

Dr. Jürgen Faik
E-Mail: jfaik@web.de



Dr. Jürgen Faik:

Vorlesungsskriptum:

„Soziale Rahmenbedingungen des Wirtschaftens (Sozialpolitik)“

PLEASE DO NOT QUOTE!!!

Frankfurt am Main im September 2004

Literaturhinweise:

Der Veranstaltung liegt als Standardlehrbuch *Lampert, Heinz (1998): Lehrbuch der Sozialpolitik*, 493 Seiten, Springer-Verlag, 5., überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/Heidelberg/New York, 29,95 Euro, zugrunde.

Ein weiteres, m. E. sehr gut zur Einführung geeignetes Werk ist dieses: *Gerhard Bäcker/Reinhard Bispinck/Klaus Hofemann/Gerhard Naegele (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz, 476 Seiten, Band 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, soziale Dienste, 410 Seiten, Westdeutscher Verlag, jeweils 3., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen/Wiesbaden, jeweils 26,-- Euro.

Ein ausgezeichnete Service des letztgenannten Werkes ist die Bereitstellung einer eigenen, dem Lehrbuch zugeordneten Website

(<http://www.sozialpolitik-lehrbuch.de>),

auf der neben Leseproben insbesondere aktuelle sozialpolitische Entwicklungen abgebildet sind.

Eine Chronik sozialpolitischer Neuregelungen seit den 1970er Jahren ist darüber hinaus auf der Website

<http://www.arbeiterkammer.de/ak/chronik.pdf>

als PDF-Datei abrufbar.

Einen Überblick über sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformen in 16 Staaten bietet zudem der von der Bertelsmann-Stiftung geförderte Reformmonitor auf der Website <http://www.reformmonitor.de>.

Hinweise auf über die genannten Quellen hinausgehende Spezialliteratur finden sich an einzelnen Stellen im nachfolgenden Text.

Gliederung:

1. Definitionen von Sozialpolitik
2. Historische Entstehungsbedingungen neuzeitlicher staatlicher Sozialpolitik in Deutschland:
Die „soziale Frage“ des 19. Jahrhunderts
3. Gestaltungsparameter von Sozialpolitik
 - 3.1 Sozialpolitische Zielvorstellungen
 - 3.2 Sozialpolitische Ordnungsprinzipien
4. Zur wirtschaftlichen Bedeutung von Sozialpolitik
 - 4.1 Empirische Befunde zur Bedeutung von Sozialpolitik
 - 4.2 Wirtschaftliche Wirkungen von Sozialpolitik
5. Das System der sozialen Sicherung im engeren Sinne
 - 5.1 Allgemeine Vorbemerkungen
 - 5.2 Die gesetzliche Krankenversicherung
 - 5.3 Die Pflegeversicherung
 - 5.4 Die gesetzliche Rentenversicherung
 - 5.5 Die Arbeitslosenversicherung
 - 5.6 Die gesetzliche Unfallversicherung
6. Das System der sozialen Sicherung im weiteren Sinne
 - 6.1 Sozialhilfe
 - 6.2 Wohnungspolitik
 - 6.3 Familienpolitik
 - 6.4 Vermögenspolitik
7. Normen des Arbeitnehmerschutzes
 - 7.1 Der Arbeitszeitschutz
 - 7.2 Der Betriebs- oder Gefahrenschutz
 - 7.3 Der Lohnschutz
 - 7.4 Der Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses
8. Die Ordnung des Arbeitsmarktes
9. Das Tarifvertragswesen
10. Die Mitbestimmung
 - 10.1 Definition
 - 10.2 Betriebliche Mitbestimmung
 - 10.3 Unternehmensbezogene Mitbestimmung
 - 10.4 Überbetriebliche Mitbestimmung
11. Inter- bzw. supranationale Sozialpolitik
 - 11.1 Die Sozialpolitik der Europäischen Union
 - 11.2 Zur Rolle nationaler Sozialpolitik in einer globalisierten Welt
12. Bilanz staatlicher Sozialpolitik

1. Definitionen von Sozialpolitik

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 1-16.

Vor einer Erörterung der sozialen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens ist zunächst einmal die begriffliche Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes notwendig. Es stellt sich die Frage: Was ist überhaupt Sozialpolitik?

Umfassend könnte man Sozialpolitik mit Verteilungspolitik quasi gleichsetzen. Da Sozialpolitik nämlich – ganz allgemein formuliert - auf sozial schützenswerte Tatbestände ausgerichtet ist, entsprechend ausgerichtete Maßnahmen aber letztlich finanziert werden müssen, geht es in Gesellschaften jenseits paradiesischer Zustände, d. h. in wirtschaftlich verfassten Gesellschaften, immer auch darum, vorhandene bzw. zu schaffende Mittel auf die als schützenswert eingestufteten Gesellschaftsmitglieder zu verteilen. Um den Sinn- bzw. Begriffsinhalt von Sozialpolitik zu präzisieren, erscheint es allerdings hilfreich, Sozialpolitik weniger mit Verteilungs-, sondern eher mit Umverteilungspolitik in Verbindung zu bringen. Dies bedeutet, dass einer gesellschaftlichen Gruppe etwas weggenommen wird, welches dann einer anderen Gruppe in Form monetärer oder realer Transfers gegeben wird. Diese Definition schließt nicht aus, dass es nach dem Umverteilungsvorgang der Gesamtgruppe besser als zuvor geht (so genannte Pareto-effiziente Umverteilung).

Mit dieser vorläufigen Definition von Sozialpolitik als Umverteilungspolitik ist allerdings noch nicht erreicht, dass man bestimmte gesamtgesellschaftliche Ausgaben wie z. B. die Infrastruktur- oder die Verteidigungsausgaben – welche nach landläufiger Meinung nicht unter die Rubrik der sozialpolitischen Ausgaben fallen - nicht als sozialpolitische Maßnahmen klassifizieren würde. Derartigen Ausgaben liegt schließlich auch eine umverteilende Finanzierung über das üblicherweise (zumindest in Teilen) progressiv ausgestaltete Steuersystem zugrunde. Es ist daher notwendig, den Sinninhalt von Sozialpolitik noch enger zu fassen. Aus diesem Grund wollen wir Sozialpolitik zwar mit Umverteilungspolitik einerseits durchaus näherungsweise umschreiben, diese Definition jedoch andererseits mit der Nebenbedingung versehen, dass eine solche Politik auf *soziale* Schutztatbestände ausgerichtet ist und primär nur ausgewählten und nicht allen gesellschaftlichen Gruppen – noch enger gefasst: sozialen *Minderheiten* - zugute kommt.

Diese Definition begreift sozialpolitisches Handeln gewissermaßen als Maßnahmenbündel, mit dessen Hilfe gesellschaftlich benachteiligten Gruppen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht werden soll. Zumindest bildet in dieser Begriffsabgrenzung die Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen den Anlass für (staatliche) Maßnahmen, welche dann in ihrem Wirkungsgrad aber durchaus auch auf weitere gesellschaftliche Gruppen – im Extremfall auf die gesellschaftliche Gesamtheit – ausgeweitet werden können. Eine solche Begriffsauslegung findet sich beispielsweise auch im Lehrbuch von Lampert, der sozialpolitisches Handeln als

jenes Handeln definiert, „(...) das darauf gerichtet ist, 1. die wirtschaftliche und soziale Stellung von wirtschaftlich und/oder sozial absolut oder relativ schwachen Personenmehrheiten im Sinne der in einer Gesellschaft verfolgten gesellschaftlichen und sozialen Grundziele zu verbessern und 2. die wirtschaftliche und soziale Stellung von wirtschaftlich und/oder sozial schwachen Personenmehrheiten für den Fall des Eintritts existenzgefährdender Risiken zu sichern.“¹ Eine etwas breitere Definition von Sozialpolitik findet sich bei Bäcker et. al.: „Unter Sozialpolitik lassen sich (...) all jene Maßnahmen verstehen, mit denen dem Entstehen sozialer Risiken vorgebeugt, soziale Risiken ausgeglichen und das Einkommens-, Versorgungs- und Lebenslageniveau einzelner Personen oder Personengruppen gesichert und verbessert werden sollen.“²

Gliedert man Sozialpolitik nach ihren Trägern, so lassen sich – zumindest gedanklich - eine private, eine betriebliche und eine staatliche Sozialpolitik voneinander unterscheiden. Bei der privaten Sozialpolitik ist Altruismus das treibende Motiv: „Sponsoren“ im außer- oder im innerfamiliären Zusammenhang gewährleisten durch entsprechend ausgestaltete Transfers das Wohlergehen anderer gesellschaftlicher Gruppen. Dieser (denkbare) Zweig der Sozialpolitik wird nicht zuletzt auf Grund der zumindest hinsichtlich der intrafamiliären Transfers bestehenden Datenproblematik³ in der Literatur nur sehr stiefmütterlich behandelt. Sofern er sich im Stiftungswesen o. ä. offenbart, ist der Schritt zu staatlich-institutionalisierten sozialpolitischen Einrichtungen ohnehin nur ein kleiner. Auch die Behandlung betrieblicher Sozialpolitik hat in sozialpolitischen Lehrbüchern einen eher geringen Stellenwert, da die Zielrichtung betrieblicher Sozialpolitik, welche in einem nicht geringen Maße eher personalpolitischer Natur ist, vielfach als vergleichsweise wenig kompatibel mit „originären“ sozialpolitischen Zielsetzungen angesehen wird.

Nicht zuletzt aus den vorstehenden Gründen steht in der einschlägigen Literatur die Diskussion der staatlichen Sozialpolitik im Vordergrund. Auch unsere nachfolgenden Ausführungen sind auf diesen Zweig von Sozialpolitik konzentriert. Hinzu kommt, dass der Staat in einer marktwirtschaftlichen Ordnung der Hauptakteur bezüglich der Deckung sozialpolitischer Bedarfe ist; dies leitet sich primär aus Funktionsmängeln der marktwirtschaftlichen Ordnung in den Bereichen der Allokation (z. B. hinsichtlich der Internalisierung externer Effekte), der Produktion (z. B. hinsichtlich der Auslastung vorhandener wirtschaftlicher Kapazitäten) und „natürlich“ der Distribution ab.

In der Ökonomik werden entsprechend staatliche Eingriffe in das Marktsystem durch Marktunvollkommenheiten bzw. durch Marktversagen gerechtfertigt. Von Marktunvollkommenheiten

¹ Lampert 1998, S.11.

² Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000, S. 21.

³ Aktuelle Ansätze zur Verbesserung dieser Datenproblematik finden sich bei Kohli, Martin/Künemund, Harald (Hrsg.): Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey, Opladen 2000.

ten spricht man dann, wenn das reibungslose Funktionieren des Preismechanismus nicht mehr gewährleistet erscheint. Durch Gesetze, Verordnungen o. ä. versucht der Staat in diesem Fall die entsprechenden Funktionsmängel zu beseitigen.

Marktversagen kennzeichnet den Zustand, in dem gesamtgesellschaftliche Nutzensteigerungen nicht erreichbar sind, obwohl bzw. weil sich die Marktteilnehmer rational verhalten. Ein typischer Anwendungsfall für Marktversagen sind öffentliche Güter, beispielsweise die öffentliche Sicherheit. Wird ein entsprechendes Gut bereitgestellt, lässt sich kein Marktteilnehmer – zumindest nicht unter ökonomisch vertretbarem Aufwand – von seiner Nutzung ausschließen. Für den Einzelnen ist es rational, das Gut als „Trittbrettfahrer“ zu nutzen, d. h. sich nicht an seiner Finanzierung zu beteiligen. Zur Vermeidung derartigen „Trittbrettfahrertums“ können staatliche Eingriffe sinnvoll sein: Der Staat kann den Einzelnen zu bestimmten Handlungen zwingen, etwa zur Finanzierung öffentlicher Güter. Im sozialpolitischen Bereich könnte beispielsweise kurzfristiges Denken den Einzelnen dazu verleiten, in der Erwerbsphase nicht ausreichend für die Altersphase vorzusorgen. Um zu vermeiden, dass die betreffenden Personen der Allgemeinheit im Alter zur Last fallen („Abwesenheit von Altersarmut“ sozusagen als öffentliches Gut), kann es sinnvoll sein, dass der Staat Alterssicherung obligatorisch vorschreibt.

Staatliche Sozialpolitik umfasst Maßnahmen zur Einkommenssicherung vorrangig von Arbeitnehmern und deren Familien bei Eintreten der sozialen Schutztatbestände Krankheit, Pflege, Berufs-/Erwerbsunfähigkeit, Alter, Tod des Ernährers oder Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus beinhaltet staatliche Sozialpolitik aber auch die Arbeitnehmerschutzpolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung (Stichwort: Mitbestimmungsregelungen), die Wohnungs-, die Familien-, die Bildungs-, die Vermögens-, die Jugend-/Altenhilfe- und die Sozialhilfepolitik sowie z. B. auch mittelstandsorientierte Sozialpolitik.

Ausschnittartige Gliederung staatlicher Sozialpolitik:

Finanzielle Sphäre					Nicht-finanzielle Sphäre
<i>Beitragsfinanzierte Sozialversicherung:</i>					
GRV	GKV	PV	GUV	Alv	
<i>Steuerfinanzierte Systeme:</i>					
Beamtenversorgung	Kriegsopferversorgung	Sozialhilfe	Subventionen		
Kindergeld	Ausbildungsbeihilfen	Wohnungsbauförderung	Behindertenhilfe		

GRV = gesetzliche Rentenversicherung, GKV = gesetzliche Krankenversicherung, PV = Pflegeversicherung, GUV = gesetzliche Unfallversicherung, Alv = Arbeitslosenversicherung

Bedeutsam erscheint überdies die Differenzierung von Sozialpolitik in überstaatliche - inter-nationale bzw. supranationale - und nationalstaatliche Sozialpolitik, da im Zuge der Globalisierung bzw. der Europäisierung des nationalen Rechts internationale bzw. supranationale Aspekte beispielsweise für die staatliche Sozialpolitik in Deutschland immer stärkeres Gewicht erlangen. Hierauf wird in Kapitel 11 noch näher einzugehen sein.

Eine disziplinäre Verwandtschaft besteht zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Es existieren zwischen den Zielsetzungen und den Maßnahmebündeln beider Politikbereiche einige Schnittpunkte bzw. Interdependenzen. So sind der Schutz der Arbeitskraft von Jugendlichen und Müttern bzw. der aller Arbeitnehmer, die Erhaltung der Gesundheit oder die Verbesserung beruflicher Qualifikationen Zielsetzungen beider Politikbereiche. Interdependenzen bestehen etwa dahingehend, dass sich die sozialpolitische Zielsetzung der sozialen Sicherheit durch wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Vollbeschäftigungs-, Konjunktur- oder Wachstumspolitik realisieren/begleiten lässt. Grundsätzlich wirkt die Beeinflussung wirtschaftlicher Größen bzw. finanzieller Ressourcen durch die Wirtschaftspolitik insofern auf die Realisierungschancen sozialpolitischer Maßnahmen ein, als hierdurch deren finanzielle Rahmenbedingungen abgesteckt werden. Umgekehrt versuchen sozialpolitische Maßnahmen einen mehr oder weniger großen sozialen Ausgleich zwischen den einzelnen sozialen Gruppen zu erreichen, wodurch sie – bei „richtiger Dosierung“ – zur Stabilisierung bzw. – bei „falscher Dosierung“ – zur Destabilisierung der Gesellschaftsordnung beitragen und somit auf die wirtschaftlichen Größen einer Volkswirtschaft zurückwirken.

Allerdings sind Sozial- und Wirtschaftspolitik nicht deckungsgleich. Sie unterscheiden sich z. B. hinsichtlich der Adressaten der jeweiligen Politikbereiche. Während die Sozialpolitik sich vorrangig mit wirtschaftlich und/oder sozial schwachen Personengruppen auseinandersetzt, bezieht sich die Wirtschaftspolitik idealtypisch auf *alle* Träger wirtschaftlicher Entscheidungen. Außerdem ist die Sozialpolitik – im Unterschied zur Wirtschaftspolitik – nicht nur auf die Beeinflussung wirtschaftlicher, sondern auch sozialer Tatbestände (wie die Behebung sozialer Defizite von Behinderten, Obdachlosen u. ä.) gerichtet.

Sozialpolitik als deckungsgleich mit bzw. als Teilbereich von Wirtschaftspolitik begreifen zu wollen, wäre daher verfehlt. Zwar hat es eine gewisse universitäre Tradition, Sozialpolitik als Teildisziplin der Volkswirtschaftslehre zu sehen. Gleichwohl ist zur Einordnung von Sozialpolitik in den Kanon wissenschaftlicher Disziplinen deutlich darauf hinzuweisen, dass Sozialpolitik als eigenständige Wissenschaftsdisziplin sinnvollerweise – auf Grund der vielfältigen Facetten sozialpolitischer Gegebenheiten – nur ein Sammelsurium der Erkenntnisse verschiedener Disziplinen wie Rechts-, Wirtschaftswissenschaften, Philosophie, Theologie, Soziologie, (Sozial-)Psychologie, (Sozial-)Pädagogik oder Politologie sein kann.

Der Sozialpolitik als wissenschaftlicher Disziplin kommt zunächst die Aufgabe zu, eine Erfassung der sozialen Situation (von Obdachlosen, Arbeitslosen usw.) durchzuführen, ehe sich – unter Zugrundelegung spezifischer Maßstäbe/Ziele – eine Situationsbeurteilung anschließen muss, auf deren Grundlage sowie nach Ermittlung der problemverursachenden Aspekte konkrete Ansatzpunkte für sozialpolitische Maßnahmen gewonnen werden können. Der Zielanalyse kommt in diesem Kontext nicht nur in Bezug auf die Situationsbeurteilung, sondern auch bei der Herausarbeitung der Ursachen der als veränderungswürdig eingestufte Situation große Bedeutung zu – u. a. deshalb, weil die in einer spezifischen Gesellschaftsformation gültigen Zielsysteme herausgearbeitet und auf Inkonsistenzen überprüft werden müssen. Eine ähnliche Bedeutung wie die Zielanalyse hat die Analyse von Träger-systemen für die Kreation „adäquater“ sozialpolitischer Maßnahmen. Es geht hierbei um die Untersuchung der Rationalität der Verteilung sozialpolitischer Entscheidungsbefugnisse auf die einzelnen Träger sozialpolitischer Handelns sowie um die Untersuchung von Möglichkeiten und Problemen der Trägerkooperation. Weitere Aufgabenfelder der wissenschaftlichen Sozialpolitik sind die Entwicklung, Analyse und Erfolgskontrolle bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen. Darüber hinaus stellt die Analyse von Systemen im Sinne zusammenhängender Träger-Ziele-Mittel-Komplexe einen weiteren Teilbereich der wissenschaftlichen Sozialpolitik dar, welcher sich auf reale Systeme und/oder sozialpolitische Leitbilder (sozusagen auf „gedachte Systeme“) bezieht.

Die staatliche Sozialpolitik hat in der Bundesrepublik Deutschland ihre Kodifizierung im so genannten Sozialstaatsprinzip gefunden, welches neben den Prinzipien der Demokratie, des Rechts- und des Bundesstaates Verfassungsrang genießt. Es ist in den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes verankert. Dieser Verfassungsrang staatlicher Sozialpolitik signalisiert, dass diese nicht als Resultante wirtschafts- bzw. gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen, sondern eher als dessen Grundlage anzusehen ist.

Historisch besehen fällt die Sozialstaatsidee in Deutschland allerdings nicht erst mit der Gründung der Bundesrepublik zusammen. Bereits im Gefolge der Revolutionen im 19. Jahrhundert kamen in Frankreich und Deutschland entsprechende Ideen – etwa von Seiten Lorenz von Steins in Deutschland – auf.⁴ Die Bismarcksche Sozialgesetzgebung gegen Ende des 19. Jahrhunderts markierte die zumindest partielle Umsetzung der gehandelten sozialstaatlichen Vorstellungen. Hierauf wird im folgenden Kapitel noch näher eingegangen werden.

⁴ Vgl. Grimm, Dieter: Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat. In: Koslowski, Peter/Kreuzer, Philipp/Löw, Reinhard (Hrsg.): Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen 1983.

2. Historische Entstehungsbedingungen neuzeitlicher staatlicher Sozialpolitik in Deutschland: Die „soziale Frage“ des 19. Jahrhunderts

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 17-67.

Um die staatliche Sozialpolitik in entwickelten Volkswirtschaften ausreichend begreifen zu können, erscheint es sinnvoll, sich ihre historischen Entwicklungsbedingungen zu vergegenwärtigen. Da wir uns im Rahmen unserer Betrachtungen auf die deutsche Sozialpolitik konzentrieren werden, werden wir auch unsere geschichtlichen Betrachtungen auf Deutschland konzentrieren.

Prägendes Stichwort in dieser historischen Debatte ist der Begriff der „sozialen Frage“ - synonym auch oft „Arbeiterfrage“ genannt. Hierunter werden die sozialen Veränderungen im Gefolge des Übergangs von feudalistisch hin zu kapitalistisch geprägten Wirtschaftsformen im 18. bzw. 19. Jahrhundert gefasst. Insbesondere ist hierunter die Herausbildung des so genannten Industrieproletariats im 19. Jahrhundert zu verstehen.

Die hiermit angesprochenen Entwicklungsbedingungen bilden den Ausgangspunkt für die neuzeitliche Sozialpolitik. Gleichwohl gab es bereits in früheren Gesellschaftsformen, in denen es gravierende gesellschaftliche Spannungen zwischen einzelnen sozialen Gruppen gab, Ansätze staatlicher Sozialpolitik. Für Deutschland wird spätestens ab dem 15. Jahrhundert von staatlicher Sozialpolitik gesprochen. Allerdings wurde erst mit dem Beginn des Industriezeitalters – d. h. mit dem Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus – der Bedarf an staatlicher Sozialpolitik in besonderem Maße virulent.

Als Hauptcharakteristika von Feudalismus bzw. Kapitalismus lassen sich in diesem Zusammenhang die nachfolgenden Aspekte ansehen.⁵ So war für den Feudalismus die landwirtschaftliche Produktionsweise prägend. Landwirtschaftlicher Besitz, d. h. Grundbesitz bildete die Grundlage für ökonomische und politische Macht. Die feudalen Grundbesitzer erlangten diese dadurch, dass ihnen vom Kaiser bzw. König der Grundbesitz als Lehen übertragen wurde; dies beinhaltete eine Mischung aus persönlicher Verpflichtung und dinglichen Verfügungsrechten. Den Grundbesitzern waren die Bauern hierarchisch nachgeordnet, d. h. jene Gruppe, welche letztlich den Grund und Boden produktiv bearbeitete. Die Bauern mussten an die Grundherren nicht nur Abgaben in Natural- bzw. Geldform, sondern üblicherweise auch in Form so genannter Frondienste (z. B. beim Burgbau oder bei der Jagd) leisten - zumindest dann, wenn die Grundherrschaft mit strenger Leibeigenschaft einherging. Die Verpflichtungen der untergeordneten Bauern gegenüber den Grundherren charakterisieren aber nur eine Seite der feudalen Bindungen. Auf der anderen Seite oblag nämlich den Grundher-

⁵ Vgl. hierzu Kromphardt, Jürgen: Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, Göttingen 1980, insbesondere S. 42-51.

ren die soziale Verpflichtung, in Notzeiten für die ihnen nachgeordneten Bauern zu sorgen bzw. diese nicht von „ihrem“ Grund und Boden zu vertreiben.

Im Zeitablauf setzte sich im Feudalismus die Geld- gegenüber der Naturalabgabe zunehmend durch, was letztlich - verstärkt durch den Prozess zunehmender Verstädterung - zu Bedeutungsgewinnen des lokalen und des Fernhandels führte. Die Voraussetzungen für den Übergang zu marktwirtschaftlichen Strukturen - d. h. letztlich für den Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus - waren somit gegeben. Es bildete sich im Zeitablauf die für kapitalistische Produktionsstrukturen charakteristische über Märkte vermittelte Trennung in Produktionsmittelbesitzer und Arbeitnehmer heraus; auch wurde das gesamtgesellschaftliche Leben zunehmend von individualistischem, rentabilitätsorientiertem Handeln bestimmt.

Der Kapitalismus kam zunächst in der Erscheinungsform des so genannten Frühkapitalismus daher, welcher chronologisch bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts reichte und zunächst primär (durchorganisierte) handwerkliche Tätigkeiten im Rahmen des Verlags- bzw. Manufakturwesens umfasste. Die Bedeutungsgewinne maschineller Fabrikproduktion läuteten indes alsbald das Ende des Frühkapitalismus ein; der Industriekapitalismus betrat die weltpolitische Bühne.⁶

Der Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus bedeutete einerseits mehr Freiheitsrechte für den Einzelnen, andererseits aber auch mannigfaltige Veränderungen in den Lebensumständen gerade der weniger privilegierten Gesellschaftsschichten. Die im Gedankengut der politischen Aufklärung gegen Ende des 18. Jahrhunderts bzw. zu Beginn des 19. Jahrhunderts aufkommenden politischen Freiheitsbestrebungen auch in Deutschland führten zur Herausbildung erster demokratischer Strukturen und zur Auflösung der bestehenden feudalistisch-patriarchalischen Bindungen. So wurde etwa im Zuge der Bauernbefreiung die Bindung zwischen Gutsherren und abhängigen Bauern insofern gelöst, als den Bauern eigener Landbesitz zugestanden wurde. Nicht zuletzt in Form strategischen Vorgehens seitens der Gutsherren, welches im so genannten „Bauernlegen“⁷ gipfelte und wieder Abhängigkeiten zwischen Gutsherren und Bauern hervorrief, gaben diese Freiheitsbestrebungen den Rahmen dafür, dass sich die Diskrepanzen zwischen gut und weniger gut situierten Landwirten vergrößerten. Als Folge hiervon sah ein Großteil der Bauernschaft in der Landwirtschaft kein Auskommen mehr, wandte sich der neu entwickelnden Industrie zu und rief damit eine „Landflucht“ bzw. eine „Verstädterung“ hervor.

⁶ Auf Grund spezifischer Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen fand die kapitalistische Produktionsweise im Übrigen ihre erste bedeutende Verbreitung in England.

⁷ Hierunter wird verstanden, dass die Pauperisierung der Landbevölkerung von den Großgrundbesitzern durch den Ankauf der Höfe der Bauern, welche ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkamen, ausgenutzt wurde (vgl. hierzu etwa Neumann, Lothar F./Schaper, Klaus: Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 4., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Frankfurt am Main/New York 1998, S. 21).

In der Industrie aber galten die Landwirte als Ungelernte und kamen daher allenfalls im Bereich der ungelernten Industriearbeiterschaft unter. Der Druck auf dieses Tätigkeitsfeld führte einhergehend mit der rasanten Bevölkerungsentwicklung - nicht zuletzt auch eine Folge der Bauernbefreiung, da die nun selbstständigen Landwirte die vorherige soziale Absicherung durch den Gutsherrn über eine ihrer Auffassung nach ausreichende Anzahl von Nachkommen zu bewerkstelligen versuchten - zu einem Angebotsüberschuss im Bereich der ungelerten Arbeiterschaft. Dieses Faktum - zusammen mit den weiteren Tatbeständen, dass die neu entstandene Unternehmerschaft selbst unter Wirtschaftlichkeitszwängen litt und zudem primär für den Aufbau eines Kapitalstocks zu sorgen hatte - führte dazu, dass die Löhne der ungelerten Arbeiterschaft extrem niedrig waren und vielfach lediglich „gerade so“ zum Überleben taugten. Hinzu kam, dass in den damaligen Unternehmen schwierige Arbeitsbedingungen herrschten. Die Arbeitszeiten - auch diejenigen für Kinder und Frauen - waren beispielsweise extrem lang; selbst für Kinder war eine 60-Stunden-Woche nicht unüblich. Diese Misstände veranlassten Zeitgenossen zu spöttischen Bemerkungen dahingehend, dass die Arbeiterschaft jetzt im Sinne der Liberalismusbestrebungen sogar so frei sei zu hungern bzw. zu verhungern.

Die hier nur angedeuteten gravierenden Misstände hatten aber auch zur Folge, dass die Arbeiterschaft sich sowohl politisch (1875 etwa wurde die SPD gegründet) als auch gewerkschaftlich organisierte und in einem langen Kampf erfolgreich zumindest gegen einige der Misstände aufbegehrte. Objektiv besehen, muss allerdings konstatiert werden, dass einige dieser Erfolge durchaus im Eigeninteresse der politisch und wirtschaftlich Herrschenden lagen. So erfolgte etwa die Abschaffung der Kinderarbeit in Preußen Mitte des 19. Jahrhunderts auch vor dem Hintergrund, dass man sich in den herrschenden Kreisen Sorgen um die Wehrtauglichkeit des Nachwuchses machte. Auch die Entstehung der modernen Sozialpolitik in Deutschland durch die Einführung der Sozialversicherung in den 1870er Jahren im Zuge der Bismarckschen Reformen ist in einem ähnlichen Lichte zu sehen: Mit diesen Maßnahmen versuchte Bismarck nicht zuletzt, die Arbeiterschaft zu besänftigen bzw. von den bestehenden innenpolitischen Repressionen (Stichwort: Sozialistengesetz) abzulenken. In diesem Zusammenhang ist auch der bekannte Ausdruck von „Zuckerbrot und Peitsche“ geprägt worden: Die sozialpolitischen Maßnahmen Bismarcks waren gleichsam das Zuckerbrot zur Peitsche der innenpolitischen Repressionen gegenüber der Arbeiterschaft.

Die Bismarcksche Sozialreform wurde in der berühmten Kaiserlichen Botschaft, d. h. im Rahmen der Bismarckschen Regierungserklärung von 1881, folgendermaßen angekündigt:

„Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Überzeugung aussprechen lassen, dass die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde. Wir halten es für Unsere Kaiserliche Pflicht, dem

Reichstag diese Aufgabe von Neuem ans Herz zu legen, und würden Wir mit umso größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es uns gelänge, dereinst das Bewusstsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen.“⁸

Die im Gefolge dieser Kaiserlichen Botschaft eingeführte Sozialversicherung – 1883 Krankenversicherungsgesetz, 1884 Unfallversicherungsgesetz, 1889 Invaliden- und Altersversicherungsgesetz (Rentenversicherung) – war zunächst, von der Versicherungspflicht her gesehen, auf die Gruppe der Industriearbeiter beschränkt, wurde aber im Zuge der Zeit schrittweise weiteren gesellschaftlichen Gruppen geöffnet (Angestellten, Handwerkern, Familienangehörigen usw.). Diese sukzessive Ausweitung des Schutzes auf weitere gesellschaftliche Gruppen kann, grob gesprochen, als allgemeine sozialpolitische Entwicklungslinie in Deutschland angesehen werden.

