
ÖKONOMISCHE ANALYSE DER SOZIALVERSICHERUNG

Rezension von: Robert Holzmann
(Hrsg.), Ökonomische Analyse der
Sozialversicherung – Ergebnisse für
Österreich, Schriftenreihe des
Ludwig-Boltzmann-Instituts für
ökonomische Analysen
wirtschaftspolitischer Aktivitäten,
Band 3, Manz-Verlag, Wien 1988,
302 Seiten

Das Buch entstand aus Anlaß des 100jährigen Jubiläums der österreichischen Sozialversicherung, zu dem die Universität Wien im September 1987 ein Symposium veranstaltet hat. Die einzelnen Beiträge beschäftigen sich mit den Wirkungen der Sozialversicherung auf die ökonomischen Entscheidungseinheiten und damit auf die Wirtschaft. Die Kenntnis solcher Wirkungsmuster sollte es ermöglichen, Reformvorschläge zu erarbeiten, die an unerwünschten ökonomischen Schwachstellen ansetzen. Eine zweite Zielsetzung ist im forschungsstrategischen Bereich angesiedelt. Forschungsdefizite sollten aufgezeigt werden und damit Anstöße für weiterführende Forschungen geliefert werden. Schließlich sollten mit Hilfe von Szenarien künftige Entwicklungen und mögliche Optionen von politischen Handlungsalternativen angedeutet werden.

Der Beitrag von F. Schneider und W. Weigel beschäftigt sich mit der Vergangenheit der Kernbereiche der Sozialversicherung. Beginnend mit 1945 werden für die Arbeitslosen-, Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung die Determinanten der Entwicklung aufgezeigt. Es ist ein Verdienst dieser Arbeit, daß auch Zeitreihen präsentiert werden, die ein Nach-

vollziehen der Entwicklung zwischen 1945 und der Verabschiedung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes im Jahre 1955 erlauben. Die Daten weisen darauf hin, daß der Ausbau des Systems der Sozialen Sicherheit nicht erst mit dem ASVG eingesetzt hat. Zerlegt man die Ausgabenentwicklung der jeweiligen Teilbereiche, die bis 1975 sehr dynamisch verlief, in eine Preis- und Mengenkomponente, so zeigen die Ergebnisse dieser Arbeit, daß die demographische Komponente dazu nur wenig beigetragen hat. Wichtigste Determinante der Ausgabendynamik war das Ansteigen der Anspruchsberechtigten in der Bevölkerung, in der Krankenversicherung vor 1956 und in der Pensionsversicherung vor allem danach. Daneben spielten in beiden Bereichen aber auch relative Preisanstiege eine Rolle. Sowohl die Pensionsleistungen pro Pensionist als auch die Gesundheitsausgaben pro Leistungsbezieher stiegen rascher als die verfügbaren volkswirtschaftlichen Ressourcen pro Einwohner.

Die sechs folgenden Beiträge beschäftigen sich mit dem gegenwärtigen Sozialversicherungssystem. Der Beitrag von W. Kitterer und Chr. Seidel gibt einen Überblick zur Theorie und internationalen Empirie der ökonomischen Effekte der Sozialversicherung. Dabei werden theoretische Grundkonzepte vorgelegt, die für die ökonomische Analyse der Sozialversicherung international Anwendung finden. Aus diesem Literaturüberblick kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die konkreten Wirkungen eines Sozialversicherungssystems von der jeweiligen Ausgestaltungsform abhängen. Dabei können die empirischen Ergebnisse über die ökonomischen Wirkungen in einem Land nicht ohne konkrete empirische Überprüfung auf ein anderes Land übertragen werden. Der Mangel dieser Arbeit, die einen umfangreichen Literaturüberblick gibt, liegt darin, daß Verteilungswirkungen nahezu gänz-

lich aus der Analyse ausgespart werden.

G. Fischer, E. Frühstück und M. Wagner liefern mit ihrem Beitrag eine Wirkungsanalyse der österreichischen Arbeitslosenversicherung. Sie versuchen drei Fragen zu beantworten: In welchem Ausmaß gleicht die Arbeitslosenversicherung den durch Arbeitslosigkeit verursachten Einkommensverlust aus? Kann die Einführung eines Bonus-Malus-Systems bei der Berechnung der Arbeitgeberbeiträge eine Veränderung des saisonalen Beschäftigungsrhythmus bewirken? Entmutigen die gegenwärtigen Ersatzraten die von Arbeitslosigkeit Betroffenen, rasch ein neues Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen? Dabei sind vor allem die erste und letzte Frage von besonderer politischer Brisanz. Die Arbeit zeigt, daß das Arbeitslosenversicherungssystem keine ausreichenden kompensierenden Effekte entfaltet, um das sozialstaatliche Verteilungsziel einer minimalen Existenzsicherung zu erreichen. Hinsichtlich der letzten Fragestellung, die vor allem von konservativer Seite bejaht und zum Anlaß für Kürzungen des Arbeitslosengeldes genommen wird, testen die Autoren die Hypothese „Je höher die Ersatzrate, desto länger ist die Arbeitslosigkeit“. Dabei zeigte sich, daß die Hypothese zwar nicht verworfen werden kann, daß jedoch der quantitative Einfluß auf die Episodendauer der Arbeitslosigkeit gering ist. Daraus schließen die Autoren: „Eine sozialpolitisch motivierte Reform der Arbeitslosigkeitsversicherung muß nicht fürchten, durch eine Anhebung der Unterstützungsleistungen die Arbeitslosen bei der Suche nach einem neuen Beschäftigungsverhältnis zu entmutigen.“ (S. 128)

