

Abrahamson, George

Article — Digitized Version

Die sozialen Dienste in Großbritannien

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Abrahamson, George (1952) : Die sozialen Dienste in Großbritannien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 32, Iss. 12, pp. 752-758

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131639>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SOZIALAUFWENDUNGEN UND PRODUKTIONSKOSTEN

Als Abschluß der bereits Ende vorigen Jahres begonnenen Artikelserie über die Sozialaufwendungen europäischer Industriestaaten bringt der folgende Aufsatz eine Übersicht über das System der Sozialleistungen in Großbritannien / Aus diesen Artikeln ergibt sich, daß die verschiedenen Staaten sehr unterschiedliche Sozialsysteme aufweisen / Die Erfassung der gesamten sozialen Leistungen, die auf der Wirtschaft ruhen und die sich nicht mit den öffentlichen Sozialaufwendungen erschöpfen, bereitet außerordentliche Schwierigkeiten und dürfte sich nur größenordnungsmäßig durchführen lassen.

Die sozialen Dienste in Großbritannien

Dr. George Abrahamson, London

Die sozialen Dienste nehmen heute in Großbritannien einen überaus breiten Raum ein. Ihre Hauptpfeiler sind die Sozialversicherung, der Nationale Gesundheitsdienst, die Subventionen zur Verbilligung von Lebensmitteln und Neuwohnungen und die Beihilfen, die der Staat ohne produktive oder finanzielle Gegenleistung verschiedenen Personengruppen gewährt. Die Sozialleistungen beanspruchen insgesamt etwa ein Achtel des britischen Nationaleinkommens. Zum kleineren Teil werden sie durch direkte Beiträge, wie diejenigen für die Sozialversicherung, gedeckt. Der größere Teil muß jedoch aus Staatsmitteln, d. h. aus laufenden Steuereinnahmen, bestritten werden. Manche Sozialleistungen kommen nur bestimmten Personengruppen zugute, die sich in einer besonderen Notlage befinden. Die meisten Sozialleistungen, darunter diejenigen, die die größte Bürde für den Staatshaushalt darstellen, wie die Lebensmittelsubventionen und der Nationale Gesundheitsdienst, stehen jedoch allen Einwohnern gleichermaßen zu, ohne Rücksicht auf ihre finanziellen oder wirtschaftlichen Umstände.

DER UMFANG DER SOZIALLEISTUNGEN

Wie weitverzweigt die sozialen Dienste sind und wie verschiedene Zweige der Wohlfahrtspflege an dem gesamten Sozialhaushalt beteiligt sind, zeigen die folgenden Zahlen: Die gesamten Sozialausgaben öffentlicher Stellen betragen im Fiskaljahr 1949/50 (dem letzten Jahr, für das so vollständige Ziffern zur Verfügung stehen) bei Außerachtlassung der Lebensmittelsubventionen nicht weniger als 1 781,1 Mill. £, wovon 309,3 Mill. £ auf Investitionen, hauptsächlich für den Bau von Wohnhäusern (252,3 Mill. £), Schulen (40,8 Mill. £) und Krankenhäusern (12,8 Mill. £) entfielen. Von den laufenden Ausgaben von insgesamt 1 471,8 Mill. £ wären 377,9 Mill. £ Sozialversicherungsleistungen, darunter 248,9 Mill. £ Altersrenten, 22,0 Mill. £ Witwen- und Waisenrenten, 65,6 Mill. £ Krankengeld, 8,5 Mill. £ Arbeitslosenunterstützung und 12,1 Mill. £ Invalidenrenten — sämtlich Zahlungen, die den Empfängern auf Grund von Versicherungsbeiträgen zustanden. Des weiteren wurden 315,3 Mill. £ an Unterstützungen ohne Versicherungsanspruch ausbezahlt, darunter 60,9 Mill. £ Kinderzuschüsse an Familien mit mehr als einem Kind, 78,4 Mill. £ Kriegsrenten, 75,9 Mill. £ Altersrenten, 27,4 Mill. £ andere

Renten (vor allem Kranken- und Arbeitslosenunterstützung für nicht durch Versicherung geschützte Personen), 28,6 Mill. £ Lehr- und Studienbeihilfen und 58,4 Mill. £ für Milch und warme Mahlzeiten für Schulkinder sowie Lebensmittel für schwangere Frauen und Kleinkinder. Ferner wurden 711,3 Mill. £ für direkte Sozialleistungen verausgabt, davon 408,6 Mill. £ für den Gesundheitsdienst, 228,5 Mill. £ für Erziehung und 55,6 Mill. £ für Mietzuschüsse. Die Verwaltung der sozialen Dienste kostete 1949/50 67,3 Mill. £.

Wie sich die geldlichen Sozialleistungen (unter Außerachtlassung der direkten Staatsausgaben für den Gesundheitsdienst, Erziehung, Wohnungsbau usw.) zusammensetzen und im Verhältnis zum Nationaleinkommen darstellen, geht aus der folgenden Übersicht (in Mill. £) hervor:

Position	1948	1949	1950	1951
Sozialprodukt	10 469	11 307	11 907	12 414
Personaleinkommen (einschl. Sozialleistungen)	9 903	10 490	10 933	11 826
Sozialversicherungsbeiträge	335	436	440	452
davon: Arbeitgeberbeiträge	157	197	199	205
Beiträge der Versicherten	178	239	241	247
Geldliche Sozialleistungen	706	742	760	791
davon:				
Sozialversicherungsleistungen	335	379	389	407
Sonstige Renten und Unterstützungszahlungen	371	363	371	384
Subventionen	563	520	478	477

