

Helberger, Christof

Article — Digitized Version

Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Helberger, Christof (1982) : Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 6, pp. 280-286

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135688>

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.

Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik?

Christof Helberger, Berlin

Das durchschnittliche Realeinkommen stagniert nicht nur, sondern ist gesunken, die Zahl der Arbeitslosen liegt zwischen 1,5 und 2 Millionen, und in den Staatshaushalten klaffen riesige Etatlücken. Mit der Wirtschaftspolitik, die dies verursacht, toleriert oder zumindest nicht verhindert hat, ist auch die Sozialpolitik ins Gerede gekommen. Der Wohlfahrtsstaat ist zunehmend zum Objekt der Kritik geworden. Die Grenzen des Sozialstaats, die Krise der Leistungsanreize, überzogene Sozialansprüche, ein „überlasteter Staat und verdrossene Bürger“ sind Schlüsselworte der politischen und wissenschaftlichen Diskussion geworden. Sind die Grenzen der Sozialpolitik überschritten?

Inwieweit ist die Krise des Sozialstaats tatsächlich ein zentrales Element der derzeitigen Situation? Inwieweit sind sozialpolitisch bedingte Staatsquoten und Beeinträchtigungen der Leistungsanreize Ursachen der gegenwärtigen Lage? Ein internationaler Vergleich sollte hier zur Vorsicht mahnen. Die Bundesrepublik hat derzeit eine Staatsquote von ca. 47 %, in Schweden liegt sie bei 65 % und in den USA unter 30 %. Alle drei Länder haben bis Mitte der 70er Jahre prosperiert und sind seither mit erheblichen Wachstums-, Arbeitslosigkeits- und Inflationsproblemen konfrontiert. Ist es wirklich plausibel, daß bei so unterschiedlichen Niveaus des Staatsanteils die Ursachen der – in den drei Ländern nahezu gleichzeitig eingetretenen – Wirtschaftskrise in der Höhe der Abgaben und im Umfang des staatlich geregelten gesellschaftlichen Bereichs zu suchen sind?

Auch die Leere in den öffentlichen Kassen ist kein überzeugender Beweis gegen die These, daß die Sozialpolitik eine eher abhängige als bestimmende Rolle in der vergangenen Entwicklung spielte. Sie hat zweifellos großzügig verteilt, solange die realen Wachstumsraten hoch waren. Aber die letzte größere sozialpolitische Wohltat liegt inzwischen sieben Jahre zurück¹. Seither brachten fast alle sozialpolitischen Maßnahmen – von notwendigen dynamischen Anpassungen abgesehen – Kürzungen der Leistungen und Erhöhungen der Abga-

ben. Wenn dennoch Sozialpolitik und Staatshaushalt mit massiven Finanzierungsproblemen konfrontiert sind, ist dies aus der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung heraus durchaus verständlich, da seither über 2 Millionen Steuer- und Beitragszahler zu arbeitslosen Sozialleistungsempfängern geworden sind. Folgt man den Schätzansätzen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung², dann führen allein die direkt zurechenbaren Kosten des Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf das Niveau von 1982 zu Haushaltsdefiziten von insgesamt etwa 48 Mrd. DM.

Trotz der genannten Vorbehalte bleibt die Frage offen, inwieweit die gegenwärtigen Krisensymptome nicht doch auch von der Sozialpolitik mit verursacht sind, inwiefern also sinnvolle Grenzen der Sozialpolitik überschritten sind. Eine Auswertung der Literatur zur Krise des Sozialstaats³ zeigt, daß die kritischen Argumente im wesentlichen den folgenden fünf Überschriften zugeordnet werden können: Obergrenzen der Höhe von Sozialtransfers, Effizienz der staatlichen Produktion von

¹ Die Kindergelderhöhung im Zuge der Steuerreform.

² Autorengruppe: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1982, in: MittAB 1/82, S. 7.

³ W. A l b e r s : Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: B. K ü l p und H. D. H a a s (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1981; W. E n g e l s und H. W e n k e n b a c h : Sozial- und Verteilungspolitik. Gedanken zur Weiterentwicklung, Köln 1979; H. K l a g e s : Überlasteter Staat – Verdrossene Bürger?, Frankfurt-New York 1981; R. M e r k l e i n : Griff in die eigene Tasche. Hintergeht der Bonner Staat seine Bürger?, Hamburg 1981; OECD: The Welfare State in Crisis, Paris 1981; R. S o l t w e d e l : Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Einflüsse, in: O. I s s i n g (Hrsg.): Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Berlin-München 1981; J. S t r a s s e r : Grenzen des Sozialstaats? Köln-Frankfurt 1979.

Prof. Dr. Christof Helberger, 39, lehrt Wirtschaftspolitik, insbesondere Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, an der Technischen Universität Berlin.

Sozialleistungen, Beeinträchtigungen des Marktmechanismus, Abgabewiderstände und Zielkonflikte.

