

BÜCHER

Sozialstaaten im Vergleich

Rezension von: Lothar Lißner, Josef Wöss, Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich: Deutschland, Österreich und Schweden, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, und ÖGB-Verlag, Wien, 1999, 320 Seiten, öS 364,-.

Wer sich bei Vergleichen nicht mit aus dem Zusammenhang herausgerissenen Fakten begnügen will und seriöse Vergleiche mit Sozialleistungssystemen anderer Staaten sucht, wird in diesem Band nicht enttäuscht. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Bereitschaft, sich ein wenig in andere Begriffs- und Systemwelten hineinzudenken. Die beiden Autoren bieten den LeserInnen auch Hilfestellungen, indem etwa zu Beginn verschiedene Sozialstaatsbegriffe gegenübergestellt werden.

Im vorliegenden Band wurden die Alterspensionssysteme, die Gesundheitsversorgung (Krankenversicherung), die Arbeitslosenversicherung bzw. die Arbeitsmarktpolitik und die Familienleistungen der im Titel angeführten Staaten verglichen.

Es handelt sich hier um einen sehr übersichtlich dargestellten Vergleich. Das Buch beginnt mit einem Überblick über die Sozialsysteme dieser drei Staaten. Danach werden die wichtigsten Teilsysteme (inklusive Entwicklungen) für die einzelnen Staaten nach einem einheitlichen Schema dargestellt. Am Ende jedes Abschnitts werden die Systeme miteinander verglichen.

Ein statistischer Teil im Anhang bietet Informationen über die Steuer- und Ab-

gabenquoten der beobachteten Länder.

Die Publikation stellt die Fortführung einer Studie dar, die 1995 für die Hans-Böckler-Stiftung erstellt wurde. Der Beobachtungszeitraum erstreckt sich bis 1998/Anfang 1999.

Manche in Österreich oft hitzig geführten Diskussionen werden dem/der LeserIn nach der Lektüre der einzelnen Kapitel in einem anderen Licht erscheinen. Man wird etwa sehen, daß manche Probleme gar nicht spezifisch österreichisch sind, oder daß es oft mehrere mögliche Lösungen für ein und dasselbe Problem gibt – Optionen, die gar nicht in die Diskussion Eingang finden, aber diese bereichern könnten.

Ein Beispiel wäre etwa die sehr ausführlich dargestellte schwedische Pensionsreform (S. 68-74), die über einen Zeitraum von 15 Jahren (!) vorbereitet, diskutiert und 1998 beschlossen wurde. Das neue System sieht eine klare Abgrenzung von Leistungen im Erwerbsalter (Invaliditätspensionen mit einem eigenen System!) und Altersleistungen vor. Die Berechnung der Pensionen hängt stärker von einbezahlten Beiträgen und explizit auch von der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung ab. Zugleich wird – anknüpfend an die Tradition der Volkspension, aber sparsamer – eine individuelle Mindestsicherung für alle Menschen im Alter garantiert ("Garantiepension").¹ Diese neue Grundpension orientiert sich am finnischen Pensionsmodell.

Wenn auch die österreichische Pensionsversicherung über ständige Systemanpassungen die Funktionsfähigkeit ebenfalls in Zukunft garantieren kann, tragen die häufigen Reformen doch zu einer gewissen Verunsicherung bei. Noch dazu bestehen keine klaren Vorstellungen und schon gar kein Konsens über die langfristigen Perspektiven.

Eine dieser Optionen ist die Grundpension, mit der man sich in Österreich nicht gerne auseinandersetzt und sie vorweg als sozialpolitisch nicht wünschenswert darstellt. Dabei wird das Urteil von vielen Vorurteilen bestimmt ("bloße Einheitspension für alle", Eingriffsfähigkeit wegen der hohen Steuerfinanzierung). Betrachtet man etwa das konkrete schwedische Volkspensionssystem (S. 49ff), sieht man, daß nur rund ein Drittel der Pensionsausgaben auf die Volkspension entfällt und der Großteil auf die zweite Säule, die vor allem der Sicherung des Lebensstandards dient. Daran wird auch die Reform nicht viel ändern. Finanziert wird die derzeitige Grundpension zu fast zwei Dritteln aus lohnbezogenen Beiträgen. Der Anteil der Steuerfinanzierung am Gesamtsystem (einschließlich der zweiten Säule) war 1997 mit ca. 15% sogar niedriger als in Österreich (S. 58). Letzlich besteht auch in Schweden eine relativ enge Beziehung zwischen Beitrag und Leistung. Der wesentlichste Unterschied zum österreichischen und deutschen System besteht darin, daß in Schweden alle Frauen einen eigenen Pensionsanspruch haben und einkommensschwache Gruppen durch den Grundbetrag bzw. die künftige Garantiepension begünstigt werden.

