

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 251/II

Reform des Sozialstaats II

Von

Joachim Genosko, Heinz-Dieter Hardes,
Frank Schulz-Nieswandt, Gert Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 251/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 251/II

Reform des Sozialstaats II



Duncker & Humblot · Berlin

Reform des Sozialstaats II

Theoretische, institutionelle und
empirische Aspekte

Von

Joachim Genosko, Heinz-Dieter Hardes,
Frank Schulz-Nieswandt, Gert Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Reform des Sozialstaats / hrsg. von Richard Hauser. – Berlin :
Duncker und Humblot
Literaturangaben

2. Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte / von
Joachim Genosko . . . – 1998
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 251,2)
ISBN 3-428-09400-X

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-09400-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Vorwort

Der Ausschuß für Sozialpolitik in der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik e.V., hat sich auf seinen Jahrestagungen 1995 in Köln und 1996 in Ingolstadt mit Reformproblemen im Bereich der sozialen Sicherung und des Arbeitsmarktes beschäftigt. Die Ergebnisse der ersten Tagung zu diesem Problemkomplex wurden bereits im Band 251/I dieser Schriftenreihe unter dem Titel „Reform des Sozialstaats I, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen“ veröffentlicht. Die auf der zweiten Tagung gehaltenen Referate finden sich in diesem Band.

In einem ersten grundlegenden Beitrag beschäftigt sich *Gert Wagner* mit „Zentralen Aufgaben beim Um- und Ausbau des Sozialstaats“. Er entwickelt seine Vorstellungen auf der Basis des von Rawls konstruierten Paradigmas, bei dem sich vernünftige, risikoaverse Individuen über grundlegende Verfassungsentscheidungen und Direktiven für ein System der sozialen Sicherung hinter dem „Schleier des Nichtwissens“ einigen. Im Rahmen dieses Paradigmas können monetäre Transfers, die an Schutztatbestände anknüpfen, die vor der Geburt noch nicht bekannt sind, als Versicherungsleistung interpretiert werden. Da es aus dieser Sicht niemand gibt, der ex ante keinen Risiken unterliegen würde oder der mit Sicherheit selbst für Risikofälle vorsorgen könnte, folgert *Wagner* hieraus eine allgemeine „Pflicht zur Vorsorge“. Diese sollte durch eine „Versicherungspflicht für alle Gesellschaftsmitglieder und für alle relevanten Risiken“ mit stärkeren präventiven Anreizen durch Differenzierung der Beitragssatzstruktur realisiert werden. Konsequenterweise werden als weitere beitragsfinanzierte „Säulen“ der Sozialversicherung eine „Kinder- und Familienkasse“, eine „Umweltversicherung“ und eine „Elementarschaden-Versicherung“ vorgeschlagen. Dabei sollen künftig die Pflichtbeiträge allein durch die Versicherten bei entsprechender Umwandlung der bisherigen Arbeitgeberbeiträge aufgebracht werden. Für jenen Bereich, in dem gegenwärtig Realtransfers vorherrschen, fordert *Wagner* eine stärkere Wettbewerbsorientierung, wobei der Staat seine Rolle als Produzent zurücknehmen und sich mehr als Regulator privater Anbieter betätigen sollte.

Frank Schulz-Nieswandt behandelt das Thema „Zum sozio-demographisch und sozialepidemiologisch notwendigen ‚Umbau‘ des bundesdeutschen Sozialstaates unter Beachtung internationaler Befunde“. Er nimmt dabei für den Bereich der Pflege, insbesondere der Altenpflege, eine Gegenposition zu *Wagner* ein, da er auf eine Umstrukturierung der staatlichen, parastaatlichen und von den freien Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen und deren stärkere Vernetzung setzt. Ein Schwerpunkt der Ausführungen liegt bei der Diskussion der vielfältigen natio-