Die nachfolgende Zeittafel informiert über die sozialpolitische Entwicklung in Deutschland:

1794	Allgemeines Preußisches Landrecht
1839	Erstes Kinderschutzgesetz
1845	Allgemeine Gewerbeordnung (Arbeitgeberverpflichtungen)
1845	Knappschaftversicherung
1883	Gesetzliche Krankenversicherung
1884	Gesetzliche Unfallversicherung
1889	Invaliden- und Alterssicherung (Arbeiterrentenversicherung)
1911	Rentenversicherung für Angestellte (Angestelltenversicherung)
1923	Gesetz über die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen
1927	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
1949	Tarifvertragsgesetz
1950	Erstes Wohnungsbaugesetz
1951	Montanmitbestimmungsgesetz
1951	Kündigungsschutzgesetz
1952	Betriebsverfassungsgesetz
1952	Mutterschutzgesetz
1953	Schwerbehindertengesetz
1954	Kindergeldgesetz
1955	Personalvertretungsgesetz
1957	Rentenreform (u. a. Rentendynamisierung)
1961	Bundessozialhilfegesetz
1969	Arbeitsförderungsgesetz
1969	Gesetz über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle und über Änderungen des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung
1969	Berufsbildungsgesetz
1972	Rentenreformgesetz (Einführung der flexiblen Altersrente u. a.)
1974	Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung

⁸ Zitiert nach Neumann/Schaper 1998, S. 26-27.

1976	Mitbestimmungsgesetz
1989	Rentenreformgesetz 1992 (u. a. Rentennettoanpassung)
1994	Pflegeversicherungsgesetz
1993	Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber
1996	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
1996	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz in den Bereichen der Rentenversicherung und der Arbeitsförderung
1997	Arbeitsförderungs-Reformgesetz
1997	Rentenreformgesetz 1999
2000	Haushaltssanierungsgesetz; Reform der Erwerbsminderungsrenten
2001	Rentenreform mit dem Altersvermögensgesetz (AvmG) als Schwerpunkt

3. Gestaltungsparameter von Sozialpolitik

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 415-419.

3.1 Sozialpolitische Zielvorstellungen

In Kapitel 1 wurde – im Zusammenhang mit der Zielanalyse - bereits auf die Bedeutung von Zielsetzungen bei der Beurteilung sozialpolitischer Maßnahmen hingewiesen. Je nach Ziel-ebene kann man über- von untergeordneten bzw. höherwertige von weniger hochwertigen Zielen unterscheiden. Man spricht im Zusammenhang mit der erstgenannten Zielgruppe auch von Finalzielen und bezüglich der zweitgenannten Zielgruppe von Instrumentalzielen. Die Instrumentalziele dienen – wie ihr Name schon andeutet – der Realisierung der Finalziele.

Zwar sind Zielsysteme raum- und zeitgebunden, doch haben sich im Bereich der staatlichen Sozialpolitik historisch zumindest drei Finalziele herauskristallisiert:

- Die Sicherung und Erhöhung der materialen Freiheit aller Gesellschaftsmitglieder,
- die Durchsetzung gleicher sozialer Start- und Verteilungschancen und
- die Sicherung des inneren Friedens einer Gesellschaft.

Hinter diesen genannten Zielsetzungen steht – gewissermaßen im Sinne einer „allerhöchsten“ Zielsetzung – das Postulat der Gerechtigkeit. Eine derartige Vorgabe erscheint zwar intuitiv naheliegend zu sein, wirft aber massive Interpretations- und Konkretisierungsprobleme auf. Gerechtigkeit kann zwar durchaus mit Gleichbehandlung gleichgesetzt werden. Diese Gleichsetzung hilft indes deswegen an dieser Stelle nicht viel weiter, weil mit Gleichbehandlung sowohl Ergebnisgleichheit als auch Ergebnisungleichheit gemeint sein können, je nachdem, ob man den Untersuchungsgegenstand, der der Gleichbehandlung zugrunde liegt,

per se als gleich oder als ungleich auffasst. Aus alledem folgt, dass Gerechtigkeit (bzw. Gleichbehandlung) letztlich menschliche Wertvorstellungen zum Ausdruck bringt; Gerechtigkeit ist daher eine normative Kategorie. Im Rahmen der wissenschaftlichen Sozialpolitik lässt sich Gerechtigkeit im Sinne eines obersten Zieles praktischer Sozialpolitik daher allenfalls in Hypothesenform oder als bekenntnishafte Darlegung nutzen.⁹

Der Entwicklung der vorgenannten „höchsten sozialpolitischen Ziele“ dienen – wie bereits erwähnt – die Instrumentalziele. Beispielhaft seien hier der Schutz bzw. die Wiederherstellung der Gesundheit, die Herstellung, Sicherung und Verbesserung der Erwerbs- und Berufsfähigkeit zum Zwecke der eigenverantwortlichen Existenzsicherung und der Ausgleich von Einkommens- und Vermögensunterschieden genannt. Hierbei gilt, dass die wissenschaftliche Sozialpolitik – analog zur wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik – nicht die Motivationen der Träger praktischer Sozialpolitik, sondern vielmehr deren Programme/programmatische Aussagen zum Gegenstand hat. Im Unterschied zur wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik, die unter Bezugnahme auf das „magische Vieleck“ eine überschaubare Anzahl faktisch wenig umstrittener Einzelziele aufzuweisen hat, stellt sich die entsprechende Sachlage im Bereich der wissenschaftlichen Sozialpolitik m. E. deutlich anders dar. Der Grund hierfür ist im Wesentlichen darin zu sehen, dass die praktische Sozialpolitik in der Vergangenheit überwiegend im Sinne reaktiver Maßnahmen auf festgestellte soziale Notlagen konzipiert war, was zu einem „Wildwuchs“ sozialpolitischer Maßnahmen und damit auch sozialpolitischer Zielsetzungen geführt hat. Letztlich liegt dies daran, dass sich in der Geschichte der westlich geprägten praktischen Sozialpolitik eine dominierende Soziallehre nicht herausgebildet hat. Zwar hatten Soziallehren wie der Alt- und Neoliberalismus, der (Staats-)Konservatismus, der evolutionäre und revolutionäre Sozialismus oder evangelische bzw. katholische Soziallehren – und mithin deren Zielsetzungen - nachweisbar Einfluss auf die praktische Sozialpolitik; gleichwohl kann nicht von einer hinreichend dominanten Stellung einer dieser Soziallehren gesprochen werden.¹⁰

Auf die in den Kapiteln 5-10 zu diskutierenden sozialpolitischen Regelungen wirken daher eine Reihe unterschiedlicher Zielsetzungen ein. Diese Zielsetzungen können sich in Einzelfällen konfligierend gegenüberstehen und solcherart gegebenenfalls den Einsatz von in ihrer Gesamtwirkung wenig effizienten Maßnahmen bedingen.

3.2 Sozialpolitische Ordnungsprinzipien

⁹ Vgl. Sanmann, Horst: Sozialpolitik. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 4. Auflage, Göttingen 1975, S. 188-205; hier: S. 189-190.

¹⁰ Vgl. Sanmann 1975, S. 191-192.

Über die Zieldimension hinaus ist die Einhaltung sozialpolitischer Ordnungsprinzipien sinnvoll, um eine „geordnete“, eine systematische Sozialpolitik zu ermöglichen. Die in der sozialpolitischen Diskussion bedeutsamsten (im Sinne von: am wenigsten umstrittenen) Ordnungsprinzipien werden nachfolgend skizziert.

Unter dem Solidaritätsprinzip versteht man, dass durch Zusammengehörigkeitsgefühl und Interessenähnlichkeit verbundene gesellschaftliche Gruppen Solidargemeinschaften (insbesondere Versichertengemeinschaften) zur gegenseitigen sozialen Absicherung bilden. Auf Grund des wirtschaftlichen Strukturwandels unterliegen Solidargemeinschaften hinsichtlich ihrer Größe und Zusammensetzung im Grunde genommen einem ständigen Wandel. Ein empirisch beobachtetes Problem bezüglich bestehender Solidargemeinschaften ist – zumindest bei Fehlen einer funktionsfähigen übergeordneten Organisationsinstanz - eine zu große, eine zu unübersichtliche Gruppe, mithin eine suboptimale Gruppengröße.

Aus der katholischen Soziallehre stammt das Subsidiaritätsprinzip. Es besagt, dass zur sozialpolitischen Hilfeleistung stets zuerst das kleinste Sozialgebilde herangezogen, ehe auf das nächstgrößere Sozialgebilde zurückgegriffen werden sollte: Selbsthilfe geht demnach vor Fremdhilfe, die Hilfe durch Gemeinden oder durch Verbände der freien Wohlfahrtspflege soll jener durch die Bundesländer bzw. durch den Zentralstaat vorangehen. Auf diese Weise sei die Entfaltung der personalen Kräfte in Richtung Selbstbestimmung und Selbstverantwortung gewährleistet, mithin sei das Subsidiaritätsprinzip ein Wesensmerkmal einer demokratisch verfassten Gesellschaft.

Gemäß des bereits angesprochenen Prinzips der Selbstverantwortung sollen durch sozialpolitische Maßnahmen die Freiheitsspielräume des Einzelnen (möglichst) nicht eingeengt werden. Bewirkte zu Beginn der neuzeitlichen staatlichen Sozialpolitik die Erhöhung der materialen Freiheit des Einzelnen via sozialpolitischer Maßnahmen einen relativ hohen Erfüllungsgrad des Prinzips der Selbstverantwortung, so wird heutzutage vielfach kritisiert, dass der Sozialstaat den Einzelnen in Bezug auf seine Freiheitsspielräume zu sehr einenge und somit zunehmend gegen das Prinzip der Selbstverantwortung verstoße.

Ein aus den Prinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und der Selbstverantwortung folgendes Prinzip ist jenes der Selbstverwaltung. Es ist für die bundesdeutsche Sozialordnung prägend. Durch seine Verwirklichung wird der Staat von spezifischen Aufgaben entlastet; dem „Schreckgespenst“ des Leviathan im Sinne staatlicher Überbevormundung wird somit entgegengewirkt.

Ein weiteres Ordnungsprinzip ist das der Ordnungskonformität. Hier geht es um die Vereinbarkeit zwischen Sozialpolitik und anderen Politikbereichen, damit die Funktionalität der gesellschaftlichen Gesamtordnung nicht gefährdet wird. Das Prinzip der Ordnungskonformität impliziert, dass die sozialpolitischen Einrichtungen und Maßnahmen an den gesamtgesell-

schaftlichen Grundwerten und Zielen ausgerichtet werden müssen. Allerdings bedeutet Ordnungskonformität in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht, dass ausschließlich marktkonforme sozialpolitische Instrumente eingesetzt werden dürften, da es auch die Fälle von Marktversagen gibt.¹¹ Grundsätzlich sollte aber, wenn möglich, marktkonformen Lösungsansätzen der Vorzug gegenüber marktinkonformen Alternativen gegeben werden.

4. Zur wirtschaftlichen Bedeutung von Sozialpolitik

Literaturhinweis: Lampert 1998, 288-300.

4.1 Empirische Befunde zur Bedeutung von Sozialpolitik

Um eine Vorstellung von der volkswirtschaftlichen Bedeutung sozialpolitischer Maßnahmen zu erlangen, sind makroökonomische Verhältniszahlen wie z. B. die Sozialleistungsquote hilfreich. Die Sozialleistungsquote ist als Verhältnis der (staatlichen) Sozialausgaben zum Bruttoinlandsprodukt definiert. Kritisch an der Sozialleistungsquote ist, dass der Begriff Leistungen üblicherweise positive Assoziationen weckt, welche indes eventuell durch die Sozialleistungsquote nicht gerechtfertigt sind. Die Sozialleistungsquote bezieht sich nämlich auf die *Sozialausgaben* und sagt über die Qualität/die Ergebnisse (den „Output“) der Ausgaben/des Mitteleinsatzes (des „Inputs“) im Grunde genommen nichts aus.

Nach der Sozialbudgetsdefinition des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung fallen unter den Begriff der Sozialausgaben direkte *und* indirekte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungsträger und der Arbeitgeber für Ehe und Familie, Gesundheit, Beschäftigung, Alter und Hinterbliebene, Ausgaben für die Folgen politischer Ereignisse sowie für Wohnen, Sparen und Allgemeine Lebenshilfen. Das hierauf fußende, vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) erstellte Sozialbudget kommt über einen Nachweis der globalen Leistungs- und Finanzierungsströme nicht hinaus. Es liefert vor allem keine Hinweise darauf, wer im Endeffekt die Begünstigten und wer die Belasteten sind. Ausgeklammert sind zudem im Sozialbudget die Ausgaben der Kommunen zur Errichtung und Unterhaltung sozialer Einrichtungen. Das Sozialbudget umfasst ergo nicht alle Aspekte staatlicher Sozialpolitik. Demgegenüber sind indirekte Sozialausgaben wie der Verzicht auf Steuereinnahmen (etwa via Ehegattensplitting) Bestandteil des Sozialbudgets. Auch Ausgaben, die größtenteils von den Leistungsempfängern selbst finanziert werden, wie z. B. Sozialversicherungsleistungen, sind im Sozialbudget enthalten.

¹¹ Vgl. hierzu eventuell noch einmal die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 1.

Vor kurzem wurde eine Modifikation der Sozialausgaben-Definition im Rahmen des Sozialbudgets durchgeführt: Die so genannten Beiträge des Staates wurden aus der Zusammenfassung der Sozialausgaben herausgenommen. Mit dem letztgenannten Begriff sind Sozialleistungen gemeint, welche *zwischen* staatlichen Einrichtungen stattfinden. Ein Beispiel sind die Beitragszuschüsse der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner. Sie stellen einen Zahlungsstrom von der Renten- zur Krankenversicherung dar, welcher im Aggregat – d. h. für den gesamten Staatssektor – indes gleich Null ist, so dass es sinnvoll ist, ihn in der Summe der Sozialausgaben *nicht* zu berücksichtigen.¹²

Trotz der vorstehend genannten Beschränkungen kann die Sozialleistungsquote m. E. als nützlicher *Grob*indikator für sozialstaatliche Aktivitäten begriffen werden. In diesem Sinne hat sich die Sozialleistungsquote seit Beginn der 1960er Jahre tendenziell erhöht, und zwar von 21,1 % im Jahre 1960 auf 31,8 % im Jahre 2000, d. h. von etwa einem Fünftel auf nicht ganz ein Drittel. Grundsätzlich war bis zu Beginn der 1970er Jahre ein stetiges Ansteigen der Sozialleistungsquote feststellbar, ehe sie seitdem bei vergleichsweise geringen Schwankungen etwas oberhalb der 30-Prozent-Marke liegt.¹³

Der Anstieg der Sozialleistungsquote Mitte der 1970er Jahre – Stichworte: „Expansion des Sozialstaates“, „staatliche Reformpolitik“ – ist insbesondere drei Tatsachen geschuldet:

- Der Einführung flexibler Altersgrenzenregelungen durch das Rentenreformgesetz 1972,
- dem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Gefolge der seinerzeitigen „Ölkrise“ und
- einem markanten Anstieg der Gesundheitsausgaben.

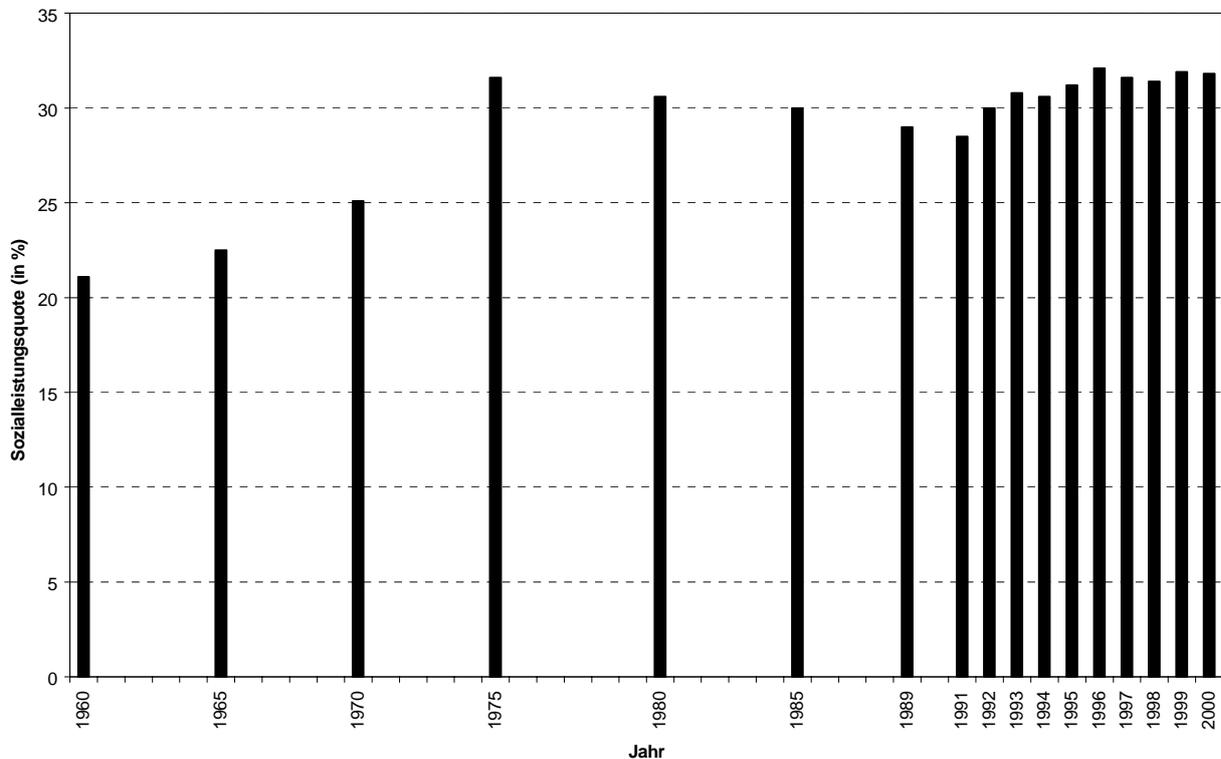
Nach den Anstiegen zu Beginn der 1970er Jahre ging die Sozialleistungsquote in den 1980er Jahren etwas zurück, um zu Beginn der 1990er Jahre für Gesamtdeutschland wieder etwas anzusteigen. Der einfache Grund für die letztgenannte Entwicklung ist in der deutschen Vereinigung zu sehen: Die Transformationskrise in Ostdeutschland führte zeitweilig zu Sozialleistungsquoten in Höhe von zwei Dritteln der ostdeutschen Industrieproduktion. Da indes die Quote in den alten Ländern rückläufig war, ergaben sich für Deutschland insgesamt deutlich geringere Erhöhungen der Sozialleistungsquote in dieser Zeit. Auf Basis des zuvor Gesagten erscheint daher die These zumindest nicht allzu gewagt, dass sich die Ausdehnung des Sozialstaates in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland nicht grundlegend verstärkt hat.

Grundsätzlich wirken auf die Sozialausgaben politische, rechtliche, demografische, ökonomische Einflussfaktoren ebenso wie Veränderungen individueller Präferenzen und Verhal-

¹² Vgl. Kubitzka, Arne: Sozialbudget 2000: Neue Methodik. In: Bundesarbeitsblatt 10/2001, S. 5-9; hier: S. 5-6.

tensweisen (Stichwort: „Verstärktes Anspruchsdenken“) oder exogene Faktoren (z. B. Kriege) ein. Es ist daher schwierig, bei Veränderungen der Sozialleistungsquote hinreichend exakte Kausalitäten aufzustellen.

Entwicklung der Sozialleistungsquote in Deutschland



Hinweis: Bis 1989: Westdeutschland; 1991-2000: Gesamtdeutschland

Quelle: Kubitza 2000, S. 6

Einen Überblick über die Struktur des Sozialbudgets vermittelt die nachfolgende Tabelle. Deutlich ist die große Bedeutung der als „Allgemeine Systeme“ bezeichneten Institutionen: Ihr Anteil am Sozialbudget, der 1960 bzw. 1970 nur bei etwa 50 % lag, beträgt inzwischen zwei Drittel. Unter den allgemeinen Systemen dominiert die gesetzliche Rentenversicherung. Ihre Ausgaben liegen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt bei ca. 11 %. Nennenswert hoch ist auch das Verhältnis aus Krankenversicherungs-Ausgaben und Bruttoinlandsprodukt; es beträgt 6,5 %. Demgegenüber ist beispielsweise der Anteil der Sozialhilfeausgaben am Bruttoinlandsprodukt mit 1,3 % deutlich geringer.

Aufteilung des Sozialbudgets (inklusive Beiträge des Staates) in Prozent zum Bruttoinlandsprodukt *Leistungen nach Institutionen*

¹³ Vgl. Kubitza 2001, S. 6.

Leistungsart	1999	2000	Wachstum in %
Insgesamt	33,8	33,6	2,0
Allgemeine Systeme	22,1	21,8	2,3
Rentenversicherung	10,6	10,7	3,5
Krankenversicherung	6,5	6,5	2,3
Pflegeversicherung	0,8	0,8	2,2
Unfallversicherung	0,5	0,5	1,8
Arbeitsförderung	3,5	3,2	-6,4
Sondersysteme	0,3	0,3	-0,4
Alterssicherung der Landwirte	0,2	0,2	-3,6
Versorgungswerke	0,1	0,1	5,5
Leistungssysteme des öffentl. Dienstes	2,4	2,4	3,6
Pensionen	1,6	1,7	4,4
Familienzuschläge	0,4	0,3	0,0
Beihilfen	0,4	0,4	3,4
Leistungssysteme der Arbeitgeber	2,7	2,6	1,4
Entgeltfortzahlung	1,3	1,2	1,6
Betriebliche Altersversorgung	0,7	0,7	1,0
Zusatzversorgung	0,4	0,4	1,8
Sonstige Arbeitgeberleistungen	0,3	0,3	1,2
Entschädigungssysteme	0,4	0,3	-8,7
Soziale Entschädigung	0,3	0,3	-5,6
Lastenausgleich	0,0	0,0	-13,0
Wiedergutmachung	0,1	0,1	-19,2
Sonstige Entschädigungen	0,0	0,0	-15,8
Förder- und Fürsorgesysteme	2,6	2,6	1,4
Sozialhilfe	1,3	1,3	0,6
Jugendhilfe	0,9	0,8	0,8
Kindergeld	0,0	0,0	22,6
Erziehungsgeld	0,2	0,2	-2,7
Ausbildungsförderung	0,0	0,0	3,9
Wohngeld	0,2	0,2	10,3
Förderung der Vermögensbildung	0,1	0,1	9,0
Indirekte Leistungen	3,4	3,5	6,5
Steuerliche Maßnahmen (ohne FLA)	1,9	1,9	5,8
Familienlastenausgleich (FLA)	1,5	1,6	7,3

Quelle: Kubitzka 2001, S. 8

Hinsichtlich des Wachstums der jeweiligen absoluten Ausgaben von 1999 auf 2000 sticht der Anstieg der indirekten Leistungen mit 6,5 % ins Auge. Dieser Anstieg ist zum einen durch die Anhebung des steuerlichen Kindergeldes im Jahre 2000, zum anderen aber auch durch relativ starke Anstiege der Kinder- und Eigenheimzulagen sowie des Ehegattensplittings bedingt. Demgegenüber war die Ausgabenentwicklung in der Kategorie „Entschädigungssysteme“ mit

–8,7 % von 1999 auf 2000 rückläufig. Ein Grund hierfür ist, dass die Anzahl der Leistungsempfänger dieser Systeme stetig abnimmt.¹⁴

4.2 Wirtschaftliche Wirkungen von Sozialpolitik

Um zu einer differenzierten Sicht von Sozialpolitik im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Auswirkungen zu gelangen, ist es zielführend, quasi im Sinne einer Bilanzierung deren Vor- und Nachteile, gleichsam deren Nutzen und Kosten zu thematisieren.

Als ein Beispiel für (gesamt-)wirtschaftliche „Kosten“ von Sozialpolitik wird vielfach eine „unverhältnismäßig“ hohe Abgaben-/Kostenbelastung der Unternehmen und damit eine Gefährdung von Arbeitsplätzen genannt. Grundsätzlich richtig hieran ist, dass Sozialpolitik den Produktionsprozess unmittelbar mit zusätzlichen Kosten belastet. Die Arbeitsschutzpolitik im Bereich des Gefahrenschutzes etwa erfordert aus Unternehmenssicht zusätzliche Aufwendungen z. B. für „besser“ ausgestattete Arbeitsplätze. Verteuerungen des Produktionsfaktors Arbeit ergeben sich beispielsweise auch durch eine Verknappung des Faktors Arbeit via Arbeitszeitschutz sowie durch Kündigungsschutzvorschriften, welche aus Unternehmenssicht insbesondere im Falle von Produktionsschwankungen zu Arbeitskostensteigerungen führen. Darüber hinaus wird die Produktion in Deutschland durch die Politik der sozialen Sicherung alleine schon deshalb verteuert, weil Arbeitgeberbeiträge erhoben werden. Hinzu kommt in diesem Zusammenhang die unternehmensbezogene Mitfinanzierung öffentlicher sozialpolitischer Maßnahmen durch das Steuersystem. In eine entsprechende Richtung wirken auch Verknappungen und damit Verteuerungen des Faktors Arbeit, welche durch die bloße Existenz des sozialen Sicherungssystems bedingt sind. Ein Beispiel hierfür ist die Mindestlohnwirkung einer Arbeitslosenversicherung. Gleichwohl ist eine solch weitreichende Kostenzuordnung in einem volkswirtschaftlichen Sinne dann unvollständig, wenn nicht Gegenstrategien der Unternehmen bedacht werden. Beispiele hierfür sind die Vermeidung von Soziallasten durch die Substitution von Arbeit durch Kapital, die Einholung der Soziallasten über produktivitätsfördernde Rationalisierungsinvestitionen oder die Fortwälzung der Soziallasten im Preis der Produkte.¹⁵

Ein weiterer Vorwurf an die Adresse eines „ausufernden“ Staatsschutzes durch Sozialpolitik ist, dass er „unmündige“, risikoaverse Bürger hervorbringe. Für eine dynamische Marktwirtschaft sei – im Schumpeterschen Sinne – eine ausreichende Anzahl innovativer, risikofreudiger Bürger notwendig, welche mit Risiko behaftete Unternehmensaufgaben wahrnehmen. Durch einen zu umfassenden Staatsschutz erfolgten für die wirtschaftliche Dynamik notwendige Unternehmensneugründungen gegebenenfalls in zu geringer Anzahl.

¹⁴ Vgl. Kubitzka 2001, S. 8.

¹⁵ Vgl. Sanmann 1975, S. 198.

Darüber hinaus wird kritisiert, dass mittels sozialpolitischer Transferpolitik eine Fehllenkung wirtschaftlicher Ressourcen in den Konsum und eine hiermit verbundene Blockade von Neuinvestitionen erfolge. Dies schwäche die wirtschaftlichen Wachstumskräfte.

Man würde allerdings – gerade vor dem Hintergrund der erörterten geschichtlichen Zusammenhänge (Stichwort: soziale Frage) – der Bedeutung von Sozialpolitik nicht gerecht, thematisierte man nur die unzweifelhaft vorhandene Kostenseite von Sozialpolitik. Ungeachtet der Tatsache, dass eine derart einseitige Sicht der Dinge in letzter Konsequenz die Aufgabe jeglicher Sozialpolitik – mithin die Reduktion des Menschen auf einen Homo oeconomicus ohne soziale Kompetenz bzw. ohne sozialen Gestaltungswillen – bedeuten würde, dürften selbst die hartnäckigsten Gegner des Sozialstaats moderner Prägung zumindest einige Vorteile auch wirtschaftlicher Art nicht abstreiten.

Als „Nutzen“ von Sozialpolitik können etwa genannt werden:

- Die Verbesserung und Vergrößerung des gesellschaftlichen Humankapitals,
- die Erweiterung des Spielraums für wirtschaftlichen Strukturwandel über die Absicherung bzw. Zerstreung individueller Risiken und Ängste sowie
- - ganz grundsätzlich: - die Festigung der Akzeptanz des bestehenden Gesellschafts-systems über Kompensationen zu Gunsten der System-„Verlierer“.

Sozialpolitik leistet daher durchaus einen Beitrag zur Stabilisierung der Produktionsbedingungen in einer Volkswirtschaft. Auch kann die Kräftigung der Massenkaufkraft über Sozialtransfers an dieser Stelle zu Gunsten sozialpolitischer Aktivitäten angeführt werden, welche in wirtschaftlich schwachen Zeiten als Konjunkturstütze fungieren kann. Dieser Effekt kann gegebenenfalls noch durch eine höhere (Grenz-)Konsumquote unterer, durch Transfers tendenziell stärker begünstigter Einkommensschichten im Vergleich zu oberen, durch Sozialpolitik eher weniger begünstigter Einkommensschichten verstärkt werden.

Abschließend kann zwar gesagt werden, dass die so genannte Mackenroth-These, derzufolge aller Sozialaufwand einer Periode aus dem laufenden Sozialprodukt zu bestreiten ist, im Wesentlichen gültig ist. Gleichwohl wird – sozusagen aus inversem Blickwinkel heraus - das laufende Sozialprodukt in seiner Größe (und im Übrigen auch in seiner Struktur) durch aktuelle bzw. durch frühere sozialpolitische Maßnahmen positiv beeinflusst. Insofern kommt Sozialpolitik eine systemstabilisierende Rolle zu.

5. Das System der sozialen Sicherung im engeren Sinne

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 224-288.

