

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 265

Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung

Von

Roland Eisen, Heinz-Dieter Hardes, Richard Hauser,
Hermann Ribhegge, Hans Jürgen Rösner, Frank Schulz-Nieswandt,
Johannes Schwarze, Antonin Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 265

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 265

Alternative Konzeptionen
der sozialen Sicherung



Duncker & Humblot · Berlin

Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung

Von

Roland Eisen, Heinz-Dieter Hardes, Richard Hauser,
Hermann Ribhegge, Hans Jürgen Rösner, Frank Schulz-Nieswandt,
Johannes Schwarze, Antonin Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung / von Roland
Eisen ... Hrsg. von Richard Hauser. – Berlin : Duncker und Humblot,
1999

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 265)

ISBN 3-428-09784-X

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

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09784-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Auf seiner Jahrestagung 1997 in München hat sich der Ausschuß für Sozialpolitik mit dem Generalthema „Konzeptionen sozialer Sicherung im internationalen Vergleich“ beschäftigt. Dabei lag das Schwergewicht auf den Konzeptionen zur Absicherung bei Alter und Pflegebedürftigkeit. Erstmals wurden auch Korreferenten gebeten, zu den Ausführungen der Hauptreferenten Stellung zu nehmen und damit die sich anschließende Diskussion der Ausschußmitglieder einzuleiten. Der vorliegende Band enthält die Hauptreferate und die Korreferate dieser Tagung.

In einem ersten weitgespannten Überblicksreferat behandelt *Hans Jürgen Rösner* „Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien“, wobei er den Unterschied zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat betont. Aus der Sicht Rösners unterscheidet sich in idealtypischer Weise ein Sozialstaat von einem Wohlfahrtsstaat durch eine stärker die Selbstverantwortung betonende, Differenzierungen nicht einebnende und auf Integration ausgerichtete Gestaltung, und zwar sowohl im Bereich der Arbeitsmarktbeziehungen, der Arbeitsmarktpolitik und der Mitbestimmung der Arbeitnehmer als auch bei den kategorial und nicht universell angelegten sozialen Sicherungssystemen. Vor dem Hintergrund dieser Unterscheidung wird dann der Frage nachgegangen, ob angesichts der demographischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen ein neues Paradigma der sozialen Sicherung erforderlich sei und an welchen Prinzipien es sich orientieren könne. Dabei werden die Kriterien der Ordnungs- und Prozeßkonformität, der Effektivität, der Effizienz und der Transparenz herangezogen. Als Funktionen, die ein neues Paradigma zu erfüllen habe, werden Integration, Konsensförderung, Risikoabsicherung, Produktivitätsförderung und Überlebensfähigkeit des Sicherungssystems herausgearbeitet.

Im seinem Korreferat billigt *Antonin Wagner* der ordnungspolitisch begründeten begrifflichen Unterscheidung zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat nur geringe Relevanz zu; sie habe sich auch in international vergleichenden Untersuchungen nicht durchsetzen können. Er hebt dagegen die Unterscheidung zwischen staatlichen und marktlichen Organisationsprinzipien hervor, die auch in der von Esping-Andersen entwickelten Klassifikation von Wohlfahrtsstaaten eine Rolle spielen. Besonders betont er die Rolle intermediärer Organisationen und Trägerformen, die bei der – aus Wagners Sicht – unfruchtbaren Dichotomie von staatlicher Regulierung der sozialen Sicherung und rein marktwirtschaftlichen Lösungen außer Sicht geraten.

Mit „Alternativen der Pflegesicherung: Ergebnisse eines europäischen Vergleichs“ befaßt sich *Roland Eisen*. Von den verschiedenen Absicherungsmöglich-

keiten für das Risiko der Pflegebedürftigkeit werden die Modelle der privaten freiwilligen Versicherung, der privaten Pflichtversicherung, der staatlichen Sozialversicherung und der Sozialhilfe diskutiert und ihnen die in 12 Mitgliedsländern der Europäischen Union gewählten Lösungen zugeordnet. Anschließend wird anhand von 22 Kriterien ein detaillierter Vergleich dreier unterschiedlicher Systeme, nämlich des deutschen, des englischen und des dänischen vorgenommen. Der über den institutionellen Vergleich hinausgehende Ansatz einer vergleichenden Input- und Output-Messung konnte angesichts des gravierenden Datenmangels nur partiell Ergebnisse erbringen.