Obergrenzen für Sozialtransfers

Der weit überwiegende Teil der Sozialleistungen sind Transfers. Sie werden entweder als Einkommensersatz oder als Einkommensergänzung bei Vorliegen einer anerkannten sozialen Bedarfssituation (Alter, Krankheit etc.) gewährt. Mit W. Albers⁴ sind für die Bestimmung sinnvoller Obergrenzen für Transfers drei Kriterien zu berücksichtigen: Bedarf, Mißbrauchsrisiko und Abgabebereitschaft der Zahler.

Orientiert man sich für die Bestimmung des Bedarfs am vorangehenden Nettoerwerbseinkommen des Betroffenen, kann eine 100 %ige Absicherung dieses Einkommens als Obergrenze gelten. Darüber hinausgehende Transfers sollten dementsprechend vermieden werden⁵. Sofern die transferauslösenden Tatbestände nicht hinreichend zuverlässig objektiv kontrollierbar sind, sollten die Leistungen allerdings unter der 100 %-Grenze liegen, wenn sie nicht zu mißbräuchlicher Inanspruchnahme herausfordern sollen. Derartige Kontrollprobleme und Risiken bestehen insbesondere bei Arbeitslosigkeit, Invalidität und Krankheit. In der Bundesrepublik ist diese niedrigere Grenze im Falle Krankheit überschritten. Aber auch die Zuerkennung von Invalidenrenten erfuhr im letzten Jahrzehnt einen faktischen Begründungswandel, der allenfalls noch arbeitsmarktpolitisch gerechtfertigt werden kann. Grenzen für Transfers, die durch den Abgabewiderstand gezogen werden, werden in einem der nachstehenden Abschnitte behandelt.

Ineffizienz staatlicher Sozialleistungen

Sozialleistungen sollten vom Staat nur dort angeboten werden, wo sie von ihm effizienter produziert werden können als durch institutionelle Alternativen.

Bei den monetären Transfers ist das Effizienzkriterium im Grundsatz erfüllt. Einerseits sind dort die Spielräume für betriebswirtschaftliche Ineffizienz gering, andererseits ist der Staat in erster Linie dort tätig geworden, wo sich auch aus den Bedingungen für die Funktionsfähigkeit von Märkten ein staatlicher Interventionsbedarf ergibt: Externe Effekte im Falle des Kindergeldes, die Kollektivguteigenschaft im Falle der Arbeitslosenversicherung (kein privat versicherbares Risiko), Informationsmängel auf Zukunftsmärkten in Verbindung mit gesamtwirtschaftlichen Risiken (Inflation, demographische Entwicklung) im Falle der Alters- und Invaliditätsversicherung und vertikale Umverteilung im Falle der Sozialhilfe und der Krankenversicherung⁶.

Die staatliche Produktion sozialpolitischer Güter und Dienstleistungen (Realtransfers) ist unter Effizienzgesichtspunkten wesentlich problematischer. Sie kann unmittelbar durch den Staat (Behörden, Regiebetriebe) oder indirekt (Produzentensubventionen) erfolgen. Sie ist gewichtigen grundsätzlichen Einwänden ausgesetzt: geringe betriebswirtschaftliche Effizienz, unzureichende Ausrichtung an den Präferenzen der Konsumenten, Inflexibilität bei der Anpassung an neue Situationen, Überinanspruchnahme und unsoziale Rationierungsverfahren wegen zu niedriger Angebotspreise, nicht beabsichtigte Umverteilungseffekte (z. B. Umverteilung nach oben, wie im Falle der fehlgenutzten Sozialwohnungen)⁷. Betroffen sind von dieser Kritik die Bereiche Wohnungen, Krankenhäuser, Kindergärten und andere. Eine Privatisierung im Sinne einer Produktion durch gewinnorientierte Unternehmen ist hierbei nur eine der institutionellen Alternativen, andere sind die Produktion durch private Haushalte, gemeinnützige Organisationen und private Gruppen („autonomer Sektor“). Beispiele für effiziente Angebote letzterer Art sind vor allem im Bereich der Pflegeleistungen zu finden (z. B. bei Blinden⁸, Waisen⁹, Alten, Kindern erwerbstätiger Mütter). Auch auf die bekannte Titmuss-Studie zur Überlegenheit des nichtkommerziellen englischen Blutspendedienstes im Vergleich mit dem US-Blutmarkt sei verwiesen¹⁰.

Beeinträchtigungen des Marktmechanismus

Die Verlangsamung oder gar Verhinderung von Marktadjustierungen und unternehmerischen Innovationen durch sozialpolitische Maßnahmen ist von allen genannten Grenzen des Sozialstaats das in seiner empirischen Relevanz am schwersten zu beurteilende Argument, hat aber möglicherweise das größte Gewicht. Die den Anpassungsdruck reduzierende Abfederung ökonomischer Risiken, Eingriffe in das Preissystem (z. B. marktwidrige Lohnstarife) und regulierende Vorschriften

⁴ W. Albers, a.a.O., S. 940 ff.

