

SOZIALER FORTSCHRITT

Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik

32. Jahrgang

Heft 6

Juni

1983

Herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V., Bonn

Geschäftsführender Vorstand: D. SCHEWE, Min.-Dir. a. D., Vorsitzender — Dr. E. STANDFEST, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, Stellvertreter — Professor Dr. D. ZÖLLNER, Stellvertreter — Diplompolitologe HARALD EICHNER. — Erweiterter Vorstand: Prof. Dr. G. W. BRÜCK — Dr. HANS O. MESSEDAT, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände — ALFRED SCHMIDT, Deutscher Gewerkschaftsbund — H. SCHMIDT, Mitglied des Bundestages — Dipl.-Kaufmann ACHIM SEFFEN, Institut der deutschen Wirtschaft — Dipl.-Volkswirt W. STEINJAN, Ministerialdirigent — Dr. h. c. JOSEF STINGL, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit — OLAF SUND, Präsident des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen — Professor Dr. MAX WINGEN, Präsident des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg — Dr. JOHANNES DOEHRING, Ehrenvorsitzender — HEINRICH LÜNENDONK, Ehrenmitglied

Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung

Referat auf dem 15. Kontaktseminar des Deutschen Sozialrechtsverbandes
am 22. Februar 1983 in Kassel

Von Prof. Dr. Dieter Schäfer, Bamberg

Vorbemerkungen

1. Da in diesem Seminar alle einzelnen Zweige des sozialen Sicherungssystems noch gesondert behandelt werden¹, beschränkt sich das Referat auf Probleme des Sicherungssystems als Ganzes und der Interdependenzen zwischen den einzelnen Zweigen des Sicherungssystems. Es wird daher grundsätzlicher, in der verfügbaren Zeit aber auch thesenhafter und plakativer sein müssen als vermutlich die folgenden Referate.

2. Um auf den Tenor meiner Ausführungen einzustimmen, sei als Fazit vorweggenommen: Ich sehe keine Notwendigkeiten, Methoden und Techniken der Anpassung des sozialen Sicherungssystems, die nicht auch ohne Wirtschafts- und Finanzierungs- und sozialpolitische Krise sozial sinnvoll und daher sozialpolitisch geboten wären. Alle anderen Anpassungen wären ein „Mißbrauch des Systems der sozialen Sicherung als Verschiebe- oder Rangierbahnhof für finanzielle Probefahrten mit Kurzstreckenfahrzeugen“.² Die Krise könnte aber im alten griechischen Sinne zu einer Katharsis der Sozialpolitik werden, wenn sie zu systematisch durchdachten Erneuerungen genutzt würde, die ohne Krise vielleicht nicht durchsetzbar wären.

1. Wirtschaftlich-finanzieller Anpassungsbedarf

1.1. Ursachen und Merkmale der Krise oder: Wie sind die Finanzierungsschwierigkeiten des sozialen Sicherungssystems entstanden?

Die Krisenlage der Wirtschaft ist so bekannt und in den letzten Jahren so ausgiebig besprochen, daß ich sie im einzelnen nicht zu beschreiben brauche. Das reale Wirtschaftswachstum ist geschwunden³, das Erwerbspersonenpotential ist gestiegen und wird weiter steigen⁴, die Produktivität nimmt immer noch zu, wenn auch weniger als in Zeiten der Vollbeschäftigung⁵, und die Arbeitszeiten werden kaum noch kürzer.⁶ Die Konsequenz dieser Konstellation ist — und kann nichts anderes sein als — eine hohe Arbeitslosenquote seit der Mitte der 70er Jahre und eine Verdoppelung der Arbeitslosenzahl in den letzten zwei Jahren.⁷

Verbunden mit dieser Entwicklung war eine — seit dem Bundestagswahlkampf von 1980 fast ebenso intensiv wie die wirtschaftliche Stagnation und die Massen-

arbeitslosigkeit diskutierte — sprunghafte Zunahme der öffentlichen Schuldenaufnahme, insbesondere des Bundes, seit 1975.⁸

Dies sind die wichtigsten, allgemein bekannten Eckdaten der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung. Welche Folgen haben sie für das System der sozialen Sicherung?

Zunächst ist eindeutig, daß mit jedem Arbeitslosen — nicht nur jedem registrierten Arbeitslosen, sondern auch jedem in der sogenannten stillen Reserve versteckten Arbeitslosen — dem sozialen Sicherungssystem einerseits ein Beitrags- und Steuerzahler verlorengelassen und andererseits ein Leistungsempfänger zuwächst. Bei der quantitativen Bedeutung, die die Finanzierungs- und Leistungsströme der sozialen Sicherung innerhalb des gesamten Kreislaufs der Volkswirtschaft haben, muß es notwendigerweise zu einer Krise der Sozial- und Verteilungspolitik kommen. Die Größenordnungen dieser Doppelbelastungen des sozialen Sicherungs-

¹ Es wurden Referate über die Auswirkungen von Rezession und Unterbeschäftigung auf die Finanzierung und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, der Rentenversicherung, der Krankenversicherung, der Unfallversicherung und der Sozialhilfe und des Wohngeldes gehalten. Das Referat von Detlev Zöllner über „Sozialrecht in der Rezession aus historischer Sicht“ ist in Nr. 3/1983 dieser Zeitschrift veröffentlicht worden.

² Georg Wannagat auf der 14. Richterwoche des Bundessozialgerichts, zitiert nach „Die Ortskrankenkasse“ (DOK) 1/1983, S. 14.

³ 1981 ist das reale Bruttosozialprodukt sogar um 0,2 vH und 1982 um 1,2 vH gesunken. Vgl. „Sozialprodukt im Jahr 1982“. In: Wirtschaft und Statistik (WiSta) 1/1983, S. 24 ff.

⁴ Vgl. „Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1970 bis 1981“. In: WiSta 11/1982, S. 769 ff. — Bundesanstalt für Arbeit (BA): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 132 ff.

⁵ Vgl. WiSta 1/1983, S. 25, insbes. Tab. 2.

⁶ Vgl. Statistisches Taschenbuch (StTb) 1982, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1982, Tab. 4.6. u. 4.7.

⁷ Steigerung der Arbeitslosenzahlen im Jahresdurchschnitt von 1980 bis 1982 um 106 vH. Vgl. WiSta 1/1983, S. 6 f.

⁸ Vgl. Tab. 1.

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit und öffentliche Finanzen 1970 - 1981

| | Einheit | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|
| Arbeitslose ¹⁾ | 1 000 | 149 | 185 | 246 | 273 | 582 | 1 074 | 1 060 | 1 030 | 993 | 876 | 889 | 1 272 |
| Arbeitslosenquote ¹⁾ | vH ²⁾ | 0,7 | 0,8 | 1,1 | 1,2 | 2,6 | 4,7 | 4,6 | 4,5 | 4,3 | 3,8 | 3,8 | 5,5 |
| Schuldenstand ³⁾ der Gebietskörperschaften | vH ⁴⁾ | 18,5 | | | | 19,5 | 24,8 | 26,4 | 27,4 | 28,8 | 29,6 | 31,4 | 35,2 |
| Nettokreditaufnahme ⁵⁾ der Gebietskörperschaften ... | Mrd. DM | 6,5 | 13,9 | 15,4 | 11,4 | 22,5 | 53,6 | 46,8 | 31,7 | 40,7 | 43,4 | 53,8 | 69,6 |
| Zinsausgaben ⁶⁾ der Gebietskörperschaften ... | vH ⁷⁾ | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 4,0 | 4,7 | 5,2 | 5,0 | 5,3 | 5,7 | 6,7 |
| | vH ⁴⁾ | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 2,3 |
| Steuerquote ⁸⁾ | vH ⁹⁾ | | | | 24,4 | 24,3 | 23,4 | 23,8 | 24,9 | 24,7 | 24,5 | 24,5 | 23,9 |
| Abgabenquote ¹⁰⁾ | vH ⁹⁾ | 33,6 | 34,0 | 35,5 | 36,9 | 37,1 | 36,8 | 37,8 | 39,0 | 38,7 | 38,3 | 38,4 | 38,4 |
| Staatsquote ¹¹⁾ | vH ⁹⁾ | 38,0 | 39,2 | 40,2 | 41,0 | 43,9 | 47,7 | 47,0 | 47,0 | 46,8 | 46,7 | 47,3 | 48,4 |
| Sozialleistungsquote ¹²⁾ | vH ⁹⁾ | 25,7 | 26,3 | 27,1 | 27,5 | 29,3 | 31,9 | 31,6 | 31,8 | 31,3 | 30,4 | 30,6 | 31,2 |
| Soziale Sicherung ¹³⁾ | vH ⁹⁾ | 17,5 | 17,8 | 16,8 | 17,4 | 19,1 | 22,0 | 21,9 | 21,0 | 21,7 | 21,2 | 21,0 | |
| Alters- u. Hinterbliebenen-sicherung ¹⁴⁾ | vH ⁹⁾ | 9,8 | 9,7 | 10,1 | 10,2 | 11,0 | 11,7 | 12,1 | 12,5 | 12,1 | 11,7 | 11,5 | |
| Gesundheitssicherung ¹⁴⁾ ... | vH ⁹⁾ | 7,7 | 8,1 | 8,5 | 8,9 | 9,7 | 10,3 | 10,3 | 10,3 | 10,3 | 10,2 | 10,1 | |

1) Im Jahresdurchschnitt. Quelle: Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1982, S. 7. — 2) Registrierte Arbeitslose in vH der unselbständigen Erwerbspersonen. — 3) Quelle: iw-Zahlen 1982, Tab. 31. — 4) vH des Bruttoinlandsprodukts. — 5) Quelle: JG 1982/83 des SVR, Tab. 34*. — 6) Errechnet aus Tab. 34* und 20*, JG 1982/83 des SVR. — 7) vH der Gesamtausgaben. — 8) Quelle: Finanzbericht 1983 des BMF, S. 23. — 9) vH des Bruttosozialprodukts. — 10) Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Quelle: StTb 1982, Tab. 9.13 und Finanzbericht 1983 des BMF, S. 292. — 11) Ausgaben von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. Quelle: iw-Zahlen 1982, Tab. 29. — 12) Im Sozialbudget enthaltene Leistungen. Quelle: StTb 1982, Tab. 7.4. — 13) Leistungen der Sozialversicherungen, Arbeitsförderung, Kindergeld, Altershilfe für Landwirte, Versorgungswerke, beamtenrechtlichen Systeme, Zusatzversicherungen. Quelle: Sozialbudgets 1973, 1974, 1976, 1978, 1980. — 14) Quellen: StTb 1982, Tab. 7.4, und Sozialbudget 1980, S. 79.

systems hat Arbeitsminister Blüm in der Bundestagsdebatte am 15. Oktober 1982 mit folgenden „Faustdaten“ deutlich gemacht: „Wenn 2 Millionen Mitbürger, die jetzt arbeitslos sind, Arbeit hätten, dann würden sich in der Rentenkasse 5 Milliarden DM mehr befinden ... 2 Millionen Arbeitslose kosten die Allgemeinheit 50 bis 60 Milliarden DM. Das Sozialprodukt vermindert sich um 100 Milliarden DM. Allein die Bundesanstalt für Arbeit muß 1982 25 Milliarden DM an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zahlen“⁹. Solche Zahlen drängen einem die These auf: Nicht der Sozialstaat ist zu teuer, sondern die Arbeitslosigkeit!

Dennoch muß man sich natürlich fragen, wie das soziale Sicherungssystem finanziert werden soll, solange das reale Sozialprodukt nicht wieder steigt und die Arbeitslosigkeit nicht wieder sinkt. Wenn cet. par. die Beitrags- und Steuereinnahmen stagnieren oder sogar sinken, die Zahl der Anspruchsberechtigten dagegen steigt, gibt es dann überhaupt andere Alternativen als entweder Beitrags- und Steuersätze zu erhöhen oder Sozialleistungen zu kürzen?

Beides ist in der Tat schon längst geschehen. Die Sozialpolitik „hat zweifellos großzügig verteilt, solange die realen Wachstumsraten hoch waren. Aber die letzte größere sozialpolitische Wohltat liegt inzwischen sieben Jahre zurück (die Kindergelderhöhung im Zuge der Steuerreform). Seither brachten fast alle sozialpolitischen Maßnahmen — von notwendigen dynamischen Anpassungen abgesehen — Kürzungen der Leistungen und Erhöhungen der Abgaben“¹⁰. Beides — die Kürzungen der Leistungen und die Erhöhungen der Abgaben — brauche ich in diesem Kreise sicher nicht darzustellen.¹¹ Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei nur daran erinnert, daß „Stagflation“ — d. h. real stagnierendes Sozialprodukt bei inflationär wachsenden Nominal-einkommen — auch bei unverändertem Steuer- und Beitragsrecht zu nominell weiter steigenden Einnahmen der Sozialversicherungen und — wegen der sog. heim-

lichen Steuerprogression — zu sogar real steigenden (Einkommen-, insbes. Lohn-)Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften führt.¹²

⁹ Plenarprotokoll 9/123 des Deutschen Bundestages, S. 7417.

¹⁰ Christof Helberger: Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik: In: Wirtschaftsdienst 6/1982, S. 280.

¹¹ Helberger hat diese Politik — „vereinfacht und zugebenermaßen ironisch“, wie er selbst sagt — folgendermaßen charakterisiert: „In der Praxis erinnerte die Vorgehensweise mitunter an die mittelalterlichen Kipper und Wipper, die durch Abfeilen und Abknapsen Goldmünzen erleichterten und aus Geld mehr Geld machten. Auf diese Weise sind das Kindergeld, das Arbeitsförderungsgesetz, die Kranken- wie die Rentenversicherung, die Sozialhilfe und nahezu alle anderen sozialpolitischen Bereiche zum Teil bereits erheblich reduziert worden. Die Abrundung der Pfennigbeträge im letzten BAFÖG-Gesetz hat diese Sparbemühungen besonders eindrucksvoll demonstriert.“ (Wirtschaftsdienst 6/1982, S. 284). Und: „Der Bundeshaushalt zahlt weniger an die Rentenversicherung, diese zahlt weniger an die Krankenversicherung, welche ihrerseits dafür von der Arbeitslosenversicherung entschädigt wird; die Arbeitslosenversicherung wiederum besorgt sich die Mittel zum notwendigen Etatausgleich aus dem Bundeshaushalt — und bei den Beitragszahlern.“ (Das Programm des neuen Arbeits- und Sozialministers — Start mit Denkpause. In: Wirtschaftsdienst 11/1982, S. 527 ff., hier S. 529).