In seinem Korreferat weitet *Frank Schulz-Nieswandt* die Fragestellung in mehrfacher Weise aus: Zum einen plädiert er dafür, vergleichbare Problemstellungen in der sogenannten Dritten Welt nicht unberücksichtigt zu lassen, und zum anderen hält er die Einbeziehung von soziologischen Studien über Netzwerke und von Befunden der Psychologie für erforderlich, um zu einer breiteren sozial-ökonomischen Betrachtung zu kommen. Für den internationalen Vergleich des Pflegefeldes scheint ihm nur eine Systemanalyse mit Einbeziehung des gesamten medizinischen, pflegerischen und komplementären sozialen Leistungsgeschehens angemessen.

Johannes Schwarze beschäftigt sich mit dem „Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA“. Der institutionelle Vergleich läßt zunächst vermuten, daß das amerikanische Alterssicherungssystem infolge seiner degressiven Leistungsgestaltung eher auf das Ziel der Vermeidung von Altersarmut ausgerichtet ist, während das deutsche System über einen breiten Einkommensbereich auf Lebensstandardsicherung zielt. Der empirische Vergleich der Einkommenssituation der älteren Bevölkerung, der sich auf ein aus dem amerikanischen Haushaltspanel PSID und dem deutschen Panel GSOEP abgeleitetes Equivalent Data File stützt, zeigt jedoch, daß die Gesetzliche Alterssicherung in Deutschland sowohl das Ziel der Armutsvermeidung als auch das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter besser erfüllt. In den USA nimmt der Anteil der staatlichen Altersrenten am gesamten Nettoeinkommen der älteren Bevölkerung mit steigendem Einkommen weit schneller ab als in Deutschland; dafür nimmt der Anteil der Kapitaleinkommen schneller zu. Da hierbei aber eine stärkere Differenzierung auftritt, führt dies zu einer weit größeren Ungleichheit der Einkommensverteilung unter den Alten.

In seinem Korreferat stellt *Hermann Ribhegge* eine Reihe weiterführender Fragen, deren Beantwortung für einen umfassenden Vergleich erwünscht wäre. Er weist auf fehlende Erklärungen für die andersartige Zusammensetzung der Alterseinkommen in den USA und für den höheren Anteil der alten Frauen am Vermögen hin und kommentiert die verschiedenartige Gestaltung des Familienlastenausgleichs in den untersuchten staatlichen Alterssicherungssystemen.

„Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den

Beginn der 90er Jahre“ behandelt *Richard Hauser* in seinem Beitrag. Eine theoretische Systematisierung möglicher Mindestregelungen anhand der Kriterien „Deckungsgrad“, „Einkommensabhängigkeit“, „Integration in das Pflichtalterssicherungssystem“ und „zu erfüllende Voraussetzungen“ erlaubt es, die in den einzelnen Ländern vorhandenen Regelungen zuzuordnen und zusammen mit einer vergleichenden Darstellung der jeweiligen relativen Leistungshöhen einige institutionell begründete Hypothesen über die Wirksamkeit in bezug auf das Ziel der Vermeidung von Armut im Alter zu formulieren. Die empirische Analyse anhand von Daten des Luxembourg Income Study Projekts zeigt dann jedoch, daß in allen Ländern trotz der verschiedenartigen Mindestregelungen Armut im Alter auftritt. Da in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Ausmaß zusätzliche Alterseinkommen zum Lebensunterhalt beitragen, läßt sich das Ausmaß der Armut allein auf Basis der institutionellen Regelungen des Pflichtalterssicherungssystems nicht generell abschätzen. Allerdings kann man sagen, daß Pflichtalterssicherungssysteme, die potentiell universell ausgestaltet sind und nur von der Wohnzeit abhängige einheitliche, individuelle und zur Vermeidung von Armut ausreichende Renten gewähren, das Ziel der Armutsvermeidung und der Gleichbehandlung von alten Männern und Frauen am besten erreichen.