⁵ In der Arbeitslosenversicherung wurden sie inzwischen abgebaut. Sie sind unter bestimmten Bedingungen nach wie vor möglich bei VBL- und Knappschafts-Rentnern, bei bestimmten Kumulationsfällen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), sowie bei der Beihilfe.

⁶ Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) produziert allerdings in erster Linie Realtransfers. Entsprechend größer sind dort die Effizienzprobleme.

⁷ W. Stützel hat deshalb gefordert, Produzentensubventionen in der Sozialpolitik grundsätzlich zu unterlassen und durch personenbezogene Geldtransfers zu ersetzen. Vgl. W. Stützel: Systemkonforme Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 9, S. 450 ff.

⁸ W. Albers, a.a.O., S. 948.

⁹ W. Stützel, a.a.O., S. 452.

¹⁰ R. A. Titmuss: From Human Blood to Social Policy, London 1972; vgl. hierzu auch C. B ad e l t: Sozialökonomie der Selbstorganisation, Frankfurt 1980, und E. M a t z n e r: Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Frankfurt-New York 1982.

sind die Instrumente, auf die in diesem Zusammenhang kritisch hingewiesen wird.

Allerdings sind dies Tendenzen, die mehr oder weniger alle Politikbereiche betreffen, nicht nur die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Sie sind im übrigen auch im nicht staatlich regulierten Bereich wirksam (Unternehmenskonzentration, Schwerfälligkeit von Großunternehmen). Rein sozialpolitische Antworten wären insofern unangemessen. Gleichwohl sind die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen ein zentraler Bereich. Friktionen werden hierbei behauptet für die geographische Mobilität der Arbeitskräfte, die Arbeitssuche, die Lohnstruktur und die Verfügungsrechte des Arbeitgebers gegenüber den Arbeitnehmern (bei Einstellungen, Kündigungen, im täglichen Betriebsablauf etc.).

Die empirische Basis für diese Kritik ist allerdings zum Teil schwach. Abgesehen davon, daß die Wünschbarkeit regionaler Arbeitskräftemobilität im Vergleich zur Kapitalmobilität sehr strittig ist, kann darauf verwiesen werden, daß in der Bundesrepublik jährlich etwa 5 % der Haushalte über die Gemeindegrenzen hinweg umziehen. Rund 45 % der Erwerbstätigen pendeln über die Gemeindegrenzen. Auch hinsichtlich der Suchintensität von Arbeitslosen führen die bisher vorliegenden empirischen Studien nicht zu besorgniserregenden Befunden¹¹. Allerdings sind die unterlassenen Rationalisierungen und Innovationen, auf die es im Zusammenhang mit dem Argument der Beeinträchtigung des Marktmechanismus vor allem ankommt, naturgemäß besonders schwierig nachweisbar.

Abgabenwiderstände

Je höher die staatlichen Sozialleistungen sind, desto höher müssen die Abgaben sein, die als Beiträge und Steuern, d. h. überwiegend als Zwangsabgaben zu entrichten sind, und desto wahrscheinlicher sind Vermeidungsreaktionen, um sich diesen Einbußen zu entziehen. Sind die Vermeidungsreaktionen stark, ist dies für den Staat in mehrfacher Weise fatal. Erstens werden sozial erwünschte Verhaltensweisen eingeschränkt (arbeiten, sparen, investieren). Zweitens wirken die Vermeidungsreaktionen demoralisierend auf diejenigen, die noch „mitspielen“, d. h. loyal sind. Drittens wird der Staat durch das Schwenden der Bemessungsgrundlagen gezwungen, die Abgabesätze weiter heraufzusetzen, was die übrigen Prozesse verstärkt und zu einem Kollaps des ganzen Systems führen kann.

So einleuchtend der Zusammenhang zwischen Abgabenhöhe und Vermeidungsreaktionen im allgemeinen ist, so schwierig und strittig ist im konkreten Fall die Frage, wie stark die Widerstände tatsächlich sind. Ein

nicht unerheblicher Teil der Literatur zur Krise des Sozialstaats lebt hier von theoretischen Allgemeinplätzen („Je höher die Abgaben bzw. die Transferzahlungen, desto geringer die Leistungsbereitschaft“), von düsteren Beschwörungen und von plakativen, aber in ihrer empirischen Relevanz ungeklärten Beispielen. Welche Formen von Vermeidungsstrategien sind in Betracht zu ziehen? In Hirschmans Terminologie handelt es sich zum Teil um Abwanderung, zum Teil um Widerspruch:

- Reduktion der angebotenen Arbeitszeit, da Arbeit weniger lohnt;
- sinkende Ersparnis wegen abgabenbedingter Einkommensschmälerungen und sozialpolitisch gewährter Sicherheit;
- fallende Investitionsneigung, insbesondere wegen Gewinneinbußen infolge hoher Steuern, Löhne und Lohnnebenkosten;
- Steuerhinterziehungen – bei Unternehmerhaushalten durch Abrechnung privater Ausgaben als Spesen, durch Geschäfte ohne Rechnung und andere Formen des Betrugs, bei Arbeitnehmerhaushalten durch Schwarzarbeit;
- Ausweichen in abgabenfreie Arbeitsformen (Heimarbeit, „alternative Lebensformen“);
- Abgabenflucht (Abwanderung in Steueroasen, insbesondere bei Kapitalbesitzern);
- politischer Protest – von abnehmendem Vertrauen in die politischen und gesellschaftlichen Institutionen über oppositionelles Wahlverhalten bis hin zu Steuerrevolten.

Diese Verhaltensweisen können hier nicht im einzelnen diskutiert werden¹². Die Informationsgrundlagen sind vielfach auch hier dürftig. Meine persönliche Meinung ist, daß das Niveau der Abgabenwiderstände in der Bundesrepublik nach wie vor nicht wirklich besorgniserregend ist und die betreffenden Verhaltensweisen zum Teil nicht kausal auf die Abgabenlast zurückgehen. Die effektive Arbeitszeit, einschließlich Überstunden, ist nur mäßig gesunken und bei der Gruppe mit der höchsten marginalen Abgabebelastung – verheirateten

¹¹ INFRATEST/W. Sörgel – SINUS: Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, Bonn 1978; W. Franz: The Reservation Wage of Unemployed Persons in the Federal Republic of Germany: Theory and Empirical Tests, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 102. Jg. (1982), S. 29 ff.

¹² Vgl. zu diesem Abschnitt insbesondere W. Albers, a.a.O., S. 951 ff.

¹³ Ebenda; vgl. hierzu auch den Überblick über die empirischen Befunde für die USA bei S. Danziger, R. Haveman, R. Plottinik: How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, 19. Jg. (1981), S. 975 ff.

Frauen – sogar markant gestiegen¹³. Die private Ersparnis ist in der Bundesrepublik nach wie vor bemerkenswert hoch. Angesichts der Überwälzungsmöglichkeiten halte ich bei der derzeit niedrigen Investitionsneigung andere Ursachen für wahrscheinlicher. Von einer sprunghaften Zunahme von Steuerhinterziehungen ist mir nichts bekannt. Hobbyarbeit und Alternativkultur nehmen sicherlich zu, gehören aber zu den unbedenklischeren Reaktionsformen und sind im übrigen zum Teil eine Antwort auf die Ödtheit des normalen Berufsalltags. Steuerflucht praktizieren diejenigen, deren Abgabensatz am wenigsten gestiegen ist. Der politische Protest ist in der Tat gewachsen, doch auch hier ist die Diagnose durchaus nicht eindeutig, denn in den letzten Jahren wurden zwar die Regierungsparteien in vielen Ländern abgewählt, doch hat dies konservative ebenso wie sozialdemokratische Regierungen getroffen.

Die Schlußfolgerung, eine weitere Steigerung der Abgabensätze sei unbedenklich, wäre m. E. gleichwohl verfehlt. Insbesondere die Tatsache, daß Abgabensätze nur mit großem Aufwand revidierbar sind, wenn sie erst einmal „normal“ geworden sind, sowie das Risiko eines kumulativen Prozesses steigender Widerstände und steigender Abgabensätze sind gefährlich. Möglichkeiten, diese Risiken zu reduzieren, sollten daher genutzt werden. Dies kann erreicht werden über einen Verzicht auf sozialpolitisch entbehrliche Sozialleistungen und Begünstigungen, über eine Senkung der formellen Abgabensätze auf dem Wege über eine Verrechnung von Abgaben und Leistungen im Sinne der negativen Einkommensteuer und mittels der Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen (z. B. durch eine vollständigere Einbeziehung der Einkommen aus Mieten, Zinsen, landwirtschaftlicher Tätigkeit etc.)¹⁴ und – zumindest mittelfristig – über eine Ausweitung der Lebensarbeitszeit. Gleichzeitig kann auf diese Weise finanzieller Spielraum für die Inangriffnahme neuer Aufgaben der Sozialpolitik geschaffen werden.

Zielkonflikte

Vor allem Konflikte zwischen Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit (im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit) einerseits und Wachstum und Freiheit andererseits sind hier zu nennen. Dieses Problem hat zwei Dimensionen: die normative Gewichtung der Ziele und mögliche empirische Zielkonflikte.