nen und internationalen Befunde über das Pflegebedürftigkeitsrisiko sehr alter Menschen, wobei sich aber zwei Positionen gegenüberstehen: Während die eine Hypothese besagt, daß sich infolge der Verlängerung der Lebenserwartung die Phase hohen Pflegebedürftigkeitsrisikos nicht verlängert, sondern lediglich hinausschiebt, behauptet die Gegenthese, daß sich mit verlängerter Lebenserwartung die Phase hohen Pflegebedürftigkeitsrisikos ausdehnt. Es ist offensichtlich, daß es angesichts der gegenwärtig absehbaren, demographischen Entwicklung bei Gültigkeit der zweiten Hypothese zu einem weit stärkeren Anstieg des Pflegebedarfs kommen würde als bei Gültigkeit der ersten Hypothese. Allerdings lassen die gegenwärtig verfügbaren Befunde noch keine abschließende Beurteilung zu; jedoch deuten sie auf eine möglicherweise stark zunehmende Belastung der Pflegeversicherung hin, die es verbieten sollte, sich zunächst ansammelnde Reserven vornehmlich abzuschöpfen, um kurzfristige Finanznöte zu lindern.

An der aktuellen Debatte über die Flexibilisierung der Arbeitsmarktordnung und die Umgestaltung der Arbeitsförderung beteiligt sich *Joachim Genosko* mit seinem Beitrag über „Das Arbeitsförderungs-Reformgesetz: Eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Betrachtung ausgewählter Aspekte“. Im Vordergrund steht dabei die Analyse der im Regierungsentwurf dieses Gesetzes (AFRG) vom 12. 6. 1996 enthaltenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die zwischenzeitlich in kaum veränderter Form Gesetz geworden sind, wobei allerdings ein stufenweises Inkrafttreten vorgesehen ist. Der Verfasser sieht es als positiv an, daß eine stärkere Ausrichtung auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes vorgesehen ist. Es zeigt sich aber auch, daß das AFRG zwar eine Reihe der in der arbeitsökonomischen Literatur geäußerten Kritikpunkte beseitigt, daß es aber im Zweifelsfall den Interessen der Solidargemeinschaft der Arbeitslosenversicherung – d. h. einer Begrenzung der Finanzierungslast – größeres Gewicht einräumt als den Interessen der Arbeitslosen. Insgesamt kommt der Verfasser zu dem Schluß, „daß allenfalls von einer marginalen Revitalisierung der Arbeitsmarktpolitik durch das AFRG gesprochen werden kann; den großen arbeitsmarktpolitischen Wurf stellt es nicht dar“.

Heinz-Dieter Harges behandelt mit seinem Beitrag „Zur Gestaltung von Alterssicherungssystemen in internationaler Perspektive“ ein zur Zeit in der Reformdiskussion dominantes Thema. Die Basis des Aufsatzes bildet der Forschungsbericht der Weltbank (1994): „Averting the Old-Age Crisis“, durch den die weltweite Problematik der Alterssicherung, getrennt nach Ländergruppen, ins Blickfeld gerückt wurde, so daß eine Erweiterung der nationalen Problemsicht und der Lösungsansätze möglich wird. In dem Beitrag werden die wesentlichen Elemente dieses Berichts vorgestellt und erläutert. Die Alterungsprozesse, die den Kern der Problematik bilden, sind in den entwickelten Ländern bereits viel weiter fortgeschritten als in den Entwicklungsländern, jedoch werden sie sich in den letzteren unter ceteris paribus-Bedingungen bei einer Ausweitung des Prognosehorizonts bis zum Jahr 2100 ebenfalls, wenn auch mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung, durchsetzen. Die hieraus resultierenden Finanzierungsschwierigkeiten der Alterssicherungssysteme veranlassen die Weltbank zu Reformvorschlägen zugunsten von

Mehr-Säulen-Systemen. Erstens ein öffentliches, steuerfinanziertes Grundrentensystem; zweitens ein Pflichtsystem der Alterssicherung mit fixierten Sparbeiträgen und individuellen Anlageentscheidungen bei konkurrierenden privaten Kapitalfonds; drittens freiwillige private Vorsorge durch Sparen mit beliebiger Anlage. Die Darstellung der Weltbankvorschläge wird durch eine ausführliche Würdigung anhand von Reformbeispielen in europäischen Ländern abgerundet. Im Hinblick auf die Reformdiskussion in der Bundesrepublik läßt sich die Sicht des Verfassers dahingehend zusammenfassen, daß er für eine stärkere Diversifikation plädiert, wobei er – entsprechend dem weltweiten Trend – für eine Erhöhung des Anteils der „contribution defined systems“ eintritt.