¹² Der Anteil der Lohnsteuer am Gesamtsteueraufkommen ist von 29 vH in 1979 auf 33 vH in 1982 gestiegen — trotz zunehmender Arbeitslosigkeit. Vgl. Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland (iw-Zahlen), Ausgabe 1982, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1982, Tab. 28.

1.2. Die Finanzen der sozialen Sicherung in der Krise oder: Ist das soziale Sicherungssystem noch finanzierbar?

Die volkswirtschaftliche Gesamtwirkung dieser Fülle von Änderungen an — zum Teil unscheinbaren — Details besteht darin, daß — jeweils gemessen als Anteil am Bruttosozialprodukt (BSP) — seit der Mitte der 70er Jahre zwar die öffentlichen Gesamtausgaben (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) und die öffentliche Verschuldung sowie die Beitragsbelastung gestiegen sind, die Steuerquote aber tendenziell konstant geblieben und die Sozialleistungsquote sogar tendenziell leicht gefallen ist (und zwar sowohl die Quote des Sozialbudgets als auch die Quote der sozialen Sicherung).¹³ Bei ständig hoher, nur 1979 und 1980 etwas zurückgehender Arbeitslosenquote bedeutet das offensichtlich, daß die Kosten der Arbeitslosigkeit keineswegs nur durch höhere Staatsverschuldung, sondern auch zu Lasten anderer Sozialleistungen finanziert worden sind (wobei anzumerken ist, daß für die „Funktion Gesundheit“ des Sozialbudgets seit 1975 ständig ein Anteil von über 10 vH des BSP beansprucht wird, was bedeutet, daß Gesundheitsleistungen nicht zwecks Finanzierung der Arbeitslosigkeit reduziert worden, daß also auf andere „Funktionen“ entsprechend höhere Anteile abgewälzt worden sind). Helberger hat also offensichtlich recht mit seiner These, „daß die Sozialpolitik eine eher abhängige als bestimmende Rolle in der vergangenen Entwicklung spielte“.¹⁴

Solche globale Quotenbetrachtung hat den Vorteil, die Frage, ob der Sozialstaat die Grenzen seiner Finanzierbarkeit erreicht oder sogar schon überschritten habe, im volkswirtschaftlichen Zusammenhang stellen zu können, ohne ihre unbefangene Beantwortung durch institutionelle Scheuklappen von vornherein unmöglich zu

machen. Dabei sind internationale Vergleiche sicher nützlich, zumal sie auch bei der vorschnellen Anklage des Sozialstaats, er habe durch Abgabenüberlastung, durch „Anspruchsinflationierung“ und dadurch bewirkte Beeinträchtigung von Leistungsanreizen die Wirtschaftskrise zumindest mit verursacht, zur Zurückhaltung mahnen.¹⁵ „Die Bundesrepublik hat derzeit eine Staatsquote von ca. 47 vH, in Schweden liegt sie bei 65 vH und in den USA unter 30 vH. Alle drei Länder haben bis Mitte der 70er Jahre prosperiert und sind seither mit erheblichen Wachstums-, Arbeitslosigkeits- und Inflationsproblemen konfrontiert. Ist es wirklich plausibel, daß bei so unterschiedlichen Niveaus des Staatsanteils die Ursachen der — in den drei Ländern nahezu gleichzeitig eingetretenen — Wirtschaftskrise in der Höhe der Abgaben und im Umfang des staatlich geregelten gesellschaftlichen Bereichs zu suchen sind?“¹⁶

Bei den meistgenannten „finanzwirtschaftlichen Krisenindikatoren“, nämlich den öffentlichen Abgaben und der öffentlichen Verschuldung, nimmt die Bundesrepublik einen respektablen Platz „in der unteren Hälfte der Tabelle“ ein.¹⁷ Bei der Abgabenquote lag sie 1981 mit 38,4 vH zwar über Japan mit 26,3 vH, der Schweiz, den USA und Italien, aber unter Großbritannien, Österreich, Belgien, Frankreich, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen und Schweden mit 49,7 vH. Der Schul-

¹³ Vgl. (auch zum Folgenden) Tab. 1.

¹⁴ Helberger, Wirtschaftsdienst 6/1982, S. 280.

¹⁵ Die Frage, welche Funktion „Leistungsanreize“ für 2 1/2 Millionen leistungswillige Arbeitslose, die aus dem volkswirtschaftlichen Leistungserstellungsprozeß zwangsausgliedert sind, haben sollen, konnte in dem Referat aus Zeitmangel nicht erörtert werden.

¹⁶ Helberger, Wirtschaftsdienst 6/1982, S. 280.

¹⁷ Vgl. zum Folgenden Tab. 2.

Tabelle 2: Öffentliche Verschuldung und Zinsendienst im internationalen Vergleich^{a)}

| Staat | Steigerung der Verschuldung 1976 bis 1981 in vH | Schuldenstand 1981 ¹⁾ | | | Zinsverdienst in vH der Ausgaben | |
|---------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|
| | | in vH | | in DM je Einwohner ³⁾ | Staat (Bund) 1981 | Staat (Bund) und nachgeordnete Gebietskörperschaften 1980 |
| | | der Gesamtausgaben ²⁾ | des BSP zu Marktpreisen | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Bundesrepublik Deutschland | 82 | 98 | 34 | 8 700 | 7,7 | 5,7 |
| Belgien | 110 ⁴⁾ | 159 ⁵⁾ | 70 ⁵⁾ | 15 300 ⁵⁾ | 13,3 | . ⁶⁾ |
| Dänemark | 381 ⁴⁾ | 80 ⁵⁾ | 44 ⁵⁾ | 10 100 ⁵⁾ | 7,0 | 5,0 ⁷⁾ |
| Frankreich | 104 ⁴⁾ | 53 ⁵⁾ | 16 ⁵⁾ | 3 300 ⁵⁾ | 5,2 | . ⁶⁾ |
| Großbritannien .. | 80 | 156 | 59 | 12 000 | 12,4 | 13,5 |
| Irland | 149 | 190 | 90 | 9 600 | 15,0 | 13,6 |
| Italien | 105 | 93 | 49 | 6 700 | 14,6 | 12,1 |
| Japan | 206 | 167 | 46 | 10 100 | 14,8 | 7,8 |
| Luxemburg | 59 ⁴⁾ | 55 ⁵⁾ | 24 ⁵⁾ | 5 700 ⁵⁾ | 2,6 | 2,9 |
| Niederlande | 78 | 109 | 49 | 10 800 | 6,3 | 9,8 |
| Norwegen | 108 | 96 | 42 | 12 900 | 9,2 | 6,8 |
| Österreich | 235 ⁴⁾ | 89 ⁵⁾ | 37 ⁵⁾ | 6 900 ⁵⁾ | 8,0 | 6,0 |
| Schweden | 198 | 113 | 61 | 18 500 | 14,7 | 7,1 |
| Schweiz | 5 | 100 | 26 | 8 800 | 6,2 | 6,4 |
| USA | 52 | 141 | 47 | 13 600 | 12,9 | 10,7 |

^{a)} Quelle: Finanzbericht 1983, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, S. 291.

¹⁾ Staat (Bund) und nachgeordnete Gebietskörperschaften; ohne Verschuldung der Gebietskörperschaften untereinander. — ²⁾ Gesamtausgaben ohne Doppelzählungen. — ³⁾ Umrechnungen über Devisenkurse (Vermögensteuer-Umrechnungskurse). — ⁴⁾ 1975 bis 1980. — ⁵⁾ 1980. — ⁶⁾ Keine Angaben vorhanden. — ⁷⁾ 1979.

denstand der öffentlichen Haushalte lag 1981 mit 34 vH des BSP nur höher als der in Frankreich mit 16 vH und der in der Schweiz, aber niedriger als der in Österreich, Norwegen, Dänemark, Japan, den USA, Italien, den Niederlanden, Großbritannien, Schweden und Belgien mit 70 vH. Finanzminister Stoltenberg hat in der Debatte über den Bundeshaushalt 1983 ähnlichen Zahlenargumenten zwar entgegengehalten, das Beunruhigende und Gefährliche sei nicht die Schuldenlast als solche, sondern ihr besonders schneller Anstieg sowie der Umstand, daß sie so hoch sei, obwohl die Bundesrepublik im Gegensatz zu den Vergleichsländern nach der Währungsreform 1948 praktisch ohne Schulden begonnen habe.¹⁸ Am Tage vorher hatte sein Ministerium aber verlautbart: „In den westlichen Staaten mit Ausnahme der Schweiz und auch in Japan hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Staatsverschuldung stark erhöht, ... Hierbei spielen heute die sogenannten Alt-schulden, d. h. der 1945 gegebene Schuldenstand, nur noch in Großbritannien, der Schweiz und in den USA eine gewisse, wenn auch kaum bedeutsame Rolle. Die Bundesrepublik Deutschland bildet keine Ausnahme im internationalen Vergleich der wachsenden Staatsverschuldung. Sie gehört andererseits aber nicht zu den Staaten mit besonders rasch ansteigender Verschuldung oder mit extrem hohen Defiziten in einzelnen Jahren“.¹⁹

Auch bei der letztlich einzig entscheidenden Grenze für die öffentliche Verschuldung, dem Zinsendienst, nahm die Bundesrepublik 1981 mit 6,7 vH der Staatsausgaben und 2,3 vH des BSP im internationalen Vergleich eine durchaus nicht ungünstige Position ein. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß 1981 die internationale Hochzinsphase kulminierte, die zu einer durchschnittlichen Effektivverzinsung der Bundesschuld von 12 vH führte.²⁰ Bei einem Schuldenstand der Gebietskörperschaften von 545,6 Mrd. DM²¹ hätte eine Zinssenkung

— von 2,16 vH das gesamte Defizit der Bundesanstalt für Arbeit²²

— von 2,71 vH die gesamte Sozialhilfe²³

— von 0,14 vH die gesamten Folgekosten der (aus finanziellen Gründen gescheiterten) Jugendhilfereform²⁴ gedeckt.

Und 1 vH Zinssenkung allein auf die Schulden der Gemeinden in Höhe von 102,6 Mrd. DM²¹ hätte über 21 vH der Hilfen zum Lebensunterhalt ausgemacht; anders gesagt: durch eine Zinssenkung von weniger als 1/10 vH hätten die Gemeinden genau so viel gespart wie durch die reale Kürzung der Regelsätze 1982²⁵.

Die Folgerung aus solchen Größenverhältnissen scheint mir eindeutig:

Neben der Verringerung der Arbeitslosigkeit muß die Zinssenkung das wichtigste wirtschafts- und finanzpolitische Ziel sein. Beides würde auch sozialpolitisch am ehesten wieder etwas Spielraum schaffen.

Das zeigt auch folgende Überlegung: Wenn — was in etwa dem Status von 1981 und 1982 entspricht — einer gleichbleibenden Bevölkerung ein real stagnierendes Sozialprodukt zur Verfügung steht, bleibt der durchschnittliche Wohlstand pro Kopf der Bevölkerung gleich. Wenn wegen steigender Arbeitsproduktivität die Zahl der Beschäftigten zurückgeht und die Beschäftigten eher sinkende als gleichbleibende Reallöhne erhalten²⁶, muß für die zunehmende Zahl der Nichtbeschäftigten im Durchschnitt etwas mehr übrig bleiben als vorher. Wo bleibt dieses Mehr? Offensichtlich doch nicht bei den Unternehmen, die bisher unbekannte Gewinneinbrüche beklagen; das Institut der deutschen Wirtschaft hat sie auf 15,2 vH in 1980 und 17 vH in 1981 beziffert.²⁷ Um so größer müßte demnach aber eigentlich das Mehr sein, das im Durchschnitt für die Nichtbeschäftigten übrig bleibt. Offensichtlich erhalten es jedoch nicht die Arbeitslosen, denn Arbeitslosengelder sind bekanntlich nicht höher, sondern im Schnitt um gut die Hälfte niedriger als der vorher verdiente (Brutto-)Lohn. Wenn beides stimmt, d. h. wenn sowohl die Lohn- als auch die Gewinnsumme sinkt, muß bei

gleichbleibendem Sozialprodukt die Summe der Zins- und sonstigen Vermögenseinkünfte steigen; und in der Tat hat das Institut der deutschen Wirtschaft errechnet, daß sie 1980 um 16,2 vH und 1981 um 10 vH zugenommen hätte.²⁷ Daraus folgt zwingend, daß Verteilungsspielräume sowohl zugunsten von Unternehmensgewinnen als auch zugunsten von Lohn- und Sozialleistungsempfängern, insbesondere Arbeitslosen, vor allem durch Zinssenkungen zurückgewonnen werden können.

