicklung.....	135
<i>Engelbert Theurl</i>	
Umlagefinanzierte soziale Sicherung: Konzeptionen und Finanzierung .....	171
<i>Winfried Schmähl</i>	

Rentabilitätsvergleiche im Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren: Konzepte, empirische Ergebnisse, sozialpolitische Konsequenzen .....	207
<i>Axel Börsch-Supan</i>	
Auswirkungen des Europäischen Wirtschaftsrechts auf die Sozialversicherung .....	235
<i>Franz Marhold</i>	
Globalisierung und Strukturwandel: Droht das Ende des Sozialstaates? .....	247
<i>Norbert Berthold / Oliver Stettes</i>	
Autorenverzeichnis .....	273