ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Winterstein, Helmut (Ed.)

Book

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I

Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 152/I

Provided in Cooperation with:
Verein für Socialpolitik / German Economic Association

Suggested Citation: Winterstein, Helmut (Ed.) (1986) : Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 152/I, ISBN 978-3-428-45949-0, Duncker & Humblot, Berlin,
https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/285580

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.


https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I

Von

Richard Hauser, Christof Helberger,
Gerhard Kleinhenz, Anita B. Pfaff, Winfried Schmähl

Herausgegeben von Helmut Winterstein

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 152/I

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 152/I

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I

Von

Richard Hauser, Christof Helberger,
Gerhard Kleinhenz, Anita B. Pfaff, Winfried Schmähl

Herausgegeben von Helmut Winterstein

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I
hrsg. von Helmut Winterstein. — Berlin: Duncker und Humblot
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 152/I)
NE: Winterstein, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...
1. Von Richard Hauser ... — 1986.
ISBN 3-428-05949-2

NE: Hauser, Richard [Mitverf.]

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.
© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3-428-05949-2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Die Beschäftigungskrise, in der sich unser Land seit Jahren befindet, hat erhebliche Spuren im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik hinterlassen. Der sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) hat sich mit solchen Auswirkungen in seiner Jahrestagung am 27./28. September 1984 in Bamberg beschäftigt. Die zur Jahrestagung vorgelegten Referate wurden intensiv diskutiert. Die überarbeiteten Fassungen der Referate werden im vorliegenden Band veröffentlicht. Der sozialpolitische Ausschuß will die Beratungen zum gleichen Thema auf der Jahrestagung im September 1985 in Trier fortsetzen.

Unterschrift der Herausgeber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Probleme ausgewählter, vom laufenden Einkommen abhängiger Transfers bei hohem und stagnierendem Wirtschaftswachstum

Von *Richard Hauser*, Frankfurt a. M. 9

Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik

Von *Gerhard Kleinhenz*, Passau 51

Die Verflechtung der sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit seit der weltweiten Rezession im internationalen Vergleich

Von *Anita B. Pfaff*, Augsburg 83

Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft

Von *Winfried Schmähl*, Berlin 137

Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung

Von *Christof Helberger*, Berlin 207

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme ausgewählter, vom laufenden Einkommen abhängiger Transfers bei hohem und stagnierendem Wirtschaftswachstum

Von *Richard Hauser*, Frankfurt a. M.

1. Entwicklung der Fragestellung

Mit steigendem laufenden Einkommen des Empfängers abnehmende Transfers (im Englischen: means-tested benefits) werden in der Bundesrepublik zu einem immer wichtigeren Element des Systems der sozialen Sicherung. Ihre wachsende Bedeutung wirft einerseits neue Probleme auf und verschärft andererseits bereits vorhandene Probleme, die bisher wegen ihrer geringen quantitativen Bedeutung vernachlässigt werden konnten. Diese Feststellung dürfte selbst dann zutreffen, wenn wir uns noch in einer Periode hohen Wirtschaftswachstums befänden. Sie gilt verstärkt bei einem zumindest auf mittlere Sicht stagnierenden Wachstum, das mit einer hohen Arbeitslosigkeitsquote und einem zunehmenden Sockel struktureller Arbeitslosigkeit einhergeht.

Die Überprüfung und Fundierung dieser Eingangsthese ist Aufgabe der folgenden Ausführungen.

1.1 Begriff, Ausmaß und Inzidenz einkommensabhängiger Transfers

Zunächst bedarf der Begriff des einkommensabhängigen Transfers der Erläuterung und Abgrenzung.

Bei der Gewährung einer ökonomischen Leistung zwischen zwei Personen, Wirtschaftseinheiten oder Institutionen liegt ein *Transfer* vor, wenn dieser Leistung keine unmittelbar zugeordnete ökonomische Gegenleistung gegenübersteht. Aus der Sicht des Gebers handelt es sich um einen *negativen* Transfer, aus der Sicht des Empfängers um einen *positiven* Transfer.

Gibt es eine volle, zuordenbare Gegenleistung in einer früheren oder späteren Periode, so kann man von einem *Quasi*-Transfer sprechen, ist dies nicht der Fall, so handelt es sich um einen *reinen* Transfer.

Monetäre Transfers werden in Form von Geld oder geldwerten Forderungen gewährt, *reale* Transfers bestehen in der Überlassung von Sachleistungen, Dienstleistungen oder Nutzungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Terminus *positiver staatlicher Transfer an Haushalte* wird gebraucht, wenn auf der Geberseite der Staat im engeren Sinn (Fiskus) auftritt; bei *negativen staatlichen Transfers von Haushalten* ist der Staat der Empfänger. In analoger Weise kann man von positiven und negativen *Sozialversicherungs*transfers sprechen. Demgegenüber finden *private* Transfers zwischen Personen, Haushalten oder Unternehmen statt.

Transfers können in expliziter oder impliziter Form auftreten. Bei *expliziten* Transfers findet tatsächlich eine Leistungsübertragung statt, bei *impliziten* Transfers wird auf die Übertragung einer eigentlich zustehenden Leistung verzichtet.

Als *einkommensabhängig* werden staatliche Transfers bezeichnet, wenn ihre grundsätzliche Gewährung und/oder ihre Höhe vom laufenden Einkommen der beteiligten Haushalte oder Personen abhängen. Diese Abhängigkeit kann positiv oder negativ und dabei wieder proportional, progressiv, degressiv oder sprungartig sein. Dabei wird in der Regel auf das Einkommen der Person oder des Haushalts in der laufenden Periode oder der Vorperiode abgestellt[1]. Einkommensabhängig können positive oder negative staatliche Transfers sein, die in monetärer oder realer Form gewährt werden. Es kann sich um Quasi-Transfers oder reine Transfers handeln. Und schließlich ist es möglich, daß sie in expliziter oder impliziter Form auftreten.

Diese begrifflichen Erläuterungen stecken zunächst einmal das weite Feld ab, auf das sich die hier zu behandelnde Fragestellung erstrecken könnte. Im folgenden wird jedoch nur ein wesentlich engerer Komplex behandelt; das Schwergewicht liegt auf jenen positiven Transfers, die vom Staat oder von den Sozialversicherungen an private Haushalte fließen und die mit steigendem Einkommen dieser Empfänger abnehmen (sog. means-tested benefits). Sie werden im folgenden als *negativ einkommensabhängige* Transfers bezeichnet, da es im Deutschen kein Äquivalent zu dem sehr präzisen englischen Ausdruck gibt. Dabei werden lediglich explizite, monetäre Transfers einbezogen. Eine Aufspaltung in reine Transfers und Quasi-Transfers wird nicht vorgenommen, obwohl sie bei einer genaueren Analyse der beitragsfinanzierten Sozialversicherungstransfers angebracht wäre[2]. Soweit solche Transfers aus

[1] Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei betont, daß hierin Sozialleistungen, die in Relation zu einem früheren, inzwischen weggefallenen Erwerbseinkommen bemessen werden (Lohnersatzleistungen), nur dann eingeschlossen sind, sofern das gegenwärtige Einkommen ebenfalls für die Bemessung relevant ist. Ein Beispiel für eine solche Konstruktion bietet die Arbeitslosenhilfe.

[2] Vgl. Sonderforschungsbereich 3, Antrag auf Einrichtung und Finanzierung, Teilprojekt C-1, Frankfurt/Mannheim 1978 (vervielfältigt), sowie *Stolz*, Irene, Einkommensumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1983, Teil II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht-zweckgebundenen Steuereinnahmen finanziert werden, handelt es sich von vornherein um reine Transfers.

Unter diese Abgrenzung fallen zunächst einmal die folgenden Regelungen, die alle zu steuerfinanzierten, negativ einkommensabhängigen Transfers an Haushalte führen können:

— die Sozialhilfe mit ihren beiden Zweigen, der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen;
— die Kriegsopferfürsorge und einige andere Leistungen der Kriegsopferversorgung mit Ausnahme der Grundrenten;
— das Wohngeld und die Lastenzuschüsse;
— die Arbeitslosenhilfe;
— die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz[3] und nach dem Arbeitsförderungsgesetz;
— das Kindergeld, soweit es nach der Einkommenshöhe gestaffelt ist;
— verschiedene Maßnahmen zur Vermögensbildungsförderung (Arbeitnehmersparzulage, Bausparprämie sowie die inzwischen gestrichenen Sparprämien).

Alle diese Transfers sind steuer- und sozialabgabenfrei, sie sind also ihrerseits nicht wieder Grundlage negativer monetärer Transfers der Haushalte an den Staat[4, 5].

Im Bereich der Sozialversicherungen ist es zunächst nicht offensichtlich, daß auch dort negativ einkommensabhängige Transfers existieren. In dem Ausmaß, in dem Anrechnungsvorschriften bei Mehrfachansprüchen auf Sozialleistungen und Hinzuverdienstgrenzen gelten[6], kann man jedoch ebenfalls von negativ einkommensabhängigen Transfers sprechen. Solche personenbezogenen Anrechnungsvorschriften bestehen beispielsweise bei Erwerbsunfähigkeitsrenten der gesetzlichen Rentenver-

---

[3] Das Bundesausbildungsförderungsgesetz wird trotz der teilweisen Umstellung auf Darlehen einbezogen, weil es infolge der Zinslosigkeit der Darlehen und anderer Regelungen immer noch wesentliche Zuschußelemente enthält.

[4] Bei einigen dieser negativ einkommensabhängigen Transfers werden zusätzlich Sozialversicherungsbeiträge gewährt bzw. direkt an den jeweiligen Sozialversicherungszweig abgeführt. Diese Zusatzleistungen sind bei einer umfassenderen Betrachtung zu addieren. Dies gilt auch, wenn etwa für die Zeit des Transferbezugs Ausfallzeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung angerechnet werden oder beitragsfrei ein Versicherungsschutz anderer Art eintritt.

[5] Wegen des Progressionsvorbehalts hat allerdings die Arbeitslosenhilfe einen direkten Einfluß auf die Höhe der Lohn- und Einkommensteuer.

[6] Vgl. Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, Bonn 1983, Teil I - III sowie Transfer-Enquete-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner, Bonn 1979, Anhang II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sicherung, wenn sie mit Verletztengeld der gesetzlichen Unfallversicherung zusammentreffen, und bei Pensionsansprüchen, wenn gleichzeitig Anspruch auf Renten der gesetzlichen Rentenversicherung besteht; ähnlich liegt der Fall, wenn Anspruch auf Kinderzulage oder Kinderzuschüsse und Kindergeld besteht. Die Einführung eines offensichtlich negativ einkommensabhängigen Transfers der gesetzlichen Rentenversicherung ist überdies im Gesetzentwurf der Bundesregierung für die Witwen- und Witwerrenten vorgesehen[7].

Auf das gesamte laufende *Haushalts*einkommen bezogene Kürzungs- bzw. Anrechnungsvorschriften kommen allerdings im Bereich der Sozialversicherungen kaum vor.

Die quantitative Bedeutung der steuerfinanzierten, negativ einkommensabhängigen Transfers geht aus der folgenden *Tabelle 1* hervor.

Der quantitative Umfang der von den Sozialversicherungen gewährten, negativ einkommensabhängigen Transfers läßt sich nicht feststellen, da keine statistischen Angaben über das Ausmaß der infolge von Anrechnungsvorschriften oder Hinzuverdienstgrenzen weggefallenen Sozialversicherungsleistungen vorliegen. Eine Quantifizierung anhand der gesamten Zahlungen ergäbe ein verzerrtes Bild, da die Anrechnungsvorschriften nur bei bestimmten Kumulationsfällen greifen[8].

Eine auf den Einkommens- und Transferbereich ausgerichtete repräsentative Umfrage des Sonderforschungsbereichs 3 (Transferumfrage 1981)[9] ermöglicht es nunmehr auch, ein einigermaßen aktuelles Bild zu der Frage zu gewinnen, wie hoch der Anteil der Haushalte mit negativ einkommensabhängigen Transfers ist und welchen Platz in der Einkommensverteilung jene Haushalte einnehmen, die solche Transfers empfangen. *Tabelle 2* zeigt, daß etwa 55,6% aller Haushalte mindestens einen der genannten negativ einkommensabhängigen Transfers (außer Kindergeld) im 2. Quartal 1981 erhielten. Läßt man die nur an eine Einkommensgrenze gebundenen Transfers zur Förderung der Vermögensbildung weg, so gibt es immer noch 11,0% Empfängerhaushalte. Wenngleich das Schwergewicht der Empfängerhaushalte im unterdurch-

[7] Vgl. Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundestagsdrucksache 10/2677 v. 28. 12. 1984 sowie *Hauser*, R., Probleme des Anrechnungsmodells in der Hinterbliebenensicherung — ein Vergleich mit einer allgemeinen bedingten Hinterbliebenenrente und mit dem Teilhabemodell. In: Ifo-Studien, 30. Jg., H. 3 (1984).

[8] Vgl. Transfer-Enquete-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner, Bonn 1979, Kap. 5 sowie Anhang II.

[9] Vgl. *Engel*, B., Die Transferumfrage als Datenquelle — ihre Möglichkeiten und Grenzen zur empirischen Analyse der Einkommensverteilung und des Transfersystems, in: Hauser, R.; B. Engel (Hrsg.), Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Frankfurt 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Finanzielle Aufwendungen und Empfängerzahlen bei ausgewählten negativ einkommensabhängigen Transfers

Sozialleistungsart	Jahr	Ausgaben (Mrd. DM)	Zahl der Empfänger[1)] Haushalte (in Mio.)	Personen (in Mio.)
Sozialhilfe[a)]	1982	16,330		2,320
— HLU	1982	5,520	0,908	1,560
— HBL	1982	10,810		1,061
Kriegsopferfürsorge[b)]	1982	1,243	0,332	
Wohngeld und Lastenzuschüsse[c)]	1982	2,667	1,611	
Arbeitslosenhilfe[d)]	1983	4,669		0,485
Ausbildungsförderung				
— BAföG[e)]	1982	3,110		0,795
— AFG[f)]	1984	0,487		0,160
Kindergeld[g)]				
— gesamt	1983	11,612	6,553	11,164
— Reduzierung	1984	0,487		0,880
Vermögensbildungsförderung[h)]	1980	5,843	10,126	30,274

Quellen:

a) Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/842, Sozialbericht 1983, Teil B, Sozialbudget, S. 107; Wirtschaft und Statistik, H. 5, 1984, S. 439 + 445.

Für 1983 betrugen die Ausgaben insg. 17,960 Mrd. DM, für HLU 6,220 und für HBL 10,810 Mrd. DM. Die Zahl der Haushalte beinhaltet nur diejenigen außerhalb von Einrichtungen. Personen, die Hilfe verschiedener Art erhielten, wurden bei jeder Hilfeart gezählt.

b) Wirtschaft und Statistik, H. 9, 1983, S. 715 + 718.

Die Zahl der Empfänger beinhaltet nur die Zahl der Berechtigten im Inland; Personen, die Hilfe verschiedener Art erhielten (laufende Leistungen) wurden bei jeder Hilfeart gezählt. Die Zahl der Fälle einmaliger Leistungen betrug 203 491.

c) Wirtschaft und Statistik, H. 8, 1983, S. 619.

d) Bundesminister f. Arbeit u. Sozialordnung, Arbeits- und Sozialstatistik, Stat. Taschenbuch 1984, 8.14.

e) Deutscher Bundestag, Sozialbericht 1983, a. a. O., S. 76 + 110.

Die Ausgaben beinhalten den Zuschußanteil und Verwaltungskosten.

f) Bundesanstalt für Arbeit, noch nicht veröffentl. Daten über Berufsausbildungsbeihilfe 1984.

g) Bundesarbeitsblatt, H 6, 1984, S. 134. Schätzg. lt. Bundesanstalt f. Arbeit v. 17. 9. 84, nach BKKG, ohne öff. Dienst.

h) Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Die Einkommens- und Vermögensverteilung in der BRD, Bonn 1982, Ausgabe 1981, S. 173 + 185.

Die Ausgaben beinhalten nur Spar- und Bausparprämien, sowie die Arbeitnehmersparzulage. Die Zahl der Empfängerhaushalte und der Personen in Empfängerhaushalten wurde aus den Angaben der Transferumfrage 1981 des Sfb-3 geschätzt.

1) Sofern der Transfer haushaltsbezogen gewährt wird, ist die Empfängerzahl unter „Haushalte" ausgewiesen. Bei Arbeitslosenhilfe, BAföG, AFG und Kindergeld sind die Empfänger unter „Personen" ausgewiesen. In den anderen Fällen beziehen sich die Personenangaben auf alle in Empfängerhaushalten lebenden Personen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Die Verteilung von Haushalten mit und ohne Bezug von negativ einkommensabhängigen Transfers auf Nettoeinkommensklassen (NEKL) und die Verteilung von Personen in Haushalten mit und ohne Bezug von negativ einkommensabhängigen Transfers auf Wohlfahrtspositionsklassen (WPKL) im 2. Quartal 1981

— Angaben in % aller Haushalte bzw. aller Personen —

NEKL oder WPKL von ... bis unter ... % des Durchschnitts	bis 0,50	0,50 0,75	0,75 1,00	1,00 1,25	1,25 1,50	1,50 2,00	2,00 u. m.	Gesamt	Absolutzahl
	%	%	%	%	%	%	%	%	in Tsd.
Nettoeinkommensklassen									
Haushalte mit negativ einkommensabh. Transfers	7,2	10,6	11,9	9,7	7,7	6,5	2,1	55,6	12 629
darunter: HH ohne Vermögensbilderungsförderung	4,9	2,2	1,7	(0,7)	(0,8)	(0,5)	/	11,0	2 689
Haushalte ohne negativ einkommensabh. Transfers	9,3	12,7	9,0	4,1	3,4	3,6	2,4	44,4	10 077
Alle Haushalte	16,5	23,3	20,8	13,8	11,1	10,1	4,4	100,0	22 706
Wohlfahrtspositionsklassen									
Personen in HH mit negativ einkommensabh. Transfers	7,4	19,3	17,2	10,3	6,0	3,4	1,2	64,7	36 311
darunter: ohne Vermögensbilderungsförderung	3,0	4,3	2,2	0,7	(0,3)	(0,2)	/	10,8	6 072
Personen in HH ohne negativ einkommensabh. Transfers	3,8	6,1	8,2	6,2	3,8	4,5	2,7	35,3	19 856
Alle Personen	11,1	25,4	25,4	16,5	9,8	7,9	3,9	100,0	56 168

Anmerkungen: Als negativ einkommensabhängige Transfers wurden hierbei berücksichtigt:

— die Sozialhilfe mit ihren beiden Zweigen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen
— die Kriegsopferfürsorge
— das Wohngeld und die Lastenzuschüsse
— die Arbeitslosenhilfe
— die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und nach dem Arbeitsförderungsgesetz
— verschiedene Maßnahmen zur Vermögensbildungsförderung (Arbeitnehmersparzulage, Wohnungsbauprämie, Sparprämie)

Angaben in Klammern: größerer Stichprobenfehler kann wegen geringer Zellenbesetzung nicht ausgeschlossen werden.
Schrägstrich: kein Einzelausweis wegen zu geringer Zellenbesetzung, jedoch Berücksichtigung in Gesamtsummen.

Quelle: Berechnungen von Hans-Jürgen Stubig auf Basis der Transferumfrage 1981 des Sfb 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnittlichen Nettoeinkommensbereich liegt, so reicht die Verteilung der Empfängerhaushalte doch erstaunlich weit in die oberen Einkommensklassen hinein.

Noch unerwarteter ist das Ergebnis, daß in den Haushalten mit Bezug von negativ einkommensabhängigen Transfers 64,7% aller Personen leben; läßt man die Transfers zur Förderung der Vermögensbildung beiseite, so sind immer noch 10,8% aller Personen Haushaltsmitglieder von Empfängerhaushalten. Die Verteilung über Wohlfahrtspositionsklassen zeigt[10] eine deutlich links-steile Gestalt, d. h. daß diese Transfers überwiegend Personen im unterdurchschnittlichen Wohlfahrtsbereich zugute kommen.

Die folgenden Überlegungen beschränken sich nur noch auf die in Tabelle 1 genannten, steuerfinanzierten, negativ einkommensabhängigen Transfers mit Ausnahme der Kriegsopferversorgung und der Vermögensbildungsförderung. Die besonderen Probleme, die beitragsfinanzierte, negativ einkommensabhängige Transfers der Sozialversicherungen aufwerfen, bleiben ausgeschlossen.

1.2 Fragestellungen bei alternativen Wachstumsszenarios

Geht man von der Definition des Sachverständigenrates aus[11], der das Wachstum einer Volkswirtschaft als Zuwachs des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials oder der entsprechenden Pro-Kopf-Größe mißt, so kann man stagnierendes Wachstum konstatieren, sobald diese Wachstumsraten über mehrere Jahre in der Nähe von Null liegen. Ein in dieser Form stagnierendes Wachstum kann mit Vollbeschäftigung oder Unterbeschäftigung einhergehen und von einem stabilen Preisniveau oder allgemein steigenden Preisen begleitet sein.

Ist ein in dieser Weise stagnierendes Wachstum mit annähernder Vollbeschäftigung und weitgehend stabilem Preisniveau verbunden, so ist zwar möglicherweise das Wachstumsziel verletzt, aber es sind auf den ersten Blick keine stagnationsbedingten besonderen Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers sichtbar. Demgegenüber gibt es

[10] Bei der Ermittlung von Wohlfahrtspositionen werden die innerfamiliären Transfers zwischen Haushaltsmitgliedern und die Einsparungen infolge gemeinsamen Wirtschaftens berücksichtigt. Sie werden für jedes Haushaltsmitglied durch das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen angezeigt. Als Gewichtungsschema (Äquivalenzskala) dienen die Regelsatzproportionen der Sozialhilfe. Zu den Einzelheiten vgl. *Hauser*, R., H.-J. *Stubig*, Strukturen der personellen Verteilung von Nettoeinkommen und Wohlfahrtspositionen, in: Hauser, R., B. Engel (Hrsg.), Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Frankfurt 1985.

[11] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1983/84, Bundestagsdrucksache 10/669, 3. Kap., Abschnitt V.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Reihe von allgemeinen Problemen negativ einkommensabhängiger Transfers, die sowohl bei einer Null-Wachstumsrate als auch bei einer voll zielentsprechenden Wirtschaftsentwicklung mit angemessener Wachstumsrate, Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität auftreten. Einem Überblick über die in diesem Zusammenhang auftretenden Fragen ist der zweite Abschnitt gewidmet.

Legt man der Definition des Wachstums das tatsächlich erzeugte Bruttosozialprodukt zugrunde, so bedeutet stagnierendes Wachstum zunächst einmal eine auf mittlere Sicht sehr geringe Wachstumsrate dieser Größe. Dies kann wiederum mit Vollbeschäftigung oder Unterbeschäftigung und mit Preisniveaustabilität oder mäßiger Inflation verbunden sein. Sofern Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität gesichert sind, treten auch bei einem in dieser Weise definierten stagnierenden Wachstum nur die im zweiten Abschnitt behandelten allgemeinen Probleme auf. Erst wenn eine beträchtliche und länger anhaltende Unterbeschäftigung mit geringen Wachstumsraten einhergeht, ergeben sich für die negativ einkommensabhängigen Transfers besondere Probleme. Diese resultieren vor allem daraus, daß das Sozialversicherungssystem von der Vorstellung ausgeht, daß (nahezu) die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung (als Erwerbstätige oder Familienmitglieder) in den Arbeitsmarkt integriert ist, so daß alle Regelungen hieran anknüpfen können. Diese Grundvoraussetzung trifft in einer Stagnationsperiode mit hoher Unterbeschäftigung für immer größere Bevölkerungsgruppen nicht mehr zu, so daß zunehmende Lücken im Sozialversicherungsschutz aufreißen und auch die vorgelagerten privaten Selbsthilfeaktivitäten und innerfamiliären Unterstützungsmöglichkeiten geschwächt werden. Diese Form des stagnierenden Wachstums liegt daher den Überlegungen des dritten Abschnitts zugrunde.

Demgegenüber besitzen die Sondereinflüsse, die gegebenenfalls von mäßigen Inflationsraten ausgehen, geringes Gewicht, da sie nur einen Aspekt des allgemeinen Dynamisierungsproblems darstellen, das im zweiten Abschnitt mit abgehandelt wird.

Grundsätzlich könnten sich die Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers bei stagnierendem Wachstum auch unterschiedlich darstellen, je nachdem, ob eine wachsende oder schrumpfende Bevölkerung vorliegt oder ob starke unregelmäßige Unterschiede in der Besetzungsdichte einzelner Kohorten vorliegen. Von einer Ausweitung der Überlegungen in diese Richtung wird hier jedoch abgesehen.

Schließlich werden im vierten Abschnitt Lösungsansätze für einige Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers bei stagnierendem Wachstum diskutiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung — ein Überblick

2.1 Zur Einordnung des gegenwärtigen Systems der sozialen Sicherung

Eine umfassende Sicht der Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers ergibt sich nur, wenn man das System der sozialen Sicherung mit jenem Teil des Steuersystems, das die direkten Steuern der natürlichen Personen umfaßt, zusammen betrachtet.

Aus diesem Blickwinkel lassen sich zwei Grenzfälle sozialpolitischer Konzeptionen unterscheiden:

Den ersten Grenzfall bildet ein voll integriertes Steuer- und Transfersystem, das beispielsweise durch eine negative Einkommensteuer[12] realisiert werden könnte. Auf seinen Kern reduziert entspricht ein solches voll integriertes Steuer- und Transfersystem der zweiten von vier möglichen sozialpolitischen Konzeptionen, die die Sozialenquete-Kommission herausgearbeitet hat[13]. Ihr liegt einerseits die Forderung nach unbedingter Sicherung des konventionellen Existenzminimums aus Steuermitteln und andererseits die Forderung nach Maximierung des Erfolges individueller Eigenvorsorge zugrunde[14].

In einem solchen System gibt es nur einen einzigen Transfer, der immer einkommensabhängig und entweder positiv oder negativ ist; bei keiner Besteuerungseinheit treten gegenläufige explizite Transfers auf. Der positive Transfer ist negativ einkommensabhängig und voll subsidiär. Das System ist universell, d. h. es umfaßt die gesamte Wohnbevölkerung. Bei Eintritt eines Risikofalles, der zum Wegfall des Markteinkommens führt, sinkt der Betroffene — sofern er keine Eigenvorsorge über Privatversicherung oder Vermögensbildung betrieben hat und auch keine privaten Transfers von Familienmitgliedern geleistet werden — auf das konventionelle Existenzminimum ab. Je nachdem, wie das Besteuerungssubjekt abgegrenzt ist und wie private Transfers

[12] Eine umfassende Auseinandersetzung mit Problemen der negativen Einkommensteuer findet sich bei: Almsick, Josef van, Die negative Einkommensteuer — finanztheoretische Struktur, Arbeitsangebotswirkungen und sozialpolitische Konzeption, Berlin 1981.

[13] Vgl. Sozialenquete-Kommission (W. *Bogs*, H. *Achinger*, H. *Meinhold*, L. *Neundörfer*, W. *Schreiber*), Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart usw. o. J. (1966), S. 120 ff.

[14] Es sei darauf hingewiesen, daß sich in eine negative Einkommensteuer nicht nur das konventionelle Existenzminimum für „Normalpersonen", sondern auch alle Hilfen in besonderen Lebenslagen (Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit usw.) integrieren lassen, sofern diese Hilfen in monetärer Form gewährt werden können. Inwieweit dies sinnvoll ist, hängt auch davon ab, inwieweit in einem Wirtschaftssystem soziale Dienstleistungen etc. marktmäßig gegen Entgelt bezogen werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei Gebern und Empfängern steuerlich behandelt werden, kann ein kleinerer oder größerer Personenkreis durch den Wegfall des Markteinkommens einer Person gleichzeitig betroffen sein.

In einem solchen System gibt es keine unterschiedlichen Risikofälle und dementsprechend auch keine Abstimmungsprobleme zwischen unterschiedlichen Transfers. Wie bei jedem Steuer-Transfer-System bestehen jedoch die Probleme der Dimensionierung, der Dynamisierung im Zeitablauf, der Finanzierung, der effizienten Verwaltung und der Kontrolle mißbräuchlicher Ausnutzung. Demgegenüber treten Probleme der fehlenden Transparenz, der Nichtinanspruchnahme, der Systemlücken und der unerwünschten Kumulationen von Sozialleistungen völlig in den Hintergrund. Das Ausmaß der Arbeitsanreizproblematik hängt stark von der jeweils gewählten Dimensionierung ab.

Den zweiten Grenzfall stellt ein aus drei Elementen bestehendes Steuer- und Transfersystem dar: Es umfaßt erstens die üblichen direkten Steuern für natürliche Personen, zweitens ein alle versicherungsfähigen sozialen Schutztatbestände absicherndes, auf dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip beruhendes Sozialversicherungssystem, das durch einkommensproportionale Beiträge finanziert wird und im Risikofall am früheren Einkommen orientierte monetäre Transfers ohne zeitliche Befristung gewährt[15] sowie drittens eine universelle steuerfinanzierte Sozialhilfeleistung, die subsidiär das konventionelle Existenzminimum einschließlich Sonderbedarfstatbestände absichert. Dieses Steuer-Transfer-System entspricht weitgehend der dritten sozialpolitischen Konzeption, die von der Sozialenquete-Kommission entwickelt wurde[16]. Sie beruht — neben dem Ziel der Existenzminimumsicherung — auf der Maxime der weitgehenden (proportionalen) Lebensstandardsicherung im Risikofall, die durch gesetzlich verordnete, eigene Vorsorge erreicht werden soll. Ihr kommt das in der Bundesrepublik vorliegende System am nächsten.

Bei dieser Konzeption gibt es mehrere einkommensabhängige negative Transfers in Form der persönlichen direkten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge und *einen einzigen* negativ einkommensabhängigen, positiven Transfer, nämlich die Sozialhilfeleistung. Die übrigen positiven Transfers der Sozialversicherung werden demgegenüber einkommensunabhängig gewährt. Sie stellen als Versicherungsleistungen, die am Äquivalenzprinzip orientiert sind, Quasi-Transfers dar.

---

[15] Eine in der Regel anerkannte Ausnahme besteht bei den Sach- und Dienstleistungen der Krankenversicherung, die nach Bedarf ohne Rücksicht auf früheres Einkommen gewährt werden.

[16] Sozialenquete-Kommission, a. a. O., S. 135 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In einem solchen System tritt eine Reihe weiterer Probleme auf:

— die grundlegende Entscheidung, ob die Sozialversicherung nur auf die am Arbeitsleben Beteiligten beschränkt oder auf die gesamte Wohnbevölkerung ausgedehnt werden soll;

— die Festlegung der Bemessungsgrundlage für Beiträge und Leistungen sowie die Tarifgestaltung;

— die Abstimmung zwischen Sozialversicherungssystem und Steuersystem dahingehend, ob entsprechend dem Korrespondenzprinzip die Beiträge oder die Leistungen der Besteuerung unterliegen sollen; werden die Leistungen besteuert, so sind Quasi-Transfers und Markteinkommen — netto betrachtet — ebenfalls einkommensabhängig;

— das Erfordernis einer Abstimmung zwischen dem Steuersystem und der subsidiären Sozialhilfeleistung, insbesondere im Hinblick auf das Besteuerungssubjekt bzw. die Bedarfsgemeinschaft, den Einkommensbegriff, die steuerlichen Grundfreibeträge und den Steuer- bzw. Transfertarif;

— das Erfordernis einer Abstimmung zwischen den Sozialversicherungsleistungen und der subsidiären Sozialhilfeleistung einerseits und den Sozialversicherungsbeiträgen andererseits; ein volles Bruttosystem würde bedeuten, daß jede markteinkommensersetzende Sozialleistung einschließlich der Sozialhilfe jeweils auch die Beiträge zu allen übrigen Sozialversicherungszweigen mitumfaßt; bei einem Nettosystem würden keinerlei Beiträge zu anderen Zweigen gewährt, aber gegebenenfalls die Anwartschaften beitragsfrei aufrecht erhalten.

Werden diese Schlüsselentscheidungen dergestalt getroffen, daß die gesamte Wohnbevölkerung von der Sozialversicherung erfaßt ist und daß alle anerkannten Risiken abgedeckt sind, so ist die Rolle der subsidiären, negativ einkommensabhängigen Sozialhilfeleistung zur Existenzminimumsicherung stark zurückgedrängt. Bei einer proportionalen Ausgestaltung der Sozialversicherungsleistungen in Höhe eines unter 100% liegenden Prozentsatzes des früheren Einkommens wird die subsidiäre Sozialhilfeleistung zum ersten für alle jene aktiviert, die vor dem Risikofall nur knapp oberhalb des Existenzminimums lagen. Sie wird zweitens für jene wirksam, die sich als Alleinstehende zunächst knapp oberhalb des Existenzminimums befinden, dann jedoch zusätzliche Familienlasten übernehmen. Drittens muß sie bei Vorliegen von Versagungsgründen für Sozialversicherungsleistungen die Betroffenen unterstützen. Und viertens muß sie bei nicht-versicherungsfähigen Sonderbedarfssituationen einspringen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei einem solchen System gewinnt das Problem der Dynamisierung stärkeres Gewicht, da diese Anpassung im Idealfall für alle Systemelemente gleichzeitig und entsprechend den jeweiligen Systemzielen koordiniert vorgenommen werden muß. Außerdem treten die Probleme mangelnder Transparenz, ineffizienter Verwaltung und der Nicht-Inanspruchnahme von Transfers, insbesondere des negativ einkommensabhängigen Transfers, stärker in den Vordergrund. Auch das Problem der Aufrechterhaltung der Arbeitsanreize kann sich in allen Einkommensschichten verstärken, da das Transfervolumen bei dieser Konzeption weit höher liegt als beim ersten Grenzfall.

Auch wenn das gegenwärtig in der Bundesrepublik vorhandene System der sozialen Sicherung in den Grundzügen dieser dritten Konzeption entspricht, weist es doch einige Abweichungen auf, die auch für die Rolle der negativ einkommensabhängigen Transfers bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung und bei stagnierendem Wachstum von Bedeutung sind.

Das gegenwärtige System läßt sich folgendermaßen charakterisieren:

— Das bestehende universelle Teilsystem direkter Steuern ist nicht dynamisiert und nicht voll mit dem Transfersystem koordiniert.

— Das heterogene Sozialversicherungssystem ist nicht universell, sondern schwergewichtig auf die unselbständig Beschäftigten ausgerichtet; die Leistungen sind weitgehend, aber nicht einheitlich dynamisiert und nicht voll miteinander abgestimmt, so daß einerseits Lücken, andererseits Kumulationen vorkommen; es besteht keine volle Abstimmung mit dem Steuersystem und keine klare Ausrichtung auf ein Brutto- oder Nettosystem.

— Es besteht zusätzlich ein auf dem Versorgungsprinzip aufbauendes Teilsystem[17], das teilweise universell, teilweise gruppenspezifisch ist und nicht in allen Elementen eine volle Dynamisierung aufweist.

— Hinzu kommen mehrere, negativ einkommensabhängige Transfers, die weder untereinander, noch mit dem Steuersystem voll koordiniert und auch nicht einheitlich dynamisiert sind.

In der folgenden Behandlung ausgewählter Probleme der negativ einkommensabhängigen Transfers bei zielentsprechendem Wachstum wird diese Struktur des gegenwärtigen Transfer- und Steuersystems als weitgehend gegeben unterstellt; eine grundlegende Verschiebung in Richtung auf den ersten Grenzfall wird nicht diskutiert. Ebensowenig

[17] Hierzu zählen insbesondere die Grundrenten der Kriegsopferversorgung, andere Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz, dem Opferentschädigungsgesetz und den Kriegsfolgegesetzen sowie das Kindergeld, soweit es nicht einkommensabhängig ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird die Alternative einer wesentlichen Ausweitung des nach dem Versorgungsprinzip gestalteten Teilsystems in Betracht gezogen.

2.2 Ausgewählte Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung

Die Probleme, die sich aus der Sicht einer konsequenten Integration der negativ einkommensabhängigen Transfers in das Steuer-Transfer-System bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung ergeben, können im folgenden nur in Form von kritischen Hinweisen zum gegenwärtigen System angesprochen, aber nicht im einzelnen begründet werden. Zunächst werden knapp die wichtigsten Grundzüge der einzelnen Regelungen charakterisiert.

2.2.1 Sozialhilfe

Der subsidiären Sicherung des konventionellen Existenzminimums dient die Sozialhilfe, die gemessen am Finanzaufwand und an der Empfängerzahl den wichtigsten, negativ einkommensabhängigen Transfer darstellt. Mit der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt wird in standardisierter Form der Normalbedarf gedeckt, vielfältige Hilfen in besonderen Lebenslagen sind auf Sonderbedarfssituationen ausgerichtet. Die Sozialhilfe ist jedoch keine völlig universelle, subsidiäre Mindesteinkommenssicherung der gesamten Wohnbevölkerung, da bei Personen ohne festen Wohnsitz und bei Arbeitsunwilligen die Hilfe zum Lebensunterhalt gekürzt oder gestrichen werden kann und da Personen in Ausbildung, die nach anderen Gesetzen (Bundesausbildungsförderungsgesetz, Arbeitsförderungsgesetz) prinzipiell förderungsfähig sind, ausgeschlossen sind. Auch für bestimmte Gruppen von Ausländern bestehen Einschränkungen.

Die Höhe der monatlichen Regelsätze basiert auf dem sogenannten Warenkorb-Verfahren, das allerdings seit 1975 — als nach den ursprünglichen Vorstellungen wieder eine Neufeststellung fällig gewesen wäre — nicht mehr konsequent angewendet wurde. Dementsprechend fanden zwar Anpassungen statt, aber eine eindeutig geregelte Dynamisierung, wie etwa bei der gesetzlichen Rentenversicherung, gibt es nicht, so daß eine schwankende Relation zu den durchschnittlichen Nettoeinkommen und auch ein trendmäßiges Zurückbleiben keineswegs ausgeschlossen ist. Ob dabei immer eine Mindestsicherung gewährleistet bleibt, ist umstritten[18]. Die Hilfe zum Lebensunterhalt umfaßt nicht in

[18] Vgl. die Darstellung der zeitlichen Entwicklung der Regelsätze im Verhältnis zur Nettolohn- und -gehaltssumme bei: *Hauser*, R., Armut im Wohlfahrtstaat — empirischer Befund und Lösungsansätze, in: H. Lampert, G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bilanz und Perspektiven, Beitr. AB 83; Nürnberg 1984, S. 236.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allen Fällen die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung, Rentenversicherung und gegebenenfalls Unfallversicherung, so daß eine Reintegration in das Sozialversicherungssystem bei bestimmten Gruppen von längerfristig Sozialhilfebedürftigen erschwert ist. Die sogenannten einmaligen Leistungen sind mit vielfältigen individuellen Nachprüfungen verbunden, die bei dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesenen Personen nicht angemessen erscheinen und mit dazu beitragen, die Sozialhilfe als Sozialleistung zweiten Ranges abzustempeln.

Mit Ausnahme der Kriegsopfergrundrente werden alle Einkommen in weiter Abgrenzung einschließlich aller staatlichen und privaten Transfers für die gesamte Bedarfsgemeinschaft (Eltern und minderjährige, unverheiratete Kinder) zu 100% angerechnet; d. h. der partielle Grenzentzugssatz dieses Transfers beträgt 100%[19]. Trotz eines Mehrbedarfszuschlags für Erwerbstätige entsteht hier eine Arbeitsanreizproblematik, die auch durch die Verpflichtung zum Einsatz der Arbeitskraft nicht ganz beseitigt werden kann. Ebenso ist vor einer Gewährung von Sozialhilfe das vorhandene Vermögen bis auf einen geschützten Rest einzusetzen. Dies bedeutet letztlich eine dauerhafte Entblößung von Reserven und verringerte Chancen der Rückkehr in eine Position, in der Sozialhilfebezug unnötig wird.

Auch Eltern und volljährige Kinder des Sozialhilfeempfängers werden als Unterhaltsverpflichtete in Anspruch genommen, so daß der Eintritt von Sozialhilfebedürftigkeit Auswirkungen über die Kernfamilie hinaus hat. Eine Abstimmung zwischen der Lohn- und Einkommensteuer und der Sozialhilfe dahingehend, daß Steuerpflicht erst oberhalb der Grenze des Sozialhilfebezugs einsetzt, ist nicht gewährleistet.

Weit entfernt von der ursprünglichen Intention, daß Sozialhilfe nur noch ein letztes Auffangnetz für völlig atypische Fälle sein und insbesondere durch sachliche und persönliche Hilfen in besonderen Lebens-

---

[19] Unter „Grenzentzugssatz" wird hier die Differenz zwischen 1 und dem Verhältnis der Zuwächse des Nettoeinkommens und des Bruttoeinkommens verstanden; im Englischen ist der Ausdruck „marginal benefit reduction rate" gebräuchlich. Von einem *partiellen* Grenzentzugssatz kann man sprechen, wenn eine Änderung des Bruttoeinkommens und die daraus resultierende Kürzung *eines einzelnen* negativ einkommensabhängigen Transfers betrachtet wird. Der globale Grenzentzugssatz ergibt sich, wenn *alle* aus einer Änderung des Bruttoeinkommens sich ergebenden Kürzungen bei negativ einkommensabhängigen Transfers sowie die Zuwächse bei direkten persönlichen Steuern und Sozialabgaben einbezogen werden. Bezeichnet man mit *BE* das Bruttoeinkommen und mit *NE* das Nettoeinkommen und mit den Indices 1 und 0 zwei Situationen, die sich nur durch eine „kleine" positive Änderung des Bruttoeinkommens unterscheiden, so ergibt sich der globale Grenzentzugssatz *G* folgendermaßen:

$$G = \frac{(BE_1 - NE_1) - (BE_0 - NE_0)}{BE_1 - BE_0} = 1 - \frac{\Delta NE}{\Delta BE}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lagen wirken sollte[20], hat sich die Hilfe zum Lebensunterhalt schwergewichtig zu einer ergänzenden Sozialleistung für Kleinrentner, Arbeitslose und Alleinstehende mit Kindern ohne ausreichende Unterhaltsansprüche entwickelt. Vielfältige Ursachen führen dazu, daß überdies eine hohe Dunkelziffer der Nichtinanspruchnahme (Schätzungen reichen bis zu 100 % der tatsächlichen Empfängerzahl) besteht[21]. Bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen hat insbesondere die Hilfe zur Pflege in einer ähnlichen Weise Ergänzungscharakter für eine große Gruppe pflegebedürftiger Rentner angenommen. Die gegenwärtige Regelung, bei der die Kommunen einen hohen Anteil der Sozialhilfeaufwendungen zu tragen haben[22], ist daher für diese Ergänzungsleistungen — selbst wenn eine zielentsprechende Wirtschaftsentwicklung vorläge — fragwürdig geworden.

2.2.2 Ausbildungsförderung

Jene Personengruppe, die sich in beruflicher Ausbildung oder in weiterführender tertiärer Ausbildung befindet, ist von der Sozialhilfeberechtigung ausgeschlossen. Für diese Gruppe kommen lediglich negativ einkommensabhängige Transfers nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz[23] oder nach dem Arbeitsförderungsgesetz[24] in Frage, die man wegen der einzigen Einschränkung auf den Ausbildungstatbestand als teiluniversell bezeichnen könnte. Die Leistungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes werden neuerdings (außer bei Schülern) nur noch als Darlehen gewährt, enthalten aber trotzdem noch wesentliche Transferelemente. Als Bedarfsgemeinschaft werden die Elternfamilie und die Familie des Auszubildenden berücksichtigt, wobei die Freibetragsregelungen deutlich über dem Sozialhilfeniveau liegen und die Grenzentzugssätze für die Eltern und den Ehegatten des Auszubildenden je nach Kinderzahl bis zu 75 % betragen. Für den Auszubildenden liegt der Grenzentzugssatz oberhalb eines Freibetrags bei 100 %. Eine Vermögensanrechnung findet nur für das Vermögen der Auszubildenden statt, wobei infolge von Freibeträgen und niedriger Bewertung (Einheitswerte) kleinere Vermögen geschützt sind. Vermögen der Eltern und Ehegatten führen nur dann zum Entzug der Ausbildungsförderung,

---

[20] Vgl. *Blume*, O., Art. Sozialhilfe und Sozialhilfegesetz, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 6, Stuttgart usw. 1981, S. 689 ff.

[21] Vgl. die Übersicht bei *Hauser*, R., Armut im Wohlfahrtsstaat, a. a. O.

[22] Vgl. *Prinz*, A.: Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Finanzarchiv, Bd. 41, H. 3 (1983), S. 431 ff. sowie Deutsche Bundesbank, Die Aufwendungen für Sozialhilfe seit Beginn der siebziger Jahre, Monatsberichte 35. Jg., Nr. 4 (1983), S. 43 ff.

[23] Vgl. *Ramsauer*, U.; *Stallbaum*, M., Bundesausbildungsförderungsgesetz, München 1984.

[24] Vgl. Arbeitsförderungsgesetz, v. 25. 6. 1969, zuletzt geändert durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn es so hoch ist, daß Vermögensteuerpflicht besteht. Dies ist eine sehr hoch liegende Grenze.

Mit dem Steuersystem besteht keine volle Koordinierung, da einerseits mit Steuern belastetes Einkommen als Berechnungsbasis für positive Transfers dient und andererseits neben der Ausbildungsförderung Steuerfreibeträge eingeräumt werden, die — sofern sie die gewährte Ausbildungsförderung übersteigen — zu mit dem Einkommen zunehmenden Steuerersparnissen (d. h. zu impliziten positiv einkommensabhängigen Transfers) führen. Auch die Abgrenzung des der Berechnung zugrundeliegenden Einkommens unterscheidet sich vom Einkommensbegriff für andere einkommensabhängige Transfers. Hierdurch kommt es zu Ungleichbehandlungen und irregulären Fördertarifverläufen. Anpassungen der Freibeträge und Bedarfssätze finden nur in unregelmäßigen Abständen und ohne feste Bindung an die Einkommensentwicklung statt. Unfallversicherungsschutz, Krankenversicherungsschutz und ein bedingter Anwartschaftserwerb in der gesetzlichen Rentenversicherung sind zwar gewährleistet, jedoch liegt bei Empfängern von BAföG-Leistungen in der Regel keine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit vor, sofern diese im Anschluß an eine vollendete oder abgebrochene Ausbildung auftritt[25]. Die finanzielle Last wird von Bund und Ländern getragen.

Die Berufsausbildungsbeihilfe nach dem AFG ist ähnlich aufgebaut wie die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz.

2.2.3 Arbeitslosenhilfe

Die Arbeitslosenhilfe stellt einerseits eine Lohnersatzleistung und andererseits einen negativ einkommensabhängigen Transfer dar[26]. Aus ihrem Charakter als Lohnersatzleistung geht bereits hervor, daß es sich nicht um eine universelle Sozialleistung, sondern nur um einen Transfer zugunsten der am Arbeitsleben Beteiligten handelt. Als Lohnersatzleistung soll die Arbeitslosenhilfe das Absinken des Lebensstandards bei Arbeitslosigkeit und erschöpftem Arbeitslosengeldanpruch auf ein festgelegtes relatives Ausmaß, nämlich auf 58 % bzw. 56 % des vorherigen Nettoeinkommens[27], begrenzen. Da unter bestimmten Bedingungen

---

[25] Für einen Vorschlag zur Einbeziehung von Sozialversicherungsbeiträgen in die Ausbildungsförderung vgl. Hauser, R., Adam, H., Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule, Alternativen der Bildungsfinanzierung, Frankfurt 1978.

[26] Vgl. Arbeitsförderungsgesetz v. 25. 6. 1969, zuletzt geändert durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984.

[27] Arbeitskammer des Saarlandes (Hrsg.), Arbeitslosenhilfe, 3. Auflage, Saarbrücken 1984.

Der Höchstanspruch auf Arbeitslosenhilfe beträgt für Anspruchsberechtigte mit Kindern 58 % des vorherigen Nettoeinkommens, das höchstens bis

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das künftig zu erzielende Arbeitseinkommen die Berechnungsbasis bildet, wird sogar die Erhaltung des potentiellen Status unter Berücksichtigung einer relativen Absenkung angestrebt. Da dieser Transfer aber negativ einkommensabhängig ausgestaltet ist, wird dieses Ziel nur dann erreicht, wenn kein sonstiges anrechnungsfähiges Einkommen oder Vermögen vorhanden ist. Sind anrechnungsfähige Einkommen vorhanden, so kann die Absenkung im Extremfall — sobald der Arbeitslosenhilfeanspruch wegen Anrechnung völlig wegfällt — bis auf ein Niveau von etwa 36 % des vorherigen Nettoeinkommens vor sich gehen. Die relative Absenkung des Lebensstandards kann sogar noch größer ausfallen, wenn vor der Arbeitslosigkeit ein über der Beitragsbemessungsgrenze liegendes Arbeitseinkommen erzielt wurde. Ein Widerspruch ist auch darin zu erblicken, daß bei diesem negativ einkommensabhängigen Transfer zwar eine Bedürftigkeitsprüfung stattfindet, aber kein familiengrößenabhängiger Mindestbedarf festgelegt ist, so daß die Leistung unter das konventionelle Existenzminimum absinken kann und gegebenenfalls durch Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt ergänzt werden muß.

Die Berechnung des Höchstanspruchs auf Arbeitslosenhilfe basiert auf einem schematisierten Nettoeinkommen, bei dessen Ermittlung nicht auf die besondere Lage des einzelnen Empfängers Rücksicht genommen wird. Jedoch werden unterschiedliche Familienstände, soweit sie sich in unterschiedlichen Steuerklassen niederschlagen, berücksichtigt. Bei der Einkommensanrechnung, aus der sich dann der tatsächliche Anspruch ergibt, wird für das Einkommen des Arbeitslosen wieder ein Grenzentzugssatz von 100 % angewendet; für Nebenerwerbseinkommen eines Arbeitslosen gilt ein ermäßigter Satz. Bei der Vermögensanrechnung liegt der durchschnittliche Entzugssatz in Höhe des Arbeitslosenhilfesatzes (56 - 58 %), weil unterstellt wird, daß beim Vermögensverzehr der Lebensstandard vor Eintritt der Arbeitslosigkeit aufrecht erhalten bleiben soll. Diese Vorschrift ist also großzügiger als die Bestimmung über die Vermögensanrechnung im Rahmen der Sozialhilfe; sie wird allerdings bei zusätzlicher Inanspruchnahme von Sozialhilfe von den dortigen Vorschriften wieder dominiert.

---

zur Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt wird. Für Anspruchsberechtigte ohne Kinder beträgt der Höchstanspruch 56 %. Für die Gewährung von Arbeitslosenhilfe sind verschiedene Bedingungen zu erfüllen:
— Arbeitslosigkeit
— Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung
— Arbeitslosmeldung
— Antragstellung
— Nichtbestehen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld
— bestimmte Anwartschaftsbedingungen
— Bedürftigkeit
Die Anwartschaftsbedingungen sind differenziert. In jedem Fall besteht jedoch ein Anspruch, wenn vorher Arbeitslosengeld bezogen wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als anrechnungsfähiges Einkommen gelten alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert (nach Abzug von Steuern, Sozialabgaben, Werbungskosten und Freibeträgen), die an den Arbeitslosen, seinen Ehegatten und seine minderjährigen Kinder fließen. Lebt ein minderjähriger Arbeitsloser im Haushalt seiner Eltern, so wird auch das Einkommen der Eltern, d. h. das gesamte Haushaltseinkommen herangezogen. Unterhaltsansprüche, die ein volljähriger Arbeitsloser gegen seine nicht im Haushalt lebenden Eltern, gegen einen geschiedenen Ehegatten oder gegenüber volljährigen Kindern hat, werden ebenfalls voll einbezogen. Einige Einkommenselemente, die besonderen Zwecken dienen, bleiben jedoch unberücksichtigt. Auch Kindergeld, Wohngeld sowie nachrangig gewährte Sozialhilfe werden nicht angerechnet.

Bei der Berechnung der zu berücksichtigenden Unterhaltsansprüche des Arbeitslosen gegenüber Eltern, geschiedenen Ehegatten und volljährigen Kinder wird das einen Freibetrag übersteigende Einkommen der Unterhaltsverpflichteten zu einem Viertel in Anspruch genommen.

Bei der Vermögensanrechnung wird lediglich das verwertbare Vermögen des Arbeitslosen und seines nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten, sofern es bestimmte Freibeträge übersteigt, herangezogen. Ist der Arbeitslose noch minderjährig, so wird auch auf das Vermögen seiner Eltern zurückgegriffen. Von der Verwertung werden eine Reihe von Vermögensgegenständen, die für seine Lebensführung unentbehrlich sind, ausgenommen (z. B. auch ein angemessenes eigengenutztes Hausgrundstück).

Neben dem positiven Transfer an den Arbeitslosen werden von der Bundesanstalt für Arbeit Krankenversicherungsbeiträge und Rentenversicherungsbeiträge bezahlt, wobei der positive Transfer die Bemessungsgrundlage darstellt. Für den Arbeitslosen entstehen dabei neuerdings in der Rentenversicherung allerdings nur Ausfallzeiten im Wert seines vorhergehenden Einkommens, das der Berechnung des Arbeitslosenhilfe-Höchstanspruchs zugrunde liegt; die Rechtsposition ist daher schlechter als im Fall einer vollen Beitragsleistung. Unfallversicherungsschutz ist nur in bezug auf die Arbeitssuche gewährleistet.

Die Leistungen der Arbeitslosenhilfe sind in Anlehnung an die Steigerungssätze der Rentenversicherung dynamisiert; dies gilt aber nicht für die verschiedenen Freibeträge.

Grundsätzlich wird Arbeitslosenhilfe zeitlich unbegrenzt gewährt, solange die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Der Anspruch ruht, solange bestimmte andere Sozialleistungen als Lohnersatzleistungen gewährt werden. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe wird in jährlichem Abstand überprüft. Die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe erfolgt durch den Bund.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2.4 Wohngeld und Lastenzuschüsse

Wohngeld bzw. Lastenzuschüsse stellen einen universellen negativ einkommensabhängigen Transfer dar, der einem spezifischen Teilziel der Versorgung dient, nämlich der Versorgung mit angemessenem Wohnraum bei einer zumutbaren Belastung des Nettoeinkommens[28]. Wohngeld wird Mietern, Lastenzuschuß wird Eigennutzern von eigenem Wohnraum gewährt. Das Wohngeld nimmt mit steigendem Einkommen ab. Mit steigender Mietbelastung nimmt es bis zu Höchstgrenzen zu, die von der Wohnungsausstattung, dem Baualter und der Gemeindegrößenklasse abhängen; ebenso steigt das Wohngeld mit zunehmender Familiengröße. Das berücksichtigte Familieneinkommen ist wiederum anders, und zwar deutlich großzügiger, abgegrenzt als bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe; auch wird nicht erwartet, daß arbeitsfähige Personen ihre Arbeitskraft einsetzen. Für den Empfänger ist eine Kumulation mit der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe oder mit Ausbildungsförderung in der Regel nicht möglich. Wohngeldzahlungen für Sozialhilfeempfänger fließen in der Regel dem Sozialhilfeträger zu, werden aber — entgegen dem Nachrangigkeitsprinzip — nach dem Einkommen zuzüglich Sozialhilfe berechnet, so daß sie deutlich niedriger ausfallen. Bei anderem Berechnungsmodus und einem geringeren zumutbaren Eigenanteil für Bezieher sehr niedriger Einkommen und für große Familien könnte allein die Wohngeldgewährung für manche Bezieher zur Vermeidung von Sozialhilfebdürftigkeit ausreichen. Bei Wohngeld wird Einkommen von Familienmitgliedern, die nicht im gemeinsamen Haushalt wohnen, nicht angerechnet, d. h. die Abgrenzung des Kreises der Unterstützungspflichtigen ist wesentlich enger als bei den anderen, negativ einkommensabhängigen Transfers. Eine Vermögensanrechnung findet nicht statt. Ist der Antragsteller vermögensteuerpflichtig, entfällt jedoch der Anspruch auf Wohngeld bzw. Lastenzuschuß. Wohngeld bzw. Lastenzuschüsse sind nicht dynamisiert, werden aber in unregelmäßigen Abständen und ohne feste Regel an gestiegene Durchschnittseinkommen und Durchschnittsmieten angepaßt. Wegen dieser mangelnden Harmonisierung mit der Dynamisierung anderer Sozialleistungen ändert sich der Kreis der Berechtigten und das Ausmaß der Entlastung von Jahr zu Jahr. Die finanzielle Last wird von Bund und Ländern im Verhältnis 50 : 50 getragen.

2.2.5 Einkommensabhängiges Kindergeld

Kindergeld war bei seiner Einführung 1975 ein nach dem Versorgungsprinzip gewährter universeller Transfer, der einen Beitrag zu den Unterhaltskosten der Eltern für ihre Kinder leisten sollte. Nach der

[28] Vgl. *Lenhard*, Rolf, Wohngeldgesetz, München 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Änderung des Bundeskindergeldgesetzes im Jahr 1983 kann man die geltende Regelung gedanklich in zwei Teilregelungen aufspalten:

— ein universelles, einkommensunabhängiges, nach dem Versorgungsprinzip gestaltetes Kindergeld in Höhe von monatlich 50,— DM (1. Kind), 70,— DM (2. Kind) und 140,— DM (3. und weitere Kinder);

— ein universelles, negativ einkommensabhängiges Zusatzkindergeld in Höhe von monatlich maximal 30,— DM (2. Kind), 80,— DM (3. Kind) und 100,— DM (4. und weitere Kinder).

Das Zusatzkindergeld wird bis zu einem Jahresnettoeinkommen von 26 400,—/18 600,— DM für Ehepaare/Alleinstehende plus 7 800,— DM für jedes berücksichtigungsfähige Kind voll gewährt. Bei darüber hinausgehendem Einkommen sinkt es schnell ab (hoher Grenzentzugssatz von 50 %) und fällt dann völlig fort. Der Einkommensbegriff ist am steuerlichen Einkommen des vorvorigen Jahres orientiert, umfaßt aber einige weitere Elemente. Er ist deutlich enger als die Einkommenskonzepte bei den anderen, negativ einkommensabhängigen Transfers. Vermögensgrenzen bestehen nicht. Das Kindergeld ist nicht mit anderen, negativ einkommensabhängigen Leistungen für Kinder, z. B. den Regelsätzen der Sozialhilfe, abgestimmt, so daß es höher oder niedriger liegen kann. Das Kindergeld ist nicht dynamisiert und wird durch den Bund finanziert.

2.2.6 Zusammenfassende Thesen zu den Problemen negativ einkommensabhängiger Transfers bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung

Aus der Vielfalt der Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung werden hier drei Komplexe herausgegriffen:

— das Harmonisierungsproblem

— das Universalitätsproblem und das Rangfolgeproblem

— das Dynamisierungsproblem.

Das Harmonisierungsproblem zeigt sich zum einen darin, daß die einzelnen Elemente der negativ einkommensabhängigen Transfers nicht untereinander auf der Basis einheitlicher Prinzipien abgestimmt sind. Zum anderen zeigt es sich in der mangelnden Abstimmung zwischen den negativ einkommensabhängigen Transfers und den direkten Steuern der Haushalte bzw. Personen.

Das erste Teilproblem besteht in der Abgrenzung der Bezugseinheit, deren ökonomische Leistungsfähigkeit die Basis für die Gewährung von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Transfers und für die Besteuerung darstellt. Die Spannweite reicht in der ersten Stufe vom Individuum bei der Einkommensbesteuerung bis zur Bedarfsgemeinschaft, die bei der Sozialhilfe und beim Wohngeld sogar über die Kernfamilie (Ehepaar und minderjährige Kinder) hinausreichen kann. In der zweiten Stufe werden Unterhaltszahlungen zwischen Mitgliedern der weiteren Familie einbezogen, die bei Gebern und Empfängern bei der Besteuerung und bei der Transfergewährung unterschiedlich berücksichtigt werden. Außerdem variiert das Ausmaß der Unterhaltspflicht, das durch die jeweiligen Freibeträge und den Anteil des zur eigenen Verwendung verbleibenden Einkommens oder Vermögens charakterisiert wird. Eine Harmonisierung könnte man sich in Richtung auf eine konsequente Beschränkung auf die Kernfamilie als Transfer- und Besteuerungseinheit und in einer Standardisierung der Unterhaltsansprüche mit konsequenter steuerlicher Behandlung bei Gebern und Empfängern vorstellen.

Das zweite Teilproblem besteht in der Verwendung unterschiedlich breiter Einkommens- und Vermögensbegriffe und im unterschiedlichen zeitlichen Bezug der ermittelten Größen. Die Unterschiede bestehen sowohl in den einbezogenen Einkunfts- bzw. Vermögensarten, als auch in den zulässigen Abzügen und in der Bewertung der einzelnen Elemente. Besonders gravierend ist das Problem, wenn Steuervergünstigungen (implizite Transfers) in Form einer Verringerung der steuerlichen Bemessungsgrundlage (Steuerfreistellung, überhöhte Abzüge, Unterbewertung) gewährt werden und gleichzeitig negativ einkommensabhängige Transfers am zu versteuernden Einkommen und nicht am Nettoeinkommen anknüpfen. Die Gewährung der Steuervergünstigung führt dann zusätzlich noch zu einer Erhöhung negativ einkommensabhängiger Transfers. Tendenziell besteht eine Asymmetrie in der Weise, daß bei negativ einkommensabhängigen Transfers ein umfassenderer Einkommens- und Vermögensbegriff, eine marktnähere Bewertung, eine Berücksichtigung potentiellen Einkommens und potentieller Unterhaltsansprüche und eine ausgeweitete Bedarfsgemeinschaft zugrunde gelegt werden, während bei der Besteuerung ein verengter Einkommens- und Vermögensbegriff, eine Unterbewertung von einzelnen Elementen, eine Freistellung potentiellen Einkommens und potentieller Unterhaltsansprüche und eine enge Abgrenzung der Besteuerungseinheit vorherrschen.

Das dritte Teilproblem besteht in der Verwendung unterschiedlicher Freibeträge, insbesondere bei den nicht mit dem familiengrößenspezifischen Existenzminimum abgestimmten Grundfreibeträgen der Einkommensteuer, sowie in dem bei Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt), Ausbildungsförderung und Arbeitslosenhilfe extrem hohen Grenzentzugssatz von 100%. Hinzu kommt die mangelnde Abstimmung zwi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen dem Kindergeld und dem jeweiligen kindspezifischen Existenzminimum in der Sozialhilfe sowie die unkoordinierte Berücksichtigung von Familienlasten bei den einzelnen Regelungen.

Das vierte Teilproblem liegt darin, daß die zur vollständigen Sicherung des Lebensunterhalts dienenden, negativ einkommensabhängigen Transfers nicht gleichzeitig ausreichende Beitragszahlungen zur Aufrechterhaltung ausreichender Anwartschaften in allen Sozialversicherungszweigen umfassen.

Wie noch zu zeigen sein wird, gewinnen einige Aspekte dieses Harmonisierungsproblems bei stagnierendem Wachstum schon deswegen zunehmende Bedeutung, weil sich die Zahl der Betroffenen stark erhöht.

Das Universalitäts- und Rangfolgeproblem weist mehrere Aspekte auf:

Die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) bildet zusammen mit der Ausbildungsförderung und der hier nicht behandelten Kriegsopferfürsorge ein unterstes universelles Teilsystem zur Sicherung des Existenzminimums, dessen Regelungen im Hinblick auf die Einbeziehung des Vermögens, des tatsächlichen und des potentiellen Einkommens und der Unterhaltsansprüche allerdings recht streng sind. Bei Eintritt eines der versicherungsmäßig abgesicherten Risikofälle gibt es einerseits Empfänger, die beim Übergang von einem niedrigen Erwerbseinkommen zu einer Sozialversicherungsleistung ergänzend negativ einkommensabhängige Transfers in Anspruch nehmen müssen, und andererseits Personen, die hierauf nicht angewiesen sind. Dieser Unterschied beruht zum einen auf zusätzlichen privaten innerfamiliären Transfers und zum anderen auf den verschiedensten Mindestregelungen, die sehr unsystematisch in die vorgelagerten Sozialleistungen eingebaut sind[29]. Man könnte von einem institutionell bedingten Filterprozeß sprechen, der nur Teilgruppen von Betroffenen auf das Niveau der existenzminimumsichernden, negativ einkommensabhängigen Transfers absinken läßt.

Unter den negativ einkommensabhängigen Transfers besteht nochmals eine Zweiteilung in solche, die bereits oberhalb des Existenzminimums einsetzen, und in solche, die nur bei Unterschreiten des Existenzminimus gewährt werden. Die erstgenannten Transfers sind zwar nachrangig zu Markteinkommen und Sozialversicherungsleistungen, aber vorrangig zu den Existenzminimumtransfers. Von der erstgenannten Gruppe sind negativ einkommensabhängiges Zusatzkindergeld und Wohngeld universell, die Arbeitslosenhilfe ist dagegen nur gruppenspezifisch ausgerichtet.

---

[29] Vgl. *Hauser*, R., Mindestleistungen im System der sozialen Sicherung der Bundesrepublik Deutschland außerhalb der Sozialhilfe, Sonderforschungsbereich 3, Arbeitspapier Nr. 107, Frankfurt, Mannheim 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vereinfachend kann man von folgender Rangfolge ausgehen, wobei allerdings infolge von gruppenspezifischen Ausgrenzungen für manche Personengruppen nur Teilrangfolgen gelten:

— Markteinkommen;

— rein beitragsäquivalente, proportionale Sozialversicherungsleistungen;

— vereinzelte, nicht-beitragsäquivalente Mindestleistungselemente bei den Sozialversicherungsleistungen;

— Versorgungsleistungen in Form von einkommensunabhängigem Kindergeld;

— negativ einkommensabhängige Transfers oberhalb des Existenzminimums;

— negativ einkommensabhängige Transfers zur Sicherung des Existenzminimums.

Zwischen Markteinkommen und Sozialversicherungsleistungen kann man grundsätzlich die Sozialabgaben plazieren. Falls sämtliche Sozialversicherungsleistungen am Bruttomarkteinkommen orientiert wären und zusammen mit den Markteinkommen voll der Einkommensbesteuerung unterlägen, stünde auch die Rangposition der Einkommensbesteuerung eindeutig fest, nämlich nach den Sozialversicherungsleistungen. Da es aber faktisch steuerfreie, am Bruttomarkteinkommen orientierte Sozialversicherungsleistungen und außerdem noch am Nettoeinkommen orientierte Sozialversicherungsleistungen gibt, ist die Rangposition der Einkommensbesteuerung nicht eindeutig. Soweit von Sozialversicherungsleistungen Beiträge zu anderen Sozialversicherungszweigen zu entrichten sind, ist auch die Rangposition der Sozialabgaben nicht mehr ganz eindeutig.

Aus der Sicht eines integrierten Steuer- und Transfersystems[30] erweisen sich insbesondere die beitragsfinanzierten Mindestleistungselemente in den Sozialversicherungsleistungen, die Versorgungsleistungen und die bis in obere Einkommensschichten reichenden, negativ einkommensabhängigen Transfers als problematisch, wobei das Problem noch verschärft wird, soweit die Leistungen nicht universell, sondern nur gruppenspezifisch ausgestaltet sind und soweit der Bemessung der negativ

[30] Grundzüge und Anforderungen eines integrierten Steuer- und Transfersystems werden beispielsweise diskutiert bei: *Krupp*, H.-J., Bedingungen und Prinzipien einer integrierten Sozialpolitik, in: Pfaff, M., H. Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 187 ff. *Pfaff*, M., Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik, in: Pfaff, M., H. Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 147 ff., *Schmähl*, W., Über die Notwendigkeit und die Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 27. Jg. H. 3 (1978), S. 56 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einkommensabhängigen Transfers unterschiedlich breite Einkommens- und Vermögensbegriffe zugrunde liegen.

Das Dynamisierungsproblem tritt bei monetären Transfers immer dann auf, wenn die in einem Zeitpunkt festgelegten Relationen zwischen dem Markteinkommen und den Nettoeinkommen von Gruppen oder von Individuen sich nicht ändern sollen, wenn die monetären Markteinkommen zu- oder abnehmen. Es kann sich auch stellen, wenn sich relevante Preisrelationen in unerwünschter Weise verschieben.

Da monetäre Transfers in der Regel mit Hilfe eines nominell festgelegten Tarifs ermittelt werden, gewinnt das Dynamisierungsproblem ein um so größeres Gewicht, je höher die reale Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts und je höher die Steigerungsrate des Preisniveaus sind[31]. Sofern über die einzuhaltenden Relationen dauerhafter politischer Konsens besteht, kann das Dynamisierungsproblem im Idealfall durch eine zeitnahe Regelbindung aller nominell fixierten Tarife und Berechnungsvorschriften an eine geeignete makroökonomische Durchschnittsgröße gelöst werden. Hieraus resultieren starke Einschränkungen des politischen Handlungsspielraums in bezug auf ad-hoc-Eingriffe in einzelne Relationen.

Betrachtet man die vorhandenen Regelungen für negativ einkommensabhängige Transfers vor dem Hintergrund einer derartigen Vorstellung, so wird eine zweite Dimension des Harmonisierungsproblems deutlich: Da Einkommensteuertarif, Sozialhilfe, Wohngeld, Ausbildungsförderung und Kindergeld nicht streng dynamisiert sind, sondern unregelmäßig, unkoordiniert und nach unterschiedlichen Erwägungen in diskretionärer Form angepaßt werden, ergeben sich auch bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung ständig Verschiebungen in den Relationen untereinander sowie im Verhältnis zu den Markteinkommen und zu den weitgehend einheitlich dynamisierten Sozialversicherungstransfers. Lediglich die negativ einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe ist in Anlehnung an die Steigerungssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung dynamisiert[32].

---

[31] Bei realen Transfers tritt ein analoges Dynamisierungsproblem auf, sofern sich die Höhe der fiktiv mit Preisen bewerteten Transfers anders entwickelt als das monetäre Markteinkommen.

[32] Dies gilt allerdings nicht für die Freibeträge.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Zusätzliche Probleme negativ einkommensabhängiger Transfers bei mittelfristig stagnierendem Wirtschaftswachstum

3.1 Vorbemerkungen

Auch wenn die negativ einkommensabhängigen Transfers eine Reihe von Problemen aufweisen, so sind diese bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung doch nicht so gewichtig, daß man von gravierenden Funktionsmängeln dieses Teilsystems sprechen könnte. Es stellt sich aber die Frage, ob bei stagnierendem Wirtschaftswachstum die Funktionsmängel eine wesentlich größere Bedeutung gewinnen, so daß man gegebenenfalls weiterreichende Änderungen ins Auge fassen müßte.

Als Kriterienliste, anhand derer dieser Problematik nachgegangen wird, diene der folgende Fragenkatalog:

(1) Wird für sämtliche von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen bzw. Haushalte wenigstens das konventionelle Existenzminimum gesichert?

(2) Wird für Arbeitslose bzw. ihre Haushalte ein zu weitgehender sozialer Abstieg vermieden bzw. eine Reintegration in den Arbeitsmarkt und ein Wiedererreichen der früheren sozialen Position möglichst gefördert?

(3) Werden die finanziellen Auswirkungen des Risikofalles „Arbeitslosigkeit" auf andere Mitglieder der Kernfamilie und auf den darüber hinausgehenden ausgeweiteten Kreis der Unterhaltspflichtigen angemessen begrenzt?

(4) Lassen sich die durch die Zunahme der negativ einkommensabhängigen Transfers induzierten Umverteilungswirkungen anhand genereller Verteilungskriterien rechtfertigen?

(5) Ergeben sich verwaltungsmäßige Ineffizienzen oder Verschiebungen zwischen den Verwaltungs- und Mittelträgern, die einer angemessenen staatlichen Aufgabenverteilung widersprechen?

Auf mittlere Sicht ist stagnierendes Wirtschaftswachstum bei den gegebenen institutionellen Regelungen durch eine Reihe von charakteristischen Phänomenen am Arbeitsmarkt gekennzeichnet, die zu Auswirkungen auf die negativ einkommensabhängigen Transfers führen:

— anhaltende globale Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau;

— längere durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit[33] und häufiger auftretender Mehrfacharbeitslosigkeit;

[33] Anfang der 70er Jahre lag die Dauer der Arbeitslosigkeit im Durchschnitt bei etwa 2 Monaten; bis 1984 war die durchschnittliche Dauer auf 7,9 Monate angestiegen. Aus statistischen Gründen beinhalten diese Zahlen sogar noch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Erhöhung der Anzahl und des Anteils der langfristig Arbeitslosen und der schwer vermittelbaren Arbeitslosen[34];

— Erhöhung der sogenannten stillen Reserve[35];

— beachtlicher Anteil von registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch (vgl. Tabelle 3);

— zunehmender Anteil der auf Arbeitslosenhilfe anstelle von Arbeitslosengeld verwiesenen Arbeitslosen (vgl. Tabelle 3).

Die Auswirkungen, die von diesen Arbeitsmarktphänomenen auf die negativ einkommensabhängigen Transfers ausgehen, sind nunmehr noch etwas genauer zu untersuchen.

3.2 Sicherung des Existenzminimums?

Solange Arbeitslose die Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld erfüllen, führt der Ersatz ihres Arbeitseinkommens durch diesen Transfer zu einem niedrigeren Haushaltseinkommen, aufgrund dessen gegebenenfalls erhöhte Ansprüche auf Wohngeld oder Lastenzuschuß, auf Ausbildungsförderung für in Ausbildung befindliche Kinder und auf Zusatzkindergeld entstehen, so daß — netto gesehen — der Einkommensrückgang etwas abgemildert wird. Ähnlich ist die Situation, wenn für Arbeitslose ein vorzeitiger Rentenbezug oder eine Umschulung etc. in Frage kommen. Diese Vorgänge bewegen sich in dem vorgegebenen Rahmen und führen — so schwer erträglich Arbeitslosigkeit im Einzelfall auch sein mag — nicht zu besonderen Problemen. Auch die zusätzlichen Ausgaben, die bei den genannten negativ einkommensabhängigen Transfers entstehen, dürften nur eine begrenzte Größenordnung aufweisen.

Das Problem verschärft sich jedoch, wenn — infolge eines ursprünglich bereits sehr niedrigen Arbeitseinkommens — trotz Bezugs von Arbeitslosengeld und gegebenenfalls zuzüglich der genannten, negativ einkommensabhängigen Transfers nicht einmal das Existenzminimum

---

eine Unterschätzung. Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1983 und 1984 — insgesamt und regional. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4 (1983), S. 325 - 344 sowie: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984, Tab. 11.

[34] Im letzten Tiefpunktjahr der Arbeitslosigkeit (1979) gab es im September 146 000 Arbeitslose (19,9 %), die länger als ein Jahr arbeitslos waren; im September 1983 war deren Zahl bereits auf 608 000 (28,5 %) angestiegen. In der Zwischenzeit ist noch ein weiterer Anstieg erfolgt. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O. Tab. 10.

[35] Für 1983 wurde die stille Reserve auf ca. 900 000 Personen geschätzt. Vgl. Autorengemeinschaft, a. a. O., S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Die Struktur des Leistungsbezuges der registrierten Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	registrierte Arbeitslose (Jahresdurchschnitt)	Anteil der Arbeitslosengeldempfänger an den registrierten Arbeitslosen %	Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger an den registrierten Arbeitslosen		Anteil der registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug[a] %
			Gesamt %	davon im Anschluß an ALG-Bezug %	
1973	273 498	56,2	8,3	80,7	35,5
1974	582 481	60,4	6,9	78,5	32,7
1975	1 074 217	65,8	10,3	81,8	23,9
1976	1 060 336	58,0	15,5	85,4	26,5
1977	1 029 995	54,1	15,9	84,5	30,0
1978	992 948	52,0	15,8	84,5	32,2
1979	876 137	51,2	15,3	84,4	33,5
1980	889 900	51,1	13,7	82,8	35,2
1981	1 271 574	54,9	13,3	83,4	31,8
1982	1 833 244	50,5	15,9	90,1	33,6
1983	2 258 235	44,9	21,5	90,9	33,6
1984[b]	2 201 829	35,1	26,9	91,0	38,0

[a] einschließlich Arbeitslose, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde.
[b] Zahlen für August 1984.

Quelle: Bundesarbeitsblatt 7 u. 8/79, 11/81, 11/83, 4/84, 1/85 und eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesichert ist. Dann sind die Betroffenen auf ergänzende Sozialhilfe verwiesen. Das gleiche gilt für Empfänger von niedriger Arbeitslosenhilfe und für Arbeitslose, die überhaupt keinen Leistungsanspruch gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit und auch keine sonstigen Einkommen oder private Transferansprüche besitzen. Aus Tabelle 4 geht hervor, daß der Anteil der Sozialhilfeempfänger, denen Arbeitslosengeld oder -hilfe angerechnet wird, in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist und 1983 schon bei 10,9 % aller Empfängerhaushalte von Hilfe zum Lebensunterhalt lag. Inzwischen dürfte ein weiterer Anstieg erfolgt sein.

Daneben gibt es eine größere Gruppe von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern, die überhaupt keine Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit beziehen und statistisch nicht von den übrigen Sozialhilfeempfängern zu trennen sind. Insgesamt wird der Anteil der Arbeitslosen an den Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe neuerdings sogar auf 25 % geschätzt[36].

Man kann die These vertreten, daß durch den subsidiären Sozialhilfeanspruch auch in diesen Fällen das konventionelle Existenzminimum gesichert sei. Hiergegen werden jedoch zwei Einwände erhoben:

Erstens liege das Sozialhilfeniveau — gemessen an der Relation zum Durchschnittseinkommen im Zeitpunkt der Einführung (1963) oder auch berechnet nach dem Warenkorbverfahren — um 20 % bis 30 % zu niedrig, so daß für alle Sozialhilfeempfänger die Existenzminimumsicherung gefährdet sei. Das Zurückbleiben des Regelsatzes hinter der Entwicklung der Nettolohn- und -gehaltssumme pro Beschäftigtem verdeutlicht das folgende Schaubild 1[37]. Das Zurückbleiben der Regelsätze wird u. a. auf die bei stagnierendem Wirtschaftswachstum besonders ausgeprägte Finanzmittelknappheit der Kostenträger (Kommunen) und den daraus resultierenden Widerstand gegen Regelsatzanpassungen zurückgeführt[38].

---

[36] *Fichtner*, O., Die Zukunft der Sozialhilfe, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 64. Jg., H. 8 (1984), S. 284.

[37] Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Regelsatzes vgl. *Hauser*, R., Armut im Wohlfahrtsstaat — empirischer Befund und Lösungsansätze, in: Lampert, H., G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland, Bilanz und Perspektiven; Beitr. AB 83, Nürnberg 1983, S. 214 - 263.