Die geldlichen Sozialleistungen allein beliefen sich demnach im letzten Jahr auf 6,6% des gesamten Personaleinkommens. Zusammen mit den Subventionen und den in der obigen Tabelle nicht aufgeführten Ausgaben für den Gesundheitsdienst erhöhten sie den für den persönlichen Verbrauch verfügbaren Gesamtbetrag um mindestens ein Siebentel. Andererseits beliefen sich die Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherung im letzten Jahr nur auf 2,6% der Gesamtsumme der Löhne und Gehälter, während die Beiträge der Versicherten selbst ebenfalls nur 2,6% aller Arbeitseinkünfte ausmachten. Diese Beiträge deckten aber, wie erwähnt, nur einen Teil aller Sozialleistungen. Insbesondere kann der Anteil der Wirtschaft an der Finanzierung des Sozialhaushalts nicht an den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung ermessen werden. Ein viel größerer Beitrag wird von der Wirtschaft indirekt auf dem Wege von Steuer-

zahlungen geleistet. Trotzdem ist ein Studium der Sozialversicherung besonders lohnend, nicht nur weil sie mit dem Abbau der Lebensmittelsubventionen und der allmählichen Ersetzung der eigentlichen Unterstützungszahlungen durch Versicherungsleistungen an Bedeutung gewinnt, sondern auch weil ihre Entwicklung die sozialen Vorstellungen und Ziele des heutigen England am besten widerspiegelt.

DIE ANFÄNGE DER BRITISCHEN SOZIALVERSICHERUNG

Die Grundlagen der modernen Sozialversicherung in Großbritannien wurden von der liberalen Bannerman-Asquith-Regierung in den Jahren 1905 bis 1911 gelegt. Die wegen ihrer sozialen Reform berühmte Bannerman-Regierung erließ zwei bedeutende Gesetzeswerke auf dem Gebiet der Sozialversicherung, den Old Age Pensions Act von 1908 und den National Insurance Act von 1911. Während das Altersversorgungsgesetz von 1908 allen Bürgern bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze ohne Unterschied das Recht auf eine kleine Altersrente ohne vorherige Beitragsleistung gab, kam die im Jahre 1911 eingeführte Kranken- und Arbeitslosenversicherung nur beschäftigten Personen zugute und bedingte Beitragsleistungen seitens der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wenn auch der Staat von vornherein Zuschüsse leistete. Die Krankenversicherung erstreckte sich auf über 10 Millionen Menschen, die Arbeitslosenversicherung aber zunächst auf einen viel kleineren Personenkreis, da nur bestimmte Alters- und Berufsgruppen versicherungsfähig waren und Versicherungsansprüche nur nach Zahlung einer bestimmten Anzahl von Beiträgen innerhalb gewisser Zeitabschnitte geltend gemacht werden konnten. Vor dem ersten Weltkrieg waren etwa 2 250 000 Personen gegen Arbeitslosigkeit versichert, aber unter dem Druck äußerer Umstände wurde der Versicherungsschutz ausgedehnt, so daß 1920 bereits zwei Drittel aller Arbeitnehmer erfaßt wurden. Im Jahre 1925 wurde der Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act erlassen. Von nun an hatten alle versicherten Personen außer ihren Ansprüchen auf Kranken- und Arbeitslosenversicherung auch das Recht auf eine Altersrente für sich selbst und Ehefrau, sowie auf Witwen- und Waisenversorgung; Beiträge hierfür wurden wie bei der Kranken- und Arbeitslosenversicherung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und dem Staat geleistet.

Das auf diese Weise im Laufe von zwei Jahrzehnten aufgebaute Versicherungssystem erwies sich innerhalb der gezogenen Grenzen als durchaus befriedigend. Es war aber nicht stark genug, allein die sich aus der Massenarbeitslosigkeit nach dem ersten Weltkrieg und in der Depression zu Anfang der dreißiger Jahre ergebenden sozialen Aufgaben zu lösen. Die Unterstützung von Arbeitslosen, die keine Ansprüche gegen die Versicherungsanstalt mehr hatten, und von anderen notleidenden Personen mußte deshalb im Jahre 1934 durch Schaffung eines neuen Unemployment Assistance Board geregelt werden. Dieses Arbeitslosenunterstützungsamt arbeitete recht erfolgreich, so daß

ihm im zweiten Weltkrieg die Unterstützung von aus Kriegsgründen notleidenden Personen anvertraut werden konnte.

Zu Ende des letzten Krieges besaß Großbritannien also ein durchaus leistungsfähiges Sozialversicherungs- und Unterstützungssystem, in dem Vorsorge für die Bewältigung der wichtigsten normalerweise auftretenden Aufgaben getroffen war und eine organische Verbindung von Versicherung auf Grund von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen und Zuschüssen seitens des Staates bestand. Die auf eine lange Tradition zurückblickenden wohltätigen und genossenschaftlichen Organisationen fanden noch immer ein reiches Arbeitsfeld außerhalb der staatlichen Volksfürsorge, und die im Interesse sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel erforderliche Prüfung der persönlichen Verhältnisse von Unterstützungsempfängern war auf ein erträgliches Maß beschränkt. Trotzdem schien die Zeit für eine grundlegende Reform der Sozialversicherung und -verwaltung reif. Es erschien aus politischen und finanziellen Gründen wünschenswert, die Sozialversicherung zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, die Sozialverwaltung zu zentralisieren und den Versicherungsschutz auf selbständige Personen und Angestellte in höheren Positionen auszudehnen. Die Übernahme der Funktionen der auf freiwilliger Grundlage arbeitenden wohltätigen Organisationen durch den Staat war angesichts der durch den Krieg hervorgebrachten sozialen und finanziellen Umwälzungen fast eine Notwendigkeit.

DER BEVERIDGE-BERICHT

Im Jahre 1941 berief daher die Koalitionsregierung eine Kommission von beamteten Sachverständigen mit einem unabhängigen Vorsitzenden, Sir William Beveridge (dem jetzigen Lord Beveridge), um das gesamte Feld der Sozialversicherung und Wohlfahrtspflege zu untersuchen. Lord Beveridge ging von der durch eine Reihe statistischer Untersuchungen bestätigten Tatsache aus, daß in mindestens drei Vierteln aller Fälle, in denen Menschen in Großbritannien in finanzielle Not gerieten, dies auf Unterbrechung oder dauernden Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit zurückzuführen und in fast allen anderen Fällen die Notlage durch ein Mißverhältnis zwischen Einkommen und Größe der Familie verursacht war. Er kam zu dem Schluß, daß finanzielle Not in fast allen Fällen beseitigt werden kann, wenn allen Personen ein Mindesteinkommen gesichert wird, das ausreicht, die elementaren Lebensbedürfnisse zu befriedigen, unabhängig davon, durch welche besonderen Umstände — Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter usw. — der Erwerbsausfall jeweils verursacht ist.