Überläßt man die Gewichtungsfrage dem demokratischen Entscheidungsprozeß, so bleiben die empirischen Zielkonflikte. Die genannten Kriterien für die Grenzen staatlicher Sozialpolitik wiesen ja auf die Quellen möglicher Konflikte bereits hin. Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß auch zu wenig Verteilungsgerechtigkeit und soziale Sicherheit die Ziele Wachstum und Freiheit beeinträchtigen. Man kann daher von Ober- und von Untergrenzen des Sozialstaats sprechen¹⁵. Aufgeklärten und wahlberechtigten Staatsbürgern und Arbeitnehmern, auf deren Kooperationsbereitschaft Unternehmen angewiesen sind, kann eben nur ein begrenztes Maß an Unsicherheit und Ungleichheit zugemutet werden – zumal für die Chancengleichheit, die in der liberalen Lehre als Äquivalent zur Gleichheit der Ergebnisse angeboten wird, bisher keine erfolgversprechenden Realisierungsstrategien aufgezeigt worden sind.

In diesem Zusammenhang sei im übrigen auf ein nach wie vor verbreitetes Mißverständnis über die Ziele von Sozialpolitik hingewiesen. Sozialpolitik wird weithin als Umverteilung, d. h. als Politik, die Verteilungszielen dient, verstanden. Diese Interpretation ist nicht schlichtweg falsch, doch in erheblichem Maße irreführend. Befürworter der Sozialpolitik appellieren in diesem Sinne bei den Zahlern oft an die Solidarität mit der Gemeinschaft – was weitgehend überflüssig ist –, Gegner mokieren sich, daß aus der einen Tasche in die andere umverteilt werde – was zum großen Teil trivial und sinnvoll ist. Denn der weit überwiegende Teil der sozialpolitischen Transfers dient dem Ziel der Sicherheit, ist Risikoausgleich und Verstetigung des Einkommens, nicht echte interpersonelle Einkommensumverteilung¹⁶. Anders wäre der hohe Konsensgrad, den Sozialpolitik findet und der echten Umverteilungsmaßnahmen meist fehlt, auch nicht verständlich. (Selbst der Teil des Sozialbudgets, der wirklich interpersonell umverteilt wird, ist nur zum Teil verteilungspolitisch begründet. Viele Umverteilungseffekte sind mehr oder weniger unbeabsichtigte Nebenfolgen institutioneller Schemata, historisch überkommener Regelungen u. a.¹⁷).

Kurzichtiges Taktieren der letzten Jahre

Inwiefern hat die Sozialpolitik der letzten Jahre diesen Gesichtspunkten Rechnung getragen? Diese Jahre wa-

¹⁴ Vgl. W. A l b e r s : Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer, in: d e r s . (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II, Berlin 1974, S. 100.

¹⁵ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1982, Ziffer 513.

¹⁶ Vgl. zu diesem bereits von W. S c h r e i b e r (Zum System sozialer Sicherung, Köln 1971) nachdrücklich betonten Zusammenhang auch W. E n g e l s : Bestandsökonomische Ansätze in der Sozialpolitik, in: Hamburger Jahrbuch, 23. Jg. (1978), S. 207 ff. und C. H e l b e r g e r , G. W a g n e r : Beitragsäquivalenz oder interpersonelle Umverteilung in der GRV?, in: Ph. H e r d e r - D o r n e i c h (Hrsg.): Dynamische Theorie der Sozialpolitik, Berlin-München 1981.

¹⁷ Z. B. die Begünstigung hoher Einkommensbezieher mit vielen Kindern bzw. hoher Krankheitsneigung als freiwillige Mitglieder der GKV; die Benachteiligung der wegen niedriger Manneseinkommen zu Erwerbstätigkeit gezwungenen Mütter aufgrund der Beitragspflicht in der GKV, aber auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV).

ren für Sozialpolitiker gewiß nicht leicht. Seit dem ersten Haushaltssicherungsgesetz von 1975 hat die Sozialpolitik bereits viel zurückstecken müssen. Im nachhinein läßt sich leicht kritisieren, gleichwohl sei gesagt, daß die Sozialpolitik in diesen Jahren oft keine gute Figur gemacht hat. Die Ankündigung und Zurücknahme von Versprechungen und die Verschiebeaktionen zwischen verschiedenen Sozial- und Staatshaushalten waren zu sehr ein kurzfristiges und – wie sich wiederholt herausstellte – kurzichtiges Taktieren und Löcherstopfen und ließen eine sinnvolle Gesamtkonzeption vermissen. Das Vertrauen der Staatsbürger in die Sicherheit der sozialen Institutionen hat hierdurch mit Sicherheit gelitten. Wie die Wirtschaftspolitik sollte auch die Sozialpolitik eine mittelfristig verstetigende Strategie anstreben.