[38] Vgl. *Leibfried*, St., Historische Regelmäßigkeiten bei Regelsätzen — 100 Jahre Tradition des Deutschen Vereins?, in: Neue Praxis, 10. Jg., H. 3 (1980), S. 253 - 259 sowie die Beiträge in: Leibfried, S., F. Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates, Frankfurt 1985. Vgl. ferner: *Naegele*, G., Zur Geschichte der verhinderten Warenkorb-Reform, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 132. Jg., H. 2 (1985), S. 36 ff.; *Hofmann*, A., *Kirchlechner*, B., Die Entwicklung der Sozialhilferegelsätze unter der Geltung des Bundessozialhilfegesetzes, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 132. Jg., H. 2 (1985), S. 39 ff. *Schäfer*, D., Das Bedarfsprinzip in der Sozialhilfe, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 132. Jg., H. 2 (1985), S. 33 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Haushalte von Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

Jahr	Anzahl aller Haushalte mit Hilfe zum Lebensunterhalt	davon mit angerechnetem Einkommen aus:			
		Erwerbstätigkeit		Arbeitslosenhilfe/-geld	
		Anzahl[a)]	in %[b)]	Anzahl[a)]	in %[b)]
1973	505 000		5,1		1.2
1974	568 000		5,5		3,5
1975	633 173		5,2		5,8
1976	674 198		5,6		6,7
1977	715 478		6,2		7,4
1978	716 803		11,3		8,0
1979	723 325		6,7		6,6
1980	759 916	44 994	5,9	46 724	6,1
1981	756 485	45 225	6,0	58 152	7,7
1982	908 104	55 880	6,2	92 642	10,2
1983[c)]	1 046 951	66 002	6,3	114 370	10,9

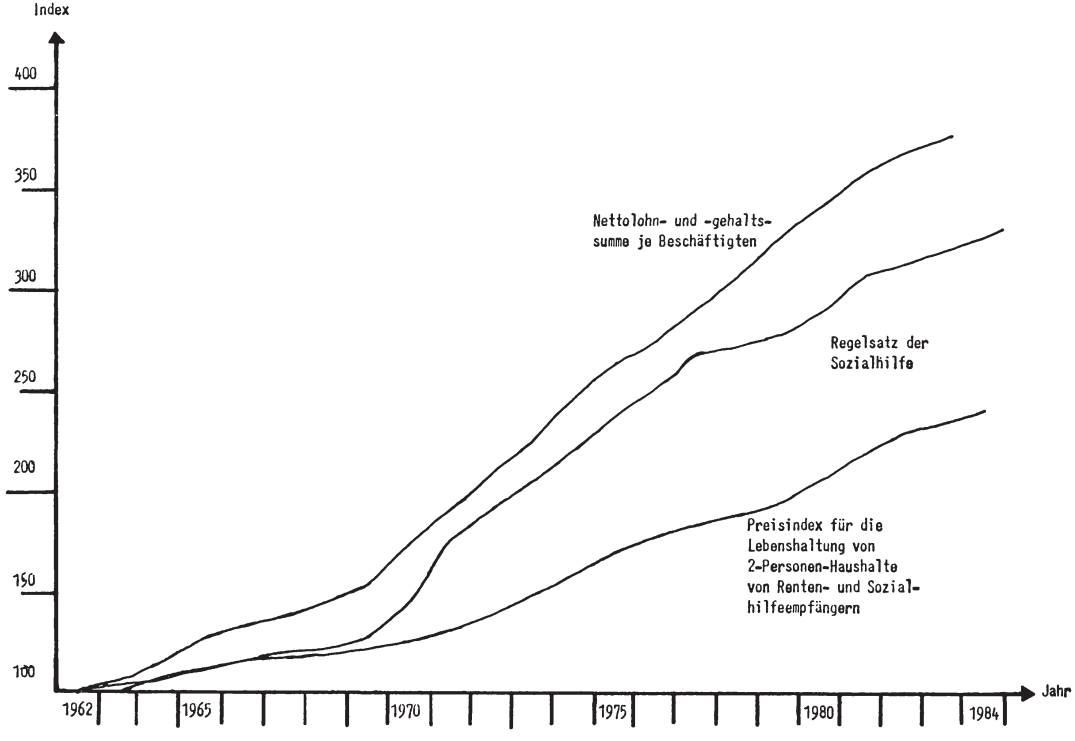
[a)] In den Jahren 1973 - 1979 wurde nicht das gesamte Bundesgebiet erfaßt. Die Absolutzahlen fehlen hier, da sie nicht vergleichbar sind.
[b)] Die Prozentangaben von 1973 - 1979 dürfen nur als Schätzwerte interpretiert werden (siehe Fußnote a).
[c)] Telefonische Auskunft des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

Quellen: Wirtschaft und Statistik 5/75, 7/76, 5/77, 4/78, 4/79, 7/80, 6/81, 4/82, 6/83, 5/84.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1

Die Entwicklung des Sozialhilferegelsatzes (Index) im Vergleich zur Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigtem (Index) und dem Preisindex für die Lebenshaltung von 2-Personen-Haushalten von Renten- und Sozialhilfeempfängern



Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1984, Arbeits- und Sozialstatistik, Tab. 1.14, 6.12, 8.16; Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweitens gebe es gerade auch unter den Arbeitslosen eine beachtliche Dunkelziffer von prinzipiell Sozialhilfeberechtigten, die ihre Ansprüche nicht geltend machten und daher mit einem Einkommen unter dem Sozialhilfeniveau leben müßten.

Obwohl beide Argumente ein generelles Systemproblem ansprechen, ist es doch bei stagnierendem Wachstum von besonderer Bedeutung, weil eine stark wachsende Zahl von Arbeitslosen hiervon berührt wird; hinzu kommt, daß eine weitverbreitete Inanspruchnahme von ergänzender Sozialhilfe durch Arbeitslose die Finanzmittelknappheit verschärft und zu weiteren relativen Niveauabsenkungen für alle Empfänger führen dürfte.

Außerdem besitzt der extrem hohe Grenzentzugssatz der Sozialhilfe von 100% bei Arbeitslosen eine besondere Bedeutung, da das Problem der Beeinträchtigung der Arbeitsanreize insbesondere bei dieser Gruppe besteht.

3.3 Sozialer Abstieg und Wiederaufstiegschancen

Besteht bei Eintritt von Arbeitslosigkeit ein Anspruch auf Arbeitslosengeld, so ist der aus diesem Risikofall resultierende einkommensmäßige Abstieg begrenzt. Bei einem durch den Einkommensrückgang zusätzlich entstehenden Anspruch auf Wohngeld oder auf Kindergeldzuschläge wird der Abstieg weiter gemildert. Dies ist der Regelfall bei zielentsprechender Wirtschaftsentwicklung. Es bleibt dem Arbeitslosen überlassen, ob er sein Vermögen bzw. seine Ersparnisse angreifen will, um den begrenzten Rückgang des Lebensstandards aufzufangen; dadurch schmälert er allerdings möglicherweise seine Wiederaufstiegschancen.

Bei anhaltender Stagnation und zunehmender durchschnittlicher Dauer der individuellen Arbeitslosigkeitsperioden wird jedoch der Wegfall des Arbeitslosengeldanspruchs immer häufiger. Hinzu kommen Arbeitslose, die erstmals in den Arbeitsmarkt eintreten wollen oder die nach einer längeren Unterbrechung wieder eine Beschäftigung suchen und überhaupt keinen Arbeitslosengeldanspruch erwerben konnten. Diese Gruppen sind, sofern keine ausreichenden sonstigen Einkommen oder private Transfers zur Verfügung stehen, entweder auf Arbeitslosenhilfe oder auf Sozialhilfe verwiesen. Während bei Arbeitslosenhilfe noch eine bestimmte Relation zum früheren oder erwarteten Arbeitseinkommen eingehalten wird, die zumindest bei höheren Einkommen eine Absicherung oberhalb des Existenzminimums gewährleistet, liegt bei Inanspruchnahme von Sozialhilfe der weitestmögliche Abstieg vor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soweit die Wiederaufstiegschancen vom Vorhandensein einer gewissen Vermögensreserve abhängen, werden sie durch die einzelnen negativ einkommensabhängigen Transfers recht unterschiedlich beeinflußt, da sich die Inanspruchnahme des Vermögens stark unterscheidet. Während bei einkommensabhängigen Kindergeldzuschlägen Vermögen keine Rolle spielt, bei Wohngeld nur dann, wenn Vermögensteuerpflicht besteht[39], und bei der Ausbildungsförderung nur auf das Vermögen des Auszubildenden abgestellt wird, muß bei Arbeitslosenhilfe ein weitgehender und bei Sozialhilfe ein fast vollständiger Verzehr des Vermögens der Bedarfsgemeinschaft der Hilfegewährung vorhergehen[40].

Da die Zahl der langfristig Arbeitslosen, die auf Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe angewiesen sind, bei anhaltender Stagnation wegen der Selektionsprozesse am Arbeitsmarkt noch weiter ansteigen dürfte, zeichnet sich in einer solchen Lage auch unter diesem Aspekt ein zunehmendes soziales Problem ab.

3.4 Auswirkungen auf Unterhaltsverpflichtete und Unterhaltsberechtigte

Wenn bei stagnierendem Wachstum Arbeitslose zunehmend auf Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe verwiesen sind, wird dadurch ein wesentlich größerer Kreis von Unterhaltsberechtigten und Unterhaltsverpflichteten mitbetroffen. Dies gilt in erster Linie für die Mitglieder der Kernfamilie, zwischen denen eine gesteigerte Unterhaltspflicht besteht.

Die Unterhaltspflicht ist jedoch bei Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auch auf nicht im gleichen Haushalt lebende Eltern und volljährige Kinder sowie gegebenenfalls geschiedene oder getrennt lebende Ehegatten ausgeweitet. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Unterhalt tatsächlich gezahlt wird, sondern lediglich, ob ein Anspruch besteht; überdies wird dabei dieser Unterhaltsanspruch nach den sehr knappen Richtlinien der Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe bemessen. Die Richtlinien der Sozialhilfe sind dabei generell noch schärfer.

---

[39] Wegen der Freibeträge beginnt für ein Ehepaar mit zwei Kindern beispielsweise die Vermögensteuerpflicht erst bei ca. DM 280 000,— Nettovermögen; hierbei ist überdies die starke Unterbewertung von Haus- und Grundbesitz sowie von Betriebsvermögen bei voller Abzugsfähigkeit aller Schulden zu berücksichtigen.

[40] Es entbehrt nicht der Ironie, daß die einkommensabhängigen Transfers zur Förderung der Vermögensbildung, die vom Finanzvolumen her in ähnlicher Größenordnung liegen wie die Hilfe zum Lebensunterhalt, überhaupt keine Vermögensgrenze kennen. Vgl. *Gress*, K., Transfers zur Förderung der Vermögensbildung aus verteilungs- und sozialpolitischer Sicht, Frankfurt 1983, S. 103 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese bei einzelnen einkommensabhängigen Transfers berücksichtigte, erweiterte Unterhaltspflicht mag in Zeiten der Vollbeschäftigung, in denen jeder Arbeitswillige — selbst bei größeren Einschränkungen seiner Leistungsfähigkeit — einen Arbeitsplatz finden kann, hinnehmbar sein, weil sie als ein sozialer Kontrollmechanismus gegen Arbeitsunwilligkeit wirkt. Aber bei langanhaltender Stagnation wird diese über die Kernfamilie hinausreichende Unterstützungspflicht zu einem sozialen Problem. Letztlich handelt es sich um nichts anderes als um die Rückverlagerung des Risikos langfristiger Arbeitslosigkeit — völlig im Gegensatz zum Risiko kurzfristiger Arbeitslosigkeit — in die erweiterte Drei-Generationen-Familie.

Eine ähnliche Risikoverlagerung tritt ein, wenn unterhaltsberechtigte Personen (z. B. Geschiedene, volljährige Berufsanfänger), von denen die Aufnahme einer Beschäftigung zur Sicherung des Lebensunterhalts erwartet werden kann, bei hoher Arbeitslosigkeit keinen Arbeitsplatz finden oder dies zumindest vorgeben können. Dies bedingt dann die Fortsetzung von Unterhaltszahlungen aus Arbeitsmarktgründen, die gegebenenfalls über die Inanspruchnahme von Arbeitslosenhilfe und/oder Sozialhilfe mit Überleitung des Unterhaltsanspruchs auch erzwungen werden kann.

3.5 Umverteilungsaspekte

Mit der Gewährung steuerfinanzierter, negativ einkommensabhängiger Transfers werden Umverteilungswirkungen zugunsten unterer Einkommensschichten angestrebt. Eine umfassende Ermittlung der Nettoumverteilung, die sich durch das Zusammenwirken von Steuersystem, beitragsfinanzierten Transfers und steuerfinanzierten Transfers ergibt, ist allerdings eine äußerst komplexe Aufgabe, die nur auf der Basis normativer Meßkonzepte und vielfältiger Überwälzungsannahmen gelöst werden kann[41]. Aus diesem Grund ist auch eine eindeutige Erfolgskontrolle der Umverteilungsvorgänge im Hinblick auf die Einhaltung bestimmter Verteilungsprinzipien sehr schwierig. Einige partielle Aussagen über die Umverteilungswirkungen einzelner steuerfinanzierter Transfers lassen sich jedoch machen, wenn man von der Annahme einer proportionalen oder leicht progressiven Mittelaufbringung durch das Steuersystem ausgeht.

Grundsätzlich stellt sich bei steuerfinanzierten bedarfsorientierten Transfers die Frage, ob die verfügbaren Mittel ausschließlich zur Ab-

[41] Für das Stichjahr 1969 wurde eine derartige Analyse im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 3 erstmals vorgenommen. Vgl. *Stolz*, I., Einkommensumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine theoretische und empirische Untersuchung, Frankfurt 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sicherung eines Existenzminimums oder zu einer darüber hinausgehenden Bedarfsdeckung — allerdings in einem mit steigender eigener Leistungsfähigkeit abnehmenden Ausmaß — eingesetzt werden sollen. Hier stehen sich letztlich zwei unterschiedliche Prinzipien gegenüber, zwischen denen — gegebenenfalls auf der Basis von Argumenten über unerwünschte Nebenwirkungen (z. B. Beeinträchtigung der Arbeitsanreize) — ausgewählt werden muß. Die erstgenannte Auffassung impliziert einen Grenzentzugssatz von 100%, die zweite einen deutlich niedrigeren Satz. Die Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe beruht weitgehend auf dem ersten Prinzip, die übrigen negativ einkommensabhängigen Transfers (mit Ausnahme der Arbeitslosenhilfe) legen in unterschiedlicher Ausprägung das zweite Prinzip zugrunde, wobei durch die unterschiedliche Definition der eigenen Leistungsfähigkeit und die Abgrenzung des Kreises der Unterhaltsverpflichteten nochmals Modifikationen entstehen. Die bei stagnierendem Wirtschaftswachstum so bedeutsame Arbeitslosenhilfe weist dagegen die Besonderheit auf, daß der mögliche Höchstanspruch *proportional* zum früheren Arbeitseinkommen oder sogar zu einem potentiell erzielbaren Arbeitseinkommen ausgestaltet ist. Falls kein anrechenbares Einkommen vorhanden ist, werden hierdurch proportionale Transfers — eher im Sinn einer teilweisen Statuserhaltung als mindestbedarfsorientiert — gewährt. Dieses bei beitragsfinanzierten Transfers unbestrittene Prinzip der weitgehenden Statuserhaltung erscheint bei Steuerfinanzierung inkonsistent. Es kann sogar zu Umverteilungen von unten nach oben führen. Ist anrechnungsfähiges Einkommen der Bedarfsgemeinschaft vorhanden, so tritt — oberhalb der Freibeträge — ein Grenzentzugssatz von 100% in Kraft, der eigentlich nur mit einer reinen Existenzminimumsicherung vereinbar wäre. Andererseits gibt es keinen Mindestanspruch auf Arbeitslosenhilfe in Höhe dieses Existenzminimums. Es hängt daher in starkem Maß von der tatsächlichen Situation der Arbeitslosenhilfeempfänger ab, ob eine Umverteilung zugunsten der unteren Einkommensschichten zustande kommt und ob die für Arbeitslosenhilfe eingesetzten Steuermittel in diesem Sinn umverteilungseffizient verwendet werden.

Ein zweites Umverteilungsproblem, das bei stagnierendem Wirtschaftswachstum stärkeres Gewicht gewinnt, besteht in der inkonsequenten Regelung des Familienlastenausgleichs bei Arbeitslosen. Einerseits sind die Kindergeldleistungen für das erste und zweite Kind erheblich niedriger als das Existenzminimum entsprechend den Sozialhilfesätzen für Kinder, so daß ein Einkommensrückgang infolge von Arbeitslosigkeit allein wegen der Unterhaltslast für Kinder Sozialhilfebedürftigkeit hervorrufen kann. Andererseits sind durch die Abstufung des Leistungssatzes beim Arbeitslosengeld und durch die Berücksichti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung der Steuerklasse Familienlastenausgleichselemente in die Arbeitslosensicherung eingebaut, die in einem Teilsystem, das lediglich Lohnersatzleistungen gewähren soll, systemfremd sind. Bei diesen Familienlastenausgleichselementen wäre eine Finanzierung aus Steuermitteln anstelle von Beitragsmitteln angemessen.

Andererseits zeigt sich bei der Arbeitslosenhilfe, daß die für Familienmitglieder eingeräumten Freibeträge und die Abstufung des Leistungssatzes zusammen mit dem Kindergeld und den kindbezogenen Elementen des Wohngeldes keineswegs einem konsistenten, auf eine Mindestsicherung der Kinder ausgerichteten Konzept folgen, sondern ziemlich unkoordiniert erscheinen. Auch hier dürften zielverfehlende Umverteilungswirkungen nicht ausgeschlossen sein.

3.6 Aufgabenzuordnung und Finanzierungszuständigkeit

Mit Ausnahme der Sozialhilfe werden die negativ einkommensabhängigen Transfers durch Bund und Länder finanziert. Die Mittel für die Sozialhilfe bringen überwiegend, aber in einem von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Ausmaß die Kommunen auf[42]. Diese Aufteilung der Finanzierungszuständigkeiten wird hier nicht grundlegend in Frage gestellt. Bei stagnierendem Wachstum mit einem starken Zuwachs von Arbeitslosen, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts ergänzend oder ausschließlich auf Sozialhilfe angewiesen sind, erhebt sich jedoch die Frage, ob die Last *für diese Gruppe* von den Kommunen getragen werden soll. Hier ist zum einen auf die generelle Verantwortung des Bundes für die Erreichung globaler wirtschaftspolitischer Ziele und zum anderen auf die wirtschaftsstrukturbedingten Unterschiede in den regionalen Arbeitslosenquoten und in der Zusammensetzung der Arbeitslosen zu verweisen, die sich auch in unterschiedlicher ergänzender Inanspruchnahme der Sozialhilfe niederschlagen. Eine Entlastung der Sozialhilfe von Ausgaben für Arbeitslose würde ihr einerseits mehr Raum für ihre Hauptaufgaben lassen und andererseits den Zusammenhang aufbrechen, der zwischen zunehmender Arbeitslosigkeit und verringerten Regelsatzanpassungen infolge der stark steigenden Ausgaben entstanden ist. Gleichzeitig würde hierdurch auch dem Grundsatz Rechnung getragen, daß gesamtwirtschaftliche Risiken auf Bundesebene aufgefangen und bei einem einzigen Zweig des sozialen Sicherungssystems bzw. beim Bundeshaushalt konzentriert und damit von anderen Zweigen ferngehalten werden sollten.

---

[42] Vgl. *Prinz*, A., Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 41, H. 3 (1983), S. 431 - 451.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei Arbeitslosen und ihren Familienmitgliedern kann der Fall eintreten, daß sie bei verschiedenen Institutionen nebeneinander und nach unterschiedlichen Verfahren Arbeitslosenhilfe, Wohngeld, Sozialhilfe, Kindergeld mit einkommensabhängigem Zuschlag und Ausbildungsförderung beantragen müssen. Gleichzeitig wird überprüft, ob sie der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen und welche Tätigkeiten zumutbar sind. Selbst wenn die Rangfolgeprobleme zwischen den einzelnen negativ einkommensabhängigen Transfers weitgehend gelöst sind, so kann doch diese Situation weder aus der Sicht der Betroffenen noch im Hinblick auf den Grundsatz klarer und vollständiger Zuständigkeitsabgrenzungen befriedigen. Daher erhebt sich die Frage, ob nicht die finanzielle und die institutionelle Zuständigkeit für alle prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen ausschließlich der Arbeitsverwaltung übertragen werden sollte.

Eine derartige Zuständigkeitsverschiebung bedingt selbstverständlich eine Reihe institutioneller Änderungen, die in dem abschließenden Abschnitt thesenartig formuliert werden.

4. Thesen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit negativ einkommensabhängiger Transfers in Perioden stagnierenden Wirtschaftswachstums

Die folgenden Thesen beziehen sich im wesentlichen auf die Arbeitslosenhilfe, die Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe und den Kinderlastenausgleich für Arbeitslose. Die Sozialhilfe wird allerdings nur durch die Verlagerung einer bestimmten Empfängergruppe berührt, obwohl später weitere positive Rückwirkungen in Form einer günstigeren Situation der verbleibenden Empfänger erhofft werden. Umfassendere Vorschläge zur Reform der Sozialhilfe werden hier nicht angesprochen[43].

[43] Für Einzelvorschläge zur Reform der Sozialhilfe vgl. *Fichtner*, O., Die Zukunft der Sozialhilfe, in: Nachrichtendienst des Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 64. Jg., H. 8 (1984), S. 284 ff., mit weiteren Literaturhinweisen; *Dornbusch*, H.-L., Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger, in: Wirtschaftsdienst, H. XI, 1983, S. 551 - 556 sowie *Hauser*, R., Armut im Wohlfahrtsstaat, in: Lampert, H., G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bilanz und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 83, Nürnberg 1984, S. 214 ff. und *Hauser*, R., H. *Cremer-Schäfer*, U. *Nouvertné*, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt 1981, Kap. 6 und Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Bonn 1981, S. 166 ff.; sowie bereits wesentlich früher: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Schlußgutachten, Göttingen 1977, Kap. XI.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Für alle Personen, die prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, sollte die Arbeitslosenhilfe zu einem eigenen Mindestsicherungssystem — parallel zur Sozialhilfe — ausgebaut werden; dies bedeutet, daß auch volljährige Berufsanfänger, Personen, die nach längerer Zeit wieder in den Beruf zurückkehren und Personen, die temporär an einer Arbeitsaufnahme verhindert sind (z. B. Alleinstehende mit Kleinkindern) ohne vorherige Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung für Arbeitslosenhilfe anspruchsberechtigt sein würden, sofern sie die übrigen Kriterien (Bedürftigkeit, prinzipielle Vermittlungsfähigkeit) erfüllen. Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe würde den Anspruch auf Sozialhilfe (nur Hilfe zum Lebensunterhalt) ausschließen. Alle erwerbsfähigen, anspruchsberechtigten Personen würden in bezug auf Arbeitsvermittlung etc. nur noch von der Arbeitsverwaltung betreut. Nur dauerhaft nicht mehr vermittelbare, bedürftige Personen würden — sofern keine ausreichenden Rentenansprüche etc. bestehen — an die Sozialhilfe weitergeleitet, die dann die Unterstützung und Betreuung übernehmen muß und gegebenenfalls Maßnahmen zur Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit einleiten kann. Die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung wäre immer dann gegeben, wenn auch nur ein Mitglied der Kernfamilie bzw. Bedarfsgemeinschaft prinzipiell vermittlungsfähig ist, selbst wenn temporär anerkannte Hinderungsgründe für eine sofortige Vermittlung bestehen.

(2) Der Tarif der Arbeitslosenhilfe wird in der Weise umgestaltet, daß eine Mindestleistung etwa in Höhe der Sozialhilfe für einen Alleinstehenden einschließlich eines pauschalierten Mietkostenzuschlags eingeführt wird. Der Arbeitslosenhilfesatz wird oberhalb der Mindestleistung degressiv gestaltet, so daß über die Mindestleistung hinausreichende Leistungen, orientiert am früheren Erwerbseinkommen, begrenzt möglich sind. Eine Orientierung an einem höheren künftigen Einkommen gibt es nicht mehr.

Die Arbeitslosenhilfe zahlt zusätzlich Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, die mindestens an einem fiktiven Entgelt von 75 % des durchschnittlichen versicherungspflichtigen Arbeitseinkommens orientiert sind. Rentenanwartschaften entstehen nur in Höhe der Beitragsleistungen. Arbeitslosenhilfe ist steuerfrei, unterliegt aber dem Progressionsvorbehalt.

Zu der Mindestleistung für den Arbeitslosen kommen neben dem regulären Kindergeld familiengrößenspezifische Zuschläge hinzu. Die familiengrößenspezifischen Zuschläge umfassen auch pauschalierte anteilige Mietkosten. Zusätzlicher Bezug von Wohngeld ist möglich; das Wohngeld wird auf der Basis des Gesamteinkommens unter Ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schluß der Arbeitslosenhilfe berechnet und fließt dem Arbeitslosen-Haushalt zur teilweisen Deckung der über die Pauschale hinausgehenden Mietbelastung zusätzlich zu.

Wenn der Arbeitslosenhilfeanspruch, der sich aus dem degressiven Tarif ergibt, die Summe der Mindestbeträge übersteigt, wird der höhere Betrag gewährt.

(3) Die Arbeitslosenhilfe unterliegt wie bisher einer Bedürftigkeitsprüfung, bei der das eigene Einkommen der Mitglieder der Kernfamilie sowie ihr Vermögen angerechnet werden. Die Vermögensfreigrenzen werden großzügig festgesetzt. Unterhaltsansprüche werden für den Regelfall auf die Mitglieder der Kernfamilie begrenzt. Arbeitslosenhilfeleistungen und Freibeträge werden entsprechend dem in der gesetzlichen Rentenversicherung angewendeten Steigerungssatz dynamisiert.

Eine Arbeitslosenhilfe, die stärker in Richtung einer gruppenspezifischen Mindestsicherung für prinzipiell Erwerbsfähige ausgestaltet ist, führt für die Bezieher eines höheren Arbeitslosengeldes bei dessen Wegfall zu besonderen Härten. Diese Härten sind bei langjähriger Erwerbstätigkeit besonders gravierend. Deshalb könnte man ergänzend eine abgestufte Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs ins Auge fassen. Dies könnte durch folgende Umstellung geschehen:

(4) Die Laufzeit des Arbeitslosengeldes sollte zumindest für langjährig Beschäftigte auf 2 - 3 Jahre verlängert werden. Die Beitragszahlung zur gesetzlichen Krankenversicherung und gesetzlichen Rentenversicherung sollte wieder auf der Basis des der Arbeitslosengeldberechnung zugrunde liegenden früheren Bruttoeinkommens erfolgen. Auch Bezieher von Arbeitslosengeld sollten bei Nachweis von Bedürftigkeit einen steuerfinanzierten Zuschlag erhalten, der das familiengrößenspezifische Existenzminimum sichert; dies bedeutet die Anwendung der Mindestregelung der Arbeitslosenhilfe auch auf bedürftige Bezieher von Arbeitslosengeld.

Diese hier nur in Thesenform skizzierten Änderungen der sozialen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit brächten — neben der Vereinfachung und Besserstellung für die Betroffenen — eine klare Funktionstrennung zwischen der für den Arbeitsmarkt zuständigen Bundesanstalt für Arbeit und den für atypische Sozialfälle zuständigen Kommunen. Die Arbeitslosenhilfe einschließlich der Mindestleistungen würden aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Die Kommunen würden bei der Sozialhilfe von Arbeitslosen entlastet und könnten ihre finanziellen Mittel auf originäre Sozialhilfeaufgaben konzentrieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Solche Verschiebungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen sind immer mit vielen Problemen konfrontiert. Aber die für die Bundesrepublik neuartige Situation stagnierenden Wachstums erfordert und rechtfertigt auch weiterreichende Änderungen im traditionellen Gefüge des Systems der sozialen Sicherung.

Literaturverzeichnis

Albers, W., Soziale Sicherung, Konstruktionen für die Zukunft. Stuttgart 1982.

Almsick, J. van, Die negative Einkommensteuer, finanztheoretische Struktur, Arbeitsangebotswirkungen und sozialpolitische Konzeptionen, Berlin 1981.

Arbeitskammer des Saarlandes (Hrsg.), Arbeitslosenhilfe (bearbeitet v. Kratz, H.-J., Fritz, K.-H.), 3. Auflage, Saarbrücken 1984.

Atkinson, A. B., The Economics of Inequality, 2nd ed., Oxford 1983.

Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1983 und 1984 — insgesamt und regional. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4 (1983), S. 325 - 344.

Becker, I., Umverteilung durch positive und negative Transfers im Jahr 1981. Eine globale Jahresbetrachtung. In: Hauser, R., B. Engel (Hrsg.), Soziale Sicherung und Einkommensverteilung — Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1985.

Blume, O., Art. Sozialhilfe und Sozialhilfegesetz. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 6, Stuttgart usw. 1981, S. 689 ff.

Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundestagsdrucksache 10/2677 v. 28. 12. 1984.

Deutsche Bundesbank, Die Aufwendungen für Sozialhilfe seit Beginn der siebziger Jahre, Monatsberichte, 35. Jg., Nr. 4 (1983).

Dornbusch, H.-L., Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger. In: Wirtschaftsdienst, H. XI (1983), S. 551 - 556.

Engel, B., Die Transferumfrage als Datenquelle — ihre Möglichkeiten und Grenzen zur empirischen Analyse der Einkommensverteilung und des Transfersystems. In: Hauser, R., B. Engel (Hrsg.), Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1985.

Fichtner, O., Die Zukunft der Sozialhilfe. In: Nachrichtendienst des Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 64. Jg., H. 8 (1984), S. 284 ff.

Frank, W., Standort und Perspektiven der Sozialhilfe im System sozialer Sicherung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 11. Jg. (1980), S. 13 ff.

Garfinkel, I. (ed.), Income-Tested Transfer Programs, The Case For and Against, New York usw. 1982.

Gress, K., Transfers zur Förderung der Vermögensbildung aus verteilungs- und sozialpolitischer Sicht, Frankfurt 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Habib, J., An Integrated Approach to Taxes and Transfers, Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Jerusalem 1979 (vervielf.).

Hauser, R., Probleme des Anrechnungsmodells in der Hinterbliebenensicherung — ein Vergleich mit einer allgemeinen bedingten Hinterbliebenenrente und dem Teilhabemodell. In: Ifo-Studium, 30. Jg., H. 3 (1984).

— Mindestleistungen im System der sozialen Sicherung der Bundesrepublik Deutschland außerhalb der Sozialhilfe, Sonderforschungsbereich 3, Arbeitspapier Nr. 107, Frankfurt, Mannheim 1983.

— Armut im Wohlfahrtsstaat. In: Lampert, H., G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bilanz und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 83, Nürnberg 1984.

— H. Adam, Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule, Alternativen der Bildungsfinanzierung, Frankfurt 1978.

— H. Cremer-Schäfer, U. Nourvertné, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt 1981.

— I. Fischer, Th. Klein, Verarmung durch Arbeitslosigkeit? In: Leibfried, St., F. Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates, Frankfurt 1985.

— H.-J. Stubig, Strukturen der personellen Verteilung von Nettoeinkommen und Wohlfahrtspositionen. In: Hauser, R., B. Engel (Hrsg.), Soziale Sicherung und Einkommensverteilung. Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1985.

Hofmann, A., B. *Kirchlechner*, Die Entwicklung der Sozialhilferegelsätze unter der Geltung des Bundessozialhilfegesetzes. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 132. Jg., H. 2 (1985), S. 39 ff.

International Labour Office, Into the twenty-first century: The development of social security, Geneva 1984.

Klanberg, F., A. *Prinz*, Anatomie der Sozialhilfe. In: Finanzarchiv, N. F., Bd. 41, H. 2 (1983).

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977.

Krupp, H.-J., Bedingungen und Prinzipien einer integrierten Sozialpolitik. In: Pfaff, M., H. Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 187 ff.

Leibfried, S., Historische Regelmäßigkeiten bei Regelsätzen — 100 Jahre Tradition des Deutschen Vereins? In: Neue Praxis, 10. Jg., H. 3 (1980), S. 253 - 259.

— F. *Tennstedt* (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates, Frankfurt 1985.

Lenhard, R., Wohngeldgesetz, München 1984.

Naegele, G., Zur Geschichte der verhinderten Warenkorb-Reform. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 132. Jg., H. 2 (1985), S. 36 ff.

Pfaff, M. (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, Berlin 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (ed.), Public Transfers and Some Private Alternatives during the Recession, Berlin 1983.

— Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik. In: Pfaff, M., H. Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 147 ff.

Prinz, A., Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In: Finanzarchiv, Bd. 41, H. 3 (1983), S. 431 ff.

Ramsauer, U., M. *Stallbaum,* Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), München 1984.

Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen. Gutachten der Sachverständigenkommission vom 19. 11. 1983, Berichtsband 2, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Bonn 1983.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984.

Schäfer, D., Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung. In: Sozialer Fortschritt, 32. Jg. (1983), S. 121 ff.

— Das Bedarfsprinzip in der Sozialhilfe. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 132. Jg., H. 2 (1985), S. 33 ff.

Schmähl, W., Konzeption sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 10 (1982), S. 251 - 296.

— Über die Notwendigkeit und die Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik. In: Sozialer Fortschritt, 27. Jg., H. 3 (1978), S. 56 ff.

Schulte, B. und *Trenk-Hinterberger,* P., Bundesozialhilfegesetz (BSHG) mit Durchführungsverordnungen, München 1984.

Sonderforschungsbereich 3, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik; Antrag auf Einrichtung und Finanzierung, Teilprojekt C-1, Frankfurt/Mannheim 1978 (vervielf.).

Sozialenquete-Kommission (W. Bogs, H. Achinger, H. Meinhold, L. Neundörfer, W. Schreiber), Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart usw. o. J. (1966).

Stolz, I., Einkommensumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine theoretische und empirische Untersuchung, Frankfurt 1983.

Transfer-Enquete-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner. Zwischenbericht der Kommission, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Bonn 1979.

Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Stuttgart 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik[1]

Von der Relativierung ökonomistischer Kritik an der Sozialpolitik zu den Möglichkeiten einer Vermehrung des Volkswohlstandes durch verstärkte Integration von Wirtschafts- und Sozialpolitik

Von *Gerhard Kleinhenz*, Passau

1. Die Aufgabenstellung dieses Beitrages im Verhältnis zur historischen und aktuellen Diskussion über „den wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik"

Die Entwicklung der Sozialpolitik in den marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsgesellschaften mit Privateigentum an Produktionsmitteln („kapitalistische Marktwirtschaften") wird von (nahezu regelmäßigen) Diskussionen um die grundsätzliche Existenzberechtigung und die Rechtfertigung einzelner Institutionen und Maßnahmen der Sozialpolitik, einerseits gegenüber der „Wirtschaft" und der „Wirtschaftspolitik", andererseits gegenüber alternativen gesellschaftspolitischen Konzeptionen, begleitet. Diese Diskussionen folgen (mit leichten Abwandlungen der Themen und inhaltlichen Schwerpunkte) etwa den Konjunktur- bzw. Wachstumszyklen und werden offenbar in ihrer Ausbreitung und Intensität entscheidend von der Stärke und Dauer einer Rezession, Depression oder Wirtschaftskrise bestimmt. So verwundert es nicht, daß sich auch in der gegenwärtigen Phase der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit Mitte der 70er Jahre bei andauernden Beschäftigungsproblemen und deutlich abgeschwächtem Wirtschaftswachstum die Diskussion um eine Rechtfertigung der Sozialpolitik verstärkt hat[2].

---

[1] Dieser Beitrag übernimmt bewußt den Titel der historischen Diskussion Anfang der 30er Jahre. *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. In: Gesellschaft für Soziale Reform (Hrsg.): Die Reform des Schlichtungswesens/Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Bericht über die Verhandlungen der 11. Generalversammlung der Gesellschaft für Soziale Reform 1929 in Mannheim, Jena 1930, S. 144 ff. — Gesellschaft für Soziale Reform (Hrsg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sammelschrift. Jena 1931. — Vgl. auch *Weber*, Adolf und *Heimann*, Eduard: Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik. Bd. 182. München und Leipzig 1931, S. 23 ff.

[2] Dabei kann zunächst noch dahingestellt bleiben, ob in der gegenwärtigen Diskussion die Frage der grundsätzlichen Rechtfertigung von Sozialpolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Beitrag geht zunächst von der Darstellung der Urteile über Sozialpolitik aus, die (in einer vorläufigen groben Zusammenfassung) „aus ökonomischer Sicht" in bezug auf die Sozialpolitik in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ländern immer wieder vorgetragen werden[3]. Dabei soll vorwiegend anhand der Wiedergabe der Diskussion Anfang der 30er Jahre dem Leser verdeutlicht werden, daß die Argumente über den „wirtschaftlichen Unwert" der Sozialpolitik ungeachtet ihrer Relativierung in der damaligen Diskussion, der inzwischen eingetretenen Entwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnis und der Erfahrungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik nun in weitgehend unveränderter Form neu aufgelegt werden. Daneben soll mit dem Obertitel dieses Beitrages „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik" an die Überlegungen der Versammlung der „Gesellschaft für Soziale Reform" 1929/1930 angeknüpft werden[4], um die in der gegenwärtigen Diskussion noch bestehende Lücke zu schließen und der überwiegenden einseitigen Darstellung der Sozialpolitik als Belastung der Wirtschaft, als Verstoß gegen ökonomische Prinzipien und als Hemmnis für das Wachstum der Wirtschaft auch für die Gegenwart gültige Überlegungen über den positiven „wirtschaftlichen Wert" der Sozialpolitik gegenüber zu stellen. Der vorwiegend dogmengeschichtliche Ansatz dieses Beitrages soll (als Allegorie) der Gewinnung einer Distanz von Positionen und Personen der aktuellen Auseinandersetzung dienen, um die Aussicht auf eine wissenschaftlich rationale Beschäftigung mit den Beziehungen zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik zu verbessern.

überhaupt relevant ist. Vgl. abgesehen vom journalistischen Niederschlag dieser Diskussion (vgl. nur *Merklein*, Renate: Griff in die eigene Tasche — Hintergeht der Bonner Sozialstaat seine Bürger?, Hamburg 1980) als Auswahl aus dem wissenschaftlichen Schrifttum nur *Besters*, H. (Hrsg.): Internationale Wettbewerbsfähigkeit bei unterschiedlichen Sozialordnungen — *Grubel*, G.: Falsche Anreize, Wirtschaftswoche Nr. 12, 1983 — *Hamm*, W.: An den Grenzen des Wohlfahrtsstaats, ORDO Bd. 32, S. 117 - 139 — *Vaubel*, R.: Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht. In: *Siebert*, H. (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Stuttgart u. a. 1983, S. 151 ff. Schon früher wurden diese Zusammenhänge im sozialpolitik-wissenschaftlichen Bereich differenzierter behandelt. Vgl. nur *Albers*, Willi: Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: *Külp*, B. und *Haas*, H.-D. (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Berlin 1977. Derselbe: Soziale Sicherung und Konstruktionen für die Zukunft. Stuttgart 1982 — *Allekotte*, Heinz, A.: Kritische Bilanz des Sozialstaates. Köln 1984 — *Molitor*, Bruno: Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976. — Ders. u. *Watrin*, Christian: Grenzen des Sozialstaates in ökonomischer und ordnungspolitischer Sicht. Köln 1977 — *Pfaff*, Martin (Hrsg.): Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Berlin 1983 — *Weger*, Hans-Dieter: Kritische Bilanz der Sozialpolitik. Köln 1977.

[3] Vgl. auch *Herkner*, Heinrich: Der Verein für Socialpolitik in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft sowie der Bericht von *Stein* und die Diskussion über die Zukunft der „Sozialpolitik" in Eisenach 1922. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik. Bd. 163. München und Leipzig 1923, S. 83 ff.

[4] Siehe Fußnote 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf der Grundlage einer Abgrenzung der relevanten Begriffe und Beurteilungskriterien (2.) soll darüber hinaus eine Relativierung ökonomischer Kritik an der Sozialpolitik und eine erste (notwendigerweise noch summarische und nicht für alle Teilbereiche der Sozialpolitik konkretisierte) Bestandsaufnahme von Hinweisen auf den positiven „wirtschaftlichen Wert" der Sozialpolitik für die gegenwärtige Ausgestaltung der Sozialpolitik (3.) durchgeführt werden.

Schließlich soll in diesem Beitrag der ebenfalls schon in der Diskussion Anfang der 30er Jahre erkennbare Ansatz weitergeführt werden, durch eine Integration von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik den vermuteten Interdependenzen dieser beiden Politikbereiche Rechnung zu tragen und somit durch eine Verbesserung der Problemlösung in beiden Politikbereichen zu einer Vermehrung des Volkswohlstandes beizutragen (4.).

Die Wahl dieser wissenschaftssoziologischen und -programmatischen Aufgabenstellung ist veranlaßt durch den bislang einseitigen Verlauf der gegenwärtigen Diskussion um die Bedeutung der Sozialpolitik für die Entstehung und die Überwindung der Wirtschaftskrise. Wenn auch nach Ansicht des Verfassers die Kapazität der mit sozialpolitischen Problemen beschäftigten Wissenschaftler voll erforderlich wäre, zur wissenschaftlichen Klärung der gegenwärtigen und absehbaren Finanzierungsprobleme im System der Sozialen Sicherung sowie der Probleme einer Anpassung der gesamten Sozialpolitik an veränderte Rahmenbedingungen beizutragen, so erscheint es doch notwendig, die in dieser Diskussion liegende Herausforderung aufzunehmen, die zu einer grundlegenden Änderung der Rolle der Sozialpolitik-Wissenschaft[5] und der praktischen Sozialpolitik[6] in unserer Gesellschaft führen könnte.

2. Abgrenzungen und Beurteilungskriterien für den „wirtschaftlichen Wert" der Sozialpolitik

Versteht man in weitgehender Übereinstimmung mit dem verbreiteten Sprachgebrauch unter „Sozialpolitik" die auf die Verbesserung der Lebenslage gesellschaftlich schwacher größerer Personenmehrheiten

[5] Dabei ist weniger daran gedacht, daß einzelne Wissenschaftler ihre Auswahlentscheidungen an dieser „Zeitströmung" orientieren werden, als daß das Bild der Sozialpolitik-Wissenschaft in der Öffentlichkeit und bei der praktischen Sozialpolitik zunehmend nur von einer ökonomischen Kritik an der Sozialpolitik geprägt werden könnte.

[6] Vgl. *Heyde*, Ludwig: Schlußwort. In: Gesellschaft für Soziale Reform (Hrsg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. S. 232 „Aber es gilt, wachsam zu sein, daß daraus nicht planvolle Sozialreaktion wird, die ungezählte Werte vernichtet, auf die stolz zu sein und zu bleiben Deutschland auch in seiner Armut allen Anlaß hat."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausgerichteten politischen Handlungen[7], dann erscheint unter dem Aspekt der Frage nach dem „wirtschaftlichen Wert" der Sozialpolitik weiterhin noch die Abgrenzung der „Lebenslage" und der Aspekte, in denen sich eine „gesellschaftliche Schwäche" der Lebenslage erfassen läßt, von Bedeutung. Um die Aufgabe nicht von vornherein zu vereinfachen, sei dabei die „Lebenslage" als der Spielraum zur Befriedigung auch nicht-wirtschaftlicher Interessen verstanden und folglich auch „gesellschaftliche Schwäche" nicht nur auf „wirtschaftliche Schwäche" eingeschränkt[8], sondern als die Unfähigkeit gesehen, die Ziele in bezug auf die Lebenslagen (einschließlich ihrer nicht-wirtschaftlichen Elemente) allein durch ein Handeln gemäß den grundlegenden Regeln der Gesellschaftsordnung zu erreichen. Wenn auch für die praktische Sozialpolitik die Verbesserung der wirtschaftlichen Elemente der Lebenslagen gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten historisch eine dominante Bedeutung hat und daher auch wirtschaftliche Mittel für den sozialpolitischen Handlungsspielraum von erheblicher Bedeutung sind, wird Sozialpolitik in der vorgenommenen Abgrenzung doch umfassender verstanden als eine ausschließlich „auf die Verhinderung und Beseitigung ... wirtschaftlicher Schwächen"[9] gerichtete Politik.

Zur näheren Bestimmung der Beurteilungskriterien für den „wirtschaftlichen Unwert/Wert" der Sozialpolitik soll zunächst von den verschiedenen Argumenten in der negativen Beurteilung der Sozialpolitik aus „ökonomischer Sicht" ausgegangen werden. Die seit dem Beginn staatlicher Sozialpolitik als Antwort auf die Arbeiterfrage jede sozialpolitische Aktion begleitende und gerade auch in der Gegenwart wieder besonders bedeutsame kritische Fragestellung gegenüber der Sozialpolitik ist die Frage nach der Konformität mit den Grundprinzipien einer liberalen, individualistischen „marktwirtschaftlichen Ordnung"[10]. Bei dieser Fragestellung kommt es jedoch noch entscheidend darauf an,

---

[7] Vgl. nur *Kleinhenz*, Gerhard: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik. Berlin 1970.

[8] Vgl. im Anschluß an Sanmanns Definition der Sozialpolitik (*Sanmann*, Horst: Sozialpolitik. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. neubearb. Aufl., Göttingen 1972, S. 189). *Schlotter*, Hans Günther: Die Grenzen des Sozialstaates als normatives Problem. In: *Herder-Dorneich, Klages, Schlotter* (Hrsg.): Überwindung der Sozialstaatskrise. Baden-Baden 1984, S. 69 ff. Dabei bleibt diese Abgrenzung natürlich auch von der Bestimmung der „wirtschaftlichen" Interessen/Schwächen/etc. abhängig. Durch eine über den allgemeinen Sprachgebrauch hinausgehende Ausweitung des Verständnisses vom „Wirtschaftlichen" (z. B. durch Berücksichtigung auch der Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns und der Abhängigkeit nicht primär wirtschaftlichen Handelns von der Verfügung über knappe Ressourcen) könnten die Inhalte der beiden Begriffe deckungsgleich gestaltet werden.

[9] *Schlotter*, Hans Günther: Die Grenzen des Sozialstaates als normatives Problem, S. 70.

[10] *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. S. 144.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

welche Ordnungsprinzipien herangezogen und wie diese operationalisiert werden. Wenn die „Leitformel der liberalen Wirtschaftsordnung“[11] darin zu sehen ist, „daß die Wirtschaft als freies Spiel der Kräfte jedem Einzelnen durch den Marktmechanismus jene Stellung im Wirtschaftsvorgang und jenen Anteil am Wirtschaftsertrage zuweise, den er im gesellschaftlichen Leistungssystem verdiene“[12], wenn „die Wirtschaft als das Elementare, Naturhafte, als autonome Seinssphäre“[13] gilt, dann ist „Ökonomie ... letzthin das Tribunal, vor dem sich die Sozialpolitik zu rechtfertigen hat“[14].

Mit dem globalen Bezug auf die „Ökonomie“ ist außer der Ordnungskonformität auch noch ein zweiter Aspekt der Beurteilung der Sozialpolitik aus ökonomischer Sicht impliziert, nämlich die „Rechtfertigung vor der Wirtschaftlichkeit“[15], „vor den Werten der Produktivität und Rentabilität“[16]. Der Maßstab der „Wirtschaftlichkeit“ findet sich dann bei Beurteilungen der Sozialpolitik in einzelwirtschaftlicher und in volkswirtschaftlicher Betrachtung in unterschiedlichen (konkreteren) Versionen auf der Ebene von Zielen und Instrumentalzielen (oder Mitteln) der Verwirklichung der „Wirtschaftlichkeit“, die hier nur schlagwortartig (und ohne Einzelbelege) wiedergegeben werden können. In der von Unternehmen oder Unternehmensverbänden vorgetragenen Kritik der Sozialpolitik werden vor allem die privatwirtschaftlichen Kosten der sozialen Sicherung und die Einschränkungen der unternehmerischen Dispositionsfreiheit und Flexibilität hervorgehoben. Zwischen einzelwirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Betrachtung stehen die Behauptungen, Sozialpolitik beeinträchtige die „Wettbewerbsfähigkeit“, indem sich ihre Belastungen für die einzelnen Branchen und Unternehmen selektiv niederschlagen, z. B. die arbeitsintensiven Unternehmen besonders belasten sowie indem unterschiedliche Sozialordnungen und unterschiedliche Niveaus im Sozialaufwand die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft beeinträchtigen.

Bei der in der Gegenwart relativ ausgeprägten Beurteilung der Sozialpolitik unter volkswirtschaftlichen Aspekten stehen folgende Thesen im Vordergrund:

— mit der gegebenen Höhe des Sozialaufwands, der „Soziallast“ bzw. den Soziallastquoten, seien Grenzen des „Sozialstaats“ erreicht bzw. überschritten,

---

[11] Ebenda S. 144.
[12] Ebenda S. 144 f.
[13] Ebenda S. 147.
[14] Ebenda S. 147.
[15] Ebenda S. 149.
[16] Ebenda S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Sozialpolitik verursache eine Einbuße an dem ceteris paribus möglichen Volkswohlstand, weil sie die allokative Effizienz durch Eingriffe in die natürlichen Knappheitsverhältnisse (Mengenregulierung), in die Knappheitspreisbildung (Preisregulierung durch Mindestpreise bzw. -löhne sowie Höchstpreise) sowie durch eine ineffiziente Verwendung knapper Ressourcen innerhalb der sozialpolitischen Institutionen beeinträchtige,

— Sozialpolitik erweise sich als Hemmnis für ein mögliches Wachstum des Volkswohlstandes, weil sie mit ihrer umfassenden Ausrichtung auf Sicherheit und Gerechtigkeit (Gleichbehandlung) die Leistungs- und Risikobereitschaft in der Bevölkerung mindere, die Anpassungsflexibilität des marktwirtschaftlichen Systems, insbesondere gegenüber Strukturwandlungsprozessen, beeinträchtige und bei der Verwendung des Sozialprodukts über den Sozialaufwand und die konkrete Finanzierung der Sozialen Sicherung den Konsum zu Lasten der Investitionen fördere und die volkswirtschaftliche Kapitalbildung reduziere.

Schließlich findet sich in der Diskussion auf volkswirtschaftlicher Ebene eine Argumentation, die die bisher dargestellten negativen Auswirkungen der Sozialpolitik auf die Gesamtwirtschaft in bezug auf ihre Rückwirkungen auf die Sozialpolitik zusammenfaßt. Sozialpolitik habe in vieler Hinsicht die Grenzen der Konformität zu ihren eigenen Zielen überschritten und werde „kontraproduktiv“[17], indem sie auf einzelwirtschaftlicher Ebene durch Schutznormen für besonders benachteiligte Personengruppen deren Diskriminierung in ökonomischen Prozessen geradezu herausfordere und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Ertragsfähigkeit der Wirtschaft und damit den Spielraum für Sozialleistungen einschränke.

In der folgenden Behandlung der Diskussion der gegenwärtigen Ausgestaltung der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland soll im Interesse der Übersichtlichkeit die Komplexität der Beurteilungen der Wirtschaftlichkeit der Sozialpolitik auf vier Kriterien(-Bündel) reduziert dargestellt werden:

a) die Systemkonformität/-inkonformität der Sozialpolitik,

b) die Zielkonformität/-inkonformität der Sozialpolitik in bezug auf die Ziele der Wirtschaftspolitik,

c) die Zielkonformität/-inkonformität der Sozialpolitik in bezug auf ihre eigenen Ziele,

---

[17] *Küng*, Emil: Kontraproduktive Sozialpolitik. In: Wirtschaftspolitische Mitteilungen. 39. Jg. (1983). S. 1 ff. *Stützel*, Wolfgang: Systemkonforme Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Wirtschaftsdienst 1980, S. 450 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) die Berücksichtigung des Interdependenzproblems zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Diese Kriterien zur Ordnung der Argumente bedürfen gerade angesichts der Tatsache einer weiteren Konkretisierung, daß die gegenwärtige Diskussion als eine kaum mehr systematisch auswertbare und für die weitere Entwicklung von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik fruchtbar zu nutzende Gemengelage von Aussagen auf unterschiedlichen betriebs- bzw. volkswirtschaftlichen, methodischen und normativen Grundlagen erscheint.

Ad a) Unter dem Kriterium der Systemkonformität/-inkonformität sollen die Aussagen über Wirkungen der Sozialpolitik, insbesondere der „Sozial-Ordnungspolitik“[18], erfaßt und im Verhältnis zu einer extremtypischen Skala von der System-Notwendigkeit über die System-Verbesserung, System-Adäquanz, System-Inadäquanz bis zur System-Aufhebung[19] charakterisiert werden. In bezug auf das Ordnungssystem soll nicht auf eine „reine Marktwirtschaft“ oder ausschließlich auf die marktwirtschaftlichen Elemente der „Sozialen Marktwirtschaft“[20] oder auf eine nur an sich soziale freie Marktwirtschaft abgestellt werden, sondern von einer durch ein (hypothetisch unterstelltes) Bündel gesellschaftlicher Oberziele („Ordnungsziele“)[21] an sich schon auch sozialgebundenen Marktwirtschaft ausgegangen werden[22].

Ad b) In bezug auf Zielkonformität/-inkonformität der Sozialpolitik gegenüber den Zielen der Wirtschaftspolitik kann an die wohlfahrtsökonomische Denktradition in der Nationalökonomie insofern ange-

---

[18] Vgl. *Schlotter*, Hans Günther: Die Grenzen des Sozialstaates als normatives Problem, S. 69 ff., der dort allerdings den Terminus „soziale Ordnungspolitik“ verwendet.

[19] Vgl. nur *Gutmann*, Gernot: Zum Problem der Ordnungskonformität wirtschaftlichen Handelns. In: Das Wirtschaftsstudium. 9. Jg. (1980), S. 137 ff. und S. 190 ff. *Schönwitz*, Dietrich u. *Weber*, Hans Jürgen: Wirtschaftsordnung — Eine Einführung in Theorie und Politik. München, Wien 1983, S. 121 ff.

[20] Vgl. nur *Lampert*, Heinz: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 7. überarb. Aufl. München 1981.

[21] Die gesellschaftspolitischen Oberziele (z. B. Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden) können wegen ihrer Relevanz für die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung durch diese Kennzeichnung von den Zielen der Wirtschaftsprozeßpolitik abgegrenzt werden.

[22] Im Rahmen der gegenwärtigen Diskussion über die Sozialpolitik zeigt sich auch, daß die Inhalte der Ordnungs-Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“ umstrittener sind, als dies bislang scheinen mochte. So meinte H. Giersch in Erhard und in Müller-Armack typische Vertreter der beiden hier unterschiedenen Konzeptionen sehen zu können. *Giersch*, Herbert: Die gefesselte Marktwirtschaft. In: FAZ v. 19. 2. 1983. Vgl. auch *Lösch*, Dieter: Das Dilemma mit dem Staat. In: Hamburger Jahrbuch, Bd. 27 (1982), S. 55 ff. — *Issing*, O. (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Berlin 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

knüpft werden, daß als Maßstab zwar der gegenüber dem umfassenderen Begriff der Wohlfahrt wirtschaftlich eingeengte „Wohlstand" herangezogen wird. Es wird aber davon ausgegangen, daß der Wohlstand einer Volkswirtschaft umfassender ist, als es der Erfassung durch das Bruttosozialprodukt bzw. das Nettosozialprodukt in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entspricht, und eher durch eine Gesamtheit der für die praktische Wirtschaftspolitik relevanten (z. B. gesetzlich festgelegten) Ziele der Wirtschaftspolitik repräsentiert wird[23].

Ad c) Bei der Beurteilung der Zielkonformität/-inkonformität der Sozialpolitik in bezug auf ihre eigenen „Ressort"-Ziele soll von einem vom Verfasser an anderer Stelle konkretisierten Bündel aus den Zielen der Leistungsgerechtigkeit, der Startchancengerechtigkeit und der Mindestbedarfsgerechtigkeit ausgegangen werden[24], die für die einzelnen Bereiche der Sozialpolitik jeweils bei der Analyse im nächsten Abschnitt konkretisiert werden.

Ad d) Die Beurteilung der Sozialpolitik in bezug auf die Lösung des Interdependenzproblems zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik faßt Aspekte der Systemkonformität und der jeweiligen Zielkonformität zusammen. Diese Beurteilung wird Grundlage der Überlegungen über die Möglichkeiten sein, durch eine Integration von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu einer Erhöhung des Volkswohlstandes beizutragen.

3. Versuch einer Bestandsaufnahme zur Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der gegenwärtigen Ausgestaltung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland — Eine Grobskizze

Der Versuch einer Bestandsaufnahme zum wirtschaftlichen Wert/Unwert der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland kann in diesem Rahmen nicht in Form einer eigenen systematischen Beurteilung (Evaluation), sondern nur in Form einer relativ groben Skizze der wissenschaftlichen Diskussion erfolgen. Diese Skizze geht von einer

[23] Vgl. *Weber*, Wilhelm u. *Streißler*, Erich: Wohlstandsökonomie. In: Bekkerath, Erwin von u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 8. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 346 ff. — *Horn*, Mechthild: Grundlagen zu einer Theorie der Zeitbudgetpolitik. Diss. 1984, S. 164 f. Bei einem Bezug auf den umfassenderen Begriff der „Wohlfahrt" würde sich eine differenzierte Betrachtung der Zielkonformität in bezug auf wirtschafts- und sozialpolitische Ziele erübrigen. Zudem würde man die Beurteilung der Sozialpolitik aus ökonomischer Sicht dann mit einer anderen normativen Grundlage konfrontieren. Zur Position des Verfassers bei der Analyse der Beurteilungen der Sozialpolitik aus „ökonomischer Sicht" vgl. auch *Weisser*, Gerhard: Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft. In: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung. Berlin 1954, S. 9 ff.

[24] Vgl. nur *Kleinhenz*, Gerhard: Zur Politischen Ökonomie des Konsums. Berlin 1978, S. 152 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auswahl der verbreiteten Argumente über den „Unwert" der Sozialpolitik aus und stellt diesen — abgesehen von kritischen Überlegungen zu ihrer Konsistenz und Relevanz — die (wenn auch spärlicher) in der Literatur auffindbaren Vermutungen und Forschungsergebnisse über den positiven wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik gegenüber.

3.1 Systeminkonformität/Systemkonformität der Sozial-Ordnungspolitik in bezug auf die Ordnungskonzeption der Sozialen Marktwirtschaft

In der Regel sind die Urteile über die Ordnungskonformität der Sozialpolitik eine Verknüpfung von Vermutungen einer strukturellen Unverträglichkeit von marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismen (pretiale Lenkung, Wettbewerb, ökonomische Anreize und Sanktionen) und den Institutionen[25], die im Zuge der Ausgestaltung des Sozialstaates für die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten geschaffen wurden sowie von Performance-Aussagen über die Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit (also über mangelnde Zielkonformität). Die ausschließliche Behauptung struktureller Systemkonformität der sozialen Institutionen wird um so seltener, je weniger von einem Monismus in bezug auf Ordnungsmechanismen ausgegangen und je mehr die Erfahrung von der tatsächlichen Anpassungsfähigkeit marktwirtschaftlich-kapitalistischer Systeme[26] berücksichtigt wird. Zudem wird, „wenn man sich auf die Konzeption der *Sozialen* Marktwirtschaft beruft, ... mit dem Argument der Wettbewerbskonformität Sozialpolitik als prägendes Merkmal der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik zur Verwirklichung von sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit nicht zur Disposition gestellt"[27].

Die wohl umfassendste kritische ordnungspolitische These: „Sozialpolitik sei der Weg der Sozialisierung von unten her, der Aufhebung der privatwirtschaftlichen Ordnung der Wirtschaft, ihrer allmählichen Überführung in den Sozialismus"[28] wird heute eher angesichts des Ausmaßes und der Dichte sozialer Regelungen, der Expansion der Einkommensumverteilung über soziale Institutionen und der vermuteten Grenzen der Einschränkung marktwirtschaftlicher Anreiz- und Sanktionsmechanismen vorgetragen, als aus der grundsätzlichen Annahme einer

[25] Unter „Institutionen" seien hier sowohl Einrichtungen (Institutionen i. e. S.) als auch feststehende Regelungen und Verhaltensweisen verstanden.

[26] Vgl. *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 149.

[27] *Schönwitz*, D. u. *Weber*, H. J.: Wirtschaftsordnung, S. 143.

[28] *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. S. 154 unter Bezug auf *Heimann*, Eduard: Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik. Tübingen 1929. Diese Aussage, die für Heimann eine tatsächliche Entwicklungstendenz charakterisierte, dürfte durchaus für manche sozialpolitischen Bestrebungen in den 30er Jahren und in der Gegenwart die Funktion eines Leitbildes haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnungsinkonformität. Es sind vor allem die Häufung und das Zusammenwirken einzelner, jeweils nicht grundsätzlich als ordnungsinkonform einzustufender Regelungen und Interventionen, die dann die Vermutung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit, insbesondere der Anpassungsflexibilität, des marktwirtschaftlichen Systems begründen[29].

Als Behauptungen einer eigentlichen Systeminkonformität der Sozial-Ordnungspolitik verbleiben dann im wesentlichen die Hypothesen, die dem *sozialpolitischen Willensbildungsprozeß* und dem System der *kollektiven Arbeitsbeziehungen* eine zwingende Wirkungsweise in bezug auf die Expansion sozialer Regelungen und Interventionen zuschreiben.

— Für den parlamentarisch-demokratischen Willensbildungsprozeß kann auf der Grundlage der Aussagen der „neuen politischen Ökonomie"[30] ein systematisches Zusammenwirken von Parteien und Interessenverbänden vermutet werden, durch das Verteilungsentscheidungen in zunehmendem Maße vom Markt in politische Verfahren verlagert, eine „institutionelle Verkrustung" und „Verteilungsprivilegien" geschaffen und schließlich eine zunehmende Überforderung der demokratisch-politischen Entscheidungsprozesse („Entwicklungsfalle") mangels allgemein akzeptabler Verteilungskriterien herbeigeführt werden könnten[31].

— Der kollektiven Arbeitsmarktorganisation und der Institution der Festlegung von jeweiligen Mindestarbeitsbedingungen durch Gewerkschaften und Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberverbände (Tarifautonomie)[32] wird eine Flexibilität nur nach oben, ein „Sperrklinkeneffekt" zugeschrieben[33], so daß die erforderlichen Anpassungsprozesse, zumindest auf dem Arbeitsmarkt, nicht mehr marktwirtschaftlich bewältigt werden könnten.

Die Plausibilität der Aussagen der ökonomischen Theorie der Politik für die Produktion politischer Programme und Entscheidungen in den parlamentarischen Demokratien der Gegenwart dient offenbar auch

[29] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft — 10. Bd.: Gutachten vom Dezember 1978 bis Februar 1980, „Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft", S. 895 ff., bes. S. 947.

[30] Vgl. nur *Frey,* Bruno: Moderne Politische Ökonomie. München 1977.

[31] Vgl. *Streit,* Manfred: Zur politischen Ökonomie von Reformen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. In: *Siebert,* H. (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. S. 165 ff., S. 165 f. — Vgl. auch *Molitor,* Bruno: Wohlfahrtsstaat — Die realisierte Utopie. In: Hamburger Jahrbuch, Bd. 27 (1982), S. 29 ff.

[32] Zur weiteren Darstellung vgl. nur *Kleinhenz,* Gerhard: Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen. In: *Lampert,* H. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik. Stuttgart, New York 1978, S. 8 ff.

[33] Vgl. nur *Giersch,* Herbert: Die gefesselte Marktwirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dazu, solche Schlußfolgerungen aus den Modellen gegen die Erfahrung zu immunisieren (z. B. die politischen Trendwenden der jüngeren Vergangenheit in Großbritannien, USA oder der Bundesrepublik Deutschland oder die empirisch belegte Bedeutung auch einer kleinen Gruppe von mobilen Wechselwählern bei auf die „politische Mitte" ausgerichteten konkurrierenden „Volksparteien"). Eine zwangsläufige Entwicklung zur Expansion der sozialen Institutionen durch die politischen Entscheidungsprozesse kann aus dem Ansatz der ökonomischen Theorie der Politik jedoch nicht begründet werden.

Das System der Tarifautonomie enthält zwar einen Sperrklinkeneffekt für die Entwicklung der in den Einzelarbeitsverträgen vereinbarten Arbeitsbedingungen gegenüber den tariflich vereinbarten (und faktisch gültigen oder für allgemeinverbindlich erklärten) Inhaltsnormen für die Einzelarbeitsverträge, eine ausschließliche Flexibilität nach oben kann für dieses System — zumindest bei Betrachtung der relevanten Reallohnentwicklung — jedoch nicht behauptet werden. Da es im Rahmen dieser Beurteilung der Systemkonformität nicht darauf ankommt, zu entscheiden, ob die bei dieser Arbeitsmarktordnung verbleibende marktwirtschaftliche Anpassungsflexibilität (für bestimmte Lagen) ausreichend ist, kann der Verweis auf die unterschiedlichen Entwicklungen von Effektiv- und Tariflöhnen (wage-drift), auf die Anpassungsmöglichkeiten durch unterschiedliche Wachstumsraten in einer evolutorischen Wirtschaft sowie auf die Möglichkeiten der Flexibilität durch unterschiedlich zusammengesetzte Bündel von (kollektiv-vereinbarten) Arbeitsbedingungen (z. B. flexiblen Lohn-, Investivlohn- bzw. Ertragsbeteiligungs- und Arbeitszeitregelungen) grundsätzlich einen doch erheblichen Spielraum für Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt vermuten lassen. Die durch die Organisation der Tarifvertragsparteien und durch die praktizierten Strategien einer auf gesamtwirtschaftlich gleichartige Bedingungen ausgerichteten Tarifführerschaft weitgehend einheitlichen Tarifbedingungen sind keine notwendige Konsequenz dieses Systems.

In bezug auf die Systemkonformität einzelner Elemente der Sozialordnung ist nun noch unmittelbar die Beurteilung der Arbeitsmarktorganisation und des Systems der Sozialen Sicherung zu betrachten. Dabei ist die entscheidende Frage, ob diese selbstverständlich markt- und wettbewerbsinkonformen Instrumente als systemkonform in bezug auf die Gesamtheit der gesellschaftspolitischen Oberziele angesehen werden können.

Auf dem *Arbeitsmarkt* wird von der Wettbewerbsordnung abweichend die Bildung von Gewerkschaften zugelassen, die als Kollektivorganisationen die Tarifverhandlungen führen und im Arbeitskampf mit dem Streik das Arbeitsangebot wie bei einem Monopol verweigern können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine besondere Arbeitsmarktordnung einschließlich des normativen Arbeitnehmerschutzes und der zur Beseitigung von Arbeitsmarktunvollkommenheiten eingerichteten Arbeitsbehörden wird aus den Besonderheiten des Arbeitsmarktes, der existenziellen Bedeutung des Arbeitsangebots für den Arbeitnehmer und der „Anomalie“[34] des Arbeitsangebots, begründet[35]. Mit dieser Ordnung wird zwar der Anwendungsbereich für den freien Einzelarbeitsvertrag durch allgemein gültige Normen eingeschränkt, aber durch den Ausgleich eines extrem ungleichen ökonomischen Machtverhältnisses auch erst die Voraussetzung geschaffen, unter Berücksichtigung aller gesellschaftspolitischen Oberziele die Gestaltung der individuellen Arbeitsverhältnisse auf deren Grundlage letztlich individuellen Entscheidungen zu überlassen. Die durch Kollektivvereinbarungen gegebene Standardisierung von Arbeitsverhältnissen ermöglicht zudem die Ausweitung der Anwendung des Allokationsmechanismus „Markt“ gegenüber der Steuerung durch die „Hierarchie“ innerhalb von Betrieben[36]. Im Vergleich zu einer staatlich-bürokratischen Ordnung der Arbeit zeigt sich die Systemkonformität der gegebenen Arbeitsmarktordnung durch die größere Dezentralität und die Tendenz zu sozialem Frieden bei freiwilligen Vereinbarungen durch die Kollektivorganisationen der Betroffenen.

Das *System der Sozialen Sicherung,* das hier im weiteren Sinne unter Einschluß der Sozialhilfe verstanden werden soll, kann als marktinkonform insofern angesehen werden, als es

— das Ziel intertemporaler Einkommenssicherung mit Hilfe von Versicherungszwang und Beitragspflicht zu verwirklichen sucht,

— Beitrags- und Leistungsbemessung innerhalb der Versichertengemeinschaft unter Abweichung vom Äquivalenzprinzip nach dem Solidarprinzip zu interpersoneller Umverteilung nutzt sowie

— das Ziel der Mindestbedarfssicherung unabhängig von eigenen Beiträgen und unabhängig von der Frage der Verursachung einer Notlage verfolgt.

---

[34] Die aus der Zeit der Frühindustrialisierung hinreichend bekannte Situation, daß bei sehr niedrigen Löhnen zur Aufrechterhaltung des Existenzminimums vermehrt Arbeit angeboten wird (damals insbes. Frauen- und Kinderarbeit) könnte in bezug auf die Aufrechterhaltung eines erreichten Lebensstandards ohne die Wirkung der Tarifnormen auch in der Gegenwart bei jedem Überangebot an Arbeitskräften auftreten.

[35] Vgl. *Eucken,* Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 5. Aufl. Tübingen, Zürich 1975, der im Arbeitnehmerschutz und besonderer Ordnung des Arbeitsmarktes ein „regulierendes Prinzip“ der Marktwirtschaft sieht.

[36] Vgl. *Addison,* John T. und *Gerlach,* Knut: Gewerkschaften und Produktivität; Fehlallokation von Ressourcen oder Produktivitätssteigerung? In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 139 (1983), S. 215 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein insofern marktinkonformes Sicherungssystem kann jedoch grundsätzlich als systemkonform in der Sozialen Marktwirtschaft angesehen werden, weil im allgemeinen eine Unterschätzung der zukünftigen Bedürfnisse vermutet und eine Unfähigkeit der Konsumenten, ihren Bedarf in bestimmten Notlagen (Krankheit, Unfall) zu beurteilen, angenommen wird. In Verbindung mit der vom Sozialstaat übernommenen Verpflichtung zur Sicherung eines Mindestbedarfes für die Führung eines „menschenwürdigen" Lebens, würde den Sicherungsbedürfnissen ohne Zwangsversicherung und ohne Solidarausgleich nicht in einer Weise Rechnung getragen werden können, die wiederum dem Oberziel der Gerechtigkeit (im Sinne der Leistungsgerechtigkeit) entsprechen würde[37].

Möglichkeiten der Systeminkonformität ergeben sich bei diesem Sozialen Sicherungssystem vor allem unter den folgenden Gesichtspunkten[38]:

— In Verbindung mit dem seit der Rentenreform 1957 in der Sozialen Sicherung verfolgten Ziel der „Lebensstandardsicherung" entbehrt in der Alterssicherung der über eine generelle Grundsicherung hinausgehende Versicherungszwang einer Rechtfertigung. Freiwillige „Höherversicherung" mit alternativen Angeboten und Wahlmöglichkeiten in bezug auf den Sicherungsumfang würde der Gesamtheit der Oberziele eher gerecht werden.

— Die Abgrenzung der Solidargemeinschaften (Kollektive) und die Zuweisung der Kompetenz zur Sozialen Sicherung an solche Kollektive unterschiedlicher Ebene nach dem „Subsidiaritätsprinzip" erweist sich als Gefahr für die Systemkonformität, weil offenbar eine tatsächliche irreversible Tendenz der Kompetenzansammlung bei den zentralstaatlichen Einrichtungen besteht.

— Das Verhältnis zwischen beitragspflichtiger Grundsicherung und Mindestbedarfssicherung in der Sozialhilfe kann eine Systeminkonformität begründen, wenn der Unterschied zwischen beiden Sicherungsniveaus der jeweiligen Bewertung des Arbeitsleides und der Bedeutung des Einkommensmotivs für das Arbeitsangebot nicht Rechnung trägt.

Ob mit diesen Aspekten möglicher Wirtschaftssysteminkonformität des Systems der Sozialen Sicherung eine Gefährdung oder Aufhebung des Wirtschaftssystems „Soziale Marktwirtschaft" gegeben ist, kann nur in

---

[37] Vgl. *Weisser*, Gerhard: Soziale Sicherheit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 396 ff.

[38] Vgl. nur *Schlotter*, Hans-Günther: Die Grenzen des Sozialstaats in ordnungspolitischer Sicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verbindung mit Überlegungen über das Ausmaß einer durch diese Möglichkeiten begründeten wirtschafts- und sozialpolitischen Zielinkonformität beurteilt werden.

3.2 Inkonformität/Konformität der Sozialpolitik mit den Zielen der Wirtschaftspolitik

Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Diskussion über die Konformität der Sozialpolitik mit den wirtschaftspolitischen Zielen stehen — der verbreiteten Diagnose der wirtschaftlichen Lage als Wachstumsschwäche infolge einer Häufung von Anpassungsproblemen bei eingeschränkter Anpassungsflexibilität entsprechend — Aussagen über das Verhältnis von Sozialpolitik und Wirtschaftswachstum. Neben die Argumente der Kostenbelastung, der Beeinträchtigung der Rentabilität und Produktivität der Wirtschaft sowie der Schmälerung der Kapitalbildung, die bei der Diskussion Anfang der 30er Jahre im Vordergrund standen, treten nun vor allem die Argumente des Verlustes bzw. der Einbuße an Flexibilität, Leistungs- und Risikobereitschaft verstärkt auf, die jedoch ebenso unmittelbar auf das Ziel des Wirtschaftswachstums und die Überwindung der gegenwärtigen Wachstumsschwäche bezogen sind. Soweit der Sozialpolitik negative Auswirkungen auf das Ziel der Stabilität des Preisniveaus zugeschrieben werden, können sie, abgesehen von dem Aspekt der Vernachlässigung von Interdependenzen über die Argumentationskette Anspruchsinflation, Stagflation, auch der wachstumspolitischen Argumentation zugeordnet werden. Das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes wird (soweit es nicht sozialpolitischen Inhalt hat) weitgehend als komplementär bzw. sogar identisch zu Wachstum eingestuft und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht bzw. ein dazu ausreichender Leistungsbilanzüberschuß als Instrumentalziel für das Wirtschaftswachstum dargestellt. Die Frage nach der Zielkonformität der Sozialpolitik mit wirtschaftspolitischen Zielen kann daher cum grano salis auf die Analyse der Bedeutung der Sozialpolitik für das Wirtschaftswachstum bzw. die wachstumsbestimmenden Faktoren konzentriert werden.

Eine systematische Widerlegung der pauschalen Thesen oder einzelner Argumente über die Sozialpolitik als Wachstumshemmnis ist hier nicht möglich, da die behaupteten Tatbestände und Zusammenhänge vielfach kaum operationalisiert und überprüfbar sind sowie aus extrem komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen einseitig und bislang weder für die Bundesrepublik empirisch überprüft noch durch internationale Vergleiche gestützt sozialpolitische Regelungen als entscheidende Ursachen darstellen.

— Die der Sozialpolitik pauschal angelastete Minderung der Leistungs- und Risikobereitschaft kann als direkte Folge eines gestiegenen all-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemeinen Wohlstandes auftreten[39], ebenso wie der Ausbau der Sozialen Sicherung in parlamentarischen Demokratien (von struktureller Expansion abgesehen) selbst mehr Ergebnis der Wohlstandssteigerung als einer unabhängigen sozialpolitischen Zielsetzung gewesen sein könnte[40].

— Eine anhaltende Tendenz zur Minderung der Ersparnis kann in der Bundesrepublik nicht festgestellt werden, und kurzfristige Rückgänge (wie gegenwärtig) können kaum einem sozialpolitisch begründeten Mangel an Anreizen zur Selbstvorsorge zugeschrieben werden, da sie zeitlich nicht mit dem Ausbau der Sozialen Sicherung zusammenfallen. Vielmehr spricht der zeitliche Zusammenhang (abgesehen von der Bedeutung der übermäßig hohen staatlichen Neuverschuldung und der zyklischen Komponente) eher für eine Reaktion der privaten Haushalte auf Kürzungen der Sozialleistungen und einen Rückgang (bzw. Minderung der Zuwächse) der realen Arbeitnehmereinkommen.

— Anpassungsflexibilität ist in einer marktwirtschaftlichen, freiheitlich-demokratischen Gesellschaft nicht nur vom wirtschaftlichen Wettbewerb, sondern auch vom Umfang natürlicher oder gesellschaftlich begründeter Mobilität abhängig. Ein Rückgang regionaler Mobilität gegenüber den 50er und 60er Jahren mit den Wanderungsbewegungen der Heimatvertriebenen und später der ausländischen Arbeitnehmer kann (unter zusätzlicher Berücksichtigung von „Zuzugsstopp" und dem Einfluß hoher Arbeitslosigkeit) kaum als Rückgang von Mobilitätsbereitschaft aufgrund sozialpolitischer Regelungen und Leistungen vermutet werden. Die gegenwärtig ungünstigeren Zugangschancen von Berufsanfängern sind wohl kaum in erster Linie den sozialpolitischen Regelungen zur Erschwerung der Auflösung von Arbeitsverhältnissen (insbes. älterer Arbeitnehmer) und der Verteuerung und Reglementierung von Ausbildungsstellen zuzuschreiben, sondern dem ungünstigeren Verhältnis der Ausscheidenden zu den Jahrgängen der Berufsanfänger und der enormen Zunahme des Bedarfs an Ausbildungsstellen. Je größer umgekehrt die Zahl der Ausscheidenden im Verhältnis zu den Berufsanfängern wäre, um so mehr würde sich allein durch die Bevölkerungsstruktur eine Verjüngung des Humankapitals und gleichzeitig eine Bewälti-

[39] Vgl. *Olson*, Mancur: The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigities. New Haven, London 1982.

[40] Damit weitet sich die Kritik an der Sozialpolitik aber aus zur Behauptung grundsätzlicher Mängel parlamentarischer Demokratien aus ökonomischer Sicht. Vgl. *Usher*, Don: Die ökonomischen Grundlagen der Demokratie (The Economic Prerequisite to Democracy. Oxford 1981) Frankfurt/M. 1983 — *Anderson*, Terry L., *Hill*, Peter J.: The Birth of a Transfer Society. Standford 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung von Anpassungsprozessen verwirklichen lassen (vintage approach).

Gegenüber der verbreiteten Vermutung, daß die Sozialpolitik ein entscheidendes Wachstumshemmnis sei, wird auf ihre positiven Wirkungen für das Wachstum der Wirtschaft kaum hingewiesen[41]. Diese Einseitigkeit der Diskussion mag insoweit verständlich sein, als die Kosten und der Aufwand der Sozialpolitik leichter erfaßbar und zurechenbar sind, als ihr einzel- und gesamtwirtschaftlicher Nutzen; gerade in der gegenwärtigen Diskussion muß man jedoch den Eindruck gewinnen, daß der Sozialpolitik weit weniger zuverlässig zurechenbare Funktionen als Wachstumshemmnisse angelastet werden, als ihre „greifbaren" positiven Auswirkungen Beachtung finden.