Da es sich grundsätzlich in all diesen Fällen um das gleiche Problem der Vermeidung finanzieller Not handelt, kam Lord Beveridge zu dem Schluß, daß eine einzige Versicherung, mit einer Versicherungsprämie, von einem Ministerium verwaltet, alle Zweige der Sozialversicherung umfassen sollte, wobei die den Versicherten zustehenden Leistungen den Familienverhältnissen entsprechend variieren, aber für

alle auf einem sorgfältig errechneten Existenzminimum beruhen sollten. Dieses Existenzminimum liegt natürlich unter dem Durchschnittslohn englischer Arbeiter und, soweit unverheiratete Personen und kleine Familien in Frage kommen, auch unter den Mindestlöhnen, die vor dem Kriege für ungelernete Arbeiter gezahlt wurden. Es stellte sich aber im Verlauf der Untersuchungen heraus, daß die Mindestlöhne in manchen Gewerbezweigen, vor allem in der Landwirtschaft, unter dem errechneten Existenzminimum für größere Familien lagen. Um diesen auf alle Fälle ein erträgliches Mindesteinkommen zu sichern, schlug Lord Beveridge über die üblichen Steuernachlässe für Familienväter hinaus Barzuschüsse für alle Familien mit mehr als einem Kind vor. Auf diese Weise hoffte er, nicht nur die ärmsten Familien zu entlasten, sondern ganz allgemein die finanzielle Bürde kinderreicher Familien zu mildern.

War Lord Beveridges Empfehlung, alle Sozialleistungen auf ein für alle Empfänger und Versicherungszweige gleiches Existenzminimum abzustellen, eine revolutionäre Neuerung, die dem Bedürfnis nach sozialer Gerechtigkeit entsprach, so kam sein Vorschlag, die Sozialversicherung auf alle Personen, auch selbständige Gewerbetreibende, freie Berufe, Landwirte, Hausfrauen, Studenten usw. auszudehnen, dem allgemeinen Bedürfnis nach sozialer Sicherheit entgegen. Um Personen in selbständiger Stellung, die naturgemäß keinen Anspruch auf Arbeitslosenversicherung stellen können, eine ähnliche Sicherung gegen durch wirtschaftliche Umstände unverschuldet verursachten Erwerbsausfall zu geben, schlug Lord Beveridge für diesen Personenkreis einen Umlernzuschuß in der gleichen Höhe wie die den arbeitslosen Arbeitnehmern zustehende Arbeitslosenversicherung vor, der sich durch Umzugs- und Logierbeihilfen erhöhen sollte, falls die Umschulung einen Wohnungswechsel erforderte. Was die Arbeitslosenversorgung anbetrifft, so war die radikalste Neuerung des Beveridge-Berichts, daß die Teilung zwischen Versicherung für das erste Halbjahr der Arbeitslosigkeit und Unterstützung nach Erschöpfung der Versicherungsansprüche aufgegeben werden sollte. Die Versicherungsansprüche sollten unvermindert fortlaufen, vorausgesetzt daß sich der Empfänger bereit zeigte, passende ihm vom Arbeitsamt nachgewiesene Arbeit anzunehmen und, sofern keine passende Beschäftigung für ihn vorhanden wäre, sich für andere Arbeiten ausbilden zu lassen. Diese Einschränkung wurde als notwendig befunden, obwohl das ganze Sozialversicherungssystem auf der Annahme basierte, daß Massenarbeitslosigkeit vermieden werden und individuelle Arbeitslosigkeit selten eine Zeitspanne von sechs Monaten übersteigen würde.

SOZIALVERSICHERUNGSLEISTUNGEN UND -BEITRÄGE

Der Beveridge-Bericht wurde mit der größten Begeisterung aufgenommen, als er Ende 1942 veröffentlicht wurde. Ähnlich wie Bannermans soziale Reformen weitreichende Maßnahmen auf den Gebieten der Erziehung, des Wohnungsbaus und des Arbeitsschutzes

eingeschlossen, sollte auch die Vereinheitlichung und Ausweitung der Sozialversicherung nur ein Teil eines großzügigen Sozialprogramms sein, das allen außer einem Existenzminimum auch freie ärztliche Betreuung, Krankenhauspflege und Heilmittelversorgung sowie freie Erziehung im Rahmen der Fähigkeiten des Einzelnen bringen sollte. Nach Kriegsende machte sich die Labour-Regierung sofort an die Ausführung dieses weitreichenden Programms und dehnte es noch durch Fortsetzung und Erhöhung der im Kriege begonnenen Lebensmittelsubventionierung und durch Bereitstellung öffentlicher Mittel zu niedrigen Zinsen und direkte Zuschüsse für den Wohnungsbau aus. Was die Sozialversicherung anbetrifft, so wurden die Vorschläge des Beveridge-Komitees mit wenigen Änderungen am 5. Juli 1948 in die Praxis umgesetzt.