Die durch die verschiedenen Gesetzgebungsakte hindurch verfolgte Konzeption bestand im wesentlichen darin, die Substanz des sozialen Sicherungssystems trotz vieler Einschränkungen in Einzelpositionen zu wahren. Wenn die Substanz als im Kern gesund erachtet wird, ist dies sicherlich legitim. In der Praxis erinnerte die Vorgehensweise mitunter an die mittelalterlichen Kipper und Wipper, die durch Abfeilen und Abknapsen Goldmünzen erleichterten und aus Geld mehr Geld machten. Auf diese Weise sind das Kindergeld, das Arbeitsförderungsgesetz, die Kranken- wie die Rentenversicherung, die Sozialhilfe und nahezu alle anderen sozialpolitischen Bereiche zum Teil bereits erheblich reduziert worden. Die Abrundung der Pfennigbeträge im letzten BAFöG-Gesetz hat diese Sparbemühungen besonders eindrucksvoll demonstriert.

Niemand kann demokratischen Politikern, die auf Wählermehrheiten angewiesen sind, das Bestreben verübeln, so unpopuläre Maßnahmen wie die Kürzung sozialer Leistungen durch die Aufteilung auf eine große Zahl von Einzelpositionen und auf möglichst viele Schultern zu verteilen und unter der Wahrnehmungsschwelle zu halten¹⁸. Allerdings sollte dabei per saldo Sinnvolles herauskommen. Und man kann in der Tat feststellen, daß viele Einzelmaßnahmen in eine sinnvolle Richtung gingen, z. B. die Erhöhung der Mieten in fehlbelegten Sozialwohnungen (auch wenn sie viel zu niedrig war), die 1976 durchgeführte Reduktion der Rentengutschriften für Akademiker, die Beseitigung

von Überzahlungen beim Arbeitslosengeld, die erhöhte Kostenbeteiligung bei Kieferorthopädie und vieles andere mehr. Umfassendere und systematische Umstrukturierungen des sozialen Sicherungssystems sind bisher allerdings nicht erfolgt. Besteht hierfür kein Bedarf?

Künftige Aufgaben und Perspektiven

Welche konkreten Maßnahmen und Projekte bieten sich nun der Sozialpolitik heute und für die kommenden Jahre an? Man wird zugestehen müssen, daß die Sozialpolitik, insbesondere die Sozialpolitikwissenschaft, auf diese Aufgabenstellung nicht gut vorbereitet ist. Reformvorhaben, die in der Öffentlichkeit oder auch nur unter den Experten ausdiskutiert und entscheidungsreif wären, liegen kaum vor. Eine der wenigen Ausnahmen ist die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung zur Gleichstellung von Mann und Frau („84er Reform“), deren Realisierung vom Bundesverfassungsgericht bis 1984 zur Auflage gemacht worden ist. Für diese Reform liegen gründlich analysierte Modelle vor¹⁹, die von der Öffentlichkeit und der Politik bisher allerdings nicht ausreichend rezipiert wurden. Für zahlreiche andere Bereiche der Sozialpolitik besteht zwar an Stellungnahmen und Vorschlägen von Personen und politischen Organisationen kein Mangel, ohne daß allerdings behauptet werden könnte, sie hätten sich in der sozialpolitischen Diskussion als allgemein anerkannte Lösungen behauptet.

Probleme werfen vielfach bereits die nur begrenzt verfügbaren empirischen Beurteilungsgrundlagen auf. Lösungen für diese Informationsprobleme könnten zum Teil nur durch die kontrollierte Erprobung von Reformalternativen gefunden werden. In der Bundesrepublik ist von dieser Möglichkeit bisher noch viel zu selten Gebrauch gemacht worden²⁰.

Es ist auch zu fragen, ob alle Maßnahmen auf dem bisher vorwiegend beschrittenen Weg der kleinen Schritte realisierbar sind. Bei einigen anstehenden Problemen wird dies nicht ausreichen. Als Beispiel sei die Reform der Rentenformel genannt. Ein Abgehen von der bruttolohnbezogenen Rentenformel ist auf längere Sicht allein schon wegen der demographischen Strukturverschiebungen unvermeidlich, ist aber auch aus anderen Gründen sinnvoll. Allerdings sollte bei dieser Gelegenheit zugleich auch eine systematische und gerechte Lösung für das Problem der Besteuerung von Renten wie von Vorsorgeaufwendungen gefunden werden, das derzeit in nahezu chaotischer Weise geregelt

¹⁸ Vgl. E. Knappe: Einkommensumverteilung in der Demokratie, Freiburg 1979, und J. Finsinger, K.-H. Neumann: Wirtschaftspolitische Maßnahmen und die Opposition der Verlierer, Wissenschaftszentrum Berlin IIM/IP 81-9, 1981.

¹⁹ Sachverständigenkommission zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen: Gutachten der Sachverständigenkommission, Bonn 1979, und H.-J. Krupp u. a. (Hrsg.): Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt-New York 1981.

²⁰ Vgl. hierzu C. Weiss: Evaluierungsforschung. Methoden zur Einschätzung sozialer Reformprogramme, Opladen 1974.

ist²¹. Ohne eine umfassende Konzeption wird dies nicht möglich sein.