Besonders interessant für die Pensionsdiskussion ist wohl auch der Umstand, daß Schweden mit der Reform einen Schritt weg von einem System macht, das einem Kapitaldeckungsverfahren sehr nahe kam. Seit den 60er Jahren wurden in der damals neu geschaffenen zweiten Säule (ATP) große Vermögenswerte angesammelt, da ihnen – anders als in einem normalen Umlageverfahren – keine entsprechenden Auszahlungen gegenüberstanden. Ende 1997 erreichte der Fonds ein Vermögen von 715 Mrd Kronen.² Aufgrund der Prognosen für die nächsten Jahrzehnte zeichnete sich jedoch ein Dahinschmelzen der aufgebauten Kapitaldeckung ab

(S.68). Dazu trägt auch bei, daß die Auszahlungen – nicht wie bei einem normalen kapitalgedeckten System – nur begrenzt von den tatsächlichen Beitragszahlungen abhingen; so betrug die Pension (zweite Säule) nach 30 Versicherungsjahren 60% des beitragspflichtigen Einkommens in den "besten" Jahren.

Bezeichnend für die Reform ist, daß nun der Schwerpunkt des Systems zwar explizit in einem Umlageverfahren liegt, zugleich aber die Pensionen nicht mehr einem bestimmten Prozentsatz des früheren Einkommens entsprechen, sondern *beitragsdefiniert* sind – wie in einem Kapitaldeckungsverfahren. Die Höhe der Pension hängt in Zukunft auch von der sich ändernden Lebenserwartung und der wirtschaftlichen Lage ab. Mit dieser konkreten Ausgestaltung des Umlagesystems beschritt Schweden einen ähnlichen Weg wie Italien und Lettland³.

Nur rund 13,5% der obligatorisch einbezahlten Beiträge werden in Hinkunft in einem ergänzenden kapitalgedeckten System angespart (d.s. 2,5 Prozentpunkte von 18,5% Pensionsbeitrag). Die Entscheidung für diese Säule des Pensionssystems war weniger Teil eines großen Gesamtkonzepts, sie war Ergebnis eines politischen Kompromisses.⁴

Wie schwierig Systemvergleiche sein können, zeigen Antworten auf einfach erscheinende Fragen wie jene nach der Leistungshöhe und dem durchschnittlichen Pensionszugangsalter. Die Tatsache, daß in Schweden praktisch die ganze Wohnbevölkerung und in Deutschland auch Frauen wesentlich leichter einen Pensionsanspruch erwerben als in Österreich (nach 5 Versicherungsjahren), aber die Pension oft erst im Alter von 65 Jahren antreten können, mindert die Aussagekraft von Durchschnittswerten. Viele niedrige Pensionen, die in Österreich mangels Erfüllung der strengerer Anspruchsvoraussetzungen (15 Versicherungsjahre) erst gar nicht anfallen können, drücken in Deutschland und Schweden die Durchschnittswerte und

heben zugleich das durchschnittliche Pensionszugangsalter (vgl. S. 137ff).

Die Leistungsstandards in der *medizinischen Versorgung* werden in allen drei Staaten – auch von den jeweiligen Oppositionsparteien – sehr hoch eingeschätzt (S. 194f). Trotz der unterschiedlichen Systeme (staatlicher Gesundheitsdienst in Schweden, Versicherungssysteme in Deutschland und Österreich) sind die Unterschiede nicht sehr groß. So sind etwa die Gesundheitsausgaben pro Kopf (nach KKP) in Österreich etwa gleich hoch wie in Schweden. Am teuersten ist das System in Deutschland (S. 199).

