

Rosenschon, Astrid

Working Paper — Digitized Version

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik Deutschland

Kiel Working Paper, No. 436

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Rosenschon, Astrid (1990) : Die Expansion des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel Working Paper, No. 436, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/558>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 436

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates
in der Bundesrepublik Deutschland

von
Astrid Rosenschon

September 1990

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
Forschungsabteilung V
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 436

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates
in der Bundesrepublik Deutschland

von
Astrid Rosenschon

September 1990

AG 3273 / 90
Weltwirtschaft
Kiel
JK

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

GLIEDERUNG

	Seite
Einleitung	
1. Grundlegende Gedanken zum Wohlfahrtsstaat	1
a) Seine Wesenselemente	1
b) Instrumente des Wohlfahrtsstaates	2
2. Wohlfahrtsstaatliche Tendenzen in den letzten drei Dekaden	5
a) Näheres zum Übertragungsbegriff	5
b) Zur Entwicklung der Übertragungsquote	7
c) Zur Ausgabenentwicklung nach Sozialversicherungszweigen	12
d) Staatliche Einnahmen als finanzwirtschaftliches Pendant	14
3. Wohlfahrtsstaatlicher Anspruch und Wirklichkeit	17
4. Was waren die treibenden Kräfte für die Expansion des Wohlfahrtsstaates?	18
a) Der Wandel der Geisteshaltung	18
b) Die Rolle des Finanzierungssystems	26
c) Marktferne Institutionen	28
d) Unrealistische Hochrechnungen	30
e) Demographische Faktoren	31
f) Die Herrschaft der Verwaltungsexperten	31

	Seite
5. Ausblick	32
6. Ansätze für Reformen	34
7. Abschließende Bemerkungen	38
Anhang 1: Eine Chronologie wichtiger Gesetze zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates	40
Anhang 2: Wichtige Kostendämpfungsgesetze	42
Literaturverzeichnis	43

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik Deutschland *

"Die Gefahren des Wohlfahrtsstaates sind ... umso ernster zu nehmen, als in seiner Natur nichts liegt, was ihm selber eine Grenze setzen würde. Er hat vielmehr die entgegengesetzte und überaus kräftige Tendenz zur immer weiteren Ausdehnung". Er ist eine Einbahnstraße, auf der die Umkehr so gut wie unmöglich oder doch ungeheuer schwierig ist"¹. Diese eindringliche Warnung vor dem "Tag und Nacht arbeitenden Pumpwerk der Einkommen" sprach Wilhelm Röpke bereits im Jahre 1958 aus.

Im Folgenden werden zunächst die Wesenselemente des Wohlfahrtsstaates kurz skizziert und die Instrumente aufgezeigt, mit denen die Ziele erreicht werden sollen. Anschließend wird anhand des empirischen Befundes geprüft, ob Röpkes Urteil für die letzten drei Dekaden zutreffend war. Auch wird die Frage nach den Ursachen der Entwicklung aufgeworfen. Es schließt sich ein Ausblick für die neunziger Jahre an sowie eine kurze Liste an Reformvorschlägen.

1) Grundlegende Gedanken zum Wohlfahrtsstaat

a) Seine Wesenselemente

Kennzeichnend für einen Wohlfahrtsstaat sind Eingriffe in das Marktgeschehen. Staatlicher Interventionismus bedeutet eine Abwendung vom Leitbild des unparteiischen Schiedsrichter-Staates, der allein für Offenheit der Märkte und Wettbewerb sorgt und das Eigentum umfassend definiert und schützt. Typisch für den Wohlfahrtsstaat ist somit die Nicht-Neutralität, also die Bevorzugung bestimmter Bürger zu Lasten anderer. Da die Diskriminierung durch hoheitlichen Zwang erfolgt, steht der Wohlfahrtsstaat auch im Gegensatz zu einem liberalen Gemeinwesen, in dem

*Die Verfasserin dankt Alfred Boss für wertvolle Anregungen.

¹ Wilhelm Röpke (1958, S. 261f.).

Individuen insoweit frei agieren können, als sie nicht gegen allgemein gültige Normen verstoßen. Begründet werden die Interventionen mit der Behauptung, sie würden mehr soziale Sicherheit, Gerechtigkeit und eine höherwertige Güterpalette herbeiführen als ein System privater Initiative bei staatlich gewährleistetem Wettbewerb und Eigentumsschutz.

Der Wohlfahrtsstaat weicht ferner von den Maximen einer liberalen Sozialordnung ab. Während bei letzterer der Staat in individuellen Notfällen subsidiär einspringt, und zur Vermeidung von Kosten für Dritte eine Mindestabsicherung in Höhe des Existenzminimums bei einem frei wählbaren Versicherer vorschreibt, ist der Wohlfahrtsstaat durch erzwungene Maximalvorsorge breiter Bevölkerungsgruppen bei öffentlichen Angebotsmonopolen gekennzeichnet. Sparbereitschaft und -fähigkeit, die die Grundlage für ein System privater Zukunftsvorsorge bilden, werden durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates zurückgedrängt. Gleiches gilt für freiwillige Hilfe.

b) Instrumente des Wohlfahrtsstaates

Unter den Instrumenten des Wohlfahrtsstaates spielt die Einnahme- und Ausgabebetätigkeit des staatlichen Sektors eine wichtige Rolle. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zählen die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) sowie die Sozialversicherungen (Rentenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung) zum Sektor Staat.

Welche Einnahmen und Ausgaben des Staates dienen nun wohlfahrtstaatlichen Zwecken? Zweifelsohne ist die gesamte finanzielle Aktivität des Sozialversicherungssystems darunter subsumierbar. Ziel der öffentlichen Versicherungsmonopole ist es nämlich, eine über das Existenzminimum hinausgehende Absicherung gegen Lebensrisiken bei gleichzeitiger Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte durchzusetzen. Gezielte Abkehr vom Grundsatz der Minimalvorsorge bei freier Wahl der Institutionen

und vom Prinzip der Äquivalenz von Beitrag und Leistung sind hier dominierend². Bei der Rentenversicherung ist die Leistung zwar tendenziell beitragsbezogen, doch erfolgt die Finanzierung nach dem Umlage- und nicht nach dem Kapitaldeckungsverfahren. Über Rentenniveau und Beitragssatz zur Rentenversicherung wird politisch diskretionär entschieden.

Die redistributiven Instrumente der Gebietskörperschaften sind die progressiv ausgestaltete Einkommensteuer sowie die Vermögen- und Erbschaftsteuer einerseits, die laufenden sowie die Vermögensübertragungen an private Haushalte andererseits. Doch wird letztlich auch mit Übertragungen an den Unternehmenssektor das wohlfahrtstaatliche Ziel verfolgt, Arbeitsplätze in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Regionen zu sichern, oder die Preise zu stützen, um die Einkommen bestimmter Gruppen (wie etwa Landwirte oder Bergbauarbeiter) nach dem Gesichtspunkt politischer Verteilungsästhetik zu steuern, oder soziale, also für untere Einkommensschichten als erschwinglich erachtete Preise durchzusetzen.

Unter die Instrumente der wohlfahrtstaatlich motivierten Finanzpolitik fällt ferner die selektive Steuerpolitik. Durch Sondertarife oder Sonderabzüge von Bemessungsgrundlage bzw. Steuerschuld schafft sie gesetzliche Privilegien für bestimmte Branchen, Wirtschaftsräume, Berufsgruppen, Einkommensarten, Einkommensverwendungen, Betriebsgrößen, Finanzierungs- und Rechtsformen sowie für bestimmte Entscheidungszeitpunkte.

Zu den Instrumenten des Wohlfahrtsstaats zählt auch das öffentliche Angebot von marktfähigen Gütern zum optischen Nulltarif oder Unterkostenpreis aufgrund politisch-meritorischer Motive. Während die staatliche Bereitstellung rein öffentlicher Güter

² Daher ist die Bezeichnung "Sozialversicherung" im Grunde irreführend. "Einkommensumverteilung ist heute der Hauptzweck der immer noch Sozial-"Versicherung" genannten Institution geworden - eine falsche Bezeichnung auch in der Frühzeit dieser Einrichtungen". Friedrich A. von Hayek (1960, S. 390).

durch Marktversagen ökonomisch begründbar ist, weil sich die Regel, wonach der Nutzer für den Ressourcenverzehr finanziell aufkommen muß, aus technischen Gründen nicht anwenden läßt, gibt es bei marktfähigen Gütern³ keine ökonomische Rechtfertigung für staatliche Beschaffung oder gar Produktion zu Lasten des anonymen Steuerzahlers und zu Gunsten des unmittelbaren Nutzers. Bei einem meritorischen Gut ist ein Angebot über den Markt grundsätzlich möglich, es ist aber politisch unerwünscht. Überprüft man die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben im einzelnen, so zeigt sich, daß der Staat meist aus meritorischen Gründen aktiv wird⁴, um marktfähige Güter zu vermeintlich sozialeren Konditionen als der Markt - nämlich zum optischen Nulltarif oder Unterkostenpreis - und zu angeblich höherwertiger Qualität anzubieten (z.B. beim kostenlosen Angebot von Bildung oder von Kultur). Auch spielt die Verfolgung der Ziele, Konjunktur und Beschäftigung zu fördern und Arbeitslosigkeit abzubauen, eine nicht unwesentliche Rolle für die Ausweitung der Staatsausgaben und Neueinstellungen im öffentlichen Dienst.

Unter die Instrumente eines interventionierenden Wohlfahrtsstaates fällt nicht nur die Finanzpolitik. Ferner betreibt der

³ Marktfähige Güter müssen nicht unbedingt rein private Güter - also Güter mit Konsumrivalität bei der Nutzung - sein. Sofern das Ausschlußprinzip funktioniert, können auch Klub- bzw. Kollektivgüter (beispielsweise eine Filmvorführung) privat angeboten werden. Innerhalb von Kapazitätsgrenzen sind also Grenzkosten von Null bei zusätzlicher Nutzung kein Kriterium für staatliche Angebots- oder gar Produktionskompetenz. Entscheidend ist vielmehr, ob das private Angebot eines volkswirtschaftlich wichtigen Gutes unterbleibt, weil der Konsumausschuß über die Preise nicht funktioniert.

⁴ Ausnahmen sind die Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit.

Staat durch Normenpolitik "kostenlose" Umverteilung (etwa durch die gesetzliche Verpflichtung des Arbeitgebers zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). Auch greift der Gesetzgeber mit einer Fülle an Regulationen⁵ (Marktzü- und -austrittsbarrieren, mengenmäßige, preismäßige und qualitative Vorschriften) und das Agieren öffentlicher Monopole in die Wirtschaft ein - letztlich mit dem Ziel, den Einkommensinteressen bestimmter Gruppen zu dienen und /oder den als unmündig erachteten Konsumenten zu schützen. Zudem zwingt er die Unternehmen, unbezahlte "Vorleistungen" für Interventionismus zu erbringen⁶ (etwa statistische Berichtspflichten).

2) Wohlfahrtsstaatliche Tendenzen in den letzten drei Dekaden

Wegen der Breite des wohlfahrtsstaatlichen Instrumentariums und aufgrund von Lücken in der statistischen Dokumentation ist hier eine umfassende Abhandlung nicht möglich. Daher konzentrieren wir uns auf einen wichtigen Bereich wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten: nämlich auf Zahlungen und Sachleistungen des Staates an andere Sektoren (private Haushalte, Unternehmen, Ausland) ohne Gegenleistung. Steuervergünstigungen und gesetzliche Arbeitgeberleistungen bleiben ebenso unberücksichtigt wie kostenlos angebotene Verwaltungsdienstleistungen. Auf der Einnahmeseite wird kurz skizziert, wie sich die Belastung der Arbeitnehmerinkommen mit Zwangsabgaben sowie die Staatsverschuldung entwickelt haben, um zu zeigen, was vermeintliche Staatsgeschenke tatsächlich kosten.

a) Näheres zum Übertragungsbegriff

Im Folgenden wird auf die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Übertragungen abgestellt. Die weitere

⁵ Ausführliches bei Rüdiger Soltwedel et al. (1986).

⁶ Siehe Industrie- und Handelskammer Koblenz (1976).

Begriffsvariante erfaßt Geldleistungen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen an Haushalte, Unternehmen und an die übrige Welt (weitgehend Zahlungen an die EG, die zu einem Großteil ins Inland zurückfließen und vorwiegend der Landwirtschaft zugute kommen) ohne marktwirtschaftliche Gegenleistung sowie soziale Sachleistungen⁷. Unter letztere fallen Käufe der Sozialversicherung oder Sozialhilfeträger, beispielsweise von Medikamenten oder Arzt- und Krankenhausleistungen.

