
Sozialpolitik-Buch auf Partnersuche

Rezension von: Peter G. Rosner,
The Economics of Social Policy,
Edward Elgar, Cheltenham 2003,
368 Seiten, £ 69,95.

Peter Rosner ist mit großen Ansprüchen an sein Buchprojekt „The Economics of Social Policy“ herangegangen. Seiner Meinung nach sind die meisten umfassenden Bücher über Sozialpolitik (seien es z. B. die Bücher von Esping-Andersen oder für die österreichische Perspektive Badelt et al.) keine ökonomischen Arbeiten. Sie wären am ehesten als politikwissenschaftlich zu bezeichnen. Das letzte ökonomische Buch, das auch Rosner gelten ließe, wäre demnach wohl noch am ehesten Nicholas Barrs „The Economics of the Welfare State“. Hat Rosner es also geschafft, einerseits ein ökonomisches Sozialpolitik-Buch zu schreiben und andererseits etwas Neues zu bieten? Ich meine, im Wesentlichen lassen sich beide Fragen mit Ja beantworten. Gerade auf Grund der sehr rigiden Beschränkung auf die Ökonomie braucht man aber für ein umfassendes Verständnis des Sozialstaates neben Rosners Buch jedenfalls auch andere sozialpolitische Werke, die es ergänzen.

Grundlagen

Rosner ist es sehr gut gelungen, normative (bzw. „sozialpolitische“, wie er fallweise dazu sagt) und ökonomische Argumente auseinander zu halten und getrennt zu erklären. Ebenso werden für alle Bereiche alloкатive und distributive Effekte voneinander unterschieden.

In den ersten beiden Kapiteln „Equilibrium, Welfare, Uncertainty“ und „Economic Aspects of Social Policy“ erklärt Rosner kursorisch die wesentlichen Theorien, die zum ökonomischen Verständnis von Sozialpolitik notwendig sind, insbesondere Pareto-Effizienz, Versicherungen bei asymmetrischer Information sowie alloкатive und distributive Effekte von Steuern und Transfers im Allgemeinen.

Auch die ökonomischen Begründungen von Sozialpolitik werden wiederholt:

Eine Sozialversicherung kann separierte Risiken zum Poolen zwingen bzw. sogar unversicherbare Risiken abdecken.

Asymmetrische Information und nicht überprüfbares Verhalten verhindern faire, über den Markt entstehende Versicherungsgleichgewichte.

Die Idee, dass Menschen auch freiwillig Solidarität üben könnten, übersieht das Gefangenendilemma: Zu viele würden sich darauf verlassen, dass ohnehin andere helfen – das erreichte Sozialschutzniveau wäre suboptimal.

Ein Sozialstaat sichert üblicherweise Lebensrisiken ab. Wollte man diese privat versichern, bräuchte man einen sehr langen Zeithorizont. Nun ändern sich, wie wir alle wissen, die Präferenzen der Individuen über die Zeit (die Prioritäten eines Zwanzigjährigen unterscheiden sich meist deutlich von den Prioritäten desselben Menschen zwanzig Jahre später). Diese Inkonsistenz der Präferenzen verhindert aber optimale private Versicherungen.

Sozialpolitische Bereiche

Genauer untersucht Rosner dann fünf sozialpolitische Bereiche: Gesundheit, Alterssicherung, sozialpolitische Aspekte des Arbeitsmarktes, Familie und Armut. Bei der Behandlung

dieser Themen scheint durch, dass Rosner eher Makro- als Mikroökonom ist: Alterssicherung und Arbeitsmarkt sind umfassend und gut dargestellt, die Gesundheitsökonomie, die ja vielfach auf mikroökonomische Aspekte zurückgreift, ist vielleicht in anderen Büchern (z. B. zuletzt in Neudeck, der interessanterweise von Rosner nicht zitiert wird) noch eingehender dargestellt.

Sehr klar und deutlich werden allerdings auch für den Gesundheitsbereich die normativen und die ökonomischen Gründe für eine Einmischung der öffentlichen Hand dargestellt: Marktversagen bezieht sich auf externe Effekte, auf unzureichendes Wettbewerbsverhalten, auf die Anbieterdominanz, auf die bereits oben genannten Versicherungsprobleme etc. Armut, der Wunsch, Mortalitäts- und Morbiditätsraten zu senken, die Tatsache, dass bestimmte Risiken privat nicht versicherbar sind, etc. sind hingegen normative Probleme.

Das Kapitel über Pensionen ist eines der ausführlichsten in Rosners Buch, wobei die theoretische Beschreibung des Modells der überlappenden Generationen für LaiInnen meines Erachtens nur schwer bis gar nicht verständlich sein dürfte. Rosner räumt der Frage, ob Pensionssysteme umlagenfinanziert oder kapitalgedeckt sein sollten, breiten Raum ein: Zunächst einmal legt er klar dar, dass ein staatlich monopolisiertes Pensionssystem sinnvollerweise umlagenfinanziert sein muss, während kapitalgedeckte Verfahren nur unter freiem Wettbewerb effizient sein können. Weiters zeigt die Theorie (zugegebenermaßen unter bestimmten Annahmen), dass bei niedrigen Zinssätzen (wenn die langfristige Sekundärmarkttrendite kleiner ist als die Summe aus Bevölkerungs- und Produktivitätswachstum) umlagefinanzierte Systeme

pareto-effizient gegenüber Kapitaldeckungssystemen sind. Dieses Szenario ist mittelfristig durchaus wahrscheinlich, und es hat ja auch dazu geführt, dass mit dem Platzen der *New Economy*-Blase die Euphorie für Pensionsfonds deutlich zurückgegangen ist. Außerdem sind entgegen aller Propaganda auch Kapitaldeckungssysteme nicht resistent gegenüber demographischen Schocks, da die Demographie auch auf den Zinssatz wirkt: Bei sinkendem Anteil der arbeitenden Bevölkerung sinkt auch das Grenzprodukt des Kapitals!