Selbstbehalte gibt es in allen drei Staaten (vgl. Tabelle auf S. 203); diese sind nach Leistungsart sehr unterschiedlich. Ausführlich dargestellt werden auch die Regelungen hinsichtlich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Im Abschnitt *Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik* werden die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Organisation der Sicherungssysteme und die Leistungen beschrieben. Aus der Gegenüberstellung wird ersichtlich, daß in Österreich und Deutschland bei längerer Arbeitslosigkeit die Versorgung mit Geldleistung eine große Bedeutung hat (Notstandshilfe, Arbeitslosenhilfe), während in Schweden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund stehen. Abschließend kamen die beiden Autoren zum Schluß, daß die reale Arbeitsmarktsituation "mehr von anderen Faktoren als von der Höhe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik" bestimmt wird (S. 264).

Am kürzesten ist der Beitrag über *Sozialpolitik für Familien und Kinder*. Trotzdem ist dieser sehr informativ und für die österreichische Diskussion von großem Interesse. Der Vergleich beschränkt sich überwiegend auf die Familienbeihilfen und das Karenzgeld (inklusive Wochen-geld). Es wird gezeigt, daß die *Familienbeihilfen* (inklusive Absetzbetrag) bei Familien mit wenig Kindern in Österreich am höchsten sind. In Schweden und Deutschland steigen jedoch die Famili-

enbeihilfen bei Mehrkindfamilien stärker, was auch sinnvoll erscheint, da der Einkommensverlust mit der Zahl der Kinder in der Regel steigt. Eine mit dem Alter der Kinder steigende Leistung gibt es nur in Österreich.

Besonders interessant sind die unterschiedlichen Varianten bei der Ausgestaltung des Karenz- bzw. Elterngeldes. Während in Österreich dieses eine Versicherungsleistung darstellt, besteht in Deutschland nur Anspruch auf das vergleichbare "Erziehungsgeld"; dieses fällt aber nur dann an, wenn bestimmte Einkommensgrenzen (Familieneinkommen!) nicht überschritten werden. Im Unterschied zu Österreich steht jedoch in Deutschland die Leistung der gesamten Wohnbevölkerung offen. In Schweden wiederum gibt es ein – eher niedriges – Elterngeld für alle, das bei Erwerbstätigen für 12 Monate noch um eine Versicherungskomponente ergänzt wird (Lohnersatz: 80%). Damit decken diese realen Modelle die in Österreich zur Zeit diskutierten Alternativvarianten weitgehend ab. Sie zeigen nur für das "Karenzgeld für alle" eine weitere Option auf (niedrigeres Karenzgeld für Nichterwerbstätige).

Nach der Lektüre dieses Buches wird man die Feststellung der Autoren teilen können, daß diese Länder "eine Vielzahl interessanter Regelungen zu bieten haben" (S. 307), die in die Politikgestaltung einfließen sollten.

Statt ständig von einer Krise des Sozialstaates zu reden, empfehlen die Autoren, sich auf die ohnehin offensichtlichen Handlungsnotwendigkeiten zu konzentrieren, wie die Erhöhung der Erwerbsquote und innovative Lösungen bei der Finanzierungsfrage (S. 307f). Einen weiteren wichtigen Faktor für die Zukunft der sozialen Sicherheit sehen sie darin, ob es gelingt, "wieder verstärkt aktive Akzente zu setzen", statt bloß auf Gegebenheiten zu reagieren. Dafür leistet dieses Buch jedenfalls eine sehr wertvolle Hilfestellung.

Karl Wörister

Anmerkungen

¹ Im Unterschied dazu ist die österreichische Ausgleichszulage familienstandsbezogen, was für verheiratete Frauen im Alter ein großes Problem sein kann.

² The Pension Reform. Final Report, June 1998.

³ Michel Cochen sieht in einer derartigen Reform keine wirkliche Neuerung gegenüber den traditionellen Umlagesysteme-

men, die ebenfalls ständig an die gegebenen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen angepaßt werden. Siehe *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 4/1999, S.105-126 ("Nominelle beitragsbestimmte Systeme: Alter Wein in neuen Flaschen?")

⁴ Scherman, Karl Gustaf, The Swedish pension reform. Issues in Social Protection, Discussion paper 7. Hg. vom Social Security Department, ILO (Genf), 1999, S. 26.