Die Verwaltung wurde einem neuen Ministerium für die Sozialversicherung anvertraut. Die Leistungssätze wurden auf 26 sh je Woche für Einzelpersonen (Lord Beveridge hatte auf Grund der Vorkriegspreise 19 sh für Junggesellen vorgeschlagen), 42 sh für Verheiratete und 7½ sh für das erste Kind und 2½ sh für alle weiteren Kinder (für die alle Eltern eine Familienbeihilfe von 5 sh, die nach Abbau der Lebensmittelsubventionen vor kurzem auf 8 sh erhöht wurde, erhielten) festgesetzt. Diese Sätze galten grundsätzlich für alle Zweige der Sozialversicherung und wurden normalerweise als Krankengeld, Arbeitslosenbeihilfe und Altersrente gezahlt; nur die Invalidenrente wurde höher festgesetzt und beträgt 45 sh. Im Jahre 1951 wurden jedoch die Altersrente und die Kinderzulage in Anpassung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten um 4 bzw. 2½ sh erhöht und damit das Prinzip der Gleichheit der Versicherungsleistungen durchbrochen. Gleichzeitig wurde Versicherten im Ruhestand durch verschiedene Konzessionen ein Anreiz geboten, die Pensionierung um einige Jahre hinauszuschieben. Die Arbeitslosenbeihilfe wird — entgegen Lord Beveridges Vorschlägen — nur für ein halbes Jahr als feste Versicherungsleistung gezahlt und danach erst wieder, wenn der Empfänger inzwischen ein Vierteljahr lang gearbeitet hat, Versicherungsleistungen bis zu einem vollen Jahr stehen Arbeitnehmern zu, die in den letzten Jahren wenig oder gar keinen Gebrauch von diesem Zweig der Sozialversicherung gemacht haben. Im übrigen hängt die Zahlung weiterer Beihilfen von dem Entschieden eines Tribunals ab, das die lokalen Beschäftigungsverhältnisse, aber nicht die Vermögensverhältnisse des Versicherten in Erwägung zieht. Der in Arbeiterkreisen besonders verhaßte „means test“, die Suche nach etwaigen anderweitigen Einkommensquellen des arbeitslosen Unterstützungsempfängers und seiner Familienangehörigen, die in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen sehr viel böses Blut machte, ist damit für alle Zeiten verschwunden.

An sonstigen Versicherungsleistungen sind zu nennen: die Entbindungsbeihilfe von 4 £ je Entbindung zuzüglich 1 £ wöchentlich für die Dauer von vier Wochen, auf die alle Mütter Anspruch haben; die Wochenbett-

beihilfe von 36 sh wöchentlich, die erwerbstätigen Müttern ein Vierteljahr lang zusteht, sofern sie ihre bezahlte Arbeit für diese Zeitspanne unterbrechen; die Todesfallbeihilfe von 20 £ (für Kinder weniger), die Beerdigung und andere Kosten decken soll; und endlich die Witwenrente und die Zuschüsse an Pflegeeltern. Alle diese Leistungen stehen sämtlichen Versicherten bzw. ihren Angehörigen und Hinterbliebenen auf Grund ihrer normalen Versicherungsbeiträge zu und sind nach dem gleichen Schlüssel so bemessen, daß sie die dringendsten Ausgaben decken und finanzielle Not verhüten, sofern der Versicherte von den erhaltenen Beihilfen vernünftigen Gebrauch macht. Da ärztliche Betreuung, einschl. Geburtshilfe, Augen- und Zahnpflege, Krankenhausbehandlung und Heilmittelversorgung fast völlig frei ist, sollten also Unterbrechung oder Verlust der Erwerbsfähigkeit und die sich in Krankheits- und Todesfällen ergebenden besonderen Ausgaben auch die minderbemittelten Teile der Bevölkerung nicht in eine finanzielle Notlage versetzen. Die Versicherungsbeiträge sind für Arbeitnehmer, selbständig Erwerbstätige und nicht erwerbstätige Personen unterschiedlich und variieren auch nach dem Geschlecht und Alter des Versicherten. Seit dem 6. Oktober 1952 sind die folgenden Beiträge in Kraft:

Versicherungsbeiträge
(je Woche in sh/d)

Personenkategorie	Erwachsene		Jugendliche unter 18 Jahren	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich
Selbständig erwerbstätige Personen	7/5	6/2	4/4	3/9
Personen in unselbständiger Beschäftigung	10/9	8/5	6/5	5/1
<i>davon: Arbeitgeberbeitrag</i>	5/—	3/11	3/—	2/4
<i>Arbeitnehmerbeitrag</i>	5/9	4/6	3/5	2/9
Nicht erwerbstätige Personen	5/7	4/5	3/3	2/8

Die Beiträge für Personen in unselbständiger Beschäftigung sind höher als diejenigen für andere Personen, weil sie außer andern Sozialleistungen auch gegen Arbeitslosigkeit und Betriebsunfälle versichert sind. Die Sätze für nicht erwerbstätige Personen sind niedriger, weil sie weder Arbeitslosenunterstützung noch Krankengeld beanspruchen können.

Bei einem Durchschnittswochenlohn von £ 8.15.— für männliche Industriearbeiter (Juli 1952) belaufen sich die Sozialversicherungsbeiträge für Männer in unselbständiger Beschäftigung auf 5,4 %, und in den unteren Einkommensgruppen, z. B. im Lebensmittelgewerbe (£ 7.18.—) nimmt die Sozialversicherung 6,0 % des Einkommens in Anspruch. Diese verhältnismäßig hohen Beitragssätze werden aber in Arbeiter- und Gewerkschaftskreisen als durchaus tragbar empfunden, nicht nur weil die Hälfte direkt vom Arbeitgeber und vom Staat gezahlt wird, sondern auch weil der umfassende Charakter der britischen Sozialversicherung die früher üblichen und zum Teil wegen hoher Verwaltungskosten recht teuren freiwilligen Pensions- und Sterbefallkassen überflüssig macht. Viele Arbeiter führten tatsächlich früher über die verschiedenen

öffentlichen und privaten Versicherungsorgane mehr ab als jetzt in Form von Sozialversicherungsbeiträgen, ohne daß sie entsprechend umfassende Leistungen beanspruchen konnten.

