

BÜCHER

Sozialpolitik aus der Sicht der ökonomischen Theorie

Rezension von: Herbert Giersch (Hrsg.),
Reforming the Welfare State, Springer-
Verlag, Berlin, Heidelberg, New York
1997, 330 Seiten, öS 985,50.

Die ökonomische Theorie beschäftigt sich seit mehreren Jahren verstärkt mit Fragen der Sozialpolitik, d.h. es werden die Instrumente der ökonomischen Theorie systematisch auf die Probleme des Wohlfahrtsstaates angewandt. Das betrifft sowohl die Frage nach den Wirkungen der Sozialpolitik als auch die nach den Folgen für die Wirtschaften dieser Länder. Mittlerweile bietet die ökonomische Theorie genug Instrumente, diese Probleme nicht nur durch Darstellung der Institutionen zu behandeln.

Man kann dabei zwei Typen von Arbeiten unterscheiden. Die einen benutzen das Instrumentarium der Ökonomie, um einen vorgegebenen politischen Standpunkt zu argumentieren. Angesichts der Größe der sozialstaatlichen Programme sind die Autoren entweder für einen erhebliche Reform dieser Leistungen, worunter eher ein Abbau zu verstehen ist, oder sie sind gegen derartige Reformen, also eher für eine Beibehaltung des gegenwärtigen Leistungsniveaus. Wer ersteres für politisch richtig hält, wird in der Theorie der optimalen Steuern, insbesondere den Wohlfahrtsverlusten durch Steuern und den Anreizproblemen im Rahmen der *principal-agent*-Theorie die ent-

scheidenden Argumente finden. Wer hingegen für den Sozialstaat argumentieren will, stehen die Theorien des Marktversagens zur Verfügung.

Interessanter sind aber jene Arbeiten, bei denen man nicht sofort sieht, was der Autor politisch will, bei denen also nicht das Ergebnis die Argumente bestimmt, sondern die jeweils diskutierten Fragen systematisch behandelt werden. Diese Arbeiten haben zwar den Nachteil, keine eindeutigen Ergebnisse zu liefern und mit der Feststellung zu enden, daß weitere Forschung notwendig ist, für die wissenschaftliche Diskussion sind sie aber wertvoller. Vielleicht wird es doch eines Tages gelingen, Antworten zu bekommen, die mehr sind als eine Umformulierung eines vorgegebenen Standpunktes.

In dem von Herbert Giersch herausgegebenen Tagungsband finden sich Arbeiten beides Typs. Ein Beispiel für den ersten Typ ist der Beitrag von H. G. Petersen zur negativen Einkommensteuer. Sie ist getragen von der Behauptung, daß das derzeit in Deutschland existierende Sozialsystem letztlich zu einer Katastrophe führen müsse und daher durch ein anderes ersetzt werden solle. Das neue System solle eine negative Einkommensteuer sein, die - und hier unterscheidet er sich von radikal liberalen Vorstellungen - nicht an alle Bürger, sondern nur an diejenigen mit niedrigen Einkommen ausbezahlt wird. Alles andere sollte der privaten Vorsorge überlassen werden. Der Unterschied besteht nach Petersen darin, daß im letzteren Fall auch alle Personen ein solches Einkommen erhielten, für die andere Leute unterhaltspflichtig sind. Das sei aus mehreren Gründen schlecht: erstens seien Unterhaltspflichten für den Bestand der Familien

notwendig, zweitens sei daß Volumen der Transfers zu groß, wenn alle Bürger staatliche Transfers erhielten, und drittens sei es ungerecht, den Angehörigen von Empfängern hoher Einkommen Transfers zu zahlen. Keines der Argumente des Autors, weder hinsichtlich der Probleme des gegenwärtigen Systems noch für das von ihm favorisierte System der negativen Einkommensteuer, sind falsch. Dennoch sind sie nicht überzeugend, da man genauso gut Argumente gegen private Lösung für die von der Sozialpolitik erfaßten Risiken im Instrumentenkasten der ökonomischen Theorie finden kann.