5.1 Allgemeine Vorbemerkungen

Im Unterschied etwa zur Arbeitsschutzpolitik (siehe Kapitel 7), in der rechtspolitische Instrumente dominieren, ist der Bereich der sozialen Sicherung vorrangig durch den Einsatz finanzpolitischer Instrumente geprägt. Unter sozialer Sicherung sollen hier entsprechend vorrangig solche staatlichen Maßnahmen zusammengefasst werden, welche Transfercharakter haben. Von der in den 1980er Jahren eingesetzten Transfer-Enquête-Kommission wurden Transfers folgendermaßen definiert: „(...) alle Einkommen oder einkommensähnlichen Leistungen, die nicht Faktoreinkommen, (...) d. h. Entgelt für die Nutzung von Produktionsfaktoren sind.“¹⁶

Mittels dieser Definition lassen sich verschiedene Begriffspaare bilden:

- Positive versus negative Transfers: Leistungen des Staates (aus der Sicht des Anspruchsberechtigten) können als positive Transfers, Leistungen an den Staat (aus der Sicht des Abgabepflichtigen) als negative Transfers bezeichnet werden.
- Monetäre versus reale Transfers: Ein offensichtlicher Realtransfer wäre die Gewährung von Sachmitteln (medizinischen Hilfsstoffen, Medikamenten o. ä.) im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung; aber auch der gewährte Einkommensvorteil aus der Differenz zwischen Markt- und Sozialmiete im Bereich der Wohnungspolitik kann als Realtransfer deklariert werden.
- Direkte versus indirekte Transfers: Ein direkter Transfer wird unmittelbar an den zu Begünstigenden gewährt, während bei einem indirekten Transfers gewissermaßen ein „Umweg“ über eine dritte Person gewählt wird. Ein Beispiel für einen indirekten Transfer ist das Kindergeld: Es wird an die Eltern gewährt, soll aber dem Kind zugute kommen.
- Explizite versus implizite Transfers: Ein expliziter Transfer löst - im Unterschied zu einem impliziten Transfer - einen Zahlungsvorgang aus. Implizite Transfers sind im Wesentlichen Steuervergünstigungen.

In der sozialen Sicherung der Bundesrepublik Deutschland dominieren die monetären Transfers. Auf der Finanzierungsseite herrschen in der Bundesrepublik Beitragszahlungen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber an die Sozialversicherung (gemäß des Prinzips des grup-

¹⁶ Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Einkommen [veröffentlicht durch die Bundesregierung], Stuttgart et al. 1981.

penspezifischen Solidarausgleichs) vor. Danach folgen Zuweisungen aus dem allgemeinen Staatshaushalt.¹⁷

Häufig - und auch hier - wird zwischen einem sozialen Sicherungssystem i. e. S. und einem solchen i. w. S. unterschieden. Diese Unterscheidung rührt zumindest in Deutschland u. a. daher, dass es sich bei den zum sozialen Sicherungssystem i. e. S. gehörigen Bereichen weitgehend um den Komplex der Sozialversicherungen handelt. Üblicherweise fällt die Absicherung gegen die „Risiken“ Krankheit, Pflege, Mutterschaft, Unfall, Alter, Arbeitslosigkeit und Tod des Ernährers unter den Begriff der sozialen Sicherung i. e. S. Über solche entsprechend ausgestalteten Systeme hinaus lassen sich eine Reihe weiterer Sozialtransfers ausmachen, wie z. B. Zahlungen im Rahmen der Sozialhilfe, der Kriegsopferversorgung, der Wohnungs- oder der Familienpolitik. Zieht man die letztgenannten Systeme auch noch in die Betrachtung ein, so erweitert sich das Gesamtsystem sozialer Sicherung von einem System i. e. S. zu einem solchen i. w. S.

Für die soziale Sicherung i. e. S. ist, sofern es sich um Sozialversicherungssysteme handelt, in weiten Teilen das Versicherungsprinzip konstitutiv. Ihm zufolge führt - angesichts individuell nicht exakt kalkulierbarer Risikoeintritte - die Erweiterung der Risikotraglast auf eine größere Gruppe von Personen, die von gleichartigen Risiken betroffen sind, zu kalkulierbaren Rechengrößen. Im Unterschied zur Privatversicherung, bei der eine strenge Orientierung an der Äquivalenz von Beitragszahlungen und Leistungen existiert, handelt es sich im Bereich der Sozialversicherung um ein modifiziertes Individualversicherungsprinzip. Die Kalkulation der Beiträge orientiert sich hier nicht an den *individuellen* Risikowahrscheinlichkeiten, so dass die in der Sozialversicherung zu leistenden Beiträge nicht alters- oder familienstandsabhängig sind. Hinzu kommt, dass die Versicherungsleistungen in der Sozialversicherung nicht streng beitragsorientiert sind. Beispielsweise sind die Sachleistungen der Sozialversicherung beitragsunabhängig. Es gibt in der Sozialversicherung keine Risiko- und Leistungsausschlüsse. In der Sozialversicherung werden daher vom Versicherungsgedanken nur die Merkmale des interpersonellen Risikoausgleichs und einer eigenen Gegenleistung des Gesicherten übernommen. Das Versicherungsprinzip in seiner Relevanz für die Sozialversicherungen ist letztlich dem Gedanken der Solidarität (Stichwort: Solidargemeinschaften) verpflichtet.

Im Unterschied zum Versicherungsprinzip resultieren beim Versorgungsprinzip Leistungsansprüche nicht aus Beitragszahlungen, sondern vor allem aus so genannten besonderen Leistungen für den Staat. Zudem erfolgt eine Mindestsicherung, die nicht von deklassierend wir-

¹⁷ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission 1981. Allerdings *unterschätzt* das hier maßgebliche Sozialbudget den Umfang der tatsächlichen Transferströme aus zwei Gründen: a) Lücken beim Nachweis der Realtransfers (etwa für die Bereiche Gesundheit, Verkehr, Bildung, Wohnung, Kultur) und b) Berücksichtigung negativer Transfers nur insofern, als sie der Finanzierung positiver Transfers dienen.

kenden Ereignissen - wie beim unten diskutierten Fürsorgeprinzip - oder von Zufälligkeiten - wie beim Versicherungsprinzip - abhängig gemacht wird. Die Alterssicherung der Beamten etwa fußt auf dem Versorgungsprinzip. Als vorteilhaft wird in Bezug auf das Versorgungsprinzip dessen verwaltungstechnisch einfache Handhabbarkeit angesehen. Demgegenüber wird die Aufbringung der Leistungen auf dem Wege der Besteuerung als Nachteil benannt, da hierdurch die Knappheit sozialer Sicherung dem Gesicherten nicht klar vor Augen geführt würde.

Beim Fürsorgeprinzip werden im Schadensfall bzw. in einer Notsituation staatliche Leistungen erst nach vorheriger Bedürftigkeitsprüfung gewährt. Im Unterschied zum Versicherungs- und zum Versorgungsprinzip entstehen beim Fürsorgeprinzip Leistungsansprüche nicht nach Art und Höhe normiert, sondern nur „dem Grunde nach“. Die konkrete Leistungsausgestaltung nach Art und Höhe erfolgt in jedem Einzelfall durch die zuständige Behörde. Hinzu kommt als weiteres Wesensmerkmal des Fürsorgeprinzips, dass die gewährten Leistungen aus öffentlichen Mitteln stammen. Die bundesdeutsche Sozialhilfe - als Bestandteil der sozialen Sicherung i. w. S. - funktioniert nach dem Fürsorgeprinzip.

Der Vorteil des Fürsorgeprinzips liegt darin, dass es vom Grundsatz her - wegen der durchgeführten Bedürftigkeitsprüfungen - eine sparsame Verwendung öffentlicher Gelder bewirkt. Sein Nachteil ist in den psychischen Wirkungen der Bedürftigkeitsprüfung zu sehen (Stichwort: Stigmatisierungseffekte).¹⁸

Über die vorgenannten Gestaltungsprinzipien hinaus kann ein soziales Sicherungssystem prinzipiell auf freiwilliger Basis oder nach dem Prinzip einer Pflichtversicherung organisiert sein. Das letztgenannte Prinzip dominiert die neuzeitliche Sozialpolitik. Die Gründe hierfür sind, dass üblicherweise ein privater Versicherungsschutz nur unter Inkaufnahme von (als „unsozial“ gebrandmarkten) Risikoausschlüssen angeboten wird und/oder die Risikogemeinschaft die Risikoprämien einer reinen Privatversicherung (d. h. eines Versicherungssystems ohne staatliche Zuschüsse) nicht aufbringen könnte bzw. eigeninitiativ keinen ausreichenden Versicherungsschutz betreiben würde.

Denkbare Leistungsgewährungsprinzipien sind das Kausal- und das Finalprinzip. Beim Kausalprinzip wird nach dem Grund, nach der Ursache (der „causa“) für eine eingetretene soziale Problemlage gefragt. Problematisch am für das bundesdeutsche Sicherungssystem typischen Kausalprinzip ist, dass die unterschiedlichen Institutionen des sozialen Sicherungssystems unterschiedlichen Vorschriften/unterschiedlichen finanziellen Budgetrestriktionen unterliegen, so dass es in Abhängigkeit vom jeweiligen Grund selbst in vergleichbaren sozialen Problemlagen zu unterschiedlichen Leistungshöhen kommen kann.

¹⁸ Vgl. Weisser, Gerhard: Soziale Sicherheit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen/Göttingen 1956, S. 396-412; hier: S. 409-410.

Beim Finalprinzip wird nicht die Schadensursache abgefragt, sondern es wird vielmehr auf eine möglichst optimale, bedarfsgerechte Leistungsgewährung geschaut. Im Vordergrund stehen demnach die optimale Schadensbeseitigung/-bewältigung. Das Finalprinzip setzt sich empirisch zunehmend durch, was sich etwa in der Gewährung von Sach-/Dienstleistungen anstelle von Geldleistungen bei Vorsorge- bzw. Rehabilitationsmaßnahmen manifestiert.¹⁹

Hinsichtlich des Finanzierungsverfahrens lassen sich mit dem Umlage- und dem Kapitaldeckungsverfahren insbesondere zwei Varianten voneinander unterscheiden. Im Umlageverfahren werden die in einer Periode erhobenen Beiträge so bemessen, dass sie zur Finanzierung der *laufenden* Ausgaben eines Systems ausreichen. Demgegenüber wird beim Kapitaldeckungsverfahren ein Kapitalstock auf individuellen Konten aufgebaut, aus dessen Erträgen dann bei Eintritt des Risikofalles die individuellen Leistungen gezahlt werden. In Deutschland sind die sozialen Sicherungssysteme hauptsächlich nach dem Umlageverfahren organisiert, was im Wesentlichen in der größeren Flexibilität dieses Finanzierungsverfahrens in Bezug auf exogene Schocks (wie z. B. die deutsche Vereinigung) begründet liegt. Mit Hinweis auf größere Ertragsraten des dem Kapitaldeckungsverfahren zugrunde liegenden Produktionsfaktors Kapital gegenüber dem in der Regel dem Umlageverfahren zugrunde liegenden Produktionsfaktor Arbeit wird in der öffentlichen Diskussion ein Ausbau kapitalgedeckter Sicherungsformen gefordert. Die „Riester-Reform“ zum ergänzenden Aufbau einer privaten (bzw. betrieblichen) Altersvorsorge ist Ausfluss dieser Diskussion. In den entsprechenden Diskussionen werden indes mitunter die spezifischen (Anlage-)Risiken des Kapitaldeckungsverfahren verkannt, als da z. B. wären: Das Wertveränderungsrisiko bei Inlandsanlagen oder das Wechselkurs- und das Risiko grundlegender politischer Veränderungen bei Auslandsanlagen. Hinzu kommt, dass die „historisch“ qua Umlageverfahren angewachsenen Systemansprüche realistischereweise bedient werden müssen, so dass sich bei einem Wechsel des Finanzierungsverfahrens vom Umlage- hin zum Kapitaldeckungsverfahren zusätzliche Belastungen - neben den Kosten für den Aufbau des Kapitalstocks - für die „Übergangsgenerationen“ ergeben würden. Das letztgenannte Argument greift insbesondere bezüglich des sozialen Schutztatbestands Alter.

Um die Bedeutung der nachfolgend diskutierten sozialen Sicherungssysteme i. e. S. besser einschätzen zu können, sei eine konkrete, m. E. recht eindrucksvolle Zahl genannt: Wie aus der zweiten Tabelle in Kapitel 4.1 erkennbar, entfällt nämlich alleine auf die beiden größten Bereiche der sozialen Sicherung i. e. S. - die gesetzliche Renten- und die gesetzliche Krankenversicherung - etwa die Hälfte des Sozialbudgets.

In den weiteren Abschnitten von Kapitel 5 werden folgende bundesdeutschen sozialen Sicherungssysteme i. e. S. beleuchtet: Die gesetzliche Krankenversicherung, die Pflegeversi-

¹⁹ Vgl. Sanmann 1975, S. 202.

cherung, die gesetzliche Rentenversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die gesetzliche Unfallversicherung.

5.2 Die gesetzliche Krankenversicherung

Der Versichertenkreis der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) umfasst insgesamt fast 72 Mio. Personen und damit etwa 90 % der bundesdeutschen Wohnbevölkerung. Unter diesen 72 Mio. Personen befinden sich ca. 30 Mio. pflichtversicherte Arbeitnehmer und ca. 15 Mio. pflichtversicherte Rentner. Arbeitnehmer gelten in der GKV nur dann als pflichtversichert, wenn ihr regelmäßiges Arbeitsentgelt 75 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht übersteigt. Aktuell liegt die entsprechende GKV-Grenze bei 3.375 Euro /Monat in Westdeutschland und 2.810 Euro/Monat in Ostdeutschland. Übersteigt das regelmäßige Arbeitsentgelt diese Grenzen, so besteht keinerlei Verpflichtung zur Mitgliedschaft in der GKV; es darf eine private Krankenversicherung eingegangen werden. Allerdings kann weiterhin auf freiwilliger Basis eine Mitgliedschaft in der GKV erfolgen; dies trifft derzeit auf etwa 6 Mio. Personen zu. Eine Besonderheit der GKV – und hier unterscheidet sie sich markant von privaten Krankenversicherungen – ist, dass Familienangehörige beim Versicherungsnehmer kostenlos mitversichert sein können; diese Regelung betrifft immerhin gut 20 Mio. Personen.

Die GKV bietet Leistungen zur Krankheitsverhütung, zur Früherkennung von Krankheiten, zur Behandlung von Krankheiten sowie Einkommenshilfen (in Form von Krankengeld nach Ablauf der Arbeitgeber-Verpflichtungen) an. Weitere Leistungen der GKV sind Mutterschaftshilfe bzw. Mutterschaftsgeld, Fahrkostenübernahmen sowie – für vor dem 1.1.1989 Versicherte – Sterbegeldzahlungen.

Organisatorisch setzt sich die GKV aus mehreren hundert Ortskrankenkassen, Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen, landwirtschaftlichen Krankenkassen, Ersatzkassen sowie der Seekasse und der Bundesknappschaft zusammen. Den einzelnen Krankenkassen stehen die Kassenärztlichen Vereinigungen gegenüber, in denen die zur Kassenpraxis zugelassenen Ärzte zusammengeschlossen sind. Krankenkassenverbände und Kassenärztliche Vereinigungen schließen Verträge ab, auf deren Basis eine gleichmäßige, ausreichende und zweckmäßige medizinische Versorgung der Krankenkassenmitglieder durch die Kassenärztlichen Vereinigungen sichergestellt werden soll. Diese Versorgungsleistungen werden seitens der Krankenkassen mittels so genannter Gesamtvergütungen gewährt, welche ihrerseits wiederum nach einem spezifischen Schlüssel auf die einzelnen Kassenärzte aufgeteilt werden. Die Mittel der Krankenkassen werden im Wesentlichen aus hälftigen Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber – im Umlageverfahren – aufgebracht. Der sich aus dieser

Finanzierungsform ergebende – zwischen den Kassen allerdings zum Teil deutlich variierende – Beitragssatz liegt im Durchschnitt bei ca. 14 % in beiden deutschen Landesteilen.

Als Hauptproblem der GKV stellt sich die stetige Ausgabenzunahme (Stichwort: „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“) dar, welche beständig steigende Beitragssätze nach sich gezogen hat. Als Ursachen für die Kostenproblematik kommen in Betracht:

- Der Anstieg der Löhne und Gehälter der im Gesundheitswesen Beschäftigten,
- der Anstieg der Preise für Arznei-, Hilfsmittel, Zahnersatz und Vorleistungen im Gesundheitsbereich,
- die steigende Zahl älterer Menschen,
- verbesserte diagnostische Methoden in Verbindung mit verbesserten Methoden der Krankheitserkennung und –behandlung,
- das Vordringen der Prophylaxe,
- die Entwicklung zahlreicher neuer Arzneimittel,
- große Fortschritte in der medizinischen Apparatechnik,
- die Zunahme kostenaufwändiger Verschleißkrankheiten,
- die verstärkte Inanspruchnahme von Krankenhausleistungen,
- ein erhöhtes Gesundheitsbewusstsein in der Bevölkerung mit entsprechender Inanspruchnahme des Gesundheitswesens sowie
- die marktwirtschaftlichen Steuerungsmängel des GKV-Systems.

Durch verschiedene Gesundheitsreformgesetze sind zwar seitens der Politik Versuche unternommen worden, in das System der GKV verstärkt marktwirtschaftliche Selbstregulierungskomponenten zu integrieren. Dennoch ist gerade der letztgenannte obige Aspekt – insbesondere von Ökonomen – wiederholt der Kritik ausgesetzt.

Die Steuerungsmängel des GKV-Systems lassen sich besonders gut herausarbeiten, wenn man – unter Abstraktion von den verschiedenen Reformmaßnahmen – eine idealtypische Betrachtungsweise wählt. Auf diese Art und Weise zeigt sich, dass ein erstes Defizit von der Preisunabhängigkeit der Nachfrage nach Gesundheitsgütern ausgeht, denn diese hat - überspitzt formuliert - zur Folge, dass Patienten die bestmöglichen Leistungen in größtmöglichem Umfang nachfragen. Hier haben in der jüngeren Vergangenheit verstärkt eingeführte Selbstbeteiligungen seitens der Patienten für eine gewisse Abhilfe gesorgt.

Als weiteres, von der Angebotsseite ausgehendes Steuerungsdefizit ist in idealtypischer Betrachtung zu benennen, dass die Ärzteschaft nicht nur das Leistungsangebot, sondern – ohne Beachtung der Ausgabenentwicklung – auch die Nachfrage bestimmen kann. Idealtypisch kann ein Kassenarzt nämlich im GKV-System – bei gegebenen Kosten - sein Einkommen über die Steigerung der Zahl der Kassenpatienten, die durchschnittliche Anzahl der Patientenbesuche und die pro Patientenbesuch erbrachten Leistungen steuern. Eine dieser ange-

botsinduzierten Nachfrageausweitung und der hiermit bedingten Kostenausweitung im Gesundheitswesen entgegenwirkende Maßnahme stellt die vom einzelnen Arzt nur bedingt beeinflussbare Gesamtvergütung dar, aus der sich die für den einzelnen Arzt gültige Einzelleistungsvergütung ableitet. Die Gesamtvergütung wird - wie oben bereits erwähnt - zwischen Krankenkassenverbänden und Kassenärztlichen Vereinigungen festgelegt. Dies geschieht in Abhängigkeit von der Anzahl der jeweils betroffenen Vertragsärzte und in Abhängigkeit vom so genannten „arztgruppenspezifischen Regelleistungsvolumen“. Die ärztlichen Einzelleistungen werden in Punktwerte umgerechnet, wobei jedem Punktwert ein bestimmter Geldwert zugeordnet ist. Die Vergütung eines Arztes ergibt sich dann als Produkt aus der Anzahl seiner nachweisbaren Leistungspunkte und den zugeordneten Geldwerten. Sollten nun Ärzte – gewissermaßen in ihrer Funktion als „Einkommensmaximierer“ – danach trachten, ihr Leistungsvolumen über das Regelleistungsvolumen hinaus auszudehnen, kann – und dies ist der genannte gegenläufige Effekt – im Vertrag über die Gesamtvergütung festgehalten werden, dass der Punktwert mit zunehmender Leistungsmenge der einzelnen Arztpraxis sinkt; zudem kann eine Obergrenze für die abrechenbare Punktmenge pro Abrechnungsperiode gesetzt werden.

Über die skizzierten Steuerungsprobleme des GKV-Systems hinaus ist als weiterer Steuerungsmangel die Problematik von Marktunvollkommenheiten - insbesondere in Form oligopolistischer Anbieterstrukturen - auf dem Gebiet der Arzneimittelbereitstellung zu nennen. Diese Marktunvollkommenheiten gehen mit tendenziell übersteuerten Arzneimittelprodukten einher. Durch fehlendes Kostenbewusstsein auf Seiten der Patienten - im Sinne der oben skizzierten „Mitnahmeeffekte“ – kann diese Preistendenz noch verstärkt werden. Mit dem im Zuge der verschiedenen Gesundheitsreformen eingeführten und verfeinerten Zuzahlungssystem in Bezug auf Arznei- und Hilfsstoffe ist allerdings inzwischen ein Instrument installiert worden, welches in Richtung eines erhöhten Kostenbewusstseins der Versicherten wirkt (siehe hierzu auch die unten stehende Übersicht über GKV-Zuzahlungsregelungen).

Als Kosten treibend ist im GKV-System auch der Krankenhausbereich einzustufen. Eine Zahl belegt dies m. E. sehr eindrucksvoll: 1995 beliefen sich die (durchschnittlichen) Krankenhauskosten je Patient und Tag auf immerhin 559,60 DM. Die Hauptprobleme im Krankenhausbereich liegen im Prinzip der dualen Finanzierung begründet, welches zwar vielfach modifiziert, aber bislang noch nicht grundlegend verändert wurde. Dem dualen System zufolge tragen der Bund (zu einem Drittel) und die Länder (zu zwei Dritteln) die Investitionskosten, während die laufenden Kosten von den Krankenhäusern selbst bestritten werden.

Dieses duale System erzeugte in der Vergangenheit insofern wenig wirtschaftliches Verhalten, als in Bezug auf die laufenden Kosten der Kostendeckungsgrundsatz zum Tragen kam und die Krankenhäuser entsprechend großes Interesse an einer möglichst vollständigen Kapazitätsauslastung hatten. Im Rahmen der verschiedenen Gesundheitsreformen wurde die-

ses Selbstkostendeckungsprinzip vom Grundsatz her aufgehoben; außerdem wurden die tagesgleichen, pauschalieren Pflegesätze durch leistungsorientierte Sonderentgelte und Fallpauschalen ersetzt. Die Zuwachsrate der Erstattung der nicht-medizinischen Kosten und die Obergrenze für die Erhöhung der Fallpauschalen und der Sonderentgelte orientiert sich an der so genannten Grundlohnrate, welche den Krankenkasseneinnahmen zugrunde liegt. Auf diese Weise soll zum einen eine GKV-Beitragssatzstabilisierung und zum anderen die Erschließung von Wirtschaftlichkeitsreserven erreicht werden. Insgesamt wurde in der jüngeren Vergangenheit im Bereich der GKV eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik betrieben (im Sinne von Maßnahmen zur Begrenzung von Beitragssatzanstiegen).

Die Leistungsausgaben der GKV entwickelten sich – nach Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) – in Gesamtdeutschland über 173,6 Mrd. DM (1991), 196,6 Mrd. DM (1992), 200,1 Mrd. DM (1993), 217,2 Mrd. DM (1994) und 228,8 Mrd. DM (1995) bis auf 236,4 Mrd. DM im Jahre 1996; anschließend gab es einen leichten Ausgabenrückgang auf 231,4 Mrd. DM im Jahre 1997 zu konstatieren. Diese Reduktion hatte jedoch nur temporären Charakter, denn in den Folgejahren stiegen die GKV-Leistungsausgaben wieder an (1998: 234,9 Mrd. DM; 1999: 240,5 Mrd. DM). Pro Kopf sind dies immerhin ca. 1.400 Euro p. a.

Den Hauptanteil an den GKV-Leistungsausgaben machten 1999 die Krankenhausaussgaben mit 85,6 Mrd. DM aus. Dahinter folgten – in dieser Reihenfolge – die Arztausgaben (41,5 Mrd. DM), die Ausgaben für Arzneimittel (37,5 Mrd. DM), die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel (17,7 Mrd. DM), die Zahnarztausgaben (15,1 Mrd. DM), das Krankengeld (14,0 Mrd. DM), die Ausgaben für Zahnersatz (6,3 Mrd. DM), die Ausgaben für Mutterschaft (5,3 Mrd. DM), Kuren (5,2 Mrd. DM) und Fahrtkosten (4,6 Mrd. DM); darüber hinaus fielen 1999 sonstige GKV-Leistungsausgaben in Höhe von 7,7 Mrd. DM an.

Die Entwicklung der GKV-Ausgaben ist stark von demografischen Strukturveränderungen abhängig. Schätzungen auf Basis des Prognos-Gutachtens von 1998 zeigen zwischen 1995 und 2010 ein erwartetes Ausgabenwachstum zwischen 3,2 und 3,5 %, zwischen 2010 und 2040 ein solches zwischen 2,7 und 4,2 % (d. h. zwischen 1995 und 2040 ein erwartetes Ausgabenwachstum zwischen 2,9 und 4,0 %). Hieraus ergäbe sich folgende GKV-Beitragssatzentwicklung:

Prognostizierte GKV-Beitragssatzentwicklung (in %)

	1995	2010	2030	2040
<i>Obere Variante:</i>				
West	13,4	14,3	14,7	15,4
Ost	13,6	14,1	15,0	15,4
<i>Untere Variante:</i>				
West	13,4	14,1	15,2	15,9
Ost	13,6	14,1	15,2	15,9

Quelle: Prognos-Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt am Main 1998, S. 90

5.3 Die Pflegeversicherung

Vor Einführung der Pflegeversicherung wurden als Ursachen des festgestellten bzw. prognostizierten Ausmaßes der Pflegeproblematik - neben medizinisch bedingten Veränderungen in der Lebenserwartung - insbesondere soziodemografische Strukturwandlungen sowie die zunehmende Inanspruchnahme stationärer Pflegeleistungen genannt. Vor dem entsprechenden Hintergrund einer steigenden Anzahl alter Menschen (und auch Hochbetagter) in der Bundesrepublik Deutschland und einer hiermit zusammenhängenden Zunahme von Pflegebedarf hat der Gesetzgeber nach einer sehr kontrovers verlaufenen politischen Diskussion 1994 das Gesetz zur sozialen Absicherung der Pflegebedürftigkeit – kurz: das Pflegeversicherungsgesetz – verabschiedet. Nach diesem Gesetz ist die Pflegeversicherung – nach gesetzlicher Unfall-, gesetzlicher Kranken-, gesetzlicher Renten- und Arbeitslosenversicherung – zum fünften Pfeiler der bundesdeutschen Sozialversicherung geworden.

Die Pflegeversicherung hat im Wesentlichen die gleichen Konstruktionselemente wie die anderen bis dato vorhandenen Säulen. Dies heißt insbesondere, dass sie am Umlageverfahren orientiert ist. Eine hälftige Beitragsaufteilung zwischen Arbeitgebern und –nehmern war allerdings politisch heftig umstritten. Die Gegner einer solchen Aufteilung betonten den Kostencharakter für die Arbeitgeberseite und die hiermit verbundenen Gefahren für vorhandene Arbeitsplätze. Ergebnis der betreffenden Kontroverse war der Kompromiss, im Grundsatz zwar an der hälftigen Beitragsaufteilung zwischen Arbeitgebern und –nehmern festzuhalten (seit dem 1.7.1996: bundeseinheitlich insgesamt 1,7 % des Arbeitseinkommens; Möglichkeit

der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten und Kindern). Den Arbeitgebern kam man aber insofern entgegen, als ein kirchlicher Feiertag gestrichen wurde (wobei den Bundesländern die genaue Festlegung des Feiertages freigestellt wurde). Mit Ausnahme des Landes Sachsen, das eine ungleichgewichtige Beitragsaufteilung zwischen Arbeitnehmern (1,35 %) und Arbeitgebern (0,35 %) wählte, entschieden sich die anderen Bundesländer allesamt für eine Streichung des Buß- und Bettages als gesetzlichen Feiertag. Das Pflegeversicherungsgesetz enthält im Übrigen die Option auf die Streichung eines zweiten Feiertages, von der allerdings bislang noch nicht Gebrauch gemacht wurde.

Die Versicherungspflicht innerhalb der Pflegeversicherung ist insofern sehr weitreichend, als der Versichertenkreis der Pflegeversicherung die gesamte Bevölkerung umfasst. Hierbei gehören 90 % der Gesamtbevölkerung der gesetzlichen Pflegeversicherung an. Der Rest der Bevölkerung – Selbstständige, Beamte und Arbeitnehmer mit Einkommen oberhalb der GKV-Beitragsbemessungsgrenze zuzüglich ihrer Angehörigen – muss den Nachweis einer der gesetzlichen Pflegeversicherung gleichwertigen privaten Pflegeversicherung erbringen.

Laut Pflegeversicherungsgesetz kommt der Prävention und Rehabilitation - d. h. der Vermeidung von Pflegebedürftigkeit – der höchste Stellenwert zu. Des Weiteren soll zwar häusliche Pflege Vorrang vor der stationären Pflege haben; den Pflegebedürftigen wird allerdings eine Wahlmöglichkeit zwischen ambulanter und stationärer Versorgung eingeräumt.

Als pflegebedürftig und daher in Bezug auf die Leistungen der Pflegeversicherung anspruchsberechtigt gelten Personen, welche auf Grund von Krankheit oder Behinderung die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen des täglichen Lebens dauerhaft ohne Hilfe nicht wahrnehmen können. Je nach Grad der Pflegebedürftigkeit werden drei Pflegestufen voneinander unterschieden. Der Grad der Pflegebedürftigkeit korreliert positiv mit den Leistungen der Pflegeversicherung.

Behinderung hat zwar nicht notwendigerweise Pflegebedürftigkeit zur Folge; gleichwohl ist Pflegebedürftigkeit Ausdruck einer typischen Behindertensituation. Altersbedingte Pflegebedürftigkeit kann daher als dauernd auf fremde Hilfe angewiesener Prozess zur Aufrechterhaltung der Lebensfunktionen verstanden werden. Das Fehlen von Regenerationsmöglichkeiten grenzt darüber hinaus einen Pflege- von einem Krankheitsfall ab.