Mit diesem zweiten Band zur Reform des Sozialstaats beendet der Ausschuß seine Generaldebatte. Dies wird aber keineswegs ein Ende der Reformdiskussion im Ausschuß für Sozialpolitik sein. Angesichts der zunehmenden Globalisierung und der voranschreitenden europäischen Integration, die isolierte nationale Lösungen der sozialpolitischen Probleme immer mehr erschweren, wird sich der Ausschuß bei seiner Jahrestagung 1997 alternativen Konzeptionen der sozialen Sicherung im internationalen Vergleich und ihrer empirisch erfaßbaren Auswirkungen im Hinblick auf originäre sozialpolitische Ziele zuwenden.

Frankfurt a.M., im August 1997

Richard Hauser

Inhalt

Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge. Ein Versuch, die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen	
Von <i>Gert Wagner</i> , Frankfurt (Oder) und Berlin	11
Zum sozio-demographisch und sozialepidemiologisch notwendigen „Umbau“ des bundesdeutschen Sozialstaates unter Beachtung internationaler Befunde. Ein Beitrag zur Debatte „Vom Transfersozialstaat zum Sozialstaat sozialer Dienste“	
Von <i>Frank Schulz-Nieswandt</i> , Berlin / Bochum	53
Das Arbeitsförderungs-Reformgesetz: Eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Betrachtung ausgewählter Aspekte	
Von <i>Joachim Genosko</i> , Ingolstadt	81
Zur Gestaltung von Alterssicherungssystemen in internationaler Perspektive	
Von <i>Heinz-Dieter Hardes</i> , Trier	125

Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge

**Ein Versuch, die Vertragstheorie sowie die Theorie
des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik
nutzbar zu machen***

Von *Gert Wagner*, Frankfurt (Oder) und Berlin

A. Problemaufriß und Gang der Darstellung

Dieser Aufsatz versucht nicht, eine moralische Begründung für den Sozialstaat zu liefern. Er klammert auch eine Dimension von vornherein aus, die mit Sozialpolitik in der Praxis immer wieder verfolgt wurde und manchmal auch heute noch verfolgt wird; nämlich eine ex-ante-Umverteilungspolitik zugunsten bestimmter sozialer Gruppen in der Gesellschaft, also z. B. eine systematische Umverteilung via Sozialstaat zugunsten einer „Arbeiterklasse“. Wenn man ein solches Ziel hat, so ist dies nach Ansicht des Autors nicht im Rahmen von Gefahrenvorsorge, d. h. von Sozialpolitik, anzustreben, sondern getrennt davon, z. B. im Rahmen des Tarifverhandlungssystems. Der vorliegende Aufsatz konzentriert sich folgerichtig auf monetäre und reale Transfers, die der individuellen Gefahrenvorsorge einschließlich der Chancengleichheit dienen; die ebenso wichtigen sozialpolitischen Regulierungen der Arbeitsbeziehungen, insbesondere auch Gestaltungsoptionen für Tarifverträge, werden ausgeklammert.

Die beliebte Frage nach der optimalen intertemporalen Finanzierungsform (Kapitaldeckung versus Umlage) wird in diesem Aufsatz vollständig ausgeklammert, da die grundsätzlichen Regulierungs-Probleme davon unabhängig sind. Detailprobleme des bestehenden sozialen Sicherungssystems werden nicht systematisch behandelt. In diesem Aufsatz wird vielmehr versucht, den Blick auf bislang nur wenig beachtete Ansatzpunkte und Problembereiche von Gefahrenvorsorge in einem umfassenden Sinn (einschließlich der Chancengleichheit von Kindern) zu lenken.