DIE PRAXIS DER SOZIALVERSICHERUNG

Der Umfang der britischen Sozialversicherung kann durch einige Zahlen beleuchtet werden. Das Sozialversicherungsministerium beschäftigt fast 30 000 Personen. Im Jahre 1950 zahlte etwa die Hälfte der Bevölkerung Versicherungsbeiträge, d. h. alle Einwohner mit Ausnahme von Hausfrauen, Kindern und etwa 500 000 Studenten, unbezahlten Lehrlingen und Personen mit Einkünften von weniger als £ 2 wöchentlich. Darunter befanden sich 21 200 000 Arbeitnehmer, 1 460 000 selbständig erwerbstätige Personen und 560 000 nicht erwerbstätige Personen. Trotz ihrer Ausdehnung auf Nicht-Arbeitnehmer stammen die Beiträge also zum größten Teil von Arbeitern und Angestellten. Die Zahl der Krankengeldempfänger schwankte zwischen 750 000 Anfang August und über 1 500 000 Ende Januar, dem Höhepunkt der Grippe-Epidemie des Winters 1950/51. Arbeitslosenunterstützung wurde Ende 1951 an 234 000 Personen ausgezahlt. Entbindungs- und Wochenbettbeihilfen kamen 1950 709 000 Frauen zugute. Die Zahl der Altersrentner stieg 1951 auf 4 100 000. Witwenrenten wurden an 450 000 und Pflegeelternbeihilfen an 6 500 Personen gezahlt. Bemerkenswert an diesen Zahlen ist vor allem die hohe Zahl von Altersrentnern und die geringe Zahl von Arbeitslosen — 1½ bis 2 % aller Arbeitnehmer anstatt der den ursprünglichen Berechnungen zugrundegelegten 8½ %.

Hauptsächlich wegen der geringen Arbeitslosigkeit hat die britische Sozialversicherung bisher mit Überschüssen gearbeitet. Bis März 1950 hatte sie einen Überschuß von nahezu 130 Mill. £ erzielt, und dieser erhöhte sich 1950/51 um weitere 145 Mill. £. Auf Anweisung der Regierung wurde daher die ursprüngliche Arbeitslosigkeitsschätzung revidiert. Der Staatszuschuß zur Sozialversicherung, der 1950/51 140 Mill. £ betrug, wurde dementsprechend reduziert und basiert jetzt auf der Annahme, daß die Arbeitslosigkeit bis 1954 1½ % und auf lange Sicht im Durchschnitt 4 % der arbeitenden Bevölkerung erfassen wird. Andererseits steht fest, daß die Ausgaben für Altersrenten im Laufe der Zeit ansteigen werden. 1953/54 werden diese nahezu 350 Mill. £ kosten, und in 25 Jahren wahrscheinlich fast 700 Mill. £. Von 1954/55 ab werden daher die Gesamtausgaben der Sozialversicherung die nach dem bisherigen Beitragsschlüssel und Staatszuschuß zu erwartenden Einnahmen übersteigen, so daß in fünf Jahren bereits ein Defizit von 100 Mill. £ jährlich, in 15 Jahren ein solches von 275 Mill. £ und in 25 Jahren von 420 Mill. £ zu decken sein wird.

KOSTEN UND DECKUNG DER ANDEREN SOZIALEN DIENSTE
Die Ausgaben für andere soziale Dienste zeigten in den letzten Jahren ebenfalls eine steigende Tendenz, teilweise infolge des allgemeinen Anstiegs von Preisen, Löhnen und Produktionskosten, teilweise aber

auch aus vermeidlichen Gründen. Von diesen sozialen Diensten ist der Nationale Gesundheitsdienst zusammen mit der freien Erziehung (auf die im Rahmen dieses Aufsatzes nicht näher eingegangen werden kann) der wichtigste und, wie die anfangs erwähnten Zahlen zeigen, auch bei weitem der teuerste. Der Gesundheitsdienst wurde am 5. Juli 1948 zusammen mit dem neuen Sozialversicherungssystem eingeführt und steht allen Einwohnern und auch Besuchern aus dem Ausland zur Verfügung. Er löste die vorherige staatliche Krankenversicherung ab, die für Arbeitnehmer mit einem Wocheneinkommen von bis zu 8 £ obligatorisch war und ihnen auf freiwilliger Grundlage auch bei höheren Einkommen offenstand, und erfreut sich allgemeiner Beliebtheit und großen Zuspruchs. Die Hälfte der Ausgaben für den Gesundheitsdienst (208,6 Mill. £ im Jahre 1949/50) entfällt auf die Krankenhäuser, drei Achtel (157,2 Mill. £) auf ärztliche Betreuung daheim, Zahn- und Augenpflege und Heilmittel. Die Ausgaben für die letztere werden sich in Zukunft noch erhöhen, da den Ärzten rückwirkend bedeutende Honorarzulagen zugestanden werden mußten, während die Bemühungen, die Krankenhausbehandlung zu verbilligen, bisher wenig Erfolg gezeitigt haben. Seit einigen Monaten wird eine kleine Gebühr für Heilmittel, Brillen und Zahnbehandlung erhoben, doch hat diese mehr den Zweck, den Wert des Dienstes zu veranschaulichen und Mißbrauch zu verhüten als einen ansehnlichen Kostenbeitrag zu liefern. Trotz ihrer unerwarteten Höhe werden die Ausgaben für den Gesundheitsdienst allgemein auch als wirtschaftlich gerechtfertigt angesehen, weil die Stärkung der Volksgesundheit einen produktionswirtschaftlichen Vorteil ersten Ranges darstellt.