Darüber hinaus drängen sich aber noch zwei weitere Folgerungen auf:

1. Die globalen Betrachtungen reichen offensichtlich allein nicht aus, um den Anpassungsbedarf des sozialen Sicherungssystems zu analysieren. Denn der abnehmenden Zahl Erwerbstätiger steht ein zunehmendes Erwerbspersonenpotential, der zunehmenden Zahl Erwerbsloser eine abnehmende Zahl von Nichterwerbspersonen gegenüber. Bereits wegen solcher Änderungen der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur sind einfache Pro-Kopf-Rechnungen nicht zulässig. Deshalb wird auf solche strukturellen Probleme des sozialen Sicherungssystems im zweiten Hauptteil zurückzukommen sein.²⁸

— Dennoch gilt:

2. Die globalen Betrachtungen reichen andererseits durchaus, um zu belegen, daß die Behauptung, eine gleichbleibende Bevölkerung müsse Wohlstandseinbußen hinnehmen, wenn es kein Wirtschaftswachstum mehr gibt, wirtschaftlich falsch und sozial unredlich ist. Sie ist — ich zitiere absichtlich dieses Schlagwort, weil ich sicher bin, daß es die Diskussion anreizen wird — de facto nicht mehr und nicht weniger als die Forderung nach einer „Umverteilung von unten nach oben“. Wenn Reallohnverzichte und Sozialleistungskürzungen (bis weit in die Reihen der SPD hinein) damit begründet werden, daß nur durch positive, durch steigende Gewinnerwartungen ein Wiederaufschwung der Wirtschaft, ein Wachstumsschub eingeleitet werden könne (der irgendwann — wenn auch erst nach einer längeren

¹⁸ Plenarprotokoll 9/139 des Deutschen Bundestages vom 15. 12. 1982, S. 8718.

¹⁹ Finanznachrichten, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 41/1982 vom 14. 12. 1982, S. 3 f.

²⁰ Die „durchschnittliche Effektivverzinsung beim Bund“ belief sich 1981 im 1. Quartal auf 10,13 vH, im 2. Quartal auf 11,56 vH, im 3. Quartal auf 11,92 vH und im 4. Quartal auf 10,32 vH. Vgl. Bundestagsdrucksache 9/1552 (neu), S. 7.

²¹ Jahresgutachten (JG) 1982/83 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Bundestagsdrucksache 9/2118, Tab. 36*.

²² 8,3 Mrd. DM Überschuß der Leistungen nach AFG über Beiträge und Umlagen zuzüglich 3,5 Mrd. DM aus Bundesmitteln für Arbeitslosenhilfe. Vgl. Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1982, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, S. 160 f.

²³ 4,8 Mrd. DM Hilfe zum Lebensunterhalt und 10,0 Mrd. DM Hilfe in besonderen Lebenslagen. Vgl. WiSta 11/1982, S. 843.

²⁴ In der Schlußphase (d. h. nach voller Verwirklichung der Reform 1987) hätten die laufenden Kosten einen geschätzten Höchststand von 783 Mill. DM erreicht. Vgl. Bundestagsdrucksache 8/2571, S. II.

²⁵ Der Preisindex für die Lebenshaltung der Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern stieg 1982 gegenüber 1981 um 5,44 vH (WiSta 2, 1983, S. 72), die Regelsätze stiegen nur um 3 vH (§ 22 Abs. 4 BSHG). Die laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt erforderten 1981 Ausgaben in Höhe von 3,33 Mrd. DM (WiSta 11/1982, S. 844). Die Differenz zwischen einer Erhöhung dieser Ausgaben um 5,44 vH statt um 3 vH hätte 81,3 Mill. DM betragen, d. h. 0,08 vH des Schuldenstands der Gemeinden in 1981.

²⁶ Vgl. JG 1982/83, S. 69, Tab. 15 „Zur Entwicklung der Reallohnposition“.

²⁷ iw-Zahlen 1982, Tab. 17.

²⁸ Vgl. insbes. Abschnitt 2.3.2.

Periode von Schweiß und Tränen — zu mehr Wohlstand für alle führen werde), läßt sich doch überhaupt nicht bestreiten, daß ein größerer Anteil des stagnierenden Sozialprodukts für die größeren Einkommen zu Lasten der kleineren gefordert wird. Das ist ein reines Rechenexempel, keineswegs eine moralische Wertung. Die Bemerkung soll an dieser Stelle nur überleiten zu der seit Jahren alle wirtschaftspolitischen Diskussionen beherrschenden Kontroverse zwischen sogenannten nachfrage- und sogenannten angebotsorientierten Ökonomen, mit der ich mich — notgedrungen sehr vergrößernd — im letzten Abschnitt meines ersten Hauptteils noch auseinandersetzen muß.²⁹

1.3. Angebots- und nachfrageorientierte Empfehlungen oder: Wie kann das soziale Sicherungssystem zur Überwindung der Wirtschaftskrise beitragen?

Die beiden manchmal nur unterschiedlich akzentuierten, manchmal aber auch absolut konträren Positionen sind letztlich in stark divergierenden Analysen der Selbstregulierungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme begründet. Angebotsorientierte Theoretiker haben mehr Sympathien und Affinität zu den Monetaristen oder — wie man sie wegen der Wiederentdeckung der volkswirtschaftlichen Ideen vom Ende des 19. Jahrhunderts auch genannt hat — Neo-Klassikern, die glauben, daß freie Märkte, in die nicht interveniert wird, den gesamtwirtschaftlichen Prozeß zuverlässig stabilisieren, daß auftretende Störungen durch den Marktmechanismus grundsätzlich kompensiert und daß sich selbst verstärkende Schwankungen nicht produziert werden. Dabei wird lediglich vorausgesetzt³⁰, daß

1. staatliche Aktivitäten möglichst eingeschränkt werden, vor allem aber keinen diskretionären Schwankungen unterliegen, so daß sie langfristig vorhersehbar und damit einplanbar sind, und daß
2. die Geldmenge immer so reguliert wird, daß sie sich proportional zum langfristigen realen Produktionspotential verändert — wobei in die Berechnung des Produktionspotentials aber nur die Sachkapazitäten eingehen (Anlagevermögen \times Kapitalproduktivität), nicht das Arbeitspotential.³¹

Unter diesen Voraussetzungen werden evtl. auftretende Ungleichgewichte durch Mengen- und/oder Preisadjustierungen „automatisch“ ausgeglichen. Inflation kann es nicht geben, weil sie eine das Produktionspotential übersteigende Geldmengenvermehrung voraussetzen würde; Absatzstockungen, Überproduktion kann es nicht geben, weil sie durch Preissenkungen — und dadurch evtl. ausgelöste Re-Allokation der Produktionsfaktoren — vermieden würde; „unfreiwillige“ Arbeitslosigkeit kann es nicht geben, weil bei genügender Reduktion der Reallohnforderung jeder Arbeitssuchende auch einen Arbeitsplatz finden kann, so daß Arbeitslosigkeit grundsätzlich „freiwillig“ ist.

Nachfrageorientierte Theoretiker haben mehr Sympathien und Affinität zu den Fiskalisten oder — wie man sie nach dem „Urvater“ ihrer theoretischen Konzeption häufiger nennt — Keynesianer, die glauben, daß freie Märkte, in die nicht interveniert wird, nicht unbedingt einen systemimmanenten Stabilisierungsmechanismus haben, die glauben, daß Märkte sowohl aus sich selbst Störungen produzieren als auch aufgetretene Schwankungen kumulativ verstärken können (Multiplikatorprinzip). Sie verweisen darauf, daß

1. sowohl Nominallöhne wegen der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften als auch Güterpreise wegen der Preissetzungsmacht der Unternehmen nach unten nicht flexibel sind (wage and price rigidity) und daß
2. die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht nur durch die Signale der Marktpreise, sondern auch durch Zukunftserwartungen gesteuert wird, was insbesondere bei der Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsgütern zu starken Schwankungen führen kann, weil Marktpreise grundsätzlich keine zukünftigen Entwicklungen signalisieren können, so daß

die Ertragsersparungen der Unternehmen nie vollständig erklärbar sind, sondern vielfach auf unwägbareren „Stimmungen“ beruhen.

Unter diesen Voraussetzungen gleichen sich evtl. auftretende Ungleichgewichte nicht mehr automatisch aus. Inflation kann sich durch Inflationserwartungen, eine Absatzstockung kann sich durch die Erwartung weiter sinkender Nachfrage, Arbeitslosigkeit kann sich durch die Erwartung weiter sinkender Absatzchancen infolge steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Reallöhne selbst verstärken. Erwartungen haben im ökonomischen Prozeß die Tendenz, „self-fulfilling“ zu sein. So wird „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung“ (d. h. Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt bei Gleichgewicht auf allen anderen Märkten) möglich.

Diese gegensätzlichen theoretischen Positionen führen naturgemäß zu entsprechend konträren wirtschaftspolitischen und auch sozialpolitischen Empfehlungen. Angebotstheoretiker glauben, daß die Überwindung der Wirtschaftskrise nur durch Senkung des Produktionskostenniveaus möglich sei. Deshalb verlangen sie

- Senkung der Reallöhne,
- Verminderung der Lohnnebenkosten, insbesondere der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall,
- Verminderung der Steuerbelastung und Abbau der Haushaltsdefizite, was natürlich eine Einschränkung staatlicher Aktivitäten bedingt (die Angebotstheoretiker ohnehin als destabilisierend und freiheitsbeschränkend ansehen),
- Senkung des Zinsniveaus, was eine Verringerung der öffentlichen Kreditaufnahmen bedingt (da öffentliche Kredite durch „crowding out“ die Privatwirtschaft vom Kapitalmarkt verdrängen und die Zinsen in die Höhe trieben),
- und nicht zuletzt Kürzung von Sozialleistungen, weil sie in ihrer derzeitigen Höhe
 1. untragbare Abgabenbelastungen zur Folge hätten,
 2. die öffentlichen Haushaltsdefizite weiter erhöhen müßten und
 3. „Leistungsanreize“ minderten oder ganz beseitigten.

Nachfrageorientierte Theoretiker glauben demgegenüber, daß die Wirtschaftskrise nur überwunden werden kann, wenn sich die Ertragsersparungen der Unternehmer wieder verbessern. Senkungen der Reallöhne und der realen Sozialleistungen müßten zu weiteren Nachfrageausfällen führen und so neue rezessive Impulse auslösen. Dies sei um so bedenklicher, als Beschäftigungsabbau, Reallohnsenkung und unsichere Zukunftserwartungen ohnehin die Konsumnachfrage schwächen und die Sparquote ansteigen lassen.³² Wenn schon mit Rücksicht auf Kostenentlastungen der Unternehmer auf eine die Nachfrage anregende Lohnpolitik verzichtet werden müsse, sei es um so weniger vertretbar, auch noch die Transfereinkommen, die überwiegend in die Konsumnachfrage fließen und die im Gegensatz zu den Löhnen nicht unmittelbar kostenwirksam sind, real zu reduzieren. Defizite in öffentlichen Haushalten, die dadurch entstehen, müßten in Kauf genommen werden; die mittelfristig sicher erforderliche Konsolidierung dürfe nicht aus-

²⁹ Die im Folgenden zu charakterisierenden wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Positionen sind aus den Gutachten des SVR deutlich zu erkennen. Eine sehr knappe, nichtsdestoweniger präzise Darstellung findet sich in Hans-Jürgen Ahrens u. Hans-Dieter Feser: *Wirtschaftspolitik*. München u. Wien 1982, S. 99 ff.

³⁰ Diese Voraussetzungen entsprechen dem „währungspolitischen Stabilisator“ (neutrales Geld) und der „Konstanz der Wirtschaftspolitik“, in denen Eucken „Konstituierende Prinzipien“ einer Wettbewerbsordnung sieht.

³¹ Vgl. JG 1982/83, Anhang V A.

³² Vgl. JG 1982/83, Textziffer 58.

gerechnet bei zunehmender Rezession und Arbeitslosigkeit forciert werden.³³

Bei diesen Forderungen und Argumentationsketten bleiben beide Seiten die Widerlegung ihrer Kontrahenten weitgehend schuldig. Die Angebotstheoretiker lassen offen, woher denn eigentlich positive, Investitionen anregende Gewinnerwartungen kommen sollen, wenn — bei noch so günstigen Kostenkonstellationen — durch Anspruchsreduktionen der verschiedensten Art die Nachfrage ständig weiter sinkt. „Bei allen Investitionen wird erwartet, daß irgendwo am Ende des Produktionsprozesses irgendein Endverbraucher irgendein ... Gut kauft. Dieser Endverbraucher wird aber im Inland offenbar immer seltener und ist in größerer Zahl höchstwahrscheinlich nur noch in Schichten auffindbar, denen man seit Beginn der Sparwelle die Kaufkraft wegekürzt“.³⁴

Die Nachfragestheoretiker lassen offen, woher denn eigentlich die Mittel zur Defizitfinanzierung kommen sollen und wie bei ständig steigenden Defiziten — bei noch so stark gestützter Nachfrage — positive, Investitionen anregende Gewinnerwartungen entstehen können. Sie bleiben die Antwort schuldig, wie „deficit spending“ mit (real) sinkenden Produktionskosten, insbesondere sinkenden Reallöhnen und Zinsen, die auch sie als wichtige Voraussetzungen für die notwendigen kräftigen Wachstumsimpulse befürworten und fordern, vereinbar ist.

1.4. Zusammenfassung und Folgerungen oder: Thesen

Ohne die vorgetragenen Argumente noch einmal analytisch auszuwerten, seien wichtige Schlußfolgerungen in zehn Thesen zusammengefaßt:

1. Die soziale Sicherung hat nicht die gegenwärtige Krise ausgelöst. Sie hat eine eher abhängige als bestimmende Rolle gespielt.
2. Die wirtschaftliche und soziale Situation der Bundesrepublik ist günstiger als die der Mehrzahl der OECD-Länder.
3. Nicht die soziale Sicherung ist zu teuer, sondern die Arbeitslosigkeit.
4. Das bestehende soziale Sicherungssystem ist grundsätzlich auch weiterhin finanzierbar, wenn man nur will, daß es erhalten bleibt.
5. Zinssenkungen entlasten die öffentlichen Haushalte (einschließlich Sozialversicherungen) mehr als alle beschlossenen oder beabsichtigten Sozialleistungskürzungen.
6. Bei sinkenden Bevölkerungszahlen läßt sich der erreichte Wohlstand auch dann aufrecht erhalten, wenn es kein Sozialproduktwachstum mehr gibt; Nullwachstum des Sozialprodukts erfordert bei Nullwachstum der Bevölkerung keine materiellen Verzicht.
7. Die aus den demographischen Veränderungen resultierende Arbeitslosigkeit beweist, daß der Marktmechanismus zukünftige Entwicklungen nicht zu signalisieren vermag. Andernfalls hätten im Hinblick auf die lange bekannte Zunahme des Erwerbspotentials durch geburtenstarke Jahrgänge und steigende Frauenerwerbsquoten die Investitionen steigen anstatt sinken müssen.
8. Angebotsorientierte und nachfrageorientierte Ökonomen fordern konträre Reaktionen des sozialen Sicherungssystems: Leistungs- (und möglichst sogar Abgaben-) Kürzungen die einen, Leistungskonstanz (und notfalls sogar Abgabenerhöhungen) die anderen.
9. Unbestritten ist zwischen angebotsorientierten und nachfrageorientierten Ökonomen, daß
 - die Produktionskosten derzeit nicht steigen sollten,
 - die Zinsen sinken müssen,
 - nur durch höhere Gewinnerwartungen Wachstumsimpulse ausgelöst werden können.