Bei ambulanter Pflege wird entweder Pflegegeld für die Pflegeperson gezahlt, und/oder es werden Pflegesachleistungen gewährt; außerdem besteht ein Anspruch auf eine zeitlich begrenzte Urlaubsvertretung der Pflegeperson. Auch sind die Pflegepersonen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der gesetzlichen Unfallversicherung versichert.

Die Pflegeversicherung, welche vom Grundsatz her nur eine regelerorientierte Grundversorgung sicherstellen soll, besteht organisatorisch aus verschiedenen Pflegekassen, welche

unter dem Dach der gesetzlichen Krankenversicherung bei den einzelnen Krankenkassen angesiedelt sind.

Ein erster Bericht des Bundesarbeitsministeriums aus dem Jahre 1997 stellte u. a. fest, dass nach Einführung der Pflegeversicherung die gesetzlichen Leistungen von 1,7 Mio. Pflegebedürftigen beansprucht wurden und eine Entlastung der Sozialhilfe um 10-11 Mrd. DM zu konstatieren war. Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts - im Jahre 1999 - betrug die Anzahl der Pflegebedürftigen knapp 2 Mio. Personen. 1,35 Millionen dieser Personen (d. h. ca. 70 %) wurden ambulant oder teilstationär, die restlichen 0,58 Millionen Personen vollstationär versorgt. Der Pflegestufe I (erhebliche Pflegebedürftigkeit) gehörten 48 %, der Pflegestufe II (Schwerpflegebedürftigkeit) 38 % und der Pflegestufe III (Schwerstpflegebedürftigkeit) 14 % der Pflegebedürftigen an. Etwa 70 % aller Pflegebedürftigen sind 70 Jahre oder älter. Von diesen Personen wiederum ist ca. die Hälfte zwischen 80 und 90 Jahren alt. Die relative Pflegehäufigkeit bei den unter 60-Jährigen betrug 1999 0,6 %, stieg dann bis zum 70. Lebensjahr auf 2,1 % und bis zum 80. Lebensjahr auf 9,5 % an, ehe sie zwischen dem 80. und 85. Lebensjahr ca. ein Fünftel, zwischen dem 85. und 90. Lebensjahr mehr als ein Drittel und vom 90. Lebensjahr an fast drei Fünftel betrug.²⁰ Schätzungen gemäß erfolgt bei der *häuslichen* Pflege in drei Viertel aller Fälle die Pflege durch Privatpersonen, ansonsten durch kommerziell tätige Pflegekräfte.

Für die Zukunft geht das Prognos-Institut von einem Anstieg des Pflegeversicherungs-Beitragsatzes von aktuell 1,7 % über 1,8 % im Jahre 2010 auf 2,6 bis 2,8 % im Jahre 2040 aus.²¹ Ausschlaggebend für diesen Anstieg ist auch hier wieder in erster Linie die demografische Entwicklung. Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) deuten darauf hin, dass es im Jahre 2020 voraussichtlich rund eine Million mehr pflegebedürftige Personen als heute geben wird, was einer prozentualen Zunahme um mehr als 50 % gleichkommen würde. Für 2050 schätzt das DIW sogar 4,7 Millionen Pflegebedürftige, was das 2,5-Fache des heutigen Niveaus darstellen würde. Diese Anstiege werden voraussichtlich mit Zunahmen der Zahlen der Schwer- und Schwerstpflegebedürftigen einhergehen. Hieraus resultiert eine stärkere Zunahme der Nachfrage nach stationären Pflegediensten als nach ambulanter Betreuung.²²

5.4 Die gesetzliche Rentenversicherung

²⁰ Vgl. hierzu die Zusammenstellung in Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Starker Anstieg der Pflegebedürftigkeit zu erwarten – Vorausschätzungen bis 2020 mit Ausblick auf 2050. In: DIW-Wochenbericht 5/2001, S. 65-77; hier: S. 66-68.

²¹ Vgl. Prognos-Gutachten 1998, S. 95.

²² Vgl. DIW 2001.

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist mit fast 50 Mio. Versicherten, davon knapp zwei Drittel aktiv Versicherten, etwa 18 Mio. Rentnern und einem Jahresetat von ca. 200 Mrd. Euro eine zentrale Größe in der deutschen Volkswirtschaft. Dies wird u. a. daran deutlich, dass der genannte Jahresetat immerhin ca. 10 % des bundesdeutschen Bruttoinlandsprodukts ausmacht und dass der Anteil der GRV-Ausgaben am gesamten Sozialbudget fast ein Drittel beträgt.

Rund 80 % der erwerbstätigen Bevölkerung Deutschlands sind Mitglied in der GRV. Das daraus resultierende Beitragsaufkommen macht etwa drei Viertel der gesamten Rentenversicherungseinnahmen aus.²³ Die restlichen Einnahmen ergeben sich aus dem allgemeinen und aus dem zusätzlichen Bundeszuschuss. Welch herausragende Stellung die gesetzliche Rentenversicherung nicht nur für die gesamte Volkswirtschaft, sondern innerhalb des gesamten Alterssicherungssystems inne hat, zeigt ein Vergleich mit den weiteren Alterseinkommen von Arbeitern und Angestellten. Die Leistungen der Rentenversicherung machen etwa 80 % des gesamten Einkommens der Rentnerhaushalte aus. In den neuen Bundesländern ist ihre Bedeutung sogar noch höher.²⁴

Der Kreis der in der GRV Versicherungspflichtigen umfasst vom Grundsatz her alle Arbeitnehmer – mit Ausnahme der Beamten. Darüber hinaus sind aber gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) VI auch bestimmte Selbstständigen- und Handwerkergruppen Pflichtversicherte in der GRV ebenso wie nicht erwerbstätige Mütter bzw. Väter für 36 Kalendermonate (für nach 1992 geborene Kinder) bzw. für 12 Kalendermonate (für vor 1992 geborene Kinder) sowie Pflegepersonen, Bezieher von Lohnersatzleistungen und Wehr- bzw. Zivildienstleistende. Zudem besteht für alle weiteren in Deutschland ansässigen Personen und für die im Ausland lebenden Deutschen die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung in der GRV.

Die GRV gewährt zum einen Rehabilitationsleistungen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit sowie zum anderen die Ersetzung ausgefallenen Arbeitseinkommens in Form von Renten. Bei der letztgenannten GRV-Leistungsgruppe ist zwischen Renten wegen teilweiser oder voller Erwerbsminderung, Altersrenten, Hinterbliebenenrenten und Erziehungsrenten zu differenzieren. Den Rentenzahlungen liegen - innerhalb des Konstruktionsrahmens des Umlageverfahrens - Beitragsleistungen der Versicherten zugrunde, welche hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus dem Bruttoarbeitseinkommen des Versicherten bis zur so genannten Beitragsbemessungsgrenze geleistet werden. Aktuell liegt der GRV-Beitragssatz in beiden Teilen Deutschlands bei 19,1 %; die Beitragsbemessungsgrenze beträgt 4.500 Euro/Monat in den alten Bundesländern und 3.750

²³ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt am Main 2000.

²⁴ Vgl. hierzu Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Forschungsbericht 264: Alterssicherung in Deutschland 1995 (ASID '95), Bonn 1997.

Euro/Monat in den neuen Bundesländern. Anspruch auf eine Rentenleistung besteht ab einem bestimmten Alter – bzw. bei eingeschränkter bzw. fehlender Erwerbsfähigkeit ab dem Zeitpunkt der Einschränkung – nach einer GRV-Versicherungszeit von mindestens fünf Jahren. Die Regelaltersgrenze ist das 65. Lebensjahr.

Hinsichtlich der Bemessung der einzelnen Rentenleistungen bildet die Rentenformel das Kernstück des Rentenrechts. Sie bestimmt zum einen die Höhe der Rente eines jeden Versicherten und zum anderen - vermittelt über das der GRV zugrunde liegende Umlageverfahren - den Umfang der Mittel, welche die Gesellschaft zur Finanzierung der Renten und damit der Rentenversicherung zur Verfügung stellen muss.

Im deutschen Recht besteht die Rentenformel aus zwei Bestandteilen.²⁵ Der erste Bestandteil ist die Formel für den Monatsbetrag der Rente (§ 64 SGB VI). Er ergibt sich, wenn die unter Berücksichtigung des Zugangsfaktors ermittelten persönlichen Entgeltpunkte, der Rentenartfaktor und der aktuelle Rentenwert mit ihrem Wert bei Rentenbeginn miteinander multipliziert werden.

Da sich die Höhe einer Rente vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte (§ 63 Abs. 1 SGB VI) richtet, ist der wesentliche individuelle Faktor bei der Rentenbestimmung die Summe der persönlichen Entgeltpunkte (§ 63 Abs. 6 SGB VI). Für die Beitragszeiten werden Entgeltpunkte dadurch ermittelt, dass das versicherte Arbeitsentgelt durch das Durchschnittsentgelt aller Versicherten für dasselbe Jahr geteilt wird (§ 70 Abs. 1 Satz 1 SGB VI). Hieraus folgt, dass die Versicherung eines Arbeitsentgelts in Höhe des Durchschnittsentgelts eines Kalenderjahres einen vollen Entgeltpunkt repräsentiert (§ 63 Abs. 2 Satz 2 SGB VI). Daneben ergeben sich Entgeltpunkte auch aus Elementen des sozialen Ausgleichs. So werden für Bezieher von Lohnersatzleistungen – vor allem für Bezieher von Arbeitslosen- und Krankengeld - und für Personen, die Kinder erziehen oder Angehörige pflegen, Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt und entsprechende Entgeltpunkte gut geschrieben.

Für die Höhe der Rente ist die Dauer bzw. der Zeitpunkt der Versicherung, in der bzw. zu dem Entgeltpunkte erworben wurden, nicht bedeutsam. Wer z. B. 10 Entgeltpunkte in 5, 10 oder 20 Jahren erworben hat, bekommt grundsätzlich die gleiche Rente. Entscheidend für die Rentenhöhe ist daher die Summe der Entgeltpunkte und nicht deren zeitliche Verteilung. Allerdings führt die Beitragsbemessungsgrenze dazu, dass im Schnitt pro Jahr maximal 1,8–1,9 Entgeltpunkte erreicht werden können.

Die Abschläge beim Bezug einer vorgezogenen Altersrente (3,6 % p. a.) oder die Zuschläge beim Bezug einer Altersrente erst nach dem 65. Lebensjahr werden über den Zugangsfaktor

²⁵ Zu den nachfolgenden Ausführungen vgl. insbesondere Ruland, Franz: Neugestaltung der Rentenformel? In: Die Angestelltenversicherung, Heft 5-6/2000a, S.169-180.

realisiert. Das Produkt aus Zugangsfaktor und Summe der Entgeltpunkte ergibt die Summe der persönlichen Entgeltpunkte.

Der aktuelle Rentenwert schließlich ist der Betrag der monatlichen Altersrente, der sich aus einem Entgeltpunkt ergibt. Der aktuelle Rentenwert ist somit die Gegenleistung für ein Jahr Durchschnittsbeitrag. Er beträgt derzeit etwa 25 Euro in den alten und etwas mehr als 20 Euro in den neuen Bundesländern, so dass 40 Entgeltpunkte in den alten Bundesländern zu einer Rente von ca. 1.000 Euro führen. Diese Bruttorenten vermindert sich um die von dem Versicherten zu tragenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (West- und Ostdeutschland: jeweils 7,6 %). In dem genannten Beispielsfall ergibt sich als Nettorente ein Betrag von etwa 925 Euro.

Der zweite Teil der Rentenformel ist die Anpassungsformel. Sie bestimmt die Höhe des aktuellen Rentenwertes (§§ 63 Abs. 7, 68 SGB VI). Die Anpassungsformel hat insofern eine große Bedeutung, als mit ihr das Sicherungsziel der Rentenversicherung – ausgedrückt entweder im Brutto- oder im Nettostandardrentenniveau²⁶ – konkretisiert wird.

Historisch besehen wurde in der Bundesrepublik Deutschland erst im Rahmen der Rentenreform von 1957 mit der Einführung der „dynamischen Rente“ die Notwendigkeit von Rentenanpassungen erkannt; das bis dahin vorrangig auf Existenzsicherung zielende primäre Sicherungsziel der GRV wurde entsprechend neu in Richtung Lebensstandardsicherung ausgerichtet.²⁷ Konkret wurde als Element in der GRV verankert, dass die Rentner am allgemeinen Produktivitätsfortschritt teilhaben sollten: Steigende (Real-)Einkommen der Erwerbstätigen sollten ihre Entsprechung in höheren Rentenzahlungen haben.

Diese Betrachtungsweise konkretisierte sich zunächst in einer bruttolohnbezogenen Anpassung der Renten. Die in diesem Zusammenhang zentrale Größe hieß allgemeine Bemessungsgrundlage. Sie bestimmte sich aus dem Durchschnitt der Bruttoarbeitsverdienste aller Versicherten und wurde mit jährlichen Veränderungsraten dieser Verdienste fortgeschrieben. Im Detail war die Anpassung der allgemeinen Bemessungsgrundlage verschiedenen Veränderungen unterworfen. Bis 1983 erfolgte die Fortschreibung der allgemeinen Bemessungsgrundlage auf Basis gleitender Drei-Jahres-Durchschnitte der Jahresarbeitsentgelte; ab 1983 wurde die allgemeine Bemessungsgrundlage demgegenüber über die Veränderung der Relation aus den Bruttojahresentgelten der beiden unmittelbar vorangegangenen Jahre fortgeschrieben. Diese Verkürzung des zeitlichen Abstandes der Rentenanpassung zur Lohnent-

²⁶ „Das (Brutto- bzw. Netto-)Standardrentenniveau kennzeichnet als statistische Maßzahl die relative Einkommensposition der Rentner im Vergleich zu den Arbeitnehmern. Es ist definiert als Jahresrente eines Standardrentners in v. H. des durchschnittlichen (Brutto- oder Netto-)Jahresarbeitsentgeltes aller abhängig Erwerbstätigen.“ (VDR 2000, S. 290-291). Hierbei wird unter Standardrente folgendes verstanden: „Die Standardrente ist eine fiktive Rente, die einem Versicherten gewährt würde, wenn er über 45 Versicherungsjahre hinweg stets ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgeltes aller Versicherten erzielt und dementsprechende Beiträge geleistet hätte.“ (VDR 2000, S. 290).

wicklung verringerte zwar die Wirkungen der Rentenanpassung als automatischer konjunktureller Stabilisator²⁸, führte aber wegen der zeitnäheren Parallelentwicklung von Arbeitseinkommen und Renten zu einem stärkeren Zielerreichungsgrad der Vorstellung von der Beteiligung der Rentner an der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung.

Bei kritischer Betrachtung zeigte sich die bruttolohnbezogene Rentenanpassung in Deutschland vielfach als „Spielball“ politischer Interessen. So brach etwa die als „Wahlgeschenke-Reform“ bezeichnete GRV-Reform von 1972 insofern mit der bisherigen Anpassungspraxis, als sie eine vorgezogene Rentenanpassung zum Inhalt hatte. Im Unterschied hierzu wurden – nicht weniger unsystematisch - die Rentenanpassungen in den Jahren 1978 bis 1983 verschoben und in den Jahren 1979 bis 1981 sowie 1984 sogar abgesenkt.²⁹ Diese Brüche mit der grundlegenden Rentenanpassungssystematik wurden vielfach kritisiert. Gleichzeitig wurde zunehmend auch das Grundelement der Anpassungsformel, die Orientierung an den Bruttoentgelten der Erwerbstätigen, in Frage gestellt. Kritisiert wurde etwa - angesichts gestiegener Abgabenbelastungen und des hierdurch bedingten Auseinanderklaffens zwischen Brutto- und Nettoentgelten - eine Besserstellung der Veränderung der Renteneinkommen im Vergleich zur Veränderung der verfügbaren Einkommen der aktiven Generationen.

Nicht zuletzt aus diesem Grund erfolgte mit der Rentenreform von 1992 der Übergang von der brutto- zur nettolohnbezogenen Rentenanpassung, welcher mit der Vorgabe verknüpft war, das Standardrentenniveau auf ca. 70 % zu stabilisieren.

Konkret wurde folgende neue Rentenanpassungsformel gewählt:

$$ARW_t = ARW_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}} \cdot \frac{NQ_{t-1}}{NQ_{t-2}} \cdot \frac{RNQ_{t-2}}{RNQ_{t-1}},$$

wobei:

t = Jahresindex,

ARW = aktueller Rentenwert,

NQ = Nettoquote des VGR-Arbeitsentgelts,

RNQ = Rentennettoquote,

DBE = Bruttolöhne und -gehälter je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer.

Wie aus dieser Rentenanpassungsformel hervorgeht, wurde der aktuelle Rentenwert an Hand der Veränderung der (im Inland entstandenen) Bruttolöhne und -gehälter je durch-

²⁷ Vgl. hierzu Ruland, Franz: Die Rentenversicherung in Deutschland im Zeichen der Jahrhundertwende. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1-2/2000b, S. 23-49.

²⁸ Zur Antizyklizität dieser verzögerten Anpassungen vgl. Rolf, Gabriele: Rentenversicherung und Konjunktur - insbesondere konjunkturelle Wirkungen alternativer Rentenanpassungsverfahren, Dissertation, Frankfurt am Main 1980.

schnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer - unabhängig davon, ob dieser sozialversicherungspflichtig war oder nicht – fortgeschrieben. Diese Fortschreibung wurde indes bei der Nettoanpassung um den Quotienten aus Veränderung der Nettoquote des VGR-Arbeitsentgelts³⁰ und Veränderung der Rentennettoquote³¹ modifiziert. Entsprechend der obigen Anpassungsformel wirkte sich eine höhere Abgabenbelastung der Aktiven in einem verminderten Anpassungssatz, eine höhere Abgabenbelastung der Rentner hingegen in einem höheren Anpassungssatz aus. Des Weiteren hatten auch Veränderungen im gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen Auswirkungen auf das Niveau des aktuellen Rentenwertes, mithin auf die Rentenanpassung: So verminderte die Zunahme von Teilzeitarbeitskräften den entsprechenden Durchschnittswert und schwächte solcherart *ceteris paribus* die Rentenanpassung ab.

Das von der rot-grünen Bundesregierung in den Gesetzgebungsprozess eingebrachte und beschlossene Altersvermögensgesetz (AvmG) hat eine Änderung der vorstehend skizzierten Anpassungsformel zum Inhalt (ohne dass indes die oben skizzierten Probleme der Anpassungsberücksichtigung *aller* Arbeitnehmer bzw. der Anpassungssensitivität auf Veränderungen im gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen beseitigt worden wären). Es wurde der Übergang zu einer modifizierten Bruttoanpassung der Renten vollzogen. In diesem Zusammenhang werden die der Anpassung zugrunde liegenden Bruttoeinkommen insofern in ein fiktives Nettoeinkommen umgerechnet, als von ihnen der volle GRV-Beitragsatz sowie der Beitragsatz zur ergänzenden „Riester“-Altersvorsorge (Altersvorsorgeanteil) in Abzug gebracht werden. Dies bedeutet, dass eine Rückkoppelung von den *freiwilligen* privaten Altersvorsorgebeiträgen auf die Rentenanpassung stattfindet. Der Anstieg des Altersvorsorgeanteils soll von 2002 an mit zunächst 0,5 % des Einkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze in Schritten von jeweils einem halben Prozentpunkt p. a. bis auf 4 % im Jahre 2009 erfolgen; diese Anstiege des Altersvorsorgeanteils sollen mit der Zeitverzögerung von einem Jahr bei der Rentenanpassung Berücksichtigung finden.

Diesen Überlegungen zufolge ergibt sich bis einschließlich 2010 folgende Rentenanpassungsformel:

²⁹ Vgl. Ruland 2000b, S. 29.

³⁰ Die Nettoquote für das Arbeitsentgelt resultiert aus dem Verhältnis von Nettoentgelt und Bruttoentgelt gemäß Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Hierbei sind bei der Bestimmung des VGR-Nettoentgelts vom VGR-Bruttoentgelt die tatsächlichen Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und die gezahlten Lohnsteuern in Abzug zu bringen: Eine Erhöhung etwa der Sozialversicherungsbeiträge vermindert demgemäß die Rentenanpassung (et vice versa).

³¹ Die Rentennettoquote ergibt sich aus der Bruttostandardrente abzüglich des Beitragsanteils zur Kranken- und Pflegeversicherung. Da der Ertragsteueranteil (zurzeit 27 %) um Sonderausgaben, Werbungskosten, Grund- und Versorgungsfreibetrag korrigiert wird, wird (derzeit) von der Bruttostandardrente kein Steueranteil subtrahiert. Erhöhen sich Kranken- bzw. Pflegeversicherungsbeitrag, so sinkt die Rentennettoquote, und der Anpassungssatz erhöht sich (et vice versa).

$$ARW_t = ARW_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}} \cdot \frac{100 - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100 - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}};$$

ab 2011 ist folgende Anpassungsformel vorgesehen:

$$ARW_t = ARW_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}} \cdot \frac{90 - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{90 - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}},$$

wobei:

t = Jahresindex,

ARW = aktueller Rentenwert,

DBE = Bruttolöhne und -gehälter je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer;

RVB = GRV-Beitragssatz,

AVA = Altersvorsorgeanteil.

Gemäß der vorstehenden Anpassungsformel dämpft ein Anstieg des GRV-Beitragssatzes die Rentenanpassung ebenso wie ein – bis einschließlich 2009 vorgesehener - Anstieg des Altersvorsorgeanteils. Eine Dämpfung der Rentenanpassung erhält man auch durch den – ab 2011 vorgesehenen - Wechsel der Ausgangsgröße von 100 auf 90. Offensichtlich ist diese Rentenanpassungsformel – anders als ihre „Vorgänger“ – von Änderungen im Steuerrecht unabhängig. Dies führt allerdings dazu, dass die Entwicklung der Nettorenteneinkommen nur noch zufällig der Nettolohnentwicklung folgt, so dass die Zielsetzung Lebensstandardsicherung für die Gruppe der Rentner künftig nur noch zufällig erfüllt werden wird.³²

Bezüglich der Rentenanpassung haben sich im Zusammenhang mit der „Rürup-Kommission“ Änderungen ergeben, auf die in der Veranstaltung eingegangen werden wird.

Grundsätzlich lassen sich folgende (durchaus interdependente) Anforderungen an eine soziale Rentenformel stellen:

1. Sie muss ökonomisch tragbar sein,
2. in einem Versicherungssystem eine hinreichend enge Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen gewährleisten und
3. nachvollziehbare intra- und intergenerationale Verteilungsergebnisse produzieren.

Diese grundsätzlichen Anforderungen müssen in der Praxis operationalisiert werden. Im Hinblick auf die ökonomische Traglast wird seit geraumer Zeit von verschiedenen Seiten angezweifelt, ob ein umlagefinanziertes Alterssicherungssystem, welches besonders offensichtlich auf dem so genannten Generationenvertrag gründet, langfristig tragfähig ist. Die Kritik stützt sich vornehmlich auf den zu erwartenden Beitragssatzanstieg. Tenor vieler Bei-

³² Vgl. Ruland, Franz. Die Rentenreform in der Schlussrunde. In: Die Krankenversicherung, Heft 2/2001, S. 39-42.

träge ist, dass Beitragssätze von 24, 25 oder gar 26 % den zukünftigen Erwerbstätigen nicht zugemutet werden könnten. Von vielen Seiten wird daher eine - weitere - Begrenzung des Beitragssatzanstiegs gefordert.³³ An dieser Stelle wird jedoch mitunter übersehen, dass die aktuellen Beitragszahler zwar auf der Beitragsseite entlastet würden, dass sie aber als künftige Rentner dann auch mit geringeren GRV-Leistungen zu rechnen hätten. In einer intertemporalen Perspektive hilft daher die Fokussierung auf den Preis, d. h. auf den GRV-Beitragssatz, nicht viel weiter, weil beliebige „Preissenkungen“ denkbar sind, die aber (weitgehend) mit entsprechenden Leistungsrücknahmen einhergehen (müssen). Unter „Rendite“-Gesichtspunkten³⁴ führen daher Beitragssatzbeschränkungen für sich genommen zu keiner größeren Ertragsrate innerhalb der GRV. Es wird indes häufig eingewandt, dass sich eine Verbesserung der ökonomischen Tragfähigkeit der Alterssicherung durch einen Ausbau der Kapitaldeckung der Altersrenten auf der Basis zusätzlicher Ersparnisbildung erreichen ließe³⁵, mithin, dass eine Reduktion der Beitragsbelastungen in der GRV eine höhere Ersparnisbildung induziere und solcherart zu einem höheren Sozialprodukt führe. Diese - letztlich auch der Konzeption der „Riester-Rente“ zugrunde liegende - These gründen die Protagonisten dieses Vorschlags auf eine verbesserte Risikodiversifizierung und gegebenenfalls auf eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums z. B. durch eine größere Kapitalmarkt-tiefe. Auch Ausweichreaktionen der Versicherten soll auf diese Art und Weise vorgebeugt werden.

Die Gedanken zu einer Verbreiterung des Anteils kapitalgedeckter Vorsorgesysteme an der gesamten Alterssicherung werden mitunter zu dem Vorschlag erweitert, die umlagefinanzierte Alterssicherung nach einer Übergangsperiode komplett durch ein kapitalgedecktes System zu ersetzen bzw. auf eine Grundsicherung „zurückzufahren“. Verschiedene Studien³⁶ haben jedoch - gerade unter dem Gesichtspunkt der Tragfähigkeit - eindrucksvoll gezeigt, dass die Übergangskosten für einen solchen Systemwechsel die Übergangsgenerationen (zu) stark belasten würden. Zwar kann das Argument der Risikodiversifizierung eventuell für eine schrittweise, begrenzte Verlagerung von der umlagefinanzierten Sozialversicherung hin zu kapitalgedeckten Vorsorgeformen angeführt werden, doch spricht einiges für die Beibehaltung umlagefinanzierter Sicherungsformen als „Eckpfeiler“ der Alterssicherung. Umlagefinanzierte Sicherungsformen haben in der Vergangenheit bewiesen, dass sie in der Lage

³³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Bemühungen der aktuellen Bundesregierung, den GRV-Beitragssatz mittel- bis langfristig um die Marke von 22 % herum zu stabilisieren.

³⁴ Vgl. hierzu etwa Eitenmüller, Stefan: Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung – Kapitalmarktanaloge Renditeberechnungen für die nahe und die ferne Zukunft. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12/1996, S. 784-798, oder Eitenmüller, Stefan/Hain, Winfried: Potentielle Effizienzvorteile kontra Übergangskosten. Modellrechnungen zu den Belastungswirkungen bei einem Wechsel des Finanzierungsverfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 9-10/1998, S. 634-654.

³⁵ Vgl. z. B. das Jahresgutachten 1999/2000 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage, Ziffer 375.

³⁶ Vgl. z. B. Eitenmüller/Hain 1998.

sind, flexibel auf größere Veränderungen in der ökonomischen und sozialen Umwelt zu reagieren. Auch Ausweichreaktionen der Versicherten – eines der oben zu Gunsten der Kapitaldeckung ins Felde geführten Argumente – lassen sich ohne grundlegenden Systemwechsel über eine enge Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen vermeiden.

Allerdings heißt dies nicht, dass diese Verknüpfung ähnlich eng wie bei privaten Sicherungsformen sein muss bzw. darf. Eine Sozialversicherung zeichnet sich per definitionem durch eine soziale Komponente aus, was letztlich heißt, dass ein gewisses Maß gesellschaftlich erwünschter Umverteilung konstitutiver Bestandteil einer Sozialversicherung zu sein hat. Da auch nicht-marktbezogene Aktivitäten gesamtgesellschaftlich und mithin für die Funktionsfähigkeit staatlich organisierter Alterssicherungssysteme von nicht zu unterschätzender Relevanz sind (Beispiele: die Geburt und Erziehung von Kindern oder die Pflege von Verwandten), hat ein Sicherungssystem mit sozialer Komponente fast schon die Verpflichtung, entsprechende nicht-marktbezogene Aktivitäten (pekuniär) in das System marktbezogener Tätigkeitsformen einzugliedern.

Die vorstehenden Erörterungen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Sicherungszielen staatlicher Alterssicherungssysteme. Im Wesentlichen können drei Grundmodelle sozialer Sicherung voneinander unterschieden werden: Das Modell der Existenzsicherung (Modell I), das Modell der Lebensstandardsicherung ohne (größere) umverteilende Komponente (Modell II) und das Modell der Lebensstandardsicherung mit (stark) umverteilender Komponente (Modell III). Während Modell I den Vorstellungen von Lord Beveridge folgt und insbesondere im anglo-amerikanischen Raum verbreitet ist, hat Modell III in der Schweiz Anwendung gefunden, da dort einerseits über die enge Verzahnung von staatlicher und betrieblicher Alterssicherung die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung im Alter verfolgt wird und andererseits im Rahmen des staatlichen Sicherungssystems – als Folge der Festlegung einer Höchstrente sowie einer fehlenden Beitragsbemessungsgrenze – die Ansprüche der unteren Einkommen in hohem Maße durch die Beiträge der Bezieher höherer Einkommen alimentiert werden (vgl. hierzu auch den unten stehenden Exkurs).

Modell II ist im Grundsatz dasjenige, welches der bundesdeutschen GRV zugrunde liegt. Der Begriff Lebensstandard stellt hierbei keine absolut fixierte Größe dar, sondern konkretisiert sich zum einen durch einen intrapersonellen Längsschnittbezug sowie zum anderen durch einen interpersonellen Querschnittsbezug. In dieser Sicht drückt sich die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung im GRV-Kontext zum einen durch die Bezugnahme auf ein im Erwerbsleben erreichtes Wohlstandsniveau ein und derselben Person aus. Zum anderen wird der eigene Wohlstand durch den Wohlstand der anderen beeinflusst, so dass Lebensstandard durchaus sinnvoll als relative Größe im Sinne einer Orientierung des eigenen Wohlstands am Wohlstandsdurchschnitt einer relevanten Vergleichsgruppe definiert werden

kann.³⁷ Nicht zuletzt pragmatische Überlegungen wie z. B. die Einfachheit der Handhabung von Rentenbemessung und -anpassung haben dazu geführt, dass in der bundesdeutschen GRV Lebensstandard – zumindest nach erfolgtem Rentenzugang - im letztgenannten, querschnittsbezogenen Sinne definiert ist.