Betrachtet man zunächst die Sozialpolitik insgesamt, dann ist vor allem ihr wohl unbestreitbarer Beitrag zu einer Stabilisierung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung[42], zur Akzeptanz des Systems sowie zur Erfüllung der gesellschaftspolitischen Oberziele der Sicherheit und des sozialen Friedens als eine der wichtigsten Voraussetzungen auch für ein stetiges Wirtschaftswachstum zu berücksichtigen[43]. Diese Bedeutung mag zwar in Volkswirtschaften auf einem niedrigen Niveau der Arbeits- und Lebensbedingungen, ebenso wie der Einfluß einer sozialpolitisch bedingten Anhebung der allgemeinen Arbeits- und Lebensbedingungen auf die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft, deutlicher erkennbar sein; Übereinstimmung würde sich jedoch wohl sicher für die Vermutung gewinnen lassen, daß „ein Hinunterdrücken der Arbeits- und Lebensbedingungen unter ein gewisses Maß auch die Leistungen senken muß"[44] sowie daß eine systematische Politik des Abbaus von Sozialpolitik die bislang ja wohl unbestritten hohe Leistungsbereitschaft der großen Mehrheit der Bürger der Bundesrepublik und ihre Zustimmung zu diesem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem erheblich beeinträchtigen könnte. Schließlich kann davon ausgegangen werden, daß die durch die Sozialpolitik wesentlich veränderte Stellung des Arbeitnehmers in der Gesellschaft sowohl eine zentrale Voraussetzung des wirtschaftlichen Aufschwungs in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg war als auch die Grundlage der gegenwärtigen Rolle der Bundesrepublik als anerkannte und führende Industrienation (und ihrer gesamten gesellschaftlichen

---

[41] Eine der wenigen Ausnahmen ist *Struwe*, Jochen: Sozialpolitik als Quelle des Wachstums. Arbeitspapier Nr. 34 des Inst. für Volkswirtschaftslehre der TH Darmstadt 1984.

[42] *Nostitz*, Hans von: Vorwort. In: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sammelschrift, S. VII.

[43] Vgl. ebenda S. VI f.

[44] Ebenda S. VI.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und politischen Kultur) ist und auch Grundlage der Bewältigung der sich abzeichnenden Zukunftsprobleme bleiben wird.

Von den einzelnen Bereichen der Sozialpolitik kann zunächst die mit dem Jugendarbeitsschutz und dem Schutz vor Unfall- und Gesundheitsgefahren für alle Arbeitnehmer eingeleitete Politik eines pfleglichen (gesamtwirtschaftlich rationalen) Umgangs mit der menschlichen Arbeitskraft[45] als „wachstumsfördernde Wirtschaftsgrundlagenpolitik par excellence"[46] angesehen werden. Die Minderung der Säuglings- und Kindersterblichkeit, die Verhinderung von Raubbau an der Arbeitskraft (wozu der „Druck der Konkurrenz und der Grenzmoral" privatwirtschaftliches Interesse geradezu drängt)[47] und die Erhaltung der Leistungsfähigkeit über eine möglichst lange Lebensspanne sowie die allgemeine Erhöhung der Lebenserwartung, die sowohl durch die sozialpolitischen Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes und der Unfallverhütung und -sicherung als auch durch die Entwicklung und Ausbreitung der Sachleistungen zur Gesundheitssicherung entscheidend gefördert wurden, stellen die notwendige Voraussetzung für einen erheblichen, wenn auch fast nie quantifizierten Teil der Erhöhung des Volkswohlstandes dar[48], der in der Regel nur der Liberalisierung der Wirtschaft und der Industrialisierung zugeschrieben wird[49].

Als zweiter für die Entwicklung des Wohlstandes vor allem über die Arbeitsproduktivität bedeutsamer Bereich kann (etwas von üblichen Gliederungen und vorrangig betrachteten Gegenständen der Sozialpolitik abweichend) der Komplex der Ausgestaltung der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen behandelt werden, der in der Diskussion vor allem für ein die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigendes hohes Niveau der Lohn- und Lohnnebenkosten

---

[45] Vgl. *Potthoff*, Heinz: Der Mensch als Wirtschaftswert. In: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sammelschrift, S. 1 ff. Vgl. auch *Goldscheid*, Rudolf: Menschenökonomie. Ebenda S. 19 ff.

[46] *Lampert*, Heinz: Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg, New York 1980, S. 274.

[47] *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 146.

[48] Vgl. *Potthoff*, Heinz: Der Mensch als Wirtschaftswert, der dort z. B. schon eine Human-Kapital-Bestimmung, aber auch Berechnungen vornimmt, was die „Säuglings- und Kindersterblichkeit" dem Deutschen Reich „kostet". Diese Überlegungen verdeutlichen einen m. E. sehr wahrscheinlichen Grund für die öffentliche Vernachlässigung des positiven wirtschaftlichen Wertes der Sozialpolitik: Der vermeintlich von den Kosten Belastete wird kaum von den Vorteilen sprechen, jedem neutralen Beobachter, dem Humanität nicht ganz abhanden gekommen sein sollte, widerstrebt es jedoch angesichts so elementarer menschlicher Belange, gerade deren wirtschaftlichen Wert/Unwert hervorzuheben.

[49] Nach Ansicht des Verfassers müßte dieser Wachstumsfaktor, der meist nur als Bevölkerungswachstum angesprochen wird, mindestens als gleichwertig eingestuft werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sowie für Einschränkungen der Anpassungsflexibilität als verantwortlich angesehen wird.

— Für den Bereich der kollektiven Arbeitsmarktorganisation und die Auswirkungen der Tarifautonomie der Sozialpartner kann einmal auf den für die wirtschaftliche Entwicklung förderlichen Einfluß auf den sozialen Frieden eingegangen werden, der sich (zumindest negativ) durch den Umfang des Produktionsausfalls bzw. (im internationalen Vergleich) durch die Vermeidung eines denkbaren (oder in anderen Ländern eingetretenen) Produktionsausfalls infolge von Arbeitskämpfen[50] quantitativ andeuten läßt.

— Gesamtwirtschaftlich sind die Lohnkosten der Unternehmen als Einkommen der Arbeitnehmer zugleich die entscheidende Basis der Massenkaufkraft. Auch wenn man dem Kaufkraftargument des Lohnes keine ausschließliche und unbedingte Geltung einräumt, wird nicht davon ausgegangen werden können, daß die früheren Wachstumsraten der Wirtschaft c. p. ohne einen entsprechenden Anstieg der Arbeitnehmereinkommen erreicht worden wären sowie, daß auf mittlere und längere Frist in der Bundesrepublik ohne realen Anstieg der Arbeitnehmereinkommen ein hoher Beschäftigungsstand und befriedigende Wachstumsraten würden erzielt werden können. Angesichts der weltwirtschaftlichen, technologischen, ökologischen und bevölkerungsstrukturbedingten Anpassungsprobleme wird die Konsumgüternachfrage im Inland für einen andauernden und kräftigen wirtschaftlichen Aufschwung ebenso wichtig sein wie die Belebung der Auslandsnachfrage. Für die dauerhafte Sicherung einer ausreichend hohen Auslandsnachfrage wird zudem eine deutliche Anhebung der Massenkaufkraft auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern eine wesentliche Voraussetzung sein.

Daß gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmer und kollektive Normierung von Arbeitsverhältnissen nicht nur zu einer Erhöhung des Lohnniveaus und damit der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Lohnkosten, sondern auch zu Produktivitätssteigerungen führen können, die möglicherweise die Kostenerhöhungen sogar überkompensieren, wird in jüngerer Zeit in den USA erörtert und in empirischen Untersuchungen für unterschiedlich betroffene Branchen zu überprüfen versucht[51]. Dabei werden die Produktivitätsgewinne vor allem darauf zurückgeführt, daß die Gewerkschaften in dem wesentlich durch den Mechanis-

---

[50] Vgl. *Zerche,* Jürgen: Sozialpolitische Kosten und ihr Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit. In: *Besters,* H. (Hrsg.): Internationale Wettbewerbsfähigkeit bei unterschiedlichen Sozialordnungen, S. 103 ff.

[51] Vgl. *Addison,* John T. und *Gerlach,* Knut: Gewerkschaften und Produktivität; Fehlallokation von Ressourcen oder Produktivitätssteigerung?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mus „Hierarchie" gesteuerten „Arbeitsmarkt" und bei dem Kollektivgutcharakter vieler Arbeitsplatzeigenschaften als „Instrument der kollektiven Stimmerhebung" über- und innerbetrieblich effizienzsteigernd wirken[52]. Damit kann die begründete Vermutung einer positiven Wirkung auf die Produktivität der Wirtschaft auch auf den Sozialpolitik-Bereich der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung ausgedehnt werden. Möglichkeiten direkter und indirekter Partizipation der Arbeitnehmer an Unternehmensplanungs- und -entscheidungsprozessen erweisen sich ebenso wie betriebliche Sozialpolitik[53] für die Leistungsmotivation der Arbeitnehmer förderlich und daher als ein Beitrag auch zur Lösung von Anpassungsproblemen und zur Bewältigung der Herausforderungen durch neue Technologien[54].

Das *System der Sozialen Sicherung* wird in allen Phasen der gegenwärtigen Diskussion in seinen Auswirkungen auf die wirtschaftspolitischen Ziele[55] vor allem durch die für die Unternehmen entstehende Beitragslast erfaßt, die als gesetzlich bestimmte Lohnnebenkosten mit zu dem Niveau der gesamten Lohnkosten beitragen und binnenwirtschaftlich arbeitsintensive Produktion besonders belasten sowie die „Wettbewerbsfähigkeit"[56] gegenüber Billiglohn-Ländern beeinträchtigen können. Schon früher wurde auch die Vermutung vorgetragen, die Soziale Sicherung gegen Lebensrisiken verdränge die Eigenvorsorge und schmälere damit die volkswirtschaftliche Kapitalbildung, obwohl doch gerade für die hierbei entscheidende Alterssicherung mit dem Kapitaldeckungsverfahren nur eine kollektive Kapitalbildung an die Stelle des privaten Vorsorgesparens getreten wäre[57]. Schließlich wird — ebenfalls seit der Einführung der Sozialen Sicherung — aus der grundsätzlichen Möglich-

---

[52] Ebenda, insbes. S. 224 ff.

[53] Vgl. *Studers,* Herbert: Sozialpolitik in Betrieben. In: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sammelschrift, S. 124 ff. — *Gneveckow,* Jürgen: Zur Sozialpolitik der industriellen Unternehmung. Schriften der Universität Passau. Reihe Wirtschaftswissenschaften. Bd. 3. Passau 1982.

[54] Dieser Aspekt scheint in der betriebswirtschaftlichen Analyse von Personalproblemen auch viel vorurteilsfreier und intensiver behandelt zu werden, als die wachstumspolitische Bedeutung der Arbeitnehmer in der Nationalökonomie.

[55] Vgl. als frühere Beiträge zu diesem bislang durchaus nicht vernachlässigten Zusammenhang *Ehrhardt,* Günter: Die soziale Rentenversicherung als Gegenstand und Mittel der Konjunktur- und Wachstumsstabilisierung. Diss. Mannheim 1964 — *Ellgering,* Ingo: Sozialversicherung und Wirtschaftswachstum. Diss. Köln 1965 — *Schultz,* Siegfried: Makroökonomische Wirkungen der Sozialen Sicherung. Berlin 1969.

[56] Vgl. nur *Zerche,* Jürgen: Sozialpolitische Kosten und ihr Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit.

[57] Vgl. *Nostitz,* Hans von: Vorwort. In: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sammelschrift, S. VII — *John,* Josef: Sozialpolitik und Kapitalbildung. Ebenda S. 191 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit, „arbeitsloses" Sicherungseinkommen zu beziehen[58], auf eine Beeinträchtigung der Leistungsbereitschaft und die Inanspruchnahme des Sicherungssystems geschlossen, wobei gegenwärtig insbesondere die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Arbeitslosenversicherung und die (Höhe der) Sozialhilfe (im Verhältnis zu Arbeitseinkommen) als problematisch angesprochen werden.

Die Möglichkeit, aus dem Sozialen Sicherungssystem Einkommen zu beziehen und das erreichte Niveau der Gesamtbelastung (einschließlich der Besteuerung) formeller erwerbswirtschaftlicher Arbeit, werden in der gegenwärtigen Diskussion für ein weiteres Argument über die negativen Wirkungen der Sozialpolitik auf das Wachstum herangezogen. Insbesondere im Bereich der arbeitsintensiven Handwerksleistungen und in sonstigen Dienstleistungen werden die formellen Angebote für die Nachfrage durch die gesamte Abgabenbelastung zu teuer und eine informelle Leistungserbringung („Schwarzarbeit") für den Erbringer (der möglicherweise Sozialeinkommen empfängt) netto vorteilhafter. Damit wird dem formellen Wirtschaftssektor immer mehr Leistungspotential entzogen, das in der „Schattenwirtschaft" eingesetzt und nicht als Beitrag zum Sozialprodukt erfaßt und damit auch nicht für Abgaben und Beiträge berücksichtigt wird[59].

Die von den Unternehmen zu zahlenden Beitragsanteile sind nicht als realer Anteil der Unternehmen am Beitragsaufkommen für die Soziale Sicherung anzusehen[60], sondern als Lohnanteile, die nur direkt vom Unternehmen an die Sozialversicherungsträger abgeführt werden. „Soziallast" tragen real nur solche Unternehmen, die an sich bereits ausscheiden müßten (submarginale Unternehmen) oder eine Beitragserhöhung aufgrund ihrer Marktbedingungen nicht überwälzen bzw. aufgrund ihrer Kostensituation nicht mehr tragen können (Grenzunternehmen)[61].

Die immer wieder behauptete Einschränkung der Eigenvorsorge und damit der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung infolge der Vorsorge durch die Sozialversicherung, wird bislang überwiegend anhand modelltheoretischer Überlegungen eines rational handelnden Individuums be-

---

[58] Vgl. *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 165 ff.

[59] Vgl. nur *Stützel*, Wolfgang: Systemkonforme Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, S. 453 f.

[60] Vgl. schon vor der Überwälzungsdiskussion in der Nachkriegszeit *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. S. 161 — *Potthoff*, Heinz: Der Mensch als Wirtschaftswert, S. 11 u. 17.

[61] Vgl. *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. S. 152, der die Auffassung, Unternehmen, die die Sozialbeiträge nicht aufbringen können, müßten eigentlich aufgegeben werden, noch als Zeichen einer „neuen" Sozialpolitik sieht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gründet[62], das bei *gegebenen* Sicherheitspräferenzen und Sparmotiven (logisch) die kollektiv gewährleistete Vorsorge als Substitut für frühere Eigenvorsorge sieht. Langfristig angelegte empirische Untersuchungen der Entwicklung der Sparquote und des Einflusses der Sozialen Sicherung auf die Sparquote können diese Argumentation nicht stützen[63]. Realitätsbezogene theoretische Überlegungen müßten vor allem die Wahrscheinlichkeit von Lern- und Diffusionsprozessen und entsprechenden Präferenzänderungen im Zeitablauf berücksichtigen, so daß gerade die Einkommenssicherung über den gesamten Lebenszyklus für die (früher besitzlosen) Arbeitnehmer überhaupt erst Vorsorgemotive zur Entfaltung gebracht, Möglichkeiten zum Sparen eröffnet und den Nutzen des Sparens verdeutlicht haben könnte. Soweit daher überhaupt für die Wachstumsschwäche der Wirtschaft ein Kapitalmangel verantwortlich gemacht werden kann[64], dürfte höchstens der in der Gegenwart erfolgte zunehmende Abbau der Kapitalbestände bei den Sozialversicherungsträgern bis auf eine reine Liquiditätsreserve als problematisch angesehen werden.

Die Einkommenssicherung über den gesamten Lebenszyklus, insbesondere auch im Falle der Arbeitslosigkeit bei Wirtschaftskrisen und Massenarbeitslosigkeit, gewährleistet nicht nur individuell die Aufrechterhaltung eines (annähernd dem Arbeitseinkommen entsprechenden) Lebensstandards und Bedarfsdeckung, sondern sichert auch gesamtwirtschaftlich ein relativ stabiles Niveau der Konsumgüternachfrage ab und trägt damit zu einer Abschwächung der Konjunkturschwankungen sowie einer Verstetigung des Wachstums bei[65].

Der Ausfall von produktiven Leistungsbeiträgen aufgrund der Möglichkeit des Bezugs von arbeitslosem Einkommen aus der Sozialen Sicherung (die auch noch unter dem Mißbrauchsaspekt zu betrachten sein wird) ist zwar (wiederum) im rein ökonomischen Kalkül naheliegend, in der Realität dürfte er jedoch kaum von erheblicher Bedeutung sein[66].

---

[62] Vgl. *Vaubel*, Roland: Die Soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, S. 157 f.

[63] Vgl. nur *Schmähl*, Winfried: Systemänderung in der Altersvorsorge. Opladen 1974, S. 90 ff.

[64] Dieses Argument verträgt sich kaum mit der ebenfalls verbreiteten These in bezug auf den Eigenkapitalmangel der Unternehmen, der ja nur bedingt durch ein vermehrtes Sparen der Haushalte behoben werden könnte (Sparen in Anteilspapieren).

[65] Vgl. nur *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 159 — *Lampert*, Heinz: Probleme der Konjunkturstabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung — ein Beitrag zur Reform der Arbeitslosenversicherung. In: Finanzarchiv, N. F., Bd. 22 (1983), S. 247 ff.

[66] Man muß sich zudem einmal fragen, wie das auf die vermutete Weise ausfallende Arbeitsangebot angesichts einer Zahl von über zwei Millionen Arbeitslosen überhaupt in produktive Leistungsbeiträge fließen könnte, um

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Teilhabe an der gesellschaftlich arbeitsteiligen Arbeit ist in den modernen Gesellschaften mit einer solchen Vielfalt von Interessen verbunden, daß das Einkommensmotiv oder die Möglichkeit des Bezugs von arbeitslosem Einkommen für die meisten Bürger nicht von ausschlaggebender Bedeutung für ihr Arbeitsangebot bzw. die Nachfrage nach einem Arbeitsplatz ist[67]. Für die gegenwärtige Situation ist festzuhalten, daß die oberste Grenze der Fälle dieser Art bei der Arbeitslosenversicherung (unter Einschluß der Arbeitslosenhilfe) durch die Zahl der offenen Stellen gegeben ist, selbst wenn alle sonstigen Friktionen auf dem Gesamtarbeitsmarkt abgebaut werden könnten. In bezug auf die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall veranlaßt der rezessionsbedingt niedrige Krankenstand schon eher die Befürchtung, daß aus Angst um den Arbeitsplatz „Krankheiten verschleppt" werden, die dann zu einer Erhöhung der chronischen Erkrankungen und einer höheren Belastung der Volkswirtschaft führen, als sie durch krankheitsbedingten Leistungsausfall in der Gegenwart entstehen würde.

Der Argumentationszusammenhang „Ausbau der Sozialen Sicherung und Zunahme der Schattenwirtschaft" kann mit den zuvor angestellten Überlegungen vor allem auf die mögliche Bedeutung der Sozialabgabenbelastungen formeller Arbeit für die Ausbreitung der Schattenwirtschaft beschränkt werden. Erste Untersuchungen dieser Entwicklung scheinen jedoch deutlich nahezulegen, daß der Einfluß der Abgabenbelastung (bei der die Besteuerung ja der gewichtigere Teil ist) neben Motiven der Selbstverwirklichung, der Selbständigkeit, einer neuen sozialen Gemeinschaft bei produktiver Tätigkeit etc. nicht verabsolutiert werden darf[68].

3.3 Zielkonformität/-inkonformität der Sozialpolitik in bezug auf die ihr eigenen Ziele

Die Probleme der Zielkonformität der Sozialpolitik selbst, der Effektivität ihrer Problemlösungsstrategien und der Effizienz ihres Mitteleinsatzes sowie der Expansion (oder Explosion) ihres Leistungsvolumens und deren Beherrschbarkeit sind in der Sozialpolitik-Wissenschaft

---

zu sehen, welchen Stellenwert diese Argumentation (ohne Beachtung des Einflusses, der über die Erhöhung der Kostenbelastung geht) für die Wachstumsdiskussion haben kann.

[67] Dies verdeutlichen vor allen Dingen die Forschungen in bezug auf die psychischen und sozialen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit sowohl zur Zeit der Weltwirtschaftskrise als auch in der Gegenwart.

[68] Dennoch bleibt die Ausweitung der Schattenwirtschaft für die soziale Sicherung ein ernstes Problem, weil ihre Fortsetzung einen Zirkel der zunehmenden Beitragsbelastung ingangsetzen könnte, wenn von immer weniger formellen Arbeitnehmern immer mehr In-Aktive zu versorgen sein werden. Näheres siehe den Beitrag von *Schmähl*, Winfried.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schon lange vor der gegenwärtigen breiteren Diskussion Gegenstand der Analyse von Reformüberlegungen und Politikberatung gewesen[69]. Dabei wird allgemein anerkannt, daß auch für die Sozialpolitik und für die sozialpolitischen Institutionen das „Rationalprinzip" oder das Prinzip „vernünftigen Wirtschaftens" gilt[70], d. h. die Notwendigkeit, sich der Begrenztheit der Ressourcen (Produktionsfaktoren, Güter, Zeit, Kraft, Wahlstimmen, Zustimmung etc.) bewußt zu werden und sie unter ständiger Abwägung der Dringlichkeit aller Ziele (Interessen) einzusetzen[71].

In bezug auf den größten Teil der Argumente zur Zielkonformität der Sozialpolitik mit ihren eigenen Zielen brauchen daher hier kaum neue Überlegungen angestellt werden[72]. Der Vorwurf, in der Sozialpolitik habe sich eine „teure", „gigantische" Umverteilungsbürokratie entwickelt, die letztlich nur intrapersonell, „von der rechten in die linke Tasche" der gleichen Personen umverteilt, also eben nur Aufwand verursacht, ohne eine äquivalente Leistung zu erbringen[73], macht deutlich, daß es bei dieser, von einer negativen Wertschätzung der sozialpolitischen Aufgaben geprägten Argumentation kaum um eine Verbesserung sozialpolitischer Aufgabenerfüllung geht[74].

Als eigentlich die Zielkonformität der Sozialpolitik betreffend verbleiben dann vor allem die Argumente von kontraproduktiven normativen Regelungen und vom Mißbrauch, moral hazard und Inkonsistenz des Sozialen Sicherungssystems. Die Möglichkeit des Mißbrauchs sozialer Leistungen bleibt ungeachtet ihrer Bedeutung für wirtschaftspolitische Ziele sozialpolitisch problematisch, weil die Mittel für die Errei-

---

[69] Vgl. *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 164 ff. — Vgl. auch *Kleinhenz*, Gerhard; *Lampert*, Heinz: Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland — eine kritische Analyse. In: ORDO. Bd. 22 (1971), S. 103 ff.

[70] Vgl. nur *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 166.

[71] Vgl. *Kleinhenz*, Gerhard: Das Rationalprinzip in den Wirtschaftswissenschaften. In: *Mückl*, Wolfgang-J. und *Ott*, Alfred E. (Hrsg.): Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Passau 1981, S. 189 ff.

[72] Vgl. nur *Lampert*, Heinz: Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik. In: *Pfaff*, M. (Hrsg.): Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Berlin 1983, S. 189 ff. — *Kaufmann*, Franz-Xaver: Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der Sozialen Sicherung. In: *Külp, Haas* (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Berlin 1977. — *Knappe*, Eckhard: Reform der Krankenversicherung. In: *Giersch*, Herbert (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 29 ff.

[73] Vgl. die Sammlung von Argumenten bei *Streit*, Manfred E.: Zur politischen Ökonomie von Reformen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, S. 167.

[74] Manchmal muß man eher den Eindruck gewinnen, daß es sich um Empfehlungen handelt, „das Kind mit dem Bade auszuschütten".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chung sozialpolitischer Ziele besonders knapp sind[75] und weil sie überwiegend von den Angehörigen der „Solidargemeinschaft" („Risikogemeinschaft") selbst aufgebracht werden. Die Akzeptanz des Risikoausgleichs innerhalb von Solidargemeinschaften[76] würde bei offensichtlichem Überschreiten von Schwellenwerten des Mißbrauchs nach dem Prinzip der Grenzmoral überhaupt gefährdet werden. Vermutlich sind die Mitglieder der sozialen Solidargemeinschaften als solche nicht moralisch „besser" (wie dies in den meisten gesellschaftlichen Utopien unterstellt wird), aber auch nicht moralisch „schlechter" als andere oder als sie selbst in anderen Rollen (z. B. als Steuerzahler). Daher sind Mißbräuche wohl nie ganz auszuschließen, wenn man nicht „um dieses System der Sozialpolitik einen die Freiheit des Einzelnen mehr und mehr abbauenden gesetzlichen und institutionellen Zwangsapparat schaffen"[77] will. Auch für die Kritik am Mißbrauch sozialer Leistungen müßte sich daher angesichts absehbar steigender Aufwendungen in Abwägung der Freiheitlichkeit und der Wohlfahrtsverluste durch Mißbräuche (die vermutlich weit geringer sind als in der öffentlichen Diskussion dargestellt) als konsistente Problemlösung neben angemessenen Formen der Selbstbeteiligung an den Aufwendungen gewisse Formen der Kontrolle, insbesondere der *Selbstkontrolle* durch die Versicherten anbieten. Nach der Erprobung in vielen Politikbereichen könnten z. B. in der Gesetzlichen Krankenversicherung kleine „Vertrauensleute"-, „Laien-Gutachter"- oder „Versicherten-Anwälte"-Gremien gebildet werden, die solche Kontrollaufgaben (auch gegenüber den Anbietern des Gesundheitswesens) in einer Weise wahrnehmen könnten, daß dies mündigen Staatsbürgern nicht als unangemessen erscheinen dürfte.

„Moral hazard" oder „moralisches Risiko" beschreibt i. d. R. den Umstand, daß nach Einführung einer Versicherung und nach Abschluß einer Versicherung der Schadensumfang insgesamt und für den einzelnen Versicherten zunimmt[78]. Dies könnte auf die absichtliche Schadens-

---

[75] Bei genereller Knappheit müßten die Mittel für eine Politik zur Verbesserung der Lebenslagen sozial Schwacher über die Umverteilung unter den Schwachen hinaus von den Mitteln für die Befriedigung der Ziele der sozial Stärkeren abgezweigt werden. Wenn „soziale Schwäche" in einem umfassenden Sinne durch die Einschränkung der Fähigkeit bestimmt wird, innerhalb der gegebenen Gesellschaftsordnung selbstgesteckte Ziele zu verwirklichen, dann dürfte auch in der Demokratie eine solche Umverteilung kaum dauerhaft möglich sein.

[76] Der Verfasser würde den Begriff der „Risikogemeinschaft" vorziehen bzw. eher noch von „Risikokollektiven" sprechen, da wohl kaum mehr von einem Gemeinschaftsgefühl bei diesen Personengruppen gesprochen werden kann; dennoch verbleibt er hier bei dem üblichen Sprachgebrauch.

[77] *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 168.

[78] Vgl. nur *Forster*, Edgar: Auswirkungen des Systems der Krankenversicherung auf die Arbeitsbereitschaft. In: Sozialer Fortschritt. Jg. 26 (1977), S. 265 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

herbeiführung, also auf Mißbrauch zurückzuführen sein, aber auch auf unbeabsichtigte Verhaltensänderungen (z. B. eine gewisse Leichtfertigkeit etc.). Hier bleibt nur noch die zweite Alternative zu diskutieren, deren Relevanz in den meist beispielhaft angesprochenen Bereichen jedoch auch kaum erheblich sein kann. Bei der Krankenversicherung kann nur die Häufigkeit des Arztbesuches zunehmen, der von diesem bestimmte Leistungsumfang muß (systemimmanent) als „medizinisch notwendig"[79] gelten. Moralisches Risikoverhalten bei der Arbeitslosigkeit dürfte für die Bundesrepublik (innerhalb des oben erörterten äußersten Rahmens für Mißbräuche) als Verursachungsfaktor praktisch ausscheiden, da die freiwilligen Arbeitsplatzwechsel und Fluktuationen mit zunehmender Arbeitslosigkeit stark zurückgehen. Das Festhalten an überhöhten (individuellen) Arbeitsplatzanforderungen wurde mit der Ausweitung der Zumutbarkeit auch geringwertiger Arbeitsplätze zu einem erheblichen Abstiegsrisiko. Soweit „moral hazard" in der Sozialen Sicherung (ebenso wie auch in der Privatversicherung) auftritt, würden ebenfalls (wie beim Mißbrauch) die Möglichkeiten der Selbstbeteiligung und einer Selbstkontrolle durch die Versicherten zur Steigerung der Zielkonformität des Mitteleinsatzes vorgeschlagen werden können. Vermutlich würde aber eine endlich konsequente Ausrichtung auf vorbeugende Leistungen in der Gesundheitssicherung vor allem eine umfassende Ausbildung für gesundheitsbewußtes Leben, den minderen Wert der Versicherungsleistung gegenüber der Risikovermeidung so deutlich machen können, daß sich Kontrolle weitgehend erübrigen würde.

Schließlich besteht in der Sozialpolitik, in erster Linie im System der Sozialen Sicherung, ein Problem ineffektiver Problemlösung und ineffizienter Mittelverwendung insofern, als aufgrund der geschichtlichen Entwicklung und des Fortbestandes relativ autonomer Teilsysteme bei letztlich gleichen sozialen Zielsetzungen (Finalprinzip) Unterschiede zwischen den (überwiegend) nach dem Kausalprinzip gestalteten Teilsystemen in bezug auf die Einbeziehung von Personengruppen sowie die Bemessung von Beiträgen und Leistungen und (als Folge) Leistungskumulationen bestehen[80]. Für die Behebung dieser Probleme lassen sich zwar relativ leicht theoretisch effizientere Lösungen (wie generelle Ausrichtung nach dem Finalprinzip, Vereinheitlichung der Versicherungssituationen bis zur Einheitsversicherung, Erfüllung aller Aufgaben der

[79] Wer mit diesen Argumenten arbeitet, muß sich darüber im klaren sein, daß er offenbar auch in systematischer Weise den Ärzten, die Krankschreibungen, Verordnungen etc. vornehmen, eine nur sehr beschränkte sachliche Urteilsfähigkeit oder gar ein bewußtes Mitspielen aus ökonomischen Interessen unterstellt.

[80] Vgl. nur *Albers*, Willi: Soziale Sicherung — Konstriktionen für die Zukunft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialen Sicherung durch das Steuersystem mit einer negativen Einkommensteuer)[81] angeben. Bei der Einführung eines theoretisch-konsistenten Systems würden sich jedoch teilweise bisher wahrgenommene Aufgaben nicht mehr oder nicht unter Berücksichtigung kausal bestimmter Unterschiede erfüllen lassen und Reibungsverluste (Ineffektivität) zu erwarten sein, deren Gewicht gegenüber dem Effizienzgewinn schwer zu beurteilen ist. Da die Kritik bislang, von den reinen Modellen abgesehen, keine konkreten Lösungen und keine Anpassungsstrategien entwickelt hat, dürfte sich eine Beibehaltung der „gewachsenen" Teilsysteme und eine allmähliche Angleichung in bezug auf die unsystematischen Unterschiede durch eine Beeinflussung der jeweiligen Entwicklungsraten als eine effektivere Problemlösungsstrategie als der Versuch der Gleichschaltung mit der Gefährdung der Akzeptanz des gesamten Sicherungssystems und der Solidarität der Versichertengemeinschaft empfehlen.

Als letzter Punkt der behaupteten Zielkonformität der Sozialpolitik gegenüber ihren eigenen Zielen verbleibt die in der Gegenwart vorwiegend gegenüber normativen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt aufgestellte These der „Kontraproduktivität" oder der bösen Folgen des sozial Gutgemeinten[82]. Ein weiteres immer wieder vorgebrachtes, aber hier ausgeklammertes Beispiel kontraproduktiver normativer staatlicher Regulation ist die „soziale" Wohnungs- und Mietenpolitik, deren Instrumenten der Produzentensubvention, des Mieterschutzes und der Mietpreisbindung die unsozialen Tatbestände eines hohen Mietniveaus bei teilweise ungenutztem Wohnraum einerseits und eine Angebotsverknappung andererseits zugeschrieben werden[83].

Die Beurteilung der Zielkonformität

— von Regelungen des gesetzlichen Arbeitnehmerschutzes für besondere Arbeitnehmergruppen (z. B. Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz, Kündigungsschutz für Wehrpflichtige, Schutz für Behinderte),

— von generellen Regelungen der Sozialen Sicherung (z. B. die arbeitsrechtliche Regelung der Lohnfortzahlung für Arbeiter und Angestellte im Krankheitsfall) mit unterschiedlichen Folgewirkungen für Arbeitnehmer mit unterschiedlichen Krankheits- bzw. Arbeitsunfähigkeitshäufigkeiten sowie

---

[81] Vgl. *Vaubel,* Roland: Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, S. 163. Eine ausführliche Darstellung der Literatur findet sich bei *Almsick,* Josef van: Die negative Einkommensteuer. Berlin 1981.

[82] Vgl. nur *Merklein,* Renate: Griff in die eigene Tasche, S. 131.

[83] *Vgl. Hamm,* Walter: An den Grenzen des Wohlfahrtsstaats. S. 121 — *Stützel,* Wolfgang: Systemkonforme Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, S. 451 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— von speziellen Tarifvertragsnormen, wie z. B. der überproportionalen Anhebung der Lohnsätze für die unteren Lohngruppen oder des besonderen Kündigungsschutzes für ältere Arbeitnehmer

ist nur im Rahmen der Beurteilung der jeweiligen Arbeitsmarktordnung insgesamt möglich. Bei der geltenden Arbeitsmarktverfassung, die der Verfasser für grundsätzlich system- und zielkonform, wenn auch verbesserungs- und ergänzungsbedürftig hält[84], können vermutlich die als „kontraproduktiv" bezeichneten, ungewollten *Diskriminierungseffekte* (vor allen Dingen bei den Chancen der Einstellung und Wiedereinstellung) der aufgeführten Regelungen nicht ganz ausgeschlossen werden[85].

Eine Lösung dieser Probleme kann offenbar durchaus im Rahmen der gegebenen Ordnung und der Prinzipien bisheriger Wirtschafts- und Sozialpolitik angegeben werden. Die von der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft erforderliche Anpassungsflexibilität über Leistungsanreize könnte grundsätzlich durch eine Flexibilisierung von Normen zur Regelung von Arbeitsbedingungen bei Aufrechterhaltung des sozialen Schutzes erreicht werden. Dabei dürften die möglichen Problemlösungen (die sich letztlich erst im Einzelfall bestimmen lassen) vermutlich aus einer Abwägung und dem gegebenenfalls kombinierten Einsatz der folgenden Instrumente hervorgehen:

— In manchen Fällen könnten aufgrund einer Prüfung der Relevanz des Schutzbedürfnisses und der „guten Sitten" in bezug auf die Einhaltung gewisser Mindeststandards des Schutzes (z. B. für Jugendliche) detaillierte und zwingende generelle Normen durch flexiblere Regelungen abgelöst werden.

— Die Wirkungen der Lohnfortzahlungsregelung auf gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer (höheres Entlassungsrisiko und schlechtere Wiedereinstellungschancen) könnten sowohl durch eine überbetrieblich ausgeglichene Finanzierung der arbeitsrechtlichen Regelung, einen „offenen Transfer"[86] an die betroffenen Personen bei ein-

---

[84] Vgl. *Kleinhenz,* Gerhard: Die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit". In: *Herder-Dorneich,* Philipp (Hrsg.): Die Sicherung des Arbeitsplatzes. Berlin 1979, S. 73 ff.

[85] Vgl. *Soltwedel,* Rüdiger: Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe. In: *Issing,* Otmar (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Berlin 1981, S. 79 ff. Dabei bleibt allerdings die kritische Frage, ob die Einstellungsentscheidungen tatsächlich dem unterstellten Modell ökonomisch-rationalen Verhaltens folgen und ob nicht andere Faktoren die marginalen Kosten der Schutzregelungen kompensieren (z. B. geringere Fluktuation etc.).

[86] Vgl. *Stützel,* Wolfgang: Systemkonforme Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. S. 454 f., wobei allerdings die Probleme eines Mitnahmeeffektes auftreten würden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geschränkter Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgeber oder den generellen Übergang zu einer versicherungsrechtlichen Regelung[87] angegangen werden.

— Ein Aufbau von Selbstkontrolle durch die Arbeitgeber oder von paritätischen Schieds- und Kontroll-Gremien im Vorfeld der Arbeitsgerichtsbarkeit und mit dezentraler örtlicher Präsens (z. B. Arbeits- oder Arbeitnehmerkammern) könnte die bestehende Arbeitsmarktorganisation ergänzen. Diese Einrichtungen könnten „Diskriminierungsverbote" formulieren und ihre Einhaltung kontrollieren sowie im Falle flexibler Regelungen auf die grundsätzliche Erhaltung des sozialen Schutzes achten.

4. Möglichkeiten einer Vermehrung des Volkswohlstandes durch eine Integration von Wirtschafts- und Sozialpolitik

Im Bereich der Wissenschaft von der Sozialpolitik gehört es schon fast zu den Grundriten, die Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betonen[88]. Ein Überblick über die zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik im Laufe der Dogmengeschichte geführten Diskussion zeigt jedoch, daß bislang nicht in gleichem Maße von den Theoretikern und Praktikern auf dem Feld der Wirtschaftspolitik deren *Inter*dependenz zur Sozialpolitik hervorgehoben wurde sowie, daß bisher in der praktischen Politik aus dieser Grundeinsicht kaum Konsequenzen gezogen wurden.

Am Ende ihrer Beiträge zur Diskussion über den wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik stand für Götz Briefs die Feststellung: „Sozialpolitik ohne Wirtschaftspolitik ist ebenso unmöglich, wie Wirtschaftspolitik ohne Sozialpolitik"[89] und für Karl Pribram die Überzeugung, die geführte Diskussion „müßte mit logischer Konsequenz dahin führen, daß neben der vielerörterten Frage nach dem wirtschaftlichen Werte der sozialpolitischen Maßnahmen mit zum mindesten gleicher Berechtigung die Frage nach dem sozialpolitischen Werte aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen ausreichende Berücksichtigung ... zu finden hätte"[90].

---

[87] Der Verfasser geht davon aus, daß es durchaus Übergänge und Gestaltungsformen für eine versicherungsrechtliche Regelung der Lohnfortzahlung geben kann, die nicht als Abbau eines mühsam erreichten sozialen Besitzstandes für die Arbeitnehmer eingestuft werden können.

[88] Dabei ist diese Interdependenz allerdings für systemüberwindende oder vom Klassengegensatz ausgehende Konzeptionen der Sozialpolitik vor allem Ausdruck einer systemtypischen negativen Abhängigkeit der Sozialpolitik von der Wirtschaftspolitik. Vgl. nur *O'Connor*, James: The Fiscal Crisis of the State. New York 1973.

[89] *Briefs*, Götz: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, S. 170.

[90] *Pribram*, Karl: Die Bedeutung der internationalen Sozialpolitik für das Wirtschaftsleben. In: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sam-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn man auch für die gegenwärtige Diskussion vor ihrem noch nicht absehbaren Ende schon erste positive Resultate ermitteln möchte, so ist es einmal die Tatsache, daß die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Sozialpolitik erheblich zugenommen hat und daß auch für die Gegenwart — von wohl eher als Modeerscheinungen einzustufenden Vorgängen am Rande dieser Diskussion — festgehalten werden kann, daß weder im Bereich der Wissenschaft und des Unternehmertums noch in der praktischen Politik ernsthaft die Notwendigkeit von Sozialpolitik überhaupt bestritten wird[91].

Auf der Grundlage der Zunahme der Beschäftigung mit der Sozialpolitik und der grundsätzlichen Anerkennung der Berechtigung von Sozialpolitik könnten im Bereich der Theorie der Wirtschaftspolitik sowohl in der Diskussion über die Neu-Konzeption einer Wirtschaftsablaufspolitik als auch in der Renaissance klassischen ordnungspolitischen Denkens (insbesondere unter Berücksichtigung auch des Spätklassikers J. St. Mill) die sozialpolitischen Erfordernisse stärker mitbedacht werden. Dabei wird in der Analyse der gegenwärtig noch andauernden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise auch den spezifisch wirtschaftspolitischen Versäumnissen noch mehr nachgegangen werden müssen, die das soziale Sicherungssystem durch Einnahmeausfälle bei wachsenden Leistungsverpflichtungen in die Finanz- und Bestandskrise geraten ließen. In der Wissenschaft von der Sozialpolitik wird bei den Überlegungen zur Überwindung der Sozialstaatskrise den wirtschaftspolitischen Erfordernissen (nach wie vor) Rechnung getragen und der Versuch unternommen werden müssen, aufzuzeigen, wie die (von der Krise überholte und teilweise auch aufgrund der Erfahrungen zu korrigierende) „aktive Sozialpolitik" in eine (im umfassenden Sinne) „produktive Sozialpolitik" umgestaltet werden kann.

Die „aktive Sozialpolitik" war in der Bundesrepublik Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre als Sozialpolitik neuer Qualität mit der vorrangigen Ausrichtung auf vorbeugende, schadenverhütende bzw. die individuelle Leistungsfähigkeit wiederherstellende Maßnahmen ausgestaltet worden. Angesichts des erreichten Wohlstandsniveaus und der Erwartung stetigen Wachstums einerseits und relativ beschränkten Wissens über die für eine vorbeugende Sozialpolitik relevanten Wirkungszusammenhänge andererseits dürfte sich in der „aktiven Sozialpolitik" die Vorstellung vom Verhältnis der Problemlösungskompetenz von Individuen, gesellschaftlichen Gruppen und Staat zur staatlichen Sozial-

---

melschrift, S. 214 ff., S. 228. Als Beitrag im Sinne dieser Empfehlung aus neuerer Zeit, vgl. nur *Weger*, Hans-Dieter: Sozialpolitische Analyse der Konjunkturpolitik. Berlin 1973.

[91] Vgl. *Nostitz*, Hans von: Vorwort. In: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Eine Sammelschrift. S. X f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik verschoben haben. Mit den Auswirkungen der weltweiten wirtschaftlichen Rezession und den auf mittlere Sicht gedämpften Wachstumserwartungen wurde auch für die Sozialpolitik in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftssystemen deutlich, daß sie als Teil der Wohlfahrtspolitik auch auf die Pflege der produktiven Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der gesamten Gesellschaft ausgerichtet sein muß[92]. Wechselseitige Verantwortungs- und Schuldzuweisungen für das Verfehlen jeweiliger Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik können den Handlungsspielraum für die Politik insgesamt nicht vergrößern.

In der praktischen Wirtschafts- und Sozialpolitik könnte endlich der Versuch unternommen werden, der vielbeschworenen Interdependenz dieser beiden Bereiche tatsächlich Rechnung zu tragen. Dabei wäre zunächst in den Willenbildungs- und Entscheidungsprozessen die verbreitete Gegenüberstellung von wirtschaftlichen (oder wirtschaftspolitischen) Zielen und sozialpolitischen Zielen als gegensätzliche (sich logisch oder empirisch ausschließende) Ziele aufzugeben. Die Beziehung zwischen den Zielen der Wirtschaftspolitik und den Zielen der Sozialpolitik ist in der Realität eine variable Zielbeziehung von Zielkomplementarität bis zu Zielkonkurrenz. Sozialpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip ist insoweit einer Wirtschaftspolitik zur Vermehrung des Volkswohlstandes förderlich, als sie für die Individuen erst die Voraussetzungen für die selbstverantwortliche Entfaltung schafft und für alle Gleichheit dieser Voraussetzungen („Startchancengerechtigkeit") gewährleistet. Eine Zielkonkurrenz ergibt sich nur insoweit, als sozialpolitische Maßnahmen auf Bedarfsgerechtigkeit ausgerichtet sind. Bedarfsorientierte Sozialpolitik aber unterliegt der Beschränkung nach dem Subsidiaritätsprinzip auf die Notlagen, in denen eigenverantwortliche Existenzsicherung nicht möglich ist und der Beschränkung durch die gesellschaftlich zur Umverteilung von den Leistungsfähigen auf die Bedürftigen verfügbaren Bedarfsdeckungsmöglichkeiten. Die institutionellen Gliederungen der Willensbildung und Entscheidung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Ministerien, Parlamentsausschüsse) wären der Interdependenz entsprechend soweit wie möglich zu verklammern. Im Bereich der Wirtschaftsablaufspolitik könnten auf der Grundlage der (positiven und negativen) Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz und der institutionellen oder informellen „Konzertierten Aktion" in der Einkommenspolitik „institutionelle Arrangements" entwickelt werden, die den wirtschafts-

[92] Für die Sozialpolitik in den sozialistischen Gesellschaften war dies von vornherein selbstverständlich, nachdem überhaupt die Notwendigkeit einer (von der Ideologie her ja überflüssigen) Sozialpolitik anerkannt wurde. Vgl. nur *Lampert,* Heinz; *Schubert,* Friedel: Sozialpolitik V: In der Deutschen Demokratischen Republik. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Bd. 7. Stuttgart u. a. 1977, S. 130 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und sozialpolitischen Aufgaben der Stabilisierung (insbesondere Wachstum und Preisniveaustabilität einerseits und hoher Beschäftigungsstand andererseits) gleichermaßen gerecht werden könnten[93].

Im Zuge der gegenwärtig diskutierten Herausforderungen an die Wirtschaftsgesellschaft im Zusammenhang mit den ökologischen Problemen, den weltwirtschaftlichen und technologischen Wandlungen könnte sich vor allem die *„Wirtschaftsgrundlagenpolitik"*[94] als Feld für die Integration von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik erweisen, durch die mit einer humanen, vernünftigen und weitsichtigen „Bewirtschaftung" der knappen natürlichen Ressourcen und der begrenzten Belastbarkeit (Regenerationsfähigkeit) der Umwelt sowie der knappen menschlichen Ressourcen, insbesondere der Arbeit und des Unternehmertums, zur mittel- und langfristigen Sicherung und Steigerung des Volkswohlstandes beigetragen werden könnte.

Bei der wissenschaftlichen Fundierung einer solchen Grundlagenpolitik ergibt sich bislang noch ein erheblicher Nachholbedarf für die Gesamtheit der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Mit der Erfüllung dieser Aufgabe könnten Wissenschaftler zeigen, daß sie tatsächlich einen längeren Zeithorizont berücksichtigen, als sie ihn den Politikern in der Regel unterstellen.

[93] Z. B. für den „beschäftigungspolitischen Konsens" wie ihn der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1981/82 ff. Stuttgart u. a. 1981 ff.

[94] Mit dem Begriff der „Wirtschaftsgrundlagenpolitik", der von H. J. Seraphim geprägt wurde (*Seraphim*, Hans-Jürgen: Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik. 2. Aufl. Göttingen 1963, S. 284 ff.), werden in bezug auf den Menschen als Grundlage der Wirtschaften Aufgaben erfaßt, die weitgehend der Sozialpolitik zugeordnet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verflechtung der sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit seit der weltweiten Rezession im internationalen Vergleich

Von *Anita B. Pfaff*, Augsburg

1. Gegenstand und Ziel der Arbeit

1.1 Problemstellung*

Seit der weltweiten Rezession 1974/75 wurden fast alle Länder — auch die westlichen Industrienationen — mit erschwerten wirtschaftlichen und daraus resultierenden sozialen Problemen konfrontiert. Das zentrale und größte Problem stellten in fast allen Staaten die zunehmende Arbeitslosigkeit und als deren Folge die erhöhten Soziallasten dar. Die Lösungswege, die dabei gesucht und beschritten wurden, waren nicht überall die gleichen: Sie führten teils zu unterschiedlichen Ergebnissen, teils hatten sie auch unterschiedliche Rückwirkungen auf die Situation anderer Länder.

In Zeiten zunehmender wirtschaftlicher und politischer Interdependenz und auch verstärkter politischer Bemühungen um supranationale Integration sind die Erfahrungen einzelner Länder auch für andere Länder von wachsender Bedeutung: Der Einsatz unterschiedlicher sozialpolitischer Maßnahmen in anderen Ländern wird deshalb oft als ein Quasi-Experiment für die wahrscheinliche Wirkung ähnlicher Maßnahmen im eigenen Land angesehen. Doch bevor solche Erfahrungen auf die Situation im eigenen Land übertragen werden können, bedarf es einer vergleichenden Analyse von relevanten Sachverhalten in verschiedenen Ländern.

Für das Gebiet der Sozialpolitik besteht dabei das Problem, daß diese sich, stark geprägt von institutionellen, historisch gewachsenen Strukturen, sowohl hinsichtlich der Träger als auch hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen oft gänzlich anders entwickelt hat.

* Mein besonderer Dank gilt Herrn Dipl.-oec. U. *Fürstenau* für die Durchführung der statistischen Analysen am Rechenzentrum der Universität Augsburg, sowie Herrn Cand.-oec. H. *Zeidler* für das Zeichnen der Schaubilder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei einem Vergleich von sozialpolitischen Bereichen muß man sich deshalb nur allzu oft auf Daten stützen, die prima facie nicht ohne weitere Qualifikation vergleichbar sind, oft auch nur schwer vergleichbar gemacht werden können, oder für die es viele alternative Vergleichsmöglichkeiten gibt.

Zu solchen Statistiken zählen z. B. jene, die das Arbeitskräftepotential, die Erwerbspersonen, die Arbeitslosigkeit oder die Arbeitsunfähigkeit zu erfassen suchen. Ihr direkter Vergleich kann oft nur unter großem Aufwand und erheblichen Schwierigkeiten erfolgen.

Ein zweiter Problembereich besteht in der isolierten Untersuchung eines Teilbereichs: Diese muß auf Schwierigkeiten stoßen, da institutionelle Interaktionen zwischen Teilbereichen bestehen, die unterschiedliche soziale Wagnisse absichern sollen. So legt eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch eine liberale Politik der Frühverrentung nahe, beide Bereiche — Arbeitsmarkt und Verrentung — simultan zu betrachten. Auch das Niveau der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit kann nicht unabhängig von Verrentung und Arbeitslosigkeit gesehen werden. Schließlich greifen die Maßnahmen der Sozialpolitik in das individuelle Erwerbsverhalten fördernd oder hemmend ein.

Eine gemeinsame Betrachtung dieser Teilbereiche der Sozialpolitik ist vor allem seit der weltweiten Rezession 1974/75 erforderlich: Denn zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit wurden unterschiedliche Wege — von der Frührente bis hin zu spezifisch arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen — begangen. Als Resultat stellt das Generalsekretariat der International Social Security Agency (ISSA) auf seiner Forschungskonferenz über das gegenseitige Verhältnis zwischen den sozialen Wagnissen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Alter fest, daß es „in den letzten Jahren zu einer immer engeren Verflechtung zwischen bestimmten Versicherungsfällen — besonders Arbeitslosigkeit, Alter und Erwerbstätigkeit — gekommen ist, die traditionsgemäß als völlig getrennte Kategorien betrachtet werden“[1].

1.2 Ziel und Arbeitsschritte

Das Ziel der Arbeit ist es, die Verflechtung und das Zusammenspiel der Teilbereiche der Sozialpolitik, die die sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit absichern sollen, insbesondere seit der weltweiten Rezession 1974/75, international vergleichend zu untersuchen.

[1] General Secretariat of the ISSA, Interrelationships between Social Security Contingencies: The Main Issues in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security, Unemployment and Premature Retirement, Studies and Research No. 22, Genf 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Einschränkung zeitlicher Art auf die Periode seit Anfang der siebziger Jahre erfolgt sowohl aus inhaltlichen Gründen — insbesondere wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den 60er und 70er Jahren — als auch aus datentechnischen Gründen — für diese Zeitperiode gibt es über Länder hinweg eher vergleichbare Daten.

Der Einstieg erfolgt über die Erwerbsbeteiligung, die die Angebotsseite des Arbeitsmarktes darstellt, weil an ihr der überwiegende Teil der sozialpolitischen Maßnahmen ansetzt (während die Wirtschaftspolitik vor allem auch auf die Beeinflussung der Arbeitsnachfrage abzielt).

Die Untersuchung besteht aus den folgenden Arbeitsschritten:

1. Abklärung der Definitionen (Punkt 2.1 und 2.2).
2. Vorstellung einer theoretischen Konzeption, die eine Zuordnung unterschiedlichen Arbeitsangebotsverhaltens im Konjunkturverlauf gestattet (Punkt 2.3).
3. Darstellung der Beziehungen von Erwerbsbeteiligung und Rentenpolitik als Maßnahme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Punkt 2.4.1 und 2.4.2).
4. Aufzeigen der Auswirkungen der Arbeitslosigkeit und der Verrentung auf die Arbeitsunfähigkeit (Punkt 2.4.3).
5. Herleitung eines Modells der Interaktionen der genannten Bereiche (Punkt 2.4.4).
6. Internationaler Vergleich des tatsächlichen Erwerbsverhaltens und der tatsächlichen Interaktionen der genannten Bereiche mit den theoretisch zu erwartenden Interaktionen und Auswirkungen von Politiken (Punkt 3).
7. Einige Folgerungen über die Rolle einer aktiven Rentenpolitik zur Senkung der Arbeitslosigkeit in Zeiten anhaltender Rezession (Punkt 4).

In die Untersuchung werden die Länder

— Bundesrepublik Deutschland,
— Österreich,
— Schweden und
— Vereinigte Staaten von Amerika

einbezogen. Die Auswahl der Länder erfolgte wegen ihrer unterschiedlichen Orientierungen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der bekannten Unterschiedlichkeiten der Systeme der sozialen Sicherung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Theoretische Ansatzpunkte

Für das Verständnis der Verflechtung und des Zusammenspiels der Teilbereiche der Sozialpolitik, die die sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit absichern sollen, sind zunächst die Prozesse zu betrachten, die die Erwerbsbeteiligung bestimmter Personengruppen beeinflussen. Denn die sozialpolitischen Interventionen, die für den Fall der Arbeitslosigkeit ergriffen werden, knüpfen an Aspekten des Erwerbsverhaltens an.

Zur theoretischen Orientierung der Arbeit sollen

— der Begriff der Erwerbspersonen,
— das Arbeitskräftepotential im konjunkturellen Verlauf,
— die Resignations- bzw. die Zusatz-Arbeiter-Hypothese als Grundlage der Konjunkturreagibilität der Erwerbsbeteiligung bestimmter Personengruppen und
— die Beziehung sozialer Wagnisse zueinander

durchleuchtet und kritisch hinterfragt werden.

2.1 Zum Begriff der Erwerbspersonen

Die ausgewiesene Höhe der Arbeitslosigkeit hängt u. a. ganz wesentlich von der verwendeten Definition der Erwerbspersonen ab.

Zur Definition der Erwerbspersonen sind unterschiedliche Konzepte angewandt worden, die zu unterschiedlichen Höhen des Arbeitskräftepotentials[2] und somit zu unterschiedlichen Arbeitslosenquoten führen[3]:

(1) Nach dem *Potentialkonzept* wird die gesamte im erwerbsfähigen Alter stehende Bevölkerung (unter Annahme bestimmter Altersgrenzen) dem nationalen Arbeitskräftepotential zugeschrieben.

(2) Nach dem *Unterhaltskonzept* werden nur die Personen erfaßt, die ihren Lebensunterhalt *überwiegend* aus Erwerbstätigkeit beziehen. (Somit werden Rentner, teilzeitarbeitssuchende Frauen, Auszubildende u. a. von diesem Konzept nicht erfaßt.)

(3) Nach dem *Erwerbskonzept* werden alle inländischen Personen (in der Bundesrepublik sind dies Personen mit Wohnsitz im Bundesgebiet) unabhängig von der Bedeutung des Ertrages der Erwerbstätigkeit berücksichtigt. (Hierbei werden beispielsweise die mit Selb-

[2] „Das Arbeitskräftepotential umfaßt alle Personen, die bereit sind, geeignet und nach den persönlichen Voraussetzungen in der Lage sind, eine entgeltliche Beschäftigung auszuüben" (F. *Egle*, A. *Ernst* und P. *Schnur*, Verdeckte Arbeitslosigkeit, Göttingen 1976, S. 32).

[3] Ebenda, S. 8 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständigen verheirateten Frauen in der Landwirtschaft und im Einzelhandel, aber auch die Erwerbslosen, mitgezählt, weil sie eine unmittelbar oder mittelbar auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit pflegen.)

(4) Das *Labor-Force-Konzept* schränkt das Erwerbskonzept dermaßen ein, daß nur diejenigen Erwerbspersonen erfaßt werden, die im Erhebungszeitraum mindestens 15 Stunden gearbeitet haben. Und:

(5) Das *Hauptberufskonzept* wiederum modifiziert das Unterhaltskonzept dadurch, daß die Auszubildenden auch mitgezählt werden.

Neben diesen 5 Aspekten der Erwerbstätigkeit ist zu unterscheiden, unter welchen Voraussetzungen ein zur Zeit nicht Erwerbstätiger den Erwerbspersonen zuzurechnen ist. Im wesentlichen geht es hierbei um Konkretisierungen des Erwerbs- und Labor-Force-Konzepts.

Die von der ILO bereits 1925 niedergelegten internationalen Standards[4] zur Messung der Arbeitslosigkeit haben zum einen Einfluß darauf, ob eine Person überhaupt zu den Erwerbspersonen gerechnet wird oder als Nicht-Erwerbsperson gilt, und zum anderen, ob sie als erwerbstätig oder arbeitslos gilt. Wenn aber die Zahl der Erwerbspersonen mit den verwendeten Standards variiert, dann muß in der Tat ein Konzept ausgewählt werden, das dem erkenntnisleitenden Interesse des Beobachters entspricht.

Eine solche Vorgehensweise wird auch erforderlich, weil insbesondere seit der weltweiten Rezession 1974/75 „die Vergleichbarkeit (der Arbeitslosenstatistiken) eher schwieriger geworden (ist) ...:

— In stärkerem Maße als früher und in unterschiedlichem Umfang von Land zu Land werden eine Reihe von beschäftigungserhaltenden, beschäftigungsfördernden oder arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen durchgeführt, die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit beeinflussen.

— Das soziale Netz im Falle von Arbeitslosigkeit wurde unterschiedlich ausgebaut. Die Aussicht auf Unterstützungszahlungen dürfte aber eine wesentliche Motivation zur Einschreibung als Arbeitsloser beim Arbeitsamt darstellen“[5].

Sicherlich trifft auch Klauders Aussage zu, daß „die Aufteilung der Personengruppen, die nicht erwerbstätig sind, aber erwerbstätig sein wollen, auf registrierte und nicht registrierte Arbeitslosigkeit von Verhaltensgewohnheiten, statistischen Konventionen und von gesetzlichen Regelungen abhängig ist, die teilweise „zufällig“ und in den einzelnen

[4] Vgl. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), International Comparison of Unemployment, Washington D.C. 1978, S. 6 ff.

[5] F. *Egle*, A. *Ernst*, P. *Schnur*, Verdeckte Arbeitslosigkeit, a. a. O., S. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ländern unterschiedlich sind und außerdem im Zeitablauf variieren können"[6].

Daneben werden in einzelnen Ländern in unterschiedlichem Umfang sozialpolitische Maßnahmen ergriffen, die das Arbeitsangebot — und damit auch die Zahl der effektiv realisierten Erwerbspersonen — reduzieren (wie unten noch zu zeigen sein wird).

Für einen internationalen Vergleich[7] sind deswegen die offiziellen Arbeitslosenziffern bzw. die offiziellen Arbeitslosenquoten schon deshalb nur mit Vorsicht zu gebrauchen, weil sie

— unterschiedlichen Erfassungskonzepten unterliegen und außerdem

— von sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Eingriffen in den verschiedenen Ländern unterschiedlich stark „verzerrt" werden.

Die Unterschiede im Erfassungskonzept sind vielfältig und sollen hier nicht im einzelnen referiert werden[8]. Neben den oben angeführten Aspekten der Definition der Arbeitslosen nach ILO-Standards ist als Hauptunterschied die Erfassung in der Form von registrierten Arbeitslosen und in der Form von Befragungen wie im Mikrozensus anzusehen. Dies entspricht nach bundesdeutscher Terminologie und Konvention der Unterscheidung in Arbeitslose und Erwerbslose. Da diese Zahlen allerdings für die Bundesrepublik in der Regel nicht allzu stark abweichen, obgleich unterschiedliche Personen erfaßt werden, übernehmen wir im weiteren für die untersuchten Länder jeweils die „offizielle" Arbeitslosenzahl. Dies bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich, daß die registrierten Arbeitslosen erfaßt werden. Auf die in den jeweiligen Mikrozensen erfaßten Erwerbslosen wird nicht gesondert eingegangen. Für Schweden und die USA werden die offiziellen Arbeitslosenzahlen und -quoten aus Arbeitskräftestichproben[9] (ähnlich dem Mikrozensus) ermittelt.

[6] W. *Klauder*, Zur Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials, in: W. Klauder und G. Kühlewind (Hrsg.), Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials. BeitrAB 56, Nürnberg 1981, S. 4.

[7] Vgl. C. L. *Jusenius*, B *v. Rabenau*, Unemployment Statistics in the United States and the Federal Republic of Germany: Problems of International Comparisons. National Commission on Employment and Unemploment Statistics, Background Paper No. 30, Washington D.C. April 1979; H. Werner, Unterschiede in der Erfassung der Arbeitslosigkeit: Ein zwischenstaatlicher Vergleich für die Länder der europäischen Gemeinschaft, in: MittAB, 15. Jg. (1982), S. 50 ff.

[8] Vgl. dazu: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), International Comparison . . ., a. a. O., S. 6 ff.

[9] Für die USA: monatlicher Current Population Survey (vgl. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistic (Hrsg.), Handbook of Labor Statistic, Washington D.C. 1983, S. 1); für Schweden: Die vierteljährliche Arbetskraftundersökningen (vgl. Statistika Centralbyrån (Hrsg.), aku Arbetskraftundersökningen Arsmedeltal, Stockholm mehrere Jahre).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein weiterer wesentlicher Unterschied betrifft die Bezugsgröße der Arbeitslosenquote (den Nenner). Während in der Bundesrepublik und in Österreich die Zahl der Arbeitslosen auf die Zahl der abhängig Beschäftigten einschließlich der Arbeitslosen bezogen wird, beziehen Schweden und die USA die Arbeitslosen auf die Gesamtzahl der Erwerbspersonen. Wenngleich diese Größe die oben erwähnten Ungenauigkeiten aufweist und über die untersuchten Länder hinweg nicht ganz einheitlich gehandhabt wird, beziehen wir im weiteren die Arbeitslosen jeweils auf die Zahl der ausgewiesenen Erwerbspersonen.

Unterschiede in der Erwerbspersonendefinition zwischen den Ländern ergeben sich vor allem zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland einerseits, und Schweden und den USA andererseits, hinsichtlich der Behandlung von mithelfenden Familienangehörigen, die in den letzteren Ländern nur zu den Erwerbspersonen zählen, wenn sie 15 oder mehr Stunden wöchentlich arbeiten. Berufssoldaten werden in den USA nicht zu den (zivilen) Erwerbspersonen gezählt, in den anderen Ländern werden sie als Erwerbspersonen erfaßt.

Da es in dieser Untersuchung aber um die Auswirkung sozialpolitischer Interventionen in ihrer Interaktion zu anderen sozialen Tatbeständen geht, ist die offizielle Arbeitslosenquote ($oALQ$) nur beschränkt vergleichbar, ob sie nun wie in Deutschland und Österreich definiert wird als

$$(1)\quad oALQ_{D,\,\ddot{O}} = \frac{AL_r}{uB + AL_r},$$

wobei: AL_r = registrierte Arbeitslose,
uB = unselbständige Beschäftigte;

oder wie in Schweden und USA als

$$(2)\quad oALQ_{S,\,US} = \frac{AL}{E},$$

wobei: AL = Arbeitslose (bzw. Erwerbslose) und
E = Erwerbspersonen.

Angesichts der genannten Unterschiede könnte die Wirkung von Maßnahmen auf die Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich nur beurteilt werden, wenn neben den offiziellen Arbeitslosen

— die Kurzarbeiter (bzw. lay-offs),

— die stille Reserve (d. h. die während der Rezession arbeitswilligen, aber nicht als „offizielle" Arbeitslose aufscheinenden Personen),

— die Permanent Ausgeschiedenen (d. h. die als Folge der Rezession über sozialpolitische Maßnahmen wie Frühverrentung bzw. im Fall

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von ausländischen Arbeitskräften über Heimkehr[10] aus dem Arbeitsmarkt ausgeschiedenen Personen)

mit berücksichtigt werden.

Eine solche Vorgehensweise würde eine „wahre" Arbeitslosenquote bzw. Unterausnutzung des Arbeitskräftepotentials von:

$$(3)\quad wALQ = \frac{AL + RES + PA + KA\ddot{A}}{E + RES + PA},$$

wobei: RES = Stille Reserve,
PA = Permanent Ausgeschiedene (Rentner und heimgekehrte Ausländer),
$KA\ddot{A}$ = das Vollbeschäftigten-Äquivalent der durch Kurzarbeit freigesetzten Arbeitszeit,

erfordern.

Für die weiteren Analysen wird jedoch die Arbeitslosenquote in Form des Quotienten von offiziell Arbeitslosen und Erwerbspersonen herangezogen. Von einer Korrektur, die eine Schätzung der wahren Arbeitslosenquote erlaubt, muß jedoch abgesehen werden.

2.2 Das Arbeitskräftepotential im konjunkturellen Verlauf

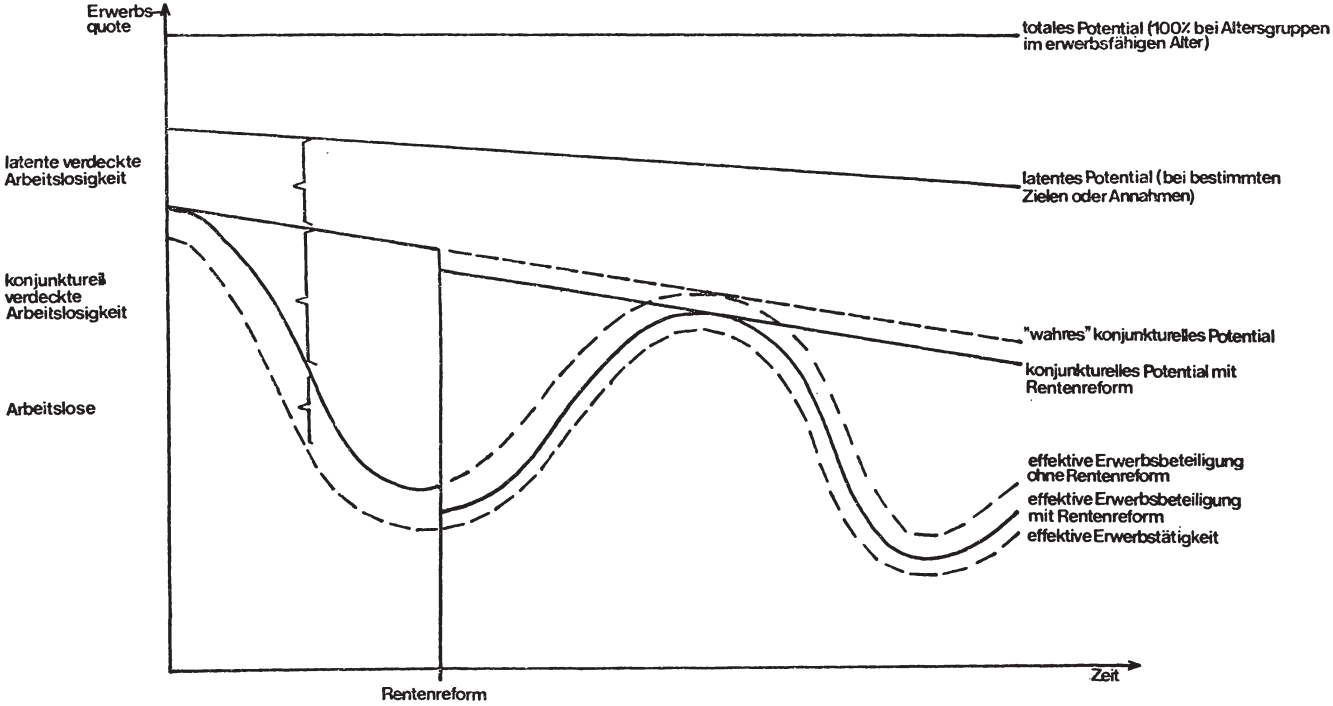
Die Zahl der Erwerbspersonen, die wir zur Messung der Arbeitslosenquote heranziehen, variiert im Zeitablauf. Hierbei sind zwei Variationsmuster zu beachten, Zyklus und Trend (vgl. Abb. 1):

— *Zyklische Schwankungen* entstehen im Konjunkturverlauf, weil die hohe Arbeitslosigkeit in Zeiten der Rezession zu einem Absinken des Arbeitsangebots führt. Dies wird sich in der Zahl der Erwerbspersonen besonders dann zyklisch niederschlagen, wenn die Arbeitslosen nicht als registrierte Arbeitslose (wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Frankreich), sondern als nicht arbeitende, aktiv Arbeitssuchende erfaßt werden (wie z. B. in den Vereinigten Staaten und Schweden). Denn auch Arbeitslose, die nicht auf einen neuen Arbeitsplatz hoffen, werden sich arbeitslos melden, solange sie Arbeitslosengeld erhalten. Diese Gruppe geht in der Bundesrepublik und in Österreich *nicht* in der Stillen Reserve unter, weil die offizielle Definition der Arbeitslosen sich nur auf die registrierten Arbeitslosen bezieht. Andererseits würden diese Personen mangels aktiver Arbeitsplatzsuche, z. B. in den USA, nicht zu den Arbeitslosen, sondern zu den Nichterwerbspersonen gezählt

[10] Vgl. hierzu L. *Bellmann*, Selektive Freisetzung von Ausländern während der Rezession 1974/75 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, 15. Jg. (1984), S. 147 ff.; A. *Sturmthal*, Unemployment, Inflation, and „Guest Workers". Comparative Study of Three European Countries, in: Industrial Relations, Vol. 37 (1982), S. 758 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 1: Schematische Darstellung der Auswirkung einer Rentenreform mit erhöhtem Rentenzugang auf die effektive Erwerbsbeteiligung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an F. Egle, A. Ernst und P. Schnur, Verdeckte Arbeitslosigkeit, a. a. O., S. 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden[11]. Bei verbesserten Arbeitsmarktchancen kommen die Personen aus dieser Stillen Reserve in den Arbeitsmarkt als Arbeitsuchende und Erwerbstätige zurück und erhöhen somit die Zahl der Erwerbspersonen.

— Neben den kurzfristig-zyklischen Schwankungen der Zahl der Erwerbspersonen bestehen noch *langfristige Tendenzen* in der Erwerbsbeteiligung, gemessen als globale Erwerbsquote der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter:

- So führt die Verlängerung der Schul- und Ausbildungszeit zu einer Reduzierung des Arbeitsangebots bei jüngeren Männern und Frauen.
- Die Verbesserung der Ausbildung sowie sich verändernde Werthaltungen und Fortschritte in der Haushaltsproduktion führen zu einem langfristigen Steigen der Erwerbsbeteiligung von Frauen.
- Auch die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen sinkt langfristig ab.

So kann die Höhe der effektiv zu einem Zeitpunkt realisierten Erwerbsquote nicht als die prinzipielle Neigung der Bevölkerung zur Erwerbsbeteiligung angesehen werden, wie Egle, Ernst und Schnur sehr treffend ausführen:

„Die Heranziehung der Durchschnittstrends würde ja besagen, daß Teile der Bevölkerung zu verschiedenen Zeitpunkten, zu denen die effektiven Erwerbspersonen über den Trendwerten gelegen haben, eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, obwohl sie dies gar nicht wünschen ... Als Folgerung aus dieser Überlegung ergibt sich, daß der Trend durch die Maxima der effektiven Erwerbsquotenkurve theoretisch sicher zu plausibleren Ergebnissen des Arbeitskräftepotentials führt[12]."

Die Autoren sehen also die im Konjunkturzyklus maximal realisierten Erwerbspersonen als konjunkturelles Arbeitskräftepotential an (vgl. Abb. 1). Die Divergenz zwischen diesen und der Zahl der effektiven Erwerbspersonen stellt die Höhe der Stillen Reserve oder der konjunkturell verdeckten Arbeitslosigkeit in einem bestimmten Zeitpunkt dar.

---

[11] Vgl.: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), How the Government Measures Unemployment, Washington D.C. 1977, S. 3.

[12] F. *Egle*, A. *Ernst*, P. *Schnur*, Verdeckte Arbeitslosigkeit, a. a. O., S. 30; vgl. auch: W. *Klauder* und G. *Kühlewind*, Überblick über das Erwerbspersonenkonzept des IAB — Bedeutung, Messung, Projektion, in: D. Mertens und W. Klauder (Hrsg.), Probleme der Messung und Vorausschätzung des Erwerbspersonenpotentials. BeitrAB 44, Nürnberg 1980, S. 8 - 22; *M. Thon*, Zur Quantifizierung des konjunkturellen Erwerbspotentials verheirateter deutscher Frauen, in: W. Klauder und G. Kühlewind (Hrsg.), Probleme der Messung ..., a. a O., S. 296 - 312; W. *Klauder*, Arbeitskräfte-Potentialrechnung, in: D. Mertens (Hrsg.), Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 70, Nürnberg 1982, S. 99 - 119.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das konjunkturelle Potential umfaßt auch Personengruppen, deren Erwerbsbeteiligung im Konjunkturverlauf *instabil* ist — wie Jugendliche, ältere Menschen, verheiratete Frauen, Behinderte und Resozialisanden. Für diese Gruppe „sekundärer Arbeitskräfte" besteht zumindest eine gewisse Wahlmöglichkeit, entweder

— vom Einkommen der Eltern, des Ehemannes oder

— von Sozialleistungen oder

— von sonstigen Unterstützungen

ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

Unter der Vielzahl objektiver und subjektiver Determinanten dieser Wahlentscheidung[13] (wie Entlohnung, alternative Transfereinkommen, effektiver Steuersatz etc.) spielt die wirtschaftliche Konjunktur eine bedeutende Rolle.

Von noch größerem Interesse jedoch ist das Konzept des *latenten Potentials:* In den Worten von Klauder und Kühlewind wird das latente Potential, „... da es unter den bisherigen Bedingungen des Arbeitsmarktes nicht in Erscheinung getreten ist, nur längerfristig und wahrscheinlich nur bei entsprechenden politischen Maßnahmen mobilisierbar sein"[14]. Somit ist dieses Konzept *nicht* identisch mit dem des „wahren" Arbeitskräftepotentials, das wir an den Anfang unserer Überlegungen gestellt haben: Das „wahre" Potential entsteht durch das Zusammenspiel von Entscheidungen einzelner Personen und von politischen Maßnahmen, deren Ziel es ist, das Ausmaß der offiziellen Arbeitslosigkeit in Zeiten anhaltender Rezession zu reduzieren. Somit ist es unter den bisherigen Bedingungen des Arbeitsmarktes sehr wohl in Erscheinung getreten. Und wegen der Irreversibilität der Prozesse, die zu den Permanent Ausgeschiedenen geführt haben, ist es jedoch nicht als Teil der konjunkturell verdeckten Arbeitslosigkeit zu betrachten.

Sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Interventionen können nun zweierlei Wirkungen auf das Arbeitsangebot und damit die Zahl der Erwerbspersonen und des konjunkturellen Arbeitskräftepotentials haben: Zum einen können solche Maßnahmen latentes Potential mobilisieren, indem Personengruppen, die im konjunkturellen Potential bisher nicht enthalten waren, Anreize oder Unterstützungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder — unter langfristigen Aspekten — zum Er-

---

[13] Vgl. dazu R. C. *Wilcox*, The Secondary Labor Force and the Measurement of Unemployment, Princeton 1955, S. 167 - 208.

[14] F. *Egle*, A. *Ernst*, P. *Schnur*, Verdeckte Arbeitslosigkeit, a. a. O., S. 31 in Anlehnung an W. *Klauder* und G. *Kühlewind*, Zur längerfristigen Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots in der Bundesrepublik Deutschland, Technik, Probleme, Möglichkeiten und Grenzen, in: MittAB, Bd. 2 (1969), S. 796 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werb einer Qualifikation geboten werden. Diese Maßnahmen können z. B. die folgenden Formen annehmen:

— Bereitstellung von Kinderkrippen und Tagesheimplätzen für Kinder von potentiell erwerbstätigen Müttern,

— Schaffung von Arbeitsplätzen für Behinderte und

— berufsbildende Maßnahmen für Nicht-Erwerbspersonen.

Sie können auch mit „negativen Anreizen" und Zwang ausgestattet sein: So könnte eine Verschlechterung der Renten für Witwen eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen „erzwingen". Und in besonderen Situationen, beispielsweise im Krieg, wird über Zwangsmaßnahmen zusätzliches Arbeitskräftepotential mobilisiert.

Zum anderen kann in Zeiten eines lang andauernden Arbeitskräfteüberschusses durch sozialpolitische Maßnahmen vorübergehendes oder permanentes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt gefördert werden. Einschlägige Maßnahmen sind z. B.

— Mutterschafts-, Karenz- oder Elternurlaub,

— Herabsetzen der Altersgrenze im Rentenrecht,

— Erleichterung des Zugangs zur Altersrente oder Invalidenrente,

— Verlängerung der Schulpflicht und

— Verlängerung des Wehrdienstes.

In Abbildung 1 drückt sich das „wahre" Arbeitskräftepotential

— sowohl im Konjunkturzyklus als eine Erhöhung der effektiven Erwerbsbeteiligung und somit auch als eine Erhöhung der Maxima (d. h. des konjunkturellen Potentials)

— als auch in einer politikbedingten Erhöhung des latenten Potentials

aus.

Jedoch sind die verschiedenen Konzepte des konjunkturellen Potentials nicht unumstritten.

Wenn man darüber hinaus die Schwierigkeiten von internationalen Vergleichen berücksichtigt, die sich

— aus unterschiedlichen Definitionen (sowie deren häufigen Änderungen) der Arbeitslosigkeit,

— aus unterschiedlichen Methoden der Datenerfassung,

— aus der unterschiedlichen Erfassung von sekundären Arbeitskräften,

— aus der Erfassung der Personen versus der Schätzung von Arbeitsvolumen als Rechnungseinheit u. a. m.[15].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ergeben, so kann eine international vergleichende Arbeit im Vorfeld einer quantitativen Potentialschätzung sich auf die Durchleuchtung der Anpassungsprozesse wichtiger Personengruppen konzentrieren. Hierzu sind Verhaltenshypothesen bezüglich der Reaktionen der Arbeitskräfte auf die konjunkturelle Entwicklung erforderlich.

2.3 Die Resignations- und Zusatz-Arbeits-Hypothesen

In der gebräuchlichsten Formulierung der *Resignations-Hypothese* wird davon ausgegangen, daß sich der Arbeitslose vor allem dann um einen Arbeitsplatz bemühen wird, wenn die Erfolgswahrscheinlichkeiten hoch erscheinen und sich nicht aktiv engagieren wird, wenn diese niedrig erscheinen; er wird solche Bemühungen nach einer gewissen Zeit der erfolglosen Suche völlig einstellen, weil er angesichts der geringen Erfolgschancen resigniert[16]. Somit führt der Rückgang der Nachfrage nach Arbeit zu einem gleichgerichteten Rückgang des Angebots: Die Arbeitslosigkeit und die Arbeitslosenquote unterschätzen demnach das wahre Ausmaß der Unterverwertung des Faktors Arbeit in Zeiten der Rezession[17].