W. Neudeck stellt in seiner ökonomischen Analyse der Krankenversicherung zwei Charakteristika des Gesundheitsmarktes in den Vordergrund: Unsicherheit und asymmetrische Information. In der Untersuchung der komplizierten Beziehungen

zwischen Arzt, Patient und Krankenversicherung und deren Auswirkungen eines moralischen Risikos auf das Verhalten eines Patienten und eines Arztes (moral hazard) gelangt er zu dem Ergebnis, daß es im jetzigen System der Einzelleistungshonorierung für die Krankenversicherung ökonomisch rational sein kann, einen Nachfrageüberschuß nach Arztleistungen durch die Patienten und gleichzeitig einen Nachfrageüberschuß nach Krankenversicherungsverträgen durch die Ärzte bestehen zu lassen. Da das System der Einzelleistungshonorierung mit Problemen verbunden ist, weist er auf andere, im Ausland ansatzweise praktizierte Entlohnungsschemata hin, die sich am Output „Gesundheit“ orientieren. Auf die Mängel dieses Systems wird nur am Rande eingegangen. Wie etwa läßt sich der Gesundheitsoutput messen und in Geld bewerten und wer entscheidet darüber, wie gesund ein Patient ist?

In R. Holzmann's Beitrag „Zu ökonomischen Effekten der österreichischen Pensionsversicherung“ werden drei Fragestellungen analysiert. Zunächst wird anhand der verfügbaren Daten untersucht, inwieweit es der Pensionsversicherung in den letzten Jahrzehnten gelungen ist, die materielle Position der Älteren in der Gesellschaft zu verbessern. Unter Zugrundelegung von Einkommensersatzraten zieht er den Schluß, daß das österreichische Pensionsversicherungssystem zu einer beträchtlichen Verbesserung der finanziellen Lage der älteren Bevölkerungsgruppen beigetragen hat. Eine disaggregierte Betrachtung der Einkommenspositionen nach sozioökonomischen Charakteristiken hätte sehr wahrscheinlich ein viel differenzierteres Bild ergeben.

Der zweite Teil der Arbeit beschäftigt sich mit der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen und geht der Frage nach möglichen Einführungsmustern der derzeitigen Pensionsregelung auf die individuelle Ruhestandsentscheidung nach. Will

man den vor allem seit Beginn der 80er Jahre beobachtbaren Trend zum vorzeitigen Ruhestand einbremsen, dann bedarf es wesentlicher Änderungen des Leistungsrechts, vor allem aber aktuarischer Zu- und Abschläge für vorgezogenen und aufgeschobenen Pensionsantritt. Dabei – so Holzmann – reicht die Pensionsreform 1988 nicht aus, um wesentliche Änderungen zu bewirken. Den Schwerpunkt bildet jedoch die dritte Fragestellung, wo erstmals für Österreich die internen Ertragsraten der Pensionsversicherung nach dem ASVG für den Zeitraum 1961 bis 2051 für unterschiedliche Pensionskohorten berechnet und verglichen werden. Die errechneten Werte der realen internen Ertragsraten, d. h. jenes Rechenzinsfußes, welcher Beitrags- und Leistungsströme barwertbezogen zur Übereinstimmung bringt, zeigen vor allem zweierlei. Zum einen bestehen bedeutsame Verteilungseffekte innerhalb einer Kohorte/Generation. Die realen Ertragsratendifferenzen für eine Pensionskohorte sind beträchtlich und differieren in Abhängigkeit von sozioökonomischen Merkmalen bis zu sechs Prozentpunkten. Zum anderen ergeben sich große Verteilungseffekte zwischen den Generationen. Für die Pensionskohorte des Jahres 1961 liegen die realen Ertragsraten immer über 5 Prozent und erreichen für einzelne Gruppen 20 und mehr Prozent. Für die jetzigen Pensionskohorten liegen sie durchschnittlich bei zwei bis drei Prozentpunkten. Diejenigen Pensionskohorten, die derzeit junge Erwerbskohorten darstellen, haben Ertragsraten um Null zu erwarten. Mit negativen Ertragsraten müssen wahrscheinlich jene Pensionskohorten rechnen, die gegenwärtig geboren werden. Diese Entwicklung könnte die Zusammensetzung des Altersvermögens ändern, wenn es der privaten Altersvorsorge gelingt, auch in Zukunft mit positiven Ertragsraten aufzuwarten.