Die Lebensmittelsubventionen wurden im Kriege als wesentlicher Bestandteil der Stabilisierungspolitik für Löhne und Preise eingeführt, um ein Ansteigen der Lebenshaltungskosten zu verhindern. Nach dem Kriege wurden sie nicht sofort abgebaut, weil man eine allmähliche Normalisierung der Lebensmittelpreise erwartete, und als diese ausblieb, verstand sich die Labour-Regierung zunächst zu erhöhten Subventionszahlungen, um dem Anstieg der Löhne und sonstigen Einkommen Einhalt zu gebieten. Bald stellte sich jedoch heraus, daß die Subventionen dem Staatshaushalt eine untragbare Last auferlegten. Die Lebensmittelzuschüsse wurden daher für 1949/50 auf ein Maximum von 465 Mill. £ und für 1950/51 auf 410 Mill. £ begrenzt und alle weiteren Preiserhöhungen auf die Konsumenten, wenn auch nicht notwendigerweise durch höhere Preise für die von Weltmarktpreissteigerungen direkt betroffenen Lebensmittel, abgewälzt. Die Subventionen erstrecken sich noch immer auf die meisten wichtigen Lebensmittel — Brot und Mehl, Milch, Butter, Käse Eier, Fleisch, Speck, Schmalz, Margarine, Zucker und — bis vor einigen Wochen — Tee. Die konservative Regierung kündigte bald nach ihrer Amtsübernahme eine Senkung der Gesamtausgaben für Lebensmittelsubventionen auf 250 Mill. £ (für

1952/53) an. Um Härten für kinderreiche Familien zu vermeiden, wurde die Familienbeihilfe auf 8 sh wöchentlich je Kind erhöht. Es bleibt das Ziel der gegenwärtigen Regierung, die Lebensmittelzuschüsse weiter zu senken und zu ökonomisch begründeten Konsumentenpreisen zurückzukehren.

Der Bau von Mietwohnungen liegt in Großbritannien seit Kriegsende fast ausschließlich in den Händen der lokalen Behörden, die ihn hauptsächlich durch Darlehn vom Public Works Board finanzieren. Bis vor einigen Monaten erhielten die Gemeinden derartige Kredite zu dem Vorzugszinssatz von $3\frac{1}{8}\%$, der eine indirekte Subvention einschloß. Außerdem erhielten sie von der Regierung eine direkte Subvention in Höhe von £ 16.10.— jährlich je Mietwohnung, um die Mieten für Neubauwohnungen trotz stark erhöhter Baukosten auf dem Vorkriegsstand halten zu können. Als der Zinssatz für Baudarlehen Anfang dieses Jahres auf $4\frac{1}{2}\%$ stieg, wurde die Subvention je Wohnung auf £ 26.14.— jährlich erhöht. Die Gemeindebehörden müssen selbst eine zusätzliche Subvention aus Gemeindesteuern in Höhe von £ 8.18.— (früher £ 5.10.—) zahlen, so daß sich eine Gesamtsubvention aus öffentlichen Mitteln in Höhe von £ 35.12.— für jede Mietwohnung jährlich errechnet. Tatsächlich ist der Kostenzuschuß der öffentlichen Hand in manchen Bezirken noch höher, und je mehr Wohnhäuser gebaut werden, desto größer wird natürlich auch die Belastung des öffentlichen Haushalts durch die Wohnbausubventionierung. Versuche, diese abzubauen, sind jedoch vorerst fehlgeschlagen und müssen angesichts der hohen Baukosten, die die Vermietung von Neubauwohnungen zu für den Durchschnittsarbeiter erschwinglichen Mieten unmöglich machen, bis zu einer allgemeinen Reform der Wohnungswirtschaft zurückgestellt werden.

DIE WIRKUNG AUF DEN STEUERZAHLER

Es unterliegt keinem Zweifel, daß ein großer Teil der umfangreichen Sozialleistungen, wegen derer das Nachkriegsengland als „Wohlfahrtsstaat“ gepriesen und geschmäht wird, wirtschaftlicher Notwendigkeit entspricht. Dies gilt insbesondere von den Wohnbausubschüssen, ohne die einfach keine Miethäuser gebaut worden wären, aber auch von der Ausdehnung des Gesundheitsdienstes und der Sozialversicherung. Die durch Krieg und Inflation erzwungene Schmälerung der Spartätigkeit und die durch die gleichen Faktoren herbeigeführte Wertminderung von Vorkriegersparnissen und Einschränkung der privaten Wohltätigkeit, die vor dem Kriege ausreichte, viele Krankenhäuser zu unterhalten, verlangten gebieterisch nach staatlicher Hilfe auf diesen wichtigen Gebieten, nicht nur zugunsten der Arbeiterschaft, sondern vielleicht noch mehr im Interesse des kleinen Mittelstandes. Der Umfang der Sozialleistungen wird daher auch von Seiten der schärfsten Kritiker selten beanstandet. Die Kritik richtet sich vielmehr hauptsächlich dagegen, daß die staatliche Wohltätigkeit ohne Unterschied allen zugute kommt, auch denen, die ihrer nicht bedürfen oder unwürdig sind, und daß ihr Nutzeffekt in keinem ange-

messenen Verhältnis zu den der Bevölkerung und vor allem der Wirtschaft auferlegten Bürden steht.

Demgegenüber geben die Befürworter eines weiteren Ausbaus des Systems der sozialen Sicherheit zu, daß die sozialen Dienste, insbesondere die Altersversorgung, wachsende finanzielle Ansprüche stellen werden. Sie sind deshalb bereit, eine Heraufsetzung des Pensionierungsalters zu prüfen, denken aber im übrigen an eine engere Verknüpfung von Volkseinkommen und Sozialleistungen, etwa derart, daß ein bestimmter Anteil des Sozialprodukts für soziale Zwecke verschiedener Art bereitgestellt wird. Wenn die Sozialversicherungsbeiträge weiter stark erhöht werden, könnte ihrer Ansicht nach das ganze Sozialversicherungssystem gefährdet werden. Sie würden deshalb eine Sozialsteuer den gegenwärtigen Sozialversicherungsbeiträgen vorziehen, zumal deren Ertrag automatisch mit Preis- und Lohnerhöhungen steigen würde. Falls es bei dem bisherigen Versicherungssystem bleiben sollte, würden sie eine Staffelung der Beiträge nach den Einkommensverhältnissen ins Auge fassen. Die Verwaltung der sozialen Dienste, in die sich jetzt verschiedene Ministerien teilen, würden sie vorzugsweise einem Ministerium für soziale Sicherheit übertragen, teilweise aus grundsätzlichen Erwägungen und teilweise zwecks administrativer Vereinfachung und Verbilligung. Diese Vorschläge, die kürzlich in einer Veröffentlichung der Arbeiterpartei zur Diskussion gestellt wurden, sind keineswegs so revolutionär, wie sie auf den ersten Blick erscheinen. Dies gilt insbesondere von der als Alternative zu Versicherungsbeiträgen erwähnten Sozialsteuer.