Darüber hinaus wird die Wahrnehmung der gegenwärtigen Erfolgsaussichten auch von der Erfahrung mit vergangenen Perioden der Arbeitslosigkeit beeinflußt. Diese dynamische Version der Resignations-Hypothese[18] postuliert,

— daß die Auswirkung vorhergehender Arbeitslosigkeit vor allem für Jugendliche eine „Beeinträchtigung" hinterläßt, weil sie angesichts ihrer kürzeren Arbeitserfahrung weniger positive Verstärkung („reinforcement") gegen die Enttäuschung mobilisieren können; und weil die frühen Erfahrungen als Investitionen in Humankapital in Richtung einer Karriere, in Fertigkeiten, Kontakte u. a. m. angesehen

---

[15] Vgl. dazu M. *Durand-Drouhin,* Bestimmungsfaktoren der Frauenerwerbsbeteiligung, in: W. Klauder und G. Kühlewind (Hrsg.), Probleme der ..., S. 179 - 205, insbesondere S. 182 - 183 und 193 - 194; sowie D., *Franzen,* Altersspezifische Frauenerwerbsquoten im europäischen Vergleich, in: W. Klauder und G. Kühlewind (Hrsg.), Probleme der ..., S. 206 - 216.

[16] Vgl. J. *Mincer,* Labor Force Participation and Unemployment: A Review of Recent Evidence, in: R. A. Gordon und M. S. Gordon (Hrsg.), Prosperity and Employment, New York 1966, S. 73 - 121; W. *Bowen* und T. A. *Finegan,* The Economics of Labor Force Participation, Princeton N.J. 1969.

[17] Vgl. dazu beispielsweise N. *Simler* and A. *Tella,* Labor Reserves and the Phillips Curve, in: Review of Economics and Statistic, Vol. 50 (1968), S. 32 - 49.

[18] Vgl. dazu S. O. *Schweitzer* und R. E. *Smith,* The Persistence of the Discouraged Worker Effect, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 27 (1974), S. 249; sowie dies., The Dynamic Effect of Unemployment on Labor Force Participation, in: American Statistical Association (Hrsg.), 1972. Proceedings of the Business and Economic Statistic Sections, S. 452 - 457.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, und sich Enttäuschungen somit gravierender auswirken müssen als im späteren Leben[19];

— daß diese dynamische Beziehung von temporärer oder permanenter Art sein kann, wobei die erlittene „Beeinträchtigung" vor allem im letzteren Fall auftritt.

Die genannten empirischen Studien belegen eindeutig, daß kurzfristige Fluktuationen in der Erwerbsbeteiligung durch Veränderungen im Arbeitsmarkt hervorgerufen werden. (Indirekt belegen sie die Relevanz eines psychologischen Modells der Rückkoppelung, wobei im Falle des Erfolgs ein positiver und im Falle des Mißerfolgs ein negativer Rückkoppelungseffekt postuliert wird[20].)

Die ältere *Zusatz-Arbeits-Hypothese* postuliert eine *gegenläufige* Beziehung zwischen der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage und der Erwerbsbeteiligung[21]: Durch die Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit eines Familienmitglieds (in der Regel des Mannes) und des damit verbundenen Rückgangs des Familieneinkommens (vor allem, wenn kein Vermögen vorhanden ist) sehen sich die anderen Familienmitglieder (vor allem die Frau) genötigt, Arbeit zu suchen. Nach dieser Zusatz-Arbeits-Hypothese steigt demnach in der Rezession nicht nur die Zahl der Arbeitslosen, sondern auch das Gesamtangebot an Arbeitskräften. (Es besteht somit eine negative Rückkoppelung zwischen dem Einkommen des Ehemannes und der Erwerbsbeteiligung der Frau und der anderen Familienmitglieder).

Im Konjunkturzyklus wirken die Resignations- und Zusatz-Arbeits-Effekte gegenläufig, jedoch nicht immer im gleichen Ausmaß: „A fall in employment from a cyclical peak is initially accompanied by a sharp decline in labor force participation, ... As economic adversity continues, pressure builds up on additional workers whose entry into the labor force partially offsets the discouraged-worker effect"[22].

Dernburg und Strand fanden heraus, daß die Resignations- und Zusatz-Arbeits-Hypothese für 11 der 14 in ihre empirische Untersuchung einbezogenen Gruppen zutraf:

---

[19] Vgl. U.S. Department of Labor, Manpower Report of the President, Washington D.C. 1972, S. 90.

[20] Vgl. dazu auch L. *Gordon*, Do the Poor Want to Work, Washington D.C. 1972.

[21] Vgl. W. S. *Woytinsky*, Additional Workers and the Volume of Unemployment in the Depression, New York 1940; sowie die oben zitierte Literatur zur Resignations-Hypothese.

[22] Vgl. T. *Dernburg* und K. *Strand*, Hidden Unemployment 1953 - 62: A Quantitative Analysis by Age and Sex, in: American Economic Review, Vol. 56 (1966), S. 71 - 95.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Erwerbsbeteiligung von Männern der Altersgruppe 25 - 64 ist fast autonom, d. h. unabhängig vom Konjunkturzyklus.

— Dagegen wird die Erwerbsbeteiligung von jüngeren und älteren Männern und von Frauen von dem Niveau der Beschäftigung beeinflußt, wobei bei allen Gruppen (außer bei Männern im Alter von 55 bis 64 Jahren) eine Zunahme der Beschäftigung insgesamt zu einer *Zunahme* der Erwerbsbeteiligung führt.

— Die Auswirkung dieser Effekte ist vor allem bei den sehr Jungen und sehr Alten bemerkbar; sie gewinnt bei Frauen an Bedeutung[23].

In Zeitreihenuntersuchungen dieses Phänomens wurde der Resignations-Effekt oft mit dem *Substitutionseffekt* und der Zusatz-Arbeits-Effekt mit dem *Einkommenseffekt* der Nutzentheorie erklärt[24]: Demnach verläßt ein Arbeitsloser den Arbeitsmarkt, wenn der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage die vom Arbeitssuchprozeß erwarteten Arbeitseinkommen unter den Wert der Freizeit fallen läßt (Substitutionseffekt). Zur selben Zeit veranlaßt das Absinken des Familieneinkommens jedoch die anderen Mitglieder des Haushalts, die einen Teil der sekundären Arbeitskräfte darstellen, sich am Arbeitsmarkt auf der Suche nach Einkommen zu engagieren (Einkommenseffekt).

In der Mikro-Arbeitsangebots-Literatur werden diese Effekte explizit und im Modell von Mincer *zusätzlich* zu den Resignations- und Zusatz-Arbeits-Effekten erfaßt, indem der durchschnittliche Lohnsatz und das durchschnittliche Familieneinkommen zur Erklärung mit herangezogen werden:

Nun können aber — wegen der hohen Interkorrelation zwischen den erklärenden Variablen mit Querschnitten die Koeffizienten des Resignations- und des Zusatz-Arbeits-Effekts nicht getrennt werden. Somit verbleibt — laut Mincer — nur die Möglichkeit, den Nettoeffekt beider Einflüsse auf die Erwerbsbeteiligung zu schätzen, indem die zyklischen Veränderungen durch die *regionale* Arbeitslosenquote ausgedrückt werden. Dies setzt die Annahme voraus, daß die Bestimmungsfaktoren der konjunkturellen Schwankungen mit der Arbeitslosenquote korrelieren — eine Annahme, die gerade seit der weltweiten Rezession 1974/75 in vielen Ländern nicht zugetroffen hat.

[23] Vgl. ebenda, S. 94.

[24] Vgl. dazu S. *Altman*, Present and Future Supply of Registered Nurses, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington D.C. 1971; M. *Cohen*, S. *Rea*, Jr. und R. *Lerman*, A Micro Model of Labor Supply, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics Staff Paper 4, Washington D.C. 1970; E. *Kalachek* und *F. Raines*, Labor Supply of Low Income Workers, in: The President's Commission on Income Maintenance Programs (Hrsg.), Technical Studies, Washington D.C. 1970, S. 159 - 187.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das führt bei Mincer zu einem reduzierten Modell:

(4) $M = a + b_1Y + b_2W + b_3U + e$

mit: M = Erwerbsbeteiligung
Y = durchschnittlichem Familieneinkommen
W = durchschnittlichem Lohnsatz
U = regionaler Arbeitslosenquote

Das Vorzeichen des Koeffizienten b_3 zeigt auf, ob Resignations- oder Zusatz-Arbeits-Effekt bei einer Änderung der regionalen Arbeitsmarktbedingungen überwiegt. Bei einem signifikanten negativen Vorzeichen von b_3 ist der Resignations-Effekt größer als der Zusatz-Arbeits-Effekt.

Die in Querschnittsuntersuchungen vielfach belegte, starke negative Korrelation zwischen Arbeitslosen- und Erwerbsquoten ist des weiteren eher auf die Auswirkung struktureller Faktoren auf die Erwerbsbeteiligung von sekundären Arbeitskräften, denn auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen. Andererseits hängen strukturelle und konjunkturelle Faktoren oft zusammen. Für eine Längsschnittbetrachtung würde dies bedeuten, daß Trend und zyklische Schwankungen getrennt werden müssen.

Abschließend kann folgendes festgehalten werden:

(1) Der negative Zusammenhang zwischen Arbeitslosen- und Erwerbsquote, und somit die *Dominanz des Resignations- über den Zusatz-Arbeits-Effekt,* wird in fast allen empirischen Untersuchungen festgestellt.

(2) Die Stärke des jeweiligen Effekts hängt von der Konjunkturphase ab: „Zu Beginn der Rezession überwiegt ... der Resignations-Effekt (verheiratete Frauen ziehen sich zurück), bei längerem Anhalten der Rezession treten zusätzliche Arbeitskräfte ins Erwerbsleben (zum Beispiel nicht erwerbstätige Frauen von arbeitslos gewordenen Männern)[25]."

Allerdings kann dieser Folgerung nur zugestimmt werden, solange eine aggregierte Betrachtung erfolgt. Die beiden Effekte treten nämlich in verschiedenen Gruppen möglicherweise mit unterschiedlicher Stärke auf. Vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen zum individuellen Verhalten wird deutlich, daß mit dem Vorhandensein zusätzlichen oder alternativen Einkommens die Wahlhandlung zwischen Arbeit und Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eher zugunsten des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben ausfällt[26]. Wird dies vor allem als eine

[25] F. *Egle,* A. *Ernst* und P. *Schnur,* Verdeckte ..., a. a. O., S. 134.

[26] Vgl. F. *Butschek,* Versteckte Arbeitslosigkeit von Frauen und Jugendlichen, in: Wifo-Monatsberichte, 55. Jg. (1982), S. 667 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidung unter Unsicherheit angesehen, so kann z. B. bei älteren Arbeitnehmern die Wahl eher zugunsten der (sicheren) Rente als zugunsten der unsicheren oder unwahrscheinlichen Arbeitsmöglichkeiten ausfallen. Auf der anderen Seite führt die steigende Unsicherheit über das Einkommen bzw. die Arbeitsplatzsicherheit — auch bei Unterstellung eines marginalistischen Kalküls — eher zu einer Entscheidung zugunsten der Erwerbstätigkeit der Frau, da — auch bei zunächst gleichbleibendem Einkommen des Mannes — der Erwartungswert des Einkommens sinkt, wenn die Arbeitsplatzsicherheit abnimmt.

Im nächsten Teil wollen wir uns der Frage zuwenden, wie sozialpolitische Maßnahmen wirken, um den Resignations- und Zusatz-Arbeits-Effekt zu verstärken bzw. abzuschwächen.

2.4 Die Wechselwirkung zwischen sozialen Wagnissen und die Wirkung alternativer sozialpolitischer Maßnahmen

Die Resignations- bzw. Zusatz-Arbeits-Hypothese bezieht sich auf das Verhalten von Einzelpersonen oder Personengruppen als Reaktion auf Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage. Die Sozialpolitik im allgemeinen, und die Arbeitsmarktpolitik im besonderen, konzentriert sich auf die Steuerung des Arbeits*angebotes*. Dabei können unterschiedliche Maßnahmen sowohl auf eine Beeinflussung des Resignations- wie auch des Zusatz-Arbeits-Effekts gerichtet sein. Sie sprechen unterschiedliche Personengruppen mit unterschiedlcher Wirkungsweise an. Von ihrer Intention her können sie entweder

— auf ein vorübergehendes oder permanentes „Discouragement" des Arbeitsangebots oder
— auf eine Ausweitung des Arbeitsangebots

abzielen.

Gerade im Hinblick auf sozialpolitische Interventionen sind aber zwischen verschiedenen Ländern beträchtliche Unterschiede zu vermerken. Zwar ist nicht in Frage zu stellen, daß auch allgemeine Prozesse der Akkulturation und Sozialisation — bei unterstellten gleichen sozialpolitischen Interventionen — unterschiedliche Verhaltensweisen in verschiedenen Ländern hervorbringen. Im Kontext dieses Beitrages geht es jedoch primär um die Frage, wie unterschiedliche Sozialpolitiken gewirkt haben. Vor allem, wenn man Länder mit niedrigem Arbeitslosenniveau wie Österreich und Schweden betrachtet, drängt sich die Frage auf, ob ähnliche Politiken anderswo mit ähnlichen Ergebnissen (gemessen an der Arbeitslosigkeit) verbunden wären.

Im folgenden soll die Beziehung zwischen sozialen Risiken skizziert werden. Vor diesem Hintergrund werden dann sozialpolitische Entwick-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen in ihrer Wirkung auf die steigenden Arbeitsmarktprobleme seit der weltweiten Rezession 1974/75 betrachtet.

2.4.1 Die Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Rentenpolitik

Zwischen den Institutionen der Sicherung bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung) und für den Tatbestand Alter und Erwerbsunfähigkeit[27] (Rentenversicherung) bestehen Interaktionen auf verschiedenen Ebenen.

Für alle Institutionen der sozialen Sicherung besteht eine Interdependenz fiskalischer Art: In Zeiten der Rezession mit gesunkenen Beschäftigtenzahlen sinken die Beitragseinnahmen aller Institutionen, während die Ausgaben steigen (Arbeitslosenversicherung) oder c. p. weitgehend unverändert bleiben (Renten- und Krankenversicherung). Dieses Problem wurde z. B. darin deutlich, daß im Zuge der Auswirkungen der Rezession 1974/75 in der Bundesrepublik Deutschland eine Beitragsleistung der Bundesanstalt für Arbeit an die gesetzliche Rentenversicherung für Arbeitslosengeldempfänger eingeführt wurde, um eine Verteilung der finanziellen Belastungen beider Versicherungszweige zu erzielen. Als Folge der simultan auftretenden Probleme wurden die Beitragsgrundlagen 1982 gesenkt[28]. Diese und ähnliche Finanzierungsprobleme aller Zweige der sozialen Sicherung ergeben sich in allen Industrienationen.

Darüber hinaus bestehen jedoch, je nach gesetzlicher Ausgestaltung des jeweiligen Rentensystems und Rechtsprechung, andere Interaktionen zwischen dem Wagnis der Arbeitslosigkeit einerseits und der Verrentungspraxis andererseits.

Die wichtigsten Regelungen sind:

— Möglichkeiten der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente bei Erfüllung der normalen Wartezeiten;

— Möglichkeiten der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente bei langen Versicherungszeiten;

— Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Altersrente bei Arbeitslosigkeit bestimmter Dauer;

---

[27] Im weiteren wird jeweils auf das wichtigste Alters- bzw. Erwerbsunfähigkeitssicherungssystem rekurriert, wenngleich vor allem in den untersuchten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und den Vereinigten Staaten für verschiedene Personengruppen verschiedene Sicherungssysteme bestehen.

[28] Vgl. Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20. 12. 1983, BGBl. I, S. 1857 - 1911.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Möglichkeit der Inanspruchnahme von Invalidenrente bei entsprechender Arbeitsmarktlage;

— Mildere Prüfungen der Gesundheitsbeeinträchtigung bei älteren Arbeitnehmern[29].

Die wichtigsten Charakteristiken der Rentensysteme der vier untersuchten Länder sind in Übersicht 1 zusammengefaßt. Daraus wird deutlich, daß bei an sich gleichen formalen „normalen" Altersgrenzen in allen Ländern Möglichkeiten des vorzeitigen Rentenzugangs gegeben sind. Die USA sind dabei, was das Alter betrifft, vergleichsweise restriktiv (vorgezogene Altersgrenze 62)[30]. Andererseits erfordert die vorzeitige Inanspruchnahme der Rente keine zusätzlichen Voraussetzungen; sie führt allerdings für die gesamte Laufzeit zu einem versicherungsmathematischen Abschlag. Besondere Regelungen bei ungünstigen Arbeitsmarktchancen bestehen nicht und sind auch nicht erwünscht[31].

In Schweden besteht prinzipiell ab 60 Jahren die Möglichkeit, ohne Zusatzbedingungen die Altersrenten (Grundrente und einkommensbezogene Zusatzrente) in Anspruch zu nehmen. Die Arbeitsmarktlage (und die Gesundheit) wird insofern berücksichtigt, als bei Vorliegen von schlechten Beschäftigungschancen der versicherungsmathematische Abschlag von der Rente entfällt.

Österreich und die Bundesrepublik Deutschland haben ähnliche Voraussetzungen für die Gewährung von vorzeitigem Altersruhegeld wegen Arbeitslosigkeit. Jedoch besteht die Möglichkeit des Rentenzugangs in Österreich für Frauen bereits im Alter von 55 Jahren.

Beim Invalidenrentenzugang wurden — mit Ausnahme der USA[32] — in den untersuchten Ländern Erleichterungen für den Zugang vorgenommen. Dies erfolgte teils auf dem Wege der Gesetzgebung[33], teils durch Rechtsprechung[34] und teils in der Praxis des Bewilligungsverfahrens.

[29] Vgl. auch o. V., Frühverrentung im internationalen Vergleich, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, 1981, Nr. 5, S. 1 ff.

[30] Die Altersgrenzen gelten in der Regel auch für Betriebsrenten, die in den USA eine bedeutende Rolle spielen, vgl. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), Employee Benefits in Medium and Large Firms 1982, Washington D.C. 1983, S. 16 ff.

[31] V. P. *Reno* und D. N. *Price*, Relationships between Retirement, Disability and Unemployment: The U.S. Experience, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security . . ., a. a. O,. S. 111 ff.

[32] G. *Bruche*, B. *Casey*, Arbeit oder . . ., a. a. O., S. 156; vgl. auch R. E. *Barfield*, Some Observations on Early Retirement, in: G. M. Shatto (Hrsg.), Employment of the Middle-Aged, Springfield Ill., 1972, S. 48 f.

[33] Z. B. gesetzliche Regelung in Schweden, die in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage seit 1970 bzw. 1972 einen Invaliditätsrentenzugang vorsieht; Erweiterung des Invaliditätsbegriffs für ungelernte Arbeit ab dem 55. Lebensjahr, durch die 35. Novelle zum ASVG in Österreich.

[34] Beschluß des großen Senats des Bundessozialgerichts vom 10. 12. 1976 (BKK 1977, S. 157), in Konkretisierung des Beschlusses vom 11. 12. 1969; vgl.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Zusammenfassung der wichtigsten Bestimmungen zur Inanspruchnahme vorzeitiger Altersrenten oder arbeitsmarktabhängige Gewährung von Invalidenrenten

	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	Vereinigte Staaten von Amerika
Normales Altersruhegeld Altersgrenze Wartezeit	 65 180 Monate	 65 180 Monate Dritteldeckung	 65 Grundrente, keine Wartezeit einkommensbezog. Rente, mind. 3 Jahre entsprechend hohe Einkommen	 65 40 Quartale
Vorzeitige Altersrente ohne Zusatzbedingungen	—	—	ab 60 Jahren versicherungsmath. Kürzung der Rente	ab 62 Jahren versicherungsmath. Kürzung der Rente
Vorzeitige Altersrente bei langer Versicherungszeit Wartezeit	63 (60 Schwerbeh.) 35 anr. Versicherten-jahre	60 (Männer) 55 (Frauen) 420 Monate	— —	— —
Vorzeitige Altersrente für Frauen	60 mind. 10 von 20 J. vor Versicherungs-fall pflichtvers.	vgl. vorz. Altersrente bei langer Ver-sicherungszeit	—	—

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit	60, wenn 52 Wochen innerhalb 1½ Jah. arbeitslos und 8 J. inh. d. letzten 10 J. rentenversicherungspflichtig beschäftigt (Wartezeit 180 Mon.)	60 (Männer), 55 (Frauen), innerhalb d. letzten 15 Monate 52 Wochen Arbeitslosengeld, Krankengeld, Abfertigung (Wartezeit 180 Monate)	wie vorzeitige Rente, aber ohne versicherungsmath. Abschlag	—
Invalidenrenten (EU)	dauernde oder vorübergehende EU Wartezeit 60 Monate vor Erwerbsunfähigkeit 36 während der letzten 60 Monate	dauernde oder vorübergehende EU Wartezeit 60 Mon.	dauernde oder vorübergehende EU, wie Altersrente 1/3 oder ½ Rente bei ger. Erwerbsminderung	dauernde oder vorübergeh. EU Wartezeit 1 Quartal pro Jahr ab 21. Lebensjahr u. Halbbelegung d. letzten 40 Quart. (bzw. Zeit ab 21 bei Personen unter 31 J.)
Arbeitsmarktberücksichtigung	ja (Rechtsprechung)	ja	ja (ab 60)	—
Besondere Regelungen	—	vorübergehend: Altersrente für Nachtschichtarb. 57 (Männer) 52 (Frauen)	Teilrente für Personen ab 60 bei tlw. Aufgabe der Arbeit	—
Quelle	Reichsversicherungsordnung, bes. §§ 1247, 1248 (RVO) Angestelltenversicherungsgesetz §§ 24, 25 (AVG)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG), bes. §§ 235 - 237, 253, 253 a, b, 254	Rentenversicherungsgesetz von 1976 (Allmän Försäkring m m 1981 Stockholm 1983, S. 25 f. u. S. 64 ff.) Schwedisch. Inst. (Hrsg.), Tatsachen über Schweden Die Sozialversicherung in Schweden 1981.	Social Security Act 1935 letzte Novelle 1983 (o. A., Social Security Handbook, Washington D.C., o. J.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Betrachtet man die vier Länder, so hat von allen Österreich den stärksten Spielraum zur Inanspruchnahme von vorzeitigen Renten in Anpassung an die Arbeitsmarktlage, wie sich in den niedrigen Altersgrenzen zeigt[35]. Die USA lehnen eine solche Politik vor allem in den letzten Jahren ab[36]. Allerdings kann bei Vorhandensein einer niedrigen Altersgrenze nicht von der Hand gewiesen werden, daß bei höherer Arbeitslosigkeit ein größerer Druck auf ältere Arbeitnehmer ausgeübt wird, von den Möglichkeiten der Verrentung Gebrauch zu machen. Dies könnte besonders seit der US-Rentenreform 1972 verstärkt der Fall sein, in der die Höhe der Renten angehoben wurde, so daß die gesetzlichen Renten eher einen ausreichenden Lebensunterhalt gewähren.

In der Bundesrepublik Deutschland werden zwar die beschäftigungspolitischen Aspekte einer früheren Verrentung diskutiert[37], auf poli-

auch R. *Braun*, P. *Knoedel*, Die Arbeitsmarktlage und die Gewährung von Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit im Spiegel der Statistik, in: Deutsche Rentenversicherung, 1983, Heft 9 - 10, S. 621 ff.

[35] J. *Peterka*, The Significance of Eearly Retirement in Times of High Unemployment, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security . . .. a. a. O., S. 63 ff.

[36] V. P. *Reno* und D. N. *Price*, Relationships . . ., a. a. O., S. 118 f.; vgl. aber auch D. W. *Morse*, S. H. *Gray*, Taking Early Retirement, in: Monthly Labor Review, Vol. 105 (February 1982), S. 53 ff. und Ph. L. *Rones*, Older Men — The Choice between Work and Retirement, in: Monthly Labor Review, Vol. 101 (November 1978), S. 3 ff.

[37] Vgl. G. *Bäcker*, G. *Naegele*, Arbeitsmarkt, Altersgrenze und die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer. Einige Anmerkungen zur Forderung nach einer weiteren Herabsetzung der Altersgrenze, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), S. 679 ff.; Ch. *Brinkmann*, Arbeitslosigkeit und berufliche Ausgliederung älterer und leistungsgeminderter Arbeitnehmer, in: MittAB, 12. Jg. (1979), S. 517 ff.; H. *Friel*, Rentenversicherung als Arbeitsmarktinstrument, Minister Goelters Vorschlag, in: Arbeit und Sozialpolitik, 33. Jg. (1979), S. 311 f.; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Die Erweiterung der flexiblen Altersgrenze als beschäftigungspolitisches Instrument, Teil 1: Möglichkeiten des vorgezogenen Ruhestandes in ausgewählten europäischen Ländern, 3. 2. 1982, in: IAB (Hrsg.), IAB Kurzberichte 1982 BeitrAB 42.4, Nürnberg 1983, S. 20 ff.; Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.), Die Erweiterung der flexiblen Altersgrenze als beschäftigungspolitisches Instrument, Teil 3: Die aktuellen Vorschläge in der Bundesrepublik Deutschland, 5. 2. 1982, in: IAB (Hrsg.), IAB Kurzberichte 1982 BeitrAB 42.4, Nürnberg 1983, S. 29 ff.; E. *Kirner*, Früherer Rentenbeginn entlastet Arbeitsmarkt, in: DIW-Wochenbericht, 45. Jg. (1978), S. 1 ff.; G. *Kühlewind*, Die Erweiterung der flexiblen Ruhestandsregelung als beschäftigungspolitisches Instrument, in: WSI-Mitteilungen, 30. Jg. (1977), S. 436 ff.; G. *Kühlewind*, Zur Erweiterung der flexiblen Altersgrenze, in: IAB (Hrsg.), Arbeitszeit und flexible Altersgrenze, BeitrAB 75, Nürnberg 1983, S. 163 ff.; Ch. *Vollmer*, Ältere Arbeitnehmer — Weitere Flexibilisierung, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 1 (1982), S. 23 ff.; G. *Kühlewind*, Flexible Retirement Age: Enforced Idleness or Opportunity?, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security, Unemployment and Premature Retirement, Studies and Research No. 22, Genf 1985, S. 16 - 25; W. *Schmähl*, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg. (1983), S. 337 ff.; G. *Kühlewind*, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit?, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg. (1983), S. 562 ff.; M. *Steffen*, F.-H. *Niestrath*, Die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt — Individuelles Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tisch-gesetzgeberischer Ebene trat man diesem Komplex im Hinblick auf die Finanzlage der Rentenversicherung einerseits und die im internationalen Vergleich sehr hohe Invaliditätsverrentung andererseits eher zögernd nahe[38].

Aus den bisherigen Ausführungen könnte der Eindruck entstehen, daß ein Zugang zur Rente zwingend ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt bedeutet. Dies trifft allerdings nur in beschränktem Umfang zu. Insbesondere was die Invalidenrenten und die vorzeitigen Altersrenten betrifft, weisen alle Länder Regelungen auf, die ein Ruhen der Rente oder eine Anrechnung des Erwerbseinkommens bewirken, wenn eine bestimmte — meist niedrige Einkommenshöhe — überschritten wird. In der Bundesrepublik Deutschland liegt diese Grenze bei einem Siebentel der monatlichen Bezugsgröße (§ 1247 [2] RVO), bei den vorzeitigen Altersrenten bei DM 1000 monatlich (§ 1247 [4] b RVO). In Österreich fällt die vorzeitige Rente wegen Arbeitslosigkeit weg, wenn eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. Die Rente wegen langer Versicherungsdauer entfällt, wenn das Erwerbseinkommen einen Grenzbetrag (1984: ÖS 2189 monatlich, etwa DM 312) übersteigt. Die Einkommen der Invaliden in den USA dürfen „geringfügiges" Einkommen (zwischen $ 190 und 300 monatlich) nicht übersteigen. Allerdings ist anzunehmen, daß insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die umfassenden Beschäftigungschancen invalider und älterer Personen vergleichsweise gering sind.

Diese geringeren Beschäftigungschancen schlagen sich allerdings erfahrungsgemäß nicht in einer höheren Bedrohung durch Arbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern nieder. Ältere Arbeitnehmer haben vielmehr eine geringere Chance, arbeitslos zu werden; allerdings dauert ihre Arbeitslosigkeit länger an, wenn sie arbeitslos werden[39].

2.4.2 Die Beziehungen zwischen Rentenpolitik und Arbeitsunfähigkeit

Eine Politik des erleichterten Rentenzugangs hat — ganz unabhängig davon, ob diese von hoher Arbeitslosigkeit oder gefüllten Kassen der Rentenversicherung motiviert ist — potentiell eine Auswirkung auf das

---

sagen oder gesellschaftliche Notwendigkeit?, in: C. Offe (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied, Darmstadt 1977, S. 111 ff.; O. *Blume*, W. *Plum*, G. *Naegele*, Altersgrenzen und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1977, S. 191 ff.; P. *Friedmann*, S. *Weimer*, Arbeitnehmer zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand, Frankfurt, New York 1982, S. 72; G. *Kühlewind*, Einführung in den Themenbereich flexible Altersgrenze, in: IAB (Hrsg.), Arbeitszeit und flexible Altersgrenze, BeitrAB 75, Nürnberg 1983, S. 153 ff.

[38] Vgl. Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand vom 13. 4. 1984, BGBl. I, S. 601 - 609.

[39] Vgl. z. B. H. *Hofbauer*, Materialien zur Situation älterer Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, 15. Jg. (1982), S. 101 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Niveau der Arbeitsunfähigkeit[40]. In vielen Ländern wurde zwar in der letzten Dekade über steigende Arbeitsunfähigkeit von Arbeitnehmern geklagt[41], jedoch liegt bei einer statischen Betrachtung der Morbidität der Bevölkerung der Schluß nahe, daß bei einem Rückgang des Rentenzugangsalters der Anteil der Arbeitskräfte mit höherer Arbeitsunfähigkeit abnimmt, da das Durchschnittsalter der Beschäftigten sinkt.

In allen Ländern zeigt sich nämlich, daß mit steigendem Alter die Häufigkeit der Krankheitsfälle abnimmt, die Dauer je Fall jedoch stark zunimmt[42]. Daraus muß geschlossen werden, daß die Höhe der Arbeitsunfähigkeit mit sinkendem Rentenalter bzw. mit steigendem Rentenzugang der unter 63jährigen sinkt.

Prima facie spricht einiges dafür, daß dies auch für die Beziehung zwischen Invalidenrentenzugang und Arbeitsunfähigkeit gilt. Allerdings deuten die formalen Voraussetzungen — besonders deutlich wird dies im holländischen System — auf eine kurzfristig andersartige Beziehung hin, die (betrachtet man die Praxis und die Anreizsysteme) wohl auch in anderen Ländern Geltung haben kann.

In den Niederlanden müssen Bezieher von Renten der Invalidenrentenversicherung für Beschäftigte (WAO) die volle maximale Krankengeldzeit von 52 Wochen ausschöpfen, bevor sie Invalidenrenten beziehen können[43]. Dies bedeutet, daß mit einem hohen Invalidenrentenzugang auch ein höheres Niveau der Arbeitsunfähigkeit Hand in Hand gehen muß.

Formal ist die Ausschöpfung des Krankengeldes zwar nicht Voraussetzung für die Gewährung der Invalidenrente in den Ländern dieser

---

[40] Vgl. ebenda, S. 101.

[41] Vgl. für Schweden B. *Viklund* (Hrsg.), Wird in Schweden weniger gearbeitet? Stockholm 1981; für die USA J. N. Hedges, Job Commitment in America: Is it Waxing or Waning? in: Monthly Labor Review, Vol. 106 (July 1983), S. 17 - 24; Bureau of National Affairs (Hrsg.), Employee Absenteeism and Turnover, Washington D.C. 1974; Ministry of Health and Social Affairs (Hrsg.), Rising Sickness Absence — A Statistical Analysis, Stockholm 1980.

[42] Vgl. Bundesverband der Ortskrankenkassen (Hrsg.), Statistik der Ortskrankenkassen 1981, Bonn 1983, S. 237 ff.; Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Statistischen Zentralamt (Hrsg.), Bericht über das Gesundheitswesen in Österreich im Jahr 1982, Wien 1983, S. 90+; INIFES, Vergleich von Niveau und Entwicklung der Arbeitsunfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in ausgewählten Ländern, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 1985, S. 53; Allmän Försäkring m m 1981, Stockholm 1983, S. 194.

[43] J. T. *Allegro*, Sickness Absence and Improving the Quality of Working Life, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Absenteeism and Social Security, Studies and Research No. 16, Genf 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Untersuchung[44], allerdings ist es mindestens in den europäischen Ländern für den Arbeitnehmer vorteilhaft, möglichst lange Krankengeld zu beziehen, weil dieses in der Regel höher ist als die Invalidenrente. Für die USA gilt dies wohl in geringerem Maße, da nicht alle Arbeitnehmer über eine Einkommenssicherung im Krankheitsfall verfügen, und die Lohnersatzquote niedriger ist als in den europäischen Ländern[45]. So gesehen liegt eher die Vermutung nahe, daß die Höhe der Arbeitsunfähigkeit mit steigendem Zugang von Invalidenrenten steigt. Allerding ist nicht ganz von der Hand zu weisen, daß dem Altersrentenzugang — vorausgesetzt ein attestierender Arzt unterstützt dies — ein längerer Krankenstand vorausgeht.

2.4.3 Die Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit verlieren marginelle Arbeitskräfte eher ihren Arbeitsplatz. Zu ihnen zählen teilweise auch solche mit hoher Arbeitsunfähigkeit. Allerdings unterliegen manche Gruppen wie Schwerbehinderte einem besonderen Kündigungsschutz. Ältere Arbeitnehmer, die lange in einem Betrieb beschäftigt waren, werden mitunter trotz längerer Arbeitsunfähigkeit nicht entlassen. Demgegenüber kann die Angst vor der Entlassung auch dazu führen, daß Arbeitnehmer bei Erkrankung, wenn irgendwie möglich, doch zur Arbeit kommen[46].

Zwar widerspricht die Tatsache, daß formal auch Arbeitslose arbeitsunfähig gemeldet sein können der These, daß das Niveau der Arbeitsunfähigkeit insgesamt sinkt, wenn kranke Arbeitskräfte ausscheiden. Jedoch ist davon auszugehen, daß die Krankmeldung der Arbeitslosen in vielen Fällen nicht erfolgt, da hierfür — bei kürzeren Krankheiten — weder eine besondere Motivation noch Kontrolle besteht.

Die These, daß die Arbeitslosigkeit mit dem Niveau der Arbeitsunfähigkeit negativ korreliert, wird auch dadurch gestützt, daß Arbeitslose in der Regel einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen als Beschäftigte[47].

---

[44] Ausnahme ist die befristete Invalidenpension in Österreich, der eine 26wöchige Arbeitsunfähigkeit vorangehen muß.

[45] Vgl. D. N. *Price*, Income Replacement during Sickness, 1948 - 78, in: Social Security Bulletin, Vol. 44 (May 1981), S. 20 ff.

[46] Vgl. H. J. *Kruidenier*, Ziekteverzuim en werkloosheid, een analyse op macroniveau over de periode 1965 - 1982, Amsterdam 1983, S. 20 ff.

[47] Vgl. dazu für die Bundesrepublik Deutschland Ch. *Brinkmann*, Zur Arbeitsmarktsituation von Behinderten und Leistungsgeminderten: Arbeitslosigkeit, berufliche Rehabilitation, arbeitsmarktpolitische Perspektiven, in: MittAB, 14. Jg. (1981), S. 303 ff.; H. *Hofbauer*, Materialien zur Situation ..., a. a. O., S. 101; R. *Schettkat*, K. *Semlinger*, Der eigenständige Effekt gesund-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.4.4 Zusammenfassende Darstellung der Beziehungen zwischen den sozialen Wagnissen

Die bisher aufgezeigten Beziehungen zwischen den einzelnen sozialen Wagnissen lassen sich in Wirkungsketten zusammenfassen und anhand von 4-Quadranten-Diagrammen illustrieren (vgl. Abbildungen 2 und 3).

Eine erhöhte Zunahme der Altersrenten — gemessen an der Altersrentenzugangsquote — führt c. p. zu einer Abnahme des Niveaus der Arbeitsunfähigkeit (gemessen als Fehlzeitenquote). Diese Beziehung wird in der Abbildung 2 als Rentenzugangs-Fehlzeitenquoten-Kurve (*RZ/FQ* im jeweiligen 2. Quadranten) dargestellt. Steigende Arbeitslosigkeit führt ebenfalls zu sinkenden Fehlzeiten (Arbeitslosen-Fehlzeitenquoten-Kurve *ALQ/FQ* im 4. Quadranten). Steigert ein Land in Anpassung an steigende Arbeitslosigkeit seine Rentenzugänge, so führt dies zu einem Absinken der Fehlzeiten, die über das Maß hinausgeht, die die Arbeitslosigkeitszunahme alleine bewirkt hätte (1. Quadrant).

Dies läßt sich wie folgt erklären: Die Ausgangssituation sei durch die Punkte P_1, P_2 und P_3 gekennzeichnet, die Arbeitslosigkeit bei ALQ_1, der Rentenzugang bei RZ_1 und die Fehlzeiten bei FQ_1. Steigt die Arbeitslosenquote auf ALQ_2 und das Land beschließt daraufhin, die Rentenzugänge *nicht* zu steigern (vgl. die dicke horizontale Linie im 1. Quadranten), so bleibt der Rentenzugang bei RZ_1, die Fehlzeitenquote sinkt auf FQ_2 (4. Quadrant). Bei anhaltendem Rentenzugangsniveau liegt somit eine niedrigere Fehlzeitenquote vor: Die Rentenzugangs-Fehlzeitenquoten-Kurve verschiebt sich im 2. Quadranten von RZ/FQ_{ALQ_1} nach RZ/FQ_{ALQ_2}. Die neue Konstellation wird durch die Punkte R_1, R_2 und R_3 wiedergegeben.

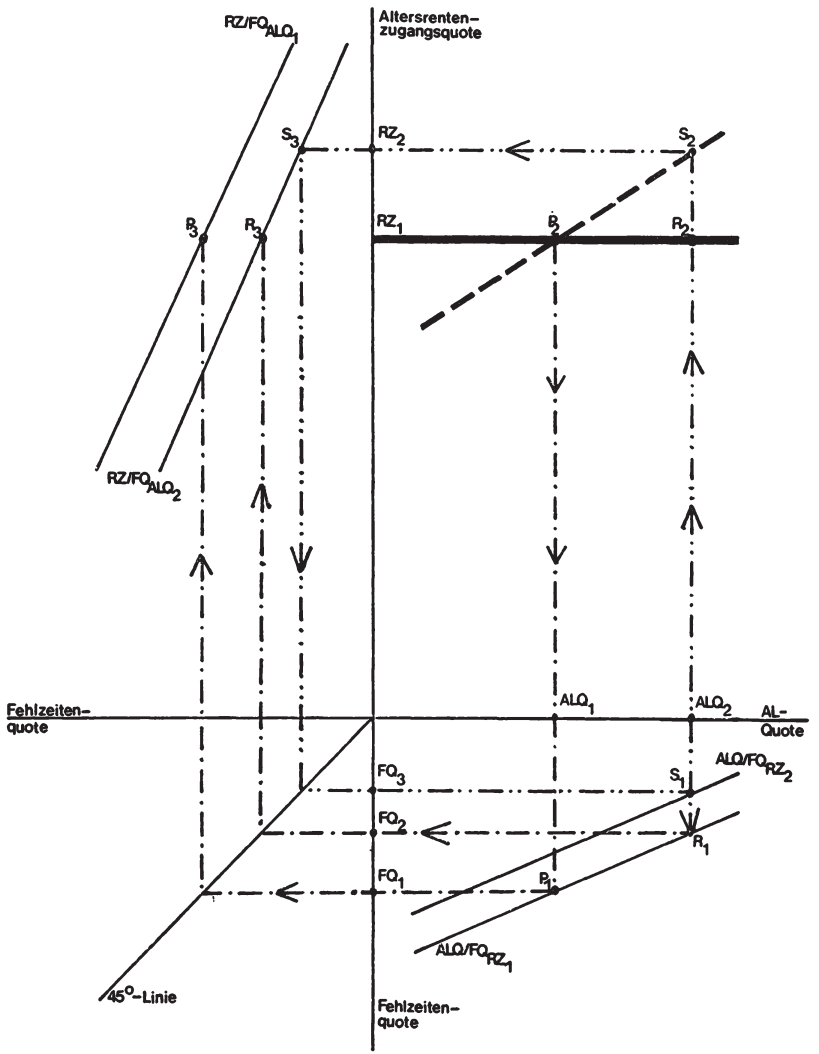
Bei einer alternativen Politik, die sich in der Steigerung der Rentenzugänge in Anpassung an die gestiegene Arbeitslosenquote (steigende gestrichelte Kurve im 1. Quadranten) manifestiert, steigt der Rentenzugang auf RZ_2 und die Fehlzeiten sinken auf FQ_3. Betrachtet man die direkte Beziehung Arbeitslosigkeit-Fehlzeiten, so verschiebt sich die Arbeitslosigkeit-Fehlzeitenquoten-Kurve in Richtung Ursprung von ALQ/FQ_{RZ_1} auf ALQ/FQ_{RZ_2}, da bei höherem Rentenzugang jeder Arbeitslosenquote eine niedrigere Fehlzeitenquote entspricht. Die neue Situation wird durch die Punkte S_1, S_2 und S_3 wiedergegeben.

---

heitlicher Einschränkungen als Vermittlungshemmnis, in: MittAB, 15. Jg. (1982), S. 437 ff.; F. *Egle*, W. *Karr*, R. *Leutpoldt*, Strukturmerkmale der Arbeitslosen für Ströme und Bestände sowie Analyse der Vermittlungstätigkeit, in: MittAB, 13. Jg. (1980), S. 107 ff.; Ch. *Brinkmann*, Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit, in: MittAB, 17. Jg. (1984) 4, S. 454 - 473; für Frankreich: Unveröffentlichte Materialien von A. *Mizraki* und A. *Mizraki*, Credoc, Paris 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 2: Die Beziehung der sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit für unterschiedliche Politiken*

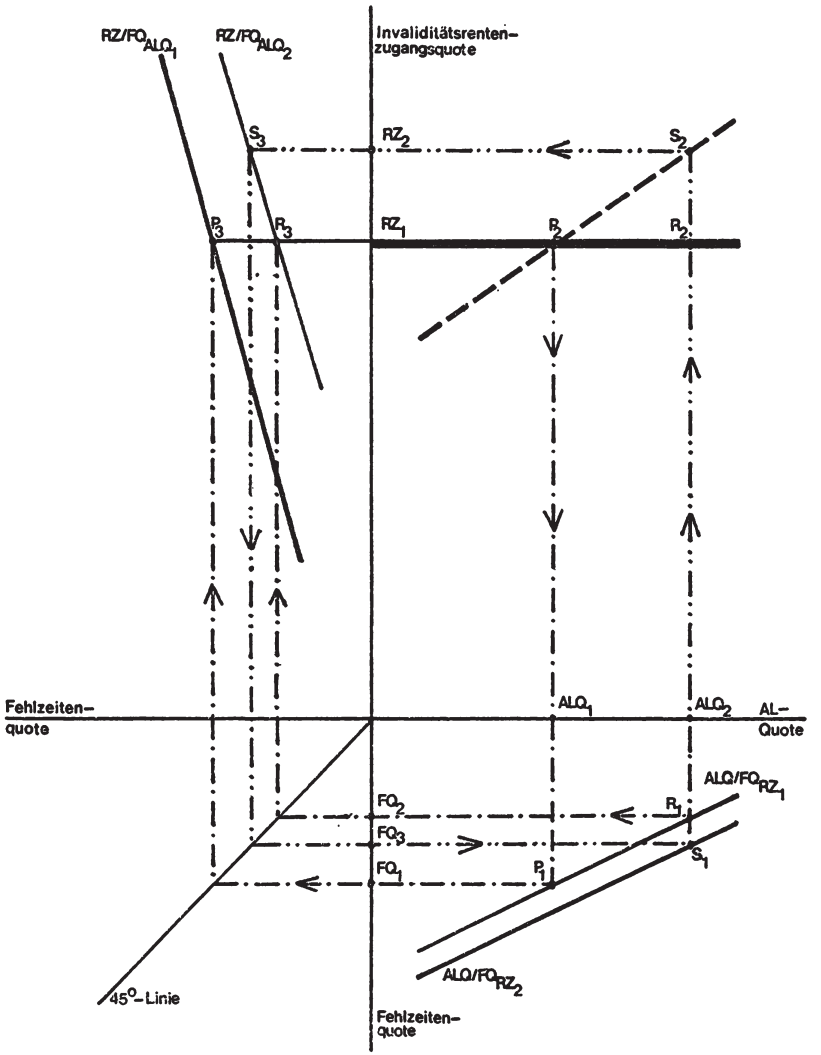


Legende: * Politikvarianten: ▬▬ Politik 1: Keine Rentenzugangssteigerung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.
▬ ▬ ▬ Politik 2: Rentenzugangssteigerung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Quelle: Eigene Darstellung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 3: Die Beziehung der sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Invalidität und Arbeitsunfähigkeit für unterschiedliche Politiken*



Legende: * Politikvarianten: ▬▬ Politik 1: Keine Rentenzugangssteigerung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.
▬ ▬ ▬ Politik 2: Rentenzugangssteigerung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Quelle: Eigene Darstellung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Außerdem sinkt — was in dieser Graphik nicht deutlich wird — die ausgewiesene Arbeitslosenquote gegenüber der „wahren" Arbeitslosenquote ALQ_2. Im ersten Jahr entspricht diese Senkung $\frac{RZ_2 - RZ_1}{E_1}$, d. h. der Differenz des Rentenzugangs geteilt durch die Zahl der Erwerbspersonen. Über Jahre hinweg können sich diese Effekte kumulieren.

Etwas anders gestaltet sich die Beziehung zwischen Invalidität, Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit: In Abbildung 3 ist die Ausgangslage (wie zuvor) durch die Punkte P_1, P_2 und P_3 gekennzeichnet. Ein Anstieg der Arbeitslosenquote ALQ_2 bewirkt, falls keine politischen Maßnahmen zur Rentenzugangssteigerung beschlossen werden, im 4. Quadranten ein Sinken der Fehlzeitenquote auf FQ_2 und im 2. Quadranten ein Verschieben der Rentenzugangs-Fehlzeitenquoten-Kurve nach rechts oben. Die Situation ist durch die Punkte R_1, R_2 und R_3 gegeben.

Erleichtert dagegen ein Land den Zugang zur Invaliditätsrente, steigt kurzfristig der Rentenzugang auf RZ_2, und die Fehlzeitenquote nimmt das Niveau FQ_3 an, das in unserem Fall unter FQ_1 liegt. Dieser Ausgang ist jedoch ungewiß: Bei einem flacheren Verlauf der RZ/FQ-Kurven wären Situationen denkbar, in denen die Fehlzeitenquote steigt oder gar unverändert bleibt.

Die Unsicherheit des Ergebnisses resultiert aus zwei gegenläufigen Wirkungen: Die Veränderung der Arbeitslosenquote alleine bewirkt die Bewegung von FQ_1 nach FQ_2; die Steigerung des Invalidenrentenzugangs bewirkt kurzfristig ein Steigen der Fehlzeitenquote von FQ_2 nach FQ_3. Längerfristig bewirkt natürlich auch der höhere Invalidenrentenzugang eine Senkung der Fehlzeiten, da nunmehr Arbeitskräfte, die vor ihrer Verrentung durch höhere Abwesenheiten gekennzeichnet waren, den Arbeitsmarkt verlassen haben.

Die in Abbildung 2 und 3 ausgewiesenen theoretischen Wirkungsketten sind für die Formulierung von politischen Maßnahmen jedoch nur beschränkt verwendbar, da sie einen idealtypischen Charakter besitzen: In der Praxis ist eine politische Feinsteuerung über eine stetige Anpassung der Rentenpolitik, wie sie durch die steigende Kurve im 1. Quadranten suggeriert wird, schon allein wegen der eigenständigen (d. h. von der Arbeitsmarktlage unabhängigen) Zielsetzungen der Alterssicherung kaum realisierbar. Dennoch dient die Darstellung als Zusammenfassung der obigen Beziehungen und somit als Hintergrund für die empirischen Betrachtungen im Ländervergleich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.5 Zusammenfassung der Hypothesen

Aus den oben gemachten theoretischen Überlegungen lassen sich die folgenden Hypothesen für die empirische Aussage ableiten:

Zur Resignations-Hypothese:

H. 1a: Die Erwerbsbeteiligung der älteren Männer schwankt im Konjunkturverlauf. Sie sinkt mit steigender Arbeitslosigkeit und sinkenden Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts.

H. 1b: Die Erwerbsbeteiligung älterer Frauen verhält sich ähnlich wie die der Männer; die Konjunkturreagibilität ist jedoch stärker.

Zur Zusatz-Arbeits-Hypothese:

H. 2: Die Erwerbsbeteiligung von jüngeren Frauen (etwa 30 - 34jährig) schwankt im Konjunkturverlauf. Sie steigt nach einer Anpassungszeit mit steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts.

Zur Abhängigkeit der Politik der sozialen Sicherung von der Konjunkturlage:

H. 3a: Die Altersrentenzugänge steigen mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit.

H. 3b: Die Altersrentenzugänge steigen mit sinkendem Wirtschaftswachstum.

H. 4a: Die vorzeitigen Altersrentenzugänge steigen mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit.

H. 4b: Die vorzeitigen Altersrentenzugänge steigen mit sinkendem Wirtschaftswachstum.

H. 5a: Die Invalidenrentenzugänge steigen mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit.

H. 5b: Die Invalidenrentenzugänge steigen mit sinkendem Wirtschaftswachstum.

Zur Interaktion der Bereiche der Sozialen Sicherheit:

H. 6: Das Niveau der Arbeitsunfähigkeit wird von Rentenzugang und Arbeitslosigkeit gemeinsam beeinflußt.

H. 6.1: Das Niveau der Arbeitsunfähigkeit sinkt c. p. mit steigendem (vorzeitigem) Altersrentenzugang.

H. 6.2: Das Niveau der Arbeitsunfähigkeit steigt kurzfristig c. p. mit steigendem Invalidenrentenzugang.

H. 6.3: Das Niveau der Arbeitsunfähigkeit sinkt mit steigender Arbeitslosigkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum Ländervergleich:

H. 7: Das Ausmaß der Beziehungen unterscheidet sich zwischen den Ländern nach Politiken und Rahmenbedingungen.

3. Ergebnisse

Vor dem Hintergrund der in Punkt 2 formulierten theoretischen Grundlagen und Hypothesen wird nunmehr die Situation in den vier Ländern betrachtet und untersucht, ob sich Beziehungen der erwarteten Richtung nachweisen lassen, und ob diese Beziehungen signifikant sind.

3.1 Zur Konjunkturabhängigkeit der Erwerbsbeteiligung ausgewählter Gruppen

Vor dem Hintergrund der Resignations- und Zusatz-Arbeits-Hypothesen wurde oben eine gruppenspezifische Differenzierung vorgenommen. Entsprechend der theoretischen Ableitung soll im folgenden die Dominanz des Resignations-Effekts über den Zusatz-Arbeits-Effekt für die älteren Männer und Frauen überprüft werden. Für die Gruppe der jüngeren Frauen soll der umgekehrte Effekt untersucht werden.

Dabei geht es nicht um die Frage des langfristigen Trends der Erwerbsbeteiligung, der bei älteren Menschen in der Regel negativ und bei den jüngeren Frauen positiv ist (vgl. Tab. 1), sondern nur um die Anpassung der *trendbereinigten Erwerbsquoten im Konjunkturverlauf.*

Wie in Punkt 2.3 ausgeführt wurde, ist eine Trennung von Zusatzarbeits- und Resignations-Hypothese nicht leicht möglich. Ähnlich der Vorgehensweise von Mincer wird deshalb der Nettoeffekt (in dem sich allerdings gegenläufige Wirkungen niederschlagen) in Form von Regressionsanalysen geschätzt. Bei einem Überwiegen des Zusatzarbeits-Effekts bewirkt eine steigende Arbeitslosenquote auch ein Steigen der Erwerbsbeteiligung. Sinkt die Erwerbsbeteiligung dagegen mit steigender Arbeitslosigkeit, so überwiegt der Resignations-Effekt.

Die folgende Spezifikation wird für die Schätzgleichung dieser Beziehungen gewählt:

(5) Trendbereinigte Erwerbsquote = Konstante + a_1 Arbeitslosenquote + u_1

Hat a_1 ein signifikant positives Vorzeichen, so deutet dies auf ein Überwiegen des Zusatz-Arbeits-Effekts hin (u_1 stellt die stochastische Variable dar).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Trend in der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen nach Altersgruppen und ausgewählten Ländern, 1971 - 1982

Geschlecht/ Alter	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Männer				
15 - 64	−0,38** (0,04)	−0,19 (0,11)	−1,04 (0,83)	−0,13** (0,02)
50 - 54	−0,14** (0,04)	−0,28** (0,07)		0,23**[b] (0,04)
55 - 59	−0,66** (0,06)		−0,34** (0,03)	−1,03** (0,07)
60 - 64	−3,34** (0,42)	−2,05** (0,22)	−1,24** (0,12)	
Frauen				
15 - 64	0,52** (0,10)	0,12 (0,08)	2,16** (0,06)	1,18** (0,03)
25 - 29	0,95** (0,05)	0,12[a] (0,12)		2,13** (0,06)
30 - 34	1,03** (0,04)	0,46** (0,10)	2,53** (0,10)	
35 - 39	0,97** (0,07)		2,08** (0,07)	1,62** (0,05)
40 - 44	0,73** (0,04)	−0,24 (0,12)	1,75** (0,10)	
45 - 49	0,25* (0,08)		3,19* (1,34)	0,75** (0,08)
50 - 54	0,07 (0,27)	−0,19 (0,16)	1,97** (0,06)	
55 - 59	0,20** (0,06)		1,78** (0,05)	0,03 (0,05)
60 - 64	−0,03** (0,16)	−0,38** (0,06)	0,84** (0,13)	

Legende: [a] Altersschritt: 20 - 29
[b] Altersschritt: 45 - 54
** hoch signifikant (1 %)
* signifikant (5 %)

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1983, S. 15 ff.

Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensusjahresergebnisse 1980, Wien 1981, S. 60 f., dass. Mikrozensus 1982, Wien 1983, dass. Statistisches Handbuch Österreichs 1974, Wien 1974, S. 24 - 29, S. 304 - 305, dass. Statistisches Handbuch Österreichs 1975, Wien 1975, S. 18.

Statistika Centralbyrån (Hrsg.) Aku Arbetskraftundersökningen Arsmedeltal, Stockholm, m.J. jeweils S. 4 ff.

US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Handbook of Labor Statistics, Washington D.C. 1982, S. 16 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1.1 Ältere Männer und Frauen (Hypothese 1 a und 1 b)

Menschen, die knapp vor dem Rentenalter stehen, sind zwar in der Regel weniger von Arbeitslosigkeit bedroht, haben aber auch weniger Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, wenn sie dennoch arbeitslos werden. Deshalb liegt es für sie nahe, die Möglichkeiten wahrzunehmen, früher in Rente zu gehen und damit auf weitere Arbeit zu verzichten. Dies geschieht oft auch aufgrund sozialen Drucks von Arbeitskollegen. Die Erfahrungen in verschiedenen Ländern bei der Einführung flexibler Altersgrenzen oder bei der Senkung der Altersgrenze lehren, daß die Möglichkeit einer vorzeitigen Inanspruchnahme weit populärer ist als ein hinausgeschobener Rentenzugang. Aus all diesen Gründen ist zu erwarten, daß die Tendenz, in Zeiten schwacher Konjunktur aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, bei älteren Menschen relativ hoch ist.

Allerdings ist bei einer Untersuchung dieses Phänomens zu berücksichtigen, daß die Erwerbsbeteiligung (wie aus Tab. 1 ersichtlich) auch langfristige Trends aufweist. Deshalb sind bei der Untersuchung des Einflusses der Konjunktur nur die Trendabweichungen der Erwerbsbeteiligung heranzuziehen. Diese werden in Beziehung zur Arbeitslosenquote der Vorperiode gesetzt.

Aus Tab. 2 a und 2 b ist dieser Einfluß auf die Erwerbsbeteiligung älterer Männer und Frauen ersichtlich. Für die Männer ist in allen Ländern — außer in Schweden — ein negativer Regressionskoeffizient festzustellen. Mit steigender Arbeitslosigkeit sinkt somit die Erwerbsbeteiligung tendenziell. Die mangelnde Signifikanz des Koeffizienten deutet allerdings an, daß die Richtung der Beziehung nicht notwendigerweise immer gesichert ist.

Am stärksten wirkt sich der Einfluß der Arbeitslosigkeit auf die Erwerbsbeteiligung älterer Männer in Österreich aus, gefolgt von der Bundesrepublik. Die USA weisen eine schwache negative und Schweden eine positive Beziehung aus. Tendenziell deuten diese Ergebnisse eher ein *Überwiegen des Resignations-Effekts* an.

Die *Ergebnisse* für Frauen lassen für Österreich und die Bundesrepublik ähnliche Schlußfolgerungen zu. Allerdings sind die Effekte bei ihnen nicht so stark ausgeprägt wie bei den Männern: Steigende Arbeitslosigkeit führt zu einem *geringeren* Rückgang der Erwerbsbeteiligung. Für Schweden und die USA finden sich jeweils leicht positive Koeffizienten, die allerdings nicht signifikant sind.

In der Tendenz überwiegt somit in Österreich und in der Bundesrepublik eher der Resignations-Effekt, in den USA und in Schweden eher der Zusatz-Arbeits-Effekt. Wie die Korrelationskoeffizienten (ins-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2 a

Einfluß der Arbeitslosigkeit der Vorperiode auf die konjunkturelle Erwerbsbeteiligung älterer Männer (60 - 64; USA: 55 - 64)

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Arbeitslosenquote				
Regr.Koeff.	−1,42	−3,15	0,58	−0,09
Stand.-abw. d. R. K.	1,08	4,24	1,13	0,19
Konstante	4,06	5,50	−1,28	0,37
R	0,40	0,25	0,18	0,16
R^2	0,16	0,06	0,03	0,03

Quelle: Vgl. Quellenangaben zu Tab. 1 und Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1983, S. 64.
Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Handbuch 1983, Wien 1983, S. 155 und frühere Bände.

Tabelle 2 b

Einfluß der Arbeitslosigkeit der Vorperiode auf die konjunkturelle Erwerbsbeteiligung älterer Frauen (60 - 64; USA: 55 - 64)

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Arbeitslosenquote				
Regr.Koeff.	−0,55	−1,37	0,57	0,12
Stand.-abw. d. R. K.	0,40	1,03	1,07	0,13
Konstante	1,59	2,27	1,01	−0,98
R	0,42	0,42	0,19	0,31
R^2	0,18	0,18	0,03	0,10

Quelle: Vgl. Quellenangabe zu Tab. 2 a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besondere R^2) andeuten, wird jedoch nur ein geringer Teil der Varianz in der trendbereinigten Erwerbsbeteiligung durch das Niveau der Arbeitslosigkeit erklärt.

Diese im Konjunkturabschwung zu beobachtende Tendenz zur Abnahme der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen überlagert noch den langfristigen Trend zum Rückgang der Erwerbsbeteiligung dieser Gruppen in der Bundesrepublik und in Österreich, die sich in den signifikanten negativen Regressionskoeffizienten der altersspezifischen Trendgleichungen für 60 - 64jährige widerspiegelt. In Schweden und den USA hingegen sinkt nur die Erwerbsbeteiligung der Männer langfristig, während die der Frauen vor allem in Schweden langfristig steigt.

3.1.2 Jüngere Frauen (Hypothese 2)

Für jüngere Frauen erwarten wir, daß in stärkerem Maße der Zusatz-Arbeits-Effekt zum Tragen kommt. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse, in Tab. 3 zusammengefaßt, deuten allerdings in eine andere Richtung: Für die europäischen Länder finden wir durchgängig *negative* Koeffizienten, d. h. der Resignations-Effekt überwiegt über den Zusatz-Arbeits-Effekt! Für die Bundesrepublik fällt dieser Koeffizient zwar im Wert geringer aus, ist jedoch signifikant. Für die USA war die Beziehung nicht signifikant. Im Vergleich zu den älteren Personen finden wir bei den jüngeren etwas höhere Signifikanzniveaus. Allerdings besteht keine sehr enge Beziehung zwischen den Variablen.

Der klare negative Einfluß des Niveaus der Arbeitslosigkeit bei jüngeren Frauen (im Vergleich zu älteren Männern und Frauen) erstaunt um so mehr, als bei älteren Menschen in Zeiten schwacher Konjunktur aufgrund der Verrentungsmöglichkeit eine klare Tendenz zur Senkung der Erwerbsbeteiligung zu erwarten wäre.

Diese mangelnde Konjunkturabhängigkeit bzw. die unerwartete Konjunkturabhängigkeit der Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen darf allerdings nicht als langfristiges Phänomen interpretiert werden. Denn wie aus Tab. 1 deutlich wird, steigt in allen Ländern langfristig die Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen in einem erheblichen und meist hoch signifikantem Maß.

3.2 Zur Konjunkturabhängigkeit des Rentenzugangs

Die in 2.5 formulierten Hypothesen zur Auswirkung der konjunkturellen Lage werden anhand von Regressionsanalysen getestet. Dabei werden die qualitativen Einflüsse von Rentenreformen von den laufenden Wirkungen der Ausschöpfung von Handlungsspielräumen im konjunkturellen Verlauf getrennt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Einfluß der Arbeitslosigkeit der Vorperiode auf die konjunkturelle Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen (30 - 34; USA: 25 - 34; Österreich: 30 - 39)

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Arbeitslosenquote				
Regr.Koeff.	−0,18*	−3,41	−1,38	keine ausreichende Beziehung
Stand.-abw. d. R. K.	0,08	1,62	0,86	
Konstante	0,61	5,80	2,90	
R	0,62	0,60	0,49	
R^2	0,39	0,36	0,24	

Legende: ** hoch signifikant (1 %)
* signifikant (5 %)

Quelle: Vgl. Tab. 2 a und 2 b.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wird von linearen Beziehungen der Form

(6) Rentenzugang = Konstante + b_1 Arbeitslosenquote
+ b_2 Rentenreform(en) + u_1

und

(7) Rentenzugang = Konstante + b_3 Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts
+ b_4 Rentenreform(en) + u_2

ausgegangen, in denen die Einflüsse der Rentenreformen durch Renten-Dummy-Variablen berücksichtigt werden; die Rentenzugangsvariable wird als Rentenzugangsquote (Zahl der Rentenzugänge pro Einwohner im Alter zwischen 15 und 65, in v. T.) verwendet. Das gestattet eine direkte Vergleichbarkeit der Regressionskoeffizienten zwischen Ländern.

Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts wurde u. a. auch deshalb als Erklärungsvariable herangezogen, weil die (realisierte) Arbeitslosenquote bereits den Zustand *nach* den beschäftigungspolitischen Einflüssen (d. h. ex-post-Werte) widerspiegelt. Die „wahre" Arbeitslosenquote (ohne diese Einflüsse) wäre jedoch eher als erklärungsrelevante Größe anzusehen, jedoch ist eine solche ex-ante-Größe nicht empirisch ermittelbar.

3.2.1 Altersrenten (Hypothesen 3 a und 3 b)

Das Ausmaß der Steigerung des Rentenzugangs wird wesentlich von der Politik eines Landes bestimmt. Wie oben festgestellt wurde, verfolgt von den untersuchten Ländern Österreich am konsequentesten eine beschäftigungspolitisch motivierte Rentenpolitik, gefolgt von der Bundesrepublik Deutschland und Schweden. Die USA orientieren ihre Rentenpolitik *nicht* an beschäftigungspolitischen Zielen.

In allen untersuchten Ländern bestehen (bei gegebener Rechtslage, über Maßnahmen einer flexiblen Altersrente) Freiheitsspielräume bei der Wahl des Verrentungszeitpunktes. Außerdem traten in den europäischen Ländern im Betrachtungszeitraum Reformen des Rentenversicherungssystems in Kraft, die entweder die Altersrente generell senkten (Schweden von 67 auf 65 Jahre), die flexible Altersgrenze einführten (Bundesrepublik Deutschland) oder eine solche absenkten (Österreich, Bundesrepublik Deutschland, Schweden).

Wirkungen auf das Niveau des Rentenzugangs gehen von zwei verschiedenen Phänomenen aus:

— Rentenreformen verändern sprunghaft und anhaltend das Verhalten älterer Menschen; eine Liberalisierung führt im allgemeinen zu steigenden Rentenzugängen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Auswirkung der Arbeitslosigkeit auf den Rentenzugang (Altersrenten) — Regressionsergebnisse für ausgewählte Länder

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Arbeitslosenquote				
Regr.Koeff.	−0,47	−0,64	−1,35	−0,02
Stand.-abw. d. R. K.	0,24	1,02	0,77	0,10
Renten-Dummy				
Regr.Koeff.	1,80	0,96*	0,13	−0,19
Stand.-abw. d. R. K.	0,81	0,33	0,37	0,20
Konstante	8,32	7,43	11,88	11,76
R	0,66	0,73	0,62	0,41
R^2	0,44	0,54	0,39	0,17
Wachstumsrate des BIP				
Regr.Koeff.	0,38	0,02	−0,24	0,03
Stand.-abw. d. R. K.	0,21	0,01	0,14	0,03
Renten-Dummy				
Regr.-Koeff.	1,36	1,02**	0,44	−0,17
Stand.-abw. d. R. K.	0,94	0,31	0,33	0,16
Konstante	7,12	6,11	8,91	11,46
R	0,45	0,76	0,61	0,50
R^2	0,20	0,58	0,37	0,25

Legende: ** hoch signifikant (1 %)
* signifikant (5 %)

Quelle: Vgl. Tab. 2 a und 2 b und Verband deutschen Rentenversicherungsträger, VDR-Statistik, Rentenzugang 1982, Frankfurt 1983 und frühere Jahrgänge.
Bundesministerium für soziale Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Statistischen Zentralamt, Bericht über das Gesundheitswesen in Österreich 1982, m. J.
Allmän Försäkring mm 1981, Stockholm 1983, S. 275 und 286 und frühere Jahrgänge.
US Department of Commerce, Burau of the Census, Statistical Abstract of the United States 1984, Washington D.C. 1984, S. 378 und frühere Jahrgänge.

— Die älteren Menschen schöpfen die in Form einer flexiblen Altersgrenze gegebenen Spielräume zur Verrentung bei höherer Arbeitslosigkeit (bzw. bei niedrigerem Wirtschaftswachstum) stärker aus.

Beide Einflußfaktoren lassen erwarten, daß insbesondere in Ländern mit beschäftigungspolitisch orientierter Rentenpolitik die die *Rentenreformen* berücksichtigenden Dummy-Variablen in der Schätzgleichung positive Parameterwerte aufweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Des weiteren erwarten wir eine Steigerung im Rentenzugang bei steigender Arbeitslosigkeit, d. h. einen *positiven* Regressionskoeffizienten für die Arbeitslosenquote. Wegen der negativen Beziehung zwischen der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und der Arbeitslosenquote ist von der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ein *negativer* Einfluß auf den Rentenzugang zu erwarten.

Aus Tab. 4 sind die Regressionsergebnisse dieser Beziehungen zu entnehmen. Die Richtung der Beziehung wird durch das Vorzeichen des Regressionskoeffizienten angezeigt.

In allen untersuchten Ländern wirkt sich die *Arbeitslosenquote negativ* auf den Rentenzugang aus! Am stärksten ist die Beziehung für Schweden. Der Koeffizient der Arbeitslosenquote unterscheidet sich jedoch in keinem Land signifikant von Null.

Die *Rentenreformen* wirken in der Bundesrepublik, in Schweden und in Österreich mit dem erwarteten Vorzeichen, wobei der Regressionskoeffizient für Österreich signifikant ist. Die US-Reform von 1972 zeigt eine nicht signifikant negative Wirkung. Allerdings war diese Reform nicht auf eine Steigerung des Rentenzugangs, sondern auf eine Leistungssteigerung hin orientiert.

Die Beziehung zwischen Rentenzugang und Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts zeigt mit entsprechend umgekehrten Vorzeichen ganz ähnliche Beziehungen wie die Arbeitslosenquote.

Prima facie scheinen diese Ergebnisse der Hypothese über die Konjunkturabhängigkeit des Rentenzugangs zu widersprechen. Denn was die Ausnutzung der Handlungsspielräume betrifft, ist kein signifikant positiver Einfluß zu erkennen. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß eine kontinuierliche Feinsteuerung des Rentenzugangs in Konjunkturabhängigkeit dominiert wird von den schlagartigen Auswirkungen der Rentenreformen, die in den europäischen Ländern eine Liberalisierung des Rentenzugangs bewirkt haben. Die Renten-Dummy-Koeffizienten weisen auch die richtigen Vorzeichen auf. In der Folge der Reformen schwächen sich diese Wirkungen ab, wie z. B. deutlich im Rückgang der Rentenzugänge nach 1973 in der Bundesrepublik und nach 1976 in Schweden zu erkennen ist.

Daneben beeinflussen demographische Faktoren die Ergebnisse mit: Bedingt vor allem durch die Altersstruktur der männlichen Bevölkerung waren die Tendenzen zu einem steigenden Rentenzugang während der 70er Jahre von einer fallenden Tendenz überlagert, da gerade die Rentenzugangsjahrgänge dieser Periode kriegsbedingt verhältnismäßig schwach waren. Die Verwendung der Rentenzugangsquote an Stelle der Rentenzugänge kompensiert dies nur partiell.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Auswirkung der Arbeitslosigkeit auf den Rentenzugang (vorzeitige Altersrenten)

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	USA
Arbeitslosen-quote			
Regr.Koeff.	0,28*	−0,20	−0,13
Stand.-abw. d. R. K.	0,13	1,12	0,08
Renten-Dummy			
Regr.Koeff.	1,88**	1,24**	0,40
Stand.-abw. d. R. K.	0,44	0,36	0,17
Konstante	2,10	4,80	7,31
R	0,87	0,81	0,62
R^2	0,77	0,65	0,38

Legende: ** hoch signifikant (1 %).
* signifikant (5 %)

Quelle: Vgl. Tab. 4.

3.2.2. Vorzeitige Altersrentenzugänge (Hypothesen 4 a und 4 b)

Bei den vorzeitigen Altersrentenzugängen werden, was die Richtung der Beziehung angeht, die gleichen Ergebnisse wie für die Altersrenten insgesamt erwartet; jedoch sollte die Hypothese noch eindeutiger bestätigt werden.

Tab. 5 faßt die Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Beziehung zwischen Rentenzugang und Arbeitslosigkeit zusammen. Diese Ergebnisse bestätigen die Ausgangshypothese in der Tendenz: In Österreich und in der Bundesrepublik bewirken vor allem die *Rentenreformen* (hoch signifikant) eine Steigerung des Altersrentenzugangs von Personen unter 65 Jahren. In der Bundesrepublik führt außerdem noch die Arbeitslosigkeit (signifikant) zu einer entsprechenden Zunahme der Altersrenten. In den USA nimmt der vorzeitige Altersrentenzugang mit steigender Arbeitslosigkeit leicht, jedoch nicht signifikant ab. Für Schweden liegen keine Daten zu den vorzeitigen Rentenzugängen vor.

3.2.3 Invalidenrenten (Hypothesen 5 a und 5 b)

Wenngleich eine Herabsetzung der Altersgrenze in der Rentenversicherung c. p. das Niveau des Invalidenrentenzugangs senken würde, so treten diese Effekte dennoch in der Praxis wenig in Erscheinung, da eine beschäftigungspolitische Orientierung in der Altersrentenpolitik in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Auswirkung der Arbeitslosigkeit auf den Rentenzugang (Invalidenrenten)

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Arbeitslosenquote				
Regr.Koeff.	0,19*	0,82*	0,77	−0,15
Stand.-abw. d. R. K.	0,07	0,33	0,57	0,22
Renten-Dummy				
Regr.Koeff.	−0,18	0,56**	0,14	−0,10
Stand.-abw. d. R. K.	0,25	0,11	0,28	0,46
Konstante	5,78	1,22	6,96	4,62
R	0,66	0,94	0,43	0,33
R^2	0,43	0,89	0,19	0,11
Wachstumsrate des BIP				
Regr.Koeff.	−0,10	−0,006	0,14	0,05
Stand.-abw. d. R. K.	0,06	0,04	0,11	0,07
Renten-Dummy				
Regr.-Koeff.	0,50	0,69**	0,03	−0,20
Stand.-abw. d. R. K.	0,28	0,16	0,24	0,39
Konstante	6,41	2,56	8,66	3,61
R	0,47	0,90	0,42	0,32
R^2	0,22	0,81	0,18	0,10

Legende: ** hoch signifikant (1 %)
* signifikant (5 %)

Quelle: Vgl. Tab. 4.

Regel auch von einer Liberalisierung der Invalidenrentenpolitik begleitet wird. Aus diesem Grund wird erwartet, daß in den Ländern mit einer entsprechenden politischen Zielsetzung die Invalidenrentenzugänge mit steigender Arbeitslosigkeit steigen.

Die Regressionsergebnisse der Tabelle 6 zeigen für die *europäischen Länder* tatsächlich die erwarteten positiven Koeffizienten für die Arbeitslosenquote an. Der Koeffizient für Schweden ist allerdings nicht signifikant. In der Tendenz steigen die Invalidenrentenzugänge mit der Arbeitslosigkeit. In Österreich weist die Rentenreform-Dummy-Variable darüber hinaus auch einen hoch signifikanten Koeffizienten mit positivem Vorzeichen auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den USA besteht für den Gesamtzeitraum eine leicht negative Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Rentenzugang.

Insgesamt laufen die Entwicklungen aber konform mit den politischen Orientierungen: Wie der Wert des Regressionskoeffizienten ausdrückt, findet man in Österreich und in Schweden eine starke Zunahme der Invaliditätsrenten gegenüber der Veränderung der Arbeitslosenquote (der Zusammenhang für Schweden wird allerdings von den Jahren 1972 und 1973 geprägt). In beiden Ländern liegt aber die realisierte Arbeitslosenquote wohl erheblich unter der „wahren" Arbeitslosenquote (die ohne Intervention vorherrschen würde), d. h. unter Verwendung der „wahren" Arbeitslosenquote wäre der Wert der Regressionskoeffizienten vermutlich geringer. In der Bundesrepublik, die zu Beginn der Untersuchungsperiode schon vergleichsweise hohe Rentenzugänge aufwies[48], war eine starke Zunahme der Invalidenrentenzugänge nicht erfolgt. Außerdem erscheint der Verlauf der Steigung schwächer, weil die beschäftigungspolitischen Maßnahmen weniger ausgeprägt waren.

Bezogen auf die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ergeben sich keine signifikanten Beziehungen außer einem — entgegen den Erwartungen — positiven Koeffizienten der Rentenreform-Dummy-Variablen für Österreich.

3.3 Zur Beziehung der sozialen Wagnisse (Hypothese 6)

Wie in Punkt 2.4.4 oben und den Abb. 2 und 3 deutlich herausgestellt wurde, wird eine Interaktionsbeziehung der sozialen Wagnisse im Konjunkturverlauf vermutet. Dabei wurden die in den Abb. 2 und 3 in Quadrant 1 behandelten Beziehungen der Arbeitslosigkeit zur Rentenpolitik im vorherigen Punkt 3.2 empirisch getestet.

Aus der Abb. 2 wird darüber hinaus deutlich, in welcher Beziehung die Wagnisse Krankheit (der Erwerbstätigen), Alter und Arbeitslosigkeit stehen. Das Niveau der Krankheit — gemessen als Fehlzeitenquote — ist abhängig vom Ausmaß des Altersrentenzugangs und der Arbeitslosigkeit. Daraus ergibt sich folgende Spezifikation:

$$(8)\quad \text{Fehlzeitenquote} = \text{Konstante} + b_1\,\text{Arbeitslosenquote} + b_2\,\text{Altersrentenzugangsquote} + b_3\,\text{Rentendummy} + u_1,$$

wobei erwartet wird, daß b_1, b_2 und b_3 negative Vorzeichen haben.

[48] In Schweden liegt das Niveau zwar noch höher, jedoch weist dieses Land einen wesentlich höheren Anteil älterer Erwerbspersonen auf als die Bundesrepublik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Die Auswirkungen des Altersrentenzugangs und der Arbeitslosigkeit auf die Arbeitsunfähigkeit

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Arbeitslosenquote				
Regr.Koeff.	−0,17**	0,17	−0,71	−0,06
Stand.-abw. d. R. K.	0,04	0,33	0,36	0,04
Altersrentenzugangsquote				
Regr.Koeff.	−0,07	−0,12	0,02	0,04
Stand.-abw. d. R. K.	0,04	0,33	0,02	0,13
Renten-Dummy				
Regr.Koeff.	0,42*	0,40*	0,02	−0,01
Stand.-abw. d. R. K.	0,13	0,15	0,15	0,08
Konstante	6,14	4,48	7,83	3,19
R	0,87	0,82	0,78	0,69
R^2	0,76	0,67	0,61	0,48

Legende: ** hoch signifikant (1 %)
* signifikant (5 %)

Quelle: Vgl. Tab. 4.

Für den Zusammenhang von Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit wird in Konkretisierung der Hypothese 6 folgende Spezifikation verwendet:

(9) Fehlzeitenquote = Konstante + c_1 Arbeitslosenquote
+ c_2 Invalidenrentenzugangsquote
+ c_3 Rentendummy + u_2.

Es wird erwartet, daß c_1 negativ und c_2 und c_3 positiv sind.

3.3.1 Zur Beziehung Krankheit — Alter — Arbeitslosigkeit (Hypothesen 6.1 und 6.3)

Die Ergebnisse der Tests der Hypothesen 6.1 und 6.3 sind in Tab. 7 zusammengefaßt. Die Fehlzeitenquote wird in allen Ländern bis auf Österreich *erwartungsgemäß negativ* von der Arbeitslosigkeit beeinflußt, d. h. mit steigender Arbeitslosigkeit sinken die Fehlzeiten. Hoch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8

Die Auswirkung des Invalidenrentenzugangs und der Arbeitslosigkeit auf die Arbeitsunfähigkeit

Unabhängige Variable	Bundesrepublik Deutschland	Österreich	Schweden	USA
Arbeitslosenquote				
Regr.Koeff.	−0,19**	−0,15	−0,78	−0,04
Stand-abw. d. R. K.	0,04	0,35	0,34	0,02
Invalidenrentenzugangsquote				
Regr.-Koeff.	0,27	0,50*	−0,12	0,14**
Stand.-abw. d. R. K.	0,13	0,14	0,19	0,03
Renten-Dummy				
Regr.Koeff.	0,35**		−0,02	0,06
Stand.-abw. d. R. K.	0,10		0,15	0,04
Konstante	4,04	3,00	9,29	3,03
R	0,89	0,85	0,77	0,92
R^2	0,80	0,71	0,59	0,85

Legende: ** hoch signifikant (1 %)
* signifikant (5 %)

Quelle: Vgl. Tab. 4.

signifikant ist diese Beziehung allerdings nur in der Bundesrepublik Deutschland. Der Koeffizient für Schweden liegt zwar im absoluten Wert wesentlich höher, weist jedoch keine so klare Beziehung auf wie in der Bundesrepublik. Beides liegt wohl auch mit an den angesprochenen Abweichungen der „wahren" von den realisierten Arbeitslosenquoten.