Bestritten ist zwischen ihnen, ob zu diesem Zweck

- Sozialleistungen gekürzt, in ihrem Bestand gewährleistet oder evtl. sogar erhöht werden sollten,
- höhere Gewinnerwartungen eher durch Kostensenkungen oder durch Absatzsteigerungen ausgelöst werden,
- Inflation zwecks Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden oder als Ursache weiterer Arbeitslosigkeit bekämpft werden muß.

10. In der Kontroverse zwischen angebotsorientierten und nachfrageorientierten Ökonomen ist kaum bestritten und kaum bestreitbar, daß Sozialtransfers zur Stetigkeit des Einkommensstromes und der privaten Nachfrage beitragen, daß sie wirtschaftliche und soziale Sicherheit schaffen, daß sie somit den sozialen Frieden erhalten und daß hinter solchen Zielen die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zurückzutreten hat.

2. Sozialpolitischer Anpassungsbedarf

2.1. Regelgebundene Sozialpolitik

Die Reaktionen auf die Finanzierungs Krise des sozialen Sicherungssystems sind vor und nach der Bonner Wende allzu hektisch und unüberlegt gewesen. Sozialpolitische Reformansätze, mittel- oder längerfristige Strategien sind kaum sichtbar geworden. Am 26. 1. 1982 hat Michael Jungblut in der „Zeit“ geschrieben:

„Der Sozialstaat, einst „Stolz der Nation“, droht zur Plage der Nation zu werden und sich selbst wieder zu zerstören. Ebenso unsystematisch, wie er — vor allem in den sechziger und siebziger Jahren — ausgebaut und in immer weitere Bereiche ausgedehnt wurde, solange die Kassen voll und der Glaube an ein immerwährendes Wirtschaftswachstum noch ungebrochen waren, ebenso planlos wird er heute wieder zurückgestutzt — stets der Not gehorchend, keinem Konzept, in das sich die einzelnen Eingriffe sinnvoll einordnen. Nicht der Widerspruch, die Unzweckmäßigkeit oder fehlerhafte Gestaltung bestehender sozialer Leistungen, sondern der geringste politische Widerstand ist meist das Kriterium einer von leeren Kassen diktierten Reformpolitik.“

Nun kann es zwar unerwartete und unvorhersehbare Entwicklungen geben, die unvorhergesehene Eingriffe in das soziale Sicherungssystem erforderlich machen. Auch solche Entwicklungen sollten aber möglichst durch eine „regelgebundene Sozialpolitik“ bewältigt werden. Für vorhersehbare und prognostizierte Entwicklungen ist jedoch in jedem Fall Vorsorge möglich, die kurzfristiges und kurzatmiges finanzielles Krisenmanagement überflüssig werden ließe. Zu den mittel- bis langfristig vorhersehbaren Entwicklungen gehören insbesondere demographische. Daß es aus konjunkturellen und strukturellen Gründen Arbeitslosigkeit geben kann, ist ebenfalls nicht ganz unbekannt, auch wenn sich nicht genau vorausschätzen läßt, wann, in welcher Höhe und mit welcher Dauer sie eintreten wird.

³³ So z. B. Helberger, Wirtschaftsdiens 11/1982, S. 529; Martin Pfaff (vgl. DOK 1/1983, S. 14); JG 1982/83 des SVR, Tz. 183: „Konjunkturelle Mehrausgaben des Bundes im Rahmen seiner Defizithaftung gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit zählt der Sachverständigenrat nicht zu den Ausgaben, die das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte erhöhen, und zwar deshalb nicht, weil sie in einem konjunkturellen Aufschwung entfallen.“

³⁴ Klaus Dörrie: Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern der sozialen Arbeit im Zeichen der Krise der öffentlichen Finanzen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 1/1983, S. 21 ff., hier S. 23. Hans-Jürgen Krupp, Mitglied des SVR, hat wiederholt ähnlich argumentiert.

2.1.1. Vorsorge für vorhersehbare Finanzierungsprobleme

Nach der altbekannten Mackenroth'schen Regel, daß es für allen Sozialaufwand keine andere Quelle als das laufende Volkseinkommen gibt, muß jedes soziale Sicherungssystem bei Konstanz des Abgaben- und Leistungsrechts in Schwierigkeiten kommen, wenn sich die Relation zwischen Beitragsverpflichteten und Leistungsberechtigten verschiebt. Da solche Verschiebungen die Regel und nicht die Ausnahme sind, müßte jedes soziale Sicherungssystem ein entsprechendes Anpassungsverfahren kodifizieren. Wilfrid Schreiber, der „Vater der Rentenreform“ von 1957, hatte bereits 1966 darauf hingewiesen, daß die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung des lohdynamischen Rentensystems nur dann aufgeht, wenn sich das Zahlenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern im Zeitverlauf nicht ändert. Da von solcher Konstanz nicht ausgegangen werden kann, hatte er eine „Reform der Rentenreform“ vorgeschlagen³⁵, durch die Beiträge und Renten in einer Art kybernetischen Regelkreises miteinander verbunden werden sollten. Der Beitragssatz sollte so lange konstant gehalten werden und das Rentenniveau notfalls so lange absinken, „bis die Rentendynamik mehr als 5 vH ... hinter der Durchschnittslohdynamik zurückbleibt ... Als dann wird der Beitragssatz um 5 vH erhöht (z. B. von 14 auf 14,7 vH). Dadurch steigen die Renten — für das Jahr, in dem die Beitragserhöhung erfolgt, — wieder auf ihren ... Sollwert, und das Spiel beginnt von neuem“³⁶. Im Ergebnis würde ein solches Verfahren etwa auf das hinauslaufen, was die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats als „eingeschränkte bzw. modifizierte Nettoanpassung“ bezeichnet hat.³⁷ Das demographische Risiko würde auf diese Weise gleichmäßig auf Rentner und Beitragszahler verteilt. Die demographischen Strukturen haben frühzeitig auch die Arbeitsmarktprobleme erkennbar werden lassen, die in den 80er Jahren auf uns zukommen würden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat 1978 in Fortschreibung ihrer erstmals 1972/73 angestellten „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ prognostiziert, daß allein aus demographischen Gründen und wegen zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen die Beschäftigungsprobleme sich bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre hinein im Vergleich zum Rezessionsjahr 1975³⁸ nur dann wieder verringern werden, „wenn das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren deutlich höher ausfällt als 4,5 vH“³⁹. Die Prognos AG und das „Deutschland-Modell“ von Pestel kamen zu ähnlichen Schätzungen.⁴⁰ Insofern hat das IAB recht, wenn es wiederholt von der bestprognostizierten Krise des Jahrhunderts gesprochen hat.

Nun hat die Arbeitslosenversicherung in den Vorschriften über die Rücklagenbildung, die die Zahlungsfähigkeit bei ungünstiger Arbeitsmarktlage sicherstellen soll, und über die Defizitgarantie des Bundes⁴¹ eine durchaus nicht unvernünftige Regelung für Krisenfälle. Aber bei größeren und länger anhaltenden Krisen wie der gegenwärtigen wird sie dann doch nicht durchgehalten, sondern es wird am Beitrags- und Leistungsrecht manipuliert, von unwirksamen Zumutbarkeitsanordnungen über ungerechtfertigte Kürzungen der Beiträge zur Rentenversicherung bis zu unverständlichen Einschränkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die Kosten der medizinischen Versorgung und der Pflege sind weitere Beispiele für Finanzierungsprobleme, die aufgrund der Altersstrukturveränderungen (mit wachsendem Anteil insbesondere der „alten Alten“ über 70 und 80) vorhersehbar waren und deren zukünftig wachsendes Gewicht vorhersehbar ist. Die Krankenversicherung der Rentner ist zwar als Problem seit langem (zwischen den beteiligten Institutionen, in der politischen Öffentlichkeit und in der Wissenschaft) verhandelt, aber nie prinzipiell durchgearbeitet oder gar geordnet worden. Die von der alten Regierung beschlossene und von der neuen Regierung übernommene und verschärfte Einführung eines individuellen Krankenversicherungsbeitrags der Rentner (unter Einbezie-

hung rentenähnlicher Alterseinkünfte) ist nämlich gerade kein systematisch durchdachtes Finanzierungskonzept für die Krankenversicherung, sondern — wie öffentlich und offiziell zugegeben worden ist — eine Verlegenheitslösung, die verschleiern soll, daß man sich an die eigentlichen Probleme, nämlich eine neue Formel für die Regulierung des Nettorentenniveaus zu finden und die Alterssicherungssysteme zu harmonisieren, nicht herantraut. Das Rentenrecht, das nach der 57er Reform einmal eine klare und berechenbare Zukunftsperspektive für das Alter zu bieten schien, wird durch solche Umschichtungstricks immer undurchsichtiger und damit unsicherer. Für eine Pflegekostenversicherung liegen seit Jahren ausgereifte Vorschläge vor, die aber von der politischen Diskussion nie aufgegriffen worden sind. Die meisten pflegebedürftigen alten Menschen sind heute auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Es widerspricht aber den Grundsätzen der Fürsorge, für in großer Zahl und weitgehender Gleichartigkeit vorkommende Notstände aufzukommen, zu denen der Tatbestand „Pflegebedürftigkeit“ inzwischen zu rechnen ist. Das fürsorgerische Individualisierungsprinzip begründet Zuständigkeiten für die nicht vorhersehbaren, für die einmaligen Fälle, die auf individuellen Schicksalsschlägen beruhen und die eben darum nicht versicherbar sind. Für das Pflegerisiko sind Versicherungsstrukturen aber längst entwickelt und öffentlich unterbreitet worden.⁴² Ihre Realisierung hätte für das Gesamtsystem der sozialen Sicherung den Vorteil, daß die Sozialhilfe erheblichen Spielraum zurückgewänne⁴³, um ihrer Funktion als letzter Nothelfer beweglicher nachkommen zu können, die — wie sich gerade in der hohen Arbeitslosigkeit erweist — auch bei der Hilfe zum Lebensunterhalt nach wie vor unentbehrlich ist.

2.1.2. Abkoppelung der sozialen Sicherungssysteme vom Arbeitsmarktrisiko

Obwohl aus der Verlegenheit geboren, der Rentenversicherung irgendwie zusätzliche Mittel verschaffen zu müssen, war die Einführung eines Arbeitslosenbeitrages zur Rentenversicherung einer der sozialpolitisch und auch konjunkturpolitisch sinnvollsten Einfälle zu den Verschiebeaktionen zwischen den einzelnen Sozialhaushalten. Gerade die Rentenversicherung muß gegen das Arbeitsmarktrisiko abgeschirmt werden, weil sie langfristig berechenbar sein muß und weil sie bei hoher Arbeitslosigkeit durch vorzeitige Altersrenten, zu EU-Renten undefinierte BU-Renten und die vermehrte Inanspruchnahme vorgezogener Altersrenten ohnehin zusätzlich belastet wird. Zwar läßt sich das nur bei den vorzeitigen Renten nach 1 Jahr Arbeitslosigkeit⁴⁴ klar nachweisen; aber es ist zu vermuten, daß die Rentenversicherungen durch eine de-facto-Verkürzung der

³⁵ Wilfrid Schreiber: Reform der Rentenreform. In: Zeitschrift für Sozialreform 1/1966, S. 1 - 27.

³⁶ Schreiber, S. 3.

³⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 9/632, S. 17 ff., insbes. Tz. 117 u. 123.

³⁸ 1975 gab es über 1,5 Mill. registrierte und „stille“ Arbeitslose. Vgl. BA, Überlegungen II, S. 25.

³⁹ BA, Überlegungen II, S. 147.

⁴⁰ Vgl. BA, Überlegungen II, S. 148.

⁴¹ § 220 AFG, § 187 AFG.

⁴² Vgl. die jüngste gemeinsame Initiative der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge und des Kuratoriums Deutsche Altershilfe, NDV 3/1983, S. 70 f.

⁴³ Die Hilfe zur Pflege erforderte 1981 einen Aufwand von 5,6 Mrd. DM, das heißt von 38 vH der Gesamtausgaben der Sozialhilfe und 56 vH der Hilfen in besonderen Lebenslagen. Vgl. WiSta 11/1982, S. 844, Tab. 3.

⁴⁴ Sie sind von mehr als 23 000 in 1979 über fast 31 000 in 1980 auf fast 34 000 in 1981 angestiegen. Vgl. Bd. 58 der Statistik des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Frankfurt a. M. 1982, S. 12 f.