Man kann die Aufgaben, die der Sozialpolitik heute und in der absehbaren Zukunft gestellt werden, in zwei Gruppen einteilen: einerseits Maßnahmen, die dem Schließen von Lücken im System der sozialen Sicherung und der Bewältigung absehbarer Zukunftsprobleme dienen, andererseits Maßnahmen, welche die Effizienz des Systems der sozialen Sicherung erhöhen und Ungerechtigkeiten sowie Mißbrauchsmöglichkeiten abbauen.

Schließung von Lücken

Zur ersten Gruppe sind zu zählen:

- Eine umfassende Absicherung von Personenschäden. Sie ist derzeit wegen des Vorherrschens des Kausalprinzips nur sehr unterschiedlich und unsystematisch geregelt²². Für manche Personengruppen steht nach wie vor jede Regelung aus (bei angeborenen Leiden, bei Invalidität nicht erwerbstätiger Personen).
- Ein Ausbau der Begünstigung von Familien mit Kindern. Auf Dauer wird die Bundesrepublik die derzeitigen niedrigen Geburtenziffern nicht hinnehmen können. Ihrer Steigerung durch die Abdrängung von erwerbstätigen Frauen in den Haushalt dürfte – spätestens nach Wiederreichen der Vollbeschäftigung – kaum Erfolg beschieden sein. Die Zuwanderung von Ausländern als Alternative ist bereits heute auf definitive Grenzen gestoßen. Politiker vertreten oft die Meinung, auf dem Feld des generativen Verhaltens seien ökonomische Anreize unwirksam. Diese Ansicht ist mit Sicherheit falsch. Allerdings haben ökonomische Anreize erst dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie in einer angemessenen Relation zu den kinderbedingten Kosten stehen. Diese ergeben sich aus den Lebensunterhaltskosten der Kinder und dem entgangenen Erwerbseinkommen der Mutter (des Vaters). In Relation zu diesen Kosten ist der Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik erweiterungsbedürftig.
- Die Abdeckung des Pflegerisikos, insbesondere von Rentnern, und die Behandlung von erbrachten Pflegeleistungen in der Sozialversicherung²³.
- Die Lösung des Problems der steigenden Alterslast, die auf die Bundesrepublik als Folge des Geburtenrückgangs zukommt und unter Status-quo-Bedingungen zu einer Steigerung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) auf bis zu 34 % (einschließlich Arbeitgeberanteil) führen müßte²⁴.

²¹ Vgl. H.-G. Petersen: Sicherheit der Renten?, Würzburg 1981, S. 71 ff. und S. 149 ff; Transfer-Enquête-Kommission, a.a.O., Ziffer 432 ff.

Diese Aufgaben sind teuer. Der haushaltspolitische Spielraum ist für sie derzeit nicht vorhanden. Sieht man die gegenwärtige Abgabenbelastung der Bundesrepublik mittelfristig als nicht wesentlich steigerungsfähig an, müssen die erforderlichen Mittel durch Umschichtung im Sozialhaushalt, d. h. durch Einsparungen an anderer Stelle gewonnen werden. Angesichts der bekannten Irreversibilität von Sozialleistungen – aus Gründen mangelnder politischer Durchsetzbarkeit – wirft dies erhebliche Probleme auf. Eine haushaltspolitische Zwangslage, wie sie derzeit gegeben ist, bietet hier noch am ehesten Möglichkeiten, eine Umstrukturierung zu erreichen. Gleichzeitig kann hierdurch eine von der Konjunkturpolitik geforderte Umschichtung von konsumtiven und produktivitätshemmenden zu investiven und produktivitätsfördernden sozialpolitischen Maßnahmen erreicht werden. Dies verweist auf die zweite Maßnahmengruppe.

Erhöhung der Effizienz

Zur zweiten Gruppe von Maßnahmen wurde bereits bei der Diskussion der Grenzen der Sozialpolitik vieles gesagt. Hierzu wäre zu nennen:

- der Abbau von Überversorgungsfällen (z. B. bei VBL-Rentnern);
- die Reduktion der mißbräuchlichen oder unerwünschten Inanspruchnahme von Sozialleistungen (z. B. fehlgenutzte Sozialwohnungen);
- der Abbau von nicht beabsichtigten Umverteilungseffekten (z. B. die Begünstigung von Akademikern in den Alterssicherungssystemen durch die Zurechnung von Bildungsausfallzeiten, die Belastung von erwerbstätigen Zweitverdienern mit Kindern durch den vollen Beitragssatz in der GKV und der GRV);
- der Abbau unsystematischer Begünstigungen im öffentlichen Dienst (z. B. durch die Inanspruchnahme der Vorsorgefreibeträge im Steuerrecht, durch das Unterlassen von Pensionskürzungen bei Teilzeitarbeit);
- die Reduktion des Umverteilungsvolumens und der Abgabesätze durch die Verrechnung von Abgaben und Leistungen (z. B. beim Kindergeld; auch die diskutierte Arbeitsmarktabgabe von Beamten bedeutet eine Auf-

²² Vgl. W. Albers: Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik, Göttingen 1976.