Steigende Rentenzugänge sollten die Fehlzeitenquote senken, d. h. die Altersrentenzugangsquote und/oder die Renten-Dummy-Variable sollten ein negatives Vorzeichen aufweisen. Diese Hypothese wird nur für Österreich und die Bundesrepublik Deutschland bestätigt; der Koeffizient ist jedoch nicht signifikant. Für Österreich und Deutschland weisen die Renten-Dummies zwar signifikante, *aber positive* Vorzeichen auf!

Eine Betrachtung der bivariaten Beziehung zwischen Fehlzeitenquote einerseits, und Arbeitslosigkeit und Altersrentenzugang andererseits, führt zu ähnlichen Ergebnissen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.3.2 Zur Beziehung Krankheit — Invalidität — Arbeitslosigkeit (Hypothesen 6.2 und 6.3)

Die Beziehung zwischen einer Zunahme der Invalidenrentenzugänge und der Fehlzeitenquote sollte kurzfristig positiv sein, die Wirkung der Arbeitslosigkeit auf die Fehlzeiten aber negativ. Aus Tab. 8 wird deutlich, daß die Arbeitslosenquote in allen Ländern in der *erwarteten Richtung* auf die Fehlzeitenquote wirkt, daß dieser Zusammenhang jedoch nur für die Bundesrepublik signifikant ist.

Die Rentenzugangsquoten wie auch die Renten-Dummy-Variable weisen in allen Ländern außer Schweden *den erwarteten positiven* Koeffizienten auf. Ein signifikanter Zusammenhang läßt sich für die Renten-Dummy-Variable nur für die Bundesrepublik sowie für die Invalidenrentenzugangsquote für die USA und Österreich bestätigen.

Die in den Regressionskoeffizienten zum Ausdruck kommenden Zusammenhänge werden zum Teil auch in den bivariaten Beziehungen deutlich.

Für Österreich und die USA können positive Beziehungen zwischen Invalidenrentenzugang und Fehlzeitenquote beobachtet werden. Für die beiden anderen Länder treten keine klaren Muster zutage.

4. Zum Abschluß

Zum Abschluß sollen einige methodische und sozialpolitische Folgerungen aus der theoretischen und empirischen Analyse gezogen werden.

Zunächst zu den methodischen Schlußfolgerungen: Die empirischen Analysen liefern folgende Ergebnisse:

(1) Weder bei älteren Männern und Frauen noch bei jüngeren Frauen sind ausgeprägte *Schwankungen der Erwerbsbeteiligung* im Konjunkturzyklus zu vermerken. Dagegen überwiegt tendenziell bei allen drei untersuchten Gruppen in allen Ländern — mit der möglichen Ausnahme von Schweden — der konjunkturbedingte Resignations- über den Zusatz-Arbeits-Effekt.

(2) Im Konjunkturverlauf ist eine „Feinsteuerung" des *Altersrentenzugangs* in Abhängigkeit vom Niveau der Arbeitslosigkeit nicht evident. Die Spielräume zur Wahl des Verrentungszeitpunktes werden nicht in klarer Abhängigkeit von der konjunkturellen Arbeitsmarktlage ausgenützt. Eine stärkere Wirkung, die jedoch eher das Niveau als die Schwankungen der Rentenzugänge beeinflußt, geht von Rentenreformen aus, die eine Herabsetzung oder Flexibilisierung der Altersgrenze vorsehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Der *Invalidenrentenzugang* zeigt eine stärkere Abhängigkeit vom Niveau der Arbeitslosigkeit als der Altersrentenzugang. Auch in diesem Zusammenhang dominiert jedoch der Niveaueffekt von Rentenreformen über die zyklische Feinsteuerung.

(4) Das Niveau der *Arbeitsunfähigkeit* sinkt in allen untersuchten Ländern leicht, wenn die Arbeitslosigkeit zunimmt.

(5) Eine klare Beziehung zwischen der Höhe des *Altersrentenzugangs und der Arbeitsunfähigkeit* besteht nicht. Tendenziell scheint jedoch die Arbeitsunfähigkeit mit dem Rentenzugang zu steigen.

(6) Steigende *Invaliditätsrentenzugänge* gehen kurzfristig mit einem steigenden Niveau der *Arbeitsunfähigkeit* einher.

Die Ergebnisse weisen häufig in die erwartete Richtung; die Koeffizienten sind jedoch in vielen Fällen nicht signifikant. Hauptursache hierfür ist die in der Kürze der Zeitreihe begründete geringe Samplegröße: Sie bestimmt die Zahl der Freiheitsgrade mit und führt zu höheren statistischen Fehlern, die sich in hohen Streuwerten der geschätzten Parameter niederschlagen. Die Berücksichtigung zusätzlicher Erklärungsvariablen verbietet sich, da eine solche Vorgehensweise die Freiheitsgrade und die Schätzgenauigkeit weiter beeinträchtigen würde. Diese Wirkung ist in Zeitreihenuntersuchungen besonders gravierend, da sie von der oft hohen Korrelation der erklärenden Variablen verstärkt wird.

Die Alternative, diese Probleme durch die Berücksichtigung längerer Zeitreihen zu reduzieren, wurde deshalb nicht gewählt, weil sich die Rahmenbedingungen — und somit die Kausalsysteme — der 70er Jahre und der 60er Jahre auf vielfältige Weise unterscheiden.

Trotzdem bestätigen die Ergebnisse der empirischen Analyse die eingangs vorgestellte These, daß eine Verflechtung zwischen den sozialen Wagnissen Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit besteht.

Diese Verflechtung ist teils auf die in der menschlichen Natur inhärenten Interdependenzen (beispielsweise zwischen Alter und Erwerbsunfähigkeit oder zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit) zurückzuführen; teils ist sie von gezielten sozialpolitischen Maßnahmen gefördert worden, deren Ziel vor allem eine Senkung der offiziellen Arbeitslosenquote in Zeiten anhaltender Rezession war.

Wie die empirischen Muster aufzeigen, waren die Länder Österreich und Schweden, die der Senkung der Arbeitslosigkeit einen besonderen Stellenwert zuteilen, auch in ihren Bemühungen „erfolgreich", über

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frühverrentung (Alters- und Invalidenrenten) die Zahl der Erwerbspersonen zu reduzieren, und somit die ausgewiesene Arbeitslosigkeit niedrig zu halten. Wenngleich die Bundesrepublik solche Maßnahmen ebenfalls, jedoch in weniger konsequenter Form, anwandte, war die Auswirkung auf die Arbeitslosigkeit bedeutend weniger evident. Und in den USA wurde nicht der Versuch unternommen, die Arbeitslosigkeit über eine Politik der Frühverrentung zu reduzieren — und die USA wiesen über weite Zeiträume auch die höchsten Arbeitslosenquoten aus.

Diese Betrachtung ignoriert allerdings die vielfältigen anderen beschäftigungspolitisch orientierten Maßnahmen. Es kann aus den 4 Beispielen nicht zwingend gefolgert werden, daß Länder mit einer aktiven Beschäftigungs- und Rentenpolitik notwendigerweise niedrige Arbeitslosenquoten erreichen können; oder umgekehrt, daß Länder, die der Wirtschaftspolitik (wie auch immer angelegt) ein Primat gegenüber sozialpolitisch motivierter Senkung der offenen Arbeitslosigkeit einräumen, notwendigerweise signifikant höhere Arbeitslosenquoten ausweisen müssen! Da die Arbeitslosigkeit von einer Vielzahl von Faktoren verursacht wird, kann aus den Korrelationsmustern nicht eindeutig auf Kausalitäten geschlossen werden. Im Zweifelsfall legen diese Muster jedoch die Vermutung nahe, daß solche kausalen Beziehungen mit höherer Wahrscheinlichkeit vorherrschen als zufällige Korrelationen.

Darüber hinaus gibt es weitere Gründe, die gegen eine aktive Rentenpolitik, insbesondere gegen die flexible Altersgrenze zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, angeführt werden. Hierzu zählen beispielsweise

— *das Unwirksamkeitsargument:* „eine weitere Freigabe der Altersgrenze wird keine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, da der weit überwiegende Teil der Renten heute sowie bereits lange vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gewährt wird";

— *das Produktivitätsargument:* „die durch eine Änderung der Ruhestandsregelung freiwerdenden Arbeitsplätze setzen lediglich einen Rationalisierungs- bzw. Produktivitätsschub in Gang";

— *das Strukturargument:* „wegen beruflicher, qualifikations- oder regionsbezogener Strukturdiskrepanzen und mangelnder Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ist eine Erweiterung der flexiblen Altersgrenze völlig ungeeignet, die Arbeitslosigkeit abzubauen";

— *das Irreversibilitätsargument:* „eine einmal erfolgte Herabsetzung des Ruhestandsalters wird auf Dauer als sozialer Besitzstand angesehen, an dem auch dann nicht gerüttelt werden kann, wenn später einmal — insbesondere wegen der heute bereits absehbaren länger-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fristigen demographischen Entwicklung — Arbeitskräfte wieder knapp werden und das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern drastisch zurückgeht";

— *das Schwarzarbeiterargument:* „die durch eine vorzeitige Verrentung gewonnene Freizeit wird nicht nur zur Muße verwandt, sondern insbesondere auch zu unbezahlter Eigenarbeit oder auch zu Schwarzarbeit, wodurch die Chance der Arbeitsmarktentlastung durch eine weiter flexibilisierte Altersgrenze zusätzlich entscheidend verringert wird[49]."

Die Invalidenrentenzugänge zeigten in unseren Untersuchungen eine stärkere Reagibilität auf konjunkturelle Schwankungen. Dies liegt wohl an den für diesen Bereich zutreffenden höheren Ermessensspielräumen, die bei gegebener Gesetzeslage durch Rechtsprechung und Praxis ausgeschöpft werden.

Vielleicht liegen auch in diesem Bereich die besseren Steuerungsmöglichkeiten konjunktureller Art. Denn es ist grundsätzlich zu fragen, ob die *kurzfristigen* Probleme der konjunkturell verursachten Arbeitslosigkeit in der Tat durch *langfristig* wirksame Maßnahmen wie Senkung der Altersgrenze bekämpft werden können, oder ob nicht andere Instrumente der Gegensteuerung weniger unerwünschte Langzeitkosten mit sich bringen. Könnten wir davon ausgehen, daß wir einem langfristigen Phänomen geprägt von strukturell andauerndem Arbeitskräfteüberschuß gegenüber stehen, so würde eine Politik der Senkung der Altersgrenze ein weit überzeugenderes Instrument darstellen. Nach heutigem Informationsstand ist jedoch die Situation der 90er Jahre nicht genügend prognostizierbar.

Desweiteren erscheint die Frage berechtigt, ob die für die Frühverrentung älterer Menschen eingesetzten Mittel nicht ebenso erfolgreich für die Schaffung von *zusätzlichen* Arbeitsplätzen für jüngere Menschen verwendet werden können. Dies wirft jedoch weitere Fragen auf, wie beispielsweise nach der Rolle der aggregierten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, oder nach den Möglichkeiten und Grenzen der Umverteilung von Arbeit schlechthin. All diese Fragen gehen über das Anliegen dieser Arbeit hinaus.

Ob nun der sozialpolitischen Konzeption (beispielsweise Österreichs und Schwedens) einer aktiven Rentenpolitik zur Bekämpfung der Ar-

[49] Die Zitate stellen in leicht abgewandelter Form Definitionen dar aus G. Kühlewind, Flexible Retirement Age: ..., a. a. O., S. 16 - 25. Er weist jedoch darauf hin, daß all diese Argumente nur beschränkte Gültigkeit besitzen, und daß die flexible Altersgrenze nur ein Instrument unter mehreren zur Senkung der Arbeitslosigkeit darstellen könne.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beitslosigkeit der Vorzug gegenüber der sozialpolitischen Enthaltsamkeit (beispielsweise der USA) gegeben werden soll oder nicht, hängt sicherlich nicht nur von ökonomischen Argumenten ab:

— Für diejenigen, die in der Arbeitslosigkeit das sozialpolitische Problem par excellence sehen, scheinen die Kurz- und Langzeitkosten einer aktiven Rentenpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit tragbar zu sein: „Jedenfalls scheint die teilweise Steuerung der Arbeitslosigkeit mit Mitteln der Pensionsversicherung und die Verteilung der dadurch entstehenden Lasten auf die gesamte Bevölkerung — solange die Finanzierung irgendwie möglich ist — die bessere Alternative zu sein, als die Arbeitslosen ohne jede Kontrolle ihrem Schicksal zu überlassen[50]."

— Andere jedoch sehen in dieser Form der Politikverflechtung Gefahren für die eigenständigen Ziele und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Sicherungsinstitutionen: Ein effizientes Management werde erschwert; die Transparenz der Probleme werde gemindert; es reduziere die Motivation der jeweiligen Institution, ihre Probleme selbst zu lösen, wenn diese an andere Institutionen weitergereicht werden könnten. Dem ist entgegenzuhalten, daß eine Verflechtung ja zwingend vorgegeben ist.

Letztendlich hängt die Entscheidung für die eine oder andere Politik jedoch davon ab, wieweit sich die Ziele und Zielgewichte des jeweiligen Landes bei kurzfristig wirkenden Sachzwängen in eine langfristig rationale Sozialpolitik einbetten lassen.

Literaturverzeichnis

Allegro, J. T., Sickness Absence and Improving the Quality of Working Life, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Absenteeism and Social Security, Studies and Research No. 16, Genf 1981.

Allmän Försäkring m m 1981, Stockholm 1983.

Barfield, R. E., Some Observations on Early Retirement, in: Shatto, G. M. (Hrsg.), Employment of the Middle-Aged, Springfield Ill. 1972, S. 45 - 62.

Bäcker, G., *Naegele,* G., Arbeitsmarkt, Altersgrenze und die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer. Einige Anmerkungen zur Forderung nach einer weiteren Herabsetzung der Altersgrenze, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), S. 679 - 691.

Bellmann, L., Selektive Freisetzung von Ausländern während der Rezession 1974/75 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, 15. Jg. (1984), S. 141 - 150.

[50] J. *Peterka,* Die Bedeutung einer vorzeitigen Pensionierung ..., a. a. O., S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Blume, O., *Plum,* W., *Naegele,* G., Altersgrenze und Arbeitsmarktpolitik. Eine empirische Untersuchung zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten einer Vorverlegung der Altersgrenze in Nordrhein-Westfalen, Opladen 1979.

Bowen, W., *Finegan,* T. A., The Economics of Labor Force Participation, Princeton N.J. 1969.

Braun, R., *Knoedel,* P., Die Arbeitsmarktlage und die Gewährung von Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit im Spiegel der Statistik, in: Deutsche Rentenversicherung (1983), S. 621 - 651.

Brinkmann, Ch., Arbeitslosigkeit und berufliche Ausgliederung älterer und leistungsgeminderter Arbeitnehmer, in: MittAB, 12. Jg. (1979), S. 517 - 524.

— Zur Arbeitsmarktsituation von Behinderten und Leistungsgeminderten: Arbeitslosigkeit, berufliche Rehabilitation, arbeitsmarktpolitische Perspektiven, in: MittAB, 14. Jg. (1981), S. 301 - 314.

— Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit, in: MittAB, 17. Jg. (1984), S. 454 - 473.

Bruche, G., *Casey,* B., Arbeit oder Renten? Beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und den USA, Frankfurt 1982.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1983, Bonn 1984.

Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Statistischen Zentralamt (Hrsg.), Bericht über das Gesundheitswesen in Österreich im Jahr 1982, Wien 1983.

Bundesverband der Ortskrankenkassen (Hrsg.), Statistik der Ortskrankenkassen 1981, Bonn 1983.

Bureau of National Affairs, Employee Absenteeism and Turnover, Washington D.C. 1974.

Butschek, F., Versteckte Arbeitslosigkeit von Frauen und Jugendlichen, in: Wifo-Monatsberichte, 55. Jg. (1982), S. 666 - 674.

Cohen, M., *Rea,* S., *Lerman,* R., A Micro Model of Labor Supply, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics Staff Paper 4, Washington D.C. 1970.

Dernburg, T. *Strand,* K., Hidden Unemployment 1953 - 62: A Quantitative Analysis by Age and Sex, in: American Economic Review, Vol. 56 (1966), S. 71 - 95.

Durand-Drouhin, M., Bestimmungsfaktoren der Frauenerwerbsbeteiligung, in: Klauder, W., Kühlewind, G. (Hrsg.), Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials. BeitrAB 56, Nürnberg 1981, S. 179 - 205.

Egle, F., *Ernst,* A., *Schnur,* P., Verdeckte Arbeitslosigkeit, Göttingen 1976.

Egle, F., *Karr,* W., *Leupoldt,* R. Strukturmerkmale der Arbeitslosen für Ströme und Bestände sowie Analyse der Vermittlungstätigkeit, in: MittAB, 13. Jg. (1980), S. 105 - 115.

Franzen, D., Altersspezifische Frauenerwerbsquoten im europäischen Vergleich, in: Klauder, W., Kühlewind, G. (Hrsg.), Probleme der Messung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials. BeitrAB 56, Nürnberg 1981, S. 206 - 216.

Friedmann, P., *Weimer,* S., Arbeitnehmer zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand, Frankfurt, New York 1982.

Friel, H., Rentenversicherung als Arbeitsmarktinstrument, Minister Goelters Vorschlag, in: Arbeit und Sozialpolitik, 33. Jg. (1979), S. 311 - 312.

General Secretariat of the ISSA, Interrelationships between Social Security Contingencies: The Main Issues, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security, Unemployment and Premature Retirement, Studies and Research No. 22, Genf 1985.

Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand vom 13. 4. 1984, BGBl. I, S. 601 - 609.

Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20. 12. 1983, BGBl. I, S. 1857 - 1911.

Gordon, L., Do the Poor Want to Work, Washington D.C., 1972.

Haveman, R. H., *Burkhauser,* R. V., *Halberstadt,* V., Public Policy Towards Disabled Workers. Cross National Analysis of Economic Impacts, Ithaca, London, 1984.

Hedges, J. N., Job Commitment in America: Is it Waxing or Waning? In: Monthly Labor Review, Vol. 106 (July 1983), S. 17 - 24.

Hofbauer, H., Materialien zur Situation älterer Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, 15. Jg. (1982), S. 99 - 110.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Die Erweiterung der flexiblen Altersgrenze als beschäftigungspolitisches Instrument, Teil 1: Möglichkeiten des vorgezogenen Ruhestandes in ausgewählten europäischen Ländern, 3. 2. 1982, in: IAB (Hrsg.), IAB Kurzberichte 1982 BeitrAB 42.4, Nürnberg 1983, S. 20 - 25.

— Die Erweiterung der flexiblen Altersgrenze als beschäftigungspolitisches Instrument, Teil 3: Die aktuellen Vorschläge in der Bundesrepublik Deutschland, 5. 2. 1982, in: IAB (Hrsg.), IAB Kurzberichte 1983 BeitrAB 42.4, Nürnberg 1983, S. 29 - 32.

Inifes. Vergleich von Niveau und Entwicklung der Arbeitsunfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in ausgewählten Ländern, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Augsburg-Leitershofen 1985.

Jusenius, C. L. und *Rabenau,* B. v., Unemployment Statistics in the United States and the Federal Republic of Germany: Problems of International Comparisons. National Commission on Employment and Unemployment Statistics, Background Paper No. 30, Washington D.C., April 1979.

Kalachek, E., *Raines,* F., Labor Supply of Low Income Workers, in: The President's Commission on Income Maintenance Programs (Hrsg.), Technical Studies, Washington D.C. 1970, S. 159 - 187.

Kirner, E., Früherer Rentenbeginn entlastet Arbeitsmarkt, in: DIW-Wochenbericht, 45. Jg. (1978), S. 1 - 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Klauder, W., Arbeitskräfte-Potentialrechnung, in: Mertens, D. (Hrsg.), Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 70, Nürnberg 1982, S. 99 - 119.

— Zur Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials, in: Klauder, W., Kühlewind, G. (Hrsg.), Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials. BeitrAB 56, Nürnberg 1981, S. 3 - 10.

Klauder, W., *Kühlewind,* G., Überblick über das Erwerbspersonenkonzept des IAB — Bedeutung, Messung, Projektion, in: Mertens, D., Klauder. W. (Hrsg.), Probleme der Messung und Vorausschätzung des Erwerbspersonenpotentials. BeitrAB 44, Nürnberg 1980, S. 8 - 22.

— — Zur längerfristigen Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots in der Bundesrepublik Deutschland. Technik, Probleme, Möglichkeiten und Grenzen, in: MittAB, 2. Jg. (1969), S. 787 - 807.

Kruidenier, H.-J., Ziekteverzuim en werklossheid, een analyse op macroniveau over de periode 1965 - 1982, Amsterdam 1983.

Kühlewind, G., Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit?, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg. (1983), S. 562 - 567.

— Die Erweiterung der flexiblen Ruhestandsregelung als beschäftigungspolitisches Instrument, in: WSI-Mitteilungen, 30. Jg. (1977), S. 436 - 443.

— Einführung in den Themenbereich flexible Altersgrenze, in: IAB (Hrsg.), Arbeitszeit und flexible Altersgrenze, BeitrAB 75, Nürnberg 1983, S. 153 bis 162.

— Flexible Retirement Age: Enforced Idleness or Opportunity?, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security, Unemployment and Premature Retirement, Studies and Research No. 22, Genf 1985, S. 16 - 25.

— Zur Erweiterung der flexiblen Altersgrenze, in: IAB (Hrsg.), Arbeitszeit und flexible Altersgrenze, BeitrAB 75, Nürnberg 1983, S. 163 - 168.

Mincer, J., Labor Force Participation and Unemployment: A Review of Recent Evidence, in: Gordon, R. A., Gordon, M. S. (Hrsg.), Prosperity and Employment, New York 1966, S. 73 - 121.

Ministry of Health and Social Affairs, Rising Sickness Absence — A Statistical Analysis, Stockholm 1980.

Mizraki, A., *Mizraki,* A., Unveröffentlichte Materialien, Credoc, Paris 1984.

Morse, D. W., *Gray,* S. H., Taking Early Retirement, in: Monthly Labor Review, Vol. 105 (February 1982), S. 53 - 54.

O. V., Frühverrentung im internationalen Vergleich, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 5 (1981), S. 1 - 4.

Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, m. J., Wien, m. J.

Peterka, J., The Significance of Eearly Retirement in Times of High Unemployment, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security, Unemployment and Premature Retirement, Studies and Research No. 22, Genf 1985.

Price, D. N., Income Replacement during Sickness, 1948 - 78, in: Social Security Bulletin, Vol. 44 (May 1981), S. 18 - 32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reno, V. P., *Price,* D. N., Relationships between Retirement, Disability and Unemployment: The U.S. Experience, in: International Social Security Agency (Hrsg.), Social Security, Unemployment and Premature Retirement, Studies and Research No. 22, Genf 1985.

Rones, Ph. L., Older Men — The Choice between Work and Retirement, in: Monthly Labor Review, Vol. 101 (November 1978), S. 3 - 10.

Schettkat, R., *Semlinger,* K., Der eigenständige Effekt gesundheitlicher Einschränkungen als Vermittlungshemmnis, in: MittAB, 15. Jg. (1982), S. 434 bis 442.

Schmähl, W.: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg. (1983), S. 337 - 341.

Schmidt, M., Sozialpolitik für ältere Arbeitnehmer. Untersuchung über Maßnahmen in fünf Ländern, in: Die Angestelltenversicherung, 29. Jg. (1982), S. 420 - 423.

Schweitzer, S. O., *Smith,* R. E., The Dynamic Effect of Unemployment on Labor Force Participation, in: American Statistical Association (Hrsg.), 1972 Proceedings of the Business and Economic Statistics Sections, S. 452 - 457.

Schweitzer, S. O., *Smith,* R. E., The Persistence of the Discouraged Worker Effect, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 27 (1974), S. 249 - 260.

Simler, N., *Tella,* A., Labor Reserves and the Phillips Curve, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 50 (1968), S. 32 - 49.

Statistika Centralbyrån (Hrsg.), Aku Arbetskraftundersökningen, Arsmedeltal, Stockholm m. J.

Steffen, M., *Niestrah,* F.-H., Die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt — Individuelles Versagen oder gesellschaftliche Notwendigkeit?, in: Offe, C. (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied, Darmstadt 1977, S. 93 - 120.

Sturmthal, A., Unemployment, Inflation and „Guest Workers", Comparative Study of Three European Countries, in: Industrial Relations, Vol. 37 (1982), S. 739 - 764.

Thon, M., Zur Quantifizierung des konjunkturellen Erwerbspersonenpotentials verheirateter deutscher Frauen, in: Klauder, W., Kühlewind, G. (Hrsg.), Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 56, Nürnberg 1981, S. 296 - 312.

U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (Hrsg.), Statistical Abstract of the United States m. J., Washington D.C., m. J.

U.S. Department of Labor (Hrsg.), Manpower Report of the President, Washington D.C., 1972.

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), Employee Benefits in Medium and Large Firms 1982, Washington D.C., 1983.

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), Handbook of Labor Statistics, Washington D.C. 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), How the Government Measures Unemployment, Washington D.C., 1977.

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), International Comparison of Unemployment, Washington D.C. 1978.

Verband deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), VDR Statistik Rentenzugang des Jahres 1982, Frankfurt 1983.

Viklund, B. (Hrsg.), Wird in Schweden weniger gearbeitet?, Stockholm 1981.

Vollmer, Ch., Ältere Arbeitnehmer — Weitere Flexibilisierung, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 1 (1982), S. 23 - 26.

Wadensjö, E., Public Policy Toward Disabled Workers: The Case of Sweden. Bericht für die Cross-National Disability Study geleitet von R. H. Haveman und V. Halberstadt, Dezember 1979.

Werner, H., Unterschiede in der Erfassung der Arbeitslosigkeit: Ein zwischenstaatlicher Vergleich für die Länder der europäischen Gemeinschaft, in: MittAB, 15. Jg. (1982), S. 50 - 57.

Wilcox, R. C., The Secondary Labor Force and the Measurement of Unemployment, Princeton 1955.

Woytinsky, W. S., Additional Workers and the Volume of Unemployment in the Depression, New York 1940.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft

— Ein Problemüberblick* —

Von *Winfried Schmähl*, Berlin

1. Problemhintergrund, Fragestellungen und Aufbau des Beitrags

In einer Zeit gesamtwirtschaftlicher Wachstumsschwäche und hoher Arbeitslosigkeit gehört die Schattenwirtschaft in jüngster Zeit zweifellos zu den „Wachstumsbranchen" im Bereich sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschung[1]. Ob es sich beim Schattensektor selbst tatsächlich um eine „Wachstumsbranche" handelt, ist nicht so eindeutig. Auch wenn Abgrenzung und Umfang des Schattensektors national wie international umstritten sind, so scheint aber doch die Auffassung weitverbreitet zu sein, daß sich der Schattensektor — in welcher konkreten Abgrenzung auch immer — in den letzten Jahren im Vergleich zum offiziellen Sektor stärker entwickelt hat, das heißt also, daß das gesamtwirtschaftliche Produkt zu einem höheren Anteil im Schattensektor erstellt wurde.

Die steigende Zahl von Publikationen aus jüngerer Zeit zum Problembereich der Schattenwirtschaft hat allerdings nicht unbedingt zu einer weiteren Klärung des Tatbestandes beigetragen, eher ist das sowieso schon schillernde Phänomen[2] insbesondere durch definitorische

* Für anregende Diskussionen im Zuge der Vorbereitung dieses Beitrags danke ich den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Fachrichtung Sozialpolitische Forschung an der Freien Universität Berlin, insbesondere Herrn Dipl.-Vw. Aloys *Prinz* — der auch bei der Literatursichtung behilflich war — und Herrn Dipl.-Vw. Rüdiger *Meierjürgen*. Gedankt sei für Anregungen auch den Teilnehmern der im September 1984 durchgeführten Jahrestagung des Ausschusses für Sozialpolitik. Einige Ergebnisse dieser Studie wurden auch zur Diskussion gestellt in der gemeinsamen Sitzung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Sektionen der Görres-Gesellschaft (Generalversammlung in Regensburg, Oktober 1984) sowie bei einer Arbeitstagung für Finanzreferenten der Rentenversicherung (Berlin, Oktober 1984). Den jeweiligen Diskussionsteilnehmern sei gleichfalls für konstruktive Hinweise gedankt. — Das Manuskript wurde im November 1984 abgeschlossen.

[1] So hat — um nur einen Beleg dafür anzuführen — Mitte 1984 ein deutscher Fachverlag gleichzeitig zwei Sammelbände zu diesem Fragenkreis herausgebracht, siehe *Schäfer* (1984) und *Gretschmann* et al. (1984), beide mit vielen weiteren Literaturhinweisen.

[2] Vgl. auch *Gretschmann* im Vorwort *zu Gretschmann* et al. (1984). Verbindung besteht hier insbesondere auch zu *alternativen* Formen des Wirtschaftens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausweitung des Untersuchungsobjektes noch unschärfer geworden. Dies hat auch erhebliche Konsequenzen für die hier beabsichtigte Analyse, wie noch zu zeigen sein wird.

Uneinigkeit besteht über die Definition von „Schattenwirtschaft". Folglich weisen auch Angaben über Umfang, Struktur und Entwicklung des Schattensektors eine große Bandbreite auf; die Interpretation dieser Daten wird zudem durch die verwendeten unterschiedlichen Schätzverfahren nicht gerade erleichtert.

Strittig sind zum großen Teil auch die den Schattensektor bestimmenden Einflußfaktoren, aber gleichfalls Wirkungen des Schattensektors auf andere Bereiche.

Daß bei dieser Ausgangslage das Phänomen recht unterschiedlich beurteilt, Positives wie Negatives hervorgehoben wird, kann kaum verwundern. So wird beispielsweise auf der einen Seite eine Erhöhung der Flexibilität, der Gestaltungsmöglichkeit für den einzelnen, ein höheres Maß an Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung betont, auf der anderen Seite wird auf Tendenzen der Ausnutzung staatlicher Einrichtungen und Maßnahmen, negative Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte, verzerrte statistische Informationen und — damit einhergehend — auf die Gefahr politischer Fehlentscheidungen verwiesen.

Versucht man bisher veröffentlichte Arbeiten zu diesem Fragenkreis zu überblicken, so gewinnt man den Eindruck, daß in wissenschaftlichen Arbeiten konzeptionelle Fragen der Definition und Messung, empirische Meßversuche sowie Hypothesen über Ursachen und Determinanten für Schattenaktivitäten dominieren. Im Vergleich dazu spielen deren Konsequenzen für verschiedene Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Literatur bisher eine vergleichsweise untergeordnete Rolle, abgesehen vom Hinweis auf verminderte Steuereinnahmen und erschwerte Bedingungen zur Bewältigung der Beschäftigungskrise[3].

Unter den Determinanten für Außmaß, Entwicklung und Struktur des Schattensektors sind sozial-, manchmal auch als wohlfahrtstaatlich bezeichnete Einrichtungen und Maßnahmen von Bedeutung — vor allem die Höhe von Transferzahlungen und die zur Finanzierung erforderlichen Abgaben —. Existenz und Ausgestaltung des sozialen Siche-

[3] Einer Pressemeldung (dpa, in: Tagesspiegel vom 13. 10. 1984) war zu entnehmen, daß in einem vom italienischen Finanzministerium veröffentlichten Weißbuch die Aussage enthalten ist, die Summe der hinterzogenen Beträge an Einkommensteuer mache fast drei Viertel der tatsächlich deklarierten Beträge aus. — Untersuchungen mit Blick auf bestimmte Politikbereiche wurden vorgelegt von *Cassel* (1984) und Langfeldt (1984), und zwar zur Bedeutung für die Stabilisierungs- bzw. Geldpolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungssystems werden unter diesem Blickwinkel mit dem Schattensektor in Verbindung gebracht. „Eine zu große Umverteilung verführt, wie die Menschen nun einmal sind, dazu, sich nicht weiter einzuengen, sondern sich auf die Unterstützung der Gemeinschaft zu verlassen und durch Schwarzarbeit die Steuer- und Sozialversicherungsabgaben zu hinterziehen, aber die Staats- und Sozialversicherungsleistungen in Anspruch zu nehmen" (Krelle 1984). Eine der Aufgaben dieser Studie wird sein, Wirkungen aufzuzeigen, die vom sozialen Sicherungssystem auf Schattenaktivitäten ausgehen (können).

Eine andere Wirkungsrichtung bezieht sich darauf, welche Konsequenzen Schattenaktivitäten — Umfang und vor allem Ausweitung des Schattensektors — für das soziale Sicherungssystem haben. Thema dieses Beitrags ist also diese *wechselseitige Beziehung* zwischen Schattenwirtschaft und sozialem Sicherungssystem.

Angesichts der Komplexität des Themas — die sogleich am Beispiel der Definitionen deutlich werden wird —, aber auch aufgrund der Tatsache, daß sich die ökonomische Analyse schattenwirtschaftlicher Aktivitäten in einem frühen Entwicklungstadium befindet, noch keine geschlossene „Theorie der Schattenwirtschaft" vorhanden ist[4] und sich auch die empirische Analyse auf unsicherem Boden bewegt, kann es sich hier nur *um einen ersten Problemaufriß* handeln. Die Berechtigung für die Themenwahl mag darin gesehen werden, daß sowohl Schattenwirtschaft als auch soziales Sicherungssystem ein hohes Maß an wissenschaftlicher und politischer Aufmerksamkeit erfahren, daß das soziale Sicherungssystem hochentwickelter Volkswirtschaften von großer einzel- und gesamtwirtschaftlicher Bedeutung ist, und Verbindungen zwischen Schattensektor und sozialem Sicherungssystem — wenn auch mehr in einseitiger Weise — politische Beachtung finden. Diskussionen sowohl über Schattenaktivitäten als auch — (Finanzierungs-)Probleme des sozialen Sicherungssystems sind zudem zum erheblichen Teil durch die Beschäftigungskrise ausgelöst worden. Angesichts der bereits existierenden und sich für die Zukunft abzeichnenden Aufgaben in den verschiedenen Zweigen des sozialen Sicherungssystems scheint mir wichtig zu prüfen, ob aus der Entwicklung des Schattensektors zusätzliche Probleme bzw. Erschwernisse zu erwarten sind oder ob darin auch Chancen für eine leichtere Bewältigung anstehender Aufgaben liegen (können).

Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf hochentwickelte westliche Volkswirtschaften[5]. Beispiele im Zusammenhang mit der konkre-

[4] So auch *Schäfer* im Vorwort zu dem von ihm herausgegebenen Sammelband, Schäfer (1984). Siehe auch *Stein* und *Wenig* (1983), S. 705.

[5] Allerdings besitzen Fragen des Schattensektors auch in östlichen Wirtschaftssystemen eine erhebliche Bedeutung, wenngleich z. T. mit anderen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme werden überwiegend vor dem Hintergrund der Regelungen bzw. Diskussionen in der Bundesrepublik Deutschland ausgewählt.

Im folgenden sollen — ausgehend von einigen Aspekten der Abgrenzung und Klärung der Begriffe „soziale Sicherung" und „Schattenwirtschaft" (2.) — zunächst einige Angaben über Ausmaß, Entwicklung und Struktur des Schattensektors dargestellt werden (3.). Beides dient gewissermaßen als Fundament für die nachfolgende Diskussion von Determinanten des Schattensektors (4.), speziell von Auswirkungen des sozialen Sicherungssystems auf den Schattensektor (5.), bevor entgegengerichtete Wirkungszusammenhänge — also Auswirkungen des Schattensektors auf das soziale Sicherungssystem — erörtert werden (6.). Abschließend (7.) wird versucht, einige (erste) Folgerungen aus der — notwendigerweise bruchstückhaften — Analyse zu ziehen.

2. Zur Definition von „sozialer Sicherung" und „Schattenwirtschaft"

„Es zerfiel mir alles in Teile, die Teile wieder in Teile, und nichts mehr ließ sich mit einem Begriff umspannen."
Hugo von Hofmannsthal

2.1 Soziale Sicherung

Auch wenn in der ökonomischen und juristischen Literatur soziale Sicherung nicht einheitlich definiert wird, besteht doch über den Begriffsinhalt in weitaus höherem Maße Übereinkunft als im Hinblick auf das, was unter Schattenwirtschaft zu verstehen ist.

Für die Zwecke der folgenden Darstellung ist zunächst eine institutionell orientierte Abgrenzung naheliegend, nach der zum Bereich sozialer Sicherung in erster Linie die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung, die Bundesanstalt für Arbeit sowie die Sozialhilfe gezählt werden, da diese Institutionen im Zusammenhang mit der zu behandelnden Fragestellung vor allem Beachtung finden[6]. Darüber hinausreichend werden im Zusammenhang mit einigen interessierenden Aspekten auch weitere Bereiche des sozialen Sicherungssystems mit zu berücksichtigen sein, allerdings in erster Linie un-

Problemen und anderer Blickrichtung, vgl. hierzu u. a. den von *Hedtkamp* (1983) herausgegebenen Sammelband.

[6] Daß die gesetzliche Unfallversicherung als einziger der vier „klassischen" Sozialversicherungszweige hier nicht genannt wird, liegt daran, daß im Hinblick auf die zu erörternde Thematik dieser Bereich (in der Regel implizit) als unproblematisch erscheint.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ter dem Gesichtspunkt der insgesamt für Maßnahmen der sozialen Sicherung aufzubringenden Abgaben oder der insgesamt aus dem sozialen Sicherungsysstem an Personen/Haushalte fließenden Transferzahlungen (jeweils unter Berücksichtigung von Kumulationen).

Eine rein institutionelle Abgrenzung von sozialer Sicherung wirft jedoch im Hinblick auf die Wirkungsanalyse allein schon deshalb Schwierigkeiten auf, da die zur Finanzierung herangezogenen Abgaben nur z. T. eindeutig bestimmten Zwecken zurechenbar sind. Während bei Sozialversicherungsbeiträgen eine eindeutige Zweckbindung besteht, treten aber beispielsweise Zurechnungsprobleme auf bei Zuschüssen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung oder bei der Finanzierung der Ausgaben der Sozialhilfe. Sozialhilfeausgaben werden über Haushalte der Gebietskörperschaften finanziert, ohne daß — angesichts fehlender Zweckbindung bestimmter Einnahmearten — a priori gesagt werden kann, welche Abgaben (direkte oder indirekte) und/oder welche Kreditfinanzierungsmittel und/oder welche Minderungen anderer Ausgaben zur Finanzierung verwendet werden. Aus diesem Grunde wird nachfolgend auch auf die Gesamtheit von Abgaben und Staatsausgaben (insbesondere Transferzahlungen) einzugehen sein.

2.2 Schattenwirtschaft

Eine Durchsicht der Literatur zeigt eine Vielfalt von Begriffen für „Schattenwirtschaft" und den „übrigen" Bereich der Wirtschaft. Darüber hinaus existiert eine Vielfalt von Begriffsinhalten, deren Präzisierung und Abgrenzung nicht nur Konsequenzen für die Messung von Umfang, Struktur und Entwicklung des Schattensektors der Wirtschaft sowie für Wirkungsanalysen hat, sondern auch für das hier zu behandelnde Thema von großer Bedeutung ist. Dies soll exemplarisch anhand einiger Typen von Definitionsvorschlägen verdeutlicht werden, wobei in erster Linie auf einige Abgrenzungskriterien hingewiesen sei.

Als ein Abgrenzungskriterium spielt die Unterscheidung zwischen *legalen* und *illegalen Aktivitäten* eine Rolle. Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung stehen stellvertretend für eine eher enge Begriffsfassung von Schattenaktivitäten, bei der besonders dieser Aspekt beachtet wird. Ob alle illegalen Aktivitäten — mit einkommensmäßigen Konsequenzen — hierzu zählen (sollen), wie zum Beispiel Drogenhandel, ist allerdings in der Literatur umstritten.

Für die ökonomische Analyse spielt das *Produktions-* bzw. *Einkommenskonzept* zur Abgrenzung eine wichtige, aber auch vielgestaltige Rolle. So findet sich z. B. eine Orientierung an einem mehr fiskalischen Einkommensbegriff (Einkommen, das der Finanzverwaltung zur Kennt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nis gebracht werden sollte) und/oder an einem ökonomischen Einkommensbegriff, der an die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und ihre Konventionen anknüpft. Von manchen Autoren wird ergänzend das Begriffspaar legal/illegal zur Abgrenzung herangezogen.

Bei der Orientierung an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) wird Schattenwirtschaft manchmal durch solche einkommensmäßigen Konsequenzen von Aktivitäten definiert, die nach den Konventionen der VGR zwar in ihr als Einkommen erfaßt werden sollten, tatsächlich jedoch in die Sozialproduktsberechnung nicht einbezogen werden[7].

Daneben finden sich aber — wie mir scheint in jüngerer Zeit verstärkt — Auffassungen, nach denen zum Schattensektor auch Aktivitäten gezählt werden, die nach den bisherigen Konventionen *nicht* in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßt werden, die aber Einkommensäquivalente darstellen bzw. die Güter „am Markt vorbei" zur Verfügung stellen. Die wohl wichtigsten Beispiele hierfür sind die hauswirtschaftliche Produktion bzw. allgemeiner die Eigenproduktion (wie Tätigkeiten im Haushalt, do-it-yourself), Naturaltausch (wozu auch die Nachbarschaftshilfe gezählt werden kann), darüber hinaus aber auch Sebsthilfeeinrichtungen und ehrenamtliche Tätigkeiten. Solche weitgefaßten Begriffsbestimmungen werden im deutschen Schrifttum z. B. von Cassel und Gretschmann vertreten. So untergliedert beispielsweise Cassel (Cassel 1982, auch Cassel und Casper 1984) die Schattenwirtschaft in die

— Untergrundwirtschaft und

— Selbstversorgungswirtschaft (vgl. Übersicht 1).

Die Untergrundwirtschaft umfaßt Aktivitäten, die offiziell im Sozialprodukt nicht ausgewiesen werden können, da sie verheimlicht werden (hierbei kann es sich um legale oder illegale Produktion handeln).

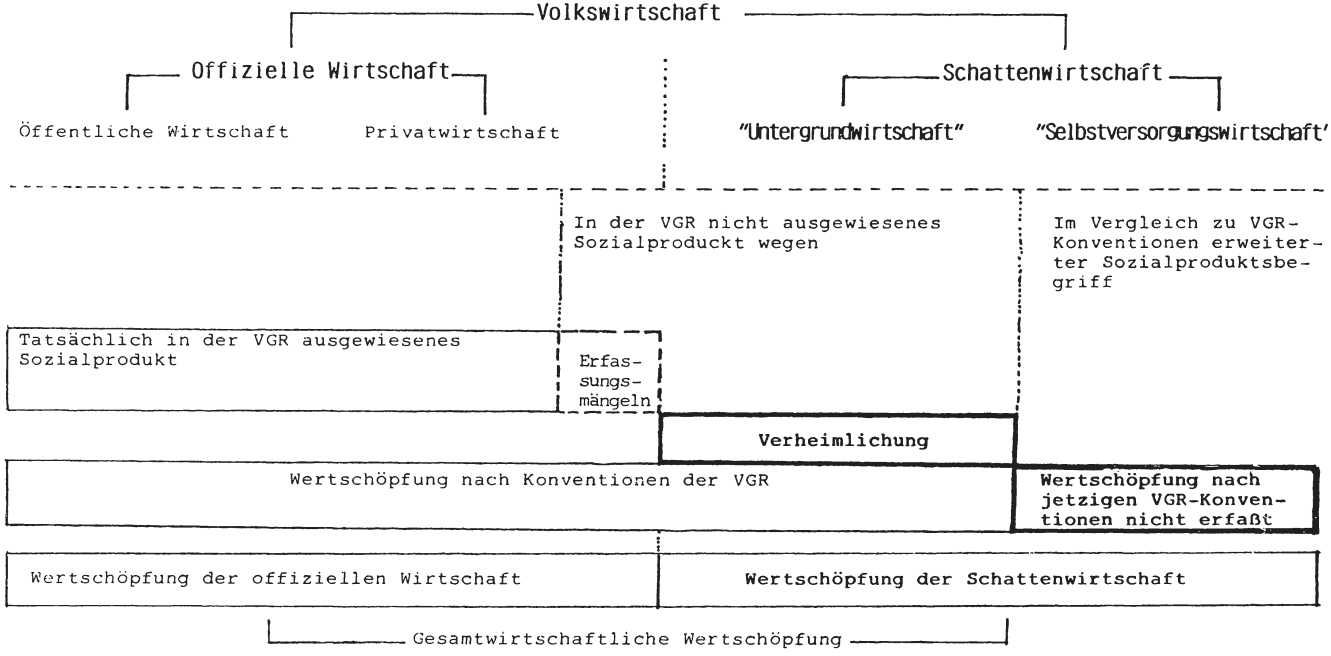
Die Selbstversorgungswirtschaft wird zwar als Sozialproduktselement aufgefaßt, aber aufgrund bestehender Konventionen nicht in der VGR ausgewiesen.

---

[7] So z. B. *Buttler* (1983 S. 11): Schattenwirtschaft wird definiert „... als die Gesamtheit aller ökonomischen Vorgänge, die zum Sozialprodukt gehören, jedoch nicht oder nicht ausreichend einbezogen werden, weil ihre Urheber sich bewußt der amtlichen Erfassung entziehen". Abgrenzungskriterium ist also, ob und inwieweit eine Erfassung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfolgen soll (S. 12). In dieser — an Blades angelehnten — Definition gehören dann zum Schattensektor nicht deklarierte legale Produktionen (wie z. B. Schwarzarbeit), illegale Ausländerbeschäftigung und illegale Arbeitnehmerüberlassung, Produktion illegaler Güter (wie z. B. Rauschgifthandel) und verdeckte Zusatzeinkommen (z. B. Diebstähle durch Belegschaftsangehörige).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1: **Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) und Schattenwirtschaft**



Quelle: In Anlehnung an Cassel (1982), S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kennzeichnend für den als Untergrundwirtschaft bezeichneten Bereich sind *erwerbswirtschaftliche* Aktivitäten privater Haushalte oder privater Unternehmungen (legaler oder illegaler Art), während die Selbstversorgungswirtschaft durch *bedarfswirtschaftliche* Aktivitäten privater Haushalte und privater „Selbstorganisationen" gekennzeichnet ist (siehe für weitere Informationen die Übersichten A 1 bis A 3 im Anhang)[8].

Es ist hier nicht der Ort für eine detaillierte Analyse unterschiedlicher Definitionsvorschläge bzw. Abgrenzungen. Für unser Thema ergeben sich aber aus einer engeren Definition von Schattenwirtschaft (etwa im Sinne der Untergrundwirtschaft bei Cassel)[9] und einem weiter gefaßten Begriff, der insbesondere die bedarfswirtschaftlichen Aspekte mit einbezieht, andere bzw. zusätzliche Aspekte. Deutlich wird dies beispielsweise im Zusammenhang mit Nachbarschaftshilfe und Selbsthilfeorganisationen sowie der sozialen Sicherung im Krankheits- und Pflegefall.

Diese wenigen Hinweise machen bereits deutlich, daß es geradezu irreführend sein kann, einen weitgefaßten Begriff von Schattenwirtschaft zu verwenden, ohne dabei die unterschiedlichen Ausprägungen zu berücksichtigen. Für die analytische Behandlung des Themas erscheint es sinnvoll, Teilbereiche herauszugreifen, aber nicht Aussagen über die Schattenwirtschaft insgesamt zu versuchen[10].

Es gibt m. E. durchaus gute Gründe dafür, den Begriff der Schattenwirtschaft nicht nur auf Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung u. ä. zu begrenzen, insbesondere dann, wenn man die „Wohlfahrtssituation" eines Haushalts analysieren will, ist doch z. B. die Grenze zwischen Schwarzarbeit und Nachbarschaftshilfe fließend und können doch Eigenarbeit und Durchführung von Arbeiten durch Fremde (in der offiziellen, re-

---

[8] Diese sehr weitgefaßte Definition weist enge Berührungspunkte zur Diskussion über die Aussagefähigkeit des Sozialprodukts als Wohlfahrtsmaß auf; allerdings wird dabei eine Reihe weiterer Aspekte diskutiert (wie z. B. Umweltbelastung).

[9] Die Arbeitsgruppe um Bruno S. *Frey* geht beispielsweise von Aktivitäten aus, die im Prinzip nach den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als produktions- und einkommenssteigernde Aktivitäten einzubeziehen wären, aber verheimlicht, folglich nicht erfaßt werden. Siehe zusammenfassend *Weck* et al. (1984).

[10] In diesem Sinne auch *Graß* (1984 a). In dieser Arbeit findet sich übrigens eine sehr übersichtliche Analyse von Kriterien zur Abgrenzung des Schattenwirtschaftsbegriffes. *Graß* verwendet folgende Unterscheidungskriterien
— Erfassung im Sozialprodukt;
— Einkommen, die durch Abgaben belastet werden oder nicht;
— Eigenarbeit oder in der Gesamtrechnung erfaßte Transaktionen (steht in enger Verbindung zum ersten Punkt);
— Legalität oder Illegalität der Aktivität.
Aus diesen Kriterien entwickelt er eine Matrix jeweils zu erfassender Aspekte; vgl. dazu die Übersicht A-4 im Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gulären Wirtschaft) oder durch Schwarzarbeit (also in der Schattenwirtschaft) in enger Substitutionsbeziehung stehen. Dennoch scheint es notwendig, differenziert vorzugehen. So dürfte für unsere Thematik die Untergliederung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten danach, ob es sich um *erwerbswirtschaftliche Aktivitäten zur Einkommenserzielung* handelt (wobei Einkommen hier im Sinne monetärer Einkommen zu verstehen ist) oder um eher *bedarfswirtschaftlich orientierte Arten der Schattenwirtschaft* (wie Eigenarbeit), nützlich sein.

Angesichts der Tatsache, daß in jüngster Zeit verstärkt Aspekte wie Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfegruppen u. a. unter schattenwirtschaftliche Aktivitäten subsummiert werden, wird im zu behandelnden Zusammenhang darauf mit eingegangen, im Pinzip also der weite Begriff verwendet, aber zwischen den beiden „Zweigen" der Schattenwirtschaft unterschieden, da sie schwergewichtig auch mit unterschiedlichen Fragen des sozialen Sicherungssystems in Verbindung stehen (vgl. dazu 5.).

Es wäre aber erwägenswert, den Begriff der Schattenwirtschaft — der im üblichen Sprachgebrauch ja doch eher negativ belegt ist (im Sinne von etwas Illegalem, wenngleich möglicherweise [eher] toleriert als andere illegale Aktivitäten) — künftig in einer engeren Begriffsfassung zu verwenden und für den weiteren Begriff eine andere, neutrale Bezeichnung zu finden.

3. Umfang, Entwicklung und Struktur der Schattenwirtschaft

Nicht überraschen kann, daß Aussagen über den Umfang schattenwirtschaftlicher Aktivität je nach verwendeter Weite des Begriffs unterschiedlich sein werden. Aber die Schätzungen — und um mehr kann es sich zum großen Teil angesichts „verdeckter" Aktivitäten auch nicht handeln — für ein Land, in einem bestimmten Jahr, weisen eine außerordentlich große Spannweite auf, allerdings bei unterschiedlichen Datengrundlagen und Schätzmethoden. Hierauf kann und braucht hier nicht eingegangen zu werden[11]. Exemplarisch sei nur erwähnt, daß selbst bei Verwendung eines Ansatzes, bei dem der Umfang der Schattenwirtschaft über die Geldnachfrage geschätzt werden soll, sich für die Bundesrepublik im Jahr 1980 Werte über den Umfang der (erwerbswirtschaftlich motivierten) Schattenwirtschaft zwischen 3,7 v. H. und 27 v. H. des Bruttosozialprodukts, je nach methodischer Ausformung des Ansatzes[12] (vgl. auch Übersicht A 5) ergaben. Der „Streit um den Umfang

[11] Zum Überblick vgl. u. a. *Buttler* (1984), *Schrage* (1984), *Feige* (1979), *Weck* et al. (1984), *Tanzi* (1982), *Frey* und *Pommerehne* (1984), *Mückl* (1984).

[12] Siehe hierzu *Buttler* (1984), S. 30 - 33. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Heinrich *Franke*, bezifferte 1984 den Umfang der Schattenaktivitäten allein durch illegale Beschäftigung mit 10 v. H. des Bruttosozialprodukts; vgl. Süddeutsche Zeitung Nr. 179 vom 4. 5. 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Schattenwirtschaft (bleibt) Kampf rivalisierender Plausibilitätsannahmen" (Graß 1984 b, S. 387)[13].

Über den Umfang *hauswirtschaftlicher Produktion* und von Eigenarbeit gibt es eine Fülle von Veröffentlichungen, da dies im Zusammenhang mit Diskussionen über die Aussagefähigkeit des Sozialprodrukts als Wohlfahrtsmaß schon lange Beachtung fand. Auch führen unterschiedliche Datengrundlagen, Erfassungs- und Bewertungskonzepte (vor allem Opportunitätskosten- und Marktpreis-Methode) zu unterschiedlichen Ergebnissen. Schätzungen für die Bundesrepublik liegen bei etwa 40 - 50 v. H. des Bruttosozialprodukts (Langfeldt, 1983, S. 27)[14].

Schätzungen über die Wertschöpfung *privater Selbsthilfeorganisationen* u. ä. finden sich u. a. bei Langfeldt (1983, S. 31); dort wird ihr Umfang mit etwa 5 v. H. des Bruttosozialprodukts angegeben[15].

Bei aller Problematik der bisher vorliegenden Schätzungen herrscht aber doch die Auffassung vor, daß es sich um gesamtwirtschaftlich relevante Größenordnungen handelt (was nichts darüber aussagt, ob das offiziell gemessene Sozialprodukt bei Verringerung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten selbst höher wäre). Allerdings scheint die Ansicht von Buttler (1984, S. 50) einiges für sich zu haben, „... daß die Schattenwirtschaft gegenwärtig für größer gehalten wird, als sie tatsächlich ist. Hohe Schätzwerte können auch Folgen eines gesteigerten Problembewußtseins und einer unzulässigen Verallgemeinerung spektakulärer Einzelfälle sein", auch der Verallgemeinerung sektorspezifischer Beobachtungen. Insbesondere die veränderten Verhältnisse auf dem Arbeits-

[13] *Graß* (1984 b, S. 387) geht noch weiter: „Schattenwirtschaft messen zu wollen, ist ein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen. Sobald man das Phänomen gemessen hat, ist es nicht mehr das, was man eigentlich messen wollte."

[14] Auf die Probleme, die mit diesen Schätzungen verbunden sind, kann hier gleichfalls nicht eingegangen werden. Vgl. auch Berechnungen für die Vereinigten Staaten bei Murphy (1982), der für 1976 Werte zwischen 32 und 60 v. H. des Bruttosozialprodukts ausweist; kritisch zu den „Verhaltensannahmen" im Opportunitätskostenansatz u. a. Ferber und Greene (1983). Vgl. zum Überblick über konzeptionelle Fragen auch *Chiswick* (1982).

[15] Vgl. jetzt auch Schätzungen über die Größe des alternativen Sektors in der Bundesrepublik für 1983 von *Grottian* und *Kück* (1984), S. 7:

Bereich	Anzahl von Projekten	(Arbeitsplätze) Zahl der Mitarbeiter
Alternative Sozialdienstleistungen	10 000	80 000
Alternativ-ökonomischer Sektor	4 000	24 000
Insgesamt	14 000	104 000

Vgl. zu diesem Themenkomplex auch *Hegner* und *Schlegelmilch* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

markt haben bestimmte Aspekte von Schattenwirtschaftsaktivitäten mehr in den Brennpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt. Außerdem kann gefragt werden, ob überhaupt bereits geeignete Erfassungskonzepte für die verschiedenen Phänomene vorhanden sind angesichts des insgesamt noch unscharfen Erscheinungsbildes, der vielfältigen Formen von „Grauzonen" des Erwerbsverhaltens (vgl. auch Mertens 1980).

Hinsichtlich der quantitativen *Entwicklung* des Schattensektors dominiert in der Literatur die Auffassung, daß die relative Bedeutung in den letzten Jahren zugenommen hat[16], auch wenn die Schätzungen selbst „... alle auf ausgesprochen schwachen Füßen (stehen)" (Graß 1984 b, S. 387). Wichtiger ist möglicherweise die quantitative Bedeutung für *einzelne Bereiche* ökonomischer Aktivität.

Allerdings sind Aussagen über die *Struktur* schattenwirtschaftlicher Aktivitäten gleichfalls wenig gesichert. Unter Struktur kann hier zum einen die Aktivität in bestimmten *Bereichen* verstanden werden, zum anderen aber auch die Aufgliederung der in der Schattenwirtschaft tätigen *Personengrupen*.

So schreiben Schmidt et al. (1984, S. 58) bezeichnenderweise, daß es vom „Hörensagen" drei Bereiche zu sein scheinen, in denen die Schattenwirtschaft (im Sinne der Untergrundwirtschaft) eine große Rolle spielt,

— die Bauwirtschaft,

— das Handwerk und

— das Dienstleistungsgewerbe.

Dies sind allesamt Bereiche, in denen relativ einfache Produktionstechniken dominieren, die also in bezug auf die Faktorausstattung eher arbeits- als kapitalintensiv sind[17].

Da es sich in besonderem Maße um arbeitsintensive Tätigkeiten handelt, ist von großem Interesse, welche Personen(-gruppen) hier vor allem tätig sind. Für die Auswirkungen auf das soziale Sicherungssystem ist beispielsweise wichtig, ob es sonst unselbständig Beschäftigte sind, wenn ja, ob es Arbeiter/Angestellte oder Beamte sind, ob sie dieser of-

---

[16] So z. B. zusammenfassend *Langfeldt* (1983), S. 63, *Stein* und *Wenig* (1983), S. 96, *Schmidt* (1982), S. 15, *Frey* und *Pommerehne* (1982 a), *Graß* (1984 b), S. 387. Anderer Auffassung für die USA *Denison* (1982).

[17] Bei Buttler (1984, S. 37), findet sich eine Aufstellung mit dem bezeichnenden Titel „Mögliche Verteilung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten nach Wirtschaftszweigen". Vgl. weiterhin *Windisch* (1984, S. 238 f.). Vgl. auch *Riebel* (1983) zur berufsspezifischen Verbreitung von Schwarzarbeit auf der Basis von Bußgeldern und Zeitungsinseraten (S. 115 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2

Gruppen von Arbeitskräften im Schattensektor

im offiziellen Sektor tätig			im Schattensektor tätig	
			ja	nein
Unselbständiger	Vollzeit	Arbeiter Angestellter		
		Beamter		
	Teilzeit	Arbeiter Angestellter		
		Beamter		
Selbständiger				
nicht tätig				

fiziellen Tätigkeit als Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigte nachgehen, oder ob es sich um Selbständige handelt. Empirische Informationen darüber sind m. W. bislang aber nicht vorhanden. Eine derartig tiefgehende Differenzierung — wie sie in Übersicht 2 schematisch angedeutet ist — kann den folgenden Überlegungen allerdings nicht zugrunde gelegt werden.

4. Determinanten der Schattenwirtschaft — ein Überblick

Während dieser vierte Abschnitt einen grobskizzierenden Überblick über wichtige Gruppen von Einflußfaktoren vermitteln soll, ist der darauf folgende Abschnitt (5.) in speziellerer Sicht dem sozialen Sicherungssystem als Determinante schattenwirtschaftlicher Aktivität gewidmet.

4.1 Gruppen von Einflußfaktoren

In der wissenschaftlichen Literatur und der politischen Diskussion existieren viele Hypothesen über Faktoren, die Umfang, Entwicklung und Struktur des Schattensektors bestimmen. Bislang fehlt es aber an einer Theorie schattenwirtschaftlicher Aktivitäten; „... insbesondere die Verbindung von markt- und nicht marktmäßigen Aktivitäten privater Haushalte (ist) weitgehend Forschungsneuland ..." (Merz 1984, S. 695).

Versucht man, die verschiedenen Einflußfaktoren für Umfang und Struktur der Schattenwirtschaft grob zu bündeln, so können vier Gruppen unterschieden werden:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Entwicklungsstand der Volkswirtschaft.
2. Arbeitsmarktsituation.
3. Staatliche Aktivitäten.
4. Wertvorstellungen, Einstellungen in der Bevölkerung (in gewisser Hinsicht 2. und 3. überlagend)[18].

Auf den *Entwicklungsstand der Volkswirtschaft* als Einflußfaktor soll hier nicht näher eingegangen werden[19].

Für unsere Thematik von unmittelbarer Bedeutung ist die *Arbeitsmarktsituation*. Sie wird insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Angebotspotentials für Aktivitäten im Schattensektor angeführt. Es gibt verschiedene Versuche zur Operationalisierung dieser Hypothesengruppe. Zum einen wird auf die Verkürzung der offiziellen Arbeitszeit und die jeweiligen Arbeitszeitregelungen verwiesen, zum anderen auf Ausmaß und Dauer der Arbeitslosigkeit. *Verkürzungen der offiziellen Arbeitszeit* und *größere Arbeitszeitflexibilität* schaffen — so die vielfach vertretene Auffassung — verstärkt Möglichkeiten zur Verwendung von Arbeitszeit im Schattensektor. Dies setzt allerdings voraus, daß eine entsprechende Nachfrage nach solchem Arbeitseinsatz bzw. den damit erstellten Produkten besteht[20].

---

[18] Wie jede solcher Einteilungen, so ist auch diese nicht ohne ein (erhebliches Maß an) Willkür möglich. So bestehen enge Beziehungen zwischen 2. und 3., wie auch — oben erwähnt — mit den in einer Gesellschaft existierenden Wertvorstellungen, die ja nichts Statisches sind.

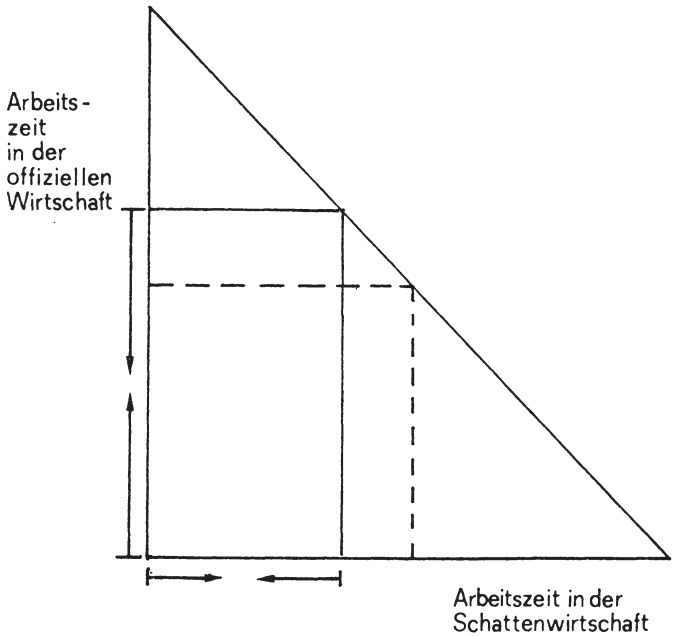
[19] So wird in der Literatur u. a. hervorgehoben, daß sich das Ausmaß schattenwirtschaftlicher Aktivität im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung verändere, gewisse „typische" Entwicklungslinien erkennbar seien: Nach langen Phasen quantitativ sehr bedeutsamer hauswirtschaftlicher Produktion erfolgte immer mehr die Auslagerung hauswirtschaftlicher Aktivitäten auf den Markt (damit also in den offiziellen Sektor; Ausweitung des Dienstleistungssektors), zusammenhängend u. a. mit zunehmender Erwerbstätigkeit von Frauen (insbesondere auch verheirateter Frauen), während sich jetzt möglicherweise z. T. eine Umkehrung dieses Prozesses vollziehe. Voraussetzung ist, daß auf dem Markt angebotene Güter durch im Haushalt selbst erzeugte Güter substituierbar sind. Diese Substituierbarkeit hängt u. a. mit dem Stand der Technologie zusammen. So ist einerseits durch arbeitssparenden technischen Fortschritt im Haushaltsbereich (und Rückgang der Kinderzahl) Arbeitszeit „frei" geworden, die nun im offiziellen Sektor angeboten werden kann, andererseits ist aufgrund der Ausstattung der Haushalte mit verschiedenen Typen langlebiger Gebrauchsgüter auch die Voraussetzung für eine Zurückverlagerung von Aktivitäten aus dem offiziellen Sektor gegeben, zumal sich bestimmte dieser Güter auch zur Produktionstätigkeit außerhalb des Haushalts verwenden lassen. Darüber hinaus kann z. B. durch verstärkten Einsatz der Mikroelektronik (Heimcomputer als ein Beispiel) eine Verlagerung von Arbeitsplätzen zurück in die Haushalte erfolgen.

[20] Arbeits- und Produktnachfrage hängen u. a. von den relativen Preisen, damit auch der Abgabenbelastung ab, gleichfalls von Regelungen, Vorschriften, die im offiziellen nicht aber im Schattensektor von Bedeutung sind. Darauf wird weiter unten eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 3

Aufteilung der gesamten Arbeitszeit



Die einfache Vorstellung eines gegebenen Arbeitszeitangebots, das zwischen offizieller und inoffizieller Wirtschaft aufgeteilt wird (siehe Übersicht 3), ist in diesem Zusammenhang genauso unzutreffend wie im Zusammenhang mit der Diskussion über die Arbeitszeitverkürzung[21]. Diese Frage ist im Haushaltszusammenhang und nicht nur als individuelles Arbeitsangebots- und Arbeitseinsatzproblem zu behandeln.

Besondere — vor allem auch politische — Beachtung finden *Ausmaß und Dauer der Arbeitslosigkeit* als Einflußfaktoren. Hier bestehen enge Beziehungen zur Frage, ob und inwieweit das soziale Sicherungssystem — hier insbesondere die Arbeitslosenversicherung — die Arbeitslosigkeit und damit das potentielle Arbeitsangebot im Schattensektor beeinflußt. Fehlende Arbeitsmöglichkeiten im offiziellen Sektor können Antrieb für eine Tätigkeit ohne (monetäre) Einkommenserzielung sein (Erhöhung der Eigenproduktion, Nachbarschaftshilfe). Fehlende Arbeitsmöglichkeiten im offiziellen Sektor können aber auch sowohl registrierte

[21] Limitierend wirken für die Aufteilung die bestehenden Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung im offiziellen Sektor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitslose (mit und ohne Transferzahlungen der Arbeitslosenversicherung) als auch Personen, die sich in die „stille Reserve" zurückgezogen haben, zur Einkommenserzielung im Schattensektor bewegen.

Im Zentrum der Diskussion über Einflußfaktoren stehen aber zweifellos *staatliche Aktivitäten*[22]. Abgaben, Staatsausgaben und regulierende Eingriffe (Verordnungen, Vorschriften usw.) sowie (insbesondere hinsichtlich Schwarzarbeit, illegaler Leiharbeit und Steuerhinterziehung) das Ausmaß der Strafandrohung und der Kontrollen finden hierbei Beachtung. Die entwickelten Hypothesen beziehen sich in aller Regel auf solche schattenwirtschaftlichen Aktivitäten, die im Hinblick auf *Einkommenserzielung* ergriffen werden, also vor allem Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung usw. Diese Art der Schattenaktivitäten (mit Einkommenserzielungsmotiv) steht auch im Blickpunkt, wenn auf mögliche Einflüsse der Arbeitsmarktsituation auf den Schattensektor hingewiesen wird[23]. Die noch zu erörternden Wertvorstellungen (Stichwort „Wertwandel") werden dagegen vor allem mit bedarfswirtschaftlich orientierten Schattenaktivitäten (wie z. B. Selbsthilfe) in Verbindung gebracht. Dennoch können auch staatliche Aktivitäten, insbesondere Art und Ausmaß des Leistungsangebots, mit bedarfswirtschaftlich motivierten Tätigkeiten in Zusammenhang stehen (z. B. bei zu geringem bzw. ineffektivem Dienstleistungsangebot)[24].

Die letzten beiden Determinantengruppen werden überlagert durch die Bedeutung von Präferenzen, Einstellungen, den *Wertvorstellungen*. Hinzuweisen ist hier schlagwortartig auf die vieldiskutierten Thesen vom Wandel zur „postindustriellen Gesellschaft" (Bell 1976), vom „Haben" zum „Sein" (Fromm 1976) sowie dem Vordringen „postmaterieller Werte" (Inglehart 1977 und 1981). Das zunehmende Gewicht „post-

---

[22] Häufig wird dies in Verbindung gebracht mit der Ausweitung des „Sozial- und Wohlfahrtsstaates". Darüber hinaus wird auf Staatsverdrossenheit und die „... Befreiung von den übermächtigen Zwängen des ‚Systems' ..." verwiesen, sowie auf schattenwirtschaftliche Aktivitäten als „Reaktion auf die staatliche Durchdringung vieler Lebensbereiche" und als „Ausdruck einer zunehmenden Entfremdung zwischen Bürger und Staat" (*Gretschmann* 1983, S. 31). Zum Problembereich Staat und Schattenwirtschaft siehe insbes. auch *Petersen* (1984).

[23] Allerdings wird auch z. T. die Eigenproduktion im Haushalt und die Nachbarschaftshilfe unter dem Einkommensgesichtspunkt diskutiert (im Sinne der Vermeidung von Ausgaben; siehe dazu weiter unten).

[24] So wird hinsichtlich der Bildung von Selbsthilfegruppen im Gesundheits- und Sozialbereich als „wesentliche Ursache" hingewiesen auf „... wachsende Bedürfnisse nach nichtstandardisierten und persönlichkeitsbezogenen Dienstleistungen ..., die durch das Angebot an expertendominierten Sozialdiensten frustriert werden" (Heinze und Olk 1984, S. 209). Vgl. auch *Ferber* (1982, S. 17): „Die primären Netzwerke sind der Ort der Selbsthilfe, der gegenseitigen Hilfe, der Selbstorganisation. Bei ihnen endet die Sozialpolitik, an ihnen wird die Hilflosigkeit der beruflichen Hilfen deutlich."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

materieller Werte", die steigende Bedeutung von Selbstverwirklichung, der Schaffung eigener Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch — wie manchmal betont wird — von Sättigungstendenzen auf dem Markt und eine damit verbundene Verlagerung des Interesses auf nichtmaterielle Aspekte, zunehmende Freizeitwünsche u. ä., werden als Determinanten für Schattenaktivitäten hervorgehoben[25]. Das Leben „... inmitten eines Überdruß erzeugenden Überflusses" (Wapnewski 1984, S. 61) habe vor allem bei Jüngeren zu veränderten Einstellungen und Präferenzen geführt.

Wichtig für unser Thema ist dabei u. a.

— ob es sich hierbei um kohortenspezifische Veränderungen handelt oder um Wandlungen, die im Lebensablauf — wenn die Jüngeren selbst älter werden — selbst wieder Veränderungen unterworfen sind und sich weitgehend mit bisherigen Befunden für heute Ältere decken, sowie

— ob das soziale Sicherungssystem durch seine Existenz und/oder seine Ausgestaltung selbst zu Präferenzänderungen beiträgt.

Was die erstgenannte Frage betrifft, so würde ihre Beantwortung Längsschnittsdaten erfordern. Tatsächlich werden zumeist Querschnittsbefunde (über Einstellungen usw.) als Längsschnittsbefunde im Sinne kohortenspezifischer Unterschiede interpretiert[26].

---

[25] Siehe z. B. *Gretschmann* (1983), S. 38: „Es mag sich ... bei der Schattenwirtschaft *auch* um den Versuch handeln, angesichts unqualifizierter, entmenschlichter Massenproduktion, exzessiver Arbeitszerlegung, fortschreitender Hierarchisierung und Zentralisierung u. a. den ‚neuen' höheren Werten wie Selbstbestimmung etc. entsprechend das Leben zu organisieren, den Vorstellungen eines lebenswerten Arbeits- und Freizeitideals zu entsprechen." Ein ernstzunehmendes Zeugnis für „... ein Votum gegen einen Lebens- und Arbeitsstil, der den Zielen und Organisationsprinzipien der ‚normalen Ökonomie' untergeordnet ist" (S. 39). Siehe auch *Opaschowski* und *Raddatz* (1982). Vgl. zum Überblick über kritische und relativierende Beiträge zum Wertewandel (am Beispiel der Bundesrepublik) *Mohr* (1984) mit weiteren Literaturhinweisen.

[26] Ein Vorgehen, das auch in anderen Bereichen, z. B. der Einkommensanalyse, weitverbreitet ist. Eine sich zumindest über 3 Jahre erstreckende Untersuchung von Bargel führt zu dem (wenngleich vorsichtig interpretierten) Ergebnis, daß ein auf bestimmte Grundmuster beschränkter Wandel nicht als Unterschied im lebenszyklischen Muster, sondern als kohortenspezifische Veränderung angesehen werden kann. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine echte Längsschnittsanalyse für (identische Untersuchungseinheiten), sondern um einen Vergleich von Altersgruppen zu drei Zeitpunkten, also einen dynamischen Altersgruppenvergleich (zu diesen Analysearten vergleiche *Schmähl* 1983, S. 7 - 10). Für eine aus Querschnittsangaben abgeleitete Längsschnittinterpretation zur Verschiebung zwischen materiellen und nichtmateriellen (postmateriellen) Werten für Länder der Europäischen Gemeinschaft auf der Basis des Ansatzes von *Inglehart* vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1982), S. 76 ff. sowie Anhang 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der zweiten Frage wird ein altes Thema angeschnitten, ob Einrichtungen der sozialen Sicherung, der Schutz bei Krankheit, Arbeitslosigkeit usw., nicht nur Anstoß für ungerechtfertigte „Ausnutzung" des Systems liefern, sondern auch Veränderungen des Verhaltens und der Einstellungen bewirken. „Moral hazard" wird viel diskutiert. „Simulantentum", „Rentenhysterie" und „Rentensucht" sind frühe Schlagworte in der Auseinandersetzung um Wirkungen des sozialen Sicherungssystems, vor allem auch der gesetzlichen Rentenverssicherung (vgl. u. a. Bernhard 1913).

Empirisch Verläßliches zu diesen Fragen liegt aber kaum vor, insbesondere nicht darüber, ob sich in jüngster Zeit signifikante Verschiebungen ergeben haben, die wiederum Schattenaktivitäten mit hervorrufen. Im Zusammenhang mit der Diskussion einzelner Zweige des sozialen Sicherungssystems wird hierauf noch einzugehen sein[27].

Daß bestimmte Einstellungen — so aktuell sie erscheinen mögen — doch immer wieder im Zeitablauf auftraten bzw. als negativ bezeichnet wurden, soll exemplarisch an Aussagen von Max Weber verdeutlicht werden, der noch vor Ende des ersten Weltkriegs das „Ideal der sicheren Rente" und eine daraus entstehende „Rentnergesinnung" geißelte (Rentner hier im Sinne von „Rentier"), eine Gesinnung, die es wieder loszuwerden gelte. „Gelingt das nicht, so wird Deutschland ein ökonomisch stationäres Land ..., und unsere Zukunft in der Welt, die auf angespanntester ökonomischer Arbeit allein ruhen kann, ist verscherzt..."[28].

Einstellungen spielen nicht nur für die Arbeitsbereitschaft, die Bereitschaft zur Übernahme von Pflichten oder die Betonung eigener Rechte eine Rolle, sondern auch für die Einstellung zu und die Reaktion auf staatliche Abgaben und Vorschriften, wie sie zum Beispiel unter dem Begriff der „Steuermoral" zusammengefaßt werden. Gleichfalls zu nennen ist die Einstellung zur Inanspruchnahme staatlicher Leistungen. Darauf wird weiter unten eingegangen.

Es gibt verschiedene Versuche der empirischen Überprüfung solcher Hypothesen, wobei allerdings das soziale Sicherungssystem selten explizit eine Rolle spielt. Zumeist wird allgemein mit staatlicher Aktivität

---

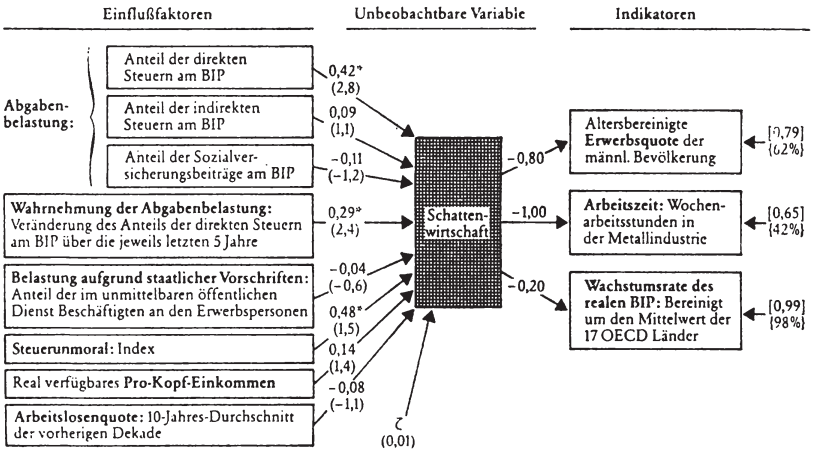
[27] Nur am Rande sei erwähnt, daß über Veränderungen der Präferenzen durch soziale Sicherungseinrichtungen bzw. staatliche Leistungsbereitstellung auch Begründungen für eine „Anspruchsgesellschaft" ableitbar wären. Skeptisch hinsichtlich eines allgemeinen Einstellungswandels auch im Hinblick auf die Frage, inwieweit in der Jugend vorhandene Einstellungen „eine lebensgeschichtliche Dauer und Beständigkeit erhalten, und inwieweit bestimmte — etwa auf Erneuerung gerichtete — Einstellungsmuster innerhalb der jungen Generation eine repräsentative Verbreitung finden", Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (1984), S. 93 f.

[28] *Weber* (1980), S. 189, erstmals 1917 veröffentlicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 4

Schätzung der Beziehung zwischen den Einflußfaktoren der Schattenwirtschaft und deren Indikatoren; kombinierte Querschnitts-Längsschnitts-Schätzung für 17 OECD-Länder und fünf Zeitpunkte, 1960 - 1978



Quelle: Weck et al. (1984), S. 60.

oder mit der gesamten Abgabenbelastung (ggf. unterschieden in direkte und indirekte Abgaben) sowie der Gesamtheit der Transferzahlungen argumentiert[29].

Eine der wenigen Ausnahmen, daß in einem empirischen Versuch zur Überprüfung des Einflusses von Faktoren auf Schattenaktivitäten die Sozialversicherung explizit behandelt wird, stammt von B. S. Frey und Mitarbeitern: Neben direkten und indirekten Steuern werden auch Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt[30] (vgl. Übersicht 4).