Die engere Abgrenzung beschränkt sich auf staatliche Übertragungen an private Haushalte (sogenanntes "soziales Netz") und private Organisationen ohne Erwerbszweck. Die Transfers an private Haushalte sind quantitativ besonders bedeutsam. Um einen groben Eindruck von der Dichte des sozialen Netzes in der Bundesrepublik zu verleihen, werden die wichtigsten Sozialleistungen kurz aufgezählt. Dies sind:

- bei den Gebietskörperschaften Ausgaben für Entschädigungen (Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung), Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, Ausbildungsbeihilfen, öffentliche Pensionen, Beihilfen im öffentlichen Dienst, Arbeitnehmersparzulagen, Sparprämien, Wohnungsbauprämien, Berlinzulagen, Bergmannsprämien und Übertragungen an private Organisationen ohne Erwerbszweck;
- bei der Arbeitslosenversicherung Ausgaben für Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Konkursausfallgeld, Wintergeld, Schlechtwettergeld), Ausgaben für Arbeitsmarktförderung (berufliche Ausbildung, Fortbildung, Umschulung, Unterhaltsgeld, Sprachförderung von Asylanten und Kontingentflüchtlingen sowie für Ausbildung benachteiligter

⁷ Jene Ausgaben werden in der Statistik normalerweise beim Staatsverbrauch (als Vorleistung) verbucht, es gibt aber auch Klassifikationen, bei denen den Haushalten ein Realtransfer zugerechnet wird.

Jugendlicher) und Ausgaben für Rehabilitation;

- bei der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) vor allem Ausgaben für Sachkäufe, aber auch Geldleistungen wie Krankengeld, Mutterschaftsgeld, Mutterschaftsurlaubsgeld und Sterbegeld;
- bei den Trägern der Rentenversicherung (RV) vor allem Ausgaben für Renten an Berufs- und Erwerbsunfähige, Hinterbliebene und für das Alter (unter Berücksichtigung beitragsfreier Zurechnungs- und Kindererziehungszeiten), sowie Beitragszahlungen an die Krankenversicherung der Rentner, Übergangsgeld und Ausgaben für Rehabilitation. Zu den Trägern der Rentenversicherung zählen die RV der Arbeiter, die RV der Angestellten, die knappschaftliche RV, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst sowie die landwirtschaftlichen Alterskassen;
- bei der Gesetzlichen Unfallversicherung Ausgaben für stationäre und ambulante Behandlung, Verletztengeld, Berufshilfe, Verletztenrente, Sterbegeld, Hinterbliebenenrente bei Arbeits- und Wegeunfällen, Entschädigung bei Berufskrankheiten.

Hinzu kommen (die in der quantitativen Analyse nicht einbezogenen) Arbeitgeberleistungen, zu denen die Entgeltfortzahlung, die betriebliche Altersversorgung sowie sonstige Leistungen zählen. Im Falle von Krankheit, Mutterschaft und Heilverfahren sind die Arbeitgeber gesetzlich zur Entgeltfortzahlung verpflichtet. Die betriebliche Altersversorgung ist freiwillig oder tarifvertraglich geregelt. Gleiches gilt weitgehend für die sonstigen Leistungen (etwa Aufwendungen für Werks- und Dienstwohnungen sowie Miet- und Baukostenzuschüsse, Beihilfen im Krankheitsfall, Aufwendungen für Belegschaftseinrichtungen wie etwa Werkskindergärten).

b) Zur Entwicklung der Übertragungsquote

Während der fünfziger Jahre und bis zur Mitte der sechziger Jahre stiegen die gesamten Übertragungen - bei einer Schwan-

kungsbreite von rund 1 vH - trendmäßig im Gleichschritt mit dem Bruttosozialprodukt; die Übertragungsquote blieb also stabil (Schaubild 1). In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zeichnete sich eine Tendenz zur überproportionalen Ausweitung der Übertragungsausgaben ab, die sich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre spürbar verstärkte⁸. Das Maximum war mit 30 vH im Jahre 1977 erreicht, verglichen mit 18,3 vH im Jahre 1960. Danach war die Entwicklung aufgrund von Konsolidierungsmaßnahmen bis 1980 leicht rückläufig⁹. In den Jahren 1981 und 1982 nahm die Quote rezessionsbedingt wieder zu. Anschließend wurde sie von ihrem historischen Höchststand im Jahre 1982 (30,2 vH) auf 28,7 vH im Jahre 1988 reduziert. 1989 sank sie auf 27,5 vH, weil nennenswerte Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen waren und Sparmaßnahmen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung wirksam wurden - freilich bei gleichzeitiger Einführung neuer Leistungen (finanzielle Unterstützung häuslicher Pflege) ab 1991. Insgesamt wurde die Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates (1965-1977) von einer Phase abgelöst, in der sich die Übertragungsquote geringfügig zurückbildete. Für die explosionsartige Entwicklung waren vor allem neue oder verbesserte Sozialleistungsgesetze (siehe Anhang 1) verantwortlich, aber auch überproportional zum Bruttosozialprodukt steigende Abführungen an die EG und Übertragungen an den Unternehmenssektor (Subventionen).

Bricht man die Übertragungsquote nach Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen auf (Schaubild 1), so wird deutlich, daß das Übertragungsbudget der Sozialversicherungen quantitativ bedeutsamer ist als das der Gebietskörperschaften und daß die zusätzliche Umverteilungsaktivität zum größeren Teil über die Haushalte der Sozialversicherungen abgewickelt wird. Der An-

⁸ Eine Chronologie wichtiger Gesetze zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates findet sich im Anhang 1.

⁹ Siehe dazu Anhang 2.

stieg war dort vor allem in der ersten Hälfte der siebziger Jahre exorbitant hoch: Während das Sozialprodukt zu laufenden Preisen jahresdurchschnittlich mit knapp 10 vH expandierte, eilten die Übertragungsleistungen der Sozialversicherungen mit 16,5 vH deutlich voraus (Tabelle 1). Die Übertragungsausgaben der Gebietskörperschaften nahmen in der gleichen Zeitspanne mit 13,4 vH zu. In den achtziger Jahren stiegen die Sozialversicherungsausgaben mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 4,3 vH nur wenig schwächer als das BSP (4,8 vH)¹⁰. Die Übertragungen der Gebietskörperschaften wurden dagegen nur mit 3,7 vH ausgeweitet.

Schaubild 1 zeigt auch die Entwicklung der Übertragungsquote im engeren Sinne (Geldleistungen und soziale Sachleistungen an private Haushalte in Relation zum BSP), aufgeteilt nach Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. Der Verlauf ist ähnlich wie bei den Übertragungen insgesamt, das Niveau liegt allerdings darunter. Bei den Gebietskörperschaften ist der Anteil der Transfers an Haushalte an den gesamten Übertragungsausgaben deutlich niedriger (im langjährigen Durchschnitt knapp 60 vH) als bei den Sozialversicherungen (knapp 95 vH).

¹⁰ Allerdings stiegen sie stärker als die Bruttolohn- und -gehaltssumme (3,6 vH).

Schaubild 1

Entwicklung der Sozialausgaben

- In vH des Bruttosozialprodukts -

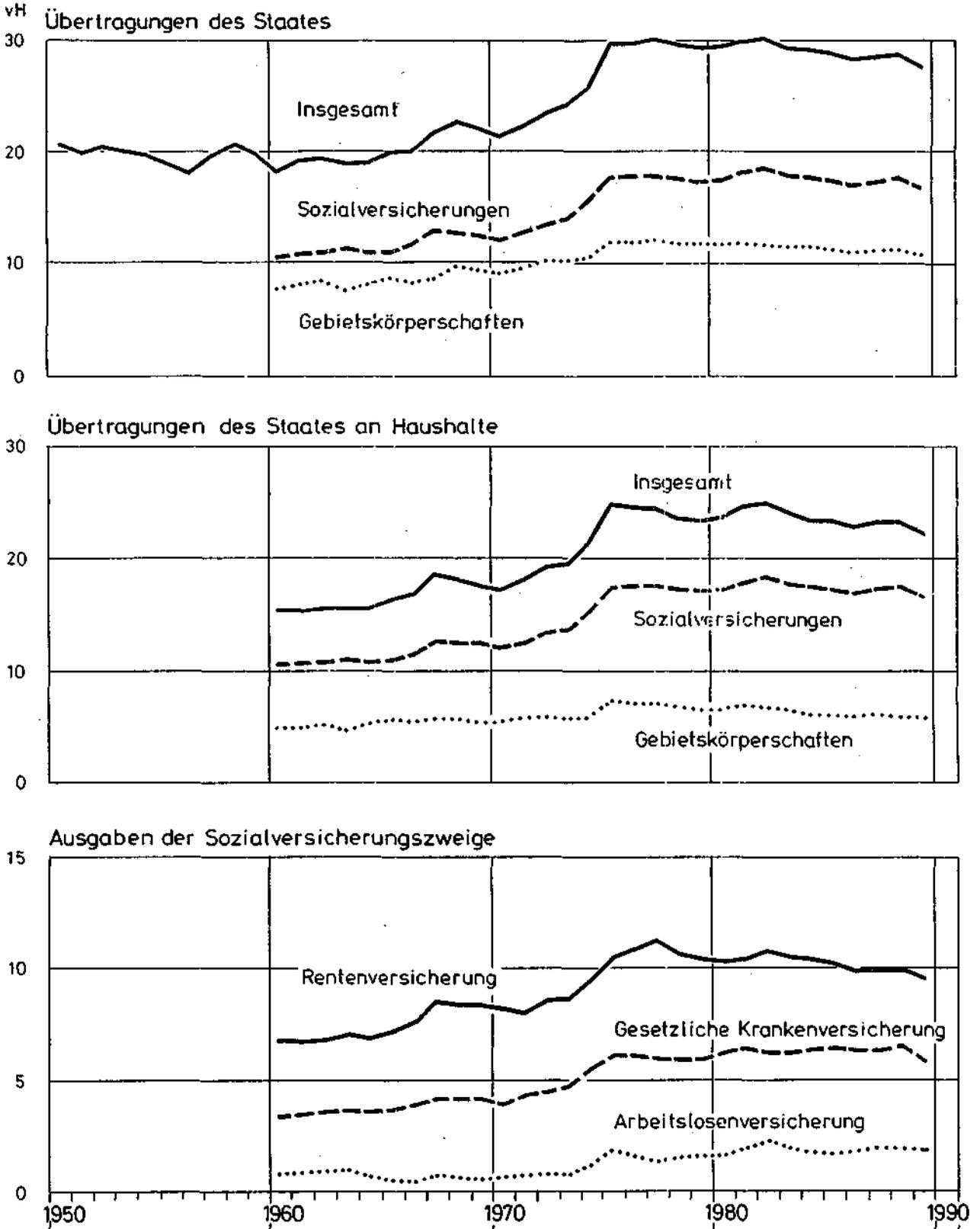


Tabelle 1 - Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate von staatlichen Übertragungsausgaben 1960-1989 in vH

	1960- 1969	1970- 1974 ^a	1974 ^a - 1979	1970- 1979	1980- 1989	Zusatzaus- gaben im Jahr 1979 gegen- über 1960 in Mio. DM ^c	Zusatzaus- gaben im Jahr 1989 gegen- über 1960 in Mio. DM ^c	Minderaus- gaben im Jahr 1989 gegen- über 1980 in Mio. DM ^d
Übertragungsausgaben insgesamt	10,2	15,2	9,7	12,2	4,1	152 112	207 557	38 827
- Gebietskörper- schaften	10,3	13,4	10,2	11,6	3,7	57 245	64 929	23 227
- Sozialversiche- rungen	10,2	16,5	9,5	12,6	4,3	94 867	142 628	15 600
Übertragungsaus- gaben an Haushalte	9,6	15,6	9,4	12,1	4,1	111 527	153 038	31 565
- Gebietskörper- schaften	8,3	13,4	9,6	11,3	3,3	21 370	17 360	17 203
- Sozialversiche- rungen	10,1	16,5	9,3	12,4	4,3	90 157	135 678	14 362
Ausgaben der								
- Arbeitslosen- versicherung ^b	4,1	28,5	13,4	20,0	7,0	9 983	24 385	- 6 980
- Rentenver- sicherung ^b	10,2	14,5	8,9	11,4	4,1	49 469	64 235	13 523
- Gesetzlichen Kran- kenversicherung ^b	10,6	19,5	9,2	13,7	4,2	36 410	57 569	7 078
Nachrichtlich: nominales BSP	7,8	9,9	7,2	8,4	4,8	-	-	-

^aZur Ausschaltung konjunktureller Verzerrungen aufgrund der Rezession im Jahre 1975. - ^bEinschließlich der Ausgaben für Verwaltung, Zinsen, öffentliche Investitionen, ausschließlich der Übertragungen an andere Sozialversicherungsträger. - ^cIm Vergleich zu den BSP-Quoten im Basisjahr 1960. - ^dIm Vergleich zu den BSP-Quoten im Basisjahr 1980.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1989, Arbeitsunterlage Stand: März 1990

- Dietrich Stache, "Sozialversicherung im Jahr 1989", Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1990, Heft 4, S. 278 - 285.- Eigene Berechnungen.