Hier knüpft der Beitrag von G.

Winckler an, der eine Untersuchung des Altersvermögensportfolios und dessen sich ändernder Zusammensetzung bei sich ändernden Ertragsraten und Varianz-Kovarianzstrukturen empirisch untersucht. Er kommt zur Schlußfolgerung, daß eine gesetzlich erzwungene Aufrechterhaltung des hohen Anteils der Pensionsversicherung bei der Sicherung der Alterseinkünfte portfeuilletheoretisch begründete Kritik hervorrufen wird. Eine alternative Verwendung der gesetzlich vorgeschriebenen Pensionsbeiträge brächte individuell höhere Renditen und geringere Gesamtrisiken. Diese portfeuilletheoretische Kritik könne das Sozialversicherungssystem weiter gefährden. Weiters schließt er, daß auch bei völlig freier Wahl des Vermögensportefeuilles ein beträchtlicher Teil des Vermögens, selbst bei deutlich niedrigeren Ertragsraten und höherem Risiko der Pensionsversicherung als heute, in die Sozialversicherung veranlagt würde.

B. Genser behandelt die Beziehung zwischen Sozialversicherung und Schattenwirtschaft. Weder auf theoretischer noch auf empirischer Ebene können eindeutige Aussagen über die vielfältigen Interaktionen, die zwischen diesen beiden Bereichen bestehen, gemacht werden. Sie zeigen aber, daß mit großer Wahrscheinlichkeit ein wirtschaftspolitischer Maßnahmenkatalog, der eine Einschränkung der Schattenwirtschaft vor allem durch verschärfte Kontrollen anstrebt, weder der Vielschichtigkeit des Phänomens der Schattenwirtschaft noch den ökonomischen Wirkungsmustern, die von steuer- und sozialrechtlichen Regelungen ausgehen, Rechnung trägt. Er warnt vielmehr vor einem überzogenen Kampf gegen die Schattenwirtschaft mit vermehrten Kontrollen und Kürzungen von Sozialleistungen, da dies letztlich ein Pyrrhussieg mit hohen sozialen Kosten werden kann.

Der letzte Beitrag handelt von der Zukunft des Sozialbereichs. P. Findl,

R. Holzmann und R. Münz analysieren die Bevölkerungsentwicklung in Österreich und die daraus resultierenden Folgen für die österreichischen Sozialtats. Zunächst werden die bisherigen demographischen Trends beschrieben. Daraus werden Szenarien künftiger demographischer Veränderungen bis zum Jahre 2050 entwickelt, wobei die Wahl des Endzeitpunktes auf der Tatsache beruht, daß die heute Geborenen dann das Pensionsalter erreicht haben werden. Die Autoren verknüpfen die demographischen Verschiebungen eines mittleren demographischen Szenarios mit altersspezifischen Ausgabenprofilen der Ausgabenbereiche Alterssicherung, Gesundheit, Unfall, Arbeitsmarkt, Familien, Bildung sowie Sonstige und schätzen so die künftige Gesamtausgabenentwicklung des Sozialbereichs ab. Hierbei gehen sie alternativ von Budgetflexibilität bzw. Budgetinflexibilität aus (sie entlehnen dafür der Produktionstheorie die Begriffe Substitutionalität bzw. Limitationalität) und untersuchen, welche demographisch bedingten Ausgabensteigerungen durch Einsparungen in anderen Teilbereichen kompensiert werden können. Im Fall der Budgetflexibilität

ergeben sich durch die demographischen Verschiebungen zwar zusätzliche Belastungen, die aber ökonomisch und budgetär bewältigbar, d. h. finanzierbar erscheinen, wenn sie von konkreten Einzelstrategien begleitet sind, über die sich inhaltlich gut streiten ließe. Die Ausgabensteigerungen werden für den Sozialstaat als Ganzes jedoch dann zu einem wirklichen Problem, wenn mangelnde Budgetflexibilitäten hinzukommen. Die Ausführungen dieser Arbeit sind zwar sehr interessant, keineswegs jedoch neu. Sie wurden – nur etwas ausführlicher – bereits im Jahr zuvor in der gleichen Schriftenreihe unter dem Titel „Bevölkerung und Sozialstaat“ publiziert.

Das Verdienst der vorliegenden Arbeiten besteht darin, daß die präsentierten ökonomischen Wirkungsanalysen ein Fundament für weiterführende Untersuchungen gelegt haben. Angesichts der unabdingbar notwendigen Veränderungen des Sozialversicherungssystems erscheinen jedoch stärker disaggregierte Analysen unumgänglich. Aber sie scheitern derzeit teilweise an der mangelnden Datenbasis.

Bruno Roßmann