Allerdings zeigt das Vorzeichen dieser Variablen nicht in die „richtige Richtung" (ein höherer Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Bruttoinlandsprodukt führt hier zur *Abnahme* — erwerbswirtschaftlich motivierter — Schattenaktivitäten). Da aber der Parameter sowieso statistisch nicht signifikant ist, ist diesem Ergebnis kaum Gewicht beizumessen.

---

[29] Eine Ausnahme stellt insbesondere die Arbeitslosenversicherung dar, für die es eine umfangreiche Literatur zur Frage gibt, ob die Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosigkeit erhöhe. Daran kann in einem weiteren Schritt die Frage angeknüpft werden, ob dadurch vermehrt Schwarzarbeit von Arbeitslosen erfolgt usw. Dazu weiter unten Näheres.

[30] Ob die Operationalisierung durch eine Variable „Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Bruttoinlandsprodukt" dafür eine geeignete Größe ist, sei dahingestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frey und Pommerehe (1982 a) verwenden folgende ordinale Rangfolge für Einflußfaktoren, die von ihnen als wichtig für die Größe der Schattenwirtschaft angesehen werden:

Steuerlast $\geqq$ Minderung der Steuermoral $\geqq$ Zunahme staatlicher Vorschriften $\geqq$ Abnahme der Erwerbsquote = Abnahme der Wochenarbeitszeit $>$ Zunahme der Zahl ausländischer Arbeitskräfte.

Hieran wird exemplarisch die herausragende Bedeutung der staatlichen Aktivität, aber auch der Arbeitsmarktsituation erkennbar. Die beiden folgenden Abschnitte sind deshalb einigen Fragen gewidmet, die mit diesen beiden Problembereichen verbunden und für alle Zweige des sozialen Sicherungssystems wichtig sind.

4.2 Erweiterung der üblichen „Arbeitszeit-Freizeit"-Entscheidung

Üblicherweise wird die individuelle oder im Haushaltszusammenhang zu treffende Entscheidung über das Arbeitsangebot in einem Arbeitszeit-Freizeit-Schema diskutiert. Als ein dafür wichtiger Einflußfaktor ist z. B. die Einkommensteuer schon seit langem ein Thema vor allem der finanzwissenschaftlichen Forschung (vgl. zu einem neueren Überblick Aaron und Pechmann 1981). Dabei werden Einkommens- und Substitutionseffekte unterschieden, wobei sich der Einkommenseffekt insbesondere aus bestimmten individuellen Einkommenszielen (der Höhe des angestrebten verfügbaren Einkommens) ergibt. Eine Erhöhung der Abgabenbelastung kann dann zu Kompensationsversuchen führen. Der Substitutionseffekt steht in Verbindung mit der marginalen Belastung, durch die der relative Preis von Freizeit zu Arbeitszeit verändert wird.

Ein einfaches Arbeitszeit-Freizeit-Schema ist allerdings im Zusammenhang mit Schattenaktivitäten unzureichend und bedarf der Erweiterung[31]: Es geht ja nicht nur um die Entscheidung über Arbeitszeit im offiziellen Sektor oder Freizeit, sondern darüber hinaus um die Verwendung von Zeit für Arbeitstätigkeit im Schattensektor. Zumindest drei Formen der Zeitverwendung sind somit zu unterscheiden,

— Arbeitszeit im offiziellen Sektor,

— Arbeitszeit im Schattensektor und

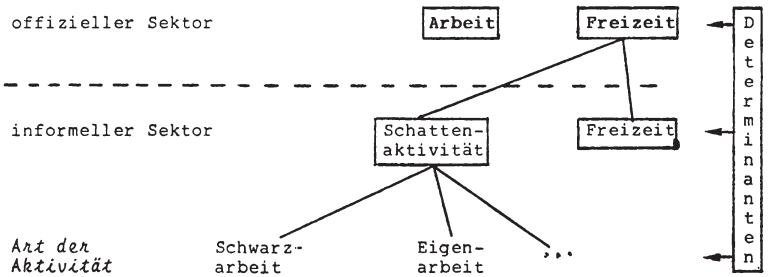
— Freizeit.

[31] Darüber hinaus sind gruppenspezifische Analysen erforderlich, da nicht von gleichen Verhaltensweisen bei Einkommensempfänger- oder Berufsgruppen oder Beschäftigungsarten ausgegangen werden kann. Zu Schwierigkeiten empirischer Analysen vgl. aber allgemein *Brown* (1981, z. B. S. 143), wo hervorgehoben wird, wie stark Schätzergebnisse (z. B. für Preis-, Einkommens- oder Substitutionselastizitäten) von der jeweiligen Modellspezifikation abhängen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 5

Arbeitsangebotsentscheidungen



Hinsichtlich der Schattenaktivitäten wäre darüber hinaus zu klären, um welche Art von Tätigkeit es sich handelt, um Schwarzarbeit, um Eigenproduktion usw. (vgl. Übersicht 5). Schwarzarbeit steht dabei nicht nur hinsichtlich der Erzielung monetären Einkommens, sondern häufig auch hinsichtlich der ausgeübten Tätigkeit in enger Beziehung zur offiziellen Arbeitstätigkeit.

Diese Überlegungen können noch etwas weiter differenziert werden, indem für diejenigen, die im offiziellen Sektor tätig sind, bei denen aber (vorübergehend) keine tatsächliche Arbeitsleistung vorliegt, gefragt wird, ob sie auch in irgendeiner Form Schattenaktivitäten ausüben. Dies betrifft Arbeitnehmer, die Urlaub haben, aber auch diejenigen, die offiziell krank sind (was — z. B. als Folge der Lohnfortzahlung — manchmal nicht ausgeschlossen wird). Enge methodische Beziehung besteht dabei zur Frage, ob diejenigen, die offiziell arbeitslos gemeldet sind, Schattenaktivitäten ausüben (vgl. Übersicht 6).

Wenn also Wirkungen staatlicher Tätigkeit (insbesondere Abgaben und Leistungen)[32] oder von Einrichtungen des sozialen Sicherungssystems über das Arbeitsangebotsverhalten auf den Schattensektor untersucht werden sollen, so stellt sich nicht nur die Frage, ob die offizielle Erwerbstätigkeit gemindert wird[33], sondern darüber hinaus, ob damit gleichzeitig eine Ausweitung der Schattenaktivität einhergeht.

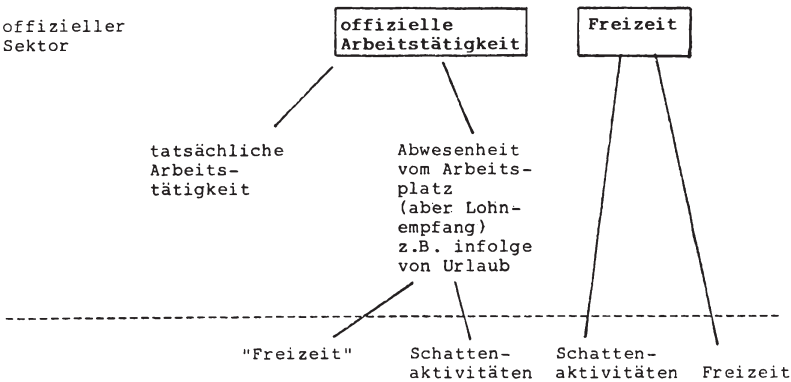
[32] *Balassa* (1984, S. 11) weist relativierend darauf hin, daß möglicherweise der mit der Erhöhung von Abgaben verbundene Einkommenseffekt, der tendenziell das Arbeitsangebot erhöhen würde (im Gegensatz zum Substitutionseffekt), z. T. dadurch kompensiert werden könnte, daß die Wirtschaftssubjekte die durch die Steuern finanzierten Staatsleistungen mit berücksichtigen. Balassa argumentiert allerdings recht „eindimensional", da er ausschließlich auf den Allokationsgesichtspunkt und die Bedeutung relativer Preise abstellt.

[33] So werden negative Effekte hoher marginaler Abgabensätze hinsichtlich des Arbeitseinsatzes, der Aufstiegsbereitschaft, der Mobilität und möglicherweise auch der Investitionen in human capital hervorgehoben und mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 6

Arbeitsangebot im Schattensektor



In jüngster Zeit sind einige modelltheoretische Arbeiten vorgelegt worden, in denen explizit zwischen unterschiedlichen Lohnsätzen im offiziellen und im Schattensektor unterschieden wurde[34]. Allerdings ist

als Grund für einen Rückgang des Produktivitätszuwachses genannt, so z. B. *Lindbeck* (1983, insbes. S. 16 - 17); zur amerikanischen Diskussion *Baily* (1984, vor allem S. 233), der auf die begrenzte Aussagefähigkeit indirekter Meßversuche hinweist.

[34] Vgl. z. B. *Riebel* (1983), *Riebel* (1984), *Cassel* (1984, S. 165 - 169), *Gijsel* (1984) sowie *Windisch* (1984) und *Wiegard* (1984). De Gijsel berücksichtigt als Einflußfaktoren für Schwarzarbeit den Steuersatz, Lohnsätze für legale und illegale Arbeit (Schwarzarbeit), die Bestrafungswahrscheinlichkeit, Strafhöhe und Beschäftigungsrisiko auf dem legalen Arbeitsmarkt. Während die Auswirkungen des Steuersatzes auf das Schwarzarbeitsangebot als nicht eindeutig bezeichnet werden, sind Lohnsatz für legale Arbeit, Bestrafungswahrscheinlichkeit und erwartete Strafhöhe negativ korreliert mit dem Angebot an Schwarzarbeitsstunden; Lohnsatz für illegale Arbeit und Beschäftigungsrisiko auf dem legalen Arbeitsmarkt sind positiv korreliert (S. 76/77), unmittelbar einleuchtende und erwartete Ergebnisse. Ob die (vom Verfasser als indirektes Verfahren angesehene) empirische Analyse von Mehrfachbeschäftigungsverhältnissen tragfähig ist, kann hier nicht diskutiert werden. In der Untersuchung von Wiegard werden Auswirkungen der Besteuerung auf Schwarzarbeit als abhängig von Annahmen über das Risikoverhalten der Wirtschaftssubjekte, die Form der „Straffunktion" und das Ausmaß der einkommensmäßigen Belastung bei Entdeckung behandelt (S. 153). Klar weist *Wiegard* darauf hin, daß zwar bei verschärften Kontrollen und höherer subjektiver Entdeckungswahrscheinlichkeit der Umfang der Schwarzarbeit reduziert werde, ob dadurch aber das offizielle Arbeitsangebot überhaupt zunimmt, ist völlig ungesichert (S. 153). *Hackmann* (1984) behandelt die Frage, ob die progressive Besteuerung die Schattenwirtschaft fördere. Eindeutige Beziehungen zwischen Stärke schattenwirtschaftlicher Anreize und Stärke der Progression bestünden nicht. Schon von Sandmo wurde 1981 dargelegt, daß eine Erhöhung der steuerlichen Abgabenbelastung nicht in jedem Falle schattenwirtschaftliche Aktivitäten stimuliert, also in theoretischer Sicht Aussagen nicht eindeutig seien. Vgl. hierzu wie zum Überblick über Besteuerung und Schattenwirtschaft allgemein *Mettelsiefen* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darauf hinzuweisen, daß diese theoretischen Analysen auf der Basis gegebener Präferenzen erfolgen. Neben Einkommens- und Substitutionseffekten wären aber Auswirkungen von Präferenzänderungen zu berücksichtigen[35].

So wie in dieser Arbeit keine differenzierte Analyse für verschiedene Gruppen von Arbeits-Anbietern vorgenommen werden kann (vgl. Übersicht 2), so ist auch keine Analyse auf der Grundlage unterschiedlicher Arbeitsmarktszenarien möglich, wie Unterbeschäftigungs- oder Vollbeschäftigungssituationen. Auch dies läßt schon erahnen, wie schwer es ist, allgemeine Aussagen abzuleiten, Aussagen, wie sie aber in politischen Diskussionen häufig zu finden sind.

4.3 Abgabenwiderstände

Abgabenwiderstände können sich in legalen Ausweichreaktionen oder illegalen Aktivitäten niederschlagen. Pommerehne resümiert einen Überblick über eine Reihe empirischer Untersuchungen dahingehend — und dies scheint eine weitverbreitete Auffassung zu sein —, daß „... die Ergebnisse aller angeführten Untersuchungen für die Hypothese (sprechen), daß die fiskalische und die nicht-fiskalische Belastung durch den Staat auf seiten der Individuen immer stärkeren Steuerwiderstand hervorrufen. Er äußert sich darin, daß immer mehr Personen nicht nur Teile ihres in der offiziellen Wirtschaft erzielten Einkommens dem Fiskus gegenüber verheimlichen, sondern auch dazu übergehen, ihr Einkommen in der verborgenen Wirtschaft zu erzielen" (Pommerehne 1983, S. 271).

Steuerhinterziehung ist ein altes Thema[36]. Das Anfang des 18. Jahrhundert formulierte Swiftsche Steuereinmaleins, daß wachsende Abgabensätze auch zu einem Rückgang des Steueraufkommens führen können, feierte vor allem in der amerikanischen Literatur im Rahmen angebotsorientierter Wirtschaftspolitik eine Wiederentdeckung unter dem Schlagwort der Laffer-Kurve, vor allem auf die Einkommensteuer bezogen (vgl. Übersicht 7; siehe u. a. Wanniski (1979), Frey (1984), S. 111 - 113).

Steuerhinterziehung wurde aber beispielsweise vor rd. 100 Jahren besonders mit Blick auf indirekte Abgaben, vor allem auch Zölle, diskutiert. Adolph Wagner sah noch Ende des 19. Jahrhunderts in indirekten Steuern den wichtigsten Anlaß zur Steuerverheimlichung (Wagner 1890)[37].

---

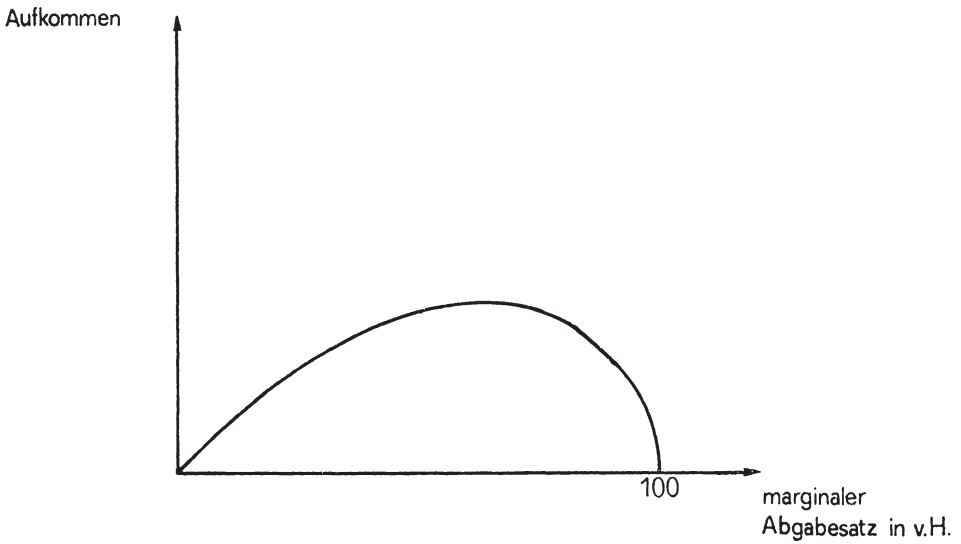
[35] *Schmidt* et al. (1984, S. 55) sprechen im Zusammenhang mit der Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern von einem „Präferenzeffekt".

[36] Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Jostock* (1943) und den knapp gefaßten Überblick bei *Gretschmann* und *Mettelsiefen* (1984, S. 17 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 7

Hypothetische „Laffer-Kurve"



Während später vor allem in der „direkten", unmittelbar merklichen Einkommensteuer Gefahren für Ausweichreaktionen gesehen wurden, den indirekten Steuern weitaus mehr „Unmerklichkeit" attestiert wurde, wird in jüngster Zeit zunehmend betont, daß sowohl direkte als auch indirekte Steuern Anlaß für Steuerwiderstände und Anreiz zum Abwandern in den Schattensektor bieten[38]. „Sofern die Käufer von Gütern ihre Entscheidungen an den Mit-Steuer-Preisen und Verkäufer an den Ohne-Steuer-Preisen ausrichten, ist nicht zu erkennen, daß solche Steuern — nur weil sie ‚indirekt' sind und ihre Belastungswirkung gar nicht oder nur ungenau bekannt ist — bei einer gleichen steuerlichen Belastung einer Wertschöpfung weniger schattenwirtschaftliche Anreize setzen als direkte Steuern" (Hackmann 1984, S. 118 f.).

---

[37] Daß sich die Fragestellungen im Zeitablauf verschoben haben, z. T. in Verbindung mit anderer Besteuerungstechnik, macht folgendes Zitat von Wagner deutlich. Er sah die „Hauptgefahr des Unterschleifs ... in der *directen Unterstützung* oder in der *Zulassung* desselben Seitens der *Organe der Steuerverwaltung*, namentlich des *Personals des Veranlagungs-* und *Erhebungsdiensts selbst*" (Wagner 1890, S. 788).

[38] Dies bezieht sich vor allem auf allgemeine indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer. Indirekte Steuern auf nur schwer substituierbare Produkte lösen — abgesehen vom Schmuggel — kaum schattenwirtschaftliche Anreize aus (*Hackmann* 1984, S. 118).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Zusammenhang mit der Abgabenbelastung sind verschiedene „objektive" und „subjektive" Aspekte zu unterscheiden, die für Reaktionen der Wirtschaftssubjekte von Bedeutung sein können,

— die Durchschnittsbelastung (Belastungsquote);
— die marginale Belastung bei Einkommenszunahme;
— die Entwicklung der Belastung im Zeitablauf;
— das Belastungsgefühl (die subjektive Wahrnehmung der Höhe der Belastung);
— subjektive Vorstellungen darüber, ob die Belastung „gerecht", fair ist;
— Vorstellungen darüber, ob die Verwendung der Mittel effizient erfolgt oder verschwenderisch damit umgegangen wird, sowie — damit in Verbindung stehend —
— Vorstellungen darüber, ob, welcher Art, und in welchem Umfang staatliche Gegenleistungen im Zuge der Abgaben erfolgen und
— ob auch die Ausgabenverteilung als „gerecht", als fair angesehen wird[39].

Ob die Gesamtbelastung entscheidend ist oder ob Unterschiede zwischen verschiedenen Abgabearten aus der Sicht der Pflichtigen bestehen, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Im Zusammenhang mit der Frage Beitrags- und Steuerfinanzierung von Sozialausgaben wird darauf noch einzugehen sein (5.1 und 7.3). Erinnert sei auch daran, daß steigende Faktor- (insbes. Arbeits-)einkünfte im offiziellen Sektor zur Abnahme von Transferzahlungen führen können und wie Abgabenerhöhungen wirken (Wohngeldzahlungen und Sparförderung seien als Beispiele genannt)[40].

Hingewiesen sei auch auf einige Hypothesen über eine asymmetrische *Wahrnehmung* von Belastungen und zufließenden „Leistungen". Hinsichtlich der *Abgaben* lautet die These etwa folgendermaßen: Abgaben, die einen selbst treffen, werden stärker und eher wahrgenommen, als Abgaben von denen andere betroffen werden[41]. Im Hinblick auf

---

[39] Vgl. zu verschiedenen Aspekten, die hier aufgeführt werden *Frey* et al. (1983, S. 742), *Mackscheidt* (1985, S. 5).

[40] Verwiesen sei auf die ausgiebige Diskussion über „Umkippeffekte", daß also das Nettoarbeitsentgelt sinkt trotz steigenden Bruttoentgelts. Siehe hierzu u. a. Transfer-Enquête-Kommission (1981). Dies ist auch ein in anderen Ländern diskutiertes Phänomen; vgl. u. a. *Parker* (1982).

[41] Zudem weist *Hackmann* zu Recht darauf hin, daß der Quellenabzug im Rahmen der Lohnsteuer unter Umständen Fehlinformationen über die Höhe der Grenzsteuersätze bewirken kann, was wiederum für das Arbeitsangebot zu beachten ist (Überstunden lohnen nicht), wenn und soweit die „ausgleichende Wirkung" über den Lohnsteuer-Jahresausgleich nicht berücksichtigt wird. *Hackmann* (1984, S. 119, Fußnote 27).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die *Ausgaben:* Man nimmt eher das wahr, was anderen zufließt im Vergleich zu selbst empfangenen Staatsleistungen. Vielfach wird auch die These der asymmetrischen Wahrnehmung von *Abgaben einerseits, Staatsausgaben andererseits* verwendet: Bei gleicher Höhe werden Abgaben eher oder stärker wahrgenommen als gleich hohe, dem Abgabepflichtigen zufließende Staatsausgaben.

Betrachtet man Einflüsse negativer und positiver Transfers hinsichtlich der Güterbereitstellung im Schattensektor, insbesondere durch Schwarzarbeit, so erscheint es sinnvoll, Anbieter und Nachfrager zu trennen. Während beim *Anbieter* das (direkte) Einkommenserzielungsmotiv im Vordergrund steht — durch Schattenaktivität werden im Vergleich zur Tätigkeit in der offiziellen Wirtschaft Abgaben vermieden, wodurch das verfügbare Einkommen erhöht wird, und zwar durch Einsparungen von Einkommensteuer, ggf. von Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung sowie durch Vermeidung des Rückgangs mancher positiver Transfers —, steht beim *Nachfrager* eher der Aspekt der Vermeidung oder der Minderung von Ausgaben im Mittelpunkt (wodurch indirekt auch die Einkommenssituation verbessert wird). Dies wird im Vergleich zur offiziellen Wirtschaft erreicht durch Reduktion von Mehrwertsteuerzahlungen und Vermeidung im Preis weitergewälzter Arbeitgeberbeiträge[42]. Vgl. zusammenfassend hierzu Übersicht 8.

Übersicht 8

Transfers und Produktion durch Schwarzarbeit

	Anbieter	Nachfrager
dominierendes Motiv	Einkommenserzielung	Ausgabenvermeidung
im Vergleich zur offiziellen Wirtschaft	Minderung von Einkommensteuer Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung (ggf.) (positiven) Transfers	Minderung von Mehrwertsteuer Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung (Vorwälzung unterstellt) ggf. (zunächst rückgewälzter) Lohnsteuer

[42] Eventuell bleiben sogar im Preis weitergewälzte Lohnsteuerzahlungen „erspart", wenn man einmal unterstellt, daß in bestimmten Situationen die Gewerkschaften höhere Löhne aushandeln und z. T. die Lohnsteuer rückwälzen können. Über solche Überwälzungshypothesen kann man natürlich streiten; allgemeine Aussagen hierüber sind schwerlich möglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die oben angeführten Aspekte — die gerade für die subjektive Belastung, also das Belastungsgefühl, und die „Abgabenmoral" wichtig sind — machen wiederum deutlich, daß für die ökonomische Wirkungsanalyse die adäquate Abbildung von Verhaltensweisen von zentraler Bedeutung ist. Verhaltensweisen selbst werden im Zeitablauf selbst Änderungen unterworfen sein, wobei hier von besonderem Interesse ist, ob durch staatliche Maßnahmen — so auch die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems — Präferenzänderungen und verhaltensbeeinflussende Effekte bewirkt werden (können). Einfache Reiz-Reaktions-Hypothesen können folglich nur eine erste Annäherung darstellen. Im Interesse erklärungsfähiger Ansätze sind Einstellungen und Änderungen von Verhaltensweisen ein eigenständiges Untersuchungsobjekt. Die zuvor angeführten Hinweise auf Wertwandel und Präferenzänderungen werden dabei zu berücksichtigen sein. Erforderlich sind allerdings gruppenspezifische Analysen, nicht zuletzt auch deshalb, da Abgaben und Ausgaben im sozialen Sicherungssystem zum erheblichen Teil gezielt einzelne Personengruppen betreffen. Es bedarf kaum besonderer Betonung, daß dies Forderungen sind, deren Realisierung erhebliche theoretische und empirische Schwierigkeiten aufwirft. Die Isolierung kausaler Faktoren, zumal in einem Bereich, der ex definitione schwer der Messung zugänglich ist — wie dies für einen großen Teil der Schattenaktivitäten gilt —, wird somit allenfalls sehr unzulänglich möglich sein.

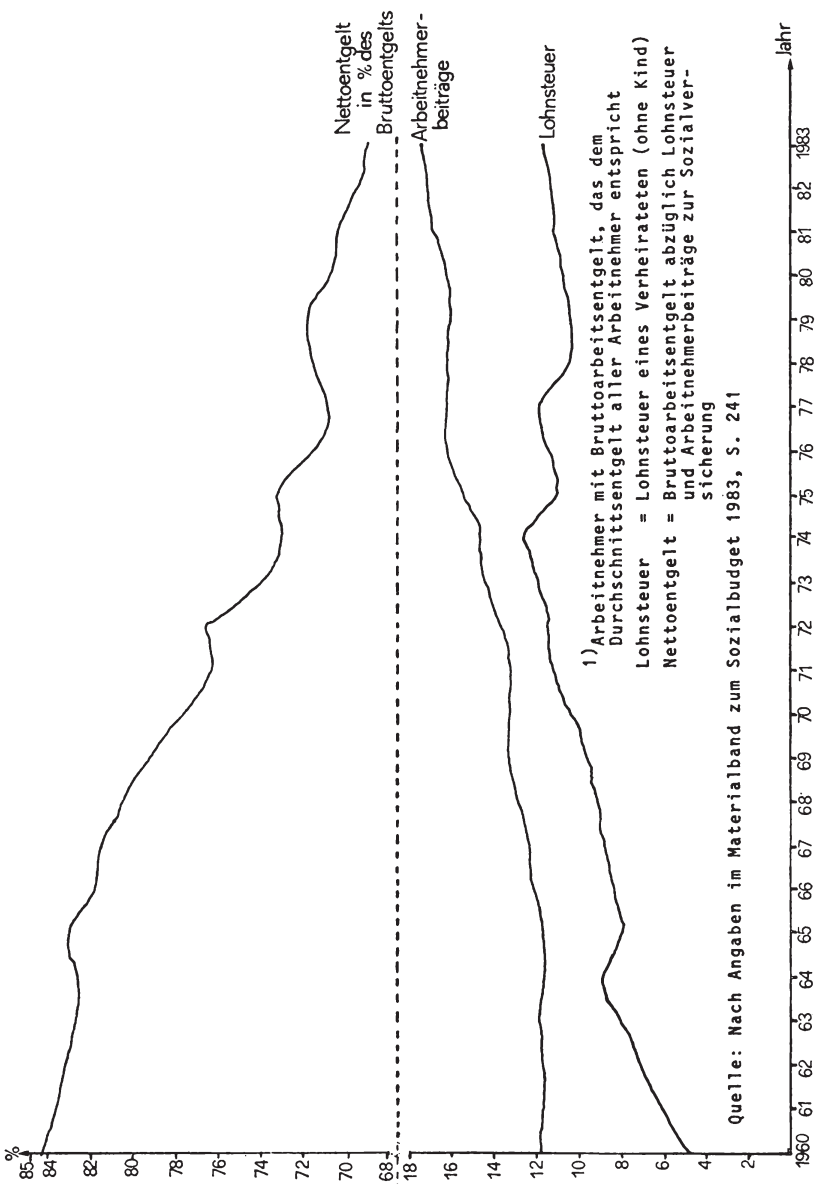
5. Auswirkungen des sozialen Sicherungssystems auf den Schattensektor

Während im vorangegangenen Abschnitt eher allgemeine Fragen angeschnitten wurden, soll jetzt stärker das soziale Sicherungssystem selbst als Determinante der Schattenwirtschaft analysiert werden. An den Anfang werden einige Überlegungen gestellt, die sich auf alle Zweige der Sozialversicherung beziehen. So wird für die Bundesrepublik vor allem der starke Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge betont, der maßgeblich den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Abgabenquote bestimmt hat und für viele Gruppen von Arbeitnehmern eine höhere Belastung als durch Lohn- bzw. Einkommensteuer bewirkt (siehe exemplarisch hierzu Übersicht 9).

Folglich stellt sich die Frage, ob verschiedene (direkte) Abgabearten, d. h. hier Sozialversicherungsbeiträge einerseits, Lohn- bzw. Einkommensteuer andererseits, unterschiedliche Effekte im Hinblick auf Schattenaktivitäten hervorrufen (5.1). Damit verbunden — z. T. aber weit darüber hinausgehend — ist zu fragen, ob von einzelnen Einrichtungen bzw. der Ausgestaltung der Zweige des sozialen Sicherungssystems spezielle Wirkungen zu erwarten sind. Dies wird in den Abschnitten 5.2 bis 5.6 behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 9: **Direkte Abgabenbelastung eines Durchschnittsverdieners[1]**



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5.1 Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohn- und Einkommensteuer

Oftmals werden Sozialversicherungsbeiträge und direkte Steuern im Hinblick auf den belasteten Arbeitnehmer ausschließlich unter dem Aspekt der Minderung des verfügbaren Einkommens in der Periode des Einkommensbezugs gesehen. Anders ausgedrückt, Beitragszahlungen an die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung werden — wie es dem anglo-amerikanischen Sprachgebrauch entspricht — als „payroll taxes" betrachtet. Zu fragen ist aber, ob Beiträge nicht mit anderen Wirkungen verbunden sind und ggf. aus der Sicht der Pflichtigen anders beurteilt werden als andere direkte Abgaben, was zu verhaltensbeeinflußenden Effekten führen kann.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Durchschnitts- und Grenzbelastungskurven für die deutsche Einkommensteuer und die Sozialversicherungsbeiträge unterschiedlich verlaufen. Bei Sozialversicherungsbeiträgen steigt die Grenzbelastung im Gegensatz zur Einkommensteuer nicht progressiv an (sieht man vom Bereich zwischen der Beitragsbemessungsgrenze der Krankenversicherung und der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit ab). Dies ist in Übersicht 10 dargestellt.

Allerdings ist bei unselbständiger Tätigkeit — abgesehen von der Tätigkeit als Beamter — nicht nur Lohnsteuer, sondern es sind auch Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmeranteil) zu zahlen. Es gibt also keine separate Entscheidung, ob man das eine oder andere vermeiden will bzw. kann. Es bleibt aber zu prüfen, ob bestimmte (z. B. arbeitsanreizmindende) Wirkungen der Besteuerung durch Beiträge verstärkt werden oder nicht.

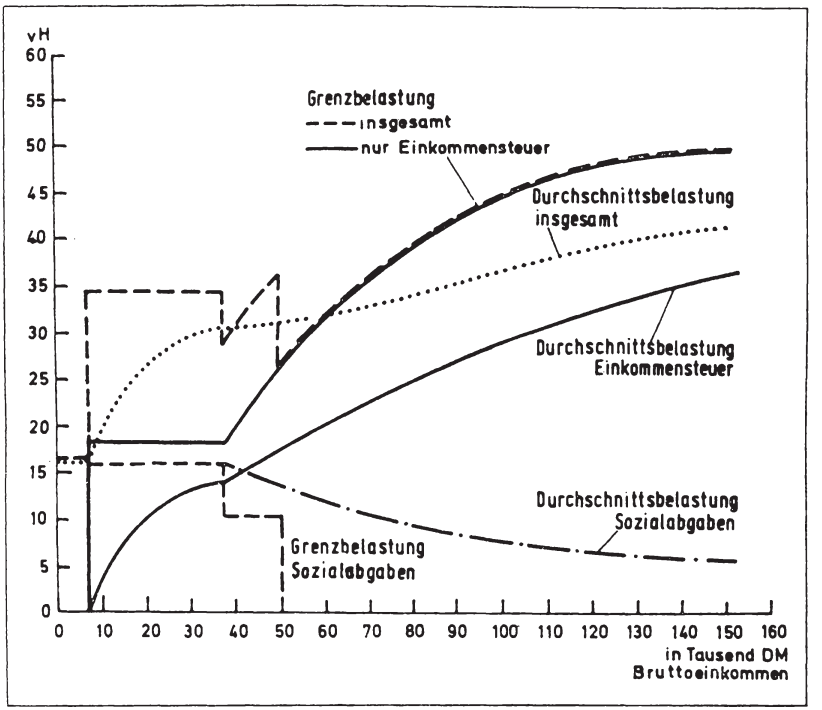
Hierbei stellt sich die Frage, ob eine ausschließlich auf eine Periode bezogene Betrachtung, die nur die Abgabenseite einbezieht, adäquat ist. Bei Sozialversicherungsbeiträgen besteht „... eine unmittelbare mehr oder weniger enge Beziehung zwischen den Abgaben und den Leistungsansprüchen, die der einzelne erhält ... Sieht man in diesem Sinne in den Sozialabgaben äquivalenzmäßige Beiträge für individuelle Leistungsansprüche — und so sind die Sozialabgaben im Prinzip gestaltet —, dann ist es nicht unproblematisch, sie mit den Einkommensteuersätzen zusammenzufassen. Geschieht dies trotzdem, so bleibt zu berücksichtigen, daß beide wesensmäßig verschieden sind" (Transfer-Enquete-Kommission 1981, S. 214).

Entscheidend ist aber nicht die Sicht des Wissenschaftlers, sondern ob die *Pflichtigen* einen Unterschied zwischen diesen Abgabearten machen und gegebenenfalls darauf unterschiedlich reagieren. Werden die Beiträge als Preis für eine Gegenleistung angesehen, so werden die auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 10

Grenz- und Durchschnittsbelastung durch Einkommensteuer und Sozialabgaben für Verheiratete[1]



1 Unter der Annahme, daß nur ein Ehepartner Einkommen bezieht, und zwar ausschließlich sozialversicherungspflichtige Einkünfte aus unselbständiger Arbeit. Die Belastung wurde auf das Bruttoeinkommen bezogen, das um die jeweiligen Sozialabgaben über dem zu versteuernden Einkommen liegt.

Quelle: Transfer-Enquête-Kommission (1981), S. 213.

Steuern zurückgeführten Abgabenwiderstände — mit ihnen unter Umständen das Abwandern in den Schattensektor — nicht durch die Beitragszahlungen verstärkt.

In einer kürzlich vorgelegten Analyse verschiedener Faktoren, die unter finanzpsychologischen Aspekten für die Belastbarkeit des Bürgers von Bedeutung sind, kommt Mackscheidt bei einer vergleichenden Betrachtung von Sozialversicherungsbeiträgen und (insbesondere) Lohnsteuerzahlungen für die Bundesrepublik zu dem Ergebnis, daß — abgesehen von der absoluten Belastungshöhe — die Sozialversicherungsbeiträge besser abschneiden als die Steuern (Mackscheidt 1984, S. 19 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man wird wohl davon ausgehen können, daß die Abgabenwiderstände um so geringer sind, je mehr die Sozialversicherungsbeiträge für Versicherungszwecke verwendet werden und folglich eine Gegenleistung darstellen, die mit der Beitragszahlung in einer (für den Pflichtigen) deutlich erkennbaren positiven Beziehung stehen. Vor allem dürfte dies für die gesetzliche Rentenversicherung gelten, für die derzeit die höchsten Beitragssätze zu zahlen sind und für die Zukunft in besonderem Maße Abgabensteigerungen erwartet werden. Für diesen Bereich dürfte auch am ehesten plausibel zu machen sein, daß mit den (Pflicht-)Beitragszahlungen ein Anspruch auf künftige Rentenzahlungen verbunden ist, Renten später (relativ) um so höher sind, je höher die eigenen Löhne im offiziellen Sektor und damit die Beitragszahlungen waren (sieht man einmal von der Beitragsbemessungsgrenze ab). Entscheidend ist also, ob und in welchem Ausmaß die Pflichtigen diese Leistung-Gegenleistungs-Beziehung sehen und sich in ihrem Verhalten dadurch beeinflussen lassen. Hierauf wird im Zusammenhang mit den Folgerungen in Abschnitt 7. noch zurückzukommen sein.

Die folgenden Abschnitte (5.2 - 5.6) beziehen sich in der Regel auf solche Personen, die als Arbeitnehmer im offiziellen Sektor beschäftigt sind. Es werden Aspekte behandelt, die für ihre Schattenaktivität — dabei in erster Linie Tätigkeiten mit einkommenserzielendem Motiv, wie insbesondere Schwarzarbeit — eine Rolle spielen können[43].

5.2 Arbeitslosenversicherung

Es existiert eine Fülle an Veröffentlichungen zur Frage, ob die Arbeitslosenquote und/oder die Dauer der Arbeitslosigkeit durch die Einrichtung der Arbeitslosenversicherung (speziell die Lohnersatzrate [Absicherungsniveau] und die zur Finanzierung herangezogenen Beiträge) erhöht werden (vgl. zum Überblick u. a. Aab [1979]). Auch wenn aus theoretischer Analyse oftmals sehr dezidiert ein die Arbeitslosigkeit erhöhender und das (offizielle) Arbeitsangebot mindernder Einfluß der Arbeitslosenversicherung (wie auch anderer Zweige des sozialen Sicherungssystems) abgeleitet wird[44], so scheint mir dies empirisch noch weit-

[43] Darüber hinaus wird vielfach darauf hingewiesen, daß die Sozialversicherung mit ihren Verrechtlichungs- und Bürokratisierungstendenzen, ihren anonymen Großinstitutionen auch einen Bedarf an kleineren Einheiten, individueller Zuwendung usw. mit hervorrufe — gewissermaßen als Gegenbewegung oder als ergänzende Formen —, was (wie schon oben erwähnt) mehr unter bedarfswirtschaftlichem Aspekt als Begründung für Selbsthilfegruppen u. ä. angeführt wird.

[44] Für eine allgemeine Aussage dieser Art siehe z. B. *Balassa* (1984, S. 25): „Among developped countries, social legislation has raised the cost of labor to a considerable extent in Western Europe and has contributed to unemployment by reducing both the demand for and the supply of labor." Speziell zur Arbeitslosenversicherung vergleiche unter vielen anderen Ar-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehend ungeklärt zu sein, kann doch u. a. in der Möglichkeit des Erwerbs von Sozialversicherungsansprüchen auch ein Anreiz enthalten sein[45]. Noch weniger klar ist, ob bzw. inwieweit hierdurch eine Erhöhung z. B. der Schwarzarbeit erfolgt[46]. Nicht zuletzt unterschiedliche Arbeitsmarktsituationen werden aber allgemeingültige Aussagen weitgehend unmöglich machen.

Genauso wenig scheint eindeutig belegbar zu sein, ob eine Reduktion der Transferzahlungen an Arbeitslose Schwarzarbeit reduziert — wobei streng genommen nicht nur Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, sondern auch andere Transfers (wie z. B. Wohngeld), die mit dem Markteinkommen negativ korreliert sind und sich bei Arbeitslosigkeit erhöhen können, mit in die Überlegungen einzubeziehen wären. Dies hängt u. a. von der Einstellung zur Transferzahlung, vor allem aber auch von den Arbeitsmöglichkeiten im offiziellen Sektor ab. So ist zwar denkbar, daß die Verringerung von Transferzahlungen (hier insbesondere Arbeitslosengeld) unter bestimmten Bedingungen Versuche zur schnelleren Wiedereingliederung in den offiziellen Wirtschaftsprozeß verstärkt, andererseits aber auch Anreize zu mehr Schwarzarbeit zur Verbesserung der Einkommenssituation bewirkt.

5.3 Soziale Sicherung im Krankheitsfall

Im Zusammenhang mit der sozialen Sicherung im Krankheitsfall stellt sich die Frage, ob einerseits die gesetzliche Krankenversicherung, andererseits die Lohnfortzahlung im Kranheitsfall von Einfluß auf Schattenaktivitäten ist. Wie bei der Arbeitslosenversicherung, so wird auch hier auf das Phänomen des moral hazard hingewiesen. Dabei geht es zum einen um die Frage, ob der Krankenstand durch die sozialen Sicherungs-

---

beiten *Burdett* (1979), *Burdett* und *Hool* (1981), *Feldstein* (1978), *Hamermesh* (1979), *Harrison* und *Hart* (1983), *Nickel* (1979), OECD (1981), *Solon* (1984), *Soltwedel* (o. J.), *Windolf* und *Weirich* (o. J.).

[45] Darauf weisen z. B. *Clark* und *Summers* (1982) hin. Auf der Basis von Schätzungen mittels eines Simulationsansatzes werden sowohl Erhöhungen der Beschäftigung als auch der Arbeitslosigkeit abgeleitet. Vgl. auch *Yaniv* (1982).

[46] Eine Steigerung der Haushaltsproduktion ist eher zu erwarten, sowohl angesichts fehlender Arbeitsmöglichkeiten als auch verringerten Einkommens. „Aber es gibt ... viele, die die Arbeitslosigkeit dazu benutzen, entweder am eigenen Haus zu bauen, oder aber etwas schwarz zu arbeiten. Man braucht nur wenig zur Arbeitslosenunterstützung hinzuzuverdienen, um sich netto besser zu stehen. Schließlich aber gibt es unter jungen Leuten auch den Trend, eben nicht das ganze Jahr zu arbeiten und die Arbeitslosigkeit gewissermaßen als einen nicht ganz vollbezahlten Urlaub zu werten. Während im Bereich der Gesundheit der Ausbeutungskoeffizient wenigstens nicht mehr anzusteigen scheint (was allerdings schwer zu beurteilen ist, weil der Krankenstand durch die Arbeitslosigkeit beeinflußt ist), stehen wir bei der Ausbeutung der Arbeitslosenversicherung erst am Anfang" (*Engels* 1984, S. 28).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einrichtungen erhöht wird und zum anderen, ob die im offiziellen Sektor krankgeschriebenen Personen im Schattensektor aktiv sind, ob sie nur „Scheinkranke" (also nur auf dem Krankenschein Kranke) sind.

Derzeit wird in der Bundesrepublik intensiv über Determinanten des Krankenstandes diskutiert. Die Argumentation ist dabei zunehmend differenzierter geworden, indem strukturelle Aspekte vermehrt hervorgehoben wurden. (Vgl. hierzu u. a. Preiser und Schräder 1983 und 1984, Lefelmann 1984 sowie Dennerlein und Schneider 1984). Ob und inwieweit moral hazard vorliegt, ist allerdings stark umstritten. Empirische Belege dieser These — unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation — erscheinen nicht allzu überzeugend. Eine andere Frage ist, ob die Existenz des Krankenversicherungsschutzes (dessen Umfang — bis auf monetäre Transfers — einkommensunabhängig ist) nicht Kosten von Schattenaktivitäten (z. B. im Fall von Verletzungen) mindert, zu niedrigem „Schattenlohn" beiträgt und von daher die Nachfrage nach Schattenaktivitäten stimuliert. Denn Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung — da überwiegend einkommensunabhängig gewährt — kann bereits bei recht geringer offizieller Erwerbstätigkeit erworben werden.

Noch in einem anderen Zusammenhang spielt die Krankenversicherung und ihre Ausgestaltung eine Rolle. Dies betrifft den bedarfswirtschaftlichen Bereich der Schattenaktivitäten, und zwar hier Pflege im Krankheitsfall, insbesondere stationäre versus ambulante Pflege. Wenn im Krankheitsfall durch die Krankenversicherung auch häusliche Pflege — z. B. durch Nachbarn bis hin zur „Oma auf Krankenschein" — finanziert wird, so kann dies für den inoffiziellen Sektor insofern eine Rolle spielen, als dadurch Anreize zu vermehrter häuslicher Pflege bewirkt werden. Aber auch für den offiziellen Sektor — hier die gesetzliche Krankenversicherung — ist dies bedeutsam, werden dadurch doch Ausgaben gemindert. Die Frage ist allerdings, inwieweit die Finanzierung durch die Krankenversicherung im Falle der Pflege nur durch Fachkräfte erfolgt oder auch z. B. durch Familienmitglieder, Nachbarn und inwieweit eine Finanzierung dieser Pflege durch die Krankenversicherung diese Tätigkeit zu einer dem offiziellen Sektor zuzurechnende Aktivität macht.

5.4 Gesetzliche Rentenversicherung

Hier geht es vor allem darum, ob durch die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung der Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem offiziellen Erwerbsleben vorverlegt und ggf. dadurch auch mehr Raum für Aktivitäten im Schattensektor geschaffen wird, aber auch, ob die Bereitschaft zur Aufnahme einer „offiziellen" Tätigkeit gemindert wird. Drei Aspekte seien erwähnt:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch die Einführung flexibler Altersruhegelder (Rentenreformgesetz von 1972) ist auch für Männer in verstärktem Maße eine Wahlmöglichkeit bezüglich des Zeitpunktes für *altersbedingtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben* gegeben, eine Wahlmöglichkeit, die für Frauen schon länger bestand. Durch die Ausgestaltung der flexiblen Altersruhegelder existiert faktisch ein Anreiz zu früherem Ausscheiden, da keine — im versicherungsmathematischen Sinne — volle Minderung der individuellen Rentenzahlbeträge erfolgt. Allerdings existiert bei Inanspruchnahme dieser Altersrenten — im Gegensatz zum lange Zeit „normalen" Altersruhegeld mit Vollendung des 65. Lebensjahres — eine *Hinzuverdienstgrenze,* die nur in vergleichsweise geringem Umfang eine Erwerbstätigkeit ermöglicht, sofern nicht die Rentenzahlung gemindert werden soll. Faktisch bewirkt die Hinzuverdienstgrenze bei darüber hinausgehender Erwerbstätigkeit eine hohe marginale Abgabenbelastung. Ob sich hieraus Anreize zu Schattenaktivitäten ergeben, ist noch offen. Nicht auszuschließen ist jedoch, daß immer früheres Ausscheiden — sofern nicht gravierende gesundheitliche Gründe die Ursache dafür sind — das Arbeitspotential im Schattensektor (nicht zuletzt angesichts von Hinzuverdienstgrenzen) erhöht, und zwar um so eher, je mehr jüngere, leistungsfähige und qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Berufsleben herausgedrängt werden und eine Aufgabe, aber auch eine zusätzliche Einkommensquelle suchen (für neuere amerikanische Befunde vgl. u. a. Burtless und Moffitt 1984).

Zweitens ist auf die *Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten* hinzuweisen. Angesichts der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts — deren Konsequenzen erst durch jüngste Entscheidungen der Bundesregierung zu korrigieren versucht wurden — hat sich über viele Jahre die Situation herausgebildet, daß bei Personen, die nach medizinischen Kriterien zwar berufsunfähig, jedoch nicht erwerbsunfähig sind, dennoch die (höhere) Erwerbsunfähigkeitsrente gewährt wurde, da ein entsprechender Arbeitsplatz für einen Berufsunfähigen (z. B. für Teilzeittätigkeit) nicht zur Verfügung stand. Erwerbsunfähigkeit bedeutet im Vergleich zur Berufsunfähigkeit jedoch vollständiges Ausscheiden aus dem offiziellen Erwerbsleben. In den erwähnten Fällen könnte es zu Aktivitäten im Schattensektor insbesondere dann kommen, wenn Berufsunfähigkeit in vergleichsweise frühem Lebensalter eintrat, zumal eine nachträgliche Reintegration in das offizielle Erwerbsleben (beispielsweise durch spätere Überprüfung der Erwerbsunfähigkeitsvoraussetzungen) in der Regel nicht erfolgt (auch wenn sich in der Zwischenzeit die Arbeitsmarktsituation verändert hat).

Schließlich sei als drittes Beispiel die *Neuregelung der Rente im Hinterbliebenenfall* erwähnt: Nach dem sogenannten „Anrechnungsmodell" werden im Falle des Todes eines Ehegatten auf die Hinterblie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

benenrente nicht nur eigene Rentenansprüche (aus eigener Erwerbstätigkeit im offiziellen Sektor) angerechnet, sondern beispielsweise auch eigene Lohneinkünfte. Nach Überschreiten eines bestimmten Freibetrags (gegenwärtig wird von 900 DM monatlich ausgegangen) wird eine 40 %ige Anrechnung dieser Einkünfte erfolgen, d. h. daß allein hierdurch eine marginale Abgabenbelastung von fast 30 % eintritt. Es ist durchaus vorstellbar, daß hieraus negative Effekte hinsichtlich einer offiziellen Arbeitsübernahme erwachsen können, insbesondere bei (jüngeren) Frauen im erwerbsfähigen Alter. Hier wird eine Situation geschaffen, bei der sich eigene Erwerbstätigkeit dann weniger lohnt, wenn aus der Erwerbstätigkeit des Ehegatten ein Anspruch auf eine (höhere) Hinterbliebenenrente besteht. Zumindest könnte hieraus eine Begrenzung der offiziellen Erwerbstätigkeit erfolgen, da ja im Rahmen eines Freibetrags ein begrenzter Hinzuverdienst aus eigener Erwerbstätigkeit bzw. daraus abgeleitete eigene Rentenansprüche nicht rentenmindernd wirken. Die Frage ist, ob nicht statt dessen in andere Aktivitäten ausgewichen wird, die nicht zu anrechnungsfähigem Einkommen führen. Eine solche Entwicklung liegt nahe (vgl. auch Schmähl 1984 und vor allem 1985 a).

Gerade für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung liegt aber auch der Gedanke nahe, daß in der Möglichkeit des Anspruchserwerbs im Zuge offizieller Erwerbstätigkeit ein anreizfördernder Effekt vorliegen kann, wenn ja, dann eher und in höherem Maße hier als z. B. im Zusammenhang mit der gesetzlichen Krankenversicherung und ihren weitgehend einkommensunabhängigen Leistungen. Von großer Bedeutung dafür dürfte aber sein, ob und inwieweit den Versicherten dieser Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und Rentenanspruch bekannt ist und er von ihnen durchschaut wird (vgl. hierzu später Abschnitt 7.3).

5.5 Sozialhilfe

Die Sozialhilfe (d. h. insbesondere die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt und mit ihr in Zusammenhang stehende einmalige Zahlungen sowie Gutscheine für Sachleistungen) findet große Aufmerksamkeit, wenn es um Gründe für die Ausweitung von Schattenaktivitäten geht. Die Sozialhilfe liefert durch eine sozialstaatliche (Mindest-)Absicherung möglicherweise Anreize für ein „Aussteigen aus der leistungsorientierten offiziellen Wirtschaft" (ein Abwandern anstelle des Widerspruchs). Sozialhilfe wird dabei in der Diskussion häufig nur als Prototyp für sozialstaatliche Absicherung erwähnt[47], die eine Voraussetzung bieten kann für eine „subventionierte Selbstverwirklichung"[48].

[47] Hierzu gehören beispielsweise auch Preisermäßigungen, z. B. im Nahverkehr, bei der Inanspruchnahme von Einrichtungen usw.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Relation der Sozialhilfezahlungen zum Netto-Arbeitsentgelt hat in der Vergangenheit vielfach Aufmerksamkeit gefunden, wobei hingewiesen wurde auf die Nichtdynamisierung oder seltene Erhöhung bestimmter Transferzahlungen (z. B. des Kindergeldes), während im Vergleich dazu Sozialhilfezahlungen faktisch dynamisiert wurden. Die Regelsätze der Sozialhilfe haben sich im Zeitablauf lange Zeit nahezu parallel zu den Anpassungssätzen in der Rentenversicherung verändert, damit faktisch etwa im Ausmaß der Zuwächse der durchschnittlichen Nettolöhne erhöht. Hieran zeigt sich, daß das soziokulturelle Existenzminimum die — einkommensmäßige Armutsgrenze — gesellschaftspolitisch als *relative* Größe in Abhängigkeit vom allgemeinen Einkommensniveau gesehen wird.

Im Zeitablauf betrachtet entwickelt sich aus der Ausgestaltung der Sozialhilfe schwerlich ein Anreiz, die eigene Arbeitstätigkeit, d. h. Selbsthilfe, zu verstärken, da der Bezieher von Sozialhilfe im Vergleich zur Vorperiode relativ nicht schlechter gestellt wird.

Die Ausgestaltung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt ist darüber hinaus in sich nicht arbeitsanreizfördernd. Da Arbeitsentgelte in vollem Umfang auf die Sozialhilfe angerechnet werden, tritt bis zur Höhe der Sozialhilfezahlungen eine marginale Belastung von 100 v. H. ein. Ein (Netto-)Einkommenszuwachs ergibt sich erst dann, wenn der Nettolohn — also nach Abzug direkter Abgaben — die Sozialhilfezahlungen übersteigt. Allerdings steht dem erzielten Arbeitsentgelt dann auch eine Arbeitsleistung gegenüber. Beim Abwägen von Arbeitsaufnahme und Sozialhilfeempfang ist nicht auszuschließen, daß ein beträchtlicher Abstand zwischen Nettolohn und der sonst erzielbaren Sozialhilfezahlung — unter Berücksichtigung von Einmalzahlungen usw. — erreichbar sein muß. Hinsichtlich der Bruttoarbeitsentgelte wird bei der Festlegung der Tariflöhne dieser Aspekte beachtet. Ob dies auch hinsichtlich der Nettoentgelte bzw. der verfügbaren Einkommen der Fall ist, ist eine umstrittene Frage. Da zudem mit der Sozialhilfe eine Arbeitsverpflichtung — bis auf wenige Ausnahmen — faktisch nicht durchgesetzt wurde, ist nicht auszuschließen, daß — selbst bei Arbeitsfähigkeit — die Sozialhilfe den Charakter einer Dauerleistung bei Personen im erwerbsfähigen Alter bekommen kann[49]. Im Zusammenhang mit

[48] Zum Begriff siehe Institut der Deutschen Wirtschaft (1983). „Ein Großteil des alternativen Lebens dürfte von Sozialhilfe finanziert werden, erweist sich also als gesetzlich alimentierte Aussteigerei"; *Scheuch* (1983, S. 196).

[49] „Sozialhilfe wird eine Spielart als selbstverständlich empfundener Ersthilfe" (*Klanberg* und *Prinz* 1983, S. 308). Zu den Schwierigkeiten, empirisch etwas über die Einflußfaktoren für längerfristigen Sozialhilfeempfang auszusagen, insbesondere über die Bedeutung der marginalen Abgabenbelastung vgl. exemplarisch *Plant* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorschlägen zu einer stärkeren „Entkoppelung von Arbeit und Einkommen" wird in Abschnitt 7.3 darauf noch zurückzukommen sein.

Die Struktur der Sozialhilfeempfänger hat sich in den letzten Jahren signifikant verschoben (vgl. Prinz 1984). So hat sich die relative zahlenmäßige Bedeutung jüngerer Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt stark erhöht; besonders die Altersgruppe zwischen 18 und 25 Jahren weist eine hohe zahlenmäßige Ausweitung auf[50]. Allerdings gibt es eine Reihe von Ursachen dafür, so beispielsweise die Senkung des Volljährigkeitsalters, damit verbunden die Gründung eigener Haushalte durch jüngere Personen, Veränderungen im Ehe- und Scheidungsrecht (mit der Zunahme z. B. der Zahl von Alleinlebenden mit Kindern). Außerdem dürfte die Jugendarbeitslosigkeit eine Rolle spielen. Darüber hinaus ist in unserem thematischen Zusammenhang eine veränderte Einstellung zur Inanspruchnahme dieser Sozialausgabenart eine der möglichen Ursachen, die allerdings empirisch kaum befriedigend isolierbar sein dürfte.

Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe (aber auch hinsichtlich Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und z. T. der Leistungen der Krankenversicherung) wird der Aspekt einer kohortenspezifischen Veränderung von Einstellungen sowohl gegenüber dem Transfersystem als auch gegenüber der Arbeitswelt und der Arbeitstätigkeit (im offiziellen Sektor) hervorgehoben. Während jedoch in der Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung durch Beitragszahlungen gewissermaßen eine Form der Gegenleistung erworben wird (die man in manchen Fällen vielleicht auch einfordern möchte), kann ein Sozialhilfeanspruch dagegen auch dann geltend gemacht werden, wenn die Bereitschaft zur Leistung kaum besteht (trotz mittlerweile schärferer Fassung der Arbeitspflicht nach dem BSHG). Rechte können also betont werden, ohne daß ihnen Pflichten gegenüberstehen.

Wenn der Begriff der „Anspruchsgesellschaft" in negativem Sinne eine Berechtigung besitzt, dann hinsichtlich einer fehlenden Balance von Rechten und Pflichten, Ansprüchen und Leistungen. Nicht nur die Inanspruchnahme von Sozialhilfezahlungen bei — zumindest für die nähere Umwelt erkennbar — fehlender Leistungsmotivation, sondern allgemein die als nicht gerechtfertigt angesehene Inanspruchnahme von

[50] So ist der Anteil von Haushaltsvorständen im Alter bis zu 25 Jahren von 3,1 v. H. (im Jahre 1968) über 11,5 v. H. (1972) auf 20,4 v. H. im Jahre 1980 gestiegen und weist damit — gemessen an der Zunahme der Zahl der Haushaltsvorstände mit Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt — eine weit überdurchschnittliche Zunahme auf. Die Zahl dieser Empfänger hat sich mehr als verzehnfacht, während die Gesamtzahl der Hilfeempfänger (soweit sie Haushaltsvorstände sind) in diesem Zeitraum um etwa 70 v. H. gestiegen ist. Vgl. hierzu *Prinz* (1984), Tabelle 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergünstigungen und die als nicht gerechtfertigt angesehene Vermeidung von Abgaben können verhaltensbeeinflussend für die „Umwelt" wirken („schlechte Beispiele verderben die Sitten").

Auch wenn es keine schlüssigen Belege dafür gibt, ob tatsächlich kohortenspezifische Einstellungsänderungen dem Transfersystem, vor allem der Sozialhilfe gegenüber existieren, so liegt nach Auffassung vieler Beobachter doch die Vermutung nahe, daß sie eingetreten sind[51]. Allerdings ist bei der Überprüfung zu berücksichtigen, daß sich die Situation, die heute Jüngere vorfinden, stark von der unterscheidet, die für Personen galt, die vielleicht vor 30 Jahren in diesem Alter waren. U. a. haben sich die institutionellen Regelungen gewandelt. Daraus resultiert die weitgehend offene Frage, inwieweit die Entwicklung und der Ausbau des sozialen Sicherungssystems verhaltensbeeinflussend bzw. einstellungsbeeinflussend wirkte, ob also vom sozialen Sicherungssystem — über veränderte Einstellungen — Auswirkungen auf Aktivitäten im offiziellen und inoffiziellen Sektor ausgehen. Angesichts der unbefriedigenden Forschungslage ist es allerdings leicht, Auswirkungen zu behaupten.

5.6 Sozialversicherung und Schattenaktivität von Unternehmern (Arbeitgebern)

Während sich die bisherigen Hinweise zumeist auf Personen bezogen, die als Unselbständige beschäftigt sind bzw. von der Sozialversicherung betroffen werden, ist auch auf andere Vorgänge hinzuweisen, vor allem im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung[52]. Neben der Schwarzarbeit sind dabei zu nennen

— die illegale Beschäftigung von Ausländern sowie

— die illegale Leiharbeit (z. T. auch mit ausländischen Arbeitskräften).

Für diejenigen, die solche Arbeitskräfte beschäftigen, treten Kostenminderungen auf, in vielen Fällen auch unter Ausnutzung der besonderen Situation von Ausländern (beispielsweise bei fehlender Arbeitserlaubnis). Als Begründung wird aber nicht allein auf den Kosten-

[51] „Ein auch noch wenig untersuchter Aspekt des Versicherungsnachfrageverhaltens sind die Gründe und Tendenzen von Verhaltens- und Normenänderungen, welche in den letzten Jahren zu beobachten sind. So ändern sich nicht nur die individuellen Präferenzen, d. h. die Bereitschaft, Risiken zu übernehmen (Grad der Risikoaversion), sondern auch der Informationsgrad über den tatsächlichen Versicherungsschutz und seine Nutzung. Hinzu treten Änderungen im Rechtsempfinden bis hin zur Bereitschaft, Versicherungsverträge in illegaler Weise auszunutzen; ein Phänomen, welches Mahr als ‚Tendenz absinkender Grenzmoral' bezeichnet, bei der der Versicherungsnehmer seine Ansprüche ‚bis zu der Schranke des gerade noch nicht Illegitimen' hoch schraubt." *Schulenburg* (1984, S. 317).

[52] Zu illegaler Beschäftigung siehe aus der Sicht des Bundesarbeitsministeriums: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1983) sowie *Cramer* (1983). Vgl. weiterhin *Marschall* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aspekt hingewiesen, sondern es werden dafür auch sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften verantwortlich gemacht, da sie den Bewegungsspielraum der Unternehmen stark einengen[53]. Für die Bauwirtschaft wird beispielsweise die Zunahme illegaler Leiharbeit auch damit begründet, daß den Unterehmen oft nur der Weg bliebe, „zweifelhafte Subunternehmer" einzuschalten, da Termine und Bauvorgaben von Bauherren mit eigenen Leuten nicht eingehalten werden können[54].

Für diese Aktivitäten spielen aber wohl vor allem die Vermeidung eines großen Teils von Lohnnebenkosten und die Möglichkeit, geringere als sonst tarifvertraglich abgesicherte Lohnsätze zahlen zu können (neben weiteren kostenverursachenden Regelungen), eine Rolle[55]. So stellen z. B. Arbeitgeberbeiträge Lohnkosten dar. Der in der Regel zu unterstellende Versuch einer Überwälzung in Form der Vorwälzung über die Preise bedeutet cet. par., daß die Preise höher sind als sie ohne diese Abgabe wären (ähnliches gilt für eine Rückwälzung auf Lieferanten). Sie müssen am Markt durchgesetzt werden; dies macht „Schattenunternehmen" konkurrenzfähiger.

In noch einem weiteren Sinne können Schattenaktivitäten durch sozialrechtliche Regelungen gefördert werden, nämlich dann, wenn die (geringere) Arbeitsnachfrage der Unternehmungen aufgrund hoher Lohnnebenkosten zur Arbeitslosigkeit beiträgt, was — wie erwähnt — wiederum eine Determinante für Ausmaß und Art von Schattenaktivitäten sein kann[56]. Insbesondere für arbeitsintensive Produktionen werden diese kostensteigernden Wirkungen beklagt und führen beispielsweise zur Forderung nach einer wertschöpfungs-, statt lohnbezogenen Bemessung von Arbeitgeberbeiträgen (vgl. Schmähl et al. 1984).

6. Auswirkungen der Schattenwirtschaft auf die soziale Sicherung

Im Gegensatz zu Wirkungen, die vom sozialen Sicherungssystem auf Schattenaktivitäten ausgehen (können), findet der entgegengerichtete Wirkungszusammenhang bislang vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit. Wenn überhaupt eine separate Behandlung des sozialen Siche-

[53] Allerdings sind damit auch Kostenaspekte verbunden (z. B. kleinere, dauerhaft beschäftigte Stammbelegschaft).

[54] So der Leiter des sozialpolitischen Ausschusse des Bauindustrieverbandes (Nordrhein-Westfalens), Dr. Alfred *Stolte*, in einem Gespräch mit dem Handelsblatt vom 31. 7. 1984.

[55] Die Vermeidung von Arbeitgeberbeiträgen bezieht sich nur auf solche Fälle, in denen der Anbieter eines Produkts Unselbständige beschäftigt, die sonst sozialversicherungspflichtig wären. Auf die Geringverdienergrenze bei der Beitragsberechnung gehe ich nicht ein.

[56] Ein wichtiger Punkt hierbei ist — worauf noch einzugehen sein wird —, ob z. B. die Nachfrage und die Produktion insgesamt durch Schattenaktivitäten gemindert wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungssystems oder der Sozialversicherung neben den Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften erfolgt, erschöpft sich dies zumeist im Hinweis, daß — wie auch im Staatshaushalt — verminderte Einnahmen eintreten (z. B. Langfeldt 1983). Aber: „Eindeutige Einnahmenminderungen gibt es nur bei der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung einschließlich der illegalen Vermittlung sowie bei den verdeckten Zusatzeinkommen. Bei der Schwarzarbeit kommt es darauf an, ob die Ausführenden, würden sie regulär tätig sein, als Selbständige oder als Abhängige zu gelten hätten. Geschäfte ohne Gegenrechnung sind, sofern durch sie nur die Unternehmergewinne verringert werden, für die Sozialabgaben irrelevant" (Buttler [1984], S. 43).

Neben den Einnahmen sind aber auch die Ausgaben zu berücksichtigen. Gerade sie erfordern für die einzelnen Zweige des sozialen Sicherungssystems eine differenzierte Sichtweise.

Vorab ist generell festzuhalten, daß die Annahme verringerter Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungszweigen voraussetzt, daß die Aktivitäten im offiziellen Sektor geringer sind als sie ohne Schattenaktivitäten wären — eine nicht unumstrittene Annahme.

6.1 Soziale Sicherung im Krankheitsfall

In der gesetzlichen *Krankenversicherung* wären geringere Beitragseinnahmen die Folge, wenn ein Teil der wirtschaftlichen Aktivität auf den Schattensektor verlagert würde. Demgegenüber würden die Ausgaben kaum reduziert, da sie überwiegend aus Sachleistungen bestehen, die nicht einkommensbezogen sind. Geldleistungen der Krankenversicherung (wie Krankengeld) machen nur einen vergleichsweise geringen Anteil an den Ausgaben aus. Unterstellt man, daß die vermehrte Schattenaktivität nicht zu einer Verringerung der Zahl der Versicherten in der Krankenversicherung führt und weiterhin, daß sich der Gesundheitszustand nicht verändert und das Leistungsniveau in der Krankenversicherung gleichfalls unverändert bleibt, so hätten die Sachausgaben quasi Fixkostencharakter. Bei verringerten Einnahmen (sofern vermehrte Schattenaktivität auf geringerem Arbeitseinsatz im offiziellen Sektor beruht) wären höhere Beitragssätze erforderlich. — Dieser Effekt ähnelt dem einer Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung. Denn freiwillig gewählte Teilzeitbeschäftigung stellt gleichfalls eine Minderung der Aktivität im offiziellen Sektor dar. Auch hier wären geringere Beitragseinnahmen die Folge, während die Ausgaben im Zweifel unverändert blieben[57].

[57] Ob — wie manchmal geäußert — durch geringere Aktivität im offiziellen Sektor der Gesundheitszustand verbessert würde und dadurch eine Entlastung der Krankenversicherung eintritt, bleibe angesichts der Fülle der damit verbundenen Voraussetzungen hier unbehandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Unternehmungen ergeben sich Minderungen von Ausgaben für die *Lohnfortzahlung,* wenn im offiziellen Sektor infolge der Reduktion der Aktivität weniger Lohn gezahlt würde.

6.2 Arbeitslosenversicherung

In der Arbeitslosenversicherung würden verringerte Beitragseinnahmen auftreten, sofern die Aktivität im offiziellen Sektor reduziert würde. Unter Umständen entstünden höhere Ausgaben, wenn und soweit im Interesse von Aktivitäten im Schattensektor die Arbeitslosigkeit höher wäre als sonst (und die Arbeitslosen auch Leistungsempfänger sind). Ein gewisser dämpfender Effekt ergibt sich durch niedrigere Zahlungen von Arbeitslosengeld, wenn im offiziellen Sektor die regelmäßige Arbeitszeit im Interesse der Schattenaktivität verringert wird. Die Vielzahl der hier genannten Voraussetzungen läßt aber kaum signifikante Auswirkungen auf den Haushalt der Arbeitslosenversicherung erwarten.

In der Literatur wird aber auch auf positive Wirkungen für die Arbeitslosenversicherung hingewiesen: Versuche zur Eindämmung von Schattenwirtschaft und Alternativökonomie würden dazu führen „. . ., daß sich die Arbeitslosigkeit erhöht, mit den entsprechenden Belastungen für die Versichertengemeinschaft und den Staat . . ., sofern es Personen gibt, die überwiegend oder vollkommen ihren Lebensunterhalt in der Schattenwirtschaft — speziell etwa in der Alternativ-Ökonomie — erarbeiten, ob sie nun offiziell arbeitslos registriert sind oder nicht . . .“ (Gretschmann 1983, S. 116)[58]. Finanzielle Entlastungen für die Arbeitslosenversicherung würden voraussetzen, daß die betreffenden Personen die Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld und -hilfe erfüllen.

6.3 Gesetzliche Rentenversicherung

Die Auswirkungen für die gesetzliche Rentenversicherung sind besonders komplex. In der Literatur wird hervorgehoben, daß zwar geringere Beitragseinnahmen auch für die Rentenversicherung auftreten, aber gleichfalls geringere Rentenausgaben zu erwarten sind. Dabei würden Senkungen der Beitragseinnahmen sofort, Ausgabenminderungen jedoch später eintreten (Langfeldt 1983). „Echte Verluste durch die Schattenwirtschaft kommen nur dann zustande, wenn nicht nur *Zah-*

[58] Darüber hinaus verweist *Gretschmann* darauf, daß es „. . . weitgehend unstrittig (ist), daß sie, indem sie von formellen und informellen Arbeitsmärkten Arbeitslose als Mitglieder rekrutiert, sie organisatorisch einbindet und wenigtens eine existenzminimale Reproduktion gewährleistet, Personen vom Arbeitsmarkt fernhält und das Abdriften in die kriminelle Szene, den Alkoholismus und andere Formen ‚abweichenden Verhaltens . . . verhindert oder zumindest korrigiert“ (*Gretschmann* 1983, S. 117).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen ausfallen, sondern wenn gleichzeitig etwa Renten- und Arbeitslosenversicherungs-*Ansprüche* entstehen. Bemessungsgrundlage dafür aber ist das reguläre Einkommen: Wo dieses entfällt, hat auch der Schattenwirtschaftler sein Recht verloren" (Gretschmann 1983, S. 119).

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß in der gesetzlichen Rentenversicherung die Höhe der Rentenzahlungen nicht in direkter Weise an die Beitragseinnahmen gekoppelt ist. Maßgebend für die Rentenansprüche sind die relativen Lohnpositionen (individueller Bruttolohn zum Bruttolohn aller Arbeitnehmer), daneben die Länge der Versicherungszeit, Steigerungssatz und Höhe der sog. allgemeinen Bemessungsgrundlage (basierend auf den Durchschnittslöhnen aller Arbeitnehmer vergangener Jahre). Die *relative* Höhe individueller Rentenansprüche hängt vom Verhältnis des im offiziellen Sektor erzielten individuellen Arbeitsentgelts zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten ab. Die *absolute* Rentenhöhe wird maßgebend — über die allgemeine Bemessungsgrundlage — vom durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt beeinflußt. Es kommt nun darauf an, in welcher Weise schattenwirtschaftliche Aktivitäten individuelle Löhne einerseits und das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten andererseits beeinflussen. Hinsichtlich des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts kommt es auf dessen Zuwachsrate an. Es ist eine allgemein interessierende Frage, ob schattenwirtschaftliche Aktivitäten die gesamtwirtschaftliche Lohnzuwachsrate mindern. Hier interessiert dies insbesondere deshalb, weil die durchschnittliche Lohnzuwachsrate den jährlichen Fortschreibungsfaktor der allgemeinen Bemessungsgrundlage bestimmt und damit die Veränderung der absoluten Höhe von Renten[59].

Wie wird nun die relative Lohnposition von Arbeitnehmern durch schattenwirtschaftliche Aktivitäten beeinflußt? Unterstellen wir zunächst, daß sich die durchschnittliche Lohnzuwachsrate durch schattenwirtschaftliche Aktivitäten nicht ändert. Würde die schattenwirtschaftliche Aktivität mit Verringerung der Arbeitstätigkeit und des Lohnbezugs im offiziellen Sektor einhergehen, und wäre dies für alle Arbeitnehmer in relativ gleicher Weise der Fall, so wären zwar die absoluten Löhne niedriger als ohne schattenwirtschaftliche Aktivität, doch würde sich die Zuwachsrate der Durchschnittslöhne bei unverändertem Anteil schattenwirtschaftlicher Aktivität in Relation zur offiziellen Aktivität nicht verändern, und auch die relativen Lohnpositionen blieben unberührt. Allerdings kann von dieser Gleichverteilung der Aktivitäten nicht ausgegangen werden. Das heißt, die relativen Rentenansprüche, die später zu honorieren sind, werden verändert.

[59] Auf Auswirkungen auf die Höhe der Bundeszuschüsse, deren Entwicklung gleichfalls an die Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage gekoppelt ist, wird hier nicht eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wichtiger dürfte der Fall sein, daß auch die durchschnittliche Lohnzuwachsrate beeinflußt wird. Weitet sich der Schattensektor relativ zum offiziellen Sektor aus, so kann dadurch cet. par. die Zuwachsrate der durchschnittlichen Bruttolöhne gesenkt werden. Unterstellt ist hier also, daß das durchschnittliche Einkommenswachstum bei sich ausweitendem Schattensektor reduziert wird (auf diese Voraussetzung wird noch einzugehen sein).

Wenn sich aber die durchschnittliche Lohnzuwachsrate mindert, dann hat dies zunächst einmal unmittelbare Konsequenzen, da die Rentenanpassungssätze und die Höhe der Zugangsrenten (über die allgemeine Bemessungsgrundlage) an die Lohnzuwachsrate gekoppelt sind. Die Ausgaben für die Personen, die jetzt schon in der Rentnerphase leben, würden also reduziert. Diese Entlastungseffekte in der Rentenversicherung treten also unmittelbar auf; sie wären zu vergleichen mit den Beitragsmindereinnahmen. Wie bei einer Arbeitszeitverkürzung, die den Anstieg des Durchschnittsentgelts mindert, würde also auch bei steigender Schattenaktivität die gegenwärtige Rentnergeneration einkommensmäßig schlechter gestellt.

Allerdings ist die durchschnittliche Lohnzuwachsrate mit maßgebend für Entwicklung und Höhe der relativen Lohnposition der einzelnen Arbeitnehmer (über die persönliche Bemessungsgrundlage) und damit für die Höhe der individuellen Rentenansprüche. Hieraus ergeben sich auch längerfristige Konsequenzen. Welche Auswirkungen die Durchschnittslohnveränderung auf die Entwicklung relativer Lohnpositionen hat, ist nicht ohne weiteres zu sagen, wenn sich Zählergröße (individueller Lohn) und die Nennergröße (Durchschnittslohn) gleichzeitig verändern[60]. Bei relativer Zunahme der schattenwirtschaftlichen Aktivität und damit verbundenem Rückgang des Durchschnittslohnanstiegs kann für diejenigen Arbeitnehmer, die in unveränderter Weise im offiziellen Sektor erwerbstätig sind, die relative Lohnposition steigen (da die Nennergröße cet. par. niedriger ist). Das heißt also, daß Unterschiede in den Rentenansprüchen und damit auch in der Rentenstruktur nicht nur vom Ausmaß der Einkommenselemente des jeweiligen Versicherten im offiziellen und inoffiziellen Sektor abhängen, sondern unter Umständen auch noch über diesen „Durchschnittslohneffekt" verstärkt werden können[61].

[60] Auch andere Tendenzen für die Entwicklung der Durchschnittslöhne sind denkbar, in Abhängigkeit davon, welche Personen sich teilweise oder ganz aus dem offiziellen Wirtschaftsleben in den Schattensektor zurückziehen. Wären dies Personen mit relativ niedrigen (unterdurchschnittlichen) Löhnen, so könnte dies tendenziell einen die Durchschnittslohnentwicklung steigernden Effekt haben. Auf die Frage, ob durch Schattenaktivitäten die regionale Mobilität und darüber die Lohnentwicklung beeinflußt werden könnte, wird hier nicht eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinsichtlich der Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung insgesamt kommt es darauf an, in welchem Verhältnis diese Effekte zu denen stehen, die sich über die von der Durchschnittslohnentwicklung abhängigen Anpassungssätze und Zugangsrenten ergeben. Der Sachverhalt wird aber dadurch noch komplizierter, da sich die Erhöhung relativer Rentenansprüche bei *heute* sinkenden durchschnittlichen Lohnzuwachsraten u. U. erst in Jahrzehnten auswirkt, wenn die betreffenden Arbeitnehmer ihre Rentenanträge stellen. Für die Auswirkungen auf die Ausgaben kommt es dann u. a. darauf an, wie sich zu diesem Zeitpunkt die Durchschnittslöhne entwickeln. Unterstellt ist dabei jeweils, daß sich Rentenberechnung und -anpassung auch in Zukunft an der Durchschnittslohnentwicklung orientieren.

Diese Hinweise machen deutlich, daß Auswirkungen auf den Haushalt der Rentenversicherung außerordentlich komplex sind und nicht mit einer einfachen Formel wie „Beitragsausfälle heute, aber Minderung der Rentenausgaben später" umschrieben werden können. Ob die Rentenausgaben später auch tatsächlich niedriger sind, hängt von einer Fülle von Umständen ab. Andererseits können aber auch die Rentenausgaben für die jetzige „Rentnergeneration" (in der Querschnittsbetrachtung) verringert werden, falls der Durchschnittslohn gemindert wird.

Tendenziell können sich aber die Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung bei relativer Ausdehnung des Schattensektors zu Lasten der offiziellen Wirtschaft verstärken, weil die Rentenansprüche im Zeitpunkt ihrer Realisierung — wenn also Ausgaben fällig werden — auf dem früher höheren Niveau offizieller Erwerbstätigkeit beruhen.

6.4 Minderung des Einkommenswachstums und Erschwerung von Umverteilungsprozessen

Wenn die oben erwähnte These zutreffen sollte, daß die schattenwirtschaftliche Aktivität das (offizielle) Wirtschaftswachstum und das allgemeine Einkommenswachstum mindert, dann ergibt sich grundsätzlich für das soziale Sicherungssystem, daß *Umverteilungsprozesse erschwert*

[61] Zwar könnte argumentiert werden, daß angesichts der Tatsache, daß die relative Höhe der Beitragszahlungen die Höhe der später zufließenden Renten mitbestimmt, eine Einschränkung der offiziellen Erwerbstätigkeit anders zu beurteilen sei als beispielsweise in der Krankenversicherung, wo die Ausgaben weitgehend unabhängig von den individuellen Beiträgen und der individuellen Lohnhöhe sind (einmal abgesehen vom Krankengeld und Lohnfortzahlung). Doch stellt sich hier die Frage, ob damit nicht angesichts möglicher Minderschätzung künftiger Bedürfnisse (Einkommensbedarf bei Invalidität und im Alter) eine Allokation der individuellen Ressourcen erfolgt, die den „wahren" individuellen Präferenzen der Wirtschaftssubjekte nicht entspricht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Umverteilungsprozesse sind im Zweifel bei niedrigeren Bruttoeinkommens-Zuwachsraten schwerer durchzusetzen als bei höheren Zuwachsraten[62]. Da gerade im Bereich der Rentenversicherung — aber auch in anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems, erinnert sei an Ausgaben für Pflege — allein angesichts der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung mit einer Zunahme von Einkommensumverteilungsvorgängen zu rechnen ist, würden Verteilungskonflikte durch die Ausweitung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten nicht gemindert, sondern verstärkt[63].