Lebensarbeitszeit inzwischen bereits einen beachtlichen Teil der Kosten der Arbeitslosigkeit tragen.⁴⁵ Gerade jetzt, wo die Abkoppelung der Rentenversicherung vom Arbeitsmarktrisiko hätte greifen müssen und finanziell Gewicht bekam, ist sie jedoch zur Hälfte wieder rückgängig gemacht worden, wohingegen die Beiträge der Arbeitslosenversicherung zur Krankenversicherung nach wie vor in voller Höhe gezahlt werden. Auf die Konsistenz dieser Verrechnungsphilosophie wird noch zurückzukommen sein.⁴⁶ Abkoppelung vom Arbeitsmarktrisiko sollte aber nicht nur als Maxime für die Sozialversicherungen gelten. Daß Dauer-Massenarbeitslosigkeit die Sozialhilfe stark belastet, wird nicht zu umgehen sein. Aber es ist nicht einsichtig, daß Leistungen, bei denen schon eine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird, wie bei der Arbeitslosenhilfe, nicht wenigstens in Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt gezahlt werden, zumal bei einem Leistungsniveau von 56 vH des Nettolohns bei unteren Lohngruppen damit gerechnet werden muß, daß das Sozialhilfeniveau unterschritten wird. 1980 waren bereits fast 81 000, das sind rund 10 vH aller Haushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, wegen Verlust des Arbeitsplatzes hilfebedürftig geworden⁴⁷, eine Zahl und ein Anteil, die inzwischen erheblich gestiegen sein dürften.

Die Abwälzung von Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Kommunen als Sozialhilfeträger ist auch konjunkturpolitisch nachteilig, weil die Kommunen der wichtigste öffentliche Investor sind, ihre Investitionskraft aber gerade dann geschwächt wird, wenn sie als konjunktureller Impuls wichtig wäre. Von 1971 bis 1981 ist der Anteil der Sachinvestitionen an den kommunalen Haushalten von 36 vH auf 26 vH gesunken, während der Anteil der Sozialleistungen von 5 vH auf 7,4 vH gestiegen ist.⁴⁸

Die Übernahme der Kosten der Arbeitslosigkeit durch die Arbeitslosenversicherung — und letzten Endes über die Defizitdeckung seitens des Bundes auf diesen — ist sozial-, finanz- und konjunkturpolitisch legitim und geboten. Jede Abwälzung würde an anderen Stellen weitere rezessive Impulse auslösen und die Stagnation und Unterbeschäftigung verschärfen. Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen würden darüber hinaus weitere Verunsicherungen bewirken anstatt Erwartungen zu verstetigen. Abwälzungen auf die Länder und vor allem auf die Kommunen veranlassen diese, andere Ausgaben, insbesondere für Investitionen, zu reduzieren. Aber auch der Bund sollte die Kosten der Arbeitslosigkeit nicht durch Einsparungen bei anderen Positionen kompensieren, um nicht seinerseits negative Wachstumsimpulse zu setzen. Konjunkturneutral ist nur eine Politik, bei der der Staat seine Ausgabenpläne auch bei konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen durchhält und dadurch entstehende Defizite hinnimmt. „Eine Finanzpolitik, zu deren dringlichsten Aufgaben zählt, verlorengangenes Vertrauen zurückzugewinnen, muß auch bei der Finanzierung der Sozialversicherung klaren Kurs halten“.⁴⁹

2.2. Strukturelle Reformen des sozialen Sicherungssystems

Stetigkeit, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der sozialen Sicherungspolitik sind nicht gleichbedeutend mit Attentismus und Immobilismus. Im Gegenteil: Der finanzielle Problemdruck läßt sich für die Chance nutzen, Sozialleistungen daraufhin zu überprüfen, ob sie ihrer sozialpolitischen Zielsetzung und ihrem sozialen Sinn noch entsprechen. Manche als „Mißbrauch“ diffamierte Inanspruchnahme sozialer Rechte indiziert sicher eher die Änderungsbedürftigkeit sozialer Gesetze als die Änderungsbedürftigkeit der Verhaltensweisen gesetzestreuer Bürger. Demokratische Politiker sind allerdings immer versucht, „so unpopuläre Maßnahmen wie die Kürzung sozialer Leistungen durch die Aufteilung auf eine große Zahl von Einzelpositionen und auf möglichst vielen Schultern ... unter der Wahrnehmungsschwelle zu halten. Allerdings sollte dabei per saldo Sinnvolles herauskommen“.⁵⁰ Manchmal setzt sich

auch in der Tat die List der Vernunft trotz aller Listigkeit der Haushaltstaktiker durch (wie bei den Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose). Aber Umstrukturierungen, die der sozialen Sicherungspolitik neue Perspektiven öffnen könnten, sind ohne den Mut, Fehlentwicklungen oder obsolet gewordene Ziele aufzugeben, um neue Ziele verfolgen zu können, nicht möglich. Soziale Sicherung kann gewiß an manchen Stellen billiger und dennoch oder gerade deswegen effektiver, sozialer und gerechter werden. Einige Beispiele für solche „Reformen durch Umbau statt Abbau“ seien im folgenden kurz benannt, ohne sie — angesichts der nachfolgenden Referate⁵¹ — eingehender zu diskutieren.

2.2.1. Ausgaben für Gesundheit

Der strukturell schwierigste Bereich der sozialen Sicherung ist zweifellos — obwohl das nicht überall gesehen und anerkannt wird — die Krankenversicherung, besser gesagt: das sogenannte Gesundheitswesen. Hier geht es nämlich nicht nur, nicht einmal in erster Linie, um Verteilungsfragen — wie bei den anderen Bereichen der sozialen Sicherung —, sondern zuvor und vorwiegend um „Produktionsentscheidungen“. Die Krankenversicherung hat nämlich heutzutage vor allem die Funktion, die Produktion des — immer wieder als das höchste apostrophierten — Gutes Gesundheit zu fördern. Sie weiß jedoch kaum etwas darüber, was ihre Ausgaben für die Leistungen der „Produzenten von Gesundheit“ bewirken (außer diesen Produzenten Einkommen zu verschaffen). D. h.: Es gibt bisher leider keinerlei Anhaltspunkte für die Effektivität und Effizienz unseres Gesundheitswesens und unserer Krankenversicherung. Zweifel daran, daß der Aufwand von über 200 Mrd. DM/Jahr⁵² den Gesundheitszustand der deutschen Bevölkerung wesentlich beeinflußt, daß vor allem die Steigerung dieses Aufwandes um 185 vH von 1970 bis 1980⁵² den Gesundheitszustand wesentlich verbessert hat, sind nicht erst seit der Kritik des herkömmlichen Medizinbetriebes durch Selbsthilfe- und sonstige Alternativbewegungen aufgekommen, sondern schon seit längerem durch Vergleiche mit anderen Ländern nahegelegt worden, die bei geringerem Aufwand eher bessere Gesundheitsindikatoren als die Bundesrepublik aufweisen.⁵³ Das gilt insbesondere für zahnärztliche Behandlung und Zahnersatz, aber auch für den Arzneimittelverbrauch.

Weil dem so ist, klammere ich die finanziellen Probleme der Gesundheitssicherung aus diesem Referat fast völlig aus. So lange wir so gut wie nichts darüber wissen, in welchem Verhältnis hier Aufwand und Ertrag stehen, kann der Mangel an begründbaren und

⁴⁵ Ein Indiz dafür ist das Sinken des durchschnittlichen Rentenzugangsalters. Vgl. VDR-Statistik Bd. 58, Tab. 38 Z u. 39 Z.

⁴⁶ Vgl. Abschnitt 2.2.4.

⁴⁷ Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1980, S. 44.

⁴⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1983, Bonn 1982, S. 110.

⁴⁹ JG 1982/83, Tz. 239.

⁵⁰ Helberger, Wirtschaftsdienst 6/1982, S. 284.

⁵¹ Vgl. Anm. 1.

⁵² Vgl. „Ausgaben für Gesundheit 1970 bis 1980“. In: WiSta 8/1982, S. 577 - 586, hier insbes. Tab. 2, S. 581.

⁵³ Vgl. statt vieler anderer: Peter Gross: Integrationswirkungen und Legitimationsprobleme der Sozialleistungssysteme in der Bundesrepublik und in der Schweiz. In: Sozialer Wandel in Westeuropa, Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Hrsg. von Joachim Matthes, Frankfurt/Main 1979, S. 809 - 825 (S. 810: „Die vorliegenden ... Untersuchungen zeigen, daß der Gesundheitszustand in der Schweiz leicht höher, der finanzielle und personelle Aufwand hingegen beträchtlich geringer ist.“) — H. Weissenböck: Studien zur ökonomischen Effizienz von Gesundheitssystemen. Stuttgart 1974. — Schweizerische Bankgesellschaft (Hrsg.): Soziale Sicherung in 10 Industrieländern. Zürich 1977.

einsichtig zu machenden Reformvorschlägen nicht verwandern. Da ich die finanzielle Bilanz des sozialen Sicherungssystems, d. h. den Saldo zwischen sozialpolitisch vertretbaren Einsparungen und sozialpolitisch erstrebenswerten Verbesserungen, zu behandeln habe, muß ich mich auf Finanzierungs- und Verteilungsalternativen beschränken und kann auf „Produktionsalternativen“ für das „Gut Gesundheit“ nicht eingehen.

Die nach der Alterssicherung wichtigste und (finanziell) gewichtigste Funktion des sozialen Sicherungssystems sei daher mit den folgenden Thesen eher übergegangen als abschließend behandelt:

1. „... wenn irgendein Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sanierungsbedürftig ist, dann ist es der Gesundheitssektor und hier insbesondere die Krankenhäuser. Dennoch ist gerade dieser Sektor seit 1975 — dem Beginn der kontraktiven Phase in der Sozialpolitik — von allen Reformansätzen ausgespart worden. Es ist dringend erforderlich, diesen Zustand zu beenden, die Krankenhäuser in den Bargainingprozeß um die knappen Finanzen des Gesundheitssektors einzubeziehen und das Prinzip der Vollkostenpreisbildung zu überwinden“.⁵⁴

2. Wenn in der Bundesrepublik für die 32 Zähne eines Bürgers kaum weniger ausgegeben wird als für die ambulante Behandlung des gesamten übrigen Körpers⁵⁵ und wenn in diesen 32 Zähnen ein Drittel des Weltverbrauchs an Zahngold verschwindet⁵⁶, ist das ein eklatantes, große Einsparungsmöglichkeiten indizierendes Mißverhältnis.

3. Wenn im Gesundheitswesen gespart werden muß, ist die nächstliegende Möglichkeit, die Einkommen des bestverdienenden Standes in unserer Gesellschaft, der Ärzte und insbesondere der Zahnärzte, zu reduzieren, ehe die Reallöhne der krankenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Rentner (zwecks Gewährleistung oder sogar Erhöhung der Ärzteneinkommen) reduziert werden.⁵⁷

4. Wenn durch sogenannte Selbstbeteiligungen⁵⁸ Verhaltensweisen von Patienten gesteuert werden sollen, wäre zuvor eindeutig klarzulegen, ob von der Inanspruchnahme an sich notwendiger ärztlicher Leistungen abgeschreckt oder nur Widerstand gegen nicht notwendige Leistungen mobilisiert werden soll und wie der „selbstverantwortliche“ Patient zwischen notwendigen und nicht notwendigen ärztlichen Leistungen unterscheiden soll. Ohne „Krankschreibung“ durch einen Arzt kann ja niemand auf Kosten der Krankenkasse behandelt werden und „krank feiern“.⁵⁹ Der Verdacht, daß „Selbstbeteiligungen“ lediglich eine optische Ersparnis bei den Kassen durch „Reprivatisierung“ von Behandlungskosten, d. h. durch Verlagerung von Versicherungsleistungen auf Ausgaben des einzelnen Haushalts ohne Senkung der Kosten, bewirken sollen, ist schwerlich zu unterdrücken.

2.2.2. Rentenbemessung

Obwohl die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung in der nächsten Zukunft sicher die schwierigsten sein werden, kann ich mich dennoch bei ihnen am kürzesten fassen. Denn kein Bereich unseres sozialen Sicherungssystems ist seit vielen Jahren so intensiv wissenschaftlich analysiert und sozialpolitisch diskutiert worden wie die Alterssicherung. Daß eine andere als die seither gebräuchliche bruttolohnbezogene Rentenformel, allein wegen der Verschiebungen der demographischen und Erwerbs-Strukturen, gefunden werden muß, habe ich schon erwähnt. Darüber hinaus gibt es jedoch noch eine Reihe weiterer, sozialer, aus der Konsistenz des Systems abzuleitender Gründe, die Änderungen nahelegen. Hier kann ich mich mit Stichworten begnügen und im übrigen auf die Fülle der Literatur⁶⁰ und auf das Referat zur Rentenversicherung verweisen: Auf die verschiedenen Modelle modifizierter Brutto- und Nettoanpassung, auf die Aktualisierung der Bemessungsgrundlage, auf die Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner und auf die Besteuerung

von Vorsorgeaufwendungen, Renten und sonstigen Sozialleistungen.

2.2.3. Besteuerung von Sozialleistungen

Die Besteuerungsprobleme sind sehr komplex, aber „derzeit in nahezu chaotischer Weise geregelt“⁶¹. Warum sind Vorsorgeaufwendungen von Beamten steuerfrei? Warum sind Löhne im Krankheitsfall und Beamtenspensionen steuerpflichtig, alle anderen Sozialleistungen nicht? Jedes System der Einkommensbesteuerung, das — offen oder versteckt, direkt oder indirekt — progressiv ist, führt dazu, daß eine nach dem Bruttolohn bemessene steuerfreie Sozialleistung im Verhältnis zum Nettolohn um so höher wird, je höher der Lohn war. Daran ändert sich auch durch eine Nettobemessungsgrundlage oder Nettoanpassung nichts, wenn man auf die durchschnittlichen und nicht die individuellen Abzüge abstellt. Demgegenüber hätte die Steuerpflicht von Sozialleistungen den Vorteil, daß der Familienstand und besondere Belastungen berücksichtigt werden könnten und daß Sozialleistungen, die mit anderen Sozialleistungen oder mit Markteinkommen kumulieren, von der Steuerprogression erfaßt würden. Das Problem der „Übersorgung“ von Rentnern mit Zusatzversorgung aus dem öffentlichen Dienst wäre dann gelöst und die Harmonisierungsproblematik wäre entschärft.