²³ Vgl. hierzu den Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, Aufbau und Finanzierung ambulanter und stationärer Pflegedienste, Bonn 1980, und Transfer-Enquête-Kommission, a.a.O., Ziffer 264 ff.

²⁴ Vgl. H. Grohmann, W. Hain, W. Kiel: Finanzierungsrechnungen mit dem Gruppensimulationsmodell, in: H.-J. Krupp u. a. (Hrsg.), a.a.O.

blähung des Umverteilungsvolumens und kann durch eine niedrigere Anhebung der Beamtengehälter ebenso erreicht werden), ferner durch die vollständigere Heranziehung der Einkommen (insbesondere der Kapitaleinkommen) zur Besteuerung;

□ die Verbesserung der horizontalen Gerechtigkeit im Sinne einer Gleichbehandlung gleichartiger sozialer Tatbestände (Warum wird bei Kriegspferrentnern,

²⁵ Viele Hinweise, aber keine Lösungen bietet hier R. Zeppernick: Staat und Einkommensverteilung, Tübingen 1976.

nicht aber bei Unfallrentnern eigenes Einkommen angerechnet? Warum sind fast alle Transferzahlungen steuerfrei, nicht aber Löhne im Krankheitsfall? Warum werden GRV-Renten nach dem Lebenseinkommen, Beamtenpensionen aber nach dem letzten Einkommen berechnet?)²⁵.

Freilich übersteigen die angesprochenen Maßnahmen das, was in der Sozialpolitik kurzfristig praktisch durchsetzbar ist, bei weitem. Sie zeigen jedoch, welche Möglichkeiten und Perspektiven sich einer zielorientierten Sozialpolitik auch heute bieten.

RENTEN

Sparpolitik und Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung

Wilhelm Adamy, Köln

Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung sind die Rentenfinanzen gegenwärtig aus den öffentlichen Schlagzeilen verschwunden. Die Rentenversicherungsträger konnten 1980 und 1981 Einnahmeüberschüsse in Höhe von 2,9 bzw. 3,6 Mrd. DM erzielen. Aufgrund dieser relativ günstigen Finanzentwicklung schichtete die Bundesregierung im Zuge der Entlastung des Bundeshaushalts finanzielle Mittel von der Rentenversicherung zugunsten des Bundeshaushalts und der Bundesanstalt für Arbeit um. Wie werden sich diese Umschichtungen kurz-, mittel- und langfristig auf die Finanzlage der Rentenversicherung auswirken?

In den Krisenjahren 1976 bis 1979 hatte die Rentenversicherung Defizite von über 23 Mrd. DM zu verzeichnen¹, die durch einen Vermögensabbau gedeckt werden mußten. Diese anhaltend ungünstige Finanzlage veranlaßte die sozialliberale Koalition zu tiefgreifenden Einschränkungen des Leistungsrechts. Kurzfristig gelang die finanzielle Konsolidierung der Rentenversicherung für 1980 und 1981, nachdem durch das vorangegangene 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz das Rentenniveau sowohl der Bestandsrenten als auch der zukünftigen Rentenanzugänge global um 14 % gegenüber der sonst eingetretenen Entwicklung gesenkt wurde², indem ab 1977 die traditionelle Rentenregelung außer Kraft gesetzt und u. a. die Rentenanpassungssätze für 1979 auf 4,5 % sowie für 1980 und 1981 auf je 4 % festgesetzt wurden. Die seit 1976 anhaltend un-

günstige Entwicklung konnte dadurch unterbrochen und die Liquiditätsreserve wiederum um 6,5 Mrd. DM aufgestockt werden.

Bereits im laufenden Jahr wird sich dieser Trend allerdings wieder umkehren, da selbst nach Ansicht der Bundesregierung 1982 neuerliche Einnahmedefizite von mindestens 700 Mill. DM entstehen werden; für 1983 ist bereits ein Anstieg der Finanzierungslücke auf 2,3 Mrd. DM zu erwarten (vgl. die Tabelle 1). In den Folgejahren 1984 bis 1987 dürfte die Rentenversicherung letztmalig ein positives bzw. ausgeglichenes Haushaltsergebnis erzielen, da in diesem Zeitraum die beabsichtigten Ausgabenkürzungen bereits voll wirksam werden. Allerdings können auch diese Leistungseinschränkungen nicht verhindern, daß die Schere von Ausgaben- und Einnahmeentwicklung ab 1988 zunehmend auseinanderklaffen wird. Voraussichtlich werden

Wilhelm Adamy, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität zu Köln.

¹ Eigene Berechnungen auf der Basis der Rentenanpassungsberichte.

² Vgl. G. Bäcker, W. Elsner: Rentenversicherung in der Krise, Köln 1979, S. 53.