Wenn es aber in den Sozialversicherungszweigen zu einem zusätzlichen Finanzbedarf kommt, also Abgabesätze cet. par. erhöht werden müßten, so kann dies wiederum Abgabenwiderstände verstärken. Bei Entscheidungen über Struktur und Niveau von Abgaben und Leistungen sowie sonstigen Regelungen in der Sozialversicherung ist also auch erforderlich, darauf zu achten, daß hiervon möglichst keine Effekte ausgehen, die das reale Einkommenswachstum mindern und damit die Aufgabenerfüllung in der Sozialversicherung erschweren sowie Verteilungskonflikte verstärken.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, daß möglicherweise z. T. für die Krankenversicherung, vor allem aber für den Bereich der Pflege Entlastungen durch Schattenaktivitäten auftreten können, sofern von einer weitgefaßten Definition von Schattenwirtschaft ausgegangen wird: Bei Pflege im Krankheits- oder Pflegefall durch Familienangehörige, Nachbarn oder ehrenamtliche Helfer können Entlastungseffekte z. B. für

---

[62] So stellt auch die Grundwertekommission der SPD (1984, S. 43) fest: „Neue soziale Bündnisse sind schwerer zu schließen als früher, weil soziale Interessengegensätze und die Spannweite der individuellen Wertmuster mehr denn je anwachsen, und weil bei einer Verknappung der verteilbaren Güter die Bereitschaft zu sozialen Kompromissen abnimmt."

[63] Allerdings ist die These, Schattenaktivitäten mindern das wirtschaftliche Wachstum, umstritten. So wird unter anderem darauf hingewiesen, „... daß der Rückgang der Produktion auf dem Markt nicht notwendig erfolgen muß, denn er hängt davon ab, wer die Schattenwirtschafts-Produktion nachfragt und warum. Handelt es sich um Nachfrager, die ihre Nachfrage wegen zu hoher Preise am regulären Markt bisher nicht befriedigen konnten, so erwächst selbst bei Abschaffung der Schattenwirtschaft dem betroffenen Wirtschaftszweig keine zusätzliche Nachfrage. Sollte aber tatsächlich eine Nachfrage-Verschiebung — im Sinne eines gleichgroßen Nachfrageausfalls in der regulären und Nachfragezuwachses in der informellen Ökonomie — erfolgen (günstigere Preise, schnellere Herstellung, größere Beliebtheit der Produkte), dann darf nicht übersehen werden, daß die Nachfrager dann wegen der ersparten Preisdifferenzen insgesamt über mehr Resteinkommen verfügen (Substitutions- und Einkommenseffekt"), *Gretschmann* (1983, S. 115). Allerdings muß hier gesehen werden, daß Wachstum nicht nur eine Funktion der Nachfrage ist, sondern dafür auch das Produktionspotential von Bedeutung ist, hier vor allem das Arbeitspotential und die Arbeitsbereitschaft im offiziellen Sektor. Hierauf wurde oben eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die gesetzliche Krankenversicherung auftreten[64]. Hierauf wird im Zusammenhang mit einigen Folgerungen (7.2) noch eingegangen.

6.5 Sozialhilfe

Abschließend sei noch auf die Konsequenzen für den Sozialhilfebereich hingewiesen. Wenn es zu einer zunehmenden Verlagerung in den Schattensektor kommt — gleiches gilt übrigens auch für zunehmende freiwillige Teilzeitarbeit —, mit der Konsequenz, daß Wirtschaftssubjekte im offiziellen Sektor nur in vergleichsweise geringem Umfang Einkommen erzielen, Einkommen, das gerade zur aktuellen, möglicherweise gering veranschlagten Bedürfnisbefriedigung ausreicht, aber nicht mehr, um in hinreichendem Maße Vorsorgeaufwendungen zu finanzieren (z. B. für den Fall der Erwerbsunfähigkeit, für das Alter), so kann die Situation eintreten, daß mehr und mehr Menschen aus dem *Sozialversicherungs*system nur noch Zahlungen erhalten, die unter dem Sozialhilfeniveau liegen. Denn Ansprüche im Bereich der Sozialversicherung werden ja nur auf der Basis des offiziell bezogenen Arbeitsentgelts erworben. Allgemein können sich höhere Ansprüche auf solche Arten von Transferzahlungen ergeben, die negativ mit dem Einkommen korreliert sind, wie z. B. Wohngeld. Dies gilt generell, also auch bereits in der Zeit der Erwerbsfähigkeit, reicht aber bis in die Altersphase hinein.

Die Zunahme bestimmter Formen des „Aussteigens" — geringe Teilzeitaktivität im offiziellen Sektor mit geringer oder gar keiner Vorsorge, z. B. für das Alter — kann also dazu führen, daß zunehmend Personen sozialhilfebedürftig werden. Ihr Lebensunterhalt ist dann von denen zu finanzieren, die immer (durch Beitragszahlungen) für sich selbst vorgesorgt haben, jetzt aber über Steuern noch zum Unterhalt derjenigen beitragen müssen, die nicht (ausreichend) vorsorgten. Auch wenn über die quantitative Relevanz solcher Vorgänge in hohem Maße Unsicherheit besteht, sollten diese Tendenzen doch sorgfältig beachtet werden, sind sie doch mitentscheidend für die Bereitschaft, Abgaben auch im Rahmen der Sozialversicherung zu tragen und zu tolerieren[65]. Die manchmal be-

[64] So weist auch *Gretschmann* (1983, S. 119) darauf hin, daß gerade „personengebundene soziale Dienste" angesichts „eines tertiären Kostendrucks im öffentlichen Sektor" immer teurer werden. „... alternative kollektive Dienstleistungen und Eigenversorgung außerhalb von Tauschökonomien (können) wesentliche Entlastungen der sozialen Dienstleistungsausgaben erbringen, wenn unorthodoxe Alternativen nicht nur geduldet, sondern mittels von Subventionen kollektive, dezentrale Produktions- und Lebensweisen gefördert werden." Auf den Subventionierungsaspekt gehe ich nicht weiter ein; hier wäre u. a. zu fragen, ob damit nicht auch — oder sogar vor allem — Mitnahme-Effekte verbunden wären.

[65] Eine andere Sichtweise wird z. B. in Ausführungen von *Gretschmann* (1983) deutlich (S. 119): „Wird durch staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft ihrer Auflösung Vorschub geleistet, dann wird wahr-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

größte freiwillige Reduktion der Bereitschaft zu offizieller Erwerbstätigkeit kann somit selbst unter der durchaus zweifelhaften Annahme, daß das Einkommensniveau infolge der Integration von Arbeitslosen in den Erwerbsprozeß nicht gemindert wird, für das soziale Sicherungssystem zu einem kostentreibenden Faktor werden.

Solange Sozialversicherungsbeiträge oft auch zur Abwicklung interpersoneller Umverteilungsvorgänge im Rahmen der Sozialversicherung dienen, entziehen sich die betreffenden Personen mehr oder weniger der Finanzierung dieser Umverteilungsprozesse. Anders wäre es, wenn Beiträge tatsächlich nur noch zur Finanzierung von Versicherungsaufgaben verwendet würden. Dann verlagert sich das Problem allerdings auf die nicht erfolgende Beteiligung an der steuerfinanzierten Einkommensumverteilung wie auch allgemein an der Finanzierung der (zum erheblichen Teil unverändert genutzten) Staatsausgaben (wie z. B. öffentliche Einrichtungen, Straßen usw.).

7. Einige Folgerungen

7.1 Unterschiedliche Beurteilung — unterschiedliche Folgerungen

Die Beurteilung von Schattenaktivitäten hängt von den normativen Vorstellungen ab, die in einer Gesellschaft vertreten werden, insbesondere auch von den angestrebten wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen. Erscheint das Phänomen des Schattensektors auf den ersten Blick als eine Allokationsfrage, so wurde doch sehr schnell deutlich, daß in gerade beispielhafter Weise allokative und distributive Gesichtspunkte ineinander spielen. Wenn im folgenden unter dem Aspekt der Gestaltung und weiteren Entwicklung des sozialen Sicherungssystems einige Folgerungen aus der vorangegangenen Darstellung abgeleitet werden, so ist jedoch stets zu beachten, daß z. B. eine Beurteilung der Schattenaktivitäten aus dem Blickwinkel des sozialen Sicherungssystems und seiner Ziele nur einen Teil der Beurteilungskriterien berücksichtigt.

Folgerungen müssen angesichts der ungesicherten Grundlagen über Ausmaß, Entwicklung und Wirkungen von Schattenaktivitäten vorsichtig, eher tastend sein. Darüber hinaus werden angesichts der Vielgestaltigkeit von Schattenaktivitäten sehr differenzierte Urteile zu fällen sein[66].

---

scheinlich die Zahl der im bedarfswirtschaftlichen Sektor bisher ‚unsichtbar' versorgten Wirtschaftssubjekte erhöht, die dann voll auf das staatliche Sozialbudget angewiesen sind. Wenn es richtig ist, daß gerade der alternative, bedarfswirtschaftliche Sektor die staatlichen Instanzen von Sozialkosten entlastet, wobei eine Verminderung nicht nur der Arbeitslosen- und Sozialhilfezahlungen anfällt, sondern auch psychische und soziale Langzeitschäden der ‚Normalarbeitslosigkeit' aufgefangen und absorbiert werden, dann sind dies deutlich *fiskalische* Vorteile, die die Schattenwirtschaft zeitigt."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während in Äußerungen von Vertretern der „offiziellen Wirtschaftspolitik" und bestimmter Standesorganisationen eher der Gesichtspunkt der Bekämpfung betont wird (Cramer 1983, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1983), sind Stellungnahmen von Wissenschaftlern differenzierter und tendenziell um so positiver, je weiter der Begriff „Schattenwirtschaft" gefaßt wird[67]. Gegen eine Ausweitung der Bestrafung für Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft wird u. a. angeführt, daß sich die Einstellung zum Staat weiter verschlechtern könne, was wiederum die Steuermoral mindere[68].

Vielfach wird nach Wegen gesucht, wie z. B. Schwarzarbeit „wieder in die Betriebe zurückgeführt werden kann", also zurück in die Legalität und den offiziellen Sektor (Albrecht 1983, S. 55), denn „es kann nicht darum gehen, sinnvolle ökonomische Aktivitäten zu unterbinden" (Buttler 1984, S. 47). Insbesondere Schwarzarbeit als Nebentätigkeit — so verschiedentlich die Vorschläge — soll nicht „kriminalisiert" werden (Buttler 1984, S. 47). So hat der Niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht — offenbar mit Blick auf das Einkommenserzielungsmotiv sowohl von Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern — vorgeschlagen, daß für Arbeiten, die die tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeit übersteigen „... alle steuerlichen Belastungen und alle Versicherungsbeiträge — mit Ausnahme der Rentenversicherung — entfallen" (Albrecht 1983, S. 55)[69]. Hier wird also gezielt auch durch Ausgestaltung sozialrechtlicher Vor-

[66] Selbst eine solche Trennung wie zwischen legalen und illegalen Aktivitäten hilft nicht viel weiter, da zum Beispiel eine illegale Tätigkeit wie Rauschgifthandel (wird dies zum Schattensektor gezählt) anders zu beurteilen wäre bzw. andere Konsequenzen nach sich zöge als bestimmte Formen der Schwarzarbeit. Aber auch Schwarzarbeit wird zumeist nicht einheitlich beurteilt werden (man denke an die gegen Entgelt verrichtete Hilfe eines Nachbarn, die nicht steuerlich deklariert wird im Vergleich zur illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, z. T. unter Ausnutzung bestimmter persönlicher Umstände).

[67] Sogar Schwarzarbeit wird manchmal als Ausdruck geradezu „ausgleichender Gerechtigkeit" für diejenigen angesehen, die im Vergleich zu besser Verdienenden weniger legale Steuerausweichmöglichkeiten haben. Vgl. z. B. *Hankel* (1983).

[68] „Die Einstellung zum Staat, die für die Existenz und das Wachstum der Schattenwirtschaft bedeutend ist, stellt keine exogen vorgegebene Größe dar und ändert sich auch nicht autonom, sondern hängt von der zur Beeinflussung der Schattenwirtschaft eingesetzten Politik ab." *Frey* und *Pommerehne* (1983, S. 149). Auch Lübbe vertritt die Auffassung, daß die Schattenwirtschaft „... in ihrer alltagskulturellen Bedeutung eher zunehmen als abnehmen (wird). Es dürfte sich empfehlen, sich darauf statt repressiv rahmensetzend einzustellen" (*Lübbe* 1984).

[69] „Die Ausnahme hinsichtlich der Rentenversicherung begründet sich aus zwei Gesichtspunkten. Zum einen meine ich, daß vielen Arbeitnehmern sehr daran gelegen ist, durch mehr Beiträge ihre Altersrente aufbessern zu können, zum anderen haben wir als Staat ein großes Interesse daran, für die Finanzierung der Rentenversicherung eine zusätzliche Liquidität zu bekommen" (*Albrecht* 1983, S. 55).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schriften angestrebt, das Arbeitsangebot und die Produktion im offiziellen Sektor zu steigern (Produktion kostengünstiger zu gestalten), um so Aktivitäten vom inoffiziellen in den offiziellen Sektor zu verlagern. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit dürften aber abgabenfreie Überstunden derjenigen, die im offiziellen Sektor schon einen Arbeitsplatz haben, auf erhebliche Widerstände stoßen, gibt es doch derzeit vielfach Forderungen, Überstunden zu verbieten oder zumindest zu verteuern.

Da nach weit verbreiteter Auffassung ein Großteil von Schwarzarbeit im Zusammenhang mit Bau und Instandhaltung von Gebäuden steht, könnte eine erweiterte steuerliche Abzugsfähigkeit von damit in Verbindung stehenden Kosten bei den Nachfragern (Auftraggebern), d. h. vor allem den Besitzern selbtsgenutzter Einfamilienhäuser, ein Interesse an Rechnungen hervorrufen. Die Anbieter der Tätigkeit hätten die Einkünfte zu versteuern, wobei allerdings — da es sich nach überwiegender Ansicht um selbständige Tätigkeit handelt — nur Einkommensteuer anfiele. Die Preise für Schattenaktivitäten würden zwar im Vergleich zur Situation ohne diese Regelung höher, blieben aber immer noch unter denen, die üblicherweise in Rechnung gestellt werden. Die Tätigkeiten selbst würden in den offiziellen Sektor zurückverlagert. Allerdings gehen die derzeitigen Pläne hinsichtlich der Besteuerung von Haus- bzw. Wohnungseigentum in eine andere Richtung (Konsumgutlösung)[70].

Ob die Schwerpunktverlagerung in der Besteuerung von direkten zu mehr indirekten Steuern dämpfend auf das Wachstum der Schattenaktivität wirken würde (wie Buttler 1984, S. 48, meint), da die „Möglichkeiten und Anreize zur Hinterziehung direkter Steuern ... ungleich größer (sind)", ist jedoch angesichts der deutlich gewachsenen Merklichkeit auch der indirekten Steuern (siehe oben) stark zu bezweifeln.

Aber es wird auch die Förderung bestimmter, überwiegend bedarfswirtschaftlich motivierter Arten von Schattenaktivitäten vorgeschlagen, in Form von Subventionen und steuerlichen Begünstigungen für den Fall, „... daß das, was an gesellschaftlichem Nutzen durch die Schattenwirtschaft erzeugt wird, die Steuerausfälle erheblich übersteigt..." (Gretschmann 1983, S. 120 f.)[71]. Ob dabei aber (vielleicht sogar vorwiegend) Mitnahme-Effekte erfolgen, indem bestimmte Formen der „Selbst-

[70] Da keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt würden, bliebe damit das free-rider-Problem, sofern die Auftragnehmer sonst als Arbeitnehmer im offiziellen Sektor beschäftigt sind, und zwar vor allem hinsichtlich der Krankenversicherung. Zum Besteuerungsproblem vgl. *Fecht* (1983).

[71] Als Begründungen werden u. a. angeführt, daß die Schattenwirtschaft Arbeitslose absorbiert, soziale Dienstleistungen erbracht würden, die andernfalls der Staat erbringen müßte, „kleine soziale Netze" geknüpft würden „... für Leute, die weder durch Familienbande noch durch das staatliche Sozialversicherungssystem abgefedert sind" (*Gretschmann* 1983, S. 121).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verwirklichung" subventioniert werden, bedürfte noch genauerer Prüfung[72].

Der Stand der Analyse von Wirkungen schattenwirtschaftlicher Aktivitäten ist angesichts der Vielgestaltigkeit der Vorgänge uneinheitlich. Hinzu kommen unterschiedliche Beurteilungsmaßstäbe. „Nimmt man alles zusammen, dann zeigt sich, daß über die Schattenwirtschaft in ökonomischer Sicht kein eindeutiges Urteil gefällt werden kann" (Schmidt 1982, S. 22. Vgl. auch die Gegenüberstellung von Risiken und Chancen einer wachsenden Schattenwirtschaft in Kommission Zukunftsperspektiven 1983, 136, S. 136 f.)[73].

Für einige Aspekte unserer Thematik lassen sich aber dennoch einige konkretere Aussagen ableiten, wie abschließend anhand zweier Beispielbereiche verdeutlicht werden soll.

7.2 Soziale Sicherung im Pflegefall

Geht man von einem weiten Schattenwirtschaftsbegriff aus, der auch Eigenproduktion und Nachbarschaftshilfe sowie die Aktivität von Selbsthilfegruppen umfaßt, so wird — wie bereits oben erwähnt — die Bedeutung dieser Tätigkeiten für die Pflege im Krankheits- und im Pflegefall unmittelbar deutlich. Es stellt sich dann die Frage, ob und ggf. wie diese Aktivitäten verstärkt bzw. gefördert werden könnten und sollten. Daraus erwüchsen Chancen für mehr ambulante anstelle stationärer Pflege. Ein Aspekt könnte die Honorierung von Pflegetätigkeit sein (einschließlich des Erwerbs von Ansprüchen an das soziale Sicherungssystem[74]), als Ersatz bzw. in Gleichstellung zu Tätigkeiten im offiziellen Sektor.

Im Zusammenhang mit Diskussionen über die Einführung einer Pflegeversicherung bzw. einer verbesserten sozialen Sicherung im Pflegefall und vor dem Hintergrund der zu erwartenden Altersstrukturänderungen ist die Information wichtig, daß heute weitaus mehr Pflegebedürftige ambulant versorgt werden als in Heimen leben[75].

[72] „Selbstverwirklichung' ist nicht ein neuer Stern am Wertehimmel materiell desinteressierter Subjekte, vielmehr eine lebenspraktische Konsequenz zunehmender Dispositionsfreiheit auf relativ hohem materiellem Lebensniveau und bei relativ hoher sozialer Sicherheit" (*Lübbe* 1984). Es sollte nicht verkannt werden, daß das Schlagwort von der „Selbstverwirklichung" in manchen Fällen auch ein Deckmantel für (egoistisches) Pochen auf Rechte ist, ohne die Bereitschaft zur Übernahme von Pflichten.

[73] Ob die in neuerer Zeit häufiger in ökonomischen Veröffentlichungen anzutreffende Verwendung von Begriffen wie „Liebe" usw. nur ein Ausdruck dieses Tatbestandes oder noch mangelnder ökonomischer Analysekategorien ist, mag dahingestellt bleiben (vgl. *Gretschmann* [1983] *Klipstein* und *Strümpel* [1984]).

[74] Für Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung vgl. § 69 BSHG.

[75] „Die hohe Zahl ambulant versorgter Pflegebedürftiger resultiert ... aus der Tatsache, daß sich die Pflegebedürftigen in den meisten Fällen auf *noch*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inwieweit ambulante Pflege möglich ist, wird u. a. vom Grad der Pflegebedürftigkeit, den häuslichen bzw. familiären Umständen (Haushaltstyp) und auch davon abhängen, ob eine oder eventuell sogar mehrere Pflegebedürftige in einer Familie bzw. einem Haushalt leben (sollen). Für die tatsächliche Durchführung spielen neben der Motivation der Pflegenden u. a. auch das Anreizsystem und mögliche Hilfen für Pflegende eine Rolle.

Aber nicht nur die Frage ambulant versus stationär steht hierbei zur Diskussion, sondern bei der ambulanten Pflege auch, ob sie von professionellen oder nichtprofessionellen Kräften durchgeführt werden soll. Dies überschneidet sich mit der Frage nach Durchführung im offiziellen Sektor und im Schattensektor[76].

Dabei sind aber auch Gefahren zu berücksichtigen, die durch Anreize zur ambulanten Pflege in der Familie oder durch Nachbarn auftreten können, wie etwa die Gefahr eines Abdrängens von Frauen aus anderen Bereichen in eine dem Haushalt eng verbundene Tätigkeit. So wird auch jetzt schon vor einer Überbeanspruchung der Familie gewarnt, „... weil sie in der Tat das fast einzige personal-gemeinschaftliche Widerlager gegenüber der Vereinzelung und Funktionalität der Industriegesellschaft ist" (Böckenförde 1983, S. 250)[77].

---

funktionierende soziale Netzwerke, insbesondere auf ihre nächsten Angehörigen stützen können" (*Mettler-Maybohm, Häberle* 1983, S. 43). Vgl. zu den gesamten Regelungen jetzt auch Bundesregierung (1984).

[76] Darüber hinaus bedarf es noch der Entscheidung im öffentlichen Sektor, ob staatliche oder private Organisationen sie durchführen sollen. Mag sein, daß Schattenaktivitäten z. T. nur ein Signal für mangelnde Dienstleistungsangebote im offiziellen Sektor sind, wodurch Anstöße für Reaktionen im offiziellen Sektor erfolgen. Schattenaktivität wäre dann nur ein Übergangsphänomen. Ob der vor allem in den USA und Kanada höhere Anteil von Erwerbstätigen in Dienstleistungsberufen im Vergleich zur Bundesrepublik eine Entwicklung signalisiert, die auch für die Bundesrepublik zu erwarten ist, erscheint aber noch unklar. Den Hinweis auf diesen Tatbestand verdanke ich H.-J. *Krupp*; vgl. *Schuhmacher* (1984, S. 404), wo für 1980 für die Bundesrepublik ein Anteil der Erwerbstätigen mit Dienstleistungsberufen an allen Erwerbstätigen von rd. 57 v. H., in den USA und Kanada von über bzw. knapp unter 65 v. H. ausgewiesen wird (zur genaueren Abgrenzung siehe dort).

[77] So wird in der Literatur auch auf verschiedene negative Effekte der Familienpflege hingewiesen, so, daß sie zur Zerrüttung der eigenen Familien führen kann, wenn nicht gleichzeitig dem Helfenden selbst Hilfe geleistet wird. Auch hier bedarf es also mehr als nur finanzieller Hilfen. Die Tatsache, daß Pflegedienste vor allem durch Frauen erbracht werden, sich hieraus eine Verringerung von Möglichkeiten zu außerhäuslicher Tätigkeit ergibt, aber auch, daß viele ältere Menschen nicht bei ihren Kindern leben wollen, ist zu bedenken. Vgl. *Lehr* (1984, insbesondere S. 26 - 28). Hingewiesen sei auch auf Befunde, die Imhof für Japan mitteilt, daß dort 50 v. H. aller Personen im Alter von 50 Jahren und mehr auf die Unterstützung durch ihre Kinder angewiesen waren (1973), und daß beim Ableben älterer Menschen eher eine Neigung zum Feiern als zum Trauern bei Hinterbliebenen festzustellen ist (*Imhof* (1984, S. 172).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7.3 Versicherungsprinzip und Grundsicherung; Stärkung des Leistungsprinzips oder Entkoppelung von Arbeit und Einkommen

Abschließend sei auf grundsätzlich unterschiedliche Konzeptionen für die Weiterentwicklung des sozialen Sicherungssystems in ihrer Bedeutung für schattenwirtschaftliche Aktivitäten eingegangen. Formuliert wird dies manchmal anhand des Gegensatzpaares von Leistungsprinzip und Bedarfsprinzip[78].

Gefordert wird nicht nur eine *Staatsbürger-Grundrente* für alle im Alter[79], sondern darüber hinaus wird auch bereits für die Erwerbsfähigkeitsphase eine Art *garantiertes Mindesteinkommen* befürwortet, eine Entkoppelung von Arbeit und Einkommen, also von Leistung und Gegenleistung[80]. Obgleich der Leistungsbegriff vielfach kritisiert wird, findet sich im gleichen Zusammenhang die Forderung nach einem „dualen Transfersystem", das besteht aus „... gesellschaftlicher Subsistenzgarantie und einem darauf aufbauenden, staatlich garantierten und öffentlich organisierten, von den beitragszahlenden Versicherten allein (!) selbstverwalteten Sozialversicherungssystem, das einkommensbezogen, ‚leistungs'-äquivalent ist". Dies „... ermöglichte die Wahl einer Partizipation im Erwerbssektor, am Arbeitsmarkt, die nicht getrieben ist von der

---

[78] „Die alternative Ökonomie stellt ... als Gegenmodell zum Leistungsprinzip der Einkommenserzielung das Bedarfsprinzip zur Diskussion ... Es stellt lediglich als grundsätzliches Charakteristikum fest, daß Einkommen ... unabhängig von einer bestimmten Eigenschaft, Eignung, Leistungsfähigkeit und Leistungserbringung garantiert wird" (*Gretschmann* 1983, S. 87). Auf Probleme der Definition von Bedarf wird hier nicht eingegangen.

[79] Eine Forderung, die jetzt wieder von der Partei „Die Grünen" erhoben wird, aber auch Anhänger in vielen anderen „Lagern" hat; erinnert sei an die Vorschläge aus dem Wissenschaftlichen Institut, das K. *Biedenkopf* leitet, an frühere Vorschläge der FDP, siehe auch *Schmidt* (1982, S. 23). Eine Grundsicherung wird in der Regel in Kombination mit einer beitragsfinanzierten Zusatzversicherung gefordert. Hinweise auf frühere Grundrentenkonzepte finden sich bei *Schmähl* (1974).

[80] Auch auf die Definition des Leistungsbegriffs und seine Probleme sei hier nicht eingegangen. Die Forderung nach einem garantierten Mindesteinkommen wird auch im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit erhoben, vgl. *Balsen* et al. (1984, S. 162 ff.). Dieses Mindesteinkommen solle „... nicht wesentlich unter dem Durchschnittseinkommen liegen", an keine Voraussetzungen geknüpft sein und den Arbeitslosen „... zeitlich unbegrenzt gewährt werden" (S. 162). Zu solchen generellen Mindesteinkommensvorstellungen vergleiche auch *Bust-Bartels* (1984). Diese Bedarfsorientierung der Einkommenszuweisung auch im Erwerbsleben steht vielleicht u. a. im Zusammenhang mit der Vermutung, „..., daß der intergenerationelle Wandel primär das Einkommen betrifft, und zwar als Folge eines Sättigungsprozesses. Die jüngere Generation neigt dazu gegen eine Gesellschaft zu protestieren, die das soziale Ansehen vom Einkommen abhängig machen wird, und sie vermutet, daß die Gesellschaft gegen jene protestiert, die dem Einkommen den Charakter einer Belohnung absprechen wollen" (*Heintz* 1979, S. 190).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angst um das eigene und das Essen der Kinder..." (Opielka 1984, Spalte 70).

Daß Schattenaktivitäten hierdurch reduziert würden, ist wohl nicht zu erwarten, soll ja dieses garantierte Mindesteinkommen gerade die Freiheit verschaffen, Tätigkeiten nachzugehen, die den individuellen Bedürfnissen entsprechen. In weitaus höherem Maße als heute würde eine sozialrechtliche Absicherung für Schattenaktivitäten geschaffen. Die Arbeitsbereitschaft im offiziellen Sektor dürfte — auch angesichts der zur Finanzierung des Mindesteinkommens erforderlichen Abgaben — reduziert werden, insbesondere dann, wenn man von einer vielfach konstatierten veränderten Einstellung zur „Erwerbsarbeit" ausgeht[81].

Die Gegenposition zu solchen Mindesteinkommensvorstellungen wäre eine *Stärkung des Äquivalenzgedankens* im Sinne einer *Entsprechung von Leistung und Gegenleistung* (vgl. hierzu die verschiedenen Beiträge in Schmähl 1985). Eine solche Strategie könnte ein Abwandern zumindest in bestimmte Formen schattenwirtschaftlicher Aktivität verhindern oder mindern und damit auch dazu beitragen, daß kein free-rider-Verhalten aufgrund sozialrechtlicher Absicherung im offiziellen Sektor gestärkt wird. Dies sei kurz erläutert.

Für das Sozialversicherungssystem würde dies heißen müssen, daß Beiträge (allein) für Ausgaben zur Abwickelung von Versicherungsaufgaben verwendet werden, damit der Abgabepflichtige sieht, daß sich Leistung (im Sinne von Beitragszahlung) lohnt, da ja die sozialrechtlichen Ansprüche erhöht werden. In erster und unmittelbarer Weise ist dies für die gesetzliche Rentenversicherung deutlich zu machen, dem Sozialversicherungszweig mit dem derzeit höchsten Beitragssatz, für den auch die stärksten Beitragssteigerungen für die Zukunft erwartet bzw. befürchtet werden (vgl. Schmähl 1983 a zum Überblick).

Eine solche Strategie für die Rentenversicherung erforderte die adäquate Festlegung der Staatszuschüsse, die zur Abwicklung von Staatsaufgaben, die der Rentenversicherung übertragen sind, dienen müßten. Staatszuschüsse sollten darüber hinaus möglichst den tagespolitischen Änderungen weitgehend entzogen werden, z. B. durch grundgesetzliche Absicherung.

---

[81] Allerdings wird „... ein sinkendes Engagement in Berufsarbeit bei denjenigen, die einen Arbeitsplatz haben, nahezu als ideale motivationale Voraussetzung zur Bewältigung der Beschäftigungskrise" gesehen. „Wir sollten für eine sinkende Identifikation mit der Berufsarbeit, egal wie wir dazu von unserer eigenen Wertgrundlage stehen, dankbar sein, weil sie die Voraussetzung für die Lösung des Beschäftigungsproblems dann liefert, wenn es durch Wachstum nicht mehr zu bewältigen ist" (*Klipstein* und *Strümpel*, 1984, S. 53).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Änderung der Bemessungsgrundlage für Arbeitgeberbeiträge (z. B. wertschöpfungsbezogene anstelle lohnbezogener Bemessungsgrundlage) würde demgegenüber die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung weiter mindern. Da durch lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge arbeitsintensive Produktionen relativ stärker als kapitalintensive Produktionen belastet werden, hierin mit ein Grund für hohe Dienstleistungspreise gesehen wird, die wiederum zu Schattenaktivitäten (wie Schwarzarbeit) beitragen können, andererseits eine Verstärkung des Rationalisierungsdrucks befürchtet wird, bliebe anstelle der Umbasierung immer noch die Finanzierung der Staatszuschüsse (verstärkt) aus solchen Steuern, die an der Wertschöpfung anknüpfen, wenn durch solche Veränderungen der Kostenstruktur beschäftigungspolitisch positive Effekte erwartet werden (vgl. Schmähl 1984 a).

Eine Stärkung des Versicherungsgedankens könnte im Hinblick auf die Abgabenwiderstände positiv — d. h., sie mindernd — wirken: Wenn Sozialversicherungsbeiträge stärker den Charakter eines Preises erhalten, eine eindeutige Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung besteht und zudem die Verwendung der Beiträge bejaht wird, man also weiß, wofür man zahlt (z. B. zur Erhöhung des eigenen Rentenanspruchs), ist eher ein Tolerieren der Abgaben bzw. von Abgabenerhöhungen zu erwarten, als wenn diese für allgemeine (Umverteilungs-)Aufgaben verwendet werden[82, 83]. Verstärkt wird dies noch dadurch, wenn der grundgesetzliche Eigentumsschutz (durch Beiträge!) selbsterworbener Rentenanwartschaften (Artikel 14 GG) vom Budesverfassungsgericht weiter konkretisiert und gefestigt würde. Dies — zusammen mit der dadurch verminderten Eingriffsmöglichkeit des Gesetzgebers — könnte mit zur Stärkung des Sicherheitsgefühls bei den Versicherten beitragen.

---

[82] So betonte beispielsweise auch *Jostock* (1943, S. 34), daß die innerliche Bejahung oder Verneinung des Verwendungszwecks der Steuergelder von großer Bedeutung für die Leistungswilligkeit sei.

Auch *Meinhold* (1983, S. 214) schreibt: „Wenn überhaupt die Menschen bereit sein werden, die Belastung zu tragen, ohne daß der Leistungsanreiz schwindet oder noch mehr und mehr zur Schattenwirtschaft übergegangen wird, dann ist das ganz sicher nur der Fall, wenn die Beitragszahler wieder wissen, daß sie diese Beiträge für den Erwerb des eigenen Rentenanspruchs auf Alterssicherung faktisch wie einen eben nur obligatorischen Sparakt leisten."

[83] Für Schweden kommt *Lindbeck* (1980) zum Ergebnis, daß disincentive-Effekte der Abgabenbelastung solange nicht sehr ernst waren, als u. a. die Umverteilung sich vor allem in Form der sozialen Versicherungssysteme vollzog. Das jetzige schwedische Transfersystem mache es dem einzelnen schwer, seine eigene ökonomische Situation durch „produktive" Arbeit zu beeinflussen (S. 36ff.) Auch Lindbeck nennt unter den Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme eine engere Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen in einem Sozialversicherungssystem (S. 44).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders ausgedrückt: Die Wahl einer ausgabenadäquaten Finanzierungsart könnte mit dazu beitragen, daß die sogenannte „Laffer-Kurve" (bildlich gesprochen) nach oben verschoben würde und der Bereich verminderter öffentlicher Einnahmen bzw. verminderten Einnahmeanstiegs später, d. h. erst bei höheren marginalen Abgabesätzen, erreicht würde[84]. Allerdings müßte die Verbindung zwischen Leistung (Beitrag) und Gegenleistung (z. B. Rentenzahlung) den Versicherten deutlicher gemacht werden, als dies bisher der Fall ist. *Ein* Weg könnte z. B. darin bestehen, daß die Versicherungsträger *verständlich formulierte Rentenauskünfte* (-informationen) bereits an jüngere Versicherte übersenden.

Eine solche Rückführung der Beitragsfinanzierung auf den Zweck der Finanzierung von Versicherungsaufgaben könnte — wird dies den Versicherten deutlich gemacht — mit zu Einstellungsänderungen beitragen[85]. Denn wenn einerseits durch die Existenz, vor allem aber die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems Einflüsse auf bestimmte Verhaltensweisen und Einstellungen hervorgehoben werden (wie hinsichtlich Arbeitsbereitschaft, moral hazard und free-rider-Verhalten), dann ist auf der anderen Seite nicht a priori auszuschließen, daß andere Formen institutioneller Arrangements gleichfalls präferenz- und verhaltensändernd wirken können[86]. Es bedürfte also auch der Aufklärung der Betroffenen bzw. eines höheren Maßes an Transparenz im sozialen Sicherungssystem. Die Stärkung des Versicherungsgedankens und des Gefühls von Leistung und Gegenleistung könnten dann zu einem Einstellungswandel beitragen, damit das Sozialversicherungssystem nicht als etwas angesehen wird, aus dem man möglichst viel herausholt, da ja doch (hauptsächlich) *andere* zahlen. Es kommt auf eine aus der Sicht der Betroffenen als fair empfundene Ausbalancierung von Beiträgen und Renten an — und

---

[84] Allerdings — wer kennt die Lage einer solchen Beziehung zwischen öffentlichen Einnahmen und Abgabesätzen? Zur Diskussion des Ansatzes und Schätzungen für die USA und Schweden siehe z. B. die Lehrbuchdarstellung bei *Barro* (1984, S. 358 f.).

[85] Schon Adolph *Wagner* (1890, S. 790) betonte im Zusammenhang mit der Steuerhinterziehung zwar einerseits die Bestrafung, hob andererseits aber auch die Notwendigkeit einer Einstellungsänderung hervor. Für diese wies er u. a. hin auf „... die Ausbildung eines *gerechten* Steuersystems, dessen Richtigkeit und Angemessenheit im Volksbewußtsein anerkannt wird ..." „... es ist schon viel zu viel reguliert worden, und es ist sehr viel einfacher und am Ende auch wirkungsvoller, wenn man sich auf die moralischen Stützen verlassen kann, die den einzelnen in den gesamtwirtschaftlich und sozial vernünftigen Grenzen halten" (*Krelle* 1984).

[86] Allerdings wird in der ökonomischen Literatur überwiegend von gegebenen Präferenzen ausgegangen. Im hier behandelten Zusammenhang geht es dagegen um die Determinanten von Präferenzen, um eine Endogenisierung von Präferenzen. Vgl. zur Endogenisierung von Präferenzen *von Weizsäcker* (1971), *Kapteyn* et al. (1980). Vor allem im Bereich der Konsumforschung spielt dieser Aspekt eine Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hierauf bezieht sich ja in erster Linie die Stärkung des Versicherungsgedankens[87].

Nach wie vor gilt, was bereits Montesquieu, den Fritz Karl Mann einen „Meister des Maßhaltens" nannte (Mann 1937, S. 161), schrieb: „Nichts muß Weisheit und Vernunft genauer regeln, als den Teil, den man den Untertanen nimmt, und den, welchen man ihnen läßt", man könnte hinzufügen: und was man ihnen (durch Staatsausgaben) wiedergibt[88].

Im Hinblick auf reduzierte offizielle Erwerbstätigkeit und die Gefahr unzureichender Vorsorge und damit der wachsenden Sozialhilfebedürftigkeit liegt die Forderung nahe nach einer Ausdehnung der Vorsorgepflicht auf alle und darüber hinaus nach Schaffung einer *Mindestsicherungspflicht*. Dies würde im Prinzip bedeuten, daß jeder solange und auf alle Fälle in dem Ausmaß vorsorgen müßte, bis ein Einkommensniveau sichergestellt wird, das zumindest das Sozialhilfeniveau erreicht, es möglichst sogar übersteigt. In dem hier behandelten Zusammenhang erforderte dies u. a., daß Personen, die ihre Erwerbstätigkeit im offiziellen Sektor freiwillig stark reduzieren, u. U. einen höheren Beitragssatz als z. B. Vollzeitbeschäftigte zu entrichten hätten, um den Mindestbeitrag aufzubringen[89]. Wie die Durchsetzbarkeit im Falle fehlenden bzw. sehr geringen Markteinkommens sichergestellt werden soll und kann, darüber

---

[87] Schwieriger ist dies im Zusammenhang mit der Kranken- und Arbeitslosenversicherung, obgleich auch hier Ansatzpunkte zu einer Stärkung des Versicherungsprinzips bestehen. Die aufgabenadäquate Verwendung von Sozialversicherungsbeiträgen könnte allerdings nur ein Element in einem Bündel von Maßnahmen zum Bewirken von Einstellungsänderungen sein. Eine Wandelung der Einstellung bei denjenigen, die soziale Sicherungseinrichtungen mehr oder minder als „Selbstbedienungsladen" sehen — dies betrifft keinefsfalls allein die Versicherten, sondern z. B. auch Leistungsanbieter — erfordert sicherlich weitaus mehr, zumal durch diese Maßnahme unmittelbar nur die Versicherten berührt werden.

[88] *Montesquieu* schrieb dies in „Vom Geist der Gesetze"; hier zitiert nach der Neuübertragung von *Forsthoff* (*Montesquieu* 1951, S. 291).

[89] Vgl. Transfer-Enquête-Kommission (1981, S. 163 - 166). Auch von *Klipstein* und *Strümpel* (1984) schlagen vor, daß sich arbeitsfähige Erwachsene eine Grundsicherung durch ein bestimmtes Ausmaß an monetären Beiträgen und Steuern verdienen sollten, wobei verschiedene Optionen zur Wahl getsellt werden sollten, wie z. B.

„— normale monetäre entlohnte Vollzeitarbeit von etwa 4 Jahrzehnten, mit relativ hohen monetären Beiträgen und Versorgungsansprüchen; oder
— beitragspflichtige Vollzeitarbeit von 20 Jahren bzw. Teilzeitarbeit von 40 Jahren (oder Zwischenformen), verbunden mit Mindestrentenanspruch und Mindestkrankenversorgung; oder
— noch geringere Arbeitsleistung im formellen Sektor, jedoch flankiert von Mindestbeiträgen an die Versicherungsträger, die in ihrer absoluten Höhe dem vorstehenden Typ entsprechen, in einem relativen Anteil am Bruttoeinkommen aber höher liegen.

Für den Einzelnen könnte das dann attraktiv sein, wenn das niedrige Nettoeinkommen durch monetär nicht entlohnte Eigenarbeit, z. B. Ausbau von Wohnungseigentum, ergänzt wird" (S. 147 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

existieren meines Wissens allerdings noch keine konkreten Vorstellungen[90]. M. E. ist die Realisierbarkeit dieses Vorschlags (zumindest bislang) mit erheblichen Zweifeln behaftet.

So schillernd das Phänomen „Schattenwirtschaft" auch ist, so gering die Faktenkenntnis hierüber auch sein mag, so deutlich dürfte andererseits aber sein, daß bei der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme Entwicklungstendenzen, wie sie durch die Diskussion um die Schattenwirtschaft verdeutlicht wurden, in die Überlegungen einzubeziehen sind. Dies betrifft insbesondere die Auswirkungen auf die Arbeitsbereitschaft und die Abgabenwilligkeit, darüber hinaus allgemein das Zusammenwirken von staatlichen sozialen Sicherungseinrichtungen und individuellem Verhalten im Interesse einer gesellschaftlich und individuell akzeptablen Bewältigung der Folgen bei Eintritt sozialer Tatbestände.

Literatur

Aab (1979), Hubertus R. Aab, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit, Konstanz (Diss.) 1979.

Aaron und *Pechmann* (1981), H. J. Aaron, J. A. Pechman (Hrsg.), How Taxes Effect Economic Behavior, Washington D.C., 1981.

Albrecht (1983), Ernst Albrecht, Wie man die Schattenwirtschaft überwinden könnte, in: trend, Nr. 17, Dez. 1983, S. 54 - 56.

Baily (1984), Martin Neil Baily, Will Produktivity Growth Recover? Has it done so already?, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 74 (1984), S. 231 - 235.

Balassa (1984), Bela Balassa, Relative Crisis and Economic Growth, Kiel Conference, Economic Incentives, Kiel 1984 (hektographiertes Manuskript).

Balsen et al. (1984), Werner Balsen, Hans Nakielski, Karl Rössel, Rolf Winkel, Die neue Armut — Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln 1984.

Bargel (1979), Tino Bargel, Überlegungen und Materialien zu Wertdisparitäten und Wertwandel in der BRD, in: Helmut Klages, Peter Kmiechiak (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt und New York 1979, S. 147 - 184.

Barro (1984), Robert J. Barro, Macroeconomics, New York u. a. 1984.

Bell (1976), Daniel Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt 1976.

Bernhard (1913), Ludwig Bernhard, Unerwünschte Folgen der deutschen Sozialpolitik, 2. Aufl. Berlin 1913.

Böckenförde (1983), Sozialstaat, Besitzindividualismus und die Uneinholbarkeit der Hegel'schen Korporation, in: Peter Koslowski u. a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen 1983, S. 248 - 250.

[90] So liegen auch über die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt noch keine Analysen vor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Brown (1981), C. V. Brown (Hrsg.), Taxation and Labour Supply, London, Boston, Sydney, 1981.

Bundesregierung (1984), Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit, Bundestags-Drucksache 10/1943 (vom 5. 9. 1984).

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1983), Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit dürfen nicht sein, Bonn, August 1983.

Burdett (1979), Kenneth Burdett, Unemployment Insurance Payments as a Search Subsidy: A Theoretical Analysis, in: Economic Inquiry, 17, 1979, S. 333 - 343.

Burdett und *Hool* (1981), Kenneth Burdett, Bryce Hool, Layoffs, Wages and Unemployment Insurance, in: Journal of Public Economics 21 (1981), S. 325 - 357, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland).

Burtless und *Moffitt* (1984), Gary Burtless, Robert A. Moffitt, The Effect of Social Security Benefits on the Labor Supply of the Aged, in: Henry J. Aaron und Gary Burtless (Hrsg.), Economic Behavior, Washington, D.C., 1984, S. 135 - 171.

Bust-Bartels (1984), Axel Bust-Bartels, Recht auf Einkommen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/84, 14. 7. 1984, S. 39 - 54.

Buttler (1983), Günter Buttler, Schattenwirtschaft — Grenzen der Faßbarkeit, Köln 1983.

Cassel (1982), Dieter Cassel, Schattenwirtschaft — eine Wachstumsbranche?, in: List Forum, Bd. 11, 1981/82, Heft 6/Sept. '82, Z 651.

— (1984), Dieter Cassel, Stabilitätspolitik und Schattenwirtschaft, in: Wolf Schäfer (Hrsg.), Schattenökonomie — Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen — Göttingen 1984, S. 159 ff.

Cassel und *Caspers* (1984), Dieter Cassel, Anja Caspers, Was ist Schattenwirtschaft? Begriff und Erscheinungsformen der Second Economy, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 13. Jg., 1984, S. 1 - 7.

Chiswick (1982), Carmel U. Chiswick, The Value of a Housewife's Time, in: The Journal of Human Resources, Bd. 17, 1982, S. 412 - 425.

Cramer (1983), D. Cramer, Illegal Employment as one Element of the Underground Economy. Contribution to the Conference at Bielefeld University (hektographiertes Manuskript).

Denison (1982), Edward F. Denison, Is U.S. Growth Understated because of the Underground Economy? Employment Ratios suggest not, in: Review of Income and Wealth, Series 28, 1/82.

Dennerlein und *Schneider* (1984), Rudolf Dennerlein, Markus Schneider, Ist der Rückgang des Krankenstandes eine Folge von Entlassung und Frühverrentung?, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 33, 1984.

Engels (1984), Wolfram Engels, Brauchen wir ein neues System der sozialen Sicherung?, in: Gerhard Fels, Achim Seffen, Otto Vogel (Hrsg.), Soziale Sicherung — Von der Finanzkrise zur Strukturreform, Köln 1984.

Fecht (1983), Robert Fecht, Zur Einkommensbesteuerung der Selbstnutzung von Wohnungeigentum, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Bd. 41, 1983, S. 476 - 485.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Feige (1979), Edgar L. Feige, How Big is the Irregular Economy?, in: Challenge, Nov. - Dez. 1979.

Ferber (1982), Christian von Ferber, Gestern: Hundert Jahre auf dem Weg zum Sozialstaat, in: Siegmar Mosdorf (Hrsg.), Sorge um den Sozialstaat, Stuttgart 1982, S. 13 - 29.

Ferber und *Greene* (1983), Marianne A. Ferber, Carole A. Greene, Housework versus Marketwork: Some Evidence how the Decision is made, in: Review of Income and Wealth, Bd. 29, 1983, S. 147 - 159.

Feldstein (1978), Martin Feldstein, The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment, in: AER, Dec. 1978, S. 834 ff.

Frey (1984), Bruno S. Frey, Schattenwirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Kredit und Kapital (1984), S. 102 - 119.

Frey und *Pommerehne* (1982 a), Bruno S. Frey, W. W. Pommerehne, Quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft: Methoden und Ergebnisse, in: K. H. Hansmeyer (Hsrg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Köln 1982, Berlin 1983, S. 265 - 293.

— — (1983), Bruno S. Frey und Werner W. Pommerehne, Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit als Folgen des Sozialstaats?, in: Peter Koslowski u. a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaates, Tübingen 1983, S. 135 bis 151.

— — (1984), Bruno S. Frey, Werner W. Pommerehne, The Hidden Economy: State and Prospects for Measurement, in: Review of Income and Wealth, Series 30 (1984), S. 1- 23.

Frey et al. (1983), Bruno S. Frey, Hannelore Weck, Werner W. Pommerehne, Zur Erfassung der Schattenwirtschaft: Ideal versus Bestmögliches — Eine Entgegnung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 119 (1983), S. 741 - 743.

Fromm (1976), Erich Fromm, Haben oder Sein. Die Seelischen Grundlagen einer neuen Gesellschaft, Stuttgart 1976.

Gijsel (1984), Peter de Gijsel, Ökonomische Theorie des Schwarzarbeitsangebots und der Mehrfachbeschäftigung, in: Klaus Gretschmann u. a. (Hrsg.), Schattenwirtschaft, Göttingen 1984, S. 76 ff.

Gramatzki (1983), Hans-Erich Gramatzki, Second Economy und Arbeit, in: Günther Hedtkamp (Hrsg.), Beiträge zum Problem der Schattenwirtschaft, Berlin 1983, S. 67 - 102.

Graß (1984 a), Rolf-Dieter Graß, Schattenwirtschaft, I. Teil: Kriterien einer begrifflichen Abgrenzung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1984, S. 274 - 281.

— (1984 b), Rolf-Dieter Graß, Schattenwirtschaft II. Teil: Über die Verfahren, Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland zu schätzen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1984, S. 382 - 387.

Gretschmann (1983), Klaus Gretschmann, Wirtschaft im Schatten von Markt und Staat — Grenzen und Möglichkeiten einer Alternativökonomie, Frankfurt am Main 1983.

Gretschmann et al. (1984), Klaus Gretschmann, Rolf G. Heinze, Bernd Mettelsiefen (Hrsg.), Schattenwirtschaft. Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Aspekte, internationale Erfahrungen, Göttingen 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grottian und *Kück* (1984), Peter Grottian, Marlehne Kück, 100 000 Arbeitsplätze im Selbsthilfe- und Alternativsektor sind nur durch eine ausgeklügelte Basisfinanzierung realistisch, Berlin 1984, hektographiertes Manuskript.

Grundwertekommission (1984), Bericht der Grundwertekommission zum Godesberger Grundsatzprogramm — Godesberg heute, hektographiert, Bonn 14. 1. 1984 (SPD)

Hackmann (1984), Johannes Hackmann, Fördert die progressive Besteuerung die Schattenwirtschaft? in: Wolf Schäfer (Hrsg.), Schattenökonomie — Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen — Göttingen 1984, S. 102 ff.

Hammermesh (1979), Daniel S. Hamermesh, Entitlement Effects, Unemployment Insurance and Employment Decisions, in: Economic Inquiry, Vol. 17, 1979, S. 317 - 343.

Hankel (1983), Wilhelm Hankel, Die Wirtschaft in der Wirtschaft — Die „Schwarzen Märkte" werden zu einem neuen Zentrum der Wertschöpfung: in: Die Zeit v. 15. 4. 1983.

Harrison und *Hart* (1983), Alan J. Harrison, Robert A. Hart, Unemployment Benefits and Labour Supply: A Note, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 119, 1983, S. 169 - 172.

Hedtkamp (1983), Günter Hedtkamp (Hrsg.), Beiträge zum Problem der Schattenwirtschaft, Berlin 1983.

Hegner und *Schlegelmilch* (1983), Friedhard Hegner, Cordia Schlegelmilch, Formen und Entwicklungschancen unkonventioneller Beschäftigungsinitiative, Arbeitspapier IIM/LMP 84/19, Wissenschaftszentrum Berlin 1983.

Heintz (1979), Peter Heintz, Intergenerationeller Wertwandel, in: Helmut Klages, Peter Kmieciak (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt und New York 1979, S. 185 - 192.

Heinze und *Olk* (1984), Rolf G. Heinze, Thomas Olk, Selbsthilfe, Eigenarbeit, Schattenwirtschaft, in: Die Grünen Baden-Württemberg (Hrsg.), Die Zukunft des Sozialstaates, Bd. 1: Sozialstaatskrise und Umbaupläne, 3. Aufl., Stuttgart 1984. Ursprünglich erschienen in: Benseler, F. u. a., Zukunft der Arbeit, Hamburg 1982.

Imhof (1984), A. E. Imhof: Ähnliche Befunde vor unterschiedlichem Hintergrund: Differierende Auswirkungen der längeren Lebenszeit in Japan und Deutschland, in: Zeitschrift für Gerontologie, Bd. 17 (1984), S. 167 - 175.

Inglehart (1977), Ronald Inglehart, The Silent Revolution, Changing Values and Political Stiles among Western Publics. Princeton 1977.

— (1981), Ronald Inglehart, Post-Materialism in an Evironment of Insecurity, in: American Political Science Review, Bd. 75 (1981), S. 800 - 900.

Institut der Wirtschaft (1983), Grüne Wirtschaft — Subventionierte Selbstverwirklichung, in: Der Arbeitgeber 11/35, 1983.

Jostock (1943), Paul Jostock, Über den Umfang des der Besteuerung entgehenden Einkommens — Ein Beitrag zum Volkseinkommen Statistik —, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 57 (1943), S. 27 - 80.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapteyn et al. (1980), Arie Kapteyn, Tom Bansbeek, Jannine Buyze, The Dynamcis of Preference Formation, in: Journal of Economic Behavior and Organisation, Bd. 1 (1980), S. 123 - 157.

Klanberg und *Prinz* (1983), Frank Klanberg, Aloys Prinz, Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv Neue Folge, Bd. 41, 1983, S. 281 - 311.

Klipstein und *Strümpel* (1984), Michael von Klipstein, Burkhardt Strümpel, Der Überdruß am Überfluß — Die Deutschen nach dem Wirtschaftswunder, München 1984.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1982), Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die jungen Europäer. Situationsstudie über die 15 - 25jährigen in Ländern der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1982.

Kommission „Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklungen" (1983), Bericht der Kommission, Erstellt im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983.

Krelle (1984), Wilhelm Krelle, Die reine Welt gibt es nicht, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt Nr. 19 vom 1. 5. 1984.

Langfeldt (1983), Enno Langfeldt, Ursachen der „Schattenwirtschaft" und ihre Konsequenzen für die Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik — Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel, 1983.

Langfeldt (1984), Enno Langfeldt, Konsequenzen einer wachsenden Schattenwirtschaft für die geldpolitische Besteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wolf Schäfer (Hrsg.), Schattenökonomie — Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen — Göttingen 1984, S. 184 ff.

Lefelmann (1984), Gerd Lefelmann, Krankenstand, Lohnfortzahlung und konjunkturelle Entwicklung, in: Die Ortskrankenkasse, 1984, S. 863 - 872.

Lehr (1984), Ursula Lehr, Auf dem Weg zur Fünf-Generationen-Gesellschaft, in: Rudolf Walter Leonhardt, Herausgeber, Kongreß junger Wissenschaft und Kultur: Die Lebensalter in einer neuen Kultur?, Köln 1984.

Lindbeck (1980), Assar Lindbeck, Work Disincentives in the Welfare State, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, Seminar Paper No 164, Dezember 1980 (Stockholm), hektographiert.

— (1983), Assar Lindbeck, The Recent Slowdown of Productivity Growth, in: The Economic Journal, Bd. 93, S. 13 - 34.

Lübbe (1984), Hermann Lübbe, Wertewandel und Arbeitsmoral, in: Der Arbeitgeber, 13 - 14/36 (1984).

Mackscheidt (1985), Klaus Mackscheidt, Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung, in: Winfried Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985 (im Druck).

Mann (1937), Fritz Karl Mann, Steuerpolitische Ideale, Jena 1937.

Marschall (1983), Dieter Marschall, Bekämpfung illegaler Beschäftigung, München 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Meinhold (1983), Helmut Meinhold, Alterssicherung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung, in: Deutsche Rentenversicherung 4/1983.

Mertens (1980), Dieter Mertens, Neue Grauzonen des Erwerbsverhaltens?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 13 (1980), S. 151 - 152.

Merz (1984), Joachim Merz, Projektantrag markt- nicht marktmäßige Aktivitäten privater Haushalte, in: Antrag Sonderforschungsbereich 3, 1985 bis 1987.

Mettelsiefen (1984), Bernd Mettelsiefen, Besteuerung und Schattenwirtschaft, in: Klaus Gretschmann u. a. (Hrsg.), Schattenwirtschaft, Göttingen 1984, S. 45 ff.

Mettler-Maybohm und *Haeberle* (1983), Barbara Mettler-Maybohm, Günther Frity Haeberle, Versorgungsdefizite bei Pflegebedürftigen, in: Sozialer Fortschritt, Bd. 32 (1983), S. 42 - 46.

Mohr (1984), Hans-Michael Mohr, Postmaterialismus in der Bundesrepublik?, Arbeitspapier Nr. 141, Sonderforschungsbereich 3.

Montesquieu (1951), Montesquieu, Vom Geist der Gesetze (Übertragung von Ernst Forsthoff), Erster Band, Tübingen 1951.

Mückl (1984), Wolfgang J. Mückl, Die Schattenwirtschaft: Entstehungsursachen, Umfang und Auswirkungen, Passau 1984 (hektographiertes Manuskript).

Murphy (1982), Martin Murphy, Comparative Estimates of the Value of Household Work in the United States fore 1976, in: Review of Income and Wealth, Bd. 28, 1982, S. 29 - 43.

Nickel (1979), S. J. Nickel, The Effect of Unemployment and Related Benefits on the Duration of Unemployment, in: The Economic Journal, 89, März 1979, S. 34 - 49.

Opaschowski und *Raddatz* (1982), Horst W. Opaschowski, Gerhard Raddatz, Freizeit im Wertwandel, Hamburg 1982.

Opielka (1984), Michael Opielka, Das garantierte Einkommen — Ein sozialstaatliches Paradoxon? Warum ein garantiertes Einkommen den Sozialstaat zerstören, retten oder aufheben kann, in: Thomas Schmid (Hrsg.), Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen, Berlin 1984 (im Druck; hier zitiert nach dem Fahnenabzug).

Parker (1982), Hermione Parker, The Moral Hazard of Social Benefits, London 1982.

Petersen (1984), Hans-Georg Petersen, Ursachen und Konsequenzen einer wachsenden Schattenwirtschaft, in: Walter, A. S. Koch und Hans-Georg Petersen (Hrsg.), Staat, Steuern und Finanzausgleich, Berlin 1984, S. 111 - 153.

Plant (1984), Mark W. Plant, An Empirical Analysis of Welfare Dependance, in: American Economic Review, Bd. 74 (1984), S. 676 - 684.

Pommerehne (1983), Werner Pommerehne, Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit als Grenzen der Staatstätigkeit, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik Bd. 119 (1983), S. 261 - 284.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preiser und *Schräder* (1983), Klaus Preiser, Wilhelm F. Schräder, Der Rückgang des Krankenstandes in der ökonomischen Krise: Eine Folge struktureller Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 32 (1983), S. 276 - 282.

— — (1984), Klaus Preiser, Wilhelm F. Schräder, Scheiden gesundheitlich eingeschränkte Arbeinehmer in der ökonomischen Krise verstärkt aus dem Erwerbsleben aus?, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 33 (1984).

Prinz (1984), Aloys Prinz, Politische Ökonomie der Sozialhilfe, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1984, S. 231 - 255.

Riebel (1983), Volker Riebel, Die Schwarzarbeit als Problem der Zeitallokation. Frankfurt a. M., Bern, New York, 1983.

— (1984), Arbeitszeitverkürzung und Schwarzarbeit, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1984, S. 516 - 538.

Schäfer (1984), Wolf Schäfer (Hrsg.), Schattenökonomie — Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen — Göttingen 1984.

Scheuch (1983), Erwin K. Scheuch, Zur Eigendynamik des Sozialstaates, in: Informationen des Berufsverbandes der Deutschen Chirurgen e. V., 22. Jg., 1983, Teil 1, S. 185 - 197.

Schmähl (1974), Winfried Schmähl, Systemänderung in der Altersvorsorge. Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Eine theoretische und empirische Untersuchung ökonomischer Probleme im Übergangszeitraum, Opladen 1974.

— (1983), Winfried Schmähl, Lebenseinkommensanalyse — Einige methodische und empirische Fragen im Überblick, in: ders. (Hrsg.), Ansätze der Lebenseinkommensanalyse, Tübingen 1983, S. 1 - 5.

— (1983 a), Winfried Schmähl, Aufgaben zukünftiger Altersicherungspolitik, in: Die Angestelltenversicherung, 30. Jg., 1983, S. 73 - 74; in leicht ergänzter Fassung wieder abgedruckt in: Ursula Lehr (Hrsg.), Altern — Tatsachen und Perspektiven, Bonn 1983, S. 49 - 86.

— (1984), Winfried Schmähl, Griff in die Privatkasse, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt, 13. April 1984.

— (1984 a), Winfried Schmähl, Ökonomische Auswirkungen einer Umbasierung von Arbeitgeberzahlungen im Rentenversichergnssystem — Zur Diskussion um die Einführung eines „Maschinenbeitrags", in: Deutsche Rentenversicherung, 1984, S. 225 - 234.

— et al. (1984), Winfried Schmähl, Klaus-Dirk Henke, Horst M. Schellhaaß, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung?, Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrags", Baden-Baden, 1984.

— (1985), Winfried Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und Sozialversicherung, Tübingen.

— (1985 a), Winfried Schmähl, Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung in längerfristiger Perspektive, in: Deutsche Rentenversicherung, 1985, S. 288 - 296.

Schmidt (1982), Kurt Schmidt, Verlockungen und Gefahren der Schattenwirtschaft. Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge N 314, Opladen 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— et al. (1984), Klaus-Dieter Schmidt et al., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen — Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen, Tübingen 1984.

Schuhmacher (1984), Dieter Schuhmacher (Bearbeiter), Dienstleistungsausfuhr und Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 32/84 vom 9. August 1984 (51. Jg.), S. 399 - 404.

Schulenburg (1984), J.-Matthias Graf von der Schulenburg, Zum Verhalten von Versicherungsnachfragern in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1984, S. 95 - 320.

Solon (1984), Gary Solon, The Effects of Unemployment Insurance Eligibility Rules on Job Quitting Behavior, in: The Journal of Human Resources, Vol. XIX, No. 1, 1984, S. 118 - 126.

Soltwedel, Rüdiger o. J., „Auswirkungen von Transferzahlungen auf Arbeitsangebot und individuelle Leistungsbereitschaft" — Literaturexpertise im Auftrag der Transfer-Enquête-Kommission —, Arbeitsunterlage Nr. 466, o. J.

Stein und *Wenig* (1983), B. Stein, A. Wenig, The Economics of the Shadow Economy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, B. 139 (1983), S. 690 - 707.

Streit (1984), M. E. Streit, The Shadow Economy: A Challenge to the Welfare State?, in: Ordo, Bd. 35, Stuttgart, New York, 1984, S. 109 - 119.

Tanzi (1982), Vito Tanzi (Hrsg.), The Underground Economy in the United States and abroad, Reader, Lexington, Mass.; Toronto.

Transfer-Enquête-Kommission (1981), Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981.

Wagner (1890), Adolph Wagner, Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, Vierte Hauptabteilung: Finanzwissenschaft, Zweiter Theil: Theorie der Besteuerung, Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre, 2. Auflage, Leipzig 1890.

Wanniski (1979), Juda Wanniski, Taxes, Revenues, and the „Laffer Curve", in: Arthur B. Laffer (Hrsg.), The Economics of the Tax Revolt: A Reader, New York u. a. O. 1979, S. 5 - 12.

Wapnewski (1984), Peter Wapnewski, Die Lehren des Polonius oder: Das Generationenverhältnis im Spiegel der Literatur, in: Rudolf Walter Leonhardt (Hrsg.), Kongreß Junge Wissenschaft und Kultur: Die Lebensalter in einer neuen Kultur?, Köln 1984.

Weber (1980), Max Weber, Deutschlands äußere und Preußens innere Politik, in: ders., Gesammelte politische Schriften (Hrsg. Johannes Winkelmann), 4. Aufl., Tübingen 1984.

Weck et al. (1984), Hannelore Weck, Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey, Schattenwirtschaft, München 1984.

Weizsäcker (1971), Carl Christian von Weizsäcker, Notes on Endogeneous Change of Tastes, in: Journal of Economic Theory, Bd. 3 (1971).

Wiegard (1984), Wolfgang Wiegard, Schwarzarbeit und Besteuerung, in: Wolf Schäfer (Hrsg.), Schattenökonomie — Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen — Göttingen 1984, S. 122.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Windisch (1984), Rupert Windisch, Die reguläre Ökonomie und Wirtschaftsordnung aus evolutionärer Sicht, in: Wolf Schäfer (Hrsg.), Schattenökonomie — Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen — Göttingen 1984, S. 129 ff.

Windolf und *Weirich* (o. J.), Paul Windolf, Helmut Weirich, Die Arbeitslosigkeit und die Grenzen der Sozialpolitik, in: IIM papers, Hrsg.: Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Management und Verwaltung.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (1984), Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Familie und Arbeitswelt, Gutachten, Stuttgart 1984.

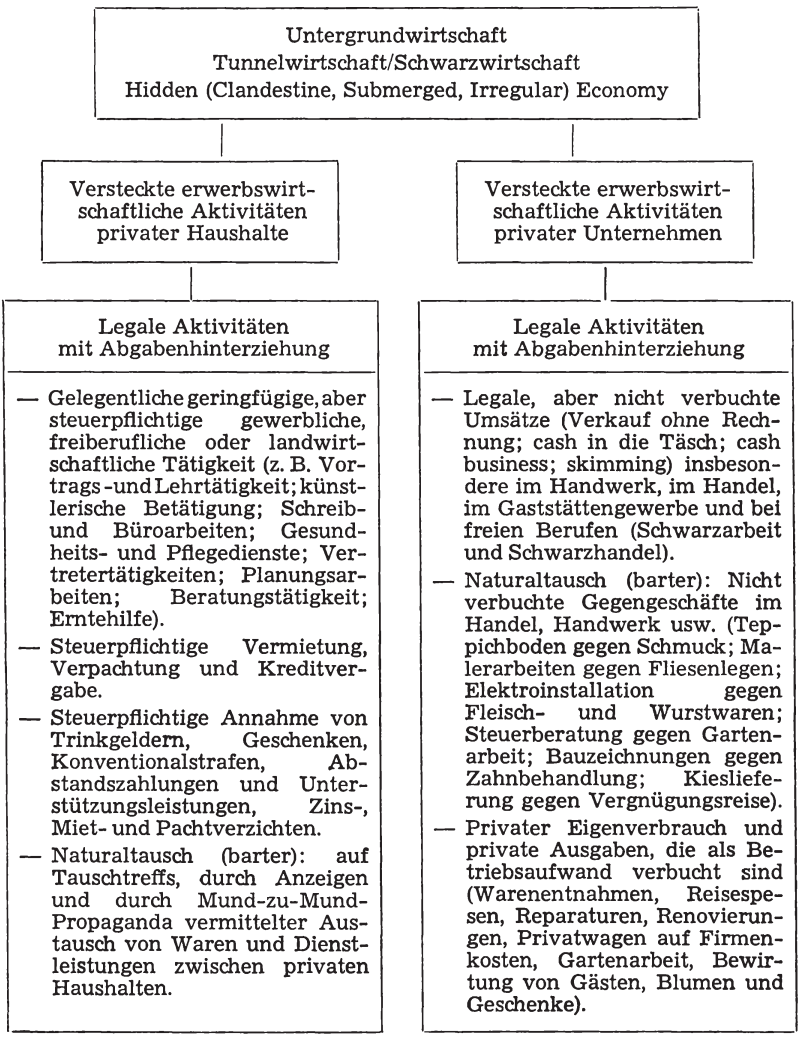
Yaniv (1982), Gideon Yaniv, Unemployment Insurance Benefits and the Supply of Labor of an Employed Worker, in: Journal of Public Economics, Bd. 17 (1982), S. 71 - 87.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang

Übersicht A 1

Zur Charakterisierung der Untergrundwirtschaft



(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Illegale Aktivitäten mit Abgabenhinterziehung	Illegale Aktivitäten mit Abgabenhinterziehung
— Schwarzarbeit; i. w. S.: Teilnahme am Markt für entgeltliche Dienst- oder Werkleistungen ohne vollständige Übernahme der dabei öffentlich-rechtlich allen Wettbewerbern auferlegten Lasten; i.e.S.: Gemäß § 1 Abs. 1 Schwarzarbeitsgesetz vom 1. 1. 1982 handelt ordnungswidrig, „wer wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfange durch die Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen erzielt, obwohl er 1. der Mitwirkungspflicht gegenüber einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit nach § 60 Abs. 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch nicht nachgekommen ist, 2. der Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 der Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat oder 3. ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung)." Schwarzarbeit kann als einzige Tätigkeit (sole job) oder als Nebentätigkeit (moonlighting) erfolgen. — Organisiertes und nichtorganisiertes Verbrechen, soweit dadurch unversteuertes Einkomkommen oder wertschöpfungsmindernde Vorleistungen entstehen: Firmendiebstahl (fidling); Schmuggel; Hehlerei; Drogenhandel; Wucher (loan sharking); Erpressung; illegale Glücksspiele und Wetten. — Prostitution; Zuhälterei.	— Umsätze mit verbotenen oder illegal erworbenen Waren und Dienstleistungen (indizierte Publikationen; Drogen; Waffen; Schmuggel- und Hehlergut; Heizöl als Diesel; Devisen; gewerbliche Prostitution; Menschenhandel). — Nicht deklarierte Geschäfte aufgrund Beschäftigung von Schwarzarbeitern (illegale Leiharbeit; Heimarbeit; Kinder, Studenten, Rentner, Hausfrauen, mithelfende Familienangehörige, Nebenerwerbstätige in illegaler abhängiger Beschäftigung, illegale Ausländerbeschäftigung). — Aktive Bestechung und Schmiergeldzahlungen. — Verlagerung von Einkommen in Länder mit niedrigerer Besteuerung durch international tätige Unternehmen mit Hilfe unternehmensinterner Verrechnungspreise. — Ausstellen und Absetzen fingierter oder überhöhter Rechnungen (z. B. Bewirtungskosten).

Quelle: Cassel (1982), S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht A 2

Zur Charakterisierung der Selbstversorgungswirtschaft

Selbstversorgungswirtschaft
Bedarfswirtschaft/Vernakuläre Wirtschaft
Self-Service Economy/Voluntary-Non-Profit Economy

Bedarfswirtschaftliche Aktivitäten privater Haushalte	Bedarfswirtschaftliche Aktivitäten privater Selbstorganisationen
Legale Aktivitäten	**Legale Aktivitäten**
— Haus- und Gartenarbeit, Transportleistungen. — Kindererziehung, Aus- und Weiterbildung. — Kinder-, Kranken- und Altenpflege. — Güter- und Dienstleistungsproduktion (Neu-, Um- und Ausbauten; Reparaturen; Büroarbeiten; Beratung; Beaufsichtigung usw.) in Selbsthilfe (Do-it-yourself), Nachbarschaftshilfe oder aus Gefälligkeit. — Gelegentlicher Verkauf oder Tausch gebrauchter Konsumgüter (langlebige Gebrauchsgüter; Flohmarktwaren; garage sales). — Steuerfreie Geschenke, Unterhaltsleistungen, Zins- und Mietverzichte usw. — Freiwillige unentgeltliche Mitarbeit (voluntary-non-profit activities) bei spontanen Hilfsaktionen oder in Hilfsorganisationen (z. B. DLRG, Bergrettung, Friedenskorps).	— Persönliche soziale Dienste (Alten-, Kranken- und Notfalldienste; Selbsthilfeaktivitäten für Eltern und Kinder; therapeutische Selbsthilfe). — Gestaltung der lokalen Umwelt (Pflege und Erhaltung von Erholungsflächen; Denkmalspflege). — Ökonomische und regionale Entwicklung (Planungsaktivitäten; Bürgerinitiativen; alternative Landwirtschaften, Bäkkereien, Tischlereien; genossenschaftliche Finanzierungen; Arbeitsbeschaffung in Selbsthilfe). — Nahversorgung (Einkaufsclubs; Bestellgemeinschaften). — Transportleistungen (Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten; Bildung von Car-pools; Bussysteme in Selbstverwaltung; Transportleistungen als Sozialdienst). — Bauleistungen (Hausbau in genossenschaftlicher Hilfe; Renovierungen durch Wohngemeinschaften). — Beratung und Bildung (Beratungszentren, Nachhilfezenren).
Illegale Aktivitäten	**Illegale Aktivitäten**
— Schmuggel — Drogenherstellung	— Fluchthilfe — Drogenherstellung und -verteilung

Quelle: Cassel (1982), S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht A 3

Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale zwischen der offiziellen, der Untergrund- und der Selbstversorgungswirtschaft

	offizielle Wirtschaft	Untergrund-wirtschaft	Selbstversor-gungswirtsch.
— die Aktivitäten sind aufgrund bestehender Konventionen prinzipiell Bestandteil der VGR	ja	ja	nein
— die Aktivitäten werden in der Regel in der VGR erfaßt	ja	nein	nein
— die Aktivitäten werden überwiegend markt-mäßig abgewickelt und lösen monetäre Zah-lungsströme aus	ja	ja	nein
— bei der Ausführung der Aktivitäten wird gegen bestehende Gesetze ver-stoßen	nein	ja	nein
— die Aktivitäten unter-liegen prinzipiell der Steuer, staatlichen Ab-gaben oder anderen Formen staatlicher Re-gulierung	ja	ja	nein

Quelle: Langfeldt (1983), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht A 4

Abgrenzungskriterien für die Schattenwirtschaft

		Im Volkseinkommen erfaßt		Im Volkseinkommen nicht erfaßt	
		mit Abgabelast	ohne Abgabelast	mit Abgabelast	ohne Abgabelast
Transaktionen	legal	1111 Alle Einkommen einer „rechtschaffenen" Wirtschaft	1011 Einkommen unterhalb des Grundfreibetrages des Einkommensteuerrechts	0111 Prostitution	0011 Einkommen aus Spekulationsgeschäften, die nicht ordentlich versteuert werden Nachbarschaftshilfe
	illegal	1110 nicht entdeckte Fälschungen, Übertreten des Nachtbackverbotes	1010 nicht entdeckte Fälschungen etc., aber unterhalb des Grundfreibetrages	0110 Prostitution illegal eingereister Ausländer	0010 Schwarzarbeit Drogenhandel
Eigenarbeit	legal	1101 Selbstthergestellte Anlagen	1001 Selbstherstellung geringwertiger Wirtschaftsgüter	0101 —	0001 do-it-yourself Hausfrauenarbeit Kleingärtnerei
	illegal	1100 Selbstthergestellte Anlagen, die von illegal eingereisten Ausländern hergestellt worden sind	1000 Selbstherstellung geringwertiger Wirtschaftsgüter durch illegal eingereiste Ausländer	0100 —	0000 Eigenanbau von Cannabis, Selbstherstellung einer „Schwarz"-distille

Quelle: Graß (1984 a), S. 280.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht A 5

Schätzungen zum Umfang der Schattenwirtschaft* in der Bundesrepublik Deutschland über die Geldnachfrage — in v. H. des Bruttosozialprodukts —

Jahr	Geschätzter Wert	Methode	Autor
1976	3,4	Regression	Langfeldt (1982)
1978	3,5		
1980	3,7		
1980	27	Quantitäts-gleichung	Langfeldt (1982)
1960	2,0	Regression	Kirchgässner (1981)
1965	4,3		
1970	3,1		
1975	6,0		
1978	8,0		

* Einer engeren Begriffsfassung folgend, etwa entsprechend der „Untergrundwirtschaft".

Entnommen aus: Buttler (1984), S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung

Von *Christof Helberger*, Berlin

1. Die kurzfristige Wirtschaftsentwicklung als Krisenursache der Sozialversicherung

Seit etwa dem Jahr 1975 stürzen die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung aus einer Haushaltskrise in die andere. Sie bieten den Versicherten ein Bild bedrohlicher Instabilität und halten Gesetzgeber wie Gesetzesvollzieher fortwährend in Atem. Dem Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz folgte ein Krankenversicherungs-Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz, dem einschneidenden 20. Rentenanpassungsgesetz folgte das nicht weniger einschneidende 21. Rentenanpassungsgesetz, der Operation '82 die Operation '83, und ein Ende ist noch immer nicht absehbar (s. auch Zacher 1984).

In der allgemeinen Wirtschaftspolitik ist das Prinzip der regelgebundenen Politik vielfältig diskutiert worden und findet weithin Anerkennung. Was könnte dieses Prinzip, angewandt auf den Bereich des sozialen Sicherungssystems, bedeuten? Für die Sozialversicherung ist in den letzten Jahren *eine* Krisenursache intensiv analysiert worden: die Entwicklung der demographischen Bevölkerungsstruktur (vgl. Grohmann 1981, Wissenschaftlergruppe 1981). Dies ist eine sehr langfristige Krisenursache. Die Frage, wie dieses Stabilitätsproblem zu bewältigen wäre, hat viele Autoren beschäftigt (vgl. hierzu Helberger 1984 a). Ein wichtiger Aspekt war in diesem Zusammenhang das Bestreben, die Institutionen des sozialen Sicherungssystems — insbesondere der Altersicherung — so zu gestalten, daß diese Krisenursache möglichst automatisch abgefangen würde. Lösungsansätze sind die Nettoanpassung, demographische Rentenformeln, Variation der Altersgrenze, Begünstigung von Kindererziehungszeiten u. a.

Die kurzfristigen Haushaltsrisiken der Sozialversicherungen und die Stabilisierungsaktivitäten des Gesetzgebers sind zwar eingehend beschrieben und beklagt worden, es ist aber weit weniger systematisch überprüft worden, ob nicht auch die Anfälligkeit der Sozialversicherungen gegenüber kurzfristigen Krisen verringert oder gar überwunden werden könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter kurzfristigen Risiken sollen hier und im folgenden die (relativ) kurzfristigen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und ihre Folgen verstanden werden. Es sind dies in erster Linie Änderungen

— der Wachstumsrate des Sozialprodukts und der Erwerbseinkommen,

— der Zahl der Arbeitslosen und Beschäftigten,

— der Preissteigerungsrate.

Die Ereignisse des Jahres 1984 haben darüber hinaus erneut daran erinnert, daß auch Änderungen

— der Wochenarbeitszeit

in den Kreis dieser kurzfristig veränderlichen, folgenreichen und potentiell krisenträchtigen Faktoren einzubeziehen sind. In einem weiten Sinne des Wortes können diese 4 Faktoren als das konjunkturelle Risiko der Sozialversicherung bezeichnet werden, wobei nicht die nur teilweise gegebene und oft asymmetrische Zyklizität der Entwicklung gemeint ist, sondern ihre kurzfristige Veränderlichkeit.

Im folgenden soll zuerst danach gefragt werden, wie sich das Konjunkturrisiko in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung niederschlägt. Das Interesse gilt hierbei nicht der detaillierten empirischen Ermittlung und Abgrenzung der quantitativen Effekte, sondern den Mechanismen der Übertragung des Konjunkturrisikos auf die Sozialversicherungshaushalte. Hieran anschließend soll danach gefragt werden, ob eine Reduktion der Krisenanfälligkeit der Sozialversicherungshaushalte überhaupt ein sinnvolles Ziel ist. Unter der Voraussetzung, daß dies bejaht wird, beschäftigt sich der letzte Abschnitt mit institutionellen Lösungen, welche die Krisenanfälligkeit verringern könnten.