Heinz-Dieter Harges greift in seinem Korreferat einerseits den Zusammenhang zwischen der Höhe von Mindestleistungen und den empirisch ermittelten Armutsquoten sowie andererseits zwischen den gesamtwirtschaftlichen Transferquoten und der Reduktion der Altersarmut auf. Er zeigt, daß die Höhe der Transferquote weit bedeutsamer für die Vermeidung von Altersarmut ist als die Höhe der Mindestleistungen, die oftmals zu niedrig oder nicht flächendeckend sind. Weiterhin diskutiert er die Konflikte zwischen dem Ziel der Armutsvermeidung und anderen Zielen der Alterssicherung, so daß sichtbar wird, daß ein nur unter dem Aspekt der Armutsvermeidung durchgeführter Vergleich von Alterssicherungssystemen ergänzungsbedürftig ist.

Frankfurt a. M., im Juli 1998

Richard Hauser

Inhalt

Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien	
Von <i>Hans Jürgen Rösner</i> , Köln	11
Struktur- und Organisationsprinzipien sozialer Sicherung. Korreferat zu Hans Jürgen Rösner	
Von <i>Antonin Wagner</i> , Zürich	85
Alternativen der Pflegesicherung: Ergebnisse eines europäischen Vergleichs	
Von <i>Roland Eisen</i> , Frankfurt am Main	93
Pflegeversicherung im europäischen Vergleich. Korreferat zu Roland Eisen	
Von <i>Frank Schulz-Nieswandt</i> , Köln	121
Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA	
Von <i>Johannes Schwarze</i> , Bamberg und Berlin	127
Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA. Korreferat zu Johannes Schwarze	
Von <i>Hermann Ribhegge</i> , Frankfurt/Oder	169
Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den Beginn der 90er Jahre	
Von <i>Richard Hauser</i> , Frankfurt am Main	173
Alternative Konzeptionen der Mindestsicherung für Alte in zwölf Mitgliedsländern der Europäischen Union – eine institutionelle und empirische Analyse für den Beginn der 90er Jahre. Korreferat zu Richard Hauser	
Von <i>Heinz-Dieter Hardes</i> , Trier	211

Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien

Von *Hans Jürgen Rösner*, Köln

Nahezu überall auf der Welt werden gegenwärtig soziale Sicherungssysteme einer konzeptionellen Tauglichkeitsprüfung unterzogen. Paradoxerweise geschieht dies aus höchst unterschiedlichen Gründen. Während Entwicklungs- und Schwellenländer ihre Risikoversorge erst noch ausbauen möchten und sich dabei an den positiven wie negativen Erfahrungen der etablierten Industrienationen zu orientieren versuchen, sind eben diese unter der Last ihrer alternden Bevölkerung und persistenten Beschäftigungsproblemen gerade dabei, ihre Sozialleistungen wieder auf ein finanzierbares Maß zurückzuführen. Und in den vormalig sozialistischen Reformstaaten ist mit der notwendigen Transformation von plan- zu marktwirtschaftlich kompatiblen Vorsorgesystemen noch ein weiterer besonderer Handlungsbedarf hinzugekommen.

