

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 275

Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat

Von

Jörg Althammer, Friedrich Breyer, Roland Eisen,
Bernd Frick, Heike Engel, Robert Holzmann, Steen Jorgensen,
Michaela Kreyenfeld, Heinz Lampert, Günter Neubauer,
Notburga Ott, Hermann Ribhegge, Hans Jürgen Rösner,
Winfried Schmähl, Frank Schulz-Nieswandt, Johannes Schwarze,
Antonin Wagner, Gert G. Wagner, Jürgen Wasem, Max Wingen

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 275

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 275

Soziale Sicherung
zwischen Markt und Staat



Duncker & Humblot · Berlin

Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat

Von

Jörg Althammer, Friedrich Breyer, Roland Eisen,
Bernd Frick, Heike Engel, Robert Holzmann, Steen Jorgensen,
Michaela Kreyenfeld, Heinz Lampert, Günter Neubauer,
Notburga Ott, Hermann Ribhegge, Hans Jürgen Rösner,
Winfried Schmähl, Frank Schulz-Nieswandt, Johannes Schwarze,
Antonin Wagner, Gert G. Wagner, Jürgen Wasem, Max Wingen

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat : Hrsg.:
Winfried Schmähl. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 275)
ISBN 3-428-10304-1

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

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-10304-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Weltweit werden Reformen der sozialen Sicherung diskutiert. Eine der zentralen Fragen dabei lautet, welche Aufgaben soll der Staat in den verschiedenen Teilbereichen sozialer Sicherung übernehmen und was soll den privaten Akteuren überlassen bleiben, also insbesondere den privaten Haushalten und Unternehmen, aber auch nicht gewinnorientiert arbeitenden Einrichtungen. Nicht allein der Umfang staatlicher Tätigkeit steht hierbei zur Diskussion, sondern auch die Art staatlicher Aktivitäten. So kann beispielsweise der Staat die Durchführung von Aufgaben veranlassen, die Aktivitäten anderer Akteure regulieren oder Aufgaben selbst durchführen. Zu den grundsätzlichen Fragen gehört auch, inwieweit marktliche Steuerung geeignet ist, zu einer möglichst guten Ziel- und Aufgabenerfüllung beizutragen bzw. durch welche anderen Lenkungs- und Entscheidungsmechanismen diese zu ergänzen oder gar zu ersetzen ist. Solche ordnungspolitischen Fragen sind nach dem Zusammenbruch der staatsdominierten sozialistisch-planwirtschaftlichen Länder weltweit verstärkt auf die politische Tagesordnung gerückt.

In den Beiträgen des hier vorgelegten Bandes werden sowohl grundsätzliche als auch aktuelle Fragen der sozialen Sicherung behandelt. Dabei wird die Rolle des Staates generell sowie die Art seiner Aktivitäten einer Prüfung unterzogen. Neben bereichsübergreifenden Beiträgen enthält dieser Band u. a. Analysen zum Gesundheitswesen – dem Krankenhaussektor, der Pflegeversicherung –, zur Alterssicherung, zur Familienpolitik und zur betrieblichen Sozialpolitik. Bisherige Erfahrungen wie auch Reformoptionen sind Gegenstand kritischer Betrachtungen. Damit können den Analysen zugleich Anregungen für Diskussionen über Weiterentwicklung und Reformen im Bereich sozialer Sicherung entnommen werden.

Die Beiträge beruhen auf überarbeiteten Referaten und Koreferaten, die auf Tagungen des Ausschusses für Sozialpolitik (im Verein für Socialpolitik) im September 1998 in Frankfurt (Oder), im Mai 1999 in Kloster Banz und im September 1999 in Wien vorgetragen und intensiv diskutiert wurden. Der Herausgeber dankt allen Autoren für die gute Zusammenarbeit und seinem Mitarbeiter, Herrn Dipl.-Systemwiss. Hendrik Dräther, für Mithilfe bei der Drucklegung.