Festzuhalten ist m. E. vor allem:

- Ein zukunftssicheres (durch eine weiterhin starke Umlagefinanzierung gekennzeichnetes) Alterssicherungssystem sollte Raum für eine verstärkte individuelle Vorsorge, die kapitalgedeckt sein kann, bieten.
- Lebensstandardsicherung sollte weiterhin das Leitmotiv von Rentenbemessung und -anpassung sein, wobei auch Bezieher niedriger Erwerbseinkommen (bzw. andere Problemgruppen) ein sicheres und sich von der Sozialhilfe unterscheidendes Alterseinkommen erwarten können müssen.
- Häufige diskretionäre Eingriffe zu Gunsten bestimmter Personengruppen sind abzulehnen.

In Bezug auf GRV-bezogene Problemlagen wird vielfach die demografische Entwicklung in Deutschland – gewissermaßen im Sinne einer zwar nicht hinreichenden, aber doch immerhin notwendigen Restriktion – besonders herausgestellt. Die heutige Lebenserwartung liegt in Deutschland für männliche Neugeborene bei etwa 74 Jahren, für weibliche Neugeborene bei ca. 80 Jahren. Für 65-jährige Frauen beträgt in Deutschland die mittlere fernere Lebenserwartung 19 Jahre (d. h. Lebenserwartung bis zum 84. Lebensjahr); für 65-jährige Männer beträgt sie 15 Jahre (d. h. Lebenserwartung bis zum 80. Lebensjahr). Drei Viertel der Männer und sogar 90 % der Frauen erreichen in Deutschland das Rentenalter von 65 Jahren. Die Nettofortpflanzungsrate – also die Anzahl der von Frauen im gebärfähigen Alter geborenen Mädchen - beträgt in Deutschland seit Jahren lediglich ca. 0,6. Sie ist also nicht „bestandssichernd“. Dies wäre ceteris paribus eine Nettofortpflanzungsrate von 1,0. Aus den vorstehenden Befunden ergibt sich ein Alterungsprozess der bundesdeutschen Bevölkerung, der sich in der Zukunft noch nachhaltig verstärken dürfte.

Derzeit liegt der Altersquotient, der das Verhältnis aus der Anzahl der Alten zu den Jungen misst, bei ca. einem Viertel, im Jahre 2030 beträgt er voraussichtlich fast 50 %, verdoppelt sich mithin. Operationalisiert wird der Altersquotient hierbei üblicherweise durch das Verhältnis aus der Anzahl der über 64-Jährigen und der Anzahl der im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren befindlichen Personen.

Für Aussagen über die Finanzentwicklung der GRV ist die Bezugnahme auf den Eckrentnerquotienten aussagekräftiger als der Alterskoeffizient. Er ist definiert als Verhältnis aus der

³⁷ Vgl. hierzu auch Thiede, Reinhold: Das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung – Bedeutung, Entwicklung und Missverständnisse. In: Die Angestelltenversicherung, Heft 5-6/1998, S. 150-157; hier: S. 150.

Anzahl der Eckrentner (Rentenausgaben dividiert durch Standardrente; Standardrente = Rente nach 45 Versicherungsjahren bei jeweiligem Durchschnittsverdienst) zu 100 Beitragszahlern einschließlich Arbeitslosen.

Das Prognos-Gutachten von 1998 enthält für die beiden von ihm unterschiedenen wirtschaftlichen Referenzszenarien folgende Entwicklungen für Eckrentner- und Altersquotient (jeweils in %):

	1995	2010	2020	2030	2040
<i>Altersquotient</i>					
Oberes Szenario	24,7	32,5	36,2	47,7	53,9
Unteres Szenario	24,7	32,5	36,2	47,7	53,9
<i>Eckrentnerquotient</i>					
Oberes Szenario	38,9	44,1	49,2	59,8	63,8
Unteres Szenario	38,9	45,1	50,8	61,3	66,0

Quelle: Prognos-Gutachten 1998, S. 75

Wie sich die vorstehend skizzierte „Alterung“ der bundesdeutschen Bevölkerung auf die Finanzierung der GRV auswirkt, wird bei Bezugnahme auf die Finanzierungsgrundlagen der GRV auf die so genannte Bilanzgleichung des Umlageverfahrens deutlich. Diese Bilanzgleichung kann - unter Vernachlässigung von Bundeszuschuss, Rehabilitationsaufgaben der Rentenversicherung sowie Verwaltungsausgaben und dergleichen - folgendermaßen beschrieben werden:

$$\text{Einnahmen} = \text{Ausgaben},$$

wobei:

$$\text{Einnahmen: } \varepsilon = B \cdot L \cdot A,$$

$$\text{Ausgaben: } \alpha = R \cdot Z.$$

Hieraus erhält man nach Gleichsetzung von Einnahmen (ε) und Ausgaben (α) die Bestimmungsgleichung für den GRV-Beitragssatz:

$$B = \frac{Z}{A} \cdot \frac{R}{L}$$

[mit: Z = Zahl der Rentner, R = durchschnittliche Rentenhöhe, A = Zahl der versicherten Arbeitnehmer, L = durchschnittliches versicherungspflichtiges Einkommen, B = Beitragssatz].

Der Beitragssatz hängt demnach (in dieser vereinfachten Sicht) vom Verhältnis Rentner zu Beitragszahler – d. h. vom so genannten Rentnerquotienten (Z/A) - und vom Verhältnis Rentenhöhe zu versicherungspflichtigem Einkommen – d. h. vom so genannten Rentenniveau (R/L) – ab.

Die vorstehende Bestimmungsgleichung für den GRV-Beitragssatz verdeutlicht, dass ein konstanter GRV-Beitragssatz, wie er momentan „allerorten“ als politisches Ziel ausgegeben

wird, nur durch Konstanz bzw. durch gegenläufige Bewegungen von Rentnerquotient und Rentenniveau herbeigeführt werden kann. Soll demgegenüber das Rentenniveau auf einem bestimmten Wert fixiert werden, so zeigt die vorstehende Gleichung idealtypisch, dass hierfür gleichgerichtete Bewegungen von Beitragssatz und Rentnerquotient erforderlich sind: Ein Anstieg des Rentnerquotienten erforderte in dieser Sicht einen Beitragssatzanstieg, während ein Rückgang des Rentnerquotienten zur Aufrechterhaltung eines spezifischen Rentenniveaus einen Beitragssatzrückgang ermöglichte.

Auch Arbeitsmarktprobleme (Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit sowie – früher: geringfügige Beschäftigung oder so genannte Scheinselbstständigkeit) schlagen sich nachhaltig in der GRV(-Finanzierung) nieder. Bemängelt wird in diesem Zusammenhang auch die vergleichsweise geringe Erwerbstätigkeit älterer Personen in Deutschland.³⁸

Die Organisation der GRV ist im Übrigen selbstverwaltet von 22 Landesversicherungsanstalten, der Bundesknappschaft, der Bahnversicherungsanstalt, der Seekasse und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA). Es erfolgt eine organisatorische Trennung in Arbeiterrenten-, Angestelltenversicherung und Knappschaft.

Über die GRV hinaus existieren in Deutschland für die Gruppen der Beamten (Beamtenversorgung), der Landwirte (Rentenversicherung der Landwirte) und der kammerfähigen freien Berufe wie z. B. Steuerberater, Rechtsanwälte oder Apotheker (Versicherungs- und Versorgungswerke auf landesgesetzlicher Grundlage) eigene Alterssicherungssysteme, auf die hier im Einzelnen nicht näher eingegangen werden kann und die im Vergleich zur „übermächtigen“ GRV einen geringeren Umfang haben.

5.5 Die Arbeitslosenversicherung

Nicht nur in Deutschland stellt sich das Arbeitslosigkeitsproblem seit mehreren Jahren als grundlegendes wirtschaftspolitisches Problem dar. Alexandre Lamfalussy, der ehemalige Präsident des Europäischen Währungsinstituts (EWI), verdeutlichte die ökonomischen und sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit mit folgender Aussage: „Das derzeitige Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den meisten unserer Länder ist nicht vertretbar. Es hat zur Folge, dass das Sozialgefüge ausgehöhlt wird, und ist angesichts der sich darin spiegelnden Verschwendung ein eindeutiges Signal, daß die Volkswirtschaft nicht richtig funktioniert.“³⁹

³⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen in Grütz, Jens/Faik, Jürgen: Gesetzliche Rentenversicherung und Arbeitsmarkt – Eine ökonomische Betrachtungsweise. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5/1998, S. 292-314, und in Becker, Susanne/Faik, Jürgen: Nichtnormarbeitsverhältnisse: Eine Gefahr für die gesetzliche Rentenversicherung? In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5/1999, S. 273-297.

³⁹ Zitiert nach Handelsblatt vom 1.7.1997.

Die europäischen Volkswirtschaften kämpfen mit diesem Funktionsproblem spätestens seit Beginn der 1980er Jahre. Die Arbeitslosigkeit ist chronisch geworden und belastet Sozialversicherung und Volkswirtschaft. Den Versicherten, der gesamten Volkswirtschaft entgehen Einkommens- und Konsummöglichkeiten, und der Sozialversicherung werden - trotz bzw. wegen steigender Beitragssätze - ein Teil der mit der Erwerbstätigkeit einhergehenden Beiträge und ein Teil ihrer Reputation entzogen.

Der sozialen Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit dient in Deutschland die Arbeitslosenversicherung (Alv). Gerade im Bereich der Alv zeigt sich, dass der Begriff „Versicherung“ im Zusammenhang mit Sozialversicherung nur in einem eher weitläufigen Sinne gebraucht werden sollte. Es handelt sich nämlich bei der Alv *nicht* um eine Versicherung, die das Risiko Arbeitslosigkeit und die hiermit verbundenen Arbeitseinkommensverluste nach versicherungsmathematischer Kalkulation abdecken kann. Dafür sind die Risikoeintrittswahrscheinlichkeiten für Arbeitslosigkeit zu stark von exogenen, schwerlich kalkulierbaren Ursachen abhängig.

In der Alv, die von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) getragen wird, sind im Prinzip alle Personen versichert, welche gegen Entgelt oder zu Zwecken der Berufsausbildung beschäftigt sind. Das Niveau des jeweils erzielten Arbeitseinkommens spielt für die Frage der Beitragspflicht keine Rolle. Beamte sind nicht in der Alv beitragspflichtig, da sie das Risiko der Arbeitslosigkeit bekanntermaßen nicht treffen kann.

Die BA gewährt bzw. verwaltet neben Kurzarbeitergeld und Konkursausfallgeld auch noch Arbeitslosengeld und –hilfe; Arbeitslosenhilfe wird faktisch durch den Bund gewährt.

Zum Bezug von Arbeitslosengeld sind verschiedene Voraussetzungen auf Seiten des Antragstellers vonnöten (Regelungen „vor Hartz IV“):

1. Der Tatbestand der Arbeitslosigkeit, der
2. mit einer entsprechenden Meldung beim Arbeitsamt einhergehen muss, wobei der Antragsteller
3. der Arbeitsvermittlung im Sinne von Arbeitsfähigkeit und –willigkeit zur Verfügung stehen und
4. die Anwartschaftszeit erfüllt haben muss, was üblicherweise ein mindestens 12-monatiges Beschäftigungsverhältnis während den der Arbeitslosmeldung vorausgehenden drei Jahren bedeutet.

Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld variiert mit dem Lebensalter und der Beschäftigungsdauer.

Das Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) von 1997 verschärfte die Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme Arbeitsloser und damit für den Bezug von Arbeitslosengeld spürbar. Dies gilt insbesondere dahingehend, dass Arbeitslosen nach drei Monaten Arbeitslosigkeit Arbeit mit Lohnminderungen in Höhe von bis zu 20 %, vom vierten bis zum sechsten Monat Arbeit mit Lohnminderungen in Höhe von bis zu 30 % und ab dem siebten Monat Arbeitslosigkeit jede Arbeit, deren Entgelt höher als das Arbeitslosengeld ist, zugemutet wird.

Das Arbeitslosengeld beträgt gemäß obiger gesetzlicher Grundlage für Arbeitslose mit mindestens einem Kind 67 % des (pauschalierten) Nettoentgelts, welches in den 52 Wochen vor Anspruchsentstehung erzielt wurde; alle anderen Arbeitslosen erhalten Arbeitslosengeld in Höhe von 60 % des zugrunde liegenden (pauschalierten) Nettoentgelts.

Nach Beendigung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird Arbeitslosen Arbeitslosenhilfe gewährt. Zuzüglich zu den oben genannten, für die Gewährung von Arbeitslosengeld relevanten Bedingungen ist für den Bezug von Arbeitslosenhilfe eine Bedürftigkeitsprüfung erforderlich. Bei dieser Bedürftigkeitsprüfung werden das eigene Einkommen und Vermögen, Teile des Einkommens und Vermögens des Ehepartners oder des Lebensgefährten, Leistungsansprüche gegenüber Dritten (insbesondere Unterhaltsansprüche gegenüber einem getrennt lebenden Ehepartner) berücksichtigt. Des Weiteren können Arbeitslose ohne vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld Arbeitslosenhilfe beantragen, wenn sie innerhalb eines Jahres vor Arbeitslosmeldung mindestens fünf Monate beschäftigt waren. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe beläuft sich für Arbeitslose mit mindestens einem Kind auf 57 % des vorherigen Nettoentgelts, für alle anderen Arbeitslosen auf 53 % des vorherigen Nettoentgelts. Im Unterschied zum Arbeitslosengeld wird Arbeitslosenhilfe während der Arbeitslosigkeit prinzipiell unbefristet gewährt.

Der Gewährung von Arbeitslosengeld liegt eine Beitragsfinanzierung zugrunde (aktueller Beitragssatz in beiden Teilen Deutschlands: 6,5 % des Bruttoarbeitseinkommens; hälftige Beitragsaufteilung auf Arbeitgeber und –nehmer), wobei die Beiträge nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze (wie in der GRV: 4.500 Euro/Monat in West- und 3.750 Euro/Monat in Ostdeutschland) erhoben werden. Im Falle aufgebrauchter BA-Rücklagen ist der Bund verpflichtet, Darlehen und Zuschüsse zu den Alv-Kosten an die BA zu leisten. Für die Kosten der Arbeitslosenhilfe kommt – wie oben erwähnt - der Bund auf.

Durch „Hartz IV“ haben sich einige Änderungen ergeben, auf die in der Veranstaltung eingegangen werden wird.

5.6 Die gesetzliche Unfallversicherung

Die deutliche Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung - gut 70 Mio. Personen (darunter mehr als ein Fünftel Kinder, Schüler und Studenten) - gehören in der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) zum Kreis der Versicherten.

Zu den Aufgaben der GUV zählen die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, die Sicherstellung erster Hilfe bei Arbeitsunfällen, die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit und die Wiedereingliederungsförderung ins Berufsleben von Verletzten sowie die Entschädigung von Verletzten oder deren Hinterbliebenen durch Geldleistungen. Die Entschädigungsleistungen an Verletzte bestehen u. a. aus dem Ersatz des Arbeitsentgelts während einer Heilbehandlung und nach Ablauf der Lohnzahlungspflicht des Arbeitgebers, und zwar in Höhe von 80 % des Arbeitsentgelts (maximal in Höhe des Nettoarbeitsentgelts) für maximal 78 Wochen. Des Weiteren werden Übergangsgeld bei Arbeitsunfähigkeit sowie eine so genannte Verletztenrente (bei um mindestens 20 % verminderter Erwerbsfähigkeit mindestens 26 Wochen nach dem Unfall) gewährt.

Im Falle des vollständigen Verlusts der Erwerbsfähigkeit leistet die GUV eine „Vollrente“, welche sich im Prinzip auf zwei Drittel des Jahresarbeitsverdienstes bis zu maximal dem Doppelten der Bemessungsgrenze beläuft, wobei als Bemessungsgröße das durchschnittliche Vorjahresarbeitsentgelt aller Versicherten in der GRV fungiert (aktuell: Westdeutschland: ca. 54.500 DM bzw. ca. 28.000 Euro, Ostdeutschland: ca. 44.800 DM bzw. ca. 23.000 Euro). Im Falle verminderter Erwerbsfähigkeit wird ein dem Grad der Erwerbsminderung entsprechender Anteil der Vollrente gezahlt. Verstirbt der Geschädigte, so wird an seine Hinterbliebenen zum einen ein Sterbegeld von einem Siebtel der Bezugsgröße (der Vollrente) geleistet; zum anderen wird eine Hinterbliebenenrente gezahlt (Witwen-/Witwerrente: 30 % bzw. - bei mindestens 45 Jahre alten Verwitweten, die mindestens ein waisenberechtigtes Kind erziehen und eine eigene Berufs-/Erwerbsunfähigkeit aufweisen - 40 % des Jahresarbeitsverdienstes des/der Verstorbenen; Waisenrente: 20 % des Jahresarbeitsverdienstes des/der Verstorbenen bei Halbweisen, 30 % des Jahresarbeitsverdienstes des/der Verstorbenen bei Vollweisen). Die GUV-Renten werden durch Verordnung an die Lohn- und Gehaltsentwicklung angepasst, sind also dynamisiert.

Der Unfallschutz der GUV erstreckt sich über (unbeabsichtigte) Unfälle im Betrieb hinaus auch auf (unbeabsichtigte) Unfälle auf dem Betriebsweg. Berufskrankheiten gelten in der GUV-Terminologie als Unfälle. Deren restriktive Anerkennungspraxis durch die Träger der GUV - die Berufsgenossenschaften - über ein (formal) externes Begutachtungssystem ist in jüngerer Vergangenheit zunehmender Kritik ausgesetzt gewesen.

Die GUV finanziert sich *ausschließlich* über Beiträge der Arbeitgeber. Den Grund hierfür bildet die Tatsache, dass die durch die GUV erfassten Gefährdungen letztlich durch die jeweilige Unternehmung bedingt sind. Bei der GUV-Finanzierung handelt es sich um eine Spielart

der Umlagefinanzierung: Die Beiträge werden so bemessen, dass sie den GUV-Geschäftsaufwand des Vorjahres decken.

Die nachfolgende Übersicht enthält Strukturinformationen zur GUV:

Variable	Gesamtzahl 1998	Veränderung 1998 gegenüber 1997 (in %)
Erwerbstätige	35.999.000	+0,4
Meldepflichtige Arbeitsunfälle	1.585.364	-0,9
Tödliche Arbeitsunfälle	1.287	-8,3
- im Straßenverkehr	393	+2,9
- im Betrieb am Arbeitsplatz	894	-12,4
Meldepflichtige Wegeunfälle	249.484	+4,0
Tödliche Wegeunfälle	810	-8,5
Anzeigen auf Verdacht einer Berufskrankheit	85.787	-3,4
Anerkannte Berufskrankheiten	20.734	-11,5
Davon: Neue Berufskrankheiten	6.379	-18,9
Todesfälle Berufserkrankter	2.040	-6,6

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA): Alterssicherheit 1999, Unfallverhütungsbericht Arbeit, Bonn 1999

Aus den obigen Fallzahlen resultierten auf der Leistungsseite GUV-Ausgaben in Höhe von ca. 18,8 Mrd. DM. Diese teilten sich in Leistungen für Arbeits- und Wegeunfälle in Höhe von ca. 16,0 Mrd. DM sowie in Leistungen für Berufskrankheiten in Höhe von 2,8 Mrd. DM auf. Hinzu kamen 1999 4,6 Mrd. DM für Verwaltungskosten sowie für Aufwendungen wie Rücklagen oder Zuführungen zu Betriebsmitteln. 82,5 % der genannten GUV-Gesamtausgaben wurden von den gewerblichen Berufsgenossenschaften, 8,4 % von den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und 9,1 % von den Unfallversicherungsträgern der öffentlichen Hand getragen. Im Zeitablauf zeigte sich bis Mitte der 1990er Jahre eine Tendenz zum Anstieg der GUV-Aufwendungen, ehe anschließend ein (leichter) Aufwendungsrückgang einsetzte.⁴⁰

⁴⁰ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 1999. Unfallverhütungsbericht Arbeit, Bonn 2000, S. 25.

6. Das System der sozialen Sicherung im weiteren Sinne

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 305-411.

6.1 Sozialhilfe

Ein Kennzeichen zivilisierter Gesellschaftsformen ist die Gewährleistung zumindest des physischen Existenzminimums für die einzelnen Gesellschaftsmitglieder, d. h. die Gewährleistung von Hilfe zum Überleben. Diese Form gesellschaftlichen Handelns ist Ausfluss des Fürsorgeprinzips: Der Staat anerkennt eine gewisse Fürsorgeverpflichtung für jedes einzelne Gesellschaftsmitglied.

Im Nachkriegsdeutschland wurde die Gewährleistung eines soziokulturellen, d. h. eines über rein physische Aspekte hinausgehenden Existenzminimums seitens des Staates mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) im Jahre 1961 gesetzlich verankert. Die aus diesem Gesetz zum Ausdruck kommende Fürsorgepflicht des Staates hat aber Grenzen; konkret wird sie durch das Subsidiaritätsprinzip begrenzt. Es erhalten nur solche Personen Sozialhilfe, welche von staatlichen Prüfstellen - den Sozialämtern - als bedürftig eingestuft werden. Bedürftigkeit bedeutet hierbei, dass der eigene Lebensunterhalt auf dem Niveau des soziokulturellen Existenzminimums nicht aus eigenen Einkommen, Vermögen, aus Sozialversicherungsansprüchen oder von dritter Seite erreicht werden kann.

Der bundesdeutschen Sozialhilfe kommt eine nachgelagerte Sicherungsfunktion im Sinne von Armutsvermeidung zu. Die Sozialhilfe kommt erst dann zum Zuge, wenn nicht durch Leistungen der vorgelagerten Sozialversicherung Abhilfe geschaffen werden kann. Träger der bundesdeutschen Sozialhilfe sind die Bundesländer, insbesondere aber die Kommunen und die Verbände der freien Wohlfahrtspflege.

Die bundesdeutsche Sozialhilfe gliedert sich in die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt und in die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Bei der erstgenannten Ausprägung von Sozialhilfe steht der Ersatz unzureichenden bzw. fehlenden Einkommens im Vordergrund; bei der zweitgenannten Variante von Sozialhilfe geht es um die Beseitigung spezifischer im Gesetz definierter Notsituationen (Hilfe zur Pflege, Krankenhilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte u. ä.).

Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt wird nach so genannten Regelsätzen gewährt. Für bestimmte Personengruppen (Ältere, Behinderte, werdende Mütter, Alleinerziehende) werden darüber hinaus pauschalierte Mehrbedarfszuschläge zu den Regelsätzen geleistet.

Ihre Grundlage haben die Regelsätze in § 22 BSHG Absatz 1, wonach laufende Leistungen zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten, Heimen und gleichartigen Einrichtungen in

Form von Regelsätzen zu gewähren sind, wenn nicht die Besonderheiten des Einzelfalls eine abweichende Bewertung erforderlich machen. Die auf dieser Regelsatzdefinition aufbauenden so genannten Regelsatzproportionen – welche den Bedarf einzelner Haushaltsmitglieder in Relation zu jenem eines alleinstehenden Erwachsenen angeben - sind insofern soziodemografisch differenziert, als sie auf altersbezogene Bedarfsunterschiede abstellen.⁴¹ Die Summe der altersabhängigen Regelsatzproportionen für die einzelnen Haushaltsmitglieder ergibt den relativen Bedarf eines Haushalts. Er wird in einem nächsten Schritt mit dem so genannten Eckregelsatz, d. h. dem für einen alleinstehenden Erwachsenen ermittelten Regelbedarf, gewichtet. Hieraus ergibt sich für einen konkreten Haushaltstyp die Sozialhilfeleistung zum Lebensunterhalt.

Beispiel: Der Eckregelsatz – d. h. der einem alleinstehenden Erwachsenen zugewiesene Bedarf - betrage 600 DM. In relativer Betrachtung entspricht dieser Bedarf einer Regelsatzproportion in Höhe von 100 %. Ein solcher relativer Anteil wird in dieser Höhe auch dem erwachsenen Vorstand eines Haushalts zugeordnet. Demgegenüber erhalte ein weiteres erwachsenes Haushaltsmitglied ein Bedarfsgewicht in Höhe von 80 % und ein jugendliches Haushaltsmitglied ein solches in Höhe von 60 %. Für einen aus zwei Erwachsenen und einem Jugendlichen bestehenden Dreipersonenhaushalt beträgt in diesem Beispiel die Summe der Bedarfsgewichte – d. h. die Summe der Regelsatzproportionen – $100 \% + 80 \% + 60 \% = 240 \%$. Dies spiegelt den relativen Bedarf dieses Haushaltstypus im Verhältnis zum Haushaltstypus eines alleinstehenden Erwachsenen wider: Er ist 2,4-mal so hoch. Um von dieser relativen zu einer absoluten Bedarfsgröße zu kommen, muss der Eckregelsatz (600 DM) mit dem genannten Faktor (2,4) multipliziert werden. Es ergibt sich daher – bei den gesetzten Parameterwerten – für den betreffenden Dreipersonenhaushalt ein absoluter Bedarf, mithin eine Sozialhilfeleistung (im Sinne von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt) in Höhe von $600 \text{ DM} \times 2,4 = 1.440 \text{ DM}$.

Bis zum Jahre 1990 basierten die sozialhilferechtlichen Regelsatzproportionen auf dem Warenkorbbkonzept. Sie ergaben sich als Resultante des spezifischen Bedarfs für die Warenkorbbkategorien Ernährung, Energie (ohne Heizkosten), Instandhaltung, Körperpflege und persönliche Bedürfnisse. Die Festlegung des güterspezifischen Bedarfs rekurierte auf ernährungsphysiologische Untersuchungen (bei den Nahrungsmitteln) ebenso wie auf das tatsächliche Verbrauchsverhalten unterer Verbrauchergruppen (bei den anderen Ausgabekategorien). Im Grundsatz erfolgte die güterbezogene Bedarfszuordnung individuell.

Die Bedarfsermittlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge aus dem Jahre 1970, die den von 1971 bis 1990 gültigen Regelsatzproportionen zugrunde lagen,

⁴¹ Zu den nachfolgenden Ausführungen vgl. die Darstellung in Faik, Jürgen: Äquivalenzskalen. Theoretische Erörterung, empirische Ermittlung und verteilungsbezogene Anwendung für die Bundesrepublik Deutschland Berlin 1995, insbesondere S. 54-58.

führten bei den verschiedenen Gütergruppen nicht unerwartet zu unterschiedlich hohen relativen Bedarfswerten. Bezüglich der relativen Bedarfsstaffelung weiterer Haushaltsmitglieder ergaben sich bei der Ernährungskategorie (unter Vernachlässigung geschlechtsspezifischer Unterschiede) recht hohe und altersbezogen relativ breit gestreute relative Bedarfswerte (zwischen 0,35 für ein Kind im ersten Lebensjahr und 1,26 für eine 15-20-jährige Person; jeweils in Relation zum Bedarf eines 21 Jahre oder älteren Alleinstehenden). Demgegenüber war der Ausgabenposten Energie (ohne Heizkosten) durch vergleichsweise geringe und eng beieinanderliegende altersdifferenzierte relative Bedarfswerte gekennzeichnet. Interessant ist, dass bei den güterspezifischen Bedarfsfestlegungen der insgesamt fünf Ausgabengruppen nicht immer eine streng-positive altersbezogene Bedarfskorrelation existierte. So wurde z. B. der Nahrungsmittelbedarf weiterer Haushaltsmitglieder in den Altersklassen 11-14 Jahre (Gewicht: 1,04) und 15-20 Jahre (Gewicht: 1,26) *höher* als der einer 21-jährigen oder älteren Bezugsperson (mit einem auf 1,00 standardisierten güterspezifischen Bedarf) angesetzt.

Hervorgehend aus den güterspezifischen Bedarfsfestlegungen auf Basis des Warenkorb von 1970, resultierte für die relativen Bedarfswerte über alle Warenkorbgruppen hinweg eine umgekehrt v-förmige Verlaufsform, die der unten stehenden Tabelle zu entnehmen ist: Bis zum Alter von 21 Jahren stiegen die Bedarfsgewichte bis auf 0,91 (gerundet: 0,90) an, ehe sie dann auf 0,77 (gerundet: 0,80) für die 21-Jährigen oder Älteren (ab dem zweiten Haushaltsrang) absanken.

Diese relativen Bedarfsfestlegungen wurden mit der Neuordnung der Regelsätze im Jahre 1990 modifiziert. Von der altersbezogenen Verlaufsform her (umgekehrt v-förmig) gleicht die neue Festlegung zwar grundsätzlich der alten; allerdings wurde die Altersgruppierung geändert. Neu ist auch die besondere Berücksichtigung des Merkmals „alleinerziehend“: So wird einem unter 6 Jahre alten Kind im Haushalt eines/einer Alleinerziehenden ein um fünf Prozentpunkte höheres Gewicht als einem gleichaltrigen Kind zugeordnet, welches in einer „kompletten“ Familie mit zwei Elternteilen lebt. Umstritten an dieser Regelung erscheint, dass für Alleinerziehende im Sozialhilferecht bereits ein Mehrbedarfzuschlag vorgesehen ist.

Im Unterschied zu vorher fußen die neuen Regelsatzproportionen nicht mehr auf dem Warenkorb-, sondern auf dem so genannten Statistikmodell. Zu ihrer Bestimmung werden für konkrete Haushaltskonfigurationen zunächst haushaltstypenspezifische Einkommensreferenzgruppen im unteren Einkommensbereich festgelegt. Als grundlegendes Kriterium für die jeweilige Referenzgruppenauswahl dienen so genannte Sozialhilfe-Schwellen im Sinne von Durchschnittswerten der tatsächlichen haushaltstypenspezifischen Sozialhilfeleistungen.