Bei Zugrundelegung der Übertragungsquote des Jahres 1960 als Referenzmaß wurden (in absoluten Beträgen gemessen) 1989 (1979) - vor allem aufgrund "großzügigerer" Leistungsgesetze des Staates (siehe Anhang 1) - 207,6 Mrd DM (152,1 Mrd DM) zusätzlich umverteilt (Tabelle 1). Demgegenüber nehmen sich die Einsparungen im Jahre 1989 im Vergleich zum Basisjahr 1980 in Höhe von 38,8 Mrd DM relativ bescheiden aus. Auch waren die zusätzlichen Ausgaben (bzw. Einsparungen) der Sozialversicherungen deutlich höher (niedriger) als die der Gebietskörperschaften. Daher werden im Folgenden die Ausgaben der Sozialversicherungszweige etwas näher ins Visier genommen.

c) Zur Ausgabenentwicklung nach Sozialversicherungszweigen

Bei der nun folgenden statistischen Bestandsaufnahme bleiben die Ausgaben der Gesetzlichen Unfallversicherung wegen ihres geringen Gewichts und der wenig ausgeprägten Kostendynamik unberücksichtigt. Wo Übertragungen von einem Sozialversicherungszweig an einen anderen stattfanden, wurden diese von den Ausgaben der finanzierenden Institution abgesetzt, um Doppelzählungen zu vermeiden. Erwähnt sei ferner, daß bei der hier gewählten Abgrenzung neben Übertragungen, die knapp 95 vH der Gesamtausgaben ausmachen, auch Ausgaben für Verwaltung, Zinsen und öffentliche Investitionen (Bauten und bewegliche Sachen) als Zusatzkosten der Umverteilung erfaßt sind.

Die Ausgaben der Rentenversicherung (Schaubild 1 und Tabelle 1) stiegen bereits in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre deutlich rascher als das Bruttosozialprodukt, ab 1972 bis einschließlich 1977 setzte sich diese Entwicklung mit erheblicher Beschleunigung fort. Im Zeitraum 1978 bis 1983 blieb die Rentenversicherungsquote mittelfristig stabil; ab 1984 bildete sie sich leicht zurück, da die staatlichen Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner - diese gehen in die Bruttorenten nach VGR ein - sukzessiv gekürzt und eine Eigenbeteiligung der Rentner eingeführt wurden. Im Jahre 1989 beliefen sich die seit 1960 aufgelaufenen Mehrausgaben auf rund 64 Mrd DM; dies entspricht fast 30 vH des Ausgabevolumens der Rentenversicherung im vergangenen Jahr.

Die Ausgabenquote der Gesetzlichen Krankenversicherung kletterte schon in den sechziger Jahren kontinuierlich nach oben, der jahresdurchschnittliche Zuwachs lag bei 10,6 vH (Schaubild 1 und Tabelle 1). Auffällig ist allerdings, daß in der ersten Hälfte der siebziger Jahre ein deutlicher Tempowechsel einsetzte: Die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate verdoppelte sich in der Zeitspanne zwischen 1970 und 1974. Mit fast 20 vH expandierten die Ausgaben der Krankenversicherung zweimal so rasch wie das Bruttosozialprodukt zu laufenden Preisen. In den achtziger Jahren expandierten die Ausgaben im Gleichschritt mit dem Sozialprodukt, die Quote lag allerdings auf einem deutlich höheren Niveau als in den beiden Dekaden zuvor. Der Rückgang um einen halben Prozentpunkt im Jahre 1989 überzeichnet die auf mittlere Sicht zu erwartenden Einsparungen, da ab 1991 der Leistungskatalog erweitert wird. Die Zusatzausgaben gegenüber dem Basisjahr 1960 bezifferten sich im Jahr 1989 auf 57,6 Mrd DM; dies sind knapp 45 vH des Ausgabevolumens der GKV im Jahre 1989.

Während die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in den Sechziger Jahren mit einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 4,1 vH nur etwa halb so stark zunahm wie das nominale Sozialprodukt (7,8 vH), überstieg ihre Expansionsrate (28,5 vH) in der ersten Hälfte der siebziger Jahre jene des BSPs um ein Dreifaches (Tabelle 1). Zwischen 1974 und 1979 schwächte sich das Tempo zwar etwas ab, doch nahmen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung jahresdurchschnittlich immerhin noch doppelt so schnell zu wie das Sozialprodukt. Auch in den achtziger Jahren expandierten die Ausgaben der BA deutlich rascher als das BSP und als die Ausgaben der anderen Sozialversicherungszweige. Im Hochkonjunkturjahr 1989 lag das relative Ausgabenniveau sogar über dem Niveau des Rezessionsjahres 1975 (Schaubild 3), da die strukturelle Arbeitslosigkeit gestiegen ist und die BA zunehmend versicherungsfremde Aufgaben erfüllte. Die gegenüber dem Basisjahr 1960 aufgelaufenen Zusatzausgaben im Jahr 1989 - rund 24 Mrd DM - betragen 60 vH des Budgetvolumens der BA. Als einziger Sozialversicherungszweig hat die Arbeitslosenversicherung im Verlauf der achtziger Jahre keine Minder-, sondern Mehrausgaben realisiert.

d) Staatliche Einnahmen als finanzwirtschaftliches Pendant

Die Explosion der Übertragungsausgaben war von einem steilen Anstieg der Abgabenbelastung begleitet. Exemplarisch illustriert Schaubild 2, wie hoch die Bruttolohn- und -gehaltsumme bzw. das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Tätigkeit¹¹ im zeitlichen Verlauf mit direkten Abgaben (Lohnsteuer, Arbeitnehmerbeiträge, Arbeitgeberbeiträge¹²) belastet wurde.

Die direkten Abgaben insgesamt in vH des Bruttoeinkommens stiegen von 25,1 vH im Jahre 1960 auf 43,8 vH im Jahre 1989 sukzessive an. Besonders rapide nahm die Abgabenbelastung in den siebziger Jahren zu. Obwohl sich in den achtziger Jahren die Übertragungsausgaben relativ zum Sozialprodukt leicht zurückbildeten, stieg die Durchschnittsbelastung der Lohneinkommen mit direkten Abgaben weiter an. Dies lag wohl daran, daß einer kurzfristigen Haushaltskonsolidierung der Vorrang eingeräumt wurde gegenüber einer langfristig orientierten Finanzpolitik, die durch eine Senkung des Belastungsniveaus die Anreize stärkt und damit zum Budgetausgleich auf mittlere Sicht beiträgt. Insgesamt betrachtet hat der Wohlfahrtsstaat den Beschäftigten finanziell nur vorübergehende "Atempausen" gegönnt: nämlich in den Jahren 1965, 1975, 1978, 1979, 1986 und 1988, in denen die Lohnsteuer gesenkt wurde¹³. Im Jahre 1975 wurde die steuerliche

¹¹ Das ist die Bruttolohn- und -gehaltsumme zuzüglich gesetzlich vorgeschriebener Sozialkosten (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Berufsgenossenschaftsbeiträge) und sonstiger Sozialkosten (beispielsweise Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung).

¹² Neben den tatsächlichen Arbeitgeberbeiträgen an den Staat wurden die unterstellten einbezogen, da diese in den Bruttoeinkommen nach VGR ebenfalls enthalten sind.

¹³ Der Rückgang der Lohnsteuerquote im Jahr 1972 ist nicht durch eine Steuersenkung bedingt, sondern liegt daran, daß der für die Zeit vom 1.8.1970 bis 30.6.1971 vorübergehend erhobene Konjunkturzuschlag wieder zurückbezahlt wurde.

Entlastung allerdings durch den Anstieg der Beiträge überkompensiert.

Die Lohnsteuerquote (Lohnsteuer in vH der Bruttolohn- und -gehaltsumme) nahm stärker zu als die Beitragsquote (Arbeitnehmerbeiträge in vH der Bruttolohn- und -gehaltsumme). Hierbei spielte wohl vor allem eine Rolle, daß die Löhne gegen Ende der sechziger und in den siebziger Jahren stark inflationär aufgebläht wurden und daß immer mehr Arbeitnehmer in die Progressionszone, die ursprünglich für "Großverdiener" reserviert war, hineinwuchsen.

Um die Flut an staatlichen Wohltaten zu finanzieren, reichten automatische und diskretionäre Erhöhungen der Abgabesätze (auch bei den indirekten Steuern¹⁴) nicht aus¹⁵. Gleichzeitig stieg die Staatsverschuldung immens (Schaubild 3). Ab 1982 flachte sich der Anstieg der Schuldenquote (Staatsverschuldung in vH des BSP) deutlich ab. Der Anteil der Zinsen an den Ausgaben der Gebietskörperschaften nahm ab Mitte der siebziger Jahre merklich zu. Der Höhepunkt war im Jahr 1985 mit knapp 10 vH erreicht.

¹⁴ Die Mehrwertsteuer wurde in den Jahren 1968, 1978, 1979 und 1983 um jeweils einen Prozentpunkt angehoben. Die Mineralölsteuer wurde 1960, 1964, 1967, 1973, 1978, 1981 und 1989 erhöht. Auch die Abgaben auf Tabak und Branntwein wurden mehrfach heraufgesetzt.

¹⁵ Allerdings sind die Steuern in vH des BSP nicht in dem Maße gestiegen, in dem die Steuersätze angehoben wurden. Die Steuerquote nahm von 24 vH im Jahre 1970 auf 25,7 vH im Jahre 1979 zu. Ein wesentlicher Grund für den nur schwachen Anstieg liegt in der Erosion der Steuerbasis durch zunehmende Steuersubventionen.