Bremen, im Januar 2000

Winfried Schmähl

Inhaltsverzeichnis

Soziales Risikomanagement: Ein neuer konzeptueller Rahmen für Soziale Sicherheit	
Referat von <i>Robert Holzmann</i> und <i>Steen Jorgensen</i>	9
Koreferat von <i>Gert G. Wagner</i>	47
Der Krankenhaussektor im institutionellen und leistungsrechtlichen Strukturwandel – derzeitige Situation und zukünftige Entwicklungsperspektiven	
Referat von <i>Frank Schulz-Nieswandt</i>	51
Koreferat von <i>Günter Neubauer</i>	71
Die private Pflegepflichtversicherung – ein Modell für eine alternative Organisation der sozialen Sicherung zwischen Markt und Staat?	
Referat von <i>Jürgen Wasem</i>	79
Die private Pflegepflichtversicherung – eine Missgeburt	
Koreferat von <i>Roland Eisen</i>	111
Zur optimalen Kombination umlagefinanzierter und kapitalfundierter Alterssicherungs- systeme – eine portfoliotheoretische Analyse	
Referat von <i>Jörg Althammer</i>	115
Gibt es ein optimales Mix von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren?	
Koreferat von <i>Hermann Ribhegge</i>	135
(Teil-)Privatisierung der Sozialen Sicherung: „Das Modell Chile“ als Muster- oder Glücksfall?	
Referat von <i>Roland Eisen</i>	141
Teil-Privatisierung und vermehrte „Kapitalfundierung“ der Alterssicherung: Der damit verbundene Transformationsprozeß, seine Auswirkungen in Chile und ehemals so- zialistischen Ländern sowie die Rolle des Staates	
Koreferat von <i>Winfried Schmähl</i>	175

Die Anreizwirkungen betrieblicher Sozialleistungen: Möglichkeiten und Grenzen	
Referat von <i>Bernd Frick</i>	189
Empirisch vergleichende Untersuchungen zum Dritten Sektor: Methodische und theoriekritische Anmerkungen zu einem neuen Forschungszweig	
Referat von <i>Antonin Wagner</i>	215
Koreferat von <i>Johannes Schwarze</i>	243
Bedarfsbezogene Vergütung von Leistungen für Behinderte – Sach- oder Geldleistung?	
Referat von <i>Friedrich Breyer</i> und <i>Heike Engel</i>	249
Koreferat von <i>Hans Jürgen Rösner</i>	277
Haushaltsnahe Dienstleistungen zwischen Markt, Staat und Eigenproduktion	
Referat von <i>Notburga Ott</i>	281
Koreferat von <i>Heinz Lampert</i>	303
Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreu- ungsgutscheine und Qualitäts-Regulierung für die institutionelle Kinderbetreuung	
Referat von <i>Michaela Kreyenfeld</i> und <i>Gert G. Wagner</i>	309
Zum Verhältnis von familialer und außerfamilialer Kinderbetreuung	
Koreferat von <i>Max Wingen</i>	339

Soziales Risikomanagement: Ein neuer konzeptueller Rahmen für Soziale Sicherheit

Von *Robert Holzmann* und *Steen Jorgensen*, Washington

A. Einführung und Überblick¹

The revolutionary idea that defines the boundary between modern times and the past is the mastery of risk: the notion that the future is more than a whim of gods and that men and women are not passive before nature. Peter L. Bernstein (1996): *Against the Gods – The remarkable story of risk.*

Soziale Sicherheit („Social Protection“ – SP), konventionell definiert als öffentliche Maßnahmen zur Gewährung von Einkommenssicherheit für Individuen, steht wieder auf der internationalen Tagesordnung. Die Entwicklungen in Ostasien haben demonstriert, daß hohe Wachstumsraten des BIP über mehrere Dekaden die Armut in beeindruckender Weise reduzieren können. Die jüngste Krise hat aber auch aufgezeigt, daß durch das Fehlen von geeigneten Einkommenssicherungsprogrammen viele Individuen sehr verletzlich bleiben, wenn das BIP plötzlich