Im Anschluss an die Referenzgruppenauswahl werden für die diversen Referenzgruppen - unter weitgehender Bezugnahme auf Ergebnisse aus den Einkommens- und Verbrauchsstichproben des Statistischen Bundesamtes - die monatlichen Aufwendungen für die regel-

satzrelevanten Bestandteile des Privaten Verbrauchs berechnet. Hierauf aufbauend ergeben sich die neuen Regelsatzproportionen durch die - bei den minderjährigen Personen noch zusätzlich nach dem Alter gegliederten - Relationen aus den Aufwendungen größerer versus kleinerer Haushalte.

**Die Entwicklung der Regelsatzproportionen
der bundesdeutschen Sozialhilfe im Zeitverlauf**

Haushaltsrang und Alter	§2 Regelsatz- VO (20.7.1962)	§2 Regelsatz- VO (10.5.1971)	§2 Regelsatz- VO (7.10.1991)
<i>Haushaltsvorstand:</i>			
	1,00	1,00	1,00
<i>Sonstige Haushaltsmitglieder:</i>			
0 Jahre	0,45-0,50	0,45	0,50/0,55 ^{a)}
1 Jahr	0,45-0,50	0,45	0,50/0,55 ^{a)}
2 Jahre	0,45-0,50	0,45	0,50/0,55 ^{a)}
3 Jahre	0,45-0,50	0,45	0,50/0,55 ^{a)}
4 Jahre	0,45-0,50	0,45	0,50/0,55 ^{a)}
5 Jahre	0,45-0,50	0,45	0,50/0,55 ^{a)}
6 Jahre	0,45-0,50	0,45	0,50/0,55 ^{a)}
7 Jahre	0,70-0,75	0,65	0,65
8 Jahre	0,70-0,75	0,65	0,65
9 Jahre	0,70-0,75	0,65	0,65
10 Jahre	0,70-0,75	0,65	0,65
11 Jahre	0,70-0,75	0,75	0,65
12 Jahre	0,70-0,75	0,75	0,65
13 Jahre	0,70-0,75	0,75	0,65
14 Jahre	0,70-0,75	0,75	0,90
15 Jahre	0,85-0,90	0,90	0,90
16 Jahre	0,85-0,90	0,90	0,90
17 Jahre	0,85-0,90	0,90	0,90
18 Jahre	0,75-0,80	0,90	0,80
19 Jahre	0,75-0,80	0,90	0,80
20 Jahre	0,75-0,80	0,90	0,80
21+ Jahre	0,75-0,80	0,80	0,80

Legende: ^{a)}: im Haushalt eines (bzw. einer) Alleinerziehenden

Quelle: Faik 1995, Tabelle I.1 auf S. 57-58

In der Literatur werden die relativen Bedarfswerte der Sozialhilfe vielfach als recht hoch beurteilt. Die Ursachen hierfür dürften darin bestehen, dass sich die Regelsatzproportionen auf einen relativ niedrigen Referenzbetrag (nicht ganz 550 DM/Monat im Bundesdurchschnitt) beziehen und nur den in einem engeren Sinne „lebensnotwendigen“ Individualbedarf abdecken. So abstrahieren sie etwa von Mietzahlungen und Heizkosten - d. h. von Ausgabenkategorien, bei denen im Vergleich zu anderen Ausgabengruppen höhere Haushaltsgrößenersparniseffekte mit der Konsequenz sich abschwächender relativer Bedarfe zu vermuten sind.

Empirische Berechnungen haben Hinweise dafür ergeben, dass die in den Regelsätzen zum Ausdruck kommenden Gewichte größerer Haushalte zu hoch angesetzt sind, dass aber andererseits der Eckregelsatz (eines Alleinstehenden) vermutlich zu niedrig ausgewiesen ist. Insgesamt ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Gewichtungsfaktoren und Eckregelsatz für kleinere Haushalte Hinweise auf eine notwendige Erhöhung der via Sozialhilfezahlungen zugewiesenen Bedarfe und für größere Haushalte Hinweise auf eine notwendige Reduzierung der Sozialhilfezahlungen.⁴²

Trotz der Existenz von Sozialhilferegulungen ist die Armutsproblematik in Deutschland weiterhin sozialpolitisch brisant. Armut kann man in diesem Zusammenhang sinnvoll als relative Einkommensarmut definieren: Ein Wirtschaftssubjekt gilt dementsprechend als arm, wenn sein normiertes Haushaltsnettoeinkommen⁴³ einen bestimmten Prozentsatz des durchschnittlichen normierten Haushaltsnettoeinkommens (z. B. 50%) unterschreitet. Mittels einer solchen Definition ist festgestellt worden, dass in der Bundesrepublik für lange Zeit Altersarmut die wesentlichste Ursache von relativer Einkommensarmut war und besonders die Gruppe der Frauen betraf. Konträr zum Wiederanstieg der auf die Gesamtbevölkerung bezogenen Armutsquoten seit Beginn der 1980er Jahre verminderte sich die Bedeutung der Altersarmut zusehends. Zwar ist das Problem der Altersarmut weiterhin in der Bundesrepublik existent, sein Ausmaß hat sich indes im Zeitablauf offenkundig verringert.⁴⁴

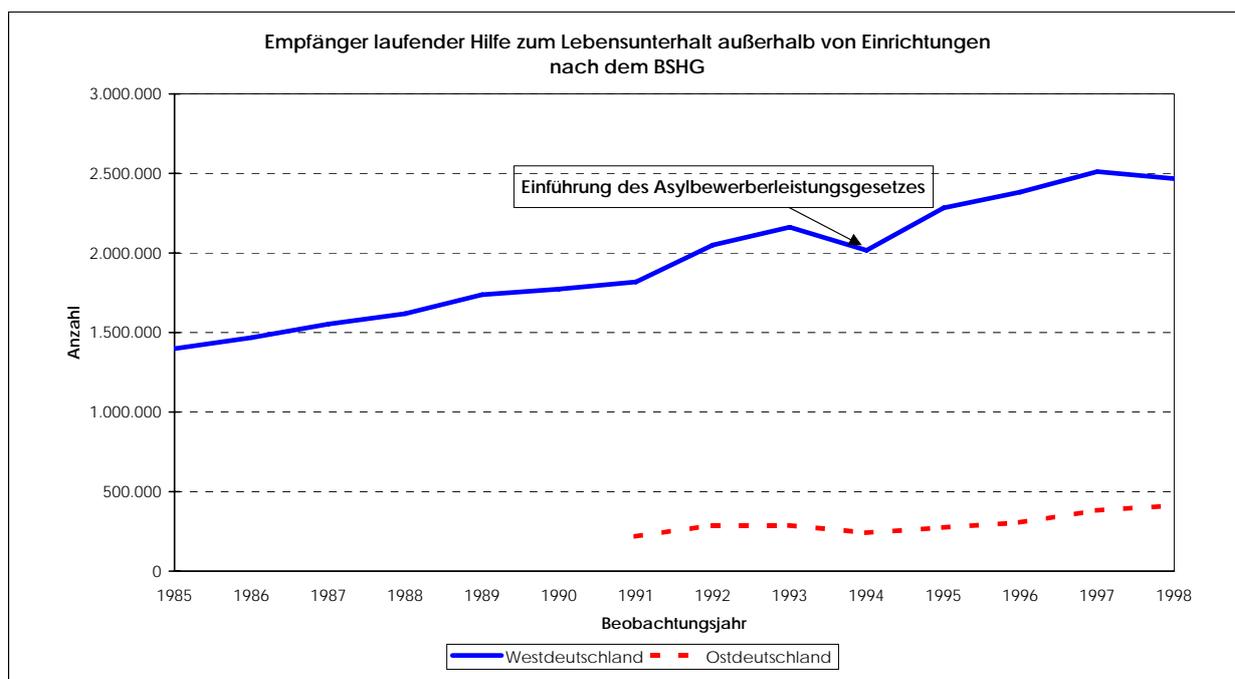
Dies ergibt sich auch, wenn man sich auf die so genannte „bekämpfte“ Einkommensarmut bezieht, d. h. wenn man Armut mit dem Bezug von Sozialhilfe gleichsetzt. Eine solche Gleichsetzung ist aber - dies sei hier am Rande vermerkt - nicht ganz unproblematisch. Eine Anhebung staatlicher Sozialhilfeleistungen führt nämlich zu einem größeren Kreis Anspruchsberechtigter und somit voraussichtlich zu einer höheren Anzahl als („bekämpft“) arm ausgewiesener Personen. Umgekehrt kann eine Verringerung der Sozialhilfeleistungen - ohne Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten in Bezug auf die individuellen Bedarfslagen - zu einer Reduktion der entsprechend berechneten Armutsquote führen. Man spricht daher im Zusammenhang mit Armutsdefinitionen auf Basis der Sozialhilferegulungen nicht nur von „bekämpfter“, sondern auch von „staatlich produzierter“ Armut.

⁴² Vgl. hierzu Faik, Jürgen/Hauser, Richard: Untersuchung der notwendigen Ausgaben größerer Haushaltsgemeinschaften, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Frankfurt am Main, 30.04.1998.

⁴³ Als Normierungsgröße fungiert hierbei ein haushaltsspezifischer so genannter Äquivalenzskalenswert, welcher zum einen Haushaltsgrößenersparnisse und zum anderen Bedarfsunterschiede zwischen den einzelnen Haushaltsmitgliedern zum Ausdruck bringt. Zur Äquivalenzskalenthematik vgl. z. B. Faik 1995.

⁴⁴ Vgl. Hauser, Richard: Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern 1990 bis 1995. In: Becker, Irene/Hauser, Richard (Hrsg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft? Frankfurt am Main/New York 1997, S. 63-83; hier: S.55.

Im Zeitverlauf ist seit 1985 die Anzahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem BSHG in beiden Teilen Deutschlands tendenziell gestiegen, wenngleich seit Ende der 1990er Jahre eine Tendenz zum Sinken der Fallzahl der Sozialhilfeempfänger existent ist. Die Verlaufsform des Anteils der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung ähnelte dabei der zeitlichen Verlaufsrichtung der Arbeitslosenquote.⁴⁵ Dies ist ein Indiz dafür, dass sich Arbeitsmarktprobleme nachhaltig in der Sozialhilfestatistik niederschlagen.



Ende der 1990er Jahre erhielten in Deutschland 2,9 Mio. Personen in 1,5 Mio. Haushalten zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes Sozialhilfe. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung kommt dies einem Anteilswert von 3,5 % gleich. Mit 2,5 Mio. Beziehern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt gab es in Westdeutschland fast dreimal so viel Sozialhilfeempfänger wie zu Beginn der 1980er Jahre. Gegenüber den neuen Ländern (2,5 %) lag die Sozialhilfequote (im Sinne des Anteils der Sozialhilfebezieher an der Gesamtbevölkerung) im früheren Bundesgebiet um 1,3 Prozentpunkte höher.

Die Sozialhilfequote in der Gruppe der Frauen betrug 3,9 %; sie war um 0,7 Prozentpunkte höher als die männerspezifische Quote. Des Weiteren hatten Ausländer eine wesentlich höhere gruppeninterne Sozialhilfequote als Deutsche (9,0 % versus 3,0 %). Der Anteil der aus-

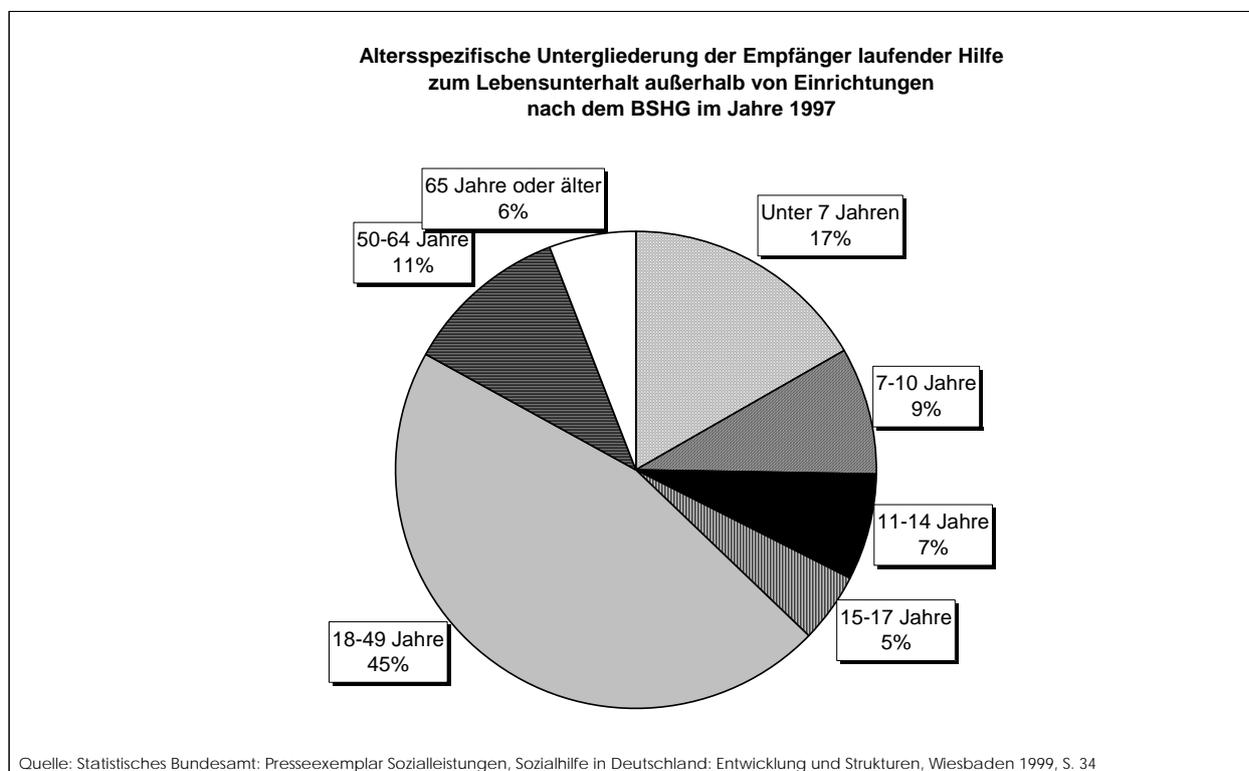
⁴⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt: Presseexemplar Sozialeistungen, Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen, Wiesbaden 1999, S. 7. Die nachfolgenden empirischen Angaben zur Sozialhilfe sind dieser Quelle bzw. Statistisches Bundesamt: Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1998, Arbeitsunterlage, Bonn 1999, entnommen. Noch aktuellere Zahlen, die aber die obigen Grundtendenzen nicht in Frage stellen, finden sich in: Statistisches Bundesamt: Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1999, Arbeitsunterlage, Bonn 2001.

ländischen Sozialhilfebezieher an allen Sozialhilfebeziehern betrug 23 % und ist im Zeitablauf markant angestiegen (Anteilswert 1965 z. B.: 3 %).

Im Zeitablauf ergeben sich in Bezug auf die Sozialhilfefälle – wie oben angedeutet - ein Bedeutungsrückgang der älteren Jahrgänge sowie Anteilsanstiege für jüngere Empfängergruppen. Während in der (westdeutschen) Vergangenheit Einkommensarmut insbesondere für ältere Frauen ein Problem darstellte, ist gegenwärtig eher von einer „Infantilisierung der Armut“ zu sprechen.⁴⁶

Mehr als ein Drittel der Sozialhilfebezieher waren Ende der 1990er Jahre Kinder oder Jugendliche; dies entspricht einem Anteil von 6,8 % an allen jungen Menschen. Kinder und Jugendliche sind damit deutlich überproportional von Sozialhilfebedürftigkeit betroffen. Die Betroffenheit ist dabei negativ mit dem Alter der Kinder korreliert. Von den Betroffenen lebte fast die Hälfte in Haushalten alleinerziehender Frauen.

Ein Indiz dafür, dass heutzutage der Kinderarmut ein wesentlich höherer Stellenwert als der Altersarmut zukommt, ist, dass lediglich 6 % aller Sozialhilfeempfänger (d. h. 172.000 Personen) 65 Jahre oder älter sind. Gegenüber beispielsweise 1965 mit einem korrespondierenden Anteilswert in Höhe von 28 % ist daher der Anteil der Alten an den Sozialhilfeempfängern deutlich rückläufig.



⁴⁶ Vgl. auch Gebhardt, Karen/Thiede, Reinhold: Armut im Alter: Gestern, heute ... und morgen? In: Die Angestelltenversicherung, Heft 11/1997, S. 550-557.

Aus der Sozialhilfestatistik lässt sich des Weiteren entnehmen, dass fast die Hälfte (46,3 %) der Haushalte mit Sozialhilfebezug diese nur kurz - d. h. weniger als ein Jahr - beziehen. Dieser Gruppe steht die Gruppe der Langzeitbezieher (mit einer bisherigen Bezugsdauer von mehr als fünf Jahren) gegenüber, die 9,5 % aller Sozialhilfefälle ausmacht.

Zu den genannten Fallzahlen kommt noch eine bestimmte Anzahl „verdeckt“ Armer hinzu. Hierunter sind solche Personen zu verstehen, welche zwar einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diesen aber aus Stigmatisierungsgesichtspunkten heraus oder wegen der Angst vor Regressnahme von Verwandten nicht wahrnehmen. Schätzungen für Deutschland sprechen von „verdeckt“ Armen in Höhe von 50 bis 100 % der „bekämpft“ Armen.

Die Ausgaben der bundesdeutschen Kommunen für Sozialhilfe zum Lebensunterhalt machten Ende der 1990er Jahre brutto ca. 20 Mrd. DM und netto ca. 18 Mrd. DM aus. Hierbei sind die korrespondierenden (Brutto-)Ausgaben in den vergangenen Jahren deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen: Im Vergleich zu einem Anteil von 0,2 % am Bruttoinlandsprodukt in den 1960er Jahren liegt der heutige Anteil etwa dreimal so hoch (0,6 %). Auch in Bezug auf die kommunalen Gesamtausgaben resultierte seit den 1960er Jahren eine Verdreifachung des Anteils der Sozialhilfeausgaben (von etwa 2 % auf gut 6 %).

Das Gesamtausgabevolumen der Hilfe zum Lebensunterhalt *außerhalb von Einrichtungen* beträgt 14 Mrd. DM. Hiervon entfallen mehr als drei Viertel auf deutsche Empfängerhaushalte. Mit einem Anteilswert von mehr als einem Viertel haben alleinerziehende Frauen den größten Anteilswert an den Jahresausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen inne. Durchschnittlich werden im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen pro Haushalt etwa 800 DM/Monat ausgezahlt.

In den vergangenen Jahren verengte sich der Abstand der Bruttoausgaben der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu den Bruttoausgaben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt zusehends: Während die Bruttoausgaben der Hilfe in besonderen Lebenslagen 1994 noch um immerhin 15,8 Mrd. DM höher lagen, betrug die betreffende Differenz beispielsweise 1997 nur noch etwa 4,2 Mrd. DM. Der Hauptgrund für diese Entwicklung ist, dass die im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen gewährte Hilfe zur Pflege - als Folge der Einführung der Pflegeversicherung (siehe hierzu Kapitel 5) - seit 1995 zunehmend abgenommen hat.

Zuzüglich zu den genannten Sozialhilfeausgaben zum Lebensunterhalt werden ca. 5 Mrd. DM für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufgewendet.

Die existenten Debatten um eine Reform der bundesdeutschen Sozialhilfe sind vor dem Hintergrund von Finanzengpässen im öffentlichen Sektor zu sehen. Kritisiert wird vielfach, dass

die Länder den Kommunen in Zeiten knapper öffentlicher Mittel kein ausreichendes Finanzvolumen für Sozialhilfeszwecke zukommen ließen. Die Mittelknappheit der öffentlichen Haushalte wirke sich dabei materiell weniger auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt aus, da hier die Entscheidungs- und Ermessensspielräume der Sozialverwaltungen vergleichsweise eingeschränkt seien. Gleichwohl werden in den politischen Diskussionen zunehmend Stimmen vernommen, welche nicht nur eine „Überversorgung“ größerer Haushaltsgemeinschaften beklagen, sondern zusätzlich für eine Reduktion der Sozialhilfe-Eckregelsätze plädieren. Im Zusammenhang mit der Hilfe in besonderen Lebenslagen werden vielfach (zunehmende) Defizite in der personellen und institutionellen Ausstattung beklagt.

Durch „Hartz IV“ haben sich Änderungen ergeben, auf die in der Veranstaltung eingegangen werden wird.

6.2 Wohnungspolitik

Wohnungspolitik kennzeichnet den Politikbereich, in dem eine möglichst optimale Wohnraumversorgung der Bevölkerung angestrebt wird. Man unterscheidet die Wohnungsbau- von der Wohnungsbestandspolitik. In die Wohnungspolitik spielen andere Politikbereiche wie die Boden-, die Stadtentwicklungs-, die Raumordnungs- oder die Umweltschutzpolitik stark hinein.

Die Notwendigkeit von Wohnungspolitik ergibt sich aus Unvollkommenheiten auf dem Wohnungsmarkt, welche einem Marktausgleich auf einem gesellschaftlich erwünschten Niveau entgegenstehen. Auf der Angebotsseite sind in diesem Zusammenhang etwa hohe Kosten der Herstellung oder des Unterhalts zu nennen; auf der Nachfrageseite sind z. B. begrenzte Einkommen der überwiegenden Bevölkerungsmehrheit anzuführen.

Neben der quantitativen Marktausgleichsproblematik sind – vor dem Hintergrund der „Zersplitterung“ des Wohnungsmarktes in zahlreiche lokal und qualitativ verschiedene Teilwohnungsmärkte – strukturelle Ausgleichsprobleme anzusprechen, da sich die Wohnungen nach Hausgröße und -art, nach Eigentumsverhältnissen, nach Wohnungsgröße und -qualität sowie nach ihrem Alter unterscheiden. Eine Folge eines strukturellen Defizits in der Bundesrepublik ist z. B. das Fehlen preiswerten Wohnraums für Familien mit mehreren Kindern.

Die Geschichte der deutschen Wohnungspolitik begann im Wesentlichen mit Maßnahmen der Preisregulierung und –kontrolle für Mietwohnungen von Frauen, deren Männer im Ersten Weltkrieg Kriegsdienst leisteten. Diese Form des Mieterschutzes – als Bestandteil der Wohnungsbestandspolitik – hatte bis 1960 Bestand, ehe das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und ein soziales Miet- und Wohnrecht in Kraft traten.

Die Wohnungsbaupolitik erlebte ihren Höhepunkt in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg: Bis Mitte der 1970er Jahre entsprach die Zahl der Erstwohnungen der Zahl der Haushalte. Die Pluralisierung der Lebensstile und die hiermit einhergehende Erhöhung der Anzahl an Haushalten zuzüglich weiterer Faktoren wie erhöhter Anspruchshaltungen oder dem einsetzenden Aussiedlerzstrom führten demgegenüber ab Mitte der 1980er Jahre zu erneuten Problemen in der Wohnungsbaupolitik. Zusätzlich belastend wirkte die deutsche Vereinigung und die hiermit korrespondierende (quantitativ und qualitativ) schlechtere Versorgung der ostdeutschen Bevölkerung mit Wohnraum.

Auf Basis der seit Gründung der Bundesrepublik erlassenen Wohnungsbaugesetze lassen sich drei Wohnungsbaukategorien voneinander unterscheiden:

- Der frei finanzierte Wohnungsbau (Wohnungsprämien, (bis einschließlich 1995:) Steuervergünstigungen nach § 10 EStG und erhöhte Abschreibungen für Eigen-

heime und Eigentumswohnungen nach § 7b EStG; es existieren keine Mietbindungen),

- der steuerbegünstigte Wohnungsbau (zusätzlich zu den beim frei finanzierten Wohnungsbau angeführten Maßnahmen: Befreiung von der Grunderwerbsteuer und staatliche Bürgschaften für so genannte nachrangige Hypotheken in Verbindung mit Wohnflächenbegrenzungen; Mietfestsetzung nach der Kostenmiete) und
- der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau (zusätzlich zu den beim frei finanzierten und beim steuerbegünstigten Wohnungsbau angeführten Maßnahmen: Gewährung öffentlicher Mittel als Darlehen oder Zuschuss unter Vorgabe von Wohnflächenbegrenzungen sowie unter Vorgabe von Einkommensgrenzen für die Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus).

Empirisch zeigt sich zwar, dass die verschiedenen Wohnungsbaumaßnahmen in der Bundesrepublik die Wohnraumversorgung der Bevölkerung erheblich verbessert haben und auch beispielsweise die Eigentümerquote in der Gruppe der Arbeitnehmerhaushalte nachhaltig angestiegen ist. Kritisch wird allerdings (weiterhin) darauf hingewiesen, dass die Förderungsmaßnahmen unübersichtlich und nicht ausreichend aufeinander abgestimmt seien, so dass (noch) bessere wohnungspolitische Ergebnisse verhindert worden seien. Als problematisch werden insbesondere bestimmte – im Rahmen des frei finanzierten Wohnungsbaus bis 1995 gegebene – Möglichkeiten zur Steuerersparnis beurteilt, da hiervon primär einkommensstarke und nicht so sehr einkommensschwache Haushalte profitieren.

Im Zuge der zunehmend besseren Wohnraumversorgung wurden – wie oben bereits erwähnt – ab 1960 die bis dato existierenden weitreichenden Mietpreisregulierungen schrittweise aufgegeben. Eine Ausnahme bildete der soziale Wohnungsbau, in dem weiterhin spezifische Miet- und Belegungsbindungen existieren. Zusätzlich besteht für als unterstützungsbedürftig angesehene Bevölkerungskreise über das Wohngeldgesetz in Abhängigkeit von bestimmten Einkommensgrenzen, der Familiengröße und spezifischen Wohnflächenzahlen Anspruch auf Wohngeld.

Die Zielsetzung der Konzentration auf unterstützungsbedürftige Kreise wurde in der Vergangenheit allerdings nur bedingt realisiert, insbesondere weil die Anspruchsvoraussetzungen für die Nutzung sozialen Wohnraums nur bei der Erstzuweisung erfüllt sein mussten. Es kam daher zu Fehlbelegungen. Es wird geschätzt, dass gut ein Drittel der Sozialwohnungen in der Bundesrepublik an nicht mehr Anspruchsberechtigte vermietet sind. Der Gesetzgeber hat daher seit Anfang der 1980er Jahre auf diesen sozialen Missstand mit der Erhebung einer so genannten Fehlbelegungsabgabe – bei Überschreiten spezifischer Einkommensgrenzen – reagiert.

Als weiterhin zu lösende Probleme der bundesdeutschen Wohnungspolitik werden in der Literatur u. a. die Verbesserung der Wohnungsversorgung von Familien mit mehreren Kindern (siehe oben) und die Modernisierung des Wohnungsbestandes angesehen.

6.3 Familienpolitik

Der Familienpolitik wird üblicherweise deshalb ein hoher gesellschaftsgestaltender Wert zugewiesen, da die Familie vielfach als „Keimzelle“ der Gesellschaft begriffen wird. Es werden der Familie u. a. folgende gesellschaftlichen Funktionen zugeordnet: Die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion, die Solidaritätssicherungsfunktion (zwischen den Generationen) und die Regenerationsfunktion.

Der Familienpolitik liegt üblicherweise eine vergleichsweise enge Definition von Familie zugrunde, indem auf die so genannte „Kernfamilie“ abgestellt wird. Unter diesem Begriff versteht man ein Elternpaar bzw. ein Elternteil mit einem oder mehreren eigenen bzw. adoptierten Kindern. Die aktuelle Familienpolitik der Bundesregierung hat insofern eine etwas weitergehende Begriffsbestimmung, als bei ihr auch gleichgeschlechtliche Partnerschaften unter den Oberbegriff der Kernfamilie fallen.

Im Zusammenhang mit der bundesdeutschen Familienpolitik ist insbesondere der Familienlastenausgleich (FLA) von Bedeutung. Hierunter versteht man die Gesamtheit staatlicher Leistungen, welche dem Ausgleich von Lebenslageunterschieden zwischen einerseits Kinderlosen und andererseits Alleinerziehenden bzw. Paaren mit Kindern dienen. In einem engeren Sinne umfasst der FLA Kindergeld und Kinderfreibeträge. In einem weiter gefassten Sinne versteht man unter dem FLA auch noch das Erziehungsgeld, spezifische Leistungen im System der sozialen Sicherung (die Anerkennung von Kindererziehungszeiten bzw. Hinterbliebenenrenten in der GRV, die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der GKV etc.), familienorientierte wohnungspolitische Maßnahmen, Ausbildungsförderungen u. ä.

Zunächst bestand der FLA i. e. S. hauptsächlich aus Kinderfreibeträgen, welche 1975 auf Betreiben der SPD abgeschafft wurden. Begründet wurde dies damit, dass Kinderfreibeträge eine umso höhere Steuerentlastung bewirken, je höher das zu versteuernde Einkommen ist. Dies wurde als unsozial gegeißelt. Die Kinderfreibeträge wurden durch das Kindergeld auch – im Unterschied zu vorher – für das erste Kind sowie durch höhere Kindergeldbeträge für Kinder höherer Ordnungszahl ersetzt. Nach wechselhafter Entwicklung des FLA i. e. S. erfolgte 1997 eine weitere wesentliche Änderung, als festgelegt wurde, dass Kinderfreibetrag und Kindergeld nicht mehr gleichzeitig bezogen werden dürfen und sich für eines dieser bei-

den FLA-Elemente entschieden werden muss (Optionsmodell). Dies ging, ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts umsetzend, mit deutlich erhöhten Kinderfreibeträgen und höherem Kindergeld einher. Kindergeldzahlungen erfolgen im Übrigen bis maximal zum 27. Lebensjahr (für Kinder in der Ausbildung). Aktuell beträgt das Kindergeld in Deutschland jeweils 270 DM für das erste und das zweite Kind, 300 DM für das dritte Kind sowie jeweils 350 DM für das vierte und jedes weitere Kind. Kindergeld wird unabhängig von der Höhe des jeweiligen Elterneinkommens gezahlt.⁴⁷

Am bestehenden System des FLA i. e. S. wird insbesondere die hohe Selbstfinanzierungsquote des Kindergeldes über das Steuersystem als problematisch bewertet, welche auf immerhin etwa ein Drittel der FLA-Leistungen i. e. S. geschätzt wird. Auch zeigen empirische Untersuchungen unzureichende Leistungshöhen des FLA i. e. S. auf: Für Ehepaare mit einem oder zwei Kindern beliefen sich die Leistungen des FLA i. e. S. auf lediglich etwa ein Viertel der existenzminimalen Aufwendungen; bei anderen Familientypen lagen sie gar noch niedriger.