Der Nachteil einer Besteuerung von Sozialleistungen wäre zweifellos eine unnötige Aufblähung des Sozialbudgets, denn sie wäre nur dann vertretbar, wenn zu besteuernde Sozialleistungen zuvor um die durchschnittliche Steuerbelastung erhöht würden. Insofern hat Helbergers These, daß „die Reduktion des Umverteilungsvolumens und der Abgabensätze durch die Verrechnung von Abgaben und Leistungen“ die Effizienz des Systems erhöhen würde⁶², sicher manches für sich.

⁵⁴ Helberger, Wirtschaftsdienst 11/1982, S. 531.

⁵⁵ Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung 1981 für zahnärztliche Behandlung und Zahnersatz 14 Mrd. DM, für ambulante ärztliche Behandlung 16 Mrd. DM (vgl. Bundesarbeitsblatt 1/1983, S. 115).

⁵⁶ Vgl. Rüdiger Saekel: Im Brennpunkt: Zahnersatz. DOK 14/1981, S. 568.

⁵⁷ Zum Vergleich der absoluten Höhe und der zeitlichen Entwicklung von Ärzte- und (krankenversicherungspflichtigen) Arbeitnehmer-Einkommen s. „Ärzteneinkommen“; in: DOK 1/1983, S. 8 - 11.

⁵⁸ Der Ausdruck „Selbstbeteiligung“ ist schon deshalb verfehlt, weil sich an der Finanzierung der Krankenversicherung ohnehin niemand anderer als die Betroffenen selbst beteiligt.

⁵⁹ Insofern hatte Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung am 13. 10. 1982 recht, als er sagte: „Wer krankfeiert, ohne krank zu sein, handelt unsozial und unsozial. Wer einen anderen krank schreibt, obwohl dieser nicht krank ist, der beteiligt sich an der Ausbeutung des Versicherungssystems.“ (Plenarprotokoll 9/121 des Deutschen Bundestages, S. 7219). Nimmt man das ernst, bedeutet es nichts anderes, als daß Kohl Ärzten in gleicher Weise wie Patienten sogenannte Mißbräuche der Krankenversicherung vorwirft (was vor ihm kaum jemand gewagt hat).

⁶⁰ Zu verweisen ist insbesondere auf: Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 9/632. — Heinz Lampert: Nettolohnorientierung der Altersrenten. Nr. 101/102 der Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln 1982. — Bund Katholischer Unternehmer (Hrsg.): Sichere Renten, Bonn 1983. — Winfried Schmähl: Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 10 (1982), S. 251 - 296, sowie die dort angegebene Literatur.

⁶¹ Helberger, Wirtschaftsdienst 6/1982, S. 284.

⁶² Helberger, Wirtschaftsdienst 6/1982, S. 285.

2.2.4. Sicherung gegen „sekundäre Risiken“

Die Relation zwischen (Netto-)Lohn und (Netto-)Lohnersatz ist aber nicht nur durch die progressive Besteuerung von Erwerbseinkünften, sondern auch durch die Belastung der Bruttolöhne durch (im Prinzip zwar einkommensproportionale, wegen demographischer Strukturveränderungen aber zwangsläufig steigende) Sozialversicherungsbeiträge bestimmt. Insofern ist das Nettoversorgungslevel, d. h. das Verhältnis von verfügbarem Erwerbs-Einkommen zu verfügbarem Sozial(= Ersatz-)Einkommen auch davon abhängig, ob und in welcher Höhe für die Sicherung gegen sogenannte sekundäre Risiken Beiträge zu zahlen sind.⁶³

Das Problem der Finanzierung solcher sekundären Risiken, d. h. der finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Trägern der sozialen Sicherung, ist erst unter dem Druck der Finanzierungskrisen der diversen Parafisci systematisch erörtert und in Angriff genommen worden. Anfänglich hat es überhaupt keine Deckung für die sekundären Risiken gegeben. Dann hat man vielfach mit dem Prinzip beitragsfreier Weiterversicherung der sekundären Risiken bei Eintritt eines primären Risikos operiert.⁶⁴ Nachdem dieses Prinzip 1941 erstmals durch die Krankenversicherung der Rentner durchbrochen worden war, sind in jüngster Zeit immer mehr wechselseitige Beitragszahlungen für die sekundären Risiken eingeführt worden.

Im Augenblick ist die Situation allerdings sehr komplex, um nicht zu sagen konfus. Der neue Arbeitsminister hat zwar eine prinzipiell einheitliche Regelung angekündigt: „Wir wollen diese Lohnersatzfunktion in allen Sozialversicherungsbereichen als den Orientierungsmaßstab nehmen, nach dem Leistungen an andere Versicherungen bemessen werden.“⁶⁵ Aber verwirklicht hat er bisher eine höchst widersprüchliche Regelung: Die Beiträge der Arbeitslosenversicherung an die Rentenversicherung sind auf das Niveau des Arbeitslosengeldes zurückgeführt worden, die Beiträge an die Krankenversicherung werden dagegen nach wie vor nach dem Bruttolohn bemessen. Begründet hat Blüms Ministerium dieses Verfahren damit, daß sich „die Krankenversicherungsbeiträge für die Arbeitslosen ... nicht an der von diesen bezogenen Lohnersatzleistung orientieren“ könnten, weil sie „dem Versicherungsrisiko entsprechen“ müßten und „Arbeitslose ... nicht weniger krank als Arbeitsbesitzer“ seien.⁶⁶ Muß man aus diesem Argument nicht schließen, daß Rentner weniger krank sind als Arbeitsbesitzer und Arbeitslose, da sie ja nur aus ihrer Rente Krankenversicherungsbeiträge zu zahlen haben? Muß man nicht ebenfalls schließen, daß Arbeitslose weniger invalide und weniger alt werden und weniger Witwen und Waisen hinterlassen als „Arbeitsbesitzer“, da sie ja nur vom Arbeitslosengeld Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen haben? Muß man nicht endlich schließen, daß Kranke überhaupt nicht invalide und überhaupt nicht alt werden und überhaupt keine Witwen und Waisen hinterlassen können, da ja die Krankenkassen keinerlei Beiträge zur Rentenversicherung (und auch nicht zur Arbeitslosenversicherung) entrichten?

Kurz: Das gesamte Verrechnungssystem zwischen den einzelnen Zweigen der sozialen Sicherung ist neu zu überdenken. Ob es ein sinnvolles Prinzip ist, die Beiträge zwecks sekundärer Risiken grundsätzlich nach der Lohnersatzleistung zu bemessen, mag diskussionswürdig sein. Dieses Prinzip als das einzig sachgerechte zu verkünden⁶⁷, es aber nur auf die Rentenversicherungsbeiträge Arbeitsloser anzuwenden, ist jedoch sicher kein konsistentes Reformkonzept. Die umgekehrte Korrektur an den Beschlüssen der sozial-liberalen Koalition wäre verständlicher gewesen. Denn bei der Rentenversicherung kommt es darauf an, Arbeitslosigkeit nicht auf die Alters- und Hinterbliebenenversorgung durchschlagen zu lassen, während die Krankenversicherung darauf aufgebaut ist, daß jeder mit dem gleichen Prozentsatz des Einkommens, über das er jeweils gerade verfügte, gegen alle Gesundheitsrisiken gesichert ist. Ob und inwieweit man bei der Sicherung gegen sekundäre Risiko-

ken mit unterschiedlichen Beitragszahlungen operieren sollte, kann ich hier nicht im einzelnen diskutieren. Das heute bestehende Nebeneinander von beitragsfreier Weiterversicherung, Beitragsbemessung nach der Lohnersatzleistung, Beitragsbemessung nach dem früher verdienten Bruttolohn, Beitragszahlung neben der Lohnersatzleistung und Beitragszahlung aus der Lohnersatzleistung ist jedoch sicher keine langfristig tragfähige Lösung, zumal gerade die nicht aus Löhnen gezahlten Ersatzbeiträge für die finanziellen Verschiebeaktionen der jüngsten Zeit mißbraucht worden sind.

2.2.5. Sicherungsziele

Die Fragen der Besteuerung und der Sicherung gegen sekundäre Risiken hängen sehr eng mit den Sicherungszielen, mit den Grundsätzen der Leistungsbemessung zusammen, weil sie für die Relation zwischen verfügbarem Arbeitseinkommen und verfügbarem Transfer-einkommen mitentscheidend sind. Wie Leistungsniveaus festgesetzt und angepaßt werden sollen, bleibt immer fragwürdig, ist aber gerade dann ein brennendes Problem, wenn nach Sparmöglichkeiten gesucht wird.

2.2.5.1. Die Garantenrolle der Sozialhilfe

Wenn es in einem sozialen Sicherungssystem einkommensproportionale und bedarfsabhängige, dynamisierte und nominell konstante Sozialleistungen gibt, ist es sozial widersinnig, lineare Kürzungen mit der „These von dem einen Boot“ zu begründen, die von allen gleiche Opfer verlange. Nominell konstante Leistungen werden ohnehin real laufend gekürzt (wie z. B. das Kindergeld). Die Zahl der Empfänger bedarfsabhängiger Leistungen muß in Rezessionen zwangsläufig steigen, erst recht, wenn andere Sozialleistungen gekürzt werden. So müßte die Sozialhilfe, insbesondere als Hilfe zum Lebensunterhalt, ihre Bewährungsprobe als unterstes Auffangnetz des sozialen Sicherungssystems gerade in Krisenzeiten wie der gegenwärtigen bestehen. Die Begrenzung der Regelsatzerhöhungen 1983 auf 1 vH u. a. mit dem Argument, daß die Beamtengelöhler auch nicht um mehr wachsen würden, verkennt völlig den Unterschied zwischen dem standesgemäßen Lebensunterhalt des Beamtenrechts und dem Lebensunterhalt des Sozialhilferechts, der gerade noch der Würde des Menschen entspricht. In der gesamten höchst kontroversen Diskussion über den „Warenkorb“ als Bemessungsgrundlage für die Regelsätze ist nie behauptet worden, der bisherige Warenkorb sei zu reichlich gefüllt, sondern lediglich umstritten gewesen, inwieweit er aufgefüllt werden müsse. In der Wachstumseuphorie ist es relativ unschädlich, den Lebensstandard aller immer wieder um gleiche Prozentsätze zu erhöhen; in der Wachstumskrise und bei Dauermassenarbeitslosigkeit

⁶³ Unter sekundären Risiken sind jene zu verstehen, von denen ein Versicherter auch dann weiterhin bedroht bleibt, wenn er von einem anderen (dem „primären“) Risiko betroffen ist. Beispiele: Ein Arbeitsloser kann krank oder invalide werden; ein Kranker kann arbeitslos und alt werden; ein Rentner kann krank werden; ein Unfallverletzter kann aus anderer Ursache als Unfallfolgen sterben und eine Witwe hinterlassen.

⁶⁴ Bekanntestes Beispiel: Krankheit und Arbeitslosigkeit als Ausfallzeit in der Rentenversicherung. Auch die weiter bestehende Mitgliedschaft in der Krankenkasse bei Krankengeldbezug ist hier zu nennen (im Gegensatz zur privaten Krankenversicherung, bei der während Krankheiten der Beitrag weiter zu zahlen ist). Dagegen sind Unfallrentner weder gegen Krankheit noch gegen Arbeitslosigkeit noch gegen Tod (Hinterbliebenenrenten) versichert.

⁶⁵ Norbert Blüm: Konzentration auf das Wichtigste. In: Bundesarbeitsblatt 12/1982, S. 5-8, hier S. 7.

⁶⁶ Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Das müssen Sie 1983 wissen zum Stichwort Sozialversicherung. Bonn 1983, S. 7.

⁶⁷ „Beschlüsse der Bundesregierung“. In: Bundesarbeitsblatt 12/1982, S. 14.

muß gerade deshalb, weil mehr und mehr Menschen darauf zurückgeworfen werden, die Garantiefunktion der Sozialhilfe für eine menschenwürdige Existenz erhalten bleiben. — Darüber wird in dem Referat über die Sozialhilfe sicher noch einiges mehr gesagt werden.

2.2.5.2. Relation der einzelnen Leistungen zueinander

Geht man von der Grundentscheidung unseres sozialen Sicherungssystems aus, daß das Wohlstandsniveau der Nichterwerbstätigen in einem bestimmten Verhältnis zu ihrem durch Erwerbstätigkeit erreichten Wohlstandsniveau stehen soll, bleibt vor allem offen, welches Verhältnis angestrebt oder festgesetzt werden soll und ob und inwieweit es bei verschiedenen Sozialleistungen eine unterschiedliche Höhe haben soll. Aus den geltenden Regelungen vermag man ein konsistentes Zielsystem nicht zu entnehmen. Das Arbeitslosengeld beträgt 68 vH des Nettolohns und wird für maximal 1 Jahr gezahlt, die Arbeitslosenhilfe beträgt 58 vH, das Krankengeld in der Regel 100 vH⁶⁸ und wird für maximal 1 1/2 Jahre gezahlt, die Vollrente aus der Unfallversicherung in der Regel auch 100 vH⁶⁹, das Nettorentenniveau nach 35 Dienstjahren 81 vH - 85 vH. Das Bemerkenswerte an diesen Relationen ist, daß in den ganzen Spardiskussionen der letzten Jahre nie die höchsten Leistungen in Frage gestellt worden sind, nämlich die Unfallrenten und die Krankengelder (wohl aber die Lohnfortzahlung), obwohl zumindest die Krankenversicherung doch genügend finanzielle Sorgen hat. Es kommt hinzu, daß das Verhältnis der einzelnen Renten zum Erwerbseinkommen wenig aussagt. Ein Drittel aller Rentner und 60 vH aller Rentnerhaushalte beziehen nämlich zwei oder mehr Renten.⁷¹

Ich kann hier nicht diskutieren, welche Gründe vielleicht für oder gegen solche Leistungsdifferenzierung bei verschiedenen Risiken sprechen mögen. Man sollte aber solche Strukturen bedenken, ehe man partiell notdürftig dort herumflückt, wo gerade ein Defizit droht. Vom 1952 eingesetzten Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen beim Bundesarbeitsministerium bis zur Transfer-Enquête-Kommission, die 1982 ihren Schlußbericht vorgelegt hat, ist die Diskussion über eine Harmonisierung des sozialen Sicherungssystems, über eine „Sozialreform“, über die Beseitigung ungerichteter Kumulationen und ungerechter Leistungslücken zwar ständig geführt worden, aber fast ohne Wirkung geblieben.