Schaubild 2

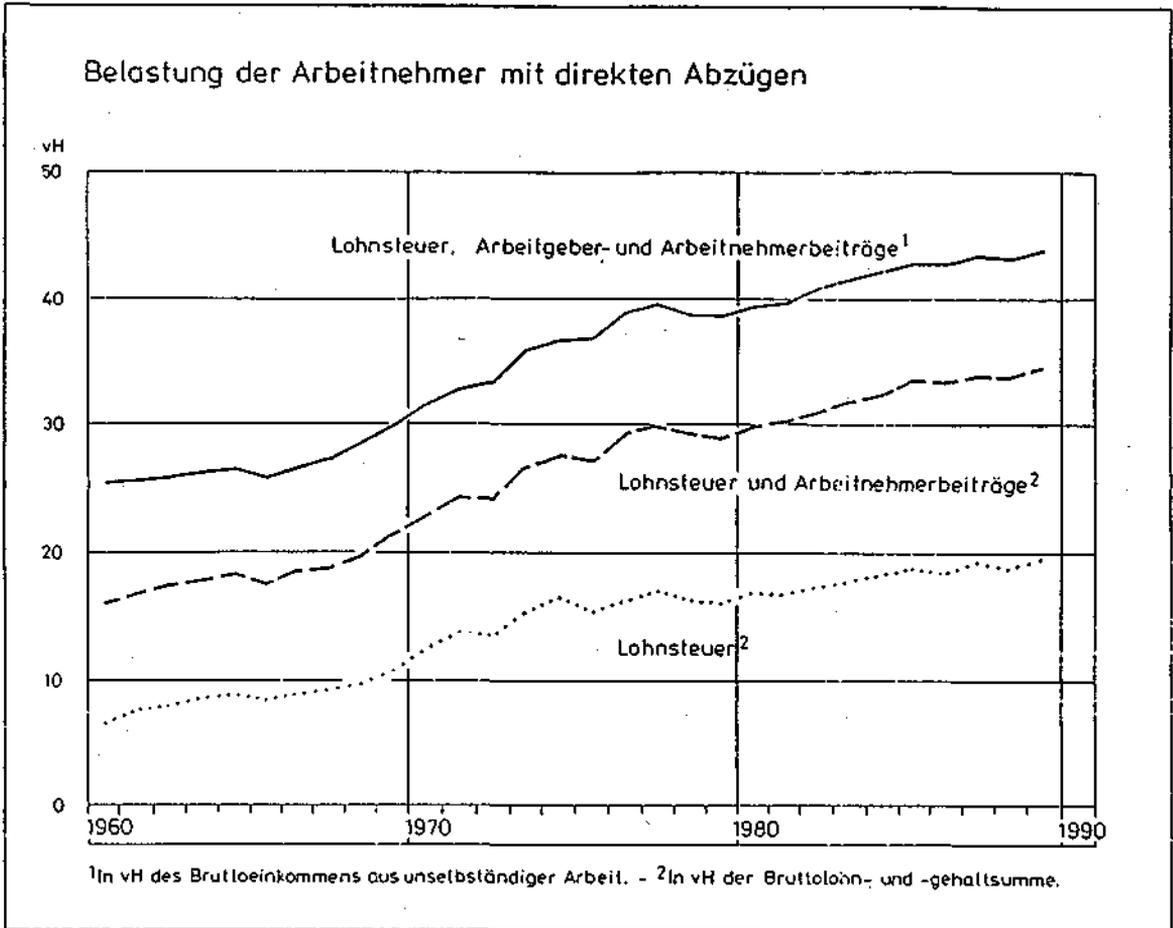
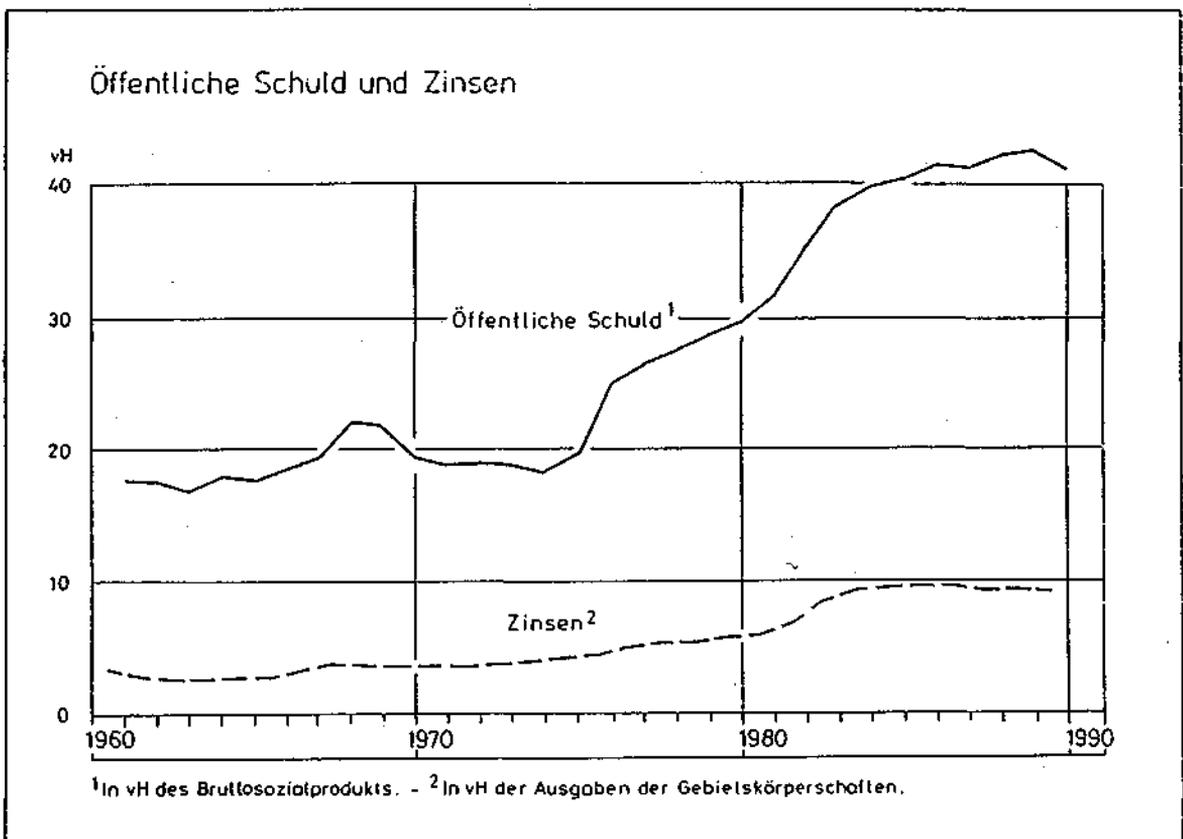


Schaubild 3



3) Wohlfahrtsstaatlicher Anspruch und Wirklichkeit

Die gegen Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre verstärkte Zuwendung zum wohlfahrtsstaatlichen Interventionismus und die Abkehr vom ordnungspolitischen und subsidiären Rollenverständnis war ein historisches Experiment mit volkswirtschaftlich fatalem Ausgang. "Die Politik, die vorgab, im Interesse der Arbeitnehmer zu handeln, verspielte nicht nur ihre stabilitätspolitische Handlungsfähigkeit, sondern mußte sogar von ihren Zielen abrücken. Gerade sie mußte Arbeitslosigkeit ungeahnter Stärke und Dauer hinnehmen. Hinzu kamen Wachstumsverluste, eine bedrohlich werdende Staatsverschuldung, Firmenpleiten, ein Rückgang der Zahl der Selbständigen, Inflation, abnehmende Investitionsquoten im privaten und öffentlichen Bereich, sinkende Eigenkapitalquoten der Unternehmen, ein leistungsfeindliches Steuer- und Umverteilungssystem, ein nicht mehr finanzierbares Sozialsystem, Sorgen um die internationale Wettbewerbsfähigkeit, sinkende Realeinkommen der Arbeitnehmer, aufkommende Technikfeindlichkeit und eine Zerstörung des Leistungsprinzips"¹⁶.

Ging mit diesen volkswirtschaftlichen Kosten ein Mehr an "sozialer Gerechtigkeit" im Sinne von Einkommensnivellierung einher? Es ist zu bezweifeln, daß die "Wohltäter auf Kosten der Staatskasse"¹⁷ die relative Verteilungsposition der breiten Wählermassen nennenswert erhöht haben: "Das System der Massenversorgung, das der Staat mit seinen Machtmitteln erzwingt, kann immer weniger von den höheren Einkommen alleine getragen werden, sondern muß denselben Massen selber aufgebürdet werden, auf die es berechnet ist. Das aber heißt nichts anderes, als daß den Massen gutenteils das Geld aus der linken in die rechte Tasche

¹⁶ Peter von der Lippe und Horst Dieter Westerhoff (1985, S. 21).

¹⁷ Michael Jungblut (1982).

praktiziert wird, auf dem Umwege über den Staat und mit den gewaltigen Leitungsverlusten dieses Umwegs"¹⁸. Der starke Anstieg der Zwangsabgaben auf die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit spricht für die zunehmende Eigenbeteiligung breiter Bevölkerungskreise an den Kosten vermeintlicher Staatsgeschenke. Die Wirklichkeit des Wohlfahrtsstaates steht in krassem Gegensatz zu seinem humanitären Anspruch. Denn von den volkswirtschaftlichen Fehlentwicklungen wurden die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft wirtschaftlich hart getroffen: nämlich unqualifizierte Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz verloren und keine neue Anstellung fanden und Kleinsparer, deren Vermögen am stärksten entwertet wurde, da es kaum inflationsgeschützte Sachwerte enthält.

4) Was waren die treibenden Kräfte für die Expansion des Wohlfahrtsstaates?

Welche Faktoren waren maßgeblich dafür, daß sich die staatlichen Übertragungsausgaben zwischen 1965 und 1977 so drastisch ausdehnen konnten und aus welchem Grund hielt der zunehmende Zugriff auf die Einkommen - von vorübergehenden Steuersenkungen abgesehen - nach wie vor an? Diesen Fragen soll nunmehr nachgegangen werden.

a) Der Wandel der Geisteshaltung

Während in der Zeit des Wiederaufbaus nach dem zweiten Weltkrieg weite Teile der Bevölkerung auf Eigeninitiative und Leistung setzten, ging mit dem sich anschließenden "Wirtschafts-

¹⁸ Wilhelm Röpke (1958, S. 265).

wunder" ein geistiger Umschwung einher¹⁹. Es war eine Philosophie im Vormarsch, die umfassenden Staatsinterventionismus befürwortete und die der Regierung u.a. die Aufgabe zuteilte, Einkommen zu nivellieren und Ansprüche gleichzustellen. Das einer liberalen Sozialordnung zugrundeliegende Subsidiaritätsprinzip mußte versorgungsstaatlichen Leitbildern weichen. Ein paternalistisches Staatskonzept (also die Fiktion eines "Vater-Staates"), das die Individuen aus der Selbstverantwortung entließ und an die Stelle der Eigen- die Staatsinitiative setzte²⁰, war im Kommen. Umverteilungsgesichtspunkte rückten ins Zentrum, der Aspekt der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung trat in den Hintergrund und die Übertragungsausgaben ex-

19 Herbert Giersch führt den Wandel der Geisteshaltung auf zwei Faktoren zurück: "If overall income growth is fast - and more so if it is faster than anticipated - income differentials of a given magnitude presumably become less significant as a source of envy for the laggards. This is likely to be so since the time which the laggards will estimate to need for reaching the present position of their more fortunate neighbors is short relative to their time horizon ... - This is in contrast to a process of slow growth or a period of stagnation ... The "envy factor" ... will thus play an increasing role when growth has started to slow down ... The other explanation is related to the starting point rather than the speed of economic development. When many, if not most, people are at the bottom line as they were in Germany before the market economy was introduced, the prevailing view is an ex ante interpretation. People look forward to something better; they work hard and are achievement oriented; ... The opposite happens when more and more people approach and surpass their previous level of aspiration". Herbert Giersch (1988, S. 6f.).

20 Näheres bei Norbert Leineweber (1988, S. 82 ff.).

plodierten, was bei wachsendem Wohlstand im Grunde anachronistisch ist²¹. Der Ruf nach mehr sozialer Gerechtigkeit entsprang offensichtlich der illusionären Vorstellung, der Staat könne die materielle Lage breiter Wählermassen (und nicht gezielt der individuell Hilfsbedürftigen) nach Belieben verbessern, weil es genug Reiche oder "Kapitalisten" als Financiers für die staatlichen Wohltaten gäbe. Oder kurz mit Röpkes Worten: "An die Stelle des Mitgeföhls (ist) der Neid als das beherrschende Motiv getreten"²² und (von Hayek) "ein ursprünglich zur Linderung der Armut gedachter Apparat (ist) in ein Werkzeug egalitärer Umverteilung verwandelt worden"²³.

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates in den späten sechziger und den siebziger Jahren erklärt sich aber nicht nur aus dem populistischen Urteil und der um sich greifenden Anspruchsmentalität bei gleichzeitiger Finanzierungsillusion. Wichtig ist auch, daß damals eine wirtschaftswissenschaftliche Richtung, die staatlichem Aktionismus zugeneigt war, in Mode kam. Es gab wohl kaum eine Intervention des Staates, die nicht auch von der Mehrheit der Ökonomen - auf der Grundlage des schwarz-weiß-malerischen Axioms, der Markt und die Initiative von Individuen würden versagen und der Staat sei omnipotent - befürwortet worden wäre. Im Staat sah man also einen perfekten Reparaturbetrieb für einen wenig funktionstüchtigen Halbautomaten oder

21 "Die normative Theorie der Sozialpolitik hätte die Vermutung nahegelegt, daß der Anteil und der Umfang staatlicher Sozialausgaben mit steigendem Wohlstand zurückgehen würde; denn wo das Durchschnittseinkommen steigt, wird der Abstand zum Existenzminimum immer größer, und wo die materielle Not abnimmt, ist weniger staatliche Hilfe nötig." Roland Vaubel (1989, S. 54). "Wirklicher Fortschritt läßt sich daran messen, wieweit es gelingt, den Bereich der Eigenvorsorge und der solidarischen Gruppenvorsorge ständig auf Kosten der staatlichen Zwangsvorsorge zu erweitern." Wilhelm Röpke (1958, S. 255).

22 Wilhelm Röpke (1958, S. 256).

23 Friedrich A. von Hayek (1960, S. 391).

"eine Art von vierter Dimension"²⁴. So wurde etwa postuliert, Umverteilung sei ein öffentliches Gut²⁵, da Privatleute Mitmenschen, die arm seien bzw in Notlagen gerieten, freiwillige Hilfe verweigern würden, sei es aus Hartherzigkeit, sei es, weil sie Dritten, die sich nicht an den Kosten beteiligen möchten, den nutzenstiftenden Anblick verminderten Elends mißgönnten. Auch neigten die Individuen zur Kurzsichtigkeit und Sorglosigkeit. Sie würden zu wenig Rücklagen für Lebensrisiken bilden und bei Risikoeintritt der Allgemeinheit zur Last fallen (moralische Versuchung), so daß sie der Staat via Sozialversicherungssysteme zur Vorsorge zwingen müsse. Ferner, so wurde behauptet, sei der Markt nicht in der Lage, für Vollbeschäftigung zu sorgen, so daß die Finanzpolitik lenkend einspringen

²⁴ Wilhelm Röpke (1958, S. 264).