Ein Element des FLA i. w. S. ist das in Deutschland 1986 eingeführte Erziehungsgeld (in Höhe von 600 DM/Monat). Aktuell wird das (steuerfreie) Erziehungsgeld für nach 1993 geborene Kinder bis zum vollendeten 24. Lebensmonat des Kindes gezahlt. Die Gewährung bzw. die Leistungshöhe sind einkommensabhängig. Eine von der aktuellen Bundesregierung eröffnete Alternative zum Erziehungsgeld ist das so genannte Budgetangebot: Hier erhalten Eltern bei einer auf 12 Monate verkürzten Bezugszeit bis zu 900 DM pro Monat an staatlicher Unterstützungsleistung. Mit dem Erziehungsgeld (bzw. dem Budgetangebot) geht das Recht auf Erziehungsurlaub (neue Bezeichnung durch die aktuelle Bundesregierung: Elternzeit) einher, welcher bis zum vollendeten dritten Lebensjahr des Kindes gewährt wird und zugleich Kündigungsschutz für das betreffende Arbeitsverhältnis beinhaltet. Neuerungen bezüglich Erziehungsurlaub bzw. Elternzeit sind zum einen, dass nunmehr beide Eltern *gemeinsam* die Elternzeit in Anspruch nehmen dürfen, sowie zum anderen, dass mit Zustimmung des Arbeitgebers ein Jahr der Elternzeit zwischen dem dritten und dem achten Geburtstag des Kindes genommen werden darf. Auch wurde die zulässige Teilzeitarbeit während der Elternzeit von bisher 19 auf nunmehr 30 Wochenstunden für jeden Elternteil heraufgesetzt. Darüber hinaus besteht während der Elternzeit in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten ein Anspruch auf Teilzeitarbeit.⁴⁸

Zu Erziehungsgeld und –urlaub steht die Anerkennung von bis zu drei – mit dem Durchschnittsverdienst aller Arbeitnehmer bewerteten – Erziehungsjahren als rentenerhöhenden Zeiten in der GRV in inhaltlicher Beziehung.

⁴⁷ Vgl. z. B. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA): Soziale Sicherung im Überblick, Broschüre mit Rechtsstand 1.1.2001, Bonn 2001, S. 3.

⁴⁸ Vgl. z. B. BMA 2001, S. 4-5.

Weitere wichtige Elemente des FLA i. w. S. stellen Erziehungshilfen (wie z. B. Erziehungsberatung oder das staatliche Angebot an Kinderkrippen- bzw. –gartenplätzen) und Ausbildungsförderungen dar. Bei Letzteren geht es darum, die materiale Chancengleichheit unter Kindern und Jugendlichen – unabhängig von deren Herkunft bzw. den bestehenden Einkommens- oder Vermögensverhältnissen – zu erhöhen. Ein Beispiel für eine bundesdeutsche Ausbildungshilfe ist die Gewährung von Bundesausbildungsförderung (BAFöG). BAFöG wird für Schüler als Zuschuss und für Studenten als 50:50-Kombination aus zinslosem Darlehen und Zuschuss gewährt. Der durch BAFöG eventuell abzudeckende Bedarf wird erst nach Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Auszubildenden, seines Ehegatten und seiner Eltern festgelegt.

In Bezug auf die Familienpolitik ist deren grundlegender „Zündstoff“ in der Existenz ganz unterschiedlicher Leitbilder zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu sehen. In Bezug auf familienpolitische Leitbilder lassen sich im Wesentlichen vier normative Positionen voneinander unterscheiden:⁴⁹

1. Bereits die Schließung einer Ehe habe einen derart hohen gesellschaftspolitischen Stellenwert, dass eine familienpolitische Förderung angezeigt erscheine. Eine solche Förderung ist ergo nicht an die Bedingung der Geburt und Betreuung von Kindern geknüpft.
2. Durch die Geburt und das Aufziehen von Kindern entstünden derart hohe positive externe Effekte für die anderen, vor allem die älteren Gesellschaftsmitglieder, dass eine volle Übernahme der pekuniären Kinderlasten durch den Staat „gerecht“ sei. Pekuniäre Kostenerstattungen betreffen in diesem Zusammenhang nicht nur die direkten Ausgaben für Kinder, sondern auch die Opportunitätskosten in Form nicht erzielter Erwerbseinkommen auf Grund von Kinderbetreuung.
3. Die Geburt und das Aufziehen von Kindern bewirke zwar positive gesellschaftliche Effekte; gleichwohl dominiere das elterliche Eigeninteresse. Als Folge dieser Konstellation käme allenfalls eine teilweise Übernahme der Kinderkosten durch staatliche Transfers in Frage.
4. Die Geburt und das Aufziehen von Kindern sei eine reine Privatangelegenheit. Die elterliche Entscheidung für ein Kind wird in dieser Sicht als eine bewusste Entscheidung angesehen, die nach einem Abwägen der nicht-pekuniären Freuden, die mit einem Kind für die Eltern verbunden sind, und der pekuniären Kinderlasten erfolgt sei. In dieser Sicht gibt es keine normative Rechtfertigung für staatliche Familienpolitik.

⁴⁹ Vgl. Hauser, Richard: Die Entwicklung der Einkommenslage von Familien über zwei Dekaden – einige empirische Grundlagen zur Würdigung der deutschen Familienpolitik, EVS-Arbeitspapier Nr. 2, Frankfurt am Main 1994, S. 4-6.

Vielfach wird beklagt, dass in der Praxis familienpolitische Maßnahmen zu spät ergriffen würden, und zwar erst dann, wenn sich besorgniserregende Tendenzen offenbarten. In diesem Zusammenhang werden als gravierende Fehlentwicklungen in der bundesdeutschen Familienpolitik insbesondere folgende Dinge benannt: (1) das Ehegattensplitting, (2) die unzureichende Alterssicherung kindererziehender Frauen, (3) Mängel in Bezug auf Kinderbetreuungsplätze und (4) Starrheiten im Arbeitsleben.

Ad (1): Das Ehegattensplitting ist innerhalb der bundesdeutschen Einkommensteuer so konzipiert, dass die Einkommen eines Ehepaares addiert, dann durch Zwei dividiert und schließlich mit der doppelten Steuerschuld belastet werden. Diese Konzeption mildert die Progressionswirkungen des bundesdeutschen Einkommensteuertarifs (deutlich) ab: Die Splittingvorteile sind umso höher, je größer die Einkommensunterschiede zwischen den Ehepartnern sind. Das Ehegattensplitting wird daher vielfach für eine als unzureichend angesehene Erwerbsspartizipation von Frauen (mit-)verantwortlich gemacht. Auch wird beklagt, dass das Splitting den Tatbestand Kinder nicht berücksichtige; es wird daher mitunter der Übergang vom Ehegatten- zum Familiensplitting gefordert.

Ad (2): Hier wird vielfach die als unzureichend bezeichnete Anzahl rentenrechtlich anerkannter Kindererziehungszeiten kritisiert. Ins Felde geführt werden hierbei längere kinderbedingte Erwerbs-„Auszeiten“ von Müttern sowie auch einkommensbezogene Abstiege, welche aus Kindererziehung resultieren können und sich ceteris paribus rentenmindernd auswirken.

Ad (3): Die Anzahl der Kinderhortplätze und deren Öffnungszeiten im Verhältnis zu den betrieblichen Arbeitszeiten werden als verbesserungsbedürftig eingestuft.

Ad (4): Es wird u. a. kritisiert, dass die Arbeitszeiten nicht familienfreundlich ausgestaltet seien. Gefordert werden daher flexiblere Arbeitszeitregelungen für kindererziehende Eltern, etwa in Richtung eines Ausbaus qualitativ hochwertiger Teilzeitarbeitsplätze.

Bereits im Zusammenhang mit der Sozialhilfe- bzw. der Armutsthematik wurde deutlich, dass sich die ökonomische Lage von Familien – insbesondere die von Familien mit mehreren Kindern – in der Bundesrepublik im Zeitablauf tendenziell verschlechtert hat. Dies ist ein Indiz dafür, dass die praktizierte Familienpolitik ihren Aufgaben offenkundig nur unzureichend nachkommt.

6.4 Vermögenspolitik

Grundsätzlich lassen sich folgende Funktionen wirtschaftlichen Vermögens voneinander unterscheiden:⁵⁰

- Die Verleihung wirtschaftlicher und sozialer Macht (Machtfunktion),
- die Schaffung von Einkommenserzielungspotential (Verwertungsfunktion),
- die Nutzung in Form von Sachvermögen (Nutzungsfunktion),
- die Absicherung gegen Risiken (Sicherungsfunktion) sowie
- die Übertragung von Vermögen nach eigenem Willen auf andere Personen (Übertragungsfunktion).

Dem Besitz von Vermögen kommt daher ein herausragender gesellschaftspolitischer Stellenwert zu.

Die nachfolgenden Erörterungen sind ausschließlich auf die Vermögensbestände bezogen, die von privaten Haushalten gehalten werden. Ehe hierbei auf Verteilungsergebnisse eingegangen werden wird, sei ein grober Eindruck von der verfügbaren „Verteilungsmasse“ gegeben: Nach Schätzungen der Deutschen Bundesbank betrug das gesamte Bruttovermögen, welches 1999 direkt von privaten Haushalten und Organisationen ohne Erwerbzweck in Deutschland gehalten wurde, etwa 17,3 Billionen DM. Es setzte sich zu etwas mehr als der Hälfte aus Sachvermögen (insbesondere Haus- und Grundvermögen), zu ungefähr einem Zehntel aus Gebrauchsvermögen und zu fast zwei Fünfteln aus Geldvermögen zusammen. Diesen Vermögenswerten standen Verbindlichkeiten in Höhe von 16 % des privaten Bruttovermögens gegenüber, so dass sich nach Abzug der Verbindlichkeiten ein Nettovermögen in Höhe von ca. 14,6 Billionen DM ergab. Gegenüber 1993 lag dieser Betrag - nominal betrachtet – um 30 % höher. Er entsprach dem Sechsfachen des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte.⁵¹ Darüber hinaus sind zu den genannten Vermögenswerten noch die Anteile der privaten Haushalte am Unternehmensvermögen hinzuzurechnen. Die skizzierten Größenverhältnisse verdeutlichen m. E. eindrucksvoll die sozialpolitische Relevanz des privaten Vermögens in Deutschland. Hinzuweisen gilt es allerdings auf die großen Bewertungs- und Erfassungsprobleme einzelner Vermögensteile.⁵²

⁵⁰ Vgl. hierzu Folkers, Cay: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität, Frankfurt am Main/Bern 1981, S. 30. Vgl. auch Fachinger, Uwe: Die Verteilung des Vermögens privater Haushalte: Einige konzeptionelle Anmerkungen sowie empirische Befunde für die Bundesrepublik Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/1998, Universität Bremen, S. 8.

⁵¹ Vgl. Deutsche Bundesbank: Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 1999. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juni 2000, Frankfurt am Main.

⁵² Vgl. z. B. Hauser, Richard/Becker, Irene/Faik, Jürgen/Schwarze, Johannes: Entwicklung und Verteilung von Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte in Deutschland 1969/70 bis 1995. Gutachten im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Frankfurt am Main, 20.7.1997. In: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Anla-

In Bezug auf die private Geldvermögensverteilung zeigen empirische Studien, dass das untere Viertel aller westdeutschen Privathaushalte lediglich knapp 2 % des gesamten Bruttogeldvermögens inne hat, während die oberen 1 % aller Haushalte über fast 15 % des gesamten Bruttogeldvermögens verfügen. Die Ungleichverteilung des privaten Nettogeldvermögens ist noch größer⁵³, was auf die negative Korrelation zwischen Bruttogeldvermögen und Verschuldungsquote zurückzuführen ist.

Bis in die 1980er Jahre hinein zeigte sich – ausgehend von den 1970er Jahren – als Tendenz, dass sich die Ungleichverteilung des (erfassten) privaten westdeutschen Nettogeldvermögens schrittweise - wenngleich jeweils nur schwach ausgeprägt - erhöhte.⁵⁴ Schlomann z. B. ermittelte auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983 für das westdeutsche Nettogeldvermögen einen (haushaltsbezogenen) Ginikoeffizienten⁵⁵ in Höhe von 0,62⁵⁶, welcher im Vergleich zu dem von Hauser/Becker/Faik/Schwarze errechneten Wert für die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988 in Höhe von 0,64 (siehe die nachfolgende Tabelle) etwas niedriger lag, was - wie die einzelnen Befunde zeigten - in erster Linie auf Ungleichheitsanstiege bei den Sparguthaben und bei den Bausparguthaben zurückzuführen war.⁵⁷

gebund zu Band 1: Entwicklung, Bewertung und Entlohnung von Erwerbsarbeit sowie Wirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigung, Bonn 1998, S. 321-547; hier: S. 445-446 und S. 532-537.

⁵³ Vgl. exemplarisch Statistisches Bundesamt: Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988, Heft 2: Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, Wiesbaden 1991, S. 24*-25*.

⁵⁴ Vgl. etwa Statistisches Bundesamt: Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983, Heft 2: Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, Wiesbaden 1986, S. 20-21.

⁵⁵ Der Ginikoeffizient stellt ein gebräuchliches Maß zur Messung wirtschaftlicher Ungleichheit dar. Er ist als auf den Mittelwert bezogene mittlere Differenz aus allen Vermögenspaaren definiert. Sein Wertebereich liegt zwischen Null (Gleichverteilung) und (nahe) Eins (vollständige Ungleichverteilung; d. h. eine Untersuchungseinheit besitzt das gesamte Vermögen allein). Der Ginikoeffizient reagiert üblicherweise auf Änderungen im mittleren Verteilungsbereich am intensivsten (vgl. hierzu z. B. Faik 1995, S. 303-305).

⁵⁶ Vgl. Schlomann, Heinrich: Vermögensverteilung und private Altersvorsorge, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 142.

⁵⁷ Vgl. Schlomann 1992, S. 144 (für 1983), und Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, Tabelle 3.8 auf S. 469 (für 1988).

Arithmetische Mittelwerte und Ginikoeffizienten für verschiedene Vermögensarten in der Bundesrepublik Deutschland am Jahresende 1988

Vermögensart	Alle Haushalte		Besitzerhaushalte**	
	Arithmetischer Mittelwert	Gini-koeffizient	Arithmetischer Mittelwert	Gini-koeffizient
Bruttovermögen	228.142	0,663	239.592	0,646
Nettovermögen*	202.925	0,682	225.134	0,640
Bruttogrundvermögen	187.157	0,720	412.544	0,384
Nettogrundvermögen*	164.152	0,744	371.676	0,404
Bruttogeldvermögen	40.985	0,598	43.394	0,574
Nettogeldvermögen*	38.773	0,643	44.091	0,570
Sparguthaben	11.084	0,628	12.602	0,577
Bausparguthaben	4.142	0,824	10.771	0,543
Versicherungsguthaben	15.543	0,766	26.754	0,597
Wertpapierguthaben	8.712	0,885	26.862	0,645
Sonstiges Geldvermögen	1.505	0,978	28.675	0,575

* = Negative Werte nullgesetzt, ** = Wert der jeweiligen Vermögensart > 0

Datenbasis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988

Quelle: Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, Tabelle 3.8 auf S. 459

Auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe aus dem Jahre 1993 ergab sich zum einen eine höhere Geldvermögensungleichverteilung in West- gegenüber Ostdeutschland.⁵⁸ Zum anderen waren im Vergleich zu den für Westdeutschland 1988 errechneten Ginikoeffizienten jene für 1993 sowohl auf der Brutto- als auch auf der Nettogeldvermögensebene etwas niedriger. Dies deutet auf eine leichte Abschwächung der Geldvermögensungleichverteilung zwischen 1988 und 1993 hin.

Insgesamt lassen die vorliegenden Befunde vermuten, dass sich die bundesdeutsche Geldvermögensungleichverteilung seit den 1970er Jahren zumindest nicht wesentlich verändert hat. Angesichts der Tatsache, dass die üblicherweise als Datenbasis verwendeten Einkommens- und Verbrauchsstichproben den oberen Verteilungsrand nur unzureichend berücksichtigen⁵⁹, trifft die vorgenannte Aussage allerdings in erster Linie nur auf den unteren und den mittleren Bereich der privaten Geldvermögensverteilung zu.

⁵⁸ Vgl. hierzu Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Vermögenseinkommen der privaten Haushalte 1995. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25/1995, S. 435-442; hier: S. 439.

⁵⁹ Vgl. hierzu die umfangreichen Ausführungen in Fachinger 1998, S. 15-21.

Die Ungleichverteilung des Haus- und Grundvermögens über alle Haushalte hinweg - d. h. unabhängig davon, ob ein Haushalt über Haus- und Grundvermögen verfügt oder nicht - ist in Deutschland stärker als jene des gesamten Geldvermögens ausgeprägt. Der Grund hierfür ist, dass nur etwa die Hälfte aller bundesdeutschen Privathaushalte Immobilienbesitzer sind, während fast jeder Haushalt Geldvermögen in der einen oder anderen Anlageform besitzt. Betrachtet man demgegenüber nur die Haushalte, die im Besitz der jeweiligen Vermögenskomponente sind, verringert sich zum einen die Ungleichverteilung des privaten Haus- und Grundvermögens deutlich. Zum anderen ist die Ungleichverteilung des Haus- und Grundvermögens nunmehr niedriger als etwa jene des Geldvermögens (siehe hierzu auch die oben stehende Tabelle).

Die Gegenüberstellung der - allerdings nur teilweise vergleichbaren - Grundvermögensstudien von Schlomann für 1983 und von Mierheim/ Wicke für 1973 legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Ungleichverteilung des privaten Grundvermögens 1973 mindestens so hoch wie jene im Jahre 1983 war. Verglichen hiermit ergab sich 1988 eine Verringerung der gemessenen Ungleichverteilung des westdeutschen Grundvermögens. Die Tendenz zu einer Verringerung der Ungleichverteilung des privaten Grundvermögens setzte sich in der Folge fort: Für 1993 ermittelten Hauser et al. für das westdeutsche Bruttogrundvermögen einen gegenüber 1988 um 6,5 % niedrigeren Ginikoeffizienten. Die vorstehende Tendenz dürfte vorrangig die Folge des im Zeitablauf beobachteten Trends zur Erhöhung der Wohneigentümerquote sein, welcher wiederum maßgeblich auf die staatliche Wohnungsbau- und Wohneigentumsförderung sowie die Zunahme von Erbschaften entsprechender Vermögenswerte zurückzuführen sein dürfte.⁶⁰

In einem Ost-West-Vergleich ergibt sich eine höhere Ungleichverteilung des Bruttogrundvermögens in Ost- gegenüber Westdeutschland.⁶¹ Diese resultiert nicht zuletzt daraus, dass die relativ schlechte Bausubstanz der ostdeutschen Gebäude eine starke Klumpung der Grundvermögenswerte im unteren Verteilungsbereich bewirkt, so dass zahlreiche niedrige Grundvermögenswerte einigen wenigen hohen Verkehrswerten gegenüberstehen.⁶²

Die Verteilung des privaten Gesamtvermögens wird naturgemäß maßgeblich durch die Operationalisierung des Gesamtvermögensbegriffs beeinflusst. Definiert man z. B. das Gesamtvermögen lediglich als Summe aus Geld- und Grundvermögen, so steht zu erwarten, dass

⁶⁰ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Immobilienvermögen der privaten Haushalte. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 4/1996, S. 61-72; hier: S. 70-71.

⁶¹ Vgl. Hauser, Richard et al.: Ungleichheit und Sozialpolitik. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Opladen 1996, S. 173. Der entsprechende Befund wird auch durch eine neuere Untersuchung – auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 – gestützt (vgl. Hauser, Richard/Stein, Holger, Die Vermögensverteilung im vereinigten Deutschland, Frankfurt am Main/New York 2001).

⁶² Vgl. hierzu Schlomann, Heinrich/Faik, Jürgen: Die Verteilung des Haus- und Grundvermögens in den neuen Bundesländern seit 1990. In: Glatzer, Wolfgang/Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Wohlstand für alle? Opladen 1997, S. 272-273.

die betreffende Verteilung wesentlich gleichmäßiger als etwa die Verteilung eines aus Geld-, Grund- und Betriebsvermögen zusammengesetzten Vermögensaggregats ist. Dies ergibt sich daraus, dass das Betriebsvermögen in Deutschland über alle Haushalte hinweg äußerst ungleich verteilt ist. Frühere, auf die 1960er bzw. die 1980er Jahre bezogene Untersuchungen erbrachten für die alte Bundesrepublik üblicherweise Betriebsvermögensanteile zwischen immerhin 65 und 75 % für die reichsten 2 % aller Privathaushalte.⁶³

Empirische Untersuchungen über die Verteilung des privaten Gesamtvermögens in Deutschland weisen - ungeachtet aller Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Vermögensoperationalisierung - als gemeinsames Ergebnis aus, dass das Nettovermögen wesentlich ungleicher als das Haushaltsnettoeinkommen verteilt ist.⁶⁴ Auf der Haushaltsebene wurden seit den 1970er Jahren für das Nettovermögen üblicherweise Ginikoeffizienten um die Marke von 0,70 herum ermittelt, während die korrespondierenden Werte für das Nettoeinkommen lediglich etwa 0,30 betragen. Diese Diskrepanz dürfte nicht zuletzt aus der zu beobachtenden positiven Korrelation zwischen der Höhe des privat gehaltenen Vermögens und der korrespondierenden Durchschnittsrendite resultieren.

Aussagen zur zeitlichen Entwicklung der privaten (Gesamt-)Vermögensverteilung in Deutschland finden sich etwa bei Baron. Er wertete Daten der Vermögensteuerstatistik von 1953 bis 1980 analytisch aus.⁶⁵ Die Vermögensteuerstatistik ist allerdings nur für den oberen Teil der Vermögensverteilung (d. h. für die reichsten 3,4 % aller bundesdeutschen Privathaushalte) aussagekräftig.⁶⁶ Barons Befunden zufolge erhöhte sich die Vermögensungleichverteilung tendenziell bis 1960, ehe sie bis 1972 der Tendenz nach rückläufig war. Anschließend folgten bis zum Ende der Beobachtungsperiode (1980) keine nachhaltigen Veränderungen in der Ungleichverteilung des privaten Vermögens. Ergänzend zu Barons Ergebnissen ergeben sich auch aus der Gegenüberstellung der Einkommens- und Verbrauchsstichproben von 1973 bis 1998 keine größeren Ungleichveränderungen; es wird allenfalls eine sehr schwache Tendenz zur Verminderung der (Gesamt-)Vermögensungleichverteilung sichtbar.⁶⁷

Weitere interessante Einblicke in die Verteilung des privat gehaltenen bundesdeutschen Vermögens folgen aus einer personenbezogenen Kreuztabellierung verschiedener Nettogesamtvermögensklassen mit relativen Äquivalenzeinkommensklassen⁶⁸. Zum einen ist in die-

⁶³ Vgl. etwa Schlomann 1992, Tabelle 6.12 auf S. 158.

⁶⁴ Vgl. z. B. die Befunde von Schlomann 1992; vgl. auch Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, Abbildung 3.2a auf S. 510 und Abbildung 3.2b auf S. 511.

⁶⁵ Vgl. Baron, Dietmar: Die personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bestimmungsgründe, Frankfurt am Main et al. 1988.

⁶⁶ Vgl. Fachinger 1998, S. 18.

⁶⁷ Vgl. Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, S. 488-489. Vgl. in diesem Kontext auch die Befunde in Hauser/Stein 2001.

⁶⁸ Das Nettoäquivalenzeinkommen eines Haushalts ergibt sich dadurch, dass das Haushaltsnettoeinkommen durch einen so genannten Äquivalenzskalenwert dividiert wird. Der Äquivalenzskalenwert

ser Perspektive an Hand der Randverteilungen eine deutlich stärkere Ungleichverteilung des Gesamtvermögens gegenüber dem Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen zu erkennen. 1988 beispielsweise⁶⁹ wiesen 8,9 % aller westdeutschen Personen ein Äquivalenzeinkommen von weniger als 50 % des betreffenden Durchschnittswertes auf, während dies beim Pro-Kopf-Vermögen immerhin 50,3 % aller westdeutschen Personen waren. Zum anderen kann untersucht werden, wie viele Personen sowohl ein Einkommens- als auch ein Vermögensniveau von weniger als 50 % des jeweiligen Gesamtdurchschnitts aufweisen. Deren Lage kann aus sozialpolitischem Blickwinkel heraus als besonders prekär bezeichnet werden. 1988 z. B. waren immerhin 7,7 % aller westdeutschen Personen in einer derartigen Lage (siehe die nachfolgende Tabelle).

Einkommens-Vermögens-Kreuztabellierung am Jahresende 1988

Relative Äquivalenzeinkommensklasse	Relative Pro-Kopf-Vermögensklasse								Alle Personen
	unter 0,50	0,50 -0,75	0,75 -1,00	1,00 -1,25	1,25 -1,50	1,50 -2,00	2,00 -3,00	3,00 oder mehr	
unter 0,50	7,7	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	8,9
0,50-0,75	17,1	1,9	1,6	1,4	0,6	1,0	0,6	0,5	24,8
0,75-1,00	13,6	2,3	2,3	2,3	1,7	2,2	1,6	1,1	27,1
1,00-1,25	7,0	1,7	1,4	1,7	1,4	1,9	1,7	1,1	17,9
1,25-1,50	2,7	0,8	0,7	0,8	0,7	1,3	1,5	1,1	9,6
1,50-2,00	1,6	0,5	0,4	0,5	0,5	1,0	1,4	1,5	7,5
2,00-3,00	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,7	1,3	3,4
3,00 oder mehr	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5	0,8
Alle Personen	50,3	7,7	6,9	7,2	5,1	7,9	7,7	7,2	100,0

Datenbasis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988

Quelle: Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, Tabelle 3.19a auf S. 503

Setzt man im Rahmen einer weiteren Betrachtung das Pro-Kopf-Nettogesamtvermögen in Relation zum Nettoäquivalenzeinkommen, so ergibt sich auch für dieses Verhältnis eine nennenswerte Ungleichverteilung. Beispielsweise wiesen 1988 26,6 % aller westdeutschen Personen ein im Vergleich zum Haushaltsnettoeinkommen nur maximal halb so hohes Nettogesamtvermögen auf; für diesen Personenkreis ergibt sich bei Einkommensausfall als Folge von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit oder Alter nur eine sehr eingeschränk-

eines Haushalts wiederum bestimmt sich als - um die Haushaltsgrößenersparnisse bereinigte - Summe des relativen Bedarfs der einzelnen Haushaltsmitglieder (vgl. in diesem Zusammenhang auch die diesbezüglichen Anmerkungen in Kapitel 6.1 des Skriptums). Zur Operationalisierung des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens wurde im hier zitierten Zusammenhang die so genannte OECD-Skala verwendet; sie setzt sich aus folgenden Bedarfsgewichten zusammen: Haushaltsvorstand: 100 %; weitere Haushaltsmitglieder: 14 Jahre oder jüngere Person: 50 %, 15 Jahre oder ältere Person: 70 %. Das auf die vorstehende Weise ermittelte Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen wurde in einem nächsten Schritt durch das gesamtdurchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen dividiert und anschließend klassifiziert (vgl. Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, S. 336-337 und S. 343).

⁶⁹ Die nachfolgenden Strukturergebnisse für das Jahr 1988 werden im Übrigen auch durch aktuellere Studien - wie jene von Hauser/Stein 2001 - im Grundsatz bestätigt.

te zusätzliche Sicherungsfunktion durch vorhandenes Vermögen. Demgegenüber verfügten 1988 immerhin 34,5 % aller westdeutschen Personen über ein Nettogesamtvermögen von mindestens dem Fünffachen des Haushaltsnettoeinkommens (siehe die nachfolgende Tabelle).