2. Zusammenhänge zwischen Konjunkturrisiko und Sozialversicherungshaushalten — empirische Globalbetrachtung

Bevor die gestellten Fragen für die 3 großen Zweige der Sozialversicherung überprüft werden, ist ein Blick auf den Gesamtzusammenhang angebracht. Den umfassendsten Überblick über die Finanzen des Sozialbereichs gewährt das Sozialbudget. Tabelle 1 zeigt die Hauptkomponenten der Leistungsseite des Sozialbudgets in funktionaler Abgrenzung für den empirisch verfügbaren Zeitraum von 1965 bis 1983 — jeweils in der Form von Anteilswerten am Bruttosozialprodukt. Die Sozialleistungsquote insgesamt stieg in diesem Zeitraum von 24,5 auf 32,3 %[1]. Von diesem Anstieg sind etwa 2 Prozentpunkte abzuziehen, die

[1] Die Zahlen für 1983 sind Schätzungen der Bundesregierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Sozialleistungsquote[a] nach Funktionen**

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974[b]	1974[b]	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983[c]
Alter und Hinterbliebene	8,9	9,2	10,1	10,1	9,9	9,7	9,6	10,0	10,2	11,0	12,1	13,2	13,4	13,6	13,1	12,6	12,5	12,6	12,8	12,6
Alter	8,2	8,4	9,3	9,3	9,2	9,0	8,9	9,2	9,4	10,2	11,3	12,4	12,6	12,8	12,3	11,9	11,8	11,9	12,1	11,9
Hinterbliebene	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Gesundheit	6,8	7,1	7,3	7,3	7,2	7,6	8,0	8,4	8,9	9,5	9,8	10,4	10,4	10,4	10,3	10,4	10,7	10,8	10,5	10,2
Vorbeugung	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Krankheit	4,6	4,9	5,0	5,0	5,0	5,5	5,8	6,1	6,5	7,1	7,0	7,5	7,5	7,4	7,4	7,5	7,7	7,6	7,3	7,2
Arbeitsunfall, Berufskrankheit	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Invalidität (allg.)	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7
Ehe und Familie	5,3	5,6	5,7	5,3	5,0	4,7	4,6	4,4	4,2	4,4	4,1	4,7	4,5	4,4	4,3	4,2	4,4	4,4	4,2	4,0
Kinder	2,8	2,8	2,8	2,7	2,5	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1	2,5	2,3	2,1	2,2	2,1	2,2	2,3	2,1	1,9
Ehegatten	2,2	2,6	2,6	2,4	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
Mutterschaft	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Beschäftigung	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,7	0,8	0,9	0,9	1,2	1,3	2,2	1,8	1,7	1,9	1,9	2,0	2,5	2,9	3,0
Berufl. Bildung	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7
Sonstige Mobilität	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Arbeitslosigkeit	0,1	0,1	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,6	1,3	1,0	0,9	1,0	0,9	1,0	1,4	1,9	2,0
Sonstige	3,1	3,1	3,3	3,0	2,8	2,9	3,1	3,2	3,1	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3	3,1	2,7	2,7	2,7	2,5	2,5
Folgen pol. Ereignisse	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Wohnen	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,6	0,6
Sparförderung	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0
Allgem. Lebenshilfe	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Sozialbudget insgesamt	24,5	25,4	26,9	26,3	25,4	25,5	26,1	26,9	27,3	29,2	30,6	33,7	33,3	33,3	32,6	31,8	32,2	33,0	32,8	32,3

[a] Sozialleistungen (einschl. Ehegattensplitting) in v. H. des Bruttosozialprodukts.
[b] Veränderte Berechnungsweise des Sozialbudgets seit 1974.
[c] Schätzung der Bundesregierung.

Quelle: Sozialbericht 1976, Sozialbericht 1980, Sozialbericht 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch Umstellungen der Statistik im Zuge der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Jahre 1974 und durch die Einkommensteuerreform 1975 bewirkt wurden[2]. Angesichts der bekannten Trägheit makroökonomischer Aggregate ist der Anstieg der Sozialleistungsquote ein Ausdruck tiefgreifender Veränderungen. Die Frage, welche Ausgabenpositionen für diese Entwicklung hauptsächlich verantwortlich waren, läßt sich am besten durch eine Konzentration auf die Anfangs- und Endpunkte der Entwicklung und auf die „großen Posten" klären. Läßt man alle Positionen, welche nur marginal oder gar nicht an der Veränderung beteiligt waren, beiseite, ergibt sich folgendes Bild (Tab. 2):

Tabelle 2

Hauptkomponenten der Änderung der Sozialleistungsquote[1]

Bereich	Funktion	Änderung zwischen 1965 und 1983 > 1,0 %-Punkt	> 0,5 %-Punkt
Alter und Hinterbliebene	Alter	3,7	
Gesundheit	Krankheit	2,6	
	Invalidität		0,8
Beschäftigung	berufliche Bildung		0,6
	Arbeitslosigkeit	1,9	
Ehe und Familie	Kinder		−0,9
Sonstige	Folgen politischer Ereignisse		−0,7
Summe		8,2	−0,2

[1] Vgl. Tabelle 1.

Vereinfacht kann man sagen, der Anstieg der Sozialleistungsquote in den letzten 18 Jahren ist im wesentlichen auf 3 von 16 Positionen zurückzuführen: die Funktionen Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit — in dieser Reihenfolge. Einige weitere mittelgroße Veränderungen saldierten sich gegenseitig in diesem Zeitraum. Invalidität und berufliche Bildung expandierten, während die Funktionen Kinder und Kriegsfolgen zurückgingen.

[2] Die Umstellung 1974 wirkte sich in erster Linie in der Funktion Alter aus und resultiert daraus, daß die Krankenversicherung der Rentner ab 1974 in nicht konsolidierter Form berücksichtigt wird, vgl. J. Brakel (1983). Sie machte einen Anstieg der Quote um ca. 1½ Prozentpunkte aus. Die Umstellung 1975 im Umfang von ca. ½ Prozentpunkt resultierte aus der Ablösung der Steuerfreibeträge durch das Kindergeld.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wünschenswert wäre nun eine sorgfältige empirische Datenanalyse, um zu ermitteln, auf welche Ursachen diese Entwicklungen zurückgeführt werden können. Dies ist m. W. bisher noch nicht erfolgt. Grundsätzlich ist es von Interesse, 4 Verursachungskomplexe zu unterscheiden:

1. Einflüsse sozialpolitischer Reformen,
2. konjunkturelle Veränderungen,
3. demographische Veränderungen,
4. sonstige strukturelle Ursachen (z. B. „technischer Fortschritt" in der Medizin).

Diese Unterscheidung ist deshalb bedeutsam, weil demographisch bedingte Veränderungen wie auch die sonstigen strukturellen Faktoren für das soziale Sicherungssystem in vieler Hinsicht als weitgehend exogene Determinanten betrachtet werden. Das Interesse konzentriert sich demzufolge auf die Streitfrage, ob und in welchem Umfang der dramatische Anstieg der Sozialleistungsquote die Folge sozialpolitischer Gesetzesänderungen ist oder aber die Auswirkung konjunktureller Effekte (im oben definierten Sinne) — d. h. insbesondere eine Folge des Anstiegs der Arbeitslosigkeit.

Die normative Beurteilung der realisierten sozialpolitischen Gesetzesänderungen ist bekanntermaßen kontrovers. Die einen sehen zumindest die erste Hälfte des Untersuchungszeitraums als eine Periode des Ausbaus und der Vervollkommnung des sozialen Sicherungssystems. Die anderen sprechen von einer entmündigenden und immer drückenderen Soziallast und von „wuchernden" versorgungsstaatlichen Leistungen. Doch wie die normative Wertung auch immer ausfallen möge, es ist zweifellos ein bedeutsamer Unterschied, ob der Anstieg der Sozialleistungsquote Resultat ausdrücklicher politischer Entscheidungen war oder aber Reflex einer ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Eine freihändige Schätzung des Effekts der 4 Einflußfaktoren könnte wie folgt aussehen:

— Der Anstieg der Position Alter — bereinigt um den Effekt der Statistikumstellung — ist zu etwa gleichen Teilen eine Folge von gesetzlichen Leistungsverbesserungen (vor allem der flexiblen Altersgrenze) und der schlechten Arbeitsmarktlage (vor allem durch induzierte und gesetzlich erleichterte Senkung des Verrentungsalters).

— Die Position Gesundheit wird dominiert durch „sonstige strukturelle Faktoren".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die relativ gestiegenen Invaliditätskosten sind überwiegend eine Folge der hohen Arbeitslosigkeit und der sog. „konkreten Betrachtungsweise" bei der Gewährung von EU-Renten in der BRD[3].

— Die Expansion der Leistungen für berufliche Bildung ist bedingt durch gesetzliche Leistungsausweitungen.

— Die Aufwendungen für Arbeitslosigkeit sind Folge der gestiegenen Arbeitslosigkeit.

— Die gesunkenen Ausgaben für Kinder und Kriegsfolgen sind in erster Linie demographisch verursacht (sinkende Geburtenziffern, Rückgang der Zahl der Kriegsversehrten)[4].

Insgesamt kann man somit vergröbernd folgern, daß etwa die Hälfte des Anstiegs der Sozialleistungsquote arbeitslosigkeitsbedingt ist, während der Rest sich auf die übrigen Faktoren verteilt. Im folgenden soll zu diesen Zusammenhängen und Zurechnungen noch einiges Nähere gesagt werden.

Freilich ist zu berücksichtigen, daß sich die Faktoren nicht immer sauber trennen lassen, etwa wenn eine arbeitsmarktinduzierte Entwicklung durch gesetzliche Änderungen toleriert oder gar ermöglicht wurde (wie bei der Altersgrenze). Außerdem enthalten die realisierten Sozialleistungsquoten bereits die Auswirkungen der zahlreichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Sozialversicherungshaushalte. Wären diese Maßnahmen nicht erfolgt, wäre die Sozialleistungsquote stärker angestiegen und ihre Verteilung auf die 4 Komponenten auf eine schwer bestimmbare Weise anders.

Die Haushaltslage der Sozialversicherungen schlug 1975 um und wurde defizitär. Für eine kurze Zeit erwartete man damals, daß diese Situation nur eine Episode bleiben würde und — wie im Jahr 1967 — durch antizyklische Haushaltspolitik schnell ins Positive zurückgewendet werden könne. Als dies nicht eintrat, wurde die defizitäre Entwicklung der Sozialfinanzen nicht mehr als antizyklisch und erwünscht, sondern als bedrohlich und krisenhaft interpretiert und löste eine Serie von Sanierungsmaßnahmen aus. Dennoch hält die Situationsdeutung, derzufolge sich die soziale Sicherung in einer Krise befindet, während der darauffolgenden 9 Jahre kontinuierlich an, nicht zuletzt deshalb, weil sich in dieser Zeit nahezu in jedem Jahr neue Haushaltsdefizite abzeichneten und weitere Sanierungsmaßnahmen auslösten.

[3] Hierfür spricht u. a., daß der Anstieg dieser spezifischen Sozialleistungsquote zu dem Zeitpunkt und in dem Umfang einsetzt, zu dem die Arbeitslosigkeit steigt (vgl. auch den Effekt der Rezession 1967). Eingehender hierzu R. *Braun* und P. *Knoedel*, 1983.

[4] Daneben aber auch eine Folge der Nichtdynamisierung der Leistungen für Kinder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufschlußreich für den Zusammenhang zwischen Sozialfinanzen und Wirtschaftsentwicklung ist auch eine Periodisierung nach Konjunkturphasen (vgl. Tabelle 3). Der höchste Anstieg der Sozialleistungsquote, der in eine konjunkturelle Aufschwungphase fiel, ergibt sich mit jahresdurchschnittlich 0,8 %-Punkten des Bruttosozialprodukts für die Jahre 1961 bis 1965. In den ersten Jahren der sozial-liberalen Koalition (1968 bis 1973) fällt demgegenüber der Anstieg — trotz einer Fülle von sozialreformerischen Gesetzen — gering aus. Dieses überraschende Ergebnis ist in erster Linie bedingt durch das starke relative Absinken des Rentenniveaus als Folge der steigenden Inflationsraten. In der Aufschwungperiode 1976 bis 1979 machten sich die Kürzungsmaßnahmen bereits deutlich bemerkbar.

Tabelle 3

Veränderung der Sozialleistungsquote[a] im Konjunkturverlauf

	Bruttosozialprodukt[b]		Sozialbudget[c]	Sozialleistungsquote[d]
	real	nominal		
Aufschwung 1961/65	4,9	8,6	12,4	+0,8
Rezession 1966/67	1,3	3,8	8,8	+1,2
Aufschwung 1968/73	5,1	10,9	11,2	+0,1
Rezession 1974/75	−0,6	5,8	14,4	+2,2
Aufschwung 1976/79	3,9	7,9	6,4	−0,5
Rezession 1980/82	0,2	4,7	6,4	+0,4

[a] Sozialbudget in v. H. des Bruttosozialprodukts (in jeweiligen Preisen).
[b] Jahresdurchschnittliche Veränderungen in v. H. (geometrisches Mittel).
[c] In jeweiligen Preisen; jahresdurchschnittliche Veränderungen in v. H. (geometrisches Mittel).
[d] Jahresdurchschnittliche Veränderungen in Prozentpunkten (arithmetisches Mittel).

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1981; Sozialbericht 1980 (BT-Drucksache 8/4327); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; eigene Berechnungen.

Aus: W. *Lerch* 1983, S. 160.

Das auffallendste Ergebnis der Übersicht in Tabelle 3 ist jedoch, daß mit dem Einsetzen einer Rezession regelmäßig ein abrupter Anstieg der Sozialleistungsquote verbunden war (vgl. hierzu Lerch 1983). Auf welchen Wegen die wirtschaftliche Entwicklung die Finanzen der Sozialversicherungen beeinflußt, soll im folgenden näher betrachtet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Einflußkanäle der konjunkturellen Entwicklung auf die finanzielle Lage der Sozialversicherungen

Im folgenden werden die Gründe der Konjunkturanfälligkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung dargestellt. Auf eine nähere Betrachtung der Gesetzlichen Unfallversicherung wird verzichtet, da sich im vergangenen Jahrzehnt erwiesen hat, daß sie nicht mit den Haushaltsschwierigkeiten der übrigen Zweige der Sozialversicherung konfrontiert war.

3.1 Gesetzliche Rentenversicherung

1. Einnahmenseite

Die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) bestanden 1983 zu 79% aus Beiträgen, zu 20% aus dem Staatszuschuß und zu 1% aus Zinserträgen. Alle weiteren Einnahmepositionen sind quantitativ bedeutungslos. Konjunkturbedingte Finanzierungsfolgen sind also für diese 3 Positionen zu untersuchen.

Beitragseinnahmen

Die Beitragseinnahmen entwickeln sich unter den heutigen Bedingungen fast vollständig proportional zur Lohnsumme der unselbständig beschäftigten Arbeiter und Angestellten in der BRD. Dies ist eine Folge des proportionalen Beitragssatzes, der vollständigen Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrenze und der Sozialversicherungspflichtigkeit nahezu sämtlicher Komponenten der Arbeitnehmerentlohnung (insbes. auch des 13. Monatsgehalts und der Überstundenzuschläge, welche im Konjunkturverlauf stärker variieren). Die Ausweitung des Versichertenkreises ist praktisch abgeschlossen und hat daher ihren eigenständigen Einfluß verloren.

Die Veränderungen der Lohnsumme können aufgespalten werden in Veränderungen

— der Beschäftigtenzahl,

— der Arbeitszeit pro Beschäftigtem,

— und des nominellen Stundenlohnsatzes.

Der Einfluß der konjunkturellen Variablen kann daraus unmittelbar abgelesen werden. Sinkende (steigende) Raten des realen Wirtschaftswachstums und der Inflation lassen die Beitragseinnahmen sinken (steigen). Arbeitszeitverkürzungen senken c. p. die Beitragseinnahmen, ebenso ein Rückgang der Beschäftigung. Was geschieht mit den Personen, welche aufgrund des Rückgangs der Beschäftigung kein beitragspflichtiges Einkommen erhalten? Es handelt sich hierbei um 3 Gruppen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Arbeitslose Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit,
2. gemeldete Arbeitslose ohne Leistungsanspruch,
3. Nichterwerbstätige (Stille Reserve).

Die Gruppen 2 und 3 führen zu vollständigen Beitragsausfällen für die GRV (freiwillige Beiträge dürften in diesen Gruppen wenig Bedeutung haben). Für arbeitslose Leistungsempfänger der BA (Arbeitslosengeld, -hilfe, Umschulung) existiert seit dem 1. 7. 1978 die bedeutsame Regelung, derzufolge die BA Beiträge an die GRV entrichtet. Die Konjunkturempfindlichkeit der GRV-Einnahmen ist hierdurch bereits stark gemindert worden. Die Höhe der Beiträge für die Arbeitslosen richtete sich bis Ende 1982 nach dem vorherigen Bruttoeinkommen. Seit 1983 werden sie nach der Höhe der Arbeitslosenunterstützung berechnet, d. h. sie sind erheblich niedriger (Kolb 1983, S. 84). Dies hat die Konjunkturabhängigkeit der GRV erneut erhöht.

Eine Erhöhung des Konjunkturrisikos der GRV wird weiterhin durch die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosenunterstützung bewirkt.

Staatszuschuß

Der Staatszuschuß wird heute überwiegend als Entschädigung der GRV für gesetzlich auferlegte versicherungsfremde Leistungen interpretiert. Er ist per Gesetz grundsätzlich an die Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage gekoppelt, wurde aber in der Vergangenheit vom Bund häufig diskretionär gekürzt (Hoffmann 1982). Die Kürzungen erfolgten regelmäßig in Zeiten mit Haushaltsschwierigkeiten des Bundes. Meist waren dies Jahre wirtschaftlicher Rezession.

Diese Praxis des Bundes ist ein eigenständiger Faktor, welcher zur Krisenanfälligkeit der GRV-Finanzen beiträgt. Die vielfach kritisierte Bindung des Zuschusses an die Bemessungsgrundlage statt an die Entwicklung der GRV-Ausgaben und die hierdurch bewirkten trendmäßig sinkenden Zuschußquoten tangieren demgegenüber zwar die langfristige Stabilität des GRV-Haushalts (aufgrund des Anstiegs der Relation zwischen Rentnern und Beitragszahlern). Dies wirft aber für die kurzfristige Betrachtung keine neuen Gesichtspunkte auf.

Zinseinnahmen

Zinseinnahmen spielen heute für die GRV keine bedeutende Rolle mehr. Dies müßte nicht sein. In welcher Weise sich die Zinseinnahmen auf den RV-Haushalt auswirken, hängt von ihrer Entwicklung im konjunkturellen Verlauf ab. Im Normalfall schwankt das Zinsniveau in ausgeprägter Weise zyklisch, d. h. das Niveau der realen Zinsen ist in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Hochkonjunktur niedrig und in der Rezession hoch. Dies schwächt die Konjunkturanfälligkeit der GRV tendenziell ab.

2. Ausgabenseite

Die GRV tätigte 1983 ihre Gesamtausgaben zu 86% für Rentenzahlungen, zu 9% für die Krankenversicherung der Rentner, zu 2% für Rehabilitationsmaßnahmen und zu 2% für Verwaltungskosten. Die übrigen Ausgabenpositionen sind vernachlässigbar. Da die Verwaltungskosten sich sehr stetig entwickeln, sollen auch sie nicht weiter betrachtet werden.

Rentenzahlungen

Die Rentensumme kann aufgespalten werden in die Anzahl der Rentner und die Höhe der Renten. Beide werden von konjunkturellen Entwicklungen deutlich beeinflußt. Ein konjunkturbedingter Einfluß auf die Rentnerzahl ergibt sich über das Rentenzugangsverhalten. Grundsätzlich gilt, daß das Rentenzugangsalter bei sich verschlechternder Arbeitsmarktlage sinkt. Unfreiwillige Arbeitskräftehorte der Unternehmen, Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern, Arbeitsplatzunsicherheit und verschärfter Leistungsdruck in Zeiten, in denen der Arbeitsmarkt zum Käufermarkt wird, führen zu einem Abschieben aus dem Arbeitsmarkt und zu einer Flucht in die Rente. Das massive Absinken des Rentenzugangsalters seit 1974 zeigt dies sehr deutlich (vgl. hierzu Helberger 1984 a, S. 165 ff.), selbst wenn zuzugeben ist, daß es schwierig ist, diesen Einflußfaktor von dem anderen, dem Wunsch nach einem früheren Genuß des Ruhestands, zu trennen (Genosko 1984).

Gesetzgeber und Sozialverwaltung haben diesem Druck in verschiedener Weise nachgegeben: Senkung der Altersgrenze für Schwerbeschädigte und EU-Rentner auf 60 Jahre, Arbeitslosenruhegeld, erleichterte Gewährung von EU-Rente, Verkürzung der Wartezeit, Vorruhestand. Das Sinken der Altersgrenze bringt für die GRV große finanzielle Belastungen mit sich. Dies ist die unmittelbare Folge der Tatsache, daß die vorgezogenen Altersrenten in der GRV ohne versicherungsmäßige Abschläge berechnet werden und auch für die Vorfinanzierungskosten kein Ausgleich erfolgt (vgl. hierzu Müller 1983 b). Für das Vorruhestandsgeld treffen diese Aussagen nicht zu, da dieses von den Tarifparteien und der BA gezahlt wird und sogar mit Beiträgen an die GRV verbunden ist.

Die Höhe der Renten wird durch konjunkturelle Einflüsse auf dem Wege über den time-lag bei der Anpassung der Bestandsrenten und der Zugangsrenten an die Lohnentwicklung beeinflußt (vgl. Schmähl 1978, Rolf 1980, Wissenschaftlergruppe 1981, Müller 1981 und 1983 a). Der time-lag betrug früher 3 bzw. 3,5 Jahre und wurde mittels gleitender

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3-Jahres-Durchschnitte berechnet. Von 1984 an ist er auf 1 Jahr reduziert worden (Anpassung um die Lohnsteigerungsrate des Vorjahres). Jeder Anpassungs-time-lag führt grundsätzlich zu finanziellen Entlastungen der GRV, wenn die Lohnsteigerungsraten hoch sind oder wenn sie steigen, und er führt zu finanziellen Belastungen, wenn die Lohnsteigerungsraten niedrig sind oder fallen. Vermeidbar wäre dieser Effekt nur durch eine vollständige Aktualisierung. Quantitativ ist der Haushaltseffekt des tim-lag für die GRV ein Einflußfaktor ersten Ranges. Durch die nunmehr erfolgte Teilaktualisierung ist er deutlich reduziert worden.

Krankenversicherung der Rentner

Die Zahlungen der GRV bzw. der Rentner an die Gesetzliche Krankenversicherung entsprachen vor 1977 den effektiven Kosten der Rentner für die Kassen. Seit 1977 ist für diese Zahlungen ein Höchstsatz von 11,7 % der Rentensumme festgelegt, der in den vergangenen Jahren immer zugleich auch der effektiv geleistete Satz gewesen ist. Der individuelle Krankenversicherungsbeitrag ändert an dieser Regelung nichts. Er führt nur zu einer GRV-internen Substitution.

Aufgrund der Bindung an die Rentenzahlungen wirft die Krankenversicherung der Rentner keine neuartigen Gesichtspunkte auf.

Rehabilitationsleistungen

Die Rehabilitationsleistungen — dies sind in erster Linie Kuren — zeigten in der Vergangenheit die Tendenz, prozyklisch zu schwanken. Sie gingen in der Rezession überproportional zurück und stiegen im Aufschwung wieder an. Die Haushaltslage der GRV wird durch dieses zyklische Verhalten entlastet. Das quantitative Gewicht dieses Effektes ist aber sehr gering. Für die Zyklizität der Rehabilationsleistungen sind 3 Effekte verantwortlich. Erstens führt der Anstieg der Frühverrentungen in der Rezession zu einem Rückgang des Bedarfs an Rehabilitation, denn diese wird von älteren Erwerbstätigen verstärkt in Anspruch genommen. Zweitens bewirkt die in Rezessionen verschlechterte Haushaltslage der GRV eine größere Zurückhaltung bei der Bewilligung von Rehabilitation. Drittens führt die Sorge um den Arbeitsplatz zu einem Sinken der Nachfrage nach Kuren. Künftig könnte die verstärkte finanzielle Selbstbeteiligung diesen Effekt verstärken.

Insgesamt ergibt sich für die GRV somit sowohl auf der Einnahmenseite wie auf der Ausgabenseite ein stark ausgeprägter Einfluß der konjunkturellen Entwicklung. Beide Seiten entwickeln sich in einer Scherenbewegung auseinander. Wenn sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert, gehen die Einnahmen herunter und die Ausgaben steigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2 Gesetzliche Krankenversicherung

1. Einnahmenseite

Die Einnahmen der GKV bestehen nahezu ausschließlich aus Beiträgen der Mitglieder (zu 95 % im Jahr 1982). Für die Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen der GKV gilt in analoger Weise das, was zu den GRV-Einnahmen gesagt wurde. Die Einnahmen sinken mit sinkenden nominellen Lohnwachstumsraten, mit abnehmender effektiver oder tariflich vereinbarter Arbeitszeit und mit sinkender Zahl der Beschäftigten.

Unterschiede ergeben sich für die Nichterwerbstätigen. Abweichend von der geltenden Regelung für die GRV zahlt die Arbeitslosenversicherung für ihre Leistungsempfänger an die GKV die vollen Kassenbeiträge (d. h. Beiträge, berechnet vom früheren Arbeitseinkommen der Arbeitslosen). Die Krisenanfälligkeit der GKV ist in dieser Hinsicht geringer. Die Krisenanfälligkeit ist darüber hinaus auch deshalb schwächer, weil der Rückgang der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) in der Rezession nicht in vollem Umfang zu Beitragsausfällen in der GKV führt: Für die zusätzlichen Frührentner werden ebenfalls Kassenbeiträge gezahlt. Die Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch und die Personen in der Stillen Reserve verringern jedoch die Beitragseinnahmen der Kassen.

2. Ausgabenseite

Die Ausgaben der Krankenkassen entfielen im Jahr 1982 zu 80 % auf medizinische Leistungen (Ärzte, Zahnärzte, sonstige Heilpersonen, Medikamente, Krankenhäuser), zu 6 % auf Krankengeld und zu 5 % auf Verwaltungskosten (Sozialbericht 1983, S. 82). Letztere können auch hier außer Betracht bleiben. Die Leistungen für Mutterschaft (3 %) werden den Kassen durch den Bund erstattet. Die übrigen Ausgabenpositionen sind quantitativ vernachlässigbar.

Die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen kann aufgespalten werden in

— die Anzahl der Behandlungsfälle,
— den Umfang der Leistungen pro Fall und
— den Preis je Leistung.

Grundsätzlich ist nicht erkennbar, weshalb der Gesundheitszustand der Kassenmitglieder mit der Konjunktur schwanken sollte. Noch weniger plausibel ist es, daß das Verhalten der medizinischen Leistungserbringer von der konjunkturellen Lage abhängig sein sollte. Geht man davon aus, daß die Wachstumsraten der Kasseneinnahmen mit der konjunkturellen Entwicklung abgeschwächt proportional zur Grundlohn-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

summe schwanken, während die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen eher trendmäßig steigt, kann man konstatieren, daß die GKV keinen eingebauten Entscheidungsmechanismus besitzt, der einen Haushaltsausgleich bei wechselnden Konjunkturlagen sicherstellen würde. Zu erwarten sind demzufolge Defizite in Zeiten des Abschwungs und Überschüsse in Zeiten des Aufschwungs. Hieraus ergibt sich jeweils ein Bedarf an diskretionären Maßnahmen, wobei in der Vergangenheit der Einfachheit halber oft zu dem Instrument der Beitragssatzanpassung gegriffen worden ist.

Wenngleich diese Charakterisierung im Grundsatz zutrifft, sind doch hinsichtlich des konjunkturellen Verhaltens der Kassenfinanzen einige differenzierende Aspekte zu berücksichtigen.

Es ist bekannt, daß der Krankenstand der Beschäftigten im Konjunkturzyklus schwankt. Das Ausmaß dieser Schwankungen ist nicht unerheblich (Krankenstand 1970 - 72: 5,5 %, 1983: 4,5 %). Dies wirft die Frage auf, welche finanziellen Konsequenzen dies für die Krankenversicherung hat. Eine Antwort setzt voraus, daß die Ursachen der Zyklizität bekannt sind. 3 Antworten liegen vor:

1. Die Fehlzeiten gehen aus Angst vor Arbeitsplatzverlust zurück, und der Rückgang der Fehlzeiten erfolgt bei Arbeitnehmern, die tatsächlich krank sind. Möglicherweise sind sie ambulant in Behandlung, ohne sich krankschreiben zu lassen. In diesem Falle gehen die Ausgaben für Krankengeld zurück, die Ausgaben für medizinische Behandlung ebenfalls, aber in geringerem Umfang.
2. Die Fehlzeiten gehen aus Angst vor Arbeitsplatzverlust zurück, der Rückgang erfolgt jedoch bei Arbeitnehmern, welche gar nicht oder zumindest nicht so ernsthaft krank sind, daß eine Arbeitsunfähigkeit erforderlich gewesen wäre. In diesem Falle gehen die Ausgaben für Krankengeld zurück, die Ausgaben für medizinische Behandlung aber nur in geringfügiger Höhe.
3. Die Fehlzeiten gehen zurück, weil die Unternehmen die kranken Beschäftigten bevorzugt aussondern (Preiser/Schräder 1983). Die Aussonderung erfolgt in die Arbeitslosigkeit, den vorzeitigen Ruhestand oder die Stille Reserve. Diese These gewinnt an Plausibilität durch die ungleiche Verteilung der Arbeitsunfähigkeitstage. Empirisch entfällt etwa die Hälfte der AU-Tage auf nur 5 % der Beschäftigten. Der Effekt der Aussonderung von Kranken wäre daher groß. Auch bei dieser These ist zu erwarten, daß die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen durch den Arbeitsplatzverlust kaum verändert wird. Die betreffenden Personen wechseln zwar ihren Erwerbsstatus, nicht aber ihre Krankenkasse. Die Ausgaben für Lohnfortzahlung dürften auch hier deutlich sinken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Welche dieser 3 Hypothesen zutrifft, ist in hohem Maß kontrovers. Keine dieser Thesen dürfte jedoch gänzlich falsch sein. Per Saldo können zwei Schlußfolgerungen gezogen werden: Erstens führen die Schwankungen des Krankenstands nicht zu einer Problemverschärfung, sondern zu einer Problementlastung, denn wenn die Haushaltslage in der Rezession ungünstig wird, sinken die Ausgaben für Krankengeld. Da sie überwiegend von den Arbeitgebern getragen werden und ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Kassen gering ist, dürften die Gesamtausgaben selbst durch eine starke Veränderung des Krankenstandes wenig beeinflußt werden.

Eine andere Vermutung bezieht sich auf einen direkten Einfluß der Arbeitslosigkeit auf die Gesundheit. Die Kausalkette lautet: Arbeitslosigkeit ist ein Streßfaktor. Streß führt zu Krankheit. Es gibt gewisse empirische Belege, welche zugunsten dieser Hypothese sprechen (Schwefel 1983). Es ist allerdings zweifelhaft, ob ein solcher Effekt quantitativ bedeutsam sein kann. Im übrigen sind auch gegenläufige Effekte plausibel (Arbeitslose sind beispielsweise der Ausnutzung im Erwerbsleben nicht ausgesetzt).

Unabhängig von den bisher diskutierten Zusammenhängen dürfte die Preisbildung für Gesundheitsleistungen zyklischen Einflüssen unterliegen. Da Gesundheitsleistungen sehr personalintensiv sind — ausgenommen Medikamente —, schlagen sich Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Lohnsteigerungsraten in der Preisentwicklung des Gesundheitssektors deutlich nieder. Im übrigen wächst bei defizitärer Haushaltsentwicklung der politische und organisatorische Druck der Kassen auf die Anbieter von Gesundheitsleistungen. In der Konzertierten Aktion für das Gesundheitswesen hat dies seinen Ausdruck gefunden. Die pauschalierten Empfehlungen dieses Gremiums zum zulässigen Umfang der Ausgabensteigerung für Medikamente und ärztliche Behandlung tragen dem Rechnung. In analoger Weise erfolgte auch in der Weltwirtschaftskrise in Deutschland der Übergang zur Preisbildung gemäß Kopfpauschalen (Zöllner 1983, S. 53).

Zusammenfassend kann man feststellen: Auch die GKV-Haushalte werden von dem Konjunkturrisiko betroffen. Einflußreich sind in erster Linie die Schwankungen des Beschäftigungsgrades. Das Haushaltsrisiko der Kassen resultiert hauptsächlich aus der konjunkturellen Reaktion der Einnahmen. Die Ausgaben reagieren nur in geringerem Umfang auf konjunkturelle Schwankungen. Die Krisenanfälligkeit der Krankenkassen ist insgesamt geringer als die der Rentenversicherung.

3.3 Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung finanziert sich durch Beiträge und — sofern erforderlich — durch den Zuschuß des Bundes. Ihre Aufwendun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen erfolgen einerseits für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (einschl. Arbeitsvermittlung), andererseits für Einkommensersatzleistungen für Arbeitslose.

Es ist unmittelbar einsichtig, auf welche Weise die ALV durch konjunkturelle Veränderungen betroffen wird. Ausschlaggebend ist auch hier die Entwicklung des Beschäftigungsgrades. In Krisenzeiten sinkt die Anzahl der Beitragszahler, und dieses Sinken kann auch nicht — wie bei GRV und GKV — durch ersatzweise Zahlungen anderer Sicherungssysteme aufgefangen werden. Die beitragspflichtige Lohnsumme je Beschäftigten wächst langsamer oder sinkt ebenfalls.

Auf der Ausgabenseite steigt die Zahl der Leistungsempfänger stark an, und dieser Effekt ist ungleich direkter und heftiger als bei der Rentenversicherung oder gar der Krankenversicherung. Dem Anstieg der arbeitslosen Leistungsempfänger in der Rezession wirkt entgegen, daß bei längerem Andauern der Arbeitslosigkeit ein Teil der Leistungsempfänger aus der ALV ausgesteuert wird (wegen Nichterfüllen der Voraussetzungen für AL-Hilfe). Dies schwächt den Anstieg der Leistungsempfänger jedoch nur ab.

Als Maßnahme zur Bewahrung des Haushaltsgleichgewichts besteht die Möglichkeit, daß die Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik kompensatorisch eingespart werden. Dieser Weg ist in den Jahren seit 1975 in der BRD auch tatsächlich beschritten worden (Webber 1982). Der mögliche Entlastungseffekt ist allerdings begrenzt. Erstens ist das Haushaltsvolumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ohnehin nicht sehr groß. Zweitens kann man auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch bei hoher Arbeitslosigkeit nicht gänzlich verzichten, im Gegenteil, es ergeben sich für sie andere und neue Aufgaben (z. B. Maßnahmen zur Integration von Problemgruppen der Arbeitslosigkeit).

Veränderungen der Lohnwachstumsrate haben für die ALV, wenn der Beschäftigungsgrad unverändert bleibt — anders als für die GRV —, nur in geringem Umfang destabilisierende Wirkung. Veränderungen der Arbeitszeit i. S. von tariflichen Arbeitszeitverkürzungen wirken sich sogar positiv auf den Haushalt der ALV aus (Ebert 1984), wenn sie die Arbeitslosenquote senken. Obwohl die Sozialhilfe nicht zu dem versicherungsmäßig organisierten Teil des sozialen Sicherungssystems gehört, welches Gegenstand dieser Betrachtungen ist, sei erwähnt, daß die Kürzung der Einkommensleistungen der ALV sich z. T. in der Sozialhilfe als Leistungsanstieg niederschlägt[5].

[5] Bereits 1980 waren rd. 10 % der Haushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, wegen Verlustes des Arbeitsplatzes hilfebedürftig geworden (*Schäfer* 1983, S. 128). Vgl. hierzu auch den Beitrag von Hauser in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.4 Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen auf die Haushalte der Sozialversicherungen

Wenn Wochen- oder Jahresarbeitszeit-Verkürzungen in einer Situation der Vollbeschäftigung vorgenommen werden, ist ihr Effekt auf die Sozialversicherungshaushalte identisch mit dem Effekt einer niedrigeren Wachstumsrate der nominalen Einkommen. In diesem Sinne sind Arbeitszeitverkürzungen in den vorangehenden Abschnitten bereits berücksichtigt worden. Werden Arbeitszeitverkürzungen jedoch in einer Situation vorgenommen, in der höhere Arbeitslosigkeit besteht, ergibt sich eine Reihe zusätzlicher Effekte, welche eine gesonderte Betrachtung erfordern.

Als Szenario wird im folgenden vorausgesetzt, daß die Arbeitszeitverkürzung für die Unternehmen kostenneutral erfolgt und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeit — von dem induzierten Produktivitätseffekt abgesehen — nicht verändert. Die Tarifparteien verwenden also einen mehr oder weniger großen Anteil des jährlich anfallenden Lohnerhöhungsspielraums nicht für eine Erhöhung der Lohnsätze, sondern für eine Verkürzung der Arbeitszeit, ohne die Löhne absolut zu senken (d. h. für den „Lohnausgleich"). Hierbei wird davon ausgegangen, daß Rationalisierungsmaßnahmen der Unternehmen, welche durch die Arbeitszeitverkürzung induziert werden, den Lohnerhöhungsspielraum vergrößern und Veränderungen der Kapitalkosten durch geringere Anlagenauslastung ihn verringern. Es werden nur die Primäreffekte der Arbeitszeitverkürzung betrachtet. Von diesen evtl. abweichende Kreislaufeffekte werden nicht berücksichtigt (vgl. hierzu und zum folgenden auch Schettkatt 1983 und Ebert 1984). Unter diesen Annahmen wirkt eine Arbeitszeitverkürzung wie eine Kombination von einer Senkung der Lohnsteigerungsrate und einer Senkung der Arbeitslosigkeit.

Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung sind folgende Auswirkungen zu berücksichtigen (in Klammern: Wirkungsrichtung des Effekts, + = haushaltsentlastend, − = haushaltsbelastend):

Einnahmenseite

1. Langsamerer Beitragsanstieg der beschäftigten Arbeitnehmer (wegen niedrigeren Lohnanstiegs) (−),
2. zusätzliche Beiträge der Ersatzeingestellten (+),
3. Wegfall von Beiträgen der BA infolge verringerter Zahl leistungsberechtigter Arbeitsloser (−);

Ausgabenseite

4. langsamerer Rentenanstieg wegen langsameren Anstiegs der Bemessungsgrundlage (+),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. relativ höheres Rentenniveau (wegen time-lag) (−),
6. Rückgang der Frühverrentung (wegen verbesserter Lage auf dem Arbeitsmarkt) (+).

Da sich die verschiedenen Effekte teils positiv, teils negativ auf die Haushaltslage der GRV auswirken, können Aussagen über den Nettoeffekt nur gemacht werden, wenn die Einzeleffekte quantitativ abgeschätzt werden. Unter den getroffenen Annahmen kann davon ausgegangen werden, daß sich die Effekte 1 und 2 in etwa kompensieren. Dem Effekt 5 wird in der Diskussion um Arbeitszeitverkürzung häufig die stärkste Beachtung geschenkt, was dazu geführt hat, daß für die GRV als Folge einer Arbeitszeitverkürzung eine defizitäre Haushaltstendenz erwartet wird. Es ist aber zu berücksichtigen, daß die Wirkung dieses Effekts befristet ist. Er tritt nur in dem Jahr auf, in dem Arbeitszeitverkürzungen vorgenommen werden und ist daher von geringerem Gewicht. Die übrigen Effekte sind dauerhaft (4) bzw. für mehrere Jahre wirksam (3 und 6) und sind daher von größerer Bedeutung. Quantitativ beträgt der Entlastungseffekt des langsameren Rentenanstiegs wegen des verzögerten Anstiegs der allgemeinen Bemessungsgrundlage ein Mehrfaches der entfallenden Beitragssumme der Bundesanstalt für Arbeit (Ebert 1984, S. 70).

Insgesamt bewirken Arbeitszeitverkürzungen in der GRV somit tendenziell Haushaltsentlastungen.

In der Gesetzlichen Krankenversicherung ist mit folgenden Auswirkungen zu rechnen:

Einnahmenseite

1. Langsamerer Beitragsanstieg der beschäftigten Arbeitnehmer (wegen niedrigeren Lohnanstiegs) (−),
2. zusätzliche Beiträge der Ersatzeingestellten (+),
3. Wegfall von Beiträgen der Bundesanstalt für Arbeit infolge verringerter Zahl leistungsberechtigter Arbeitsloser (−),
4. langsamer Anstieg der Krankenversicherung der Rentner und der Krankenversicherung der leistungsberechtigten Arbeitslosen (wegen niedrigeren Lohnanstiegs) (−);

Ausgabenseite

5. langsamerer Anstieg der Ausgaben für Krankengeld (wegen niedrigeren Lohnanstiegs) (+).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Positionen 1 und 2 werden sich auch hier in etwa kompensieren. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß das Krankengeld auf der Ausgabenseite nur eine kleine Etatposition ist, ergibt sich als Gesamteffekt einer Arbeitszeitverkürzung eine — mäßige — defizitäre Tendenz.

Wenn man, wie wir es getan haben, davon ausgeht, daß eine lohnkostenneutrale Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit senkt, liegt es auf der Hand, daß der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit entlastet wird. Dies resultiert aus dem Zusammenwirken folgender Einflüsse:

Einnahmenseite

1. Langsamerer Beitragsanstieg der beschäftigten Arbeitnehmer (wegen niedrigeren Lohnanstiegs) (−),
2. zusätzliche Beiträge der Ersatzeingestellten (+);

Ausgabenseite

3. langsamerer Anstieg der Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld-, -hilfe, Unterhalts- und Übergangsgeld, Kurzarbeitergeld etc.) (+),
4. Wegfall der Lohnersatzleistungen und Sozialversicherungsbeiträge der Ersatzeingestellten, die zuvor leistungsberechtigte Arbeitslose waren (+).

Bei einer ungefähren Saldierung der Effekte 1 und 2 ist der Gesamteffekt für die Arbeitslosenversicherung eindeutig haushaltsentlastend.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß lohnkostenniveauneutrale Verkürzungen der Wochen- oder Jahresarbeitszeit in einer durch Arbeitslosigkeit charakterisierten Wirtschaftslage das Budget der Sozialversicherungen positiv beeinflussen[6].

Bei Verkürzungen der Lebensarbeitszeit im Sinne eines früheren Ausscheidens aus Erwerbstätigkeit hängt das Ergebnis von der Form der Institutionalisierung ab. Während die Senkung der Altersgrenze in der GRV (und in den vergleichbaren Alterssicherungssystemen) die Sozialversicherungshaushalte insgesamt belastet, ist das 1984 eingeführte Vorruhestandsmodell mit einer Verlagerung des überwiegenden Teils der Kosten auf die Tarifparteien verbunden und führt für die Sozialversicherungen insgesamt zu deutlichen Entlastungen (Helberger 1984 b).

---

[6] Für die Gegebenheiten der BRD im Jahre 1984 ist der quantitative Effekt einer Wochenarbeitszeitverkürzung von 40 auf 38 Stunden von Ebert (1984, S. 70) für die GRV (einschl. Knappschaft) auf + 3,3 Mrd. DM, für die übrigen gesetzlichen Alterssicherungssysteme (Landwirte, Kriegsopfer, Beamte) auf + 1,2 Mrd. DM, für die GKV auf − 1,2 Mrd. DM und für die BA auf + 5,3 Mrd. DM geschätzt worden (wobei für die Alterssicherung die Effekte 5 und 6 nicht in Anschlag gebracht worden sind).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Ist die Überwindung des Konjunkturrisikos der Sozialversicherungshaushalte wünschenswert?

Wie die Ergebnisse der beiden vorangehenden Abschnitte gezeigt haben, wird das Budgetgleichgewicht der Sozialversicherungsträger von konjunkturellen Entwicklungen stark beeinflußt. In den Jahren seit 1975 war dies auch empirisch beobachtbar. Diese Situation wird für die Sozialversicherung als Krise empfunden und hat vielfältige dezisionistische Maßnahmen ausgelöst. Ein naheliegender Ausweg besteht darin, nach institutionellen Lösungen zu suchen, welche die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherungen von vornherein vermeiden oder zumindest deutlich verringern. Dieser Weg soll im folgenden als die Strategie der eingebauten Krisenneutralisierung der Sozialversicherung bezeichnet werden.

Es ist jedoch nicht selbstverständlich, daß dieser Weg als eine positive Lösung gewertet wird. Aus zwei Richtungen liegen Gegenargumente vor.

Erstens sind die Sozialversicherungen aufgrund ihrer Krisenanfälligkeit der klassische Fall eines automatischen Stabilisators (vgl. hierzu im einzelnen Meinhold 1976, Rolf 1980). In zahlreichen Lehrbüchern der Konjunkturpolitik werden sie in dieser Funktion als Musterbeispiel zweckmäßiger Konjunkturpolitik erwähnt. Gerade wegen ihrer Regelgebundenheit trifft auf sie ein Teil der gegen diskretionäre Konjunkturpolitik vorgetragenen Kritik von vornherein nicht zu. Im Unterschied zu vielen anderen Maßnahmen der Konjunktursteuerung handelt es sich bei den Haushaltssalden der Sozialversicherungen auch quantitativ um Positionen, von denen eine fühlbare konjunkturelle Wirksamkeit erwartet werden kann. Da sie im Primäreffekt den privaten Konsum regulieren und sich ihre Auswirkungen somit auf einen sehr großen Teil des Unternehmenssektors verteilen, haben sie auch nicht die allokativen Verzerrungen, Engpaßsituationen und Folgekosten zur Folge, welche beim Einsatz der Fiskalpolitik nur zu leicht auftreten. Verglichen mit diskretionären Maßnahmen der Geldpolitik, die durch einen langen Wirkungslag erschwert werden, und diskretionären Maßnahmen der Fiskalpolitik, die unter einem langen Entscheidungslag leiden, wirkt die automatische Stabilisierung durch die Sozialversicherungen auch schnell.

Das zweite Argument gegen eine eingebaute Krisenneutralisierung der Sozialversicherungen läßt sich aus der Konzeption der „Reinigungskrise" herleiten: Es wird die These vertreten, daß moderne Demokratien aufgrund struktureller Mängel des politischen Entscheidungsprozesses dazu tendieren, daß die Staatsquote über das an sich wünschens-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werte Maß ausgedehnt wird und insbesondere der Sozialhaushalt zu groß dimensioniert wird (s. in diesem Sinne etwa Bernholz 1983, Browning 1975). Es ist diese eine Form des „Staatsversagens". Sie kann z. B. aus fortwährenden Verteilungskonflikten, verbunden mit zirkulären Mehrheiten, resultieren. Eine andere potentielle Ursache kann in dem beschränkten Zeithorizont von Wählern und Politikern gesehen werden. Darüber hinaus gibt es Gründe für die Annahme asymmetrischer Interessenwahrnehmung in dem Sinne, daß der Abbau von staatlichen Leistungen bei den Betroffenen mehr Widerstand hervorruft als die finanziellen Entlastungen an politischer Zustimmung bei den hiervon potentiell Begünstigten erzeugen. Analoges gilt für den umgekehrten Fall eines Ausbaus staatlicher Leistungen.

Angesichts einer derartigen Situation ist eine Trendwende, eine Einschränkung von Sozialleistungen, eine Korrektur von Fehlentwicklungen politisch am ehesten realisierbar, wenn ein hoher politischer Entscheidungsdruck existiert, wie er in Krisensituationen gegeben ist. Konjunkturelle Krisen des sozialen Sicherungssystems sind in dieser Sicht das Mittel, um die weitgehende Irreversibilität von Sozialleistungen und die Starrheit individueller Verhaltensweisen und institutioneller Strukturen zu überwinden. Eine Beseitigung seiner konjunkturellen Krisenanfälligkeit würde das soziale Sicherungssystem dieser Möglichkeit der Erneuerung und Weiterentwicklung berauben.

Allerdings ist zu beachten, daß die beiden Argumente gegen eine eingebaute Krisenneutralisierung nicht miteinander kompatibel sind. Während das erste konjunkturbedingte Haushaltssalden befürwortet und hinzunehmen empfiehlt, forderte das zweite dazu auf, die Haushaltssalden — in diesem Falle vor allem die Haushaltsdefizite — durch diskretionäre Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen zu beseitigen.

Gegen beide Argumente lassen sich weitere Einwendungen vorbringen. Bezüglich des Arguments der Reinigungskrise sollte nicht vergessen werden, daß diese Strategie auch Risiken in sich birgt. Sie bestehen in erster Linie in der Gefahr von Fehlentscheidungen bei gesetzgeberischen ad hoc-Maßnahmen, welche in derartigen Situationen getroffen werden. Der große Zeitdruck, der hierbei entsteht, ist der Entscheidungsqualität oft nicht förderlich. Wahltaktik und Einflüsse von Interessengruppen sind auch in Krisensituationen mitnichten ausgeschaltet. Die Hektik von Sanierungsmaßnahmen, die in der BRD im letzten Jahrzehnt herrschte, hat nicht nur zum Teil zu widersprüchlichen Entscheidungen geführt, sondern auch zu einer starken Rechts- und Planungsunsicherheit bei den Mitgliedern der Sozialversicherungen. Diese ist vor allem bei der Rentenversicherung bedenklich, da sie ihrer Natur nach auf langfristige Berechenbarkeit angelegt sein muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu den Problemen dieser Politik gehört auch die Gefahr von Überreaktionen. Überreaktionen haben der Sozialversicherung bereits in der Weltwirtschaftskrise stark geschadet. Sie haben dazu geführt, daß die Konsolidierungsmaßnahmen so stark ausfielen, daß trotz Wirtschaftskrise hohe Haushaltsüberschüsse entstanden (Zöllner 1983). Überreaktionen haben auch in der BRD zu Problemen geführt (vgl. die überdimensionierten Sanierungsmaßnahmen für die GRV 1967 oder die unrealistischen Leistungsverbesserungen in der GRV 1972).

Im übrigen soll es bei der im folgenden ausgeführten Strategie der eingebauten Krisenneutralisierung der Sozialversicherungen nicht darum gehen, Fehlentwicklungen und manifeste Mängel des sozialen Sicherungssystems zu kaschieren. Es soll jedoch erreicht werden, daß Änderungen des Wirtschaftswachstums, des Preisniveaus, des Beschäftigungsgrades und der Wochenarbeitszeit sich möglichst nicht automatisch in Krisen des sozialen Sicherungssystems auswirken.

Hinsichtlich des Arguments der automatischen Stabilisatorwirkung ist darauf hinzuweisen, daß man diese positiven antizyklischen Wirkungen der Sozialversicherungssalden nur in Situationen erwarten darf, welche den Voraussetzungen für eine keynesianische Konjunkturpolitik entsprechen. Im Zustand einer Stagflation sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Auch bei einem strukturell bedingten Arbeitsplatzdefizit ist pauschales deficit spending nur mit Einschränkungen sinnvoll (vgl. hierzu auch die Ausführungen von H. Albeck (1984, S. 33 f.) über die Alternative „Verschulden oder Konsolidieren").

Antizyklische Wirtschaftspolitik im Sinne keynesianischer Globalsteuerung ist jedoch auch aus anderen Gründen Vorbehalten ausgesetzt. Die Argumentation stützt sich hierbei auf die Behauptung konterkarierender rationaler Erwartungen, auf die Existenz schädlicher crowding out-Effekte, auf die These systematisch zielwidriger faktischer Handhabung der Globalsteuerung und den Vorwurf, daß die Globalsteuerung zu einer allmählich immer höher steigenden Inflationsrate und zu einem kontinuierlichen Anstieg der Staatsquote geführt habe.

Inwiefern diese Argumente berechtigt sind, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden, und dies erscheint nicht einmal erforderlich. Denn welche theoretische Position man auch immer einnehmen mag, auf einer pragmatischen Ebene der Argumentation erscheint die Feststellung berechtigt, daß gegenwärtig nicht erwartet werden kann, daß eine konsequente Strategie antizyklischer Haushaltssalden für die Sozialversicherungen politisch realisierbar wäre. Weder kann man erwarten, daß hohe Haushaltsüberschüsse und Rücklagenbildung in Zeiten günstiger Wirtschaftsentwicklung toleriert würden, noch gilt dies

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für hohe Defizite und hohe Zuschußpflichten des Bundes bei schlechter Wirtschaftslage. Die Verteilung der inflationsbedingten Scheingewinne der Rentenversicherung im Jahre 1972 war hierfür ein Schlüsselerlebnis der deutschen Sozialpolitik — zu einer Zeit, da keynesianische Globalsteuerung noch weit unangefochtener war als heute. Das Jahr 1972 ist jedoch keineswegs der einzige Beleg dafür, daß die eingebaute Stabilisierungswirkung der Sozialversicherungen politisch nicht toleriert wird, wie die Hinweise auf Überreaktionen gezeigt haben. Auch in den Jahren seit 1975 hat der Gesetzgeber die Stabilisierungswirkung der Sozialhaushalte durch Leistungskürzungen wie durch Beitragserhöhungen weitgehend eingeschränkt.

Vor diesem Hintergrund müssen die Gesetzmäßigkeiten des Verhaltens der sozialpolitischen Entscheidungsträger als das zentrale Problem einer antizyklischen Steuerung der Sozialversicherungshaushalte angesehen werden. Das Grundkonzept verlangt die Ansammlung von Überschüssen in der Prosperität und Vermögensauflösung bzw. Verschuldung in der Rezession. Beobachtbar ist jedoch, daß Überschüsse der Sozialversicherung vom Staat ausgegeben oder vereinnahmt und Defizite konsolidiert werden. Wollte man, um ersterem Fehlverhalten zu entgehen, auf Überschüsse verzichten, hätte dies die problematische Folge, daß die Schulden von Rezession zu Rezession anstiegen (Albeck 1984, S. 34). Den Sozialversicherungen den Weg der Kreditfinanzierung zu eröffnen, ist zudem riskant. Wie ein internationaler Vergleich lehrt, können hierbei neben konjunkturelle leicht strukturelle Defizite treten, und die Schuldenlast kann schnell ein Volumen erreichen, das eine Haushaltsstabilisierung zu einem schwierigen Unterfangen macht. Die Ausfallgarantie des Bundes, welche in der Bundesrepublik bei GRV und ALV statt dessen vorgesehen ist, kann mit diesen Argumenten begründet werden. Soll dagegen die antizyklische Stabilisierung allein durch Aufbauen und Abschmelzen von Überschüssen erreicht werden, müßten Wege gefunden werden, die diese Überschüsse vor dem staatlichen Zugriff schützen. Welche institutionellen Mechanismen dies erreichbar werden ließen, ist eine bisher ungelöste Frage.

Diese Überlegungen sprechen dafür, nach Wegen zu suchen, um die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherungen im Interesse der Funktionsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems zu reduzieren (in diesem Sinne auch Sozialbeirat 1983, S. 97). Die Strategie der eingebauten Krisenneutralisierung kann bewirken, daß die Sozialversicherungen nicht bei jeder größeren Änderung der makroökonomischen Daten in den Strudel einer Krise hineingerissen werden. Auf die automatische Stabilisatorwirkung braucht hierbei nicht einmal verzichtet zu werden. Sofern dies gewünscht wird und politisch realisierbar erscheint, kann der Haus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halt der Bundesanstalt für Arbeit, auf den sich die Krisenanfälligkeit dann konzentriert, durchaus in dieser Weise eingesetzt werden.

In diesem Sinne soll nunmehr danach gefragt werden, ob aus den Einsichten, welche in Abschnitt 3 gewonnen wurden, Schlußfolgerungen für institutionelle Änderungen gezogen werden können.

5. Möglichkeiten zur Überwindung des Konjunkturrisikos der Sozialversicherungshaushalte

Im folgenden sollen zuerst einige generelle Überlegungen für das Sozialversicherungssystem insgesamt angestellt werden. Danach erfolgt eine Betrachtung von Regelungen für einzelne Teilsysteme.

Es sei noch einmal daran erinnert, daß hier nicht danach gefragt wird, wie mit Mitteln der Sozialpolitik die gesamtwirtschaftliche Lage beeinflußt werden kann, sondern danach, wie das soziale Sicherungssystem besser mit den Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Lage synchronisiert werden kann. Im Mittelpunkt stehen dabei naturgemäß die Schwankungen der Arbeitslosenquote.

Generell muß davon ausgegangen werden, daß eine Überwindung des Konjunkturrisikos für die Arbeitslosenversicherung nicht möglich ist. Im Gegenteil, die Arbeitslosenversicherung ist die Institution, welche dazu geschaffen worden ist, die Sicherung für den sozialen Tatbestand Arbeitslosigkeit zu übernehmen. Insofern erscheint es konsequent und sinnvoll, das Arbeitslosigkeitsrisiko auch tatsächlich bei dieser Institution zu konzentrieren — im Unterschied zu Konzeptionen, welche dieses Risiko auf die verschiedenen Zweige des sozialen Sicherungssystems verteilen. Die GRV und die GKV sollten demgegenüber in der Weise dynamisiert werden, daß ihr Haushaltssaldo durch Änderungen der makroökonomischen Daten möglichst wenig tangiert wird. Offen bleibt bei dieser Konzeption freilich, ob erwartet werden kann, daß der Bund die GRV und GKV schont, wenn die ALV — evtl. hohe — Defizite hat.

Eine wichtige Folgerung, welche aus dieser Grundkonzeption gezogen werden kann, besteht darin, daß alle Zweige der Sozialversicherung eine höhere Rücklage zur Verfügung haben sollten, die als Schwankungsreserve verwendet werden kann (für die GRV vgl. hierzu Kolb 1983). Der radikale Abbau der Haushaltsreserven der Sozialversicherungen in den letzten 15 Jahren hat die Krisenanfälligkeit entscheidend erhöht. Ist eine derartige Rücklage nicht gegeben, operieren die Sozialversicherungen fortwährend am Rande der Krise und jede kleinere,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unvorhergesehene Datenänderung kann die Krise zum Ausbruch bringen und die Regierung mit gesetzgeberischen Maßnahmen auf den Plan rufen, auch wenn die objektive Situation dies nicht erfordert und die Sozialversicherung die Situation mit einer höheren Reserve glatt überstanden hätte.

Folgerungen für die Gesetzliche Rentenversicherung

Die Relevanz der Problemstellung ist für die GRV am größten. Die folgenden Punkte können hierbei in Betracht gezogen werden:

1. time-lag der Anpassung

Durch die Teilaktualisierung ist dieses Problem deutlich entschärft worden. Eine höhere Schwankungsreserve würde das Problem zusätzlich mildern. Dennoch besteht ein gewisses Haushaltsrisiko fort (vgl. die Situation des Jahres 1984 mit den unvorhergesehenen Arbeitszeitverkürzungen). Gegen die vollständige Aktualisierung werden üblicherweise 2 Argumente vorgebracht (Wissenschaftlergruppe 1981, S. 45 ff.). Erstens sei eine Prognose des Einkommenswachstums des laufenden Jahres ein Eingriff in die Tarifautonomie. Zweitens seien keine brauchbaren Prognosen und Anpassungsformeln verfügbar. Das erste Argument halte ich für wenig überzeugend, dies auch angesichts der Tatsache, daß sowohl Regierung wie Sachverständigenrat sich keineswegs scheuen, Lohnprognosen vorzunehmen. Durch eine geeignete institutionelle Gestaltung könnte man das Argument möglicherweise zusätzlich entkräften. Die Prognose und die Anpassungsformel sind im wesentlichen technische Probleme, und es ist zu fragen, ob die hier gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten wirklich bereits hinreichend ausgeschöpft sind.

2. Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose

Die Wiederherstellung der zwischen 1977 und 1982 gültigen Regelung, die volle lohnbezogene Beiträge der Bundesanstalt an die GRV vorsah, würde das Arbeitslosigkeitsrisiko der Alterssicherung ebenfalls reduzieren. Gegen diese Forderung kann nicht eingewendet werden, daß aus Gründen der Erhaltung der Leistungsanreize die Leistungen an Arbeitslose nicht so hoch sein dürften. Denn der Gesetzgeber hat die von der Bundesanstalt zu entrichtenden Beiträge zwar gesenkt, er hat jedoch die Rentenansprüche, welche den Arbeitslosen zuwachsen, auf ihrer alten Höhe belassen. Es ist im übrigen durchaus fragwürdig, ob eine Veränderung von in der Zukunft liegenden Ansprüchen des hier relevanten Umfangs die Motivation von Arbeitslosen fühlbar beeinflußt. Ist dies nicht der Fall, entfällt aber das Vorsichtsmotiv bei der Gestaltung der Höhe des Rentenanspruchs für Arbeitslose.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Zuschußempfängerquote der gemeldeten Arbeitslosen

Da von der Bundesanstalt nur für Leistungsberechtigte Rentenversicherungsbeiträge gezahlt werden, wirkt sich die Verschärfung der Leistungsvoraussetzungen der ALV auch für die GRV problemverschärfend aus. Dieser Punkt bedarf sorgfältiger Diskussion im Rahmen der ALV, er sollte aber an dieser Stelle erwähnt werden.

4. Regelbindung des Staatszuschusses

De jure ist der Staatszuschuß in der BRD regelgebunden — auch wenn seitens der GRV eine andere, für sie günstigere Regel wiederholt gefordert wurde. Das Problem besteht darin, daß sich der Bund an diese Regel nicht gehalten hat. Zu fragen ist deshalb, ob es politisch und juristisch bindendere Formen der Institutionalisierung des Staatszuschusses gibt.

Die Hoffnung, daß die Rentenversicherung den Staat auf irgendeine Weise zwingen könnte, den zugesagten Staatszuschuß zu entrichten, ist sicherlich unrealistisch. Erfolgversprechend könnte aber die Vereinbarung und gesetzliche Kodifizierung einer neuen, moralisch und politisch verpflichtenderen Berechnungsgrundlage für den Staatszuschuß sein. Diese sollte am Begriff der Fremdleistungen der GRV anknüpfen und genau festlegen, welche Leistungen darunter zu verstehen sind. Diese Leistungen müßten von der GRV gesondert bilanziert werden. Im Zuge einer solchen Neuordnung des Staatszuschusses könnte auch überprüft werden, welche der bisherigen Fremdleistungen in Zukunft anfallen könnten oder abgebaut werden können (vgl. hierzu Mackscheidt u. a. 1981, Transfer-Enquete-Kommission 1981, S. 359 ff., Wagner 1984 a und b). Bei künftigen Änderungen des Beitrags- oder Leistungsrechts wäre demzufolge jeweils zu berücksichtigen, ob der Fremdleistungskatalog dadurch modifiziert wird oder nicht. Die strikteste Regelung bestünde darin, daß den Versicherten die Fremdleistungen durch die GRV nur dann gewährt werden müssen, wenn der Staat die hierfür erforderlichen Bundesmittel tatsächlich zur Verfügung stellt.

5. Rentenversicherungsbeiträge für nichterwerbstätige Ehegatten

Beiträge für nichterwerbstätige Ehegatten würden die Beitragsschwankungen, welche durch Wanderungen in die und aus der Stillen Reserve bzw. Arbeitslosigkeit ohne Leistungsanspruch entstehen, weiter entschärfen. Manche Modelle der Hinterbliebenenversorgung sehen derartige Beiträge vor (Krupp u. a. 1981). Das Problem ist allerdings sehr vielschichtig und kann an dieser Stelle nur erwähnt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Reform der Altersgrenze und der Frührenten

Durch die derzeit bestehende Ausgestaltung der Altersgrenze trägt die GRV einen erheblichen Teil des Arbeitslosigkeits-Risikos. Im letzten Jahrzehnt hat eine einschneidende Verkürzung der Lebensarbeitszeit stattgefunden. Sie erfolgte zu einem großen Teil, um die Arbeitslosenquote zu entlasten und die Arbeitslosigkeit auf solche Personengruppen zu verteilen, welche dadurch die geringsten Wohlfahrtsverluste erfahren. Es ist allerdings in keiner Weise selbstverständlich, daß die GRV die hiermit verbundenen Kosten übernimmt. Abgesehen von diesen Kosten lassen sich noch zahlreiche weitere Argumente zugunsten einer Umgestaltung der Altersgrenze anführen (Helberger 1984 a). Das Modell des Vorruhestands weist hier in die richtige Richtung. Grundkonzeption könnte sein, daß eine für alle Versicherten gültige Ruhestandsgrenze existiert, die nicht notwendigerweise eine Altersgrenze sein muß und die aus Gründen der langfristigen Finanzierbarkeit der Alterssicherung eher hoch liegen sollte. Zur Eröffnung von Freiheitsspielräumen sollte ein hohes Maß an Flexibilität bezüglich des Zeitpunktes des Rentenantritts eröffnet werden. Jedoch sollte dies für die Rentenversicherung mit Kostenneutralität verbunden bleiben (d. h. Rentenzu- und -abschläge). Sofern die Arbeitsmarktlage dies nahelegt, sollte die Bundesanstalt, evtl. in Kooperation mit den Tarifparteien, die GRV-Frührenten aufbessern, um hierdurch Anreize zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes durch früheren Rentenantritt zu gewähren. Eine derartige Konzeption würde zu einer sehr weitgehenden Problementlastung der GRV führen. Dies läßt sich bereits anhand des Vorruhestandsmodells erkennen (Helberger 1984 b).

7. Zyklizität der Rehabilitationsleistungen

Geht man davon aus, daß bei den Kuren in der BRD des Guten eher zuviel getan worden ist, so ist dies ein Fall, welcher als Anwendungsbeispiel für das Konzept der „Reinigungskrise" angesehen werden kann. Nach Erreichen eines auch für die Zukunft vernünftigen Niveaus wäre es jedoch wünschenswert, diesen Bereich weniger zyklisch als bisher, sondern stärker trendmäßig sich entwickeln zu lassen. Die GRV kann hierzu zumindest durch eine konjunktur-invariante Genehmigungspraxis beitragen.

8. Nettoanpassung

Die de facto nach wie vor bestehende Anpassung der Renten an die Bruttolohnentwicklung führt in bestimmten Situationen zu einer Auseinanderentwicklung von Nettoerwerbseinkommen und Renten, welche als nicht stabilitätskonform empfunden und zum Anlaß für diskretionäre

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesetzgeberische Eingriffe genommen werden kann. Probleme entstehen u. a. in zwei Situationen: Bei hohen Inflationsraten wachsen die Löhne angesichts der fehlenden Dynamisierung der Lohn- und Einkommensteuer beschleunigt in die Progression hinein. Andererseits werden bei hoher Arbeitslosigkeit die ALV-Beiträge der Erwerbstätigen typischerweise stark angehoben.

In beiden Situationen führt die Bruttoanpassung zwar nicht per se zu Haushaltsungleichgewichten in der GRV. Die unterschiedlichen Wachstumsraten von Nettolöhnen und Renten lassen jedoch Rechtsänderungen erwarten, die ihrerseits destabilisierende Konsequenzen für die Haushaltslage haben.

Eine Überwindung dieser Störfaktoren ist durch die Nettoanpassung der Renten möglich. Gegenüber der umfassenden Nettoanpassung ist hierbei die beitragsbereinigte Anpassung in Verbindung mit einer Reform der Rentenbesteuerung vorzuziehen. Wie obige Argumentation zeigt, wäre es hierbei konsequent, auch um die Veränderungen des ALV-Beitragssatzes zu bereinigen (vgl. Helberger 1984 a, S. 160 f.).

Folgen für die Gesetzliche Krankenversicherung

Der Haushaltssaldo der GKV hat sich als der vergleichsweise weniger konjunkturanfällige erwiesen. Die zusätzlichen Möglichkeiten der Krisenneutralisierung sind ebenfalls begrenzt. Einen wesentlichen Beitrag zur Entschärfung bedeuten die Krankenversicherungsbeiträge, welche für unterstützungsberechtigte Arbeitslose entrichtet werden. Diese Beiträge werden vom früheren Arbeitslohn berechnet.

Die verschiedentlich vorgeschlagene Senkung der Beiträge[7] — wie derzeit bei den Beiträgen zur GRV — wäre lediglich ein weiterer Anwendungsfall für das leidige Spiel des Verschiebebahnhofs und wäre ein Schritt in die falsche Richtung. Da die Mitglieder der Ortskrankenkassen von dem Arbeitslosigkeitsrisiko regional sehr ungleich betroffen sind und insgesamt wesentlich stärker betroffen sind als die Mitglieder der Ersatzkassen, würde eine derartige Maßnahme der Forderung nach einem Finanzausgleich zwischen den Krankenkassen eine zusätzliche Stütze geben. Der Finanzausgleich wird jedoch in der sozialpolitischen Diskussion außerordentlich kontrovers beurteilt.

Maßnahmen, welche der Senkung der Leistungsberechtigten-Quote in der ALV entgegenwirken — diese Quote liegt derzeit bei 65 - 70 %, würden auch die Kassen krisenfester machen.

---

[7] Dieser Vorschlag wurde kürzlich aus dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gemeldet (FAZ vom 30. 8. 1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In die gleiche Richtung würde eine Individualisierung des Krankenversicherungsbeitrags für die bisherigen „Mitversicherten" wirken. Dies ist eine Maßnahme, welche derzeit zwar wenig beachtet wird, welche aber angesichts mancher Schwierigkeiten der heute gültigen Tarifgestaltung und ihrer Anreizwirkungen in Erwägung gezogen werden kann.

Auch Veränderungen der Preisbildungsmechanismen für Gesundheitsleistungen können die Krisenanfälligkeit der Kassen vermindern. Alle Maßnahmen, welche den derzeitigen Zustand in Richtung auf eine einnahmeorientierte Ausgabengestaltung verändern, wirken in diesem Sinne. Ein Beitrag hierzu kann die vorgesehene Übertragung von Preisbildungsbefugnissen für Krankenhausleistungen auf die Kassen sein. Wenn Krankenhaustarife durch Verhandlungen zwischen Kassen und Krankenhäusern zustandekommen, kann angenommen werden, daß nicht nur generell ein stärkerer Widerstand gegen Preiserhöhungen wirksam wird, sondern auch, daß dieser Widerstand sich in Zeiten schlechterer Haushaltslage der Kassen intensiviert.

Für ärztliche und medikamentöse Leistungen werden durch die Konzertierte Aktion des Gesundheitswesens ohnehin bereits Richtlinien für die Steigerungsraten der Ausgabensummen ausgegeben.

Folgen für die Arbeitslosenversicherung

Der Haushalt der ALV kann der Natur der Sache nach nicht krisenunabhängig sein. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen würden diese Krisenabhängigkeit sogar erhöhen. Dies erscheint nicht unangemessen, da die ALV die Institution ist, welche für Schwankungen der Arbeitslosigkeit zuständig ist.

Entscheidungsbedürftig ist hierbei die Frage, wie in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit der Haushalt der ALV ausgeglichen werden soll. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß an dieser Stelle ein automatischer Stabilisatoreffekt einsetzen kann, sofern dies von der Wirtschaftspolitik gewünscht wird. Die Alternative hierzu würde darin bestehen, den Beitragssatz zur ALV so anzupassen, daß der Haushaltsausgleich erreicht wird. Es ist denkbar, diese Maßnahme so zu automatisieren, daß auch an dieser Stelle eine Entscheidung des Gesetzgebers nicht mehr erforderlich ist. Dies würde auch für die ALV eine weitgehende Krisenunabhängigkeit des Haushaltsaldos und ihre Unabhängigkeit gegenüber der Regierung ermöglichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Zusammenfassung

Unter Krisenanfälligkeit des sozialen Sicherungssystems wurde die Beeinflußbarkeit der Haushalte von Gesetzlicher Rentenversicherung, Gesetzlicher Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung durch kurzfristige Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Variablen Wirtschaftswachstum, Inflation, Beschäftigungsgrad und Wochenarbeitszeit verstanden. Die Analyse der Zeitreihen des Sozialbudgets zeigt, daß die Sozialleistungsquote u. a. durch die Veränderungen des Beschäftigungsgrades stark beeinflußt wird. Es wurde geschätzt, daß etwa die Hälfte des Anstiegs der Sozialleistungsquote zwischen 1965 und 1983 auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1974 zurückgeht.

Es werden die Mechanismen aufgezeigt, wie Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Variablen die Haushaltssalden der Sozialversicherungen beeinflussen. Die Krisenanfälligkeit ist bei der Arbeitslosenversicherung am größten und der Natur der Sache nach unvermeidlich. Bei der Krankenversicherung ist die Krisenanfälligkeit relativ am geringsten. Sie resultiert aus der Schwankungsempfindlichkeit der Beitragseinnahmen bei nur eingeschränkt gleichsinnigen Schwankungen der Kassenausgaben. Die Krisenanfälligkeit der GRV ist nicht so ausgeprägt wie die der Arbeitslosenversicherung, aber wesentlich stärker als die der Krankenversicherung. Aufgrund ihres großen Haushaltsvolumens sind Schwankungen im GRV-Haushalt gleichwohl ein gesamtwirtschaftlicher Einflußfaktor ersten Ranges. Die Krisenempfindlichkeit der GRV resultiert aus einer größeren Zahl einzelner Effekte, welche teils auf der Einnahmenseite, teils auf der Ausgabenseite wirksam sind. Wochenarbeitszeit-Verkürzungen führen in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu Haushaltsentlastungen für die Sozialversicherung.

Es werden 8 Vorschläge aufgeführt, welche die Krisenanfälligkeit der GRV wesentlich reduzieren könnten. Quantitativ bedeutsame Vorschläge sind insbesondere volle Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose, die Reform der Altersgrenze, die Neuregelung des Staatszuschusses und die Erhöhung des Anteils der Unterstützungsberechtigten an den Arbeitslosen. Auch für die Krankenversicherung werden Möglichkeiten zur Verringerung der Krisenanfälligkeit aufgezeigt.

Grundprinzip für die Gestaltung der Sozialversicherung sollte es sein, das Arbeitslosigkeitsrisiko auf die Arbeitslosenversicherung als der hierfür zuständigen Institution zu konzentrieren und die Sozialversicherungen im übrigen so zu dynamisieren, daß Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Daten von ihnen möglichst problemlos aufgefangen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literaturverzeichnis

Adamy, W. und S. *Koeppinghoff* 1983, Zur Krisenanfälligkeit der Rentenversicherung. Arbeitsmarktbedingte Finanzierungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, in: Konjunkturpolitik, Jg. 29, S. 285 - 313.

Adamy, W. und J. *Steffen* 1982, Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung in der Wirtschaftskrise, in: Sozialer Fortschritt, S. 206 - 215.

Albeck, H. 1984, Grundprobleme der Finanzierung sozialer Leistungen bei reduziertem Wirtschaftswachstum, in: H. Lampert und G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem der BRD. Bilanz und Perspektiven, BeitrAB 83, Nürnberg, S. 19 - 53.

Bernholz, P. 1982, Expanding Welfare States, Democracy and Free Market Economy: Are They Compatible?, in: ZgS Vol. 138, S. 583 - 599.

Brakel, J. 1983, Sozialbudget-Neuberechnung '74 bis '81, in: Bundesarbeitsblatt, H. 4, S. 20 - 23.

Braun, R. und P. *Knoedel* 1983, Die Arbeitsmarktlage und die Gewährung von Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit im Spiegel der Statistik, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 621 - 651.

Browning, E. K. 1975, Why the social insurance budget is too large in a democracy, in: Economic Inquiry Vol. 13, S. 373 - 388.

Ebert, Th. 1984, Was kostet die Verkürzung der Wochenarbeitszeit? Anhaltspunkte für die Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, in: Soziale Sicherheit, H. 3.

Genosko, J. 1984, Arbeitsangebot und Alterssicherung. Eine theoretische und empirische Analyse, Habilitationsschrift, Regensburg.

Helberger, C. 1984 a, Notwendigkeit und Möglichkeit der Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung — Leistungsseite, in: H. Lampert und G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem der BRD. Bilanz und Perspektiven, BeitrAB 83, Nürnberg, S. 136 - 186.

— 1984 b, Die Kosten des Vorruhestands — werden die öffentlichen Haushalte be- oder entlastet?, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 34, S. 73 - 80.

Hoffmann, K. 1982, Die Stabilität des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Eine Bestadsaufnahme staatlicher Eingriffe, in: Die Angestelltenversicherung, S. 401 - 407.

Knappe, E. 1981, Ist unser System der sozialen Sicherung in Gefahr? Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung im Zeichen reduzierten Wachstums in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württembreg (Hrsg.), Folgen reduzierten Wachstums, Stuttgart u. a., S. 125 - 135.

Kolb, R. 1980, Risikoabgrenzung und Nahtlosigkeit zwischen Arbeitslosen- und Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 246 - 254.

— 1983, Zur Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung bei Rezession und Unterbeschäftigung, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 81 - 89.

Krupp, H. J., H. P. *Galler, H.* Grohmann, *R.* Hauser, *G.* Wagner (Hrsg.) 1981, Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt — New York.

Lerch, W. 1983, Stand, Entwicklung und Ursachen der Ausgaben des sozialen Systems, in: Soziale Sicherung, S. 159 - 167.

Mackscheidt, K., G. *Böttger* u. K. *Gretschmann* 1981, Der Finanzausgleich zwischen dem Bund und der Rentenversicherung, in: Finanzarchiv Vol. 39, S. 383 - 407.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Meinhold, H. 1976, Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci, Tübingen.

Müller, H.-W. 1981, Niveau-Stabilisierung durch das Rentenanpassungsverfahren, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 333 - 376.

— 1983 a, Zur Verkürzung des time-lag, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 118 - 133.

— 1983 b, Zur Herabsetzung der Altersgrenze, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 89 - 117.

Preiser, K. und W. F. *Schräder* 1983, Der Rückgang des Krankenstandes in der ökonomischen Krise: Eine Folge struktureller Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung, in: Sozialer Fortschritt, S. 276 - 282.

Rolf, G. 1980, Rentenversicherung und Konjunktur, insbes. konjunkturelle Wirkungen alternativer Rentenanpassungsverfahren, Diss. Frankfurt.

Schäfer, D. 1983, Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, in: Sozialer Fortschritt, S. 121 - 136.

Schettkat, R. 1983, Auswirkungen einer generellen Arbeitszeitverkürzung auf öffentliche Haushalte, Arbeitnehmereinkommen und gesamtwirtschaftliche Nachfrage, dp IIM/LMP 83-15, Wissenschaftszentrum Berlin.

Schmähl, W. 1978, Zur konjunkturpolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren, in: ZgS Vol. 134, S. 73 - 125.

Schwefel, D. 1983, Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Ein europäisches (Forschungs-)Problem, in: Sozialer Fortschritt, S. 169 - 173.

Sozialbeirat 1981, Gutachten des Sozialbeirats über die langfristigen Probleme der Alterssicherung in der BRD, in: BT-Drucksache 9/632.

Sozialbeirat 1983, Gutachten zu den Anpassungen der Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung zum 1. Juli 1984, in: BT-Drucksache 10/560.

Sozialbericht 1976: BT-Drucksache 7/4953, 1980: BT-Drucksache 8/4327, 1983: BT-Drucksache 10/842.

Transfer-Enquete-Kommission 1981, Das Transfersystem in der BRD. Bericht der Kommission, Bonn.

Wagner, G, 1984 a, Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung — Eine theoretische und empirische Analyse zum Versicherungsprinzip in der GRV, Frankfurt — New York.

— 1984 b, Renten-Beitrags-Relation und Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung.

Webber, D. 1982, Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der BRD von 1974 - 82, in: MittAB Jg. 15, S. 261 - 275.

Wissenschaftlergruppe 1981, Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, in: BT-Drucksache 9/632.

Zacher, H. 1984, Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: Sozialer Fortschritt, S. 1 - 12.

Zöllner, D. 1983, Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor fünfzig Jahren, in: Sozialer Fortschritt, S. 49 - 59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45949-0 | Generated on 2023-01-16 12:49:27
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/