²⁵ "Dabei ist ein Versagen der Marktwirtschaft gerade in diesem Punkt (private Umverteilung, A.R.) nicht unwahrscheinlich, da nicht jeder individuelle Wirtschaftler, der infolge von Nutzeninterdependenz aus einer Besserstellung der ärmeren Bevölkerungsschichten selbst dann Vorteile zöge, wenn die Umverteilung zu seinen Lasten erfolgen würde, freiwillig dazu bereit wäre. Solange er hoffen kann, daß andere die gewünschte Umverteilung finanzieren und er sozusagen kostenlos mitnutzen kann bzw. befürchten muß, daß sich andere Wirtschaftssubjekte in vergleichbarer Lage nicht an der Finanzierung beteiligen, ist ein solches Verhalten nicht zu erwarten." Gerold Krause-Junk, zitiert aus der dritten Auflage des Handbuchs der Finanzwissenschaft (1977, S. 705). Das theoretische Konstrukt der Umverteilung als öffentliches Gut geht auf ein Modell von Harold M. Hochman und James D. Rodgers zurück (1969, S. 542 - 557). Diese Argumentation erscheint künstlich konstruiert. Denn ein Altruist läßt sich wohl kaum von einer guten Tat abhalten, weil diese andere Menschen auch erfreut.

müsse²⁶. Zudem würden die Individuen ihre Bedürfnisse nicht richtig kennen und durch ihre Konsum- und Produktionsentscheidungen externe Schäden verursachen. Ohne staatliche Eingriffe in das Preissystem (durch Subventionen und Steuern), die auf angeblicher Weitsicht und höherem Wissen fußen, würde zu wenig oder zu viel von bestimmten Gütern nachgefragt oder angeboten (meritorische und demeritorische Güter)²⁷. Auch sei der Staat als Alleinproduzent gefordert, um hohe Qualität zu gewährlei-

26 "Der neue Ansatz für eine realistische Beschäftigungstheorie, mit dessen Hilfe später die wirkungsmäßige und instrumentelle Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaft und ihrer Operationen gezeigt werden soll, vermeidet die unhaltbaren Annahmen des klassischen Konzeptes und traut der Wirtschaft keine Leistungen zu, die zu erbringen sie einfach nicht in der Lage ist". Heinz Haller, zitiert aus der dritten Auflage des Handbuchs der Finanzwissenschaft (1981, S. 372).

Mit der staatlichen Beschäftigungsgarantie ging allerdings kein Abbau, sondern ein Anstieg der Arbeitslosigkeit einher, da die für den Beschäftigungsstand verantwortliche Lohnpolitik zu überhöhten Abschlüssen animiert wurde.

27 Das Konzept der meritorischen und demeritorischen Güter geht zurück auf Richard A. Musgrave, (1959, S. 13 f). Zur Rechtfertigung staatlicher Preismanipulationen wird eine Mixtur an Begründungsversuchen herangezogen: erstens verzerrte Präferenzen der Individuen aufgrund von Informationsdefiziten, zweitens externe Schäden aufgrund individueller Handlungen und drittens Paternalismus des Gebers, der einen zweckgebundenen Transfer bevorzugt. Für einen liberalen Ökonomen ist allenfalls das zweite Argument diskutabel. Doch bedeutet der Korrekturversuch von behaupteten Markt-mängeln durch den Staat noch lange nicht, daß das Pareto-optimum tatsächlich herbeigeführt wird. Nicht auszuschließen ist, daß die Intervention eine noch größere Abweichung vom Optimum bewirkt.

sten²⁸ oder um Größenvorteile natürlicher Monopole²⁹ auszuschröpfen. Die Theorie des Marktversagens, der öffentlichen Güter und der externen Effekte war also Wegbereiter für staatlichen Ak-

28 "Produktion durch Private und Verteilung über den Markt kommen umso weniger in Frage, je mehr die Leistungen bestimmten standardisierten Anforderungen an die Qualität unterliegen, je mehr die Abgabe unter Selbstkosten -im Extremfall unentgeltlich- gewollt und verbreitet ist und wenn Konsumpflicht besteht". Herbert Timm, zitiert aus der dritten Auflage des Handbuchs der Finanzwissenschaft, (1981, S. 173). Hier wird suggeriert, staatliche Produktion und unentgeltliche Leistungsabgabe seien die einzigen (oder effizientesten) Instrumente zur Verfolgung qualitativer und sozialpolitischer Ziele. Qualitätsnormen und personengebundene Transfers als alternative Instrumente werden nicht in Betracht gezogen. Tatsächlich ist ein personengebundener Transfer treffsicherer als eine Sozialpolitik nach dem Gießkannenprinzip. Und ob ein staatliches Produktionsmonopol Garant für höchstmögliche Qualität ist, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. "Über die erschreckende Senkung des Bildungsniveaus, die die Sozialisierung der Bildung verursacht, gibt es sehr reichhaltiges Material". Wilhelm Röpke, (1958, S. 260). "Gäbe es keine öffentlichen Lehranstalten, so würden weder Methoden noch Wissenschaften gelehrt, für die keine ausreichende Nachfrage besteht oder die zu erlernen nach den jeweiligen Zeitumständen nicht notwendig, zweckdienlich oder zumindest zeitgemäß ist. Ein Privatlehrer könnte es sich nicht leisten, überlebte und veraltete Theorien einer als zweckmäßig anerkannten Wissenschaft weiterzugeben, noch eine Wissenschaft zu lehren, die allgemein als eine nutzlose und pedantische Anhäufung von Sophismen und Unsinn gilt". Adam Smith, (1776, S. 661).

29 Ob ein Monopol natürlich ist oder nicht, stellt sich nur im Wettbewerb heraus. Die a priori-Annahme, der Staat sei der kostengünstigste Anbieter, verhindert diesen Markttest. Der wirkliche Grund für eine Marktzutrittsbarriere dürfte daher wohl in einem Bestandsschutzinteresse von Insidern liegen, für die Konkurrenz unbequem ist.

tionismus auf breiter Front 30.

Der Fiskalpolitik der späten sechziger und der siebziger Jahre stand die - nur zur Überwindung schwerer Rezessionen konzipierte - Keynesianische Lehre der Nachfragesteuerung durch den Staat Taufpate, die damals ihre Hochblüte erlebte³¹. In dieser kurzfristigen, kreislauforientierten Sichtweise wurde vermehrte Umverteilung als willkommenes Mittel zur Sicherung von Vollbeschäftigung gutgeheißen, weil die ökonomische Beurteilung einseitig am kurzfristigen Aspekt der Stärkung der Massenkaufrkraft und der konjunkturellen Impulse anknüpfte. Die negativen Anreizwirkungen beim Zahler und beim Begünstigten wurden indes übersehen. Auch die überproportionale Ausweitung der öffentlichen Konsumausgaben und die rasch zunehmenden Staatsdefizite fanden die Billigung von Ökonomen. Denn es war damals modern, zu glauben, die Steuerung der Konjunktur läge in der Macht der Regierung und für vermehrten Konsum bedürfe es keiner steigenden Kapitalbildung. Sparen stand bei den Anwälten des Neukeynesianismus vielmehr im Mißkredit, da es in kurzfristiger Betrachtung einen Ausfall an Nachfrage bedeutet und da die volks-

30 "So ist es ein beliebter Zeitvertreib vieler Ökonomen, nach Umständen (wie z.B. Externalitäten, öffentlichen Gütern, moralischer Versuchung) zu suchen, unter denen die Marktwirtschaft keine optimalen Ergebnisse erbringt. Sind solche Fälle erst einmal gefunden, so wird meist vorschnell gefolgert, daß der Staat eingreifen soll. Der Staat ist der deus ex machina, der wie selbstverständlich negative externe Effekte beseitigt und positive herbeiführt." Karl Brunner, William H. Meckling (1986, S. 27).

31 Peter von der Lippe und Horst-Dieter Westerhoff sprechen von einer "Vulgarisierung von Keynes". "Letztlich wird Keynes mißverstanden, denn was er für einen nur vorübergehenden, nicht dauerhaften Gebrauch empfahl, war auf eine ganz andere Situation zugeschnitten, die vor allem zu charakterisieren ist durch konjunkturelle und nicht strukturelle Arbeitslosigkeit, die Überwindung einer Deflation, ... und Unternehmen, die nicht durch den Druck hoher Arbeitskosten von Neueinstellungen abgehalten werden." Peter von der Lippe und Horst-Dieter Westerhoff (1985, S.23 f.).

wirtschaftlichen Entwicklungschancen ausschließlich von dieser Warte aus beurteilt wurden. Die Bedingungen, die den Wachstumspfad determinieren und damit für die Entwicklungsperspektiven auf mittlere Sicht entscheidend sind, gerieten aus dem Blick." Die Hinwendung zu Verbrauchs- und Verteilungsforderungen bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Wachstumsbedingungen...unterstellte eine weitgehende Unabhängigkeit der Verwendung des Sozialprodukts von seiner Entstehung"³².

Zwar erlebte gegen Ende der siebziger und während der achtziger Jahre die klassisch angebotsorientierte Lehre eine Renaissance. Aber die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik hat ihr Ziel, die Wachstumskräfte zu revitalisieren, allenfalls zögerlich verfolgt. Während sie beim Abbau der Staatsquote ein Stück vorankam (1982: 49,8 vH, 1989: 44,9 vH), waren die Fortschritte bei der Senkung der Zwangsabgaben kaum der Rede wert. Die Steuern und Sozialbeiträge insgesamt sanken im gleichen Zeitraum von 42,5 vH auf 41,7 vH des Sozialprodukts. Statt einer langfristig angelegten Haushaltskonsolidierung durch eine wachstumsfördernde Steuerpolitik wurde die kurzfristige Philosophie vertreten, daß Steuererleichterungen durch Fortschritte beim jährlichen Defizitabbau erst "verdient" werden müßten³³. Durch kurzfristige Konsolidierungserfolge wurde die Ausgabephantasie der Sozialpolitiker stimuliert: Zusätzliche Sozialleistungen wurden beschlossen (siehe Anhang 1) und die Übertragungsquote stieg von 1986 bis 1988 wieder an. Bei der angekündigten Deregulierungs- und Privatisierungspolitik sowie beim Subventionsabbau wurde wirtschaftspolitisches Handeln durch eine "laue Wenderhetorik"³⁴ ersetzt. Insgesamt hat sich Röpkes Prognose,

³² Peter von der Lippe und Horst-Dieter Westerhoff (1985, S. 12).

³³ Gerhard Stoltenberg (1985).

³⁴ Herbert Giersch (1990, S. 10).

daß " die Umkehr ...ungeheuer schwierig ist"³⁵, bewahrheitet.

b) Die Rolle des Finanzierungssystems

Der drastische Ausgabeschub wäre wohl kaum möglich gewesen, wenn nicht Determinanten auf der Einnahmeseite des Staates für eine hohe Elastizität gesorgt hätten. Zwar reflektiert das Einnahmesystem - wie andere Institutionen auch - den Zeitgeist. Doch wird es hier als eigenständiger Bestimmungsgrund des expandierenden Wohlfahrtsstaates abgehandelt, weil konstituierende Systemmerkmale schon seit Gründung der Bundesrepublik bestanden.

Bei der Sozialversicherung wurde die Finanzausstattung durch hoheitliche Anhebung der Beitragssätze und die Öffnung des Systems für Nicht-Versicherungspflichtige (durch das Rentenreformgesetz 1972) ausgeweitet³⁶. Die überproportionale Entwicklung der direkten Steuern, die beim Lohnsteueraufkommen besonders ausgeprägt war, beruht auf den automatischen Steuererhöhungen aufgrund der Einkommensteuerprogression. Nimmt das steuerpflichtige Einkommen real oder auch nur inflationär bedingt zu, so steigt, wenn der obere Eckwert der unteren Proportionalzone überschritten ist, der Steuersatz laufend an; nominale Einkommenszuwächse werden also sukzessiv höher besteuert, was durch die fehlende Indexierung der Abzugsbeträge verstärkt wird, weil dadurch die Bemessungsgrundlage stärker wächst als das Einkommen. Die Aufkommenselastizität ist gesamtwirtschaftlich umso größer, je höher der Anteil der Steuerpflichtigen ist, die der Tarifprogression unterliegen. In den siebziger Jahren, als die Lohnabschlüsse horrend hoch ausfielen, wuchsen immer mehr Arbeitnehmer in die Progressionszone hinein, so daß

³⁵ Siehe das Eingangszitat.

³⁶ Bei der Nachentrichtung wurde kein Aufschlag aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Geldentwertung vorgenommen. Vgl. Bruno Molitor (1977, S. 127).

das Lohnsteueraufkommen explodierte und von dieser Seite her die Ausgabefreudigkeit der öffentlichen Haushalte unterstützt wurde. Zwar wurde durch mehrmalige Steuerrechtskorrekturen der steile Aufkommenszuwachs vorübergehend gebremst, um den anreizschädlichen Effekten entgegenzuwirken. Doch unterblieb eine Wachstums- und Inflationsindexierung des Steuertarifs³⁷, die dauerhaft hätte verhindern können, daß die Steuerschuld überproportional zur Bemessungsgrundlage und noch stärker im Vergleich zum Lohn bzw. Einkommen steigt.

In den achtziger Jahren wurde zwar der sogenannte "Mittelstandsbauch" in der Progressionszone abgeflacht und im Jahre 1990 wurde eine lineare Progression eingeführt, bei der die Steuerlast je zusätzlich zu versteuernder DM gleichmäßig zunimmt. Aber zu einer grundsätzlichen Abkehr von der leistungsfeindlichen und investitionshemmenden Tarifprogression hat sich die Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht durchringen können. Dabei hätte eine Wachstums- und Inflationsindexierung des progressiven Tarifs auch jene überzeugen können, die der Auffassung sind, "Reichere" sollten höhere Einkommensanteile abführen als "Ärmere". Denn die Staffelung des Tarifs nach der Einkommenshöhe bliebe erhalten; es würde aber verhindert, daß im zeitlichen Verlauf die Steuern stärker steigen als die Einkommen.