Wie erwähnt, wird ein Teil der Sozialversicherungsleistungen, der Hauptteil des Gesundheitsdienstes und fast der gesamte Aufwand für Subventionen und andere Sozialfürsorge aus allgemeinen Staatsmitteln bestritten. Keine der bestehenden Steuern wird ausdrücklich zu dem Zweck erhoben, die sozialen Dienste zu finanzieren. Man kann also nicht sagen, daß dieser oder jener Teil der Sozialleistungen auf Kosten einer bestimmten Kategorie von Steuerzahlern erfolgt. Gewisse Sozialleistungen stehen jedoch in Wechselwirkung zu bestimmten Steuern. So war die Einführung der Lebensmittelsubventionen von einer scharfen Erhöhung der Genußmittelbesteuerung begleitet, während ihr Abbau mit einer Senkung der Einkommensteuersätze, namentlich für Familienväter, Hand in Hand ging. Dies ging teilweise auf die Überlegung zurück, daß die Kürzung der Lebensmittelzuschüsse den Verbraucher belastet und daß dieser ein Anrecht hat, dafür steuermäßig entschädigt zu werden. Ebenso kann man argumentieren, daß der Arbeitgeber, der von dem seine Arbeitnehmer schützenden Gesundheitsdienst ebenso Nutzen zieht wie von der Sozialversicherung, zu deren Kostendeckung er einen direkten Beitrag leistet, auch einen Teil der Ausgaben für den Gesundheitsdienst durch seine Steuerzahlungen decken sollte. Indirekt ist die Wirtschaft zweifellos ein Nutznießer aller staatlichen Sozialleistungen.

Die großen Staatsausgaben für soziale Zwecke sind einer der Faktoren, die ein — wie zu befürchten ist — ständig hohes Niveau der Besteuerung notwendig machen, und da die Einkommensteuer, auch zusammen mit den bestehenden Sondersteuern für hohe Einkommen und ererbte Vermögen, unmöglich die zusätzliche Last allein tragen kann, haben sich scharfe Steuererhöhungen für Genußmittel und Konsumgüter, die nicht zum täglichen Bedarf gehören, sowie für Unternehmergewinne und Kapitaleinkünfte als unumgänglich notwendig erwiesen. Der Anteil der Zölle und Steuern auf Genußmittel und andere Konsumgüter am Gesamtsteueraufkommen stieg von 36,7% im Jahre 1938/39 auf 39,5% im Jahre 1951/52, derjenige der Gewinn- und Übergewinnsteuer von 2,4 auf 7,1%. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die schärfste Kritik an angeblich unproduktiven und sozialpolitisch unberechtigten Wohlfahrtsleistungen des Staates von Seiten der Wirtschaft geübt wird, nicht nur weil diese einen großen Teil des Sozialaufwands trägt, sondern auch weil die Verbilligung gewisser Güter und Dienste auf Kosten hoher Steuern, die um so höhere Preise für andere Waren bedingen, ökonomisch nicht zu rechtfertigende Verschiebungen innerhalb der Produktionswirtschaft herbeigeführt haben. Die Frage, ob die durch soziale Dienste freigesetzten Konsummittel für die tatsächlich erfolgte Ausweitung des Massenluxuskonsums verantwortlich ist oder ob diese auf andere Faktoren zurückzuführen ist, läßt sich nicht mit Sicherheit beantworten. Daß die steuerlich bedingte Verteuerung aller Konsumwaren, die nicht zum täglichen Bedarf gehören, die Inlandsnachfrage nach manchen wichtigen Industriewaren und dadurch das Ausfuhrvermögen der betreffenden Gewerbezweige, denen die Grundlage eines starken Inlandsabsatzes entzogen worden ist, beeinträchtigt, steht jedoch außer Zweifel, wie auch die hohe Besteuerung der Industrie, selbst wenn sie auf den Gewinnen und nicht auf dem Umsatz basiert, manche nachteiligen Folgen, darunter nicht zuletzt eine weitgehende Mißachtung normaler Geschäfts- und Kalkulationsmethoden, mit sich bringt.

PRIVATE ALTERSVERSORGUNG

Diese Kritik richtet sich aber, wie erwähnt, gegen die wirtschaftlichen Grundsätzen widersprechenden und auch von ihren Befürwortern als vorübergehendes Hilfsmittel aufgefaßten Subventionen und nicht gegen die eigentlichen Sozialleistungen, insbesondere nicht gegen die Sozialversicherung. Daß die letztere einem realen Bedürfnis entspricht, geht auch daraus hervor, daß sie das freiwillige Versicherungswesen nicht beeinträchtigt hat. Im Gegenteil, private Altersversorgungskassen haben in den letzten Jahren einen großen Aufschwung genommen und erfreuen sich bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern zunehmender Beliebtheit. Über 2 Millionen Personen wurden Ende 1950 von der Gruppenversicherung und ähnlichen privaten Pensionskassen erfaßt. Die großen Versicherungsgesellschaften verbuchten 1950 Prämieinnahmen von über 55 Mill. £ für derartige Policen, das waren 27,6%

aller Prämienbezüge. Über ein Viertel des gesamten Lebens- und Altersversicherungsgeschäfts des britischen Versicherungsgewerbes erfolgte also auf Grund von Altersversorgungsverträgen privater Firmen, die ihren Angestellten eine zusätzliche Sicherheit zur öffentlichen Sozialversicherung bieten wollten.