Die Soziale Sicherung befindet sich damit in einem organisatorischen und strukturellen Wandel, der zugleich von Kontraktions- als auch von Expansionstendenzen gekennzeichnet ist. Vor dem Hintergrund dieser Umbruchsituation ist es sowohl für die wissenschaftliche als auch für die praktische Sozialpolitik reizvoll, unterschiedliche Konzeptionen sozialer Sicherung einem internationalen Vergleich zu unterziehen, um so möglicherweise zu „Best Practice“-Empfehlungen für die einzelnen Risikobereiche zu gelangen. Wengleich es wohl als eher unwahrscheinlich gelten muß, daß sich daraus eine Konvergenz zu einem „Weltsozialmodell“ entwickeln wird, so kann der ohnehin viel zu lange vernachlässigte Blick über die eigenen Landesgrenzen hinweg doch viel dabei helfen, die Orientierungsmaßstäbe sozialer Sicherungspolitik zu erweitern und zu verbessern.

Der vorliegende Beitrag wendet sich im Rahmen dieses Generalthemas der Frage nach grundsätzlichen Verfahrensprinzipien bei der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme zu sowie nach den Kriterien, die für einen evaluierenden Vergleich aktueller Reformbestrebungen angewandt werden könnten. Inhaltlich wird so vorgegangen, daß einfürend die Ursachen der Reformdiskussion dargestellt werden, wobei die gegenwärtige Umbruchsituation als ein Paradigmawechsel¹ im

¹ Unter einem Paradigma wird hier im Sinne von *Kuhn* (1967, S. 193 ff.) die für eine gewisse Zeit übereinstimmende Art und Weise verstanden, mit der Wissenschaftler den

Übergang vom herkömmlichen „Industriemodell“ sozialer Sicherung Bismarckscher Prägung zu einem bislang nur undeutlich erkennbaren neuen Sicherungsmodell für das aufkommende Informations- und Dienstleistungszeitalter interpretiert wird. Das Spektrum der dafür grundsätzlich anwendbaren, stärker an sozialstaatlichen bzw. stärker an wohlfahrtsstaatlichen Konzeptionen orientierten Verfahrensprinzipien dient als Orientierungsfolie für ein „menu of choice“, nach dem dieses künftige Paradigma sozialer Sicherung als neuer „Basiskonsens“ (*Kastrop*, 1993, S. 64) modelliert werden könnte.

A. Ursachen der aktuellen Reformdiskussion

Nachdem die Zeit seit Beendigung des Zweiten Weltkriegs durch einen nahezu kontinuierlichen und politisch kaum angefochtenen Ausbau staatlicher sozialer Sicherungsleistungen gekennzeichnet gewesen ist, scheint das letzte Jahrzehnt dieses Jahrhunderts von wachsenden Zweifeln an der weiteren Wirksamkeit und Durchführbarkeit der bisherigen Sozialpolitik geprägt zu werden. Dabei handelt es sich nicht nur um eine vorübergehende Finanzierungskrise sondern auch um eine tiefere Identitätskrise, und die Krisenphänomene scheinen zudem nicht nur einige wenige Länder zu betreffen, sondern treten in vielen über den Globus verstreuten Ländern auf. Im weltwirtschaftlichen Kontext sind es erstens die Folgen der zunehmenden Globalisierung des Standortwettbewerbs, die zu einer veränderten internationalen Arbeitsteilung sowie wachsenden regionalen Verflechtung von Wirtschafts- und Sozialräumen geführt haben. Durch das konkurrierende Aufeinandertreffen sowohl unterschiedlicher Arbeits- und Sozialstandards als auch differierender sozialpolitischer Leitvorstellungen ist ein beträchtlicher Anpassungsdruck für die nationalen sozialen Sicherungssysteme entstanden, und zugleich wird das bisherige relative Gleichgewicht zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft zunehmend von der Dominanz globaler Markterfordernisse in Frage gestellt (*Ferge*, 1997, S. 167). Zweitens haben nicht nur die bekanntermaßen „ageing societies“ Westeuropas mit (Über-)Alterungsproblemen in ihrer Bevölkerung zu kämpfen, sondern dieses Phänomen, das die Finanzierung der sozialen Sicherung vor wachsende Probleme stellt, wird auch von asiatischen Ländern, wie zum Beispiel Japan und China, und mit dem amerikanischen Kontinent geteilt. Nur die Staaten Afrikas scheinen davon nicht tangiert zu sein (*Weeber*, 1997, S. 63).