Den exzessiven Ausgabendenzen wurde ferner dadurch Vorschub geleistet, daß infolge des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes aus dem Jahre 1967 der Kapitalmarkt verstärkt in Anspruch genommen werden konnte, um öffentliche Ausgaben zu finanzieren. Denn erstens wurde die Obergrenze für die staatliche Kreditaufnahme (Art. 115 Grundgesetz) durch die Novelle dieses Artikels erhöht. Die Neuverschuldung wurde nicht mehr durch "Ausgaben zu werbenden Zwecken" - also durch staatliche Investitionsausgaben im eigentlichen Wortsinn - nach oben beschränkt, sondern durch

³⁷ Näheres bei Alfred Boss und Werner Ente (1988, S. 85ff.).

die "Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen". Darunter werden gemäß der Verbuchungssystematik für öffentliche Haushalte aber nicht nur produktive Ausgaben (etwa für den Ausbau der Verkehrswege) subsumiert, sondern auch Ausgaben für langlebige Konsumgüter (beispielsweise für Schwimmbäder). Zweitens konnte "zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" die erhöhte Verschuldungsgrenze überschritten werden. Drittens wurde im Stabilitätsgesetz nur empfohlen und nicht zwingend vorgeschrieben, daß im Aufschwung eine Rücklage zu bilden sei. Viertens wurde veräußt, einen Budgetausgleich auf mittlere Sicht gesetzlich zu verankern. Insgesamt führte das Stabilitätsgesetz also dazu, daß der Absorption privater Ersparnisse durch den Staat Tür und Tor geöffnet war.

c) Marktferne Institutionen

Charakteristisch für staatliche Einrichtungen ist die Lockerung oder Auflösung des Zusammenhangs zwischen Leistung und Gegenleistung. Wo optisch zum Nulltarif angeboten wird und daher Kostenillusionen herrschen, ist die Nachfrage höher als unter Marktbedingungen. Dies gilt vor allem für das Sachleistungssystem der Gesetzlichen Krankenversicherung³⁸, wo der einzelne individuell als Nachfrager auftritt, aber auch für das öffentliche Angebot von Bildungsleistungen, Kultur und konsumtiver Infrastruktur, über das politisch entschieden wird³⁹. Vor allem

³⁸ Zu den Systemmängeln der Gesetzlichen Krankenversicherung siehe Alfred Boss (1987, S. 82-94), Peter Oberender (1980, S. 497 - 524), Eckhard Knappe (1983, S. 297 - 325).

³⁹ Neben einer übersteigerten Nachfrage infolge der politischen Verzerrung der Preise ist auch Verschwendung aufgrund von Überkapazitäten denkbar. "Es gibt genug Anzeichen, daß die Bürger Staatstheater, Schwimmbäder, Bibliotheken und andere "Reformdefizite", die zu ihren Lasten von Politikern angeschafft wurden, eigentlich gar nicht wollten oder nutzen".. "Es wäre hier (im Gegensatz zu Galbraiths These vom "privaten Reichtum" und der "öffentlichen Armut", A.R.) viel eher angebracht, von "Konsumterror" zu sprechen als im Falle des privaten Konsums. In diesem Sinne war die sozialliberale Koalition weder liberal noch sozial". Peter von der Lippe und Horst-Dieter Westerhoff (1985, S. 20).

in den siebziger Jahren wurde das staatliche Leistungsangebot im Gesundheitswesen beträchtlich ausgeweitet (siehe Anhang 1), was zwangsläufig zu einer beschleunigten Ausgabeexpansion und höheren Beitragssätzen führen mußte. Aus individueller Sicht wäre es nämlich wohlfahrtsmindernd, vom zusätzlichen Leistungsangebot keinen Gebrauch zu machen: Denn in diesem Falle würde der einzelne an den höheren Kosten zwangsbeteiligt, ohne daß dieser einen zusätzlichen Nutzen erzielte. In einem Zwangsversicherungssystem ohne Selbstbeteiligung und Beitragsstaffel nach Risikoklasse oder Inanspruchnahme bestehen vielmehr Anreize, die Solidargemeinschaft auszubeuten, um den individuellen Nettonutzen zu erhöhen (moral hazard) - auch dann, wenn der einzelne ein geringeres Angebot bei niedrigerem Beitragssatz vorziehen würde⁴⁰. Kurzum: Es besteht ökonomisch das sogenannte Gefangenendilemma.

Maßgeblich für die Ausgabeexplosion im Gesundheitswesen - aber auch bei anderen Leistungsangeboten des Staates - ist ferner die Tatsache, daß bei öffentlichen Institutionen Wirtschaftlichkeitsaspekte keine so große Rolle spielen wie am Markt unter Wettbewerbsbedingungen. Bei kollektiven Einrichtungen mit Monopolcharakter sind die Sanktionsmechanismen der belasteten Steuer- und Beitragszahler -Abwanderung und Widerspruch- weitgehend außer Kraft gesetzt und es ist für den von Wettbewerb abgeschotteten Anbieter kaum mit einem Risiko verbunden, die Kosten zu erhöhen. Vielmehr erwachsen daraus sogar persönliche Vorteile (beispielsweise mehr Bequemlichkeit oder Prestige)⁴¹. Auch stehen eine Fülle an bürokratischen Regeln einem effizien-

⁴⁰ Vgl. hierzu Hubertus Müller-Groeling (1973, S. 59ff.).

⁴¹ Näheres über Anreiz- und Strafmechanismen in der Staatswirtschaft bei Astrid Rosenschon (1980).

ten Angebot im Wege (etwa die hoheitliche Vorgabe von kalkulatorischen Krankenhauspflegesätzen, die bei einer faktischen Kostendegression eine Erhöhung der Verweildauer zur Folge hat).

d) Unrealistische Hochrechnungen

Im Bereich der Rentenversicherung waren rein rechnerisch ermittelte Finanzierungsspielräume⁴² Grund dafür, daß im Wahljahr 1972 umfangreiche Leistungsverbesserungen beschlossen wurden. Seit dem Jahr 1969 legte die Bundesregierung nämlich eine jährliche Prognose der Rentenfinanzen für die nächsten 15 Jahre vor. Die hierbei errechneten Rücklagen überstiegen von Prognose zu Prognose die gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe (damals 3 Monatsausgaben) immer stärker, für den gesamten Prognosezeitraum ermittelte die Bundesregierung 1972 angebliche Finanzierungsspielräume von rund 190 Mrd DM⁴³. Allerdings trug diese Schätzung dem Gebot der Vorsicht nicht Rechnung, da das - aufgrund geld- und finanzpolitischer Übersteigerungen absehbare - Risiko einer Stabilisierungsrezession nicht einkalkuliert wurde (geschweige denn das Risiko erlahmender Wachstumskräfte als Folge des expandierenden Wohlfahrtsstaates). Ferner waren die Überschüsse in den Anfangsjahren, die als Extrapolationsbasis dienten, überzeichnet, da sich bei den Einnahmen der hohe Gastarbeiterzustrom und die Explosion der Löhne ab 1969 niederschlugen, während der Rentenanstieg noch von den relativ mäßigen Lohnsteigerungen der Jahre zuvor geprägt war. Die Überschüsse verkörperten also keine dauerhaften Finanzierungsspielräume, weil sich der Abstand zwischen Löhnen und Renten automatisch verkürzt, wenn sich der Lohnzuwachs wieder abschwächt. Damit rechnete die damalige Bundesregierung allerdings nicht,

⁴² Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (1975, S. 22 ff.).

⁴³ Im Jahr 1972 betrug das nominale Bruttosozialprodukt 825 Mrd DM.

weil lohnpolitische Moderation nicht in ihre Prognosen einging. Die Neigung, sich künstlich reich zu rechnen, entsprang wahrscheinlich auch der damaligen Vorstellung, die Finanzpolitik könne - in Koalition mit der Lohnpolitik - durch Nachfragestimulierung die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nach ihrem Belieben beeinflussen.

e) Demographische Faktoren

Zur Expansion der Übertragungsausgaben und zur zunehmenden Belastung der Aktiveneinkommen durch Zwangsabgaben haben auch demographische Verschiebungen beigetragen. So ist der Anteil der über 65jährigen bis 1980 sukzessive gestiegen; während der achtziger Jahre ist er dann wieder leicht zurückgegangen (1960: 10,8 vH, 1970: 13,2 vH, 1980: 15,5 vH, 1987: 15,3 vH). Ein solcher Wandel in der Altersstruktur belastet zweifelsohne die Kassen der Renten- und der Gesetzlichen Krankenversicherung. Allerdings stellt sich die Frage, ob ein Festhalten an den kollektiven Zwangsversicherungssystemen in einer Wohlstandsgesellschaft mit zunehmendem Anteil an älteren Menschen ökonomisch sinnvoll ist. Hätte die Wirtschaftspolitik bei der Rentenversicherung einer zunehmenden intergenerativen Umverteilung von vornherein eine klare Absage erteilt, so wäre die steigende Belastung der Aktiveneinkommen durch Zwangsabgaben vermeidbar gewesen. Die Individuen hätten verstärkt private Vorsorge getroffen und das Wirtschaftswachstum wäre höher ausgefallen. Auch der Übergang zu einem System der Privatversicherung hätte kostendämpfend gewirkt. Insofern ist die Entwicklung von Sozialausgaben und Beiträgen in Relation zur volkswirtschaftlichen Gesamtleistung letztlich nicht auf demographische Faktoren zurückzuführen, sondern auf eine mangelnde Anpassungsfähigkeit politischer Institutionen an sich ändernde Umstände.

f) Die Herrschaft der Verwaltungsexperten

Je mehr der Staat zu einer Umverteilungsagentur wird, umso kom-

plexer und unüberschaubarer wird das Rechtsgefüge - nicht nur für die Allgemeinheit, sondern auch für die Gesellschaftswissenschaftler. Und umso unentbehrlicher macht sich der Verwaltungsexperte, der als einziger über alle Details eines begrenzten Spezialgebietes Bescheid weiß. "Es ist eine höchst bedeutende Tatsache, daß als Folge dieser Entwicklung in immer mehr Bereichen der Politik beinahe alle anerkannten "Fachleute" fast definitionsgemäß Personen sind, die für die der Politik zu Grunde liegenden Prinzipien eintreten. Das ist tatsächlich einer der Faktoren, die so viele gegenwärtige Entwicklungen zur Selbstbeschleunigung bringen. Der Politiker, der bei der Empfehlung einer künftigen Entwicklung der Politik behauptet, daß "alle Fachleute" dafür sind, ist oft vollkommen ehrlich, weil nur jene, die für diese Entwicklung sind, Fachleute in diesem organisatorischen Sinne sind und neutrale Nationalökonomien oder Juristen, die dagegen sind, nicht zu den Fachleuten gezählt werden. Wenn der Apparat einmal eingerichtet ist, wird seine zukünftige Entwicklung so gestaltet werden, wie es jene, die in seine Dienste getreten sind, für nötig halten"⁴⁴.

5) Ausblick

Welche Faktoren sprechen für, welche gegen eine weitere Expansion des Versorgungsstaates und eine zunehmende Einkommensentziehung via Zwangsabgaben?

- Es ist nicht unwahrscheinlich, daß nötige Anpassungsprozesse im Gebiet der DDR durch Subventionen verzögert oder blockiert werden. Denn die Erfahrung hat gezeigt, daß Übergangshilfen leicht zu Dauersubventionen degenerieren. Auch ist nicht auszuschließen, daß DDR-spezifische Sozialleistungen von der Bundesrepublik finanziell übernommen werden müssen (beispielsweise das "kostenlose" Kinderkrippensystem).
- In den neunziger Jahren und danach wird der Alterslastkoeffizient (Bezieher von Altersruhegeld in Relation zu den Er-

⁴⁴ Friedrich A. von Hayek (1960, S. 279).

werbstätigen) steigen. Dies hat finanzielle Konsequenzen für die Kranken- und Rentenversicherung. Während die Wirtschafts- und Sozialpolitik in den achtziger Jahren durch die stufenweise Eigenbeteiligung der Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung einen Schritt in die richtige Richtung gegangen ist, läßt sie im Bereich der Altersversorgung Bereitschaft zu grundsätzlichen Reformen vermissen. Wohl ist ein Rentenreformgesetz beschlossen worden, das für die Zukunft u.a. eine Ankoppelung der Renten an die Netto- statt Bruttolohnentwicklung, eine Heraufsetzung des Rentenalters und höhere Staatszuschüsse vorsieht. Vermehrte private Altersvorsorge zur Ergänzung der nach dem Umlageverfahren finanzierten Renten ist aber nach wie vor ein politisches Tabuthema. Es wird der Eindruck erweckt, das bestehende System könne den demographischen Wandel verkraften und eine höhere Belastung nachfolgender Generationen stoße auf keinen Widerstand. Dies baut bei den heute und künftig Aktiven Vermögensillusionen auf⁴⁵ und dämpft Spartätigkeit und Wirtschaftswachstum. Statt die Individuen zu verstärkter Eigenvorsorge zu ermuntern und steuerpolitische Hemmnisse für das Sparen zu beseitigen, wird das reine Umlageverfahren als langfristig stabile Konstruktion gepriesen, die auf drei starken Schultern laste. Die zunehmenden Alterslasten würden "ausgewogen"⁴⁶ auf Beitragszahler, Steuerzahler und Bund verteilt⁴⁷.