* Für eine Vielzahl kritischer Einwände und weiterführender Hinweise dankt der Autor neben Anita Pfaff und den weiteren Teilnehmern der Ingolstädter Sitzung des „Ausschusses für Sozialpolitik“ des „Vereins für Socialpolitik“ insbesondere Christof Helberger, Heinz Lampert, Johannes Schwarze, Stefan Voigt, Jürgen Zerche und vor allem Friedrich Breyer. Für verbleibende Mängel ist der Autor voll verantwortlich; dies gilt in besonderem Maße deswegen, weil er nicht allen Anregungen gefolgt ist.

Dieser Aufsatz beginnt mit dem Argument, daß die Frage nach einer angemessenen Gefahrenvorsorge nur vor dem aus der Vertragstheorie bekannten „Schleier des Unwissens“ gestellt werden sollte. Diese Denkfigur wurde von John Rawls populär gemacht, aber es wird sich zeigen, daß die von John C. Harsanyi – bereits vor Rawls – spezifizierte Entscheidungssituation, auf die der „Schleier des Unwissens“ angewendet wird, die zweckmäßigere ist.

Durch die Anwendung des „Schleiers des Unwissens“ ergibt sich als erstes Hauptergebnis dieser Arbeit, daß starke Staatseingriffe bei der Gestaltung einer verlässlichen Gefahrenvorsorge unumgänglich sind. Vieles von dem, was traditionell als Umverteilung – im Gegensatz zur Risikovorsorge – bezeichnet wird, erweist sich aus dieser Perspektive als planmäßige Gefahrenvorsorge. Deren Ausgestaltung wird mit Hilfe der Theorie des Markt- und Staatsversagens untersucht. D. h. daß gefragt wird, ob der Staat die von ihm erzwungene „soziale Sicherung“ auch selbst produzieren sollte.

Die Diskussion der Umsetzung staatlich gesetzter Ziele der Gefahrenvorsorge zeigt, daß eine stärkere „Auftragsvergabe“, als sie seit langem in Deutschland üblich ist, sinnvoll sein könnte. Zwei Dimensionen spielen dabei die entscheidende Rolle: zum einen zeichnen sich nicht nur private, sondern auch staatliche Monopole durch mangelnde Dienstbereitschaft und Innovationsfreude aus. Viele „Realtransfers“ könnten im Staatsauftrag von im Wettbewerb stehenden privaten Dienstleistern erbracht werden. Zum zweiten gibt es ein systematisches Versagen des Staates beim Versuch, eine intertemporal verlässliche Umverteilung zu betreiben; Verlässlichkeit ist jedoch das zentrale Ziel von Gefahrenvorsorge. Im Grundsatz ist in Deutschland die staatliche Regulierung der Gefahrenvorsorge mit Hilfe von „Parafisken“ zwar richtig gelöst, aber es sind Verbesserungsmöglichkeiten denkbar. In diesem Zusammenhang werden bereits ältere Arbeiten zur „Selbstverwaltung“ wieder aufgegriffen.

Einerseits wird argumentiert, daß die alten Ideen, durch die soziale Selbstverwaltung gewissermaßen als Nebenprodukt das Genossenschaftswesen wieder zu stärken, das eigentliche Ziel einer sozialen Selbstverwaltung – nämlich Verlässlichkeit zu schaffen – nur behindert. Zum zweiten wird argumentiert, daß die gegenwärtig populäre Diskussion einer möglichst weitgehenden Auslagerung „versicherungsfremder Leistungen“ aus den Sozialversicherungen in die falsche Richtung zeigt. Dadurch würde die intertemporale Stabilität der Gefahrenvorsorge geschwächt statt gestärkt. Wenn – wie es sich vor dem „Schleier des Unwissens“ ergibt – eine vollständige Versicherungspflicht für alle Wohnbürger für alle relevanten sozialen Gefahren eingeführt wird, dann werden auch die üblichen verteilungspolitischen Bedenken gegen eine Finanzierung von Umverteilung innerhalb von Parafisken wesentlich abgemildert.

Versucht man die Hauptergebnisse dieses Beitrages vorab knapp zusammenzufassen, so bietet sich folgendes Bild an: Einerseits ist bei der Konzeption und Regulierung der Gefahrenvorsorge ein sehr starker Staat notwendig, der sich nicht