Auf europäischer Ebene sind weitere Krisenursachen zu nennen. Einige davon sind hausgemacht, wie zum Beispiel der selbstauferlegte Zwang zur Erfüllung der

Erkenntnisgegenstand, die Problemstellungen sowie die anzuwendenden Methoden innerhalb ihrer Fachdisziplin betrachten und auf Realphänomene anwenden. Wenn und soweit neue Realphänomene wirksam werden, können bestehende Erklärungsmuster an Validität verlieren und werden dann nach einer Zeit des Übergangs durch neue ersetzt, und „allmählich kristallisiert sich das neue Paradigma positiv heraus“ (*Herder-Dorneich*, 1981, S. 684 f.).

Konvergenzkriterien für den Beitritt zur avisierten Währungsunion sowie die auf institutionellen Fehlsteuerungen und Defiziten beruhende Wachstums- und Beschäftigungskrise, andere sind durch das veränderte politische Umfeld seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ entstanden. Und im Falle Deutschlands kommen vor allem die aus dem Einigungsprozeß resultierenden wirtschaftlichen und sozialen Belastungen mit einer rapide angewachsenen Staatsverschuldung hinzu, die durch konsequente Haushaltskonsolidierung eingegrenzt werden muß und bereits zu erheblichen Kürzungen (auch) bei den Sozialausgaben geführt hat. Als weiterer Faktor sind aufgrund der bereits seit Mitte der achtziger Jahre betriebenen gewerkschaftlichen Politik fortgesetzter Arbeitszeitverkürzungen die Masseneinkommen und entsprechend auch die gezahlten Beiträge zu den Sozialversicherungen nur noch in geringem Maße gestiegen, was deren Finanzsituation zusätzlich verschärft hat.

Der daraus unabweisbar resultierende Reformdruck sollte aber trotzdem nicht dazu verleiten, die falschen Fragen zu stellen. So ist zwar richtig, daß die zunehmende Alterung der Bevölkerung die bisherige Finanzierungsweise der Renten in Frage stellt und daß zudem gravierende Rückwirkungen auf Gesundheitskosten und Familienleistungen zu erwarten sind, doch sollte die Analyse der darauf zu findenden Antworten nicht als bloße Finanzierungsaufgabe (fehl-)interpretiert werden, sondern zu der tiefergehenden Frage vordringen, warum sich das demographische Verhalten in dieser Weise verändert hat und ob die dafür maßgeblichen Faktoren nicht politisch beeinflußt werden können. Ebenso sollte die bereits seit der zweiten Ölkrise zu Anfang der achtziger Jahre immer deutlicher hervortretende Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft und die damit einhergehende persistierende Massenarbeitslosigkeit nicht als ein (nur) konjunktur- bzw. tarifpolitisch zu lösendes Problem betrachtet werden, sondern nach der hier vertretenen Auffassung verbirgt sich dahinter ein struktureller Wandel, der die Beschäftigungslandschaft grundlegend verändern wird. Die angebliche oder tatsächliche Krise der sozialen Sicherung stellt in dieser Hinsicht zumindest nicht die primäre Ursache dar, sondern ist vielmehr nur das vielleicht deutlichste Symptom dieser sich ankündigenden Veränderungen. Dieser Zusammenhang wird durch einen kurzen historischen Rückblick auf die Entstehungs- und Funktionsbedingungen des bestehenden Sicherungssystems deutlich.

B. Historischer Rückblick und konzeptioneller Vergleich

I. Industrialisierung und der Sozialversicherungsstaat

Aus dem Übergang vom vormodernen, karitativ und ständisch ausgerichteten Auffangen sozialer Not durch Armenfürsorge stellt der von Bismarck geschaffene „Sozialversicherungsstaat“ (Wagner, 1994, S. 41) den ersten Versuch zur modernen Herausbildung von Vorsorgeeinrichtungen auf der Grundlage der bürgerlich