- Disziplinierend könnte der EG-Binnenmarkt wirken, da eine

⁴⁵ Vgl. Alfred Boss (1983, S. 279).

⁴⁶ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1987, S. 229).

⁴⁷ "Schon die Unterteilung der drei Gruppen Rentner, Beitragszahler und Bund ist dubios, da ein und dieselbe Person zu verschiedenen Zeitpunkten ihres Lebens sowohl Beitragszahler als auch Rentner ist und überdies als Steuerzahler letztlich auch den Belastungsanteil "des Bundes" mitträgt. Eine sinnvolle Belastungsrechnung hätte vielmehr die Belastung einzelner Geburtsjahrgänge bzw. Generationen im Wege eines Längsschnittsvergleichs zu analysieren anstelle eines die Generationenproblematik gerade verschleiernenden Querschnittsvergleichs". Ulrich van Suntum (1987, S. 400).

überzogene Sozialpolitik bei den Steuer- und Beitragszahlern zu einer Abstimmung mit den Füßen und zu Betriebsstättenverlagerungen führen würde. Allerdings gilt das nur unter der Prämisse, daß die nationalen Regierungen auch weiterhin eine autonome Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik betreiben können, daß also der Wettbewerb zwischen den politischen Systemen erhalten bleibt.

6) Ansätze für Reformen

Was ist zu tun, um dem Wohlfahrtsstaat Schranken zu setzen?

- Die Einkommensteuer sollte inflations- und wachstumsindexiert werden, damit die Staatseinnahmen nicht stärker steigen als die volkswirtschaftliche Gesamtleistung⁴⁸. Ferner sollten Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensbesteuerung in voller Höhe abzugsfähig sein, um eine steuerliche Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum zu vermeiden. Denn wenn sowohl das Sparen -der Gegenwartswert der künftigen Vermögenserträge- als auch die künftigen Erträge der Einkommensbesteuerung unterliegen, wird Sparen doppelt belastet und Konsum steuerlich begünstigt.

- Bei der Rentenversicherung sollten das Beitragssatzniveau und der Steuerfinanzierungsanteil nicht erhöht werden, um Wachstumshemmnisse zu vermeiden. Die aufgrund des demographischen Wandels angelegten Kürzungen des Nettorentenniveaus können durch verstärkte private Altersvorsorge während des Erwerbslebens finanziell kompensiert werden, was zugleich

⁴⁸ Zu den Folgen des Verzichts auf Indexierung vgl. Alfred Boss und Werner Ente (1988, S. 85 ff.).

wachstumsfördernd wäre⁴⁹. Ein zunehmendes Gewicht der Selbstvorsorge wäre auch deshalb zu begrüßen, weil "die individuellen Rentenansprüche... der politischen Manipulierbarkeit weitgehend entzogen sind"⁵⁰. Zu erwägen ist, die Vermögenseinkommen der

49 Siehe Helmut Schlesinger (1985, S. 491). Schlesinger berücksichtigt neben dem gesamtwirtschaftlichen auch den einzelwirtschaftlichen Rendite-Aspekt: "Mit jeder Erhöhung des Beitragssatzes... nimmt bei gleichbleibendem Anspruch auf Rente die "Rendite" dieser "Kapitalanlage" ab, und wenn die Leistung darüber hinaus eingeschränkt wird, um so mehr. Eine finanzmathematische Rechnung zeigt, daß die Rentenversicherung... das Äquivalent für keinen höheren Zinsertrag bietet als den einer Geldanlage, die sich nach Steuern mit fünf Prozent verzinst; jede weitere Beitragssatzerhöhung würde dies weiter schmälern. Steuerfreie Geldanlagen, zum Beispiel bei Lebensversicherungen, erbringen längerfristig rund sieben Prozent, gehen also erheblich darüber hinaus." Ein Plädoyer für mehr private Vorsorge findet sich auch bei Ulrich van Suntum (1989, S. 207 - 216). Van Suntum setzt sich mit den gegen die private Vorsorge vorgebrachten Standardargumenten kritisch auseinander und zeigt, daß sie nicht stichhaltig sind. Siehe auch Alfred Boss (1983, S. 278 - 296).

50 Ulrich van Suntum (1989, S. 215). Dieser wichtige Aspekt kommt in der wissenschaftlichen Diskussion meist zu kurz. "Bei enger werdenden Verteilungsspielräumen ab Anfang des nächsten Jahrhunderts besteht die massive Gefahr, daß die Leistungsbezogenheit der Renten in der GRV zunehmend durch Bedürftigkeitskriterien und Nivellierungstendenzen abgelöst werden wird. Die bereits heute zu beobachtende Diskussion über eine "gerechte Verteilung der Lasten" zwischen Beziehern hoher und niedriger Einkommen, zwischen Doppel- und Einfachverdienern, zwischen Beamten und Nicht-Beamten, zwischen Frauen und Männern, zwischen Kinderreichen und Kinderlosen etc. dürfte nur ein Vorgeschmack darauf sein, was in dieser Hinsicht zu erwarten ist, wenn es ernst wird mit den Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, vorauszusagen, wer die Verlierer der dann zu erwartenden Verteilungskämpfe sein werden: Es werden die Vermögensbesitzer und die Bezieher hoher Renten sein, von denen man entsprechende "Solidarbeiträge" einfordern wird, aber auch die kinderlosen Ehepaare, die sich bereits heute dem Vorwurf ausgesetzt sehen, auf Kosten der Allgemeinheit doppelte Rentenansprüche zu erwerben, statt ihrer Gebär- und Aufzuchtspflicht von Kindern nachzukommen." Derselbe (1989, S. 215).

Rentner von der Besteuerung freizustellen, um jene, die nicht mehr die Möglichkeit zu vermehrter Selbstvorsorge haben, zu kompensieren und um Anreize für zusätzliche Kapitalbildung während des Arbeitslebens zu schaffen. Ferner sollten alle Umverteilungskomponenten im heutigen System der Rentenversicherung (etwa die Berücksichtigung von Ausbildungszeiten bei der Rentenberechnung) eliminiert werden, um individuelle Entscheidungen nicht durch eine politische Verfälschung des Preisgefüges zu verzerren⁵¹. Sozialen Anliegen sollte grundsätzlich über direkte Einkommenstransfers Rechnung getragen werden und nicht über eine Abkehr von Versicherungsgrundsätzen.

- Bei der Arbeitslosenversicherung sollte der Staat eine Mindestvorsorge in Höhe des Sozialhilfeniveaus vorschreiben. Die Wahl des Versicherers sowie eine darüber hinausgehende Absicherung sollte der individuellen Entscheidung vorbehalten bleiben. Der Beitrag zu Zusatzversicherung sollte vom spezifischen Arbeitsplatzrisiko (nach regionalen, branchenmäßigen und qualifikatorischen Kriterien) und dem frei gewählten Tarif bei entsprechender Leistungsstaffel abhängen⁵². Dies hätte im gegebenen System eine bevorzugte Einstellung von Arbeitskräften mit gutem Risiko zur Folge und würde somit eine stärkere, den Knappheiten angepaßte Lohnspreizung nach unten erzwingen. Dadurch würden die Reintegrationschancen von Problemgruppen am Arbeitsmarkt erhöht und ihr Versicherungsmalus würde schwinden. Erwägenswert ist ferner, die Gewerkschaften zur Defizitfinanzierung der Arbeitslosenversicherung in die Pflicht zu nehmen⁵³, sofern

⁵¹ Näheres bei Alfred Boss (1983, S. 283ff.).

⁵² Vgl. Rüdiger Soltwedel (1983, S. 335).

⁵³ Derselbe (1983, S. 337) sowie Hans D. Barbier (1986, S. 374 - 379).

die Lohnpolitik Verursacher von Arbeitslosigkeit ist.

- Bei der Krankenversicherung⁵⁴ sollte der Abschluß einer Mindestsicherung obligatorisch sein, die Wahl des Versicherers aber der Entscheidung des Individuums vorbehalten bleiben. Es sollte also mehr Wettbewerb zwischen Kassen zugelassen werden und der Beitrag sollte von der Inanspruchnahme von Leistungen statt von der Höhe des Einkommens des Versicherten abhängen. Liegt das Nettoeinkommen nach Abzug der Versicherungsprämie unter dem Existenzminimum, so kann der Staat durch gezielte Transfers helfen. Mehr Konsumentenfreiheit und Anbieterkonkurrenz würde die Gesetzliche Krankenversicherung zum Abbau von Systemmängeln, die der Verschwendung Vorschub leisten (etwa das Sachleistungsprinzip oder die Gewährung versicherungsfremder Leistungen) zwingen. Zu einer Liberalisierung des Krankenversicherungssystems gehört auch die Abschaffung von Marktzutrittsbarrieren für Ärzte und Apotheker sowie sonstiger Regulationen (wie beispielsweise Festbetragsregelungen oder die Pflegesatzverordnung oder das Kooperationsverbot zwischen Ärzten, Krankengymnasten und Masseuren).
- Auf dem Reformkatalog⁵⁵ sollte ferner stehen: ein regelgebundener Subventionsabbau mit einer gesetzlich verankerten Verminderungsrate; eine umfassende Liberalisierung des Marktzutritts und der Preisgestaltung in den bisherigen Ausnahmebereichen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (vor allem im Verkehrs-, Telekommunikations-, Energieversorgungs-, Banken- und Versicherungswesen), was nicht zuletzt durch die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes angezeigt ist; eine konsequente Reprivatisierungspolitik, die weit mehr umfaßt als nur den Verkauf von Staatsbeteiligun-

⁵⁴ Weiterführende Literatur siehe Fußnote 38.

⁵⁵ Näheres bei Henning Klodt, Klaus-Dieter Schmidt et al. (1989, S. 116 ff.) und Rüdiger Soltwedel et al. (1986).

gen: die gesamte Palette staatlich angebotener Dienstleistungen sollte dahingehend überprüft werden, ob es sich um rein öffentliche oder um meritorische Güter handelt.

7) Abschließende Bemerkungen

Der heutige Wohlfahrtsstaat fände sicher nicht die Zustimmung Ludwig Erhards, des geistigen Vaters der sozialen Marktwirtschaft. "Erhards Ziel, eine "soziale Ordnung" zu schaffen, hat als soziales Leitbild eine Ordnung, in der möglichst wenige sozialpolitisch motivierte Interventionen nötig sind"⁵⁶. Im Jahre 1956 erteilte Erhard einer zunehmenden Monopolisierung und Meritorisierung des Gutes "Sicherheit" durch den Staat eine klare Absage. "Es widerspricht der marktwirtschaftlichen Ordnung, die die Entscheidung über Produktion und Konsum dem einzelnen überläßt, die private Initiative bei der Vorsorge für die Wechselfälle und Notstände des Lebens auch dann auszuschalten, wenn der einzelne dazu fähig und gewillt ist, selbstverantwortlich und eigenständig vorzusorgen. Wirtschaftliche Freiheit und totaler Versicherungszwang vertragen sich nicht. Daher ist es notwendig, daß das Subsidiaritätsprinzip als eines der wichtigsten Ordnungsprinzipien für die soziale Sicherung anerkannt und der Selbsthilfe und Eigenverantwortung soweit wie möglich der Vorrang eingeräumt wird. Der staatliche Zwangsschutz hat demnach dort haltzumachen, wo der einzelne und seine Familie noch in der Lage sind, selbstverantwortlich und individuell Vorsorge zu treffen"⁵⁷.

Dieses Zitat von Erhard ist nicht nur ein akademisches Bekenntnis zu einer liberalen Sozialordnung, sondern auch und vor allem eine Mahnung an die bundesdeutsche Sozialpolitik während

⁵⁶ Horst Friedrich Wünsche (1986, S. 27).