¹ Dieser Beitrag basiert auf *Holzmann und Jorgensen (1999)* und stellt den konzeptuellen Rahmen für das Strategiepapier für den Sektor Soziale Sicherheit (Social Protection Sector Strategy Paper – SPSSP) dar. Wie für die anderen Sektoren in der Weltbank (z. B. Infrastruktur, Landwirtschaft oder Bildung) hat das Strategiepapier die Aufgaben, eine Bewertung der bisherigen Arbeit vorzunehmen und die strategischen Leitlinien für die künftigen Aktivitäten des SP-Sektors weltweit zu entwickeln. Das SPSSP wird gegenwärtig fertiggestellt und soll dem Rat der Exekutivdirektoren der Weltbank im ersten Halbjahr 2000 präsentiert werden. Der SP-Sektor ist einer der jüngsten, aber zugleich dynamischsten Sektoren in der Bank; die vorgegebenen Kredite haben sich seit 1992 mehr als versechsfacht und erreichten im Fiskaljahr 1999 über 3 Mrd. US-Dollar.

Der Beitrag profitierte von vielen nützlichen Kommentaren und Vorschlägen, unter anderem von den Mitgliedern des Sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik. Besonderer Dank geht an den Ko-Referenten Prof. Gert Wagner für seine Kritik und Hinweise auf ähnliche Überlegungen im deutschen Sprachraum. Frau Mag. Fitz von der Wirtschaftsuniversität Wien hat es in bewunderungswürdiger Weise verstanden das holprige Deutsch zu glätten und Anglozismen zu beseitigen. Alle verbleibenden Mängel gehen selbstverständlich zu Lasten der Autoren.

schrumpft, die Löhne sinken und/oder die Arbeitslosigkeit steigt. In den OECD-Staaten, wo soziale Sicherungsprogramme wie Sozialversicherung, aktive Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe bestehen, geben die hohen und oft steigenden staatlichen Ausgaben Anlaß zur Sorge, insbesondere angesichts einer alternden Bevölkerung und wachsenden internationalen Wettbewerbs. Im Gegensatz dazu haben Entwicklungsländer wenig öffentliche Ressourcen und verausgaben – trotz des zumeist hohen Armutsniveaus und der hohen Einkommensunsicherheit der Individuen im formellen und informellen Arbeitsmarkt – wenig für die Einkommenssicherheit ihrer Bevölkerung.

Diese Spannung zwischen dem Bedarf an Einkommenssicherheit und der augenscheinlichen fiskalischen Beschränkung ist jedoch wenig ermutigend für die mehr als eine Milliarde Menschen, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, für die Arbeitslosen (als Ergebnis von strukturellen Anpassungsmaßnahmen oder Globalisierung) und die steigende Zahl bedürftiger älterer Menschen. Jedoch mag auch die traditionelle Definition von „Sozialer Sicherheit“, welche oft mehr auf reaktive Maßnahmen ausgerichtet ist, für die Spannung teilweise verantwortlich zu machen sein: Erstens wird durch die traditionelle Definition die Rolle des öffentlichen Sektors in der Gewährung von Einkommenssicherheit überbetont. Zweitens wird die Soziale Sicherheit vielfach als reine Kosten, als Aufwand gesehen und ihr potentiell positiver Einfluß auf das Wirtschaftswachstum nicht erfaßt. Drittens verlieren sich mit der Kategorisierung von Sozialer Sicherheit nach Schwerpunkten (wie Sozialversicherung, Arbeitsmarktinterventionen, Sozialhilfe) deren gemeinsame Aspekte, und viertens – und vielleicht sind wir hier beim wichtigsten Punkt angelangt – liefert die traditionelle Denkweise nur begrenzt strategische Anhaltspunkte zur wirksamen Armutsreduktion und zur Reform der Sozialprogramme weltweit. Diese Beschränkungen wurden deutlich sichtbar, als der Sektor für Soziale Sicherheit („Social Protection Sector“) der Weltbank begann, sein Sektorstrategiepapier vorzubereiten. Diese Beschränkungen waren aber auch während der jüngsten Finanzkrise in Ostasien fühlbar, als sich die Regierungen in dieser Region grundsätzlich weigerten, die sozialen Sicherungsprogramme der OECD-Staaten einfach zu kopieren, vielfach mit dem Hinweis auf die unterschiedliche Tradition bei familienbasierten Programmen und auf die gegenwärtigen Probleme, welche diese Programme in den OECD-Staaten aufweisen. Schließlich waren die traditionellen SP-Programme nur sehr begrenzt erfolgreich, die Armut in den Entwicklungsländern zu verringern. Aus diesen und weiteren Gründen wurden eine neue Definition und ein neuer konzeptueller Rahmen der Sozialen Sicherheit erarbeitet und nun in diesem Beitrag dargestellt. Obwohl sich die Darstellung des konzeptuellen Rahmens auf Armutsfragen und Entwicklungsländer konzentriert, wird postuliert, daß er sich auch für Industrieländer und damit auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eignet.