2.2.5.3. Grundfragen

Die Aufgabe, ein möglichst widerspruchsfreies soziales Sicherungssystem zu entwickeln oder aufrecht zu erhalten, erfordert immer wieder, Lösungen für eine Reihe von Grundproblemen zu suchen, deren wichtigste nur kurz aufgezählt seien.

1. Welche Lebensverhältnisse (bei welchen Risiken) legitimieren nach gesellschaftlichem (und politischem) Konsens Nichterwerbstätigkeit? Inwieweit soll in solchen Fällen Anspruch auf Einkommenstransfers bestehen? Gehören zu solchen Lebensverhältnissen z. B. pränatale Behinderungen, Kindererziehung ohne Ehepartner, Studium?
2. In welchen Fällen sollen Einkommenstransfers nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt werden, in welchen einheitlich für alle Berechtigten, in welchen in bestimmter Proportion zum Erwerbseinkommen?
3. In welcher Relation sollen einkommensproportionale Transfers zum Erwerbseinkommen stehen? Soll diese Relation immer die gleiche sein oder bei verschiedenen Lebensverhältnissen unterschiedlich? Welche Relation sollen unterschiedliche Leistungen zueinander haben?
4. Darf es mehrere Leistungen wegen des gleichen Tatbestandes nebeneinander geben? Müssen Lei-

stungskumulationen nicht wenigstens insoweit zugelassen werden, als unzureichende Leistungen durch Sozialhilfe zu ergänzen sind? Oder sollten wenigstens alle erst nach einer Bedürftigkeitsprüfung zu gewährenden Leistungen mindestens die Höhe der Sozialhilfe haben?

5. Bei welchen besonderen Aufwendungen sollen die zusätzlichen Lasten ganz oder zum Teil ersetzt werden? Zu welchem Teil?

2.2.6. Lohnersatz ohne Lohneinbuße?

Geht man von der gängigen sozialpolitischen Theorie aus, daß Transferleistungen Lohnersatz- oder Aufwendersatzfunktion haben, wären sicher einige Leistungen ganz einzusparen. In den Statistiken des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger kann man mit Erstaunen feststellen, daß Berufsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeits-Renten vielfach auch an Personen gewährt werden, die bei Eintritt des Versicherungsfalles überhaupt nicht (versicherungspflichtig) erwerbstätig waren und infolgedessen auch keinen Lohnausfall erlitten haben können. In den drei letzten Jahren wurden jeweils über 100 000 BU- und EU-Renten an „sonstige Versicherte“ gewährt⁷², darunter zwei Drittel an Frauen. Die Vermutung liegt nahe, daß es sich hierbei um viele kurzfristige, oft Jahrzehnte zurückliegende Beschäftigungsverhältnisse handelt, durch die die Wartezeit für die Altersrente nicht erfüllt worden ist. Wir sind in Bamberg gerade dabei, die Biographie dieser Rentner und Rentnerinnen etwas genauer zu untersuchen.

Bei der Überprüfung der sozialpolitischen Funktion bestimmter Einkommenstransfers muß erlaubt sein, auch die Frage nach der Legitimität der Unfall-Teilrenten ohne Arbeitsplatzwechsel und ohne Lohneinbuße wieder einmal aufzuwerfen. Bei solchem Ansinnen werden nicht nur die Betroffenen, sondern auch die sie vertretenden Institutionen aufheulen. Aber solange solche Tabus aufrecht erhalten werden können, soll man nicht von einem Zwang zum Sparen reden.

Von den Ausbauwünschen an das soziale Sicherungssystem will ich jetzt nicht mehr sprechen. Die Pflegekostenversicherung habe ich genannt. Die Sicherungslücke für alle vor Eintritt in das Erwerbsleben erwerbsunfähig Gewordenen ist schon oft moniert worden. Alleinerziehende Elternteile sind oft in einer sehr schwierigen Situation. Die 84er Reform steht an mit dem großen Fragezeichen, ob es gelingt, die Witwenversorgung zu verbessern und mit der Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht zu beginnen.

2.3. Familie und Haushalt in der sozialen Sicherung

Die beiden letztgenannten Probleme führen auf den grundsätzlichen Zusammenhang zwischen dem Erwerbssystem, dem Familiensystem und dem Transfersystem als den drei Quellen, aus denen man in unserer Gesell-

⁶⁸ Es könnte nur dann bis auf 95 vH des Nettolohns sinken, wenn keine Lohnsteuer gezahlt wird und der Krankenversicherungsbeitrag nur 7 vH beträgt, was 1982 nur bei einer Betriebskrankenkasse mit 86 Mitgliedern der Fall war (vgl. Bundesarbeitsblatt 11/1982, S. 93).

⁶⁹ da sie normalerweise mit einer (evtl. zwar teilweise ruhenden) Erwerbsunfähigkeitsrente zusammen trifft.

⁷⁰ Bruttorentenniveau 1982 = 45 vH (vgl. JG 1982/83 des SVR, S. 72).

⁷¹ Willi Albers: Soziales Netz demontieren oder flicken. In: Wirtschaftswoche 5/1983, S. 65.

⁷² VDR-Statistik Bd. 60, S. 45 f. — Sonstige Versicherte sind solche, die im Jahr des Rentenbeginns und im Vorjahr weder einen Pflichtbeitrag noch einen freiwilligen Beitrag entrichtet haben.

schaft seinen Lebensunterhalt beziehen kann. Hier, nämlich in der sich weiter verändernden Rolle der Familie in unserer Gesellschaft, scheinen mir die schwierigsten Gestaltungsfragen für unser zukünftiges soziales Sicherungssystem zu liegen. Lassen Sie mich dazu zum Abschluß noch ein paar Gedanken vortragen, die zu einer Möglichkeit, den Sozialaufwand zu vermindern, und zu einer Forderung, ihn zu erhöhen, führen werden.

2.3.1. Sicherung der Individual- oder der Haushaltseinkommen?

Der Übergang vom vorindustriellen „Haus“, das überwiegend naturalwirtschaftliche Selbstversorgungseinheit war, in der es „so wenig ein individuelles Verdiensteinkommen wie eine scharfe Unterscheidung zwischen arbeitenden und nur verzehrenden Familienmitgliedern“ gab⁷³, zur (städtischen 2-Generationen-Kern-) Familie mit einem Verdienner, der aus seinem individuellen Geldlohn seine nichtarbeitenden Angehörigen unterhalten muß, schien spätestens nach dem zweiten Weltkrieg in der sozialen Sicherung endgültig nachvollzogen. War 1889 die Altersrente des Arbeiters noch als Zuschuß zu einem Familien-Versorgungs-Pool konzipiert und der Arbeiterwitwe zunächst noch gar keine und erst 1912 eine an die Voraussetzung, daß sie selbst invalide war, gebundene Hinterbliebenenrente zubilligt worden⁷⁴, erhielten 1949 auch Arbeiterwitwen (wie Angestelltenwitwen schon seit 1912) einen Anspruch auf die „unbedingte Witwenrente“ und verkündeten der Beveridgeplan 1942 und die Internationale Arbeitskonferenz 1944, daß der „death of breadwinner“ für alle Witwen und Waisen Transferleistungen auslösen müsse.⁷⁵ Das Bild des Familienvaters, der mit seinem Lohn Frau und Kinder ernähren muß, wofür die Gewerkschaften lange gekämpft hatten⁷⁶, hatte sich in der sozialen Sicherung voll durchgesetzt, in der es vorher schon durch Familienzuschläge berücksichtigt worden war.

Der gesellschaftliche Konsens über dieses Familienbild hielt jedoch nicht lange vor. 1975 verkündete das Bundesverfassungsgericht das bekannte Witwerrentenurteil, in dem die noch bekanntere Aufforderung an den Gesetzgeber zur „84er-Reform“ enthalten ist. Ich darf aus der Urteilsbegründung folgendes zitieren: „Die ... Entscheidung ergeht zu einer Zeit, in der sich das frühere Verständnis der Rolle der Frau in Ehe und Familie zu verändern begonnen hat. In Rechtsprechung und Literatur wird ... heute nicht mehr angenommen, daß die Frau in erster Linie Hausfrau sein müsse. Vielmehr werden auch andere Gestaltungsmöglichkeiten anerkannt. ... Bisher (hat sich) ... jedoch ... in der Bevölkerung ... eine so grundsätzliche Abkehr vom früheren Rollenverständnis der Frau noch nicht allgemein durchgesetzt. Die rechtliche und tatsächliche Entwicklung befindet sich im Fluß. ... Die Erwerbstätigkeit ist bei den verheirateten Frauen zwar erheblich angestiegen, jedoch nach wie vor nicht allgemein üblich geworden. ... Das Bundesverfassungsgericht hat ... Ungleichbehandlung von Mann und Frau in seiner früheren Entscheidung hingenommen, weil ... der Anteil der selbst Erwerbstätigen unter den verheirateten Frauen mit 7,5 vH so gering war, daß er ... keine Berücksichtigung verlangte. Gleiches läßt sich bei dem heute erheblich höheren Prozentsatz nicht mehr sagen. ... Ein bestimmter Trend der Entwicklung ist also erkennbar; ob sie geradlinig und rasch verlaufen wird, läßt sich nicht vorhersehen. Der Gesetzgeber wird seine Maßnahmen mit all ihren Implikationen für andere Bereiche darauf einstellen müssen.“⁷⁷

Wenn diese Diagnose und Prognose stimmt⁷⁸ und wenn man die nur begrenzt abänderbare Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf in Betracht zieht, wird man davon ausgehen müssen, daß das Nebeneinander der „Familienernährerfamilie“ und der Familie mit geteilten und vielleicht auch wechselnden Rollen als Verdienner und Versorger, Betreuer und Erzieher der Kinder noch lange Bestand haben und vielleicht zum Dau-

erzustand werden wird. Daraus entsteht eine evidente gesellschaftstheoretische und sozialpolitische Aporie: Wir werden — wie gesagt zumindest auf absehbare Zeit, vielleicht sogar auf Dauer — damit rechnen müssen, daß wir Familien mit einem Ernährer, Familien mit zwei in sehr unterschiedlichem Maße erwerbstätigen und Familien mit zwei ständig voll erwerbstätigen Ehegatten gleichzeitig vorfinden werden, daß es also keinen die Gesellschaft prägenden Familientypus mehr geben wird, aus dem sich ableiten ließe, ob ein auf familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen und daraus abgeleiteten sozialrechtlichen Unterhaltersatzansprüchen oder ein auf zwei erwerbstätigen Ehegatten und daraus abgeleiteten jeweils individuellen Lohnersatzansprüchen beruhendes soziales Sicherungssystem den „gesellschaftlichen“ Verhältnissen besser gerecht wird. Lassen Sie mich als Denkmodell zu diesem Problem einmal folgende Überlegung anbieten:

Die genannte Aporie bedeutet z. B. für die Arbeitslosenversicherung, daß unbestimmt bleibt, ob Erwerbslosigkeit eines Ehegatten bei voller Erwerbstätigkeit des anderen echte (d. h. unfreiwillige) Arbeitslosigkeit im Sinne des Gesetzes ist oder ob sie auf freiem Entschluß des Ehepaares, in Zukunft in anderer Rollenverteilung — in Bezug auf Verdienner-, Haus-, „frauen“- und Erzieher-Rolle — zu leben, beruht. An anderer Stelle, nämlich in den Regelungen über die Zugewinnungsgemeinschaft und den Versorgungsausgleich und in den Vorschlägen der 84er-Kommission für die Teilhabe des überlebenden Ehegatten an der Gesamtversorgung des Ehepaares, ist versucht worden, sie unter völliger Freiheit der Entscheidung von Ehegatten über ihre Rollenverteilung bei sich ändernden Lebensanschauungen und Lebensformen gesetzgeberisch zu lösen.

Was wäre, wenn man diese Maximen auf das gesamte soziale Sicherungssystem übertrüge? Dann müßte z. B. die Arbeitslosenversicherung nicht mehr unbedingt das jeweilige Individualeinkommen, sondern nur noch das „Gesamteinkommen“ des Ehepaares absichern, so daß das Arbeitslosengeld eines Arbeitslosen, dessen Ehegatte weiterhin erwerbstätig ist, niedriger sein könnte als das eines arbeitslos gewordenen Alleinernährers der Familie oder eines Alleinstehenden. Ähnliche Überlegungen könnten für das Krankengeld oder die Lohnfortzahlung eines Partners eines — ich benutze das Reizwort mit Bedacht — Doppelverdienerehepaares angestellt werden. Eine weitere Analogie könnte man sogar zur Neuregelung des Krankenversicherungsbeitrages der Rentner ab 1983 ziehen: So wie hier verschiedene Einkünfte für die Bemessung des Krankenversicherungsbeitrages zusammengerechnet werden, könnte auch die Arbeitslosenversicherung oder die Krankenversicherung davon ausgehen, daß nicht das Arbeitseinkommen als solches, sondern nur das Gesamteinkommen (zu dem z. B. auch eine (Witwen-)Rente gehören kann) abgesichert werden soll. Es ist unverkennbar, daß derartige Überlegungen in gewissem Sinne (wieder) ein Bedarfsprinzip in die Arbeitslosenversicherung einbringen würden. Dem Grundprinzip unseres sozialen Sicherungssystems, daß der Lebensstandard (im Sinne von relativen Einkommenspositionen) gesichert werden soll, würden sie jedoch durchaus gerecht werden.