⁵⁷ Ludwig Erhard (1956, S. 14).

der fünfziger Jahre. Schon in dieser Zeit wurden durch Konrad Adenauer - gegen den erbitterten Widerstand Ludwig Erhards - die Grundsteine für einen umfassenden und der Selbstverantwortung abträglichen Versicherungszwang bei staatlichen Monopolen gelegt. Ein Entrinnen aus dem System staatlicher Bevormundung wurde durch eine Dynamisierung der Versicherungsgrenzen verhindert⁵⁸. Die institutionellen Grundlagen für verteilungspolitische Interventionen zur Gewinnung demokratischer Mehrheiten wurden also bereits in der Ära Adenauer gelegt. "Keine monopolistische Pflichtversicherung hat der Umwandlung in etwas ganz anderes, nämlich in ein Instrument zur zwangsweisen Umverteilung der Einkommen, widerstanden, in der nicht eine Mehrheit von Gebenden bestimmt, was den wenigen Unglücklichen gegeben werden soll, sondern eine Mehrheit von Nehmenden bestimmt, was sie einer reicheren Minderheit wegnehmen wird...Die Technik des Wohlfahrtsstaates (ist)...tatsächlich nur eine neue Methode, die alten Ziele des Sozialismus zu verfolgen"⁵⁹.

⁵⁸ Ein ausführlicher historischer Abriß findet sich bei Gerd Habermann (1986, S. 33 - 42) und Roland Vaubel (1989, S. 47 ff.).

⁵⁹ Friedrich A. von Hayek (1960, S. 391).

Anhang 1: Eine Chronologie wichtiger Gesetze zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates⁶⁰

- 1950: - Erstes Wohnungsbaugesetz,
- 1951: - Kündigungsschutzgesetz,
- 1952: - Betriebsverfassungsgesetz,
 - Mutterschutzgesetz,
 - Wohnungsbauprämiengesetz,
- 1953: - Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 26 auf 52 Wochen
- 1955: - Gesetz über Kassenarztrecht,
 - Landwirtschaftsgesetz (Anfang einer langen Kette agrarsozialpolitischer Maßnahmen),
- 1956: - Zwangsmitgliedschaft der Rentner der Arbeiter- und Angestelltenversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung,
- 1957: - Neureglung der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten und der knappschaftlichen Rentenversicherung (Einführung der "dynamischen Rente"),
 - Gesetz über Altershilfe für Landwirte,
 - Ausweitung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von 50 auf 90 v H des Nettoarbeitsentgelts (bei gleichzeitiger Einführung eines Arbeitgeberzuschusses),
- 1959: - Sparprämiengesetz,
 - Gesetz über Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft,
- 1960: - Gesetz über eine Rentenversicherung für Handwerker,
- 1961: - Bundessozialhilfegesetz,
 - Erstes Vermögensbildungsgesetz,
- 1963: - Gesetz über Wohnbeihilfe,
- 1964: - Bundeskindergeldgesetz,
- 1965: - Übergang vom System der Pauschalhonorierung von Ärzten zur Einzelleistungsvergütung,
 - Zweites Vermögensbildungsgesetz,
 - Neufassung des Wohnbeihilfegesetzes (nunmehr Wohngeldgesetz),
- 1966: - Erhöhung der Leistungsbemessungsgrenze für das Arbeitslosengeld,
- 1967: - Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Angestellten,
 - Zwangsmitgliedschaft aller Rentner bei der Gesetzlichen Krankenversicherung,
- 1968: - Erhöhung der Relation von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitsentgelt,
- 1969: - Übergang vom Kapitalabschnittsdeckungs- zum Umlageverfahren bei der Rentenversicherung,
 - Erhöhung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 100 v. H (bei voller Finanzierung durch den Arbeitgeber und Senkung des Beitragssatzes der Gesetzlichen Krankenversicherung),

⁶⁰ Die Auswahl wurde anhand folgender sozialgeschichtlicher Abhandlungen getroffen: Peter Oberender (1989, S. 29 - 34); Roland Vaubel (1989, S. 39 - 64) und Franz F. Zacher (1980, S. 173 - 219).

- Arbeitsförderungsgesetz (Rechtsanspruch auf Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen, Lohnsubventionen im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsprogramme),
- 1970: - Abschaffung der Eigenbeteiligung der Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung,
- Bundesausbildungsförderungsgesetz,
- Graduiertenförderungsgesetz,
- Neufassung des Vermögensbildungsgesetzes;
- 1971: - Wohnraumkündigungsschutzgesetz,
- Dynamisierung der Versicherungspflichtgrenze bei der Gesetzlichen Krankenversicherung,
- Erweiterung des Leistungskatalogs um Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten,
- 1972: - Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser (Investitionsfinanzierung durch öffentliche Haushalte) und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (behördliche Kalkulationsvorgaben),
- Krankenversicherung für Landwirte (bei Verpflichtung des Bundes zur Defizitdeckung),
- Rückerstattung der Rentnerbeiträge an die Gesetzliche Krankenversicherung,
- Rentenreformgesetz (Einführung einer flexiblen Altersgrenze ohne versicherungsmathematisch adäquate Abschläge, Öffnung für Selbständige und Hausfrauen ohne Geldentwertungsaufschlag bei der Beitragsnachentrichtung, Rente nach Mindesteinkommen, vorgezogene Rentenanpassung),
- Sozialplanverpflichtung im novellierten Betriebsverfassungsgesetz,
- 1974: - Gesetz zur Verbesserung von Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (unbegrenzte Krankenhauspflege, Haushaltshilfe, Krankengeld und Sonderurlaub bei Pflege erkrankter Kinder),
- Aufnahme von Zahnersatz und kieferorthopädischer Behandlung in die kassenärztliche Versorgung aufgrund eines Urteils des Bundessozialgerichts,
- Zweites Gesetz über Kündigungsschutz von Mietverhältnissen,
- Dynamisierung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld,
- 1976: - Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau,
- Mitbestimmungsgesetz,
- 1979: - Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs,
- 1984: - Vorruhestandsgesetz,
- 1986: - verlängerter Bezug von Arbeitslosengeld durch ältere Arbeitnehmer,
- Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung,
- Einführung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (bei Kündigungsschutz),
- 1988: - Erhöhung des Erziehungsgeldes und Verlängerung des Erziehungsurlaubs.

Anhang 2: Wichtige Kostendämpfungsgesetze⁶¹

- 1975: - Verschärfung des Begriffs "Zumutbarkeit" einer vom Arbeitsamt vermittelten Arbeit,
- 1977: - Gesetz zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung (Verzögerung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr, Senkung der gesetzlichen Mindestrücklage von drei auf eine Monatsausgabe, Plafondierung des Rentenversicherungsbeitrags an die Krankenversicherung der Rentner, Abwälzung der Kosten von Rehabilitationsmaßnahmen an die Bundesanstalt für Arbeit, Verpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit zur Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für Empfänger sozialer Leistungen),
- Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz,
- 1981: - Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz,
- Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz,
- Erneute Verschärfung des Begriffs "Zumutbarkeit" einer vom Arbeitsamt vermittelten Arbeit,
- 1984: - Senkung der Leistungssätze für Lohnersatzleistungen,
- 1989: - Gesundheitsreformgesetz (Zuzahlungen der Versicherten bei Zahnersatz und Heil- und Hilfsmitteln, Einführung von Festpreisen bei Arzneimitteln, Kürzung des Sterbegeldes).

61

Literaturangaben siehe Fußnote 60.

LITERATURVERZEICHNIS

DEUTSCHE BUNDESBANK (Hg.), Die Finanzentwicklung der Sozialversicherung seit Mitte der sechziger Jahre, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 27. Jahrgang, Nr. 11, November 1975, S. 22 ff.

BARBIER, Hans D., Reform der Arbeitslosenversicherung, in: Roland VAUBEL und Hans D. BARBIER (Hg.), Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986, S. 374 - 379.

BOSS, Alfred, Reform der Altersicherung, in: Herbert GIERSCH (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 278 - 296.

--, Zur Reform des Gesundheitswesens, in: Die Weltwirtschaft, 1987, Heft 2, S. 82 - 94.

--, und Werner ENTE, Die Einkommensteuertarife 1965, 1986 und 1990: Wo liegen die Unterschiede?, in: Finanzarchiv, Bd. 46, Heft 1, Tübingen 1988, S. 85 - 97.

BRUNNER, Karl und William H. MECKLING, Menschenbild und Staatsverständnis, in: Roland VAUBEL und Hans D. BARBIER (Hg.), Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986, S. 23 - 33.

ERHARD, Ludwig, Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung, 1956, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 13 - 16.

GIERSCH, Herbert, Liberal Reform in West Germany, in: Ordo-Jahrbuch, Bd. 39, 1988, S. 3 - 16.

- GIERSCH, Herbert, Europa 1992 - Ordnungspolitische Chancen und Risiken, in: Aussenwirtschaft, 45. Jahrgang, 1990, Heft I, S. 7 - 20.
- HABERMANN, Gerd, Die Überwindung des Wohlfahrtsstaates: Ludwig Erhards sozialpolitische Alternative, 1986, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 33 - 42.
- HALLER, Heinz, Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik, in: Fritz NEUMARK (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Bd. III, Tübingen 1981, S. 359 - 513.
- HAYEK, Friedrich August von, Freiheit im Wohlfahrtsstaat, 1960, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 387 - 409.
- HOCHMAN, Harold M. und James D. RODGERS, Pareto Optimal Redistribution, in: American Economic Review, Bd. 59, 1969, S. 542 - 557.
- IHK Koblenz (Hg.), Unbezahlte Hilfsarbeiten der Wirtschaft für den Staat: Steuerbonus - ein Ausweg? Koblenz 1976.
- JUNGBLUT, Michael, Der Sozialstaat verdarb seine Kinder: Eine ökonomische Bilanz der sozialliberalen Koalition, in: Die Zeit, Nr. 39, 29.9.1982.
- KLODT, Henning, Klaus-Dieter SCHMIDT et al., Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand, Kieler Studien, 228, Tübingen 1989.

KRAUSE-JUNK, Gerold, Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Fritz NEUMARK (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Bd. I, Tübingen 1977, S. 687 - 711.

KNAPPE, Eckhard, Reform der Krankenversicherung, in: Herbert GIERSCH (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 297 - 325.

LEINEWEBER, Norbert, Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, Göttingen 1988.

LIPPE, Peter von der und Horst Dieter WESTERHOFF, Die Sozialliberale Reformpolitik: Ein wirtschaftspolitischer Irrweg, in: Ordo-Jahrbuch, Bd. 36, 1985, S. 17 - 29.

MOLITOR, Bruno, Die "dynamische" Altersrente in der Bewährungsprobe, in: Ordo-Jahrbuch, Bd. 28, 1977, S. 171 - 180.

MÖLLER-GROELING, Hubertus, Kollektivgutproblematik und Isolierungsparadoxon, in: Bernhard KÖLP, Wolfgang STÖTZEL (Hg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik. Festschrift für Elisabeth LIEFMANN-KEIL zum 65. Geburtstag, Berlin 1973, S. 59 - 70.

MUSGRAVE, Richard A., The Theory of Public Finance, New York u. a. 1959.

OBERENDER, Peter, Zur Reform des Gesundheitswesens, 1980, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 497 - 524.

--, Die drei Phasen bundesdeutscher Sozialpolitik, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 40, Juni 1989, S. 29 - 34.

RÖPKE, Wilhelm, Gefahren des Wohlfahrtsstaates, 1958, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 253 - 270.

ROSENSCHON, Astrid, Verschwendung in Staat und Markt. Eine vergleichende Analyse, Göttingen 1980.

SCHLESINGER, Helmut, Finanzierung der Sozialversicherungssysteme bei geringerem Wirtschaftswachstum und schrumpfender Bevölkerung, 1985, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Horst-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 483 - 493.

SMITH, Adam, Der Wohlstand der Nationen, 1776, aus dem Englischen übertragen von Horst Claus Recktenwald, München 1974.

SOLTWEDEL, Rüdiger, Reform der Arbeitslosenversicherung und Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Herbert GIERSCH (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 326 - 348.

--, et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.

STACHE, Dietrich, Sozialversicherung im Jahr 1989, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, April 1990, Heft 4, S. 278 - 285.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.), Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1989, Arbeitsunterlage, Wiesbaden, März 1990.

- STOLTENBERG, Gerhard, Zeit-Gespräch mit Michael JUNGBLUT, "Steuersenkungen müssen verdient werden ...", in: Die Zeit, 8. Februar 1985.
- SUNTUM, Ulrich van, Möglichkeiten und Grenzen privatwirtschaftlicher Altersvorsorge, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jahrgang, Heft 4, April 1989, S. 207 - 216.
- , Reformvorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8, 1987, S. 394 - 401.
- TIMM, Herbert, Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik, in: Fritz NEUMARK (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Bd. III, Tübingen 1981, S. 135 - 255.
- VAUBEL, Roland, Der Mißbrauch der Sozialpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 34. Jahrgang, Tübingen 1989, S. 39 - 64.
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER (Hg.), Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, o. O., Juni 1987.
- WÜNSCHE, Horst Friedrich, Welcher Marktwirtschaft gebührt das Beiwort "sozial"?, 1986, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 21 - 31.
- ZACHER, Hans F., Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, 1980, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans-Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 173 - 219.