Vom Arbeitgeberstandpunkt ist die zusätzliche Altersversorgung vor allem wertvoll, weil sie den innerbetrieblichen Frieden fördert, dem Angestellten ein dauerndes Interesse an dem Wohlergehen des Unternehmers gibt und die Abwanderung wertvoller Arbeitskräfte hemmt — ein im Zeichen der Vollbeschäftigung besonders wichtiger Gesichtspunkt. Der Arbeitnehmer schätzt sie, weil sie seinem angesichts der Entwertung normaler Ersparnisse wachsenden Bedürfnis nach finanzieller Sicherheit entsprechen und dank den beträchtlichen Steuerermäßigungen für solche

Versicherungen eine billige Methode des Sparens darstellen, selbst wenn er sich wider Erwarten zu vorzeitigem Austritt entschließt. Die privaten Altersversorgungskassen arbeiten gewöhnlich durch eine Gruppenversicherung mit einer der großen Versicherungsgesellschaften zusammen, und der Arbeitnehmer kann zwischen Pauschalzahlung und Altersrente wählen, wenn er in den Ruhestand tritt; die Höhe seiner Bezüge hängt gewöhnlich von seiner Dienstzeit und dem Endgehalt ab.

Die Prämienzahlungen werden normalerweise in etwa gleichen Teilen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgebracht. Der Beitrag des letzteren beläuft sich gewöhnlich auf einen bestimmten Prozentsatz seines Gehalts — oft 5 bis $7\frac{1}{2}\%$ — und wird bei der monatlichen Gehaltszahlung einbehalten und zusammen mit dem Arbeitgeberbeitrag abgeführt.

Summary: The Social Services in the United Kingdom. Today, the social services in the United Kingdom are absorbing no less than one eighth of the national income. The smaller part is raised by direct contributions while the greater part is to be defrayed out of current tax receipts. The foundation of the British social system was laid in the years 1905 to 1911 by the introduction of modern social insurance. By gradual extension, especially in the field of unemployment insurance and old age pensions, an efficient social insurance and relief system was established within two decades. At the end of the second world war, the reform prepared by Lord Beveridge of social insurance and social administration was begun. The individual branches of social insurance were consolidated to a single insurance with a single insurance contribution and under one ministry. By the introduction of the National Health Service and of food subsidies, the system was extended, in essential parts, to all citizens regardless of their financial or economic standing. Thus, the idea of insurance inherent in the social system was exceeded decisively. The high proportion of tax revenue, which consequently goes into the social services, has led to severe criticisms on the part of the economy regarding the government's unjustified unproductive and social welfare services. But these criticisms are directed not against the social services in the strict sense of the term, but in particular against the subsidies which have led to structural disproportions in industrial production.

Résumé: Les services sociaux en Grande-Bretagne. En Grande Bretagne les prestations de l'assurance sociale se montent, à présent, à un huitième du revenu national. Elles sont couvertes, en partie mineure seulement, par des cotisations directes, et en partie majeure par les recettes fiscales courantes. Pendant les années 1905/11 les bases du système social anglais furent créées par l'introduction d'un système moderne d'assurances sociales. En procédant par étapes, surtout quant à l'assurance-chômage et à l'assurance-vieillesse, on a réussi à établir, au cours de deux décades, un système efficace d'assurances et d'allocations sociales. Après 1945 le Gouvernement se mit à réaliser les réformes préparées par Beveridge afin de confier l'ensemble des branches d'assurance à un seul ministère et de prescrire une prime unique. Par l'introduction du service de santé et des subventions alimentaires on fit profiter des privilèges de ce système toute la population, sans égard à la situation économique et financière de l'individu. Cette méthode incompatible avec le caractère d'assurance du système social et entraînant la dépense d'une très grande part des rentrées fiscales pour les prestations sociales a provoqué les milieux économiques à critiquer sévèrement les prestations d'assistance publique garanties par l'Etat et de qualifier ces services comme ni productifs ni justifiés du point de vue politico-social. Pourtant cette critique n'est pas dirigée contre les prestations sociales proprement dites, mais particulièrement contre les subventions qui ont fait subir à la production des changements de structure.

Resumen: Los servicios sociales en Gran Bretaña. Las prestaciones sociales en Gran Bretaña totalizan hoydía un octavo de la renta nacional. Solamente la menor parte viene siendo cubierta por contribuciones directas, mientras la mayor parte debe ser cubierta por los corrientes ingresos tributarios. Los fundamentos del sistema social inglés fueron colocados durante los años 1905—1911 con la introducción de un moderno Seguro social. Un desarrollo graduado, especialmente en lo que respecta al Seguro contra la desocupación y al Seguro de vejez, ha creado en dos décadas, un eficiente sistema de Seguro social y de socorro. A fines de la segunda guerra mundial se inició la reforma del Seguro social y de la administración social preparada por Beveridge. Con esto se reunieron, bajo un ministerio, los diferentes ramos del Seguro social en una sola entidad de Seguro con una prima de Seguro. Mediante la introducción de un servicio de sanidad nacional y subvencionando los viveres, se extendió este sistema por todos los habitantes, sin tener en cuenta sus circunstancias financieras y económicas. Así se modificó determinadamente el carácter de Seguro del sistema social. Las grandes sumas que el Fisco tiene que gastar para prestaciones sociales han engendrado una fuerte crítica por parte de la economía, dirigida contra las prestaciones sociales concedidos por el Estado, calificadas de improductivas e injustificadas vistas del punto de vista de la política social. Pero esta crítica no se dirige contra las prestaciones sociales en el sentido más estrecho, sin especialmente contra las subvenciones que causaron cambios estructurales dentro de la economía de producción.

Berichtigung

Im Heft 11, 1952, muß die Zwischenüberschrift auf S. 681 statt „Lohn als variable Kostengröße“ lauten: „Die ertragsbedingte Lohnhöhe“.

Auf S. 683, 1. Spalte, 2. Absatz, 5. Zeile von unten muß es statt „statistisch gesehen“ richtig heißen „statisch gesehen“.