Die vorgeschlagene Definition sieht *„Soziale Sicherheit als öffentliche Eingriffe, um (i) Individuen, Haushalten und Gemeinschaften beim Umgang mit (Einkommens-)Risiken zu helfen; und (ii) die von akuter Armut betroffenen Menschen zu*

unterstützen“. Diese Definition und der zugrundeliegende neue konzeptuelle Rahmen von Sozialem Risikomanagement

- stellen Soziale Sicherheit sowohl als Netz als auch als Sprungbrett dar. Wiewohl soziale Sicherungsnetze für alle notwendig sind, sollten die Programme die Armen befähigen, aus der Armut zu entkommen oder zumindest Zugang zu Erwerbseinkommen zu finden;
- sehen Soziale Sicherheit nicht als Kostenfaktor an, sondern als eine Form von Investition in Humankapitalbildung. Die Hilfestellung für die Armen während eines negativen Schocks, um den Zugang zu sozialen Grunddienstleistungen aufrecht zu erhalten, soziale Ausgrenzung zu vermeiden oder Bewältigungsstrategien zu vermeiden, welche durch irreversible Effekte ihre produktive Kapazität verringert, stellen Schlüsselemente dieses neuen Konzepts dar;
- konzentrieren sich weniger auf die Symptome als auf die Ursachen von Armut. Soziale Sicherheit sollte den Armen ermöglichen, Tätigkeiten mit höherem Risiko, aber auch höherem Ertrag aufzunehmen und kostspielige informelle Mechanismen des Risikoausgleichs zu vermeiden;
- berücksichtigen die Realität. Von einer Weltbevölkerung von sechs Milliarden Menschen im Jahre 2000 haben weniger als ein Viertel Zugang zu formellen Sicherungsprogrammen und weniger als fünf Prozent haben genügend Realvermögen und Finanzkapital, um erfolgreich mit Risiko umgehen zu können. Unterdessen ist die Eliminierung der Armutslücke durch öffentliche Transfers eine Aufgabe, die weit über die Budgetmöglichkeiten der meisten Entwicklungsstaaten hinausgeht.

Zur Beleuchtung des Hintergrunds, der Hauptideen und der vielen offenen Fragen des neuen konzeptuellen Rahmens hat der Beitrag die folgende Struktur: Abschnitt II stellt den Hintergrund und die Motivation des konzeptuellen Rahmens dar, welche im Bedarf, den Herausforderungen und den Möglichkeiten des Risikomanagement begründet sind. Abschnitt III präsentiert die wesentlichen Dimensionen des Konzepts, welche drei Strategien des Umgangs mit Risiko, drei Niveaus der Formalität, Ursachen und Formen der Risiken und unterschiedliche Akteure des Risikomanagements umfassen. Abschnitt IV beleuchtet die Implikationen und ungelöste Fragen, insbesondere die Grenzen der Sozialen Sicherheit im neuen Rahmen, Soziale Sicherheit jenseits des öffentlichen Angebots und neue Leitlinien für Soziale Sicherheit. Einige abschließenden Gedanken stehen am Ende.

B. Hintergrund: Bedarf, Herausforderungen und Möglichkeiten

Der Umgang mit Risiko, insbesondere mit Einkommensrisiko, ist keine neue Herausforderung für die Menschen; diese Notwendigkeit hat immer bestanden.