⁷³ Hans A ch i n g e r: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1979, S. 25.

⁷⁴ Vgl. Diether D ö r i n g: Das System der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt, New York 1980, S. 24 ff.

⁷⁵ William B e v e r i d g e: Sozialversicherung und verwandte Leistungen: Zürich, New York 1943, Tz. 19.

⁷⁶ Deshalb fällt es ihnen verständlicherweise auch heute noch schwer, sich für volle Gleichberechtigung der Frauen im Arbeitsleben einzusetzen.

⁷⁷ BVerfGE Bd. 39, S. 187 - 191.

⁷⁸ Zu den Angaben im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vgl. Streiflicht „Das Verfassungsgericht, die Volkszählung und die Sozialpolitik“ auf S. 136 dieses Heftes.

Was mich zu solchen Überlegungen veranlaßt, ist nicht zuletzt das Argument, daß wir es uns auf Dauer einfach nicht leisten können werden, gleichzeitig

- den Abbau der Arbeitslosigkeit als wirtschafts- und sozialpolitisches Problem der höchsten Dringlichkeitsstufe zu deklarieren,
- das Erwerbspotential nicht nur durch die geburtenstarken Jahrgänge, sondern auch durch eine steigende Erwerbsquote verheirateter Frauen ansteigen zu lassen,
- wegen schwindender natürlicher Ressourcen und wegen immer dringlicher werdenden Umweltschutzes das Wirtschaftswachstum eher bewußt zu drosseln als mit allen verfügbaren Mitteln anzuregen,
- und doch darauf zu bestehen, daß jeder Partner eines — noch einmal benutze ich mit Bedacht dieses Reizwort — Doppelverdienerehepaars so abgesichert wird, als sei er der alleinige „breadwinner“ einer mehrköpfigen Familie.

Ich glaube, daß wir in Bezug auf diese Fragen sowohl bei der Arbeitszeit als auch bei der Lohnfindung in Tarifverhandlungen als auch im System der Lohnersatz- und der Unterhaltersatzansprüche wesentlich flexibler und phantasievoller agieren müssen, als in aller bisherigen Sozialpolitik üblich war und möglich erschien. Andernfalls würden die sozialen Lebensverhältnisse in unserer Gesellschaft und die Antworten der sozialen Sicherungspolitik noch weiter auseinanderdriften als bisher schon.

2.3.2. Die Verteilung der Kinder- und Altenlast

Dieser Argumentation steht eine andere — ebenso plausible — scheinbar entgegen. Es ist die These, daß es nur den Unzulänglichkeiten des bisher praktizierten Familienlastenausgleichs anzulasten sei, daß die Frauen

1. in zunehmendem Maße in Erwerbstätigkeit drängen, weil ihnen das als für Gleichberechtigung und „Selbstverwirklichung“ unerlässlich erscheint,
2. sich in einem Konflikt zwischen Pflichten als Mutter und Streben nach Gleichstellung mit dem Mann sehen, und
3. infolgedessen nicht bereit sind, einem (vielleicht sogar unterbewußt vorhandenen) Wunsch nach einer höheren Kinderzahl nachzugeben.

Da, wie mehrfach in diesem Referat betont, die demographisch bedingten Strukturveränderungen für unser Wirtschafts- und Sozialsystem außerordentlich gewichtige und schwierige Probleme aufwerfen, will ich die Haltbarkeit einer solchen These noch kurz überprüfen.

2.3.2.1. Die Ausnahmestellung des Familienlastenausgleichs im sozialen Sicherungssystem

In der Tat nimmt der Familienlastenausgleich im sozialen Sicherungssystem der Bundesrepublik in doppelter Weise eine auffällige Sonderstellung ein. Zum ersten geht die Philosophie unseres Sozialstaates davon aus, daß die allgemeinen Einkommensrisiken „durch klare Rechtsansprüche gesichert sein“ sollen, die nicht von einer Einkommensprüfung abhängig und daher im voraus berechenbar und insofern sicher sind.⁷⁹ Denn „die Verfügung über das eigene Einkommen ist ein wesentliches Element der Bürgerfreiheit“.⁸⁰ Das Kindergeld folgte und folgt zwar überwiegend diesem Prinzip. Aber immerhin ist das „Zweitkindergeld“ von seiner Einführung 1961 an bis zur Neuordnung des Familienlastenausgleichs 1975 von einem „means test“ abhängig gewesen, und seit diesem Jahr gibt es wieder Einkommensprüfungen beim Anspruch auf Kindergeld. Vor allem aber ist die Diskussion nie verstummt und gerade in jüngster Zeit wieder belebt worden, warum denn eigentlich wohlhabende Eltern überhaupt Kindergeld brauchen. Die Frage, ob wohlhabende Ehepaare Kranken- oder Arbeitslosengeld brauchen, ist dagegen nie

diskutiert worden. Krankheit und Arbeitslosigkeit und Alter und Invalidität gelten undiskutiert als „soziale Tatbestände“, in denen die „Sicherung des Lebensunterhalts durch Transferzahlungen zum Einkommensausgleich“ erfolgen soll; die Sicherung des Lebensunterhalts von Kindern soll dagegen im Prinzip nach wie vor „ohne Anspruch auf Transferleistungen“ innerhalb der Familie erfolgen.⁸¹

Zum zweiten beruht unser soziales Sicherungssystem auf der Grundentscheidung, daß nicht nur der Lebensunterhalt, sondern auch Lebenskontinuität gewährleistet sein soll.⁸² Deshalb gilt für alle wichtigen Sozialleistungen grundsätzlich das „Lebensstandardprinzip“, wonach „bei vorübergehender Verdienstunterbrechung ... soziale Geldleistungen einem unzumutbaren Absinken der Lebenshaltung vorbeugen und bei dauerndem Verdienstaustausch einen Absturz der Lebenshaltung verhindern“ sollen.⁸³ Um dieses Prinzip zu verwirklichen, sind alle wichtigen Sozialleistungen auf das jeweilige (individuelle) Erwerbseinkommen bezogen und bei länger andauernder Gewährung dynamisiert, d. h. an Preis- und Lohnsteigerungen angepaßt. Die einzige der bedeutenden Sozialleistungen, die weder auf das Erwerbseinkommen des Empfängers bezogen noch in Bezug auf Änderungen des allgemeinen Wohlstandsniveaus dynamisiert ist, ist das Kindergeld oder, allgemeiner, der Familienlastenausgleich. Das Kindergeld ist ein Fixbetrag, der — zumal in letzter Zeit — nicht nur real durch unterlassene Anpassungen, sondern sogar nominal gesenkt worden ist und der einheitlich für alle Berechtigten ist, ohne das jeweilige Erwerbseinkommen zu berücksichtigen.

Diese Konstruktion hat zur Folge, daß

1. zwar die Alterssicherungskosten „sozialisiert“, die Nachwuchssicherungskosten aber weitgehend „privatisiert“ sind, was „bei ökonomisch-rationalem Verhalten zum Verzicht auf die Erziehung von Kindern oder allenfalls zur Ein-Kinder-Familie, welche einen Großteil der emotionalen Gratifikationen bereits zu ermöglichen scheint“, führt⁸⁴, und daß
2. unter den sozialen Tatbeständen, die zu einem spürbaren Absinken der Lebenshaltung führen, Unterhalts- und Erziehungsverpflichtungen für (mehrere) Kinder der bedeutsamste ist.

2.3.2.2. Der Drei-Generationen-Vertrag

Dieser „systemimmanente Widerspruch des deutschen Sozialleistungssystems“⁸⁵ hat zur Folge, daß die in volkswirtschaftlicher Globalbetrachtung an sich mögliche Umverteilung, die wir heute vornehmen müßten, sozialpolitisch nicht realisierbar ist. Ich hatte vorhin⁸⁶ darauf hingewiesen, daß bei gleichbleibendem Sozialprodukt, sinkender Beschäftigtenzahl, gleichbleibenden (oder sogar sinkenden) Realloöhnen und gleichbleibender (oder sogar sinkender) Bevölkerungszahl der für die Nichterwerbstätigen verbleibende Sozialproduktanteil pro Kopf eigentlich steigen müsse. Ich

⁷⁹ Walter Auerbach u. a.: Sozialplan für Deutschland. Berlin, Hannover 1957, S. 22.

⁸⁰ Beveridge, Tz. 21.

⁸¹ Vgl. Sozialbudget-Sozialplanung. Schriften der Gesellschaft für sozialen Fortschritt Bd. 19, Berlin 1971, S. 29.

⁸² Vgl. Walter Bogs u. a.: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquète). Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966. Tz. 331.

⁸³ Sozialplan für Deutschland, S. 83.

⁸⁴ Franz-Xaver Kaufmann: Der Schutz der Vermögensrechte des Bürgers gegenüber dem Staat aus soziologischer Sicht. In: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. 23, Wiesbaden 1982, S. 144.

⁸⁵ Kaufmann, S. 147.

⁸⁶ Vgl. die beiden letzten Absätze von Abschnitt 1.2.

hatte gleichzeitig darauf hingewiesen, daß sich Verschiebungen in der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur derart vollzogen haben, daß der abnehmenden Zahl Erwerbstätiger ein zunehmendes Erwerbspersonenpotential, der zunehmenden Zahl Erwerbsloser eine abnehmende Zahl von Nichterwerbspersonen, insbesondere von Kindern und (länger in Ausbildung befindlichen) Jugendlichen gegenübersteht.

Wir müßten also eigentlich gegenwärtig in unserem sozialen Sicherungssystem eine Umverteilung von der Kinderlast zur Arbeitslosenlast vornehmen, solange die Kinderzahl zurückgeht und die Erwerbspersonen- (und damit die Erwerbslosen-)Zahl steigt. Wir müßten von den 90er Jahren an, wenn das Erwerbspersonenpotential wieder sinken und die Altenquote steigen wird, Ersparnisse bei den Kinder- (und den Arbeitslosen-)Kosten für die Finanzierung der Altenlast verwenden. Es ist zu recht darauf hingewiesen worden, daß von den 90er Jahren an und insbesondere im nächsten Jahrhundert zwar der Alterslastquotient (Alte : Erwerbspersonen) erheblich ansteigt, aber der Gesamtbelastungsquotient (Junge und Alte : Erwerbspersonen) sich nicht wesentlich verändert. Entsprechende Umschichtungen im Sozialbudget sind jedoch nicht möglich, weil — um nochmals Kaufmann zu zitieren — die Alterssicherungskosten kollektiviert und die Nachwuchssicherungskosten individualisiert sind. Entlastungen bei den Nachwuchssicherungskosten wirken sich daher nicht als Ermäßigung der Abgabenlast, wohl aber Mehrbelastungen bei den Alterssicherungskosten als Erhöhung der Abgabenlast aus.⁸⁷ Wäre der Familienlastenausgleich wie alle anderen wichtigen Sozialleistungen in der Vergangenheit dynamisiert und nach dem Prinzip der Sicherung relativer Wohlstandsniveaus konstruiert worden, könnte man die steigende Alterslast ohne wesentlich höhere Abgabenlast bewältigen.

Hätten wir den (Drei-)Generationenvertrag nach dem Paradigma des „Schreiberplans“ in Kraft gesetzt, wären also die Finanzierungsprobleme des sozialen Sicherungssystems jetzt, bei steigender Arbeitslosenquote, und in Zukunft, bei steigender Altenquote, wesentlich leichter zu bewältigen als beim status quo. Ich weiß, daß es viele Argumente dafür gibt, die — auch wirtschaftliche — Verantwortung für Kinder soweit wie möglich den Eltern zu belassen und Funktionsverluste

der Familie nicht durch die soziale Sicherungspolitik zu vermehren und zu beschleunigen. Aber der systemimmanente Widerspruch unseres sozialen Sicherungssystems, von dem Kaufmann gesprochen hat, gefährdet tendenziell den (Zwei-)Generationenvertrag, auf dem das Alterssicherungssystem beruht. Daher stehen wir jetzt vor dem Dilemma, daß eine konsistente, zukunftsorientierte soziale Sicherungspolitik gleichzeitig höheren Aufwand für die Gewährleistung des bisherigen Konzepts der Alterssicherung und höheren Aufwand für eine neu zu konzipierende Nachwuchssicherung, die zur langfristigen Erfüllung des Generationenvertrages erforderlich wäre, durchsetzen müßte. Das ist bei aller politischen Phantasie derzeit nicht vorstellbar, woran sich erweist, daß man zur rechten Zeit unterlassene Anpassungen des sozialen Sicherungssystems nicht zur Unzeit nachholen kann.

Die vorgetragenen Argumente zusammenzufassen, verbietet nicht nur die Zeit, sondern auch ihre Vielfalt und Komplexität. Lassen Sie mich deshalb als Fazit nur wiederholen, was ich als Vorbemerkung bereits gesagt habe:

Wenn man glaubt, unser soziales Sicherungssystem ändern zu müssen, weil es sonst finanziell „aus dem Ruder laufen“ würde, sollte man diese Zwangslage dazu nutzen, endlich jene lange diskutierten, aber bei ständigem Wirtschaftswachstum überflüssig erscheinenden und politisch nicht durchsetzbaren Korrekturen an diesem System anzubringen, die sozialpolitisch gerechtfertigt, sinnvoll oder sogar notwendig sind. Einen Anlaß, sozialpolitisch nicht begründbare Anpassungen des sozialen Sicherungssystems aus purer Ausgabenphobie, aus der krankhaften Fixierung auf Sparzwänge heraus vorzunehmen, vermag ich nicht zu erkennen und nicht anzuerkennen.

⁸⁷ Vgl. die präzise, durch Graphiken sehr anschauliche Darstellung bei Winfried Schmähl: Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland und Vorschläge zu ihrer Lösung. In: Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen 3/1982, S. 23 - 31 (Abschnitte 2.1 bis 2.5.); zum Verhältnis von „öffentlicher“ Kinder- zu „öffentlicher“ Altenlast vgl. insbes. S. 28, Übersicht 7.