Allokative Effekte haben die verschiedenen Pensionssysteme insbesondere auf den Arbeitsmarkt über die Festsetzung des Pensionszeitpunktes, distributive Effekte entstehen hingegen für bestimmte Gruppen (Frauen, Familien, Gutverdienende usw.).

Besonders empfehlenswert erscheint mir das Kapitel über Arbeitsmärkte und Sozialpolitik. Es ist sehr ausführlich, interessant und verständlich. Ob einen nun interessiert, wie Arbeitslosigkeit gemessen wird (inklusive aller Fragen der Dauer sowie von Zu- und Abgängen), ob man eine Beschreibung der Rezipiente aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik nachlesen will, mit allen allokativen und distributiven Effekten, oder ob man eine ökonomische Analyse arbeitsrechtlicher Verträge haben will – Rosner behandelt all diese Fragen anschaulich und detailliert. Wiederum kommen vielleicht mikroökonomische Aspekte, insbesondere die Frage von Arbeitsanreizen (was in der EU derzeit unter dem Schlagwort „*making work pay*“ intensiv diskutiert wird) etwas zu kurz.

Im Kapitel über Familien und Kinder werden hauptsächlich die ökonomischen Effekte von Mutterschaftsleistungen und Karenzgeld behandelt. Dies

scheint mir doch ein wenig zu kurz zu greifen. Es werden zwar die wesentlichen Gründe, warum Familien unterstützt werden sollen, auf ihre ökonomische bzw. normative Position untersucht. Dabei zeigen sich als ökonomische Begründungen für Familienpolitik insbesondere die demographischen Veränderungen, die daraus entstehende Notwendigkeit der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen sowie die Schaffung von Humankapital. Die diversen Verteilungsfragen der Familienpolitik sind hingegen rein normativer Natur. Was aber meines Erachtens vollkommen fehlt, ist eine ökonomische Analyse von Infrastrukturmaßnahmen für Familien. Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, Wohnbauförderung, professionelle Pflege etc. sind alles familienpolitische Leistungen mit weit reichenden ökonomischen Effekten. Die Frage, ob Geld- oder Sachleistungen effizienter zur Zielerreichung sind, ist eine durchaus ökonomische, wird aber von Rosner eher vernachlässigt.

Diese Kritik gilt im Übrigen auch für das Armutskapitel, das aus statistischer Sicht sicherlich sehr interessant ist, da es sich ausführlichst mit Armutsmessung beschäftigt, während die Rezepte aktiver Armutsvermeidung eher zu kurz kommen. Hierbei ist nämlich auch von ökonomischer Seite inzwischen „*state of the art*“, dass Sachleistungen zumindest gleichwertig mit Geldleistungen zu sehen sind. Rosner hingegen beschränkt sich hingegen (dies allerdings sehr genau) auf eine Gegenüberstellung der Geldleistungsinstrumente Lohnzuzahlung und Sozialhilfe.

(Auch die zitierte Literatur kann zuweilen als etwas einseitig und vielleicht etwas zu ausschließlich auf die „reine“ Ökonomie bezogen bezeichnet werden.)

Wie eingangs erwähnt, hat Rosner kein reines Nachfolgebuch von Barr geschrieben, sondern etwas Neues produziert. Das bringt aber logischerweise mit sich, dass bestimmte Aspekte, die beispielsweise Barr sehr ausführlich behandelt (wie die eben erwähnte Unterscheidung in Geld- und Sachleistungen oder auch eine genauere Darstellung institutioneller Aspekte) bei Rosner eher zu kurz kommen. Als einziges Buch über Sozialpolitik wäre es in einer Bibliothek daher etwas einsam.

Das wesentliche Verdienst dieses Buches (das im Übrigen sowohl in voller Länge als auch nur auszugsweise gut lesbar ist) liegt in den ausgezeichneten Ausführungen und Beispielen zur Unterscheidung zwischen allokativ und distributiv und vor allem von ökonomischen und normativen Problemstellungen in der Sozialpolitik. Trotz aller genannten Kritik behaupte ich daher, dass es nicht nur für Studierende, sondern auch für PolitikerInnen sehr zu empfehlen ist. Insbesondere jene, die den Sozialstaat „reformieren“ wollen, sollten es sich aufs Nachtkastel legen. Mancher Lapsus wäre dann vielleicht schon vor der Gesetzesverordung aufgefallen, und die Nachhaltigkeit von Reformen wäre gesicherter.

Agnes Streissler

Gesamteinschätzung

Methodisch fällt an Rosners Buch auf, dass für ein Lehrbuch eigentlich notwendige Literaturhinweise fehlen.