Auch im Beitrag von R. Berthold und R. Fehn wird vor allem die Überzeugung, daß es zuviel Sozialstaat in Deutschland gebe, in die Sprache der Ökonomie übersetzt - etwa wenn dort geschrieben wird, daß die Grenzkosten des Wohlfahrtsstaates jetzt über dessen Grenzkosten lägen. Solche Aussagen haben keinen präzisen Sinn. Arbeiten dieses Typs geben zwar einige Informationen und sind sicher nicht wertlos, aber doch unbefriedigend.

Beispiele für den zweiten Typ von Arbeiten - nämlich einer systematischen Erfassung der Probleme, ohne daß die politische Meinung des Autors die Arbeit dominiert - sind die Beiträge von A. Forslund über den schwedischen Wohlfahrtsstaat, von St. Homburg über Pensionssysteme und von M. Burda über Arbeitslosenunterstützung. Forslund gibt einen systematischen Überblick über die Strukturen der schwedischen Sozialpolitik und referiert die Literatur zur Frage des Zusammenhanges zwischen Sozialpolitik, Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit. Das Ergebnis ist unerfreulich für diejenigen, die - sei es in Wirklichkeit, sei es im Form akademischer Ratschläge - Entscheidungen zu treffen haben: es gibt keine eindeutigen Ergebnisse. Für Ökonomen ist das aber erfreulich, sie müssen nämlich weiterforschen.

Ähnlich auch das Papier von Burda. Er stellt auf wenigen Seiten die zentralen Argumente und Probleme einer öffentlichen Arbeitslosenversicherung dar und faßt dann die empirische Literatur zusammen. Es gilt auch hier: genaues weiß man nicht. Die gefürchteten - und von anderen Autoren in diesem Buch auch angeführten - negativen Effekte auf das Arbeitsangebot lassen sich empirisch nicht nachweisen. Das einzige Ergebnis, das statistisch gesichert ist, besagt, daß die Länge der Arbeitslosigkeitsspannen mit steigender Länge der gesetzlichen Möglichkeit, Arbeitslosenunterstützung zu bekommen, geringfügig steigt.

Interessant ist auch der Beitrag Homburgs über Pensionen. Darin wird die sehr aktuelle Frage behandelt, ob das derzeitige deutsche System - der grundlegenden Struktur und dem Umfang nach dem österreichischen System nicht unähnlich - in ein fundiertes System umgewandelt werden kann. Im ersten Teil des Papiers werden die bekannten Ergebnisse referiert, daß eine Pareto-verbessernde Umwandlung im allgemeinen nicht möglich ist: Die Gewinne der kommenden Generationen können nicht den Verlust der gegenwärtigen Generation ausgleichen. Im zweiten Teil wird der Wohlfahrtsverlust durch ein Umlageverfahren bei einer allgemeinen Volkspension und bei einer Pension, die vom Einkommen abhängt, behandelt. Der Wohlfahrtsverlust entsteht durch die Beiträge, die im ersten Fall als Steuern betrachtet werden, während dies bei einem System mit einkommensabhängigen Pensionen nicht der Fall ist. Der Wohlfahrtsverlust ist im zweiten Fall geringer. Die von Homburg angeführte Überschlagsrechnung ergibt aber meines Erachtens zu hohe Werte, da er von einer erheblich von Null verschiedenen Elastizität des Arbeitsangebots ausgeht. Für Männer ist das aber sehr unplausibel.

Interessant sind auch zwei Beiträge, die nicht von Ökonomen stammen. Der Einführungsaufsatz (kein Überblick) von P. Baldwin über langfristige historische Entwicklungen gibt einen konzeptuellen Rahmen für eine Diskussion von Typen von Sozialpolitik - bzw. er macht klar, daß die in der politikwissenschaftlichen Literatur oft verwendeten

Klassifikationen nur bedingt brauchbar sind. Der Beitrag von N. Deakin über die ursprünglichen Ansprüche und die Veränderungen im britischen System ist ebenfalls ein Beispiel dafür, daß man Sozialpolitik vernünftig diskutieren kann.

Peter Rosner