**Nettovermögens-Nettoeinkommensrelationen*
in der Bundesrepublik Deutschland am Jahresende 1988**

Soziale Gruppe	Nettovermögens-Nettoeinkommensrelation					Alle Personen
	unter 0,50	0,50 -3,00	3,00 -5,00	5,00 -10,00	10,00 oder mehr	
<i>Alter des Haushaltsvorstandes:**</i>						
unter 25 Jahren	1,6	0,5	0,0	0,0	0,0	2,1
25-49 Jahre	15,9	14,4	6,6	11,3	4,2	52,5
50-64 Jahre	4,3	6,7	3,6	7,8	3,9	26,5
65 Jahre oder älter	4,9	5,4	1,8	3,9	3,2	19,1
<i>Statusgruppe des Haushaltsvorstandes:**</i>						
Landwirt	0,1	0,4	0,6	0,6	0,4	2,0
Selbstständiger	0,7	1,8	1,0	2,0	1,4	6,8
Beamter	1,6	2,5	1,4	2,5	0,5	8,2
Angestellter	6,1	7,3	3,5	5,9	1,8	24,7
Arbeiter	7,3	5,4	2,8	5,8	2,3	24,7
Arbeitsloser	1,9	0,6	0,2	0,5	0,3	3,4
Rentner	4,8	5,3	1,7	3,6	3,1	18,7
Sonst. Nichterwerbst.	4,1	2,7	1,0	2,3	1,6	11,4

	<i>Haushaltstyp:**</i>					
Alleinstehende	4,9	3,2	0,4	1,0	1,2	10,8
Alleinstehender	2,3	1,2	0,2	0,5	0,4	4,5
Alleinerz., K. < 22 J.	2,7	0,9	0,2	0,5	0,4	4,6
Paar ohne Kinder	5,6	7,1	2,7	5,5	3,6	24,5
Paar, K. < 22 J.	9,3	11,3	6,0	11,6	4,2	42,4
Sonst., K. < 22 J.	0,8	1,4	1,2	1,8	0,7	5,9
Sonst., ohne K.	1,0	1,7	1,2	2,3	1,0	7,3
Alle Personen	26,6	27,0	12,0	23,1	11,4	100,0

*: Pro-Kopf-Nettogesamtvermögen dividiert durch Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen

** : Anteilswerte auf Personen insgesamt bezogen; K. = Kind(er), J. = Jahre

Datenbasis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988

Quelle: Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, Tabelle 3.20b auf S. 508

Im Rahmen soziodemografisch differenzierter Ungleichheitsberechnungen von Hauser/Becker/Faik/Schwarze zeigte sich ferner, dass bei altersbezogener Differenzierung für das Gesamtvermögen und seine Teilaggregate die höchsten gemessenen Ungleichheitswerte in den Haushaltsgruppen mit einem jungen bzw. einem alten Haushaltsvorstand auftraten. Bei Differenzierung nach sozialen Statusgruppen ergaben sich in der betreffenden Studie die höchsten Ungleichheitswerte für die Nichterwerbstätigenhaushalte (Arbeitslosen-, Rentner-, sonstige Nichterwerbstätigenhaushalte) und die niedrigsten Ungleichheitswerte für die Landwirte- und die Selbstständigenhaushalte. In der Differenzierung nach Haushaltstypen waren die Nettovermögensverteilungen der Alleinstehenden und der Alleinerziehendenhaushalte deutlich ungleichmäßiger als jene der Paarhaushalte. Des Weiteren war das Nettovermögen bei den Paarhaushalten mit Kindern etwas gleichmäßiger als bei den Paarhaushalten ohne Kinder verteilt.⁷⁰

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die privaten Vermögensbestände in einem überaus hohen Maße auf wenige Haushalte bzw. Personen konzentriert sind. Die private Vermögensverteilung dürfte aber auch künftig in Deutschland sehr ungleich verteilt sein. Es werden zwar in den kommenden Jahren erhebliche Vermögensbestände vererbt. So geht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) von einem (vergleichsweise) aktuellen bundesdeutschen Erbschafts- und Schenkungsvolumen in Höhe von 170 bis 200 Mrd. DM/Jahr beim Immobilienvermögen und in Höhe von 100 bis 120 Mrd. DM/Jahr beim zusammengefassten Geld- und Betriebsvermögen aus.⁷¹ Nach Schätzungen von Hauser/Stein wird bis zum Jahre 2010 bei ca. einem Zehntel und von 2011 bis 2020 bei weiteren 20 % der bundesdeutschen Haushalte ein Vererbungsvorgang einsetzen. Die von

⁷⁰ Vgl. Hauser/Becker/Faik/Schwarze 1998, S. 494-498.

den beiden Autoren geschätzten Nachlässe betragen – in Preisen von 1998 – durchschnittlich zwischen 195.000 DM (bis 2010) und 293.000 DM (2011-2020) in Westdeutschland bzw. zwischen 45.000 DM (bis 2010) und 82.000 DM (2011-2020) im Osten Deutschlands.⁷² Von den korrespondierenden Erbschaften bzw. Schenkungen werden jedoch viele Haushalte kaum profitieren: Etwa ein Viertel aller bundesdeutschen Haushalte wird voraussichtlich nur geringfügige Vermögensbestände vererben.⁷³

Resümierend kann festgehalten werden, dass für beide Teile Deutschlands eine beträchtliche Ungleichverteilung des privat gehaltenen Vermögens nach wie vor Fakt ist. Auch wenn man in Rechnung stellt, dass sich querschnittsbezogen festgestellte Ungleichheiten in einer Längsschnittbetrachtung zum Teil einebnen würden, kann man wohl konstatieren, dass die personelle Vermögensverteilung Deutschlands noch weit von einem Zustand entfernt ist, den man unter der Bezeichnung der „gerechten Vermögensverteilung“ fassen könnte.

Vor dem (unbefriedigenden) Hintergrund der vorstehenden Befunde zur deutschen Vermögensverteilung privater Haushalte sind die in der Bundesrepublik Deutschland existenten vermögenspolitischen Maßnahmen zu sehen.

Eine erste, historisch durch die Kriegslasten bedingte Maßnahme stellte hierbei der Lastenausgleich gemäß des Lastenausgleichsgesetzes vom 14.8.1952 dar. Er beinhaltete verschiedene Einzelmaßnahmen, mit deren Hilfe Vermögenserträge belastet wurden. Die entsprechenden Maßnahmen dienten der sozialen Umverteilung zu Gunsten der durch die Kriegslasten besonders beeinträchtigten Gruppen (z. B. zur Finanzierung von Kriegsschadenrenten). Empirisch werden dem Lastenausgleich allerdings nur geringe Effekte in Bezug auf die Neubildung von Vermögen zugewiesen.

Eine weitere bundesdeutsche vermögenspolitische Maßnahme ist die Sparförderung durch Sonderausgabenregelungen im Einkommensteuerrecht. Konkret sind hier die Abzugsmöglichkeiten nach § 10 EStG angesprochen. Zwar wird dieser Maßnahme eine nicht unbedeutende Wirkung auf die private Ersparnisbildung nachgesagt. Gleichwohl ist nicht bekannt, inwieweit es sich hierbei um zusätzliche Ersparnisbildung handelt, d. h. inwieweit nur „Mitnahmeeffekte“ eine Rolle spielen. Darüber hinaus sind einkommensteuerliche Abzugsregelungen unter sozialpolitischem Blickwinkel als recht problematisch einzustufen, da sie tendenziell die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen - also „gutsituierte“ Haushalte - begünstigen. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Bezieher niedriger Einkommen ihre einkommensteuerliche Abzugspauschale bereits weitgehend durch die Sozialversicherungsbeiträge ausschöpfen. Zum anderen ist der progressive Einkommensteuertarif zu bedenken, der die steuerlichen Entlastungen bei Abzugsregelungen vom steuerpflichtigen Ein-

⁷¹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1996, S. 503.

⁷² Vgl. Hauser/Stein 2001.

kommen mit zunehmendem Einkommensniveau ansteigen lässt. Zudem werden sparwillige Geringverdiener, die nicht unter die Einkommensteuerpflicht fallen, von steuerlichen Förderungen ausgeschlossen.

Sozialpolitisch positiver sind Sparförderungsmaßnahmen über Prämien zu beurteilen. Eine solche Maßnahme leitet sich aus dem Wohnungsbauprämienengesetz ab. Sie beinhaltet die Zahlung einer staatlichen Bausparprämie, wobei die Prämienzahlung - 10 % der Einzahlungen - auf 1.000 DM für Ledige bzw. auf 2.000 DM für Verheiratete begrenzt ist und nur bis zu einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 50.000 DM für Ledige bzw. 100.000 DM für Verheiratete gewährt wird.

Weitere Prämienbegünstigungen leiten sich aus den bislang insgesamt fünf Vermögensbildungsgesetzen ab. Das fünfte Vermögensbildungsgesetz etwa begünstigt Arbeitnehmer mit Einkommen bis zu maximal 27.000 DM/Jahr (Ledige) bzw. 54.000 DM/Jahr (Verheiratete) in Form einer Arbeitnehmerzulage für spezifische Bausparverträge. Die Zulage beträgt 10 % bis zu einer Höchstsparsumme von 936 DM p. a.

Wie bei den Sonderausgabenregelungen ist auch die Beurteilung der Prämienzahlungen in Bezug auf die private Ersparnisbildung schwierig, da nicht bekannt ist, ob bzw. in welchem Ausmaß durch die einzelnen Maßnahmen zusätzliche Ersparnis induziert wird.

Grundsätzlich existiert im Wohnungsbau eine breite Palette vermögenspolitischer Maßnahmen (zinsgünstige Baudarlehen, Zinszuschüsse, Grunderwerbsteuerbefreiungen, Abschreibungsvergünstigungen, Bereitstellung preisgünstigen Baulands durch die öffentliche Hand). Die sozialpolitisch bedenkliche Förderung des Erwerbs selbstgenutzten Wohneigentums nach § 10e EStG wurde 1995 durch eine 8-jährige Grundförderung in Höhe von 5 % der Anschaffungs- und Grundstückskosten (bis zu maximal 5.000 DM bei einer Kinderzulage von jährlich 1.500 DM/Kind und bis zu Einkommensgrenzen von 120.000 DM/Jahr für Ledige bzw. 240.000 DM/Jahr für Verheiratete) abgelöst. Auch wird seit 1996 der Erwerb von Wohnungsbaugenossenschaftsanteilen acht Jahre lang gefördert, sofern eine Einlage von mindestens 10.000 DM erfolgte. Hierbei beträgt der Förderbetrag im Prinzip 3 % der Einlage bis zu einem Maximum von 2.400 DM.

Ein weiterer bedeutsamer Bestandteil der bundesdeutschen Vermögenspolitik stellt die (Teil-)Reprivatisierung öffentlicher Unternehmen dar. Sie hat in der Bundesrepublik eine lange Tradition. Beispiele sind die frühere (Teil-)Privatisierung von Preußag und VW oder die vergleichsweise aktuelle Platzierung von Telekom-Aktien an der Börse.

Die sozialpolitischen Erfolge der bisherigen bundesdeutschen Vermögenspolitik werden in der Literatur als eher gering eingestuft. Kritisiert wird die Dominanz von Steuerbegünstigun-

⁷³ Vgl. Schlomann 1992 S. 272-275.

gen über Prämienzahlungen, da – wie oben bereits ausgeführt - Erstere zum Teil sozialpolitisch bedenkliche Ergebnisse hervorgebracht haben. Für die Zukunft wird seitens der Wissenschaft vielfach gefordert, vermögenspolitisch an den Gewinnen als Hauptquelle der Vermögensbildung anzusetzen. Mögliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang bilden eine verstärkte Investivlohnpolitik oder betriebliche Ertragsbeteiligungen. Auch wird - vor dem Hintergrund, dass künftig in Deutschland nicht unbeträchtliche Vermögen vererbt werden - eine stärkere vermögenspolitische Bezugnahme auf die Erbschaftsteuer gefordert.

7. Normen des Arbeitnehmerschutzes

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 161-178.

Arbeitnehmerschutz beinhaltet sämtliche sozialpolitischen Maßnahmen, welche dem Schutz der abhängig Beschäftigten gegen materielle und immaterielle Schädigungen und Gefahren als Folge der Arbeitsausübung unter Berücksichtigung des besonderen Abhängigkeitscharakters der Lohnarbeit dienen. Historisch ist der Arbeitnehmerschutz aus den zum Teil menschenunwürdigen Zuständen im sich entwickelnden Kapitalismus entstanden, die in Kapitel 2 im Zusammenhang mit der „sozialen Frage“ des 19. Jahrhunderts bereits thematisiert wurden. Arbeitnehmerschutz und seine Weiterentwicklung haben aber auch heute noch ihre Bedeutung, nicht zuletzt deshalb, weil die sich ständig wandelnden Produktionsbedingungen in verstärktem Maße präventiven Unfall- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer erfordern.

Dass Arbeitnehmerschutz auch volkswirtschaftliche Kosten einzusparen vermag, wird an Hand einer (vereinfachten) Berechnung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung deutlich.⁷⁴ Diese Rechnung gibt die Produktionsausfallkosten als Folge von Arbeitsunfähigkeit für das Jahr 1999 mit 79,4 Mrd. DM an, was 2,1 % des Bruttonationaleinkommens gleichkommt:

34 Mio. Arbeitnehmer (im Inland) x 14,7 (durchschnittliche) Arbeitsunfähigkeitstage = 476 Mio. Arbeitsunfähigkeitstage = 1,3 Mio. ausgefallene Erwerbsjahre;

1,3 Mio. ausgefallene Erwerbsjahre x 60.700 DM durchschnittliches Arbeitnehmerentgelt = 79,4 Mrd. DM Produktionsausfallkosten.

Die absoluten Produktionsausfallkosten waren 1999 im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen mit 27,0 Mrd. DM am höchsten. Ähnlich hoch mit 26,3 Mrd. DM waren sie im Produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe). Im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr betragen sie 15,3 Mrd. DM, im Bereich Finanzierung, Vermietung und Unterneh-

⁷⁴ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000, S. 26.

mensdienstleister 9,1 Mrd. DM, im Baugewerbe 5,1 Mrd. DM und in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei 0,6 Mrd. DM.

Pro Ausfalltag lagen die Produktionsausfallkosten insgesamt bei 166 DM je Versichertem. Hierbei fand sich der höchste Wert mit 208 DM/Ausfalltag im Produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe), gefolgt von den Bereichen Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister (176 DM/Ausfalltag), Öffentliche und private Dienstleistungen (160 DM/Ausfalltag), Baugewerbe (145 DM/Ausfalltag), Handel, Gewerbe und Verkehr (137 DM/Ausfalltag) sowie Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (106 DM/Ausfalltag).⁷⁵

In funktionaler Perspektive kann man den Arbeitnehmerschutz in Arbeitszeitschutz, Betriebs-/Gefahren-/Unfallschutz, Lohnschutz und Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses untergliedern.

7.1 Der Arbeitszeitschutz

Der Arbeitszeitschutz dient dem Schutz vor der Ausbeutung der Arbeitskraft, dem Gesundheits- bzw. Unfallschutz sowie dem Persönlichkeitsschutz (etwa im Hinblick auf die Entfaltung der eigenen Persönlichkeit). Wesentliche Bestandteile des Arbeitszeitschutzes sind zum einen die öffentlich-rechtlichen Verbote der Sonn- und Feiertagsarbeit (solche Arbeit ist bislang nur in wirtschaftlich bzw. technisch begründeten Ausnahmefällen – mit allerdings dann kompensierenden Sonderregelungen zu Gunsten der betroffenen Arbeitnehmer – gestattet, auch dann aber nicht für Jugendliche und werdende Mütter) und der Nacharbeit von Jugendlichen bzw. der Beschäftigung von Kindern unter 15 Jahren (abgesehen von eindeutig definierten Ausnahmen). Zum anderen sind die öffentlich-rechtlichen Gebote täglicher Höchstarbeitszeiten (üblicherweise 8 Stunden, in Ausnahmefällen 10 Stunden) sowie von Mindestruhezeiten und –pausen (auch in Form eines jährlichen bezahlten Mindesturlaubs von 24 Werktagen bei Erwachsenen bzw. von – je nach Alter - 30 bis 25 Tagen bei Jugendlichen) zu nennen. Auch das immer noch viel diskutierte Ladenschlussgesetz kann hier als ein Beispiel für ein öffentlich-rechtliches Gebot des Arbeitnehmerschutzes genannt werden. Gerade an diesem Beispiel wird deutlich, dass der praktizierte Arbeitszeitschutz zum Teil sogar von Arbeitnehmerseite als zu weitreichend eingestuft wird.

Arbeitszeitschutz in Form verkürzter Arbeitszeiten geht in der Bundesrepublik üblicherweise ohne Realeinkommenseinbußen vonstatten. Gesamtwirtschaftlich besehen zeigt sich einerseits eine durch den Arbeitszeitschutz hervorgerufene (kurzfristige) Verknappung des Arbeitsangebots, welcher indes – wegen der Vermeidung von Unfällen, Krankheiten und Frühinvalidität sowie der Verlängerung der Lebenserwartung – ein mittel-/langfristig positiver Ar-

⁷⁵ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000, S. 27.

beitsangebotseffekt gegenübersteht. Empirisch deutet einiges auf ein Überwiegen des erstgenannten Effektes (d. h. auf eine Verknappung des Arbeitsangebots) hin – mit der Folge ansteigender Arbeitsentgelte. Betriebswirtschaftlich besehen erhöht Arbeitszeitschutz bei Reduktion der Arbeitszeiten zunächst die Kapitalkosten pro Erzeugungseinheit, sofern nicht die Produktivität im Umfang der Betriebszeitenreduktion ansteigt. Dieses Kostenproblem verschärft sich bei Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich (ohne entsprechende Produktivitätszuwächse).

7.2 Der Betriebs- oder Gefahrenschutz

Der Betriebs- oder Gefahrenschutz ist in allgemeiner Form im Arbeitsschutzgesetz geregelt. Dieser allgemeine Betriebsschutz wird durch besondere Schutzvorschriften ergänzt. Zu nennen sind insbesondere der besondere Betriebsschutz in Form des § 120e Gewerbeordnung (GewO), das Gerätesicherheitsgesetz und die Unfallverhütungsvorschriften der Betriebsgenossenschaften (nach § 15 SGB VII). Diese Vorschriften haben dazu beigetragen, dass sich die Anzahl der Unfälle und der Berufskrankheiten im Zeitablauf tendenziell (stark) verringert hat – wenngleich gerade die Berufskrankheiten (insbesondere Hautkrankheiten und bandscheibenbedingte Erkrankungen der Lendenwirbelsäule) weiterhin ein drängendes Problem darstellen und die abnehmenden Fallzahlen zum Teil auch auf die Anerkennungs- bzw. besser: auf die Ablehnungspraktiken bei den Berufsgenossenschaften zurückzuführen sind.

7.3 Der Lohnschutz

Der vergleichsweise unterentwickelte Lohnschutz hat die Sicherung der pünktlichen und korrekten Auszahlung der Arbeitsentgelte zum Ziel. Bestandteile des Lohnschutzes sind das Truckverbot, das Verbot der Lohnauszahlung in Wirtschaften, die Sicherung von Teilen des Arbeitseinkommens vor Pfändungen und vor einer Aufrechnung durch den Arbeitgeber sowie besondere Schutzregelungen im Konkursfall (höchste Priorität der Lohnforderungen, Konkursausfallgeld als Anspruch gegenüber der BA, die ihrerseits den Arbeitgeber mit den Kosten belastet).

7.4 Der Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses

Zum Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses gehört der Schutz des Arbeitnehmers vor einer ungerechtfertigten und kurzfristigen Arbeitsvertragsauflösung. Wesentliche gesetzliche Grundlage des Bestandsschutzes des Arbeitsverhältnisses ist das Kündigungsschutzgesetz, welches allerdings für außerordentliche Kündigungen nicht gilt. Insbesondere ist der Arbeitnehmer vor Entlassungen dadurch geschützt, dass vor jeder Kündigung der Betriebsrat zu

hören ist und in begründeten Fällen Widerspruch einlegen kann. Mit dem Kündigungsschutz wurde die Existenzsicherheit der Arbeitnehmer erhöht – etwa auch in der Hinsicht, dass ausreichende Kündigungsfristen die Zeit der so genannten „Sucharbeitslosigkeit“ vermindern helfen. Gleichwohl existiert – im Unterschied etwa zu sozialistisch verfassten Wirtschaften wie jener der DDR – kein „Recht auf Arbeit“. Ein solches ist indes unter wirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten auch wenig sinnvoll.

8. Die Ordnung des Arbeitsmarktes

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 179-206.

Die Ordnung des Arbeitsmarktes ist Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik, die nach Lampert (1998, S. 179) „(...) als die Gesamtheit der Maßnahmen (verstanden werden kann; J. F.), die das Ziel haben, den Arbeitsmarkt als den für die Beschäftigungsmöglichkeiten und für die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer entscheidenden Markt so zu beeinflussen, dass für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ununterbrochene, ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen, insbesondere in Bezug auf das Arbeitsentgelt und die Arbeitszeit, gesichert wird.“ Die Arbeitsmarktpolitik umfasst mit der Arbeitsmarktausgleichspolitik, der Arbeitsmarktordnungspolitik und der Vollbeschäftigungspolitik drei wesentliche Teilbereiche.

Hierbei ist es die Aufgabe der Arbeitsmarktausgleichspolitik, strukturelle Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, mithin zu einer optimalen Allokation des Faktors Arbeit im Wirtschaftsprozess beizutragen. Die Arbeitsmarktordnungspolitik umfasst im Wesentlichen staatliche Lohnpolitik, insbesondere um möglichst hohe Arbeitseinkommen zu gewährleisten; sie ist in erster Linie eine wirtschaftspolitische Rubrik und soll daher an dieser Stelle nicht vertieft werden. Die Vollbeschäftigungspolitik, welche hier gleichfalls nicht näher diskutiert werden soll, da sie ebenfalls keine eigentlich sozialpolitische, sondern eine allgemeiner zu sehende wirtschaftspolitische Zielsetzung darstellt (die sich in der Bundesrepublik u. a. aus dem „Stabilitätsgesetz“ und dem hiermit implizierten „magischen Viereck“ ergibt), zielt primär auf eine Verringerung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit ab, z. B. durch eine problemadäquat ausgestaltete Konjunktur- und Wachstumspolitik.

Zum Verständnis der Notwendigkeit von Arbeitsmarktpolitik erscheint es sinnvoll, sich zu vergegenwärtigen, dass es im Grunde genommen *den* Arbeitsmarkt gar nicht gibt und statt dessen eine Vielzahl heterogener Arbeitsmärkte existieren, die durch hohe Unvollkommenheiten gekennzeichnet sind. In diesem Zusammenhang ist in der Literatur das Stichwort von der „Balkanisierung des Arbeitsmarktes“ geprägt worden. Die Arbeitsmärkte sind z. B. nach

Region, Qualifikationsniveau und dergleichen voneinander verschieden. Zudem bewirkt in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Machtasymmetrie zwischen Arbeitgebern und -nehmern weitere Arbeitsmarktunvollkommenheiten.

Aus der „Balkanisierung des Arbeitsmarktes“ resultiert u. a. die Problematik, dass ein „automatischer“ Arbeitsmarktausgleich nur in Ausnahmesituationen bzw. nur unter Inkaufnahme hoher sozialer Nachteile der jeweils am Markt schwächeren Partei vonstatten gehen würde. Als Folge der hierdurch zum Ausdruck kommenden Mismatching-Problematik hat die Arbeitsmarktausgleichspolitik in einer entwickelten Volkswirtschaft einen sehr hohen Stellenwert. Klassischer Bestandteil einer solchen Politik ist die Arbeitsvermittlung. Bis zur Verabschiedung des Beschäftigungsförderungsgesetzes im Jahre 1994 war die Arbeitsvermittlung ein staatliches Monopol. Mit dem genannten Gesetz wurde dieses Monopol insofern „aufgeweicht“, als nunmehr unter bestimmten Bedingungen auch private Vermittlungen zugelassen sind. Als „bestimmte Bedingungen“ – bzw. Grundsätze – der Arbeitsvermittlung können die Unentgeltlichkeit der Vermittlung, die Unparteilichkeit und die Gesetzmäßigkeit der Vermittlung genannt werden. Empirisch zeigt sich eine ernüchternd geringe Effizienz der Arbeitsvermittlung in Form eines recht niedrigen Einschaltungsgrades der Arbeitsämter durch die Arbeitgeber.

Weitere Bereiche der Arbeitsmarktausgleichspolitik sind die Ausbildungs- und Mobilitätsförderung, die Arbeitsplatzerhaltungspolitik (insbesondere in Form von Kurzarbeitergeld sowie in Form von Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft), die Arbeitsplatzbeschaffungspolitik (z. B. ABM) sowie die problemgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik (zu Gunsten schwer vermittelbarer Personengruppen wie Behinderter, Älterer oder Jugendlicher ohne abgeschlossene Berufsausbildung).

9. Das Tarifvertragswesen

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 192-200.

Jede arbeitsteilig organisierte Produktionsweise ist mit dem Problem konfrontiert, die Produktionserträge den beteiligten Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden zuzuordnen. Die wissenschaftliche Forschung kann in diesem Zusammenhang lediglich vage Anhaltspunkte vermitteln, ab welchen Punkten eine konkrete Zuordnungsvariante wirtschaftlich nachteilige Ergebnisse produziert. Letztlich ist daher die Aufteilung auf die einzelnen Produktionsfaktoren das Ergebnis von Werturteilen bzw. von Verteilungskämpfen zwischen den am Produktionsprozess beteiligten Personen, in einer kapitalistisch verfassten Gesellschaft in erster Linie das Ergebnis eines Verteilungskampfes zwischen Arbeitgebern und -nehmern. Zugehö-

rige Konfliktlösungsmechanismen im Rahmen der bundesdeutschen Sozialordnung sind die Tarifautonomie, Verhandlungen/Vereinbarungen unter Einschaltung von (nicht entscheidungsbefugten) Vermittlern sowie Verhandlungen/Vermittlungen unter Einschaltung von (entscheidungsbefugten) Schlichtern.

In den Reihen der Arbeitgeber kommt die sozialpolitische Interessenvertretung und damit auch die Tarifpolitik den Arbeitgeberverbänden zu. Deren Dachorganisation ist die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). BDA-Angaben zufolge sind drei Viertel der Unternehmen (mit 80 % der Belegschaft) in den alten Bundesländern in Arbeitgeberverbänden organisiert; in den neuen Ländern ist der entsprechende Organisationsgrad nachhaltig niedriger.⁷⁶

Die Organisation der Arbeitnehmerschaft ist in Deutschland nach dem Prinzip der Industriegewerkschaft – im Unterschied zum beispielsweise in Großbritannien verbreiteten Berufsverbandsprinzip - strukturiert. Ende 1998 zählten die im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen bundesdeutschen Gewerkschaften ca. 8,3 Millionen Mitglieder; dies entspricht einem Organisationsgrad in Höhe von ca. 30 % der abhängig Erwerbstätigen. Der Organisationsgrad ist hierbei in den traditionellen Industrien wie Stahl, Bergbau oder Metall am höchsten und in den Dienstleistungsbereichen am geringsten.⁷⁷

Weitgehend autonome Verhandlungen bzw. Vereinbarungen zwischen den am Verteilungskampf um die Ergebnisse des Produktionsprozesses beteiligten Parteien haben gegenüber einer Festsetzung der Zuteilung durch eine zentrale Instanz eine Reihe von Vorzügen. Ers-tens tragen sie zur Sicherung des sozialen Friedens maßgeblich bei. Zweitens werden das Subsidiaritätsprinzip und damit die Selbstbestimmungsrechte und die Selbstverantwortung der beteiligten Gruppen gestärkt. Drittens kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidungsfindung in die Hände der in diesem Zusammenhang am besten informierten Personengruppen gelegt wird. Nachteilig hingegen sind mögliche Verletzungen der Rechte Dritter zu bewerten. Im Rahmen der Tarifautonomie etwa könnte aus überhöhten Lohnabschlüssen die Verletzung wirtschaftlicher Oberziele wie z. B. jenem der Geld- respektive Preisstabilität resultieren. Daher ist der Tarifpolitik durch die allgemeine und die spezielle Wirtschaftspolitik des Staates und anderer Institutionen gewissermaßen ein Rahmen zu ziehen.

Das Zustandekommen von Verhandlungslösungen setzt gewisse „Druckmittel“ auf Seiten der beteiligten Parteien der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (in Richtung wirtschaftlicher Verluste der Gegenpartei) voraus: Auf Seiten der Arbeitgeber die Aussperrungsmöglichkeiten und auf Seiten der Arbeitnehmer die Streikmöglichkeiten. Um Arbeitskämpfe möglichst abzuwehren, da diese gesamtwirtschaftliche Wohlstandseinbußen nach sich ziehen, existiert

⁷⁶ Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000, S. 161.

⁷⁷ Vgl. hierzu Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000, S. 161-163.

im bundesdeutschen Tarifvertragswesens die Möglichkeit der Schlichtung durch eine unabhängige Instanz.

Mittels der – grundgesetzlich geschützten - Tarifautonomie werden letztlich Mindestarbeitsbedingungen für alle dem Vertrag unterliegenden Arbeitnehmer und –geber zwingend vorgegeben. Zwei Bestandteile charakterisieren einen Tarifvertrag: Ein normativer und ein schuldrechtlicher Teil. Hierbei wird im normativen Teil festgelegt, für welche zeitlichen, räumlichen, betrieblichen, fachlichen und persönlichen Geltungsbereiche der jeweilige Tarifvertrag unmittelbare und zwingende Bindung besitzt. Konkret geht es hier um Inhaltsnormen (z. B. Normen über Löhne, Gratifikationen, Arbeitszeit u. ä.), Abschlussnormen (z. B. Gebote und Verbote in Arbeitsverträgen), Beendigungsnormen (in Bezug auf Kündigungsformen und –fristen), Betriebsnormen (z. B. in Bezug auf den betrieblichen Gefahren- und Gesundheitsschutz) sowie um Normen über gemeinsame Einrichtungen (wie z. B. Zusatzversorgungskassen). Für die Gewerkschaften stellt sich bezüglich der normativen Tarifvertragsfestlegungen (zunehmend) das Problem, dass diese für *alle* dem Geltungsbereich zugeordneten Arbeitnehmer – also unabhängig von der Frage der Gewerkschaftszugehörigkeit – gelten. Es ergibt sich daher das so genannte „Trittbrettfahrer-“ oder „Free-rider-Problem“. Andererseits verhindert die Möglichkeit einer so genannten Allgemeinverbindlichkeitserklärung, dass nicht-organisierte Arbeitnehmer in einen Unterbietungswettstreit mit organisierten Arbeitnehmern treten.

Der schuldrechtliche Teil eines Tarifvertrages bezieht sich auf die so genannte relative Friedenspflicht, derzufolge die normativen Tarifvertragsregelungen während der Laufzeit eines Vertrages nicht durch Arbeitskampf verändert werden dürfen.

Als in jüngerer Vergangenheit verstärkt diskutiertes Problem sind die Flächentarifverträge ohne Öffnungsklauseln anzusehen. Unter einem solchen Flächentarifvertrag versteht man die Einhaltung einheitlicher Arbeitsbedingungen durch alle Arbeitgeber im Geltungsbereich des Tarifvertrages unabhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage eines Unternehmens. Die Flächentarifverträge ohne Öffnungsklauseln haben in verschiedenen Fällen, in denen Unternehmen in wirtschaftliche Bedrängnis geraten sind, zu beträchtlichen Kündigungen geführt. Es wird daher vielfach eine Flexibilisierung des Tarifvertragswesens gefordert – in Richtung eher spezieller, betriebsspezifischer Tarifvereinbarungen.

Im Rahmen der Tarifvereinbarungen gewinnen Rationalisierungsschutzabkommen eine zunehmende Bedeutung. Sie zielen auf den Schutz der Arbeitnehmerschaft vor technologischen Veränderungen ab. Allerdings bilden nach wie vor die Regelungen zu den finanziellen Bedingungen eines Arbeitsverhältnisses das Hauptgewicht in den einzelnen tarifvertraglichen Regelungen.

Versuche der Gewerkschaften, in Tarifverhandlungen über eine Nominallohnpolitik die Lohnquote zu ihren Gunsten zu beeinflussen, sind nach vorliegenden theoretischen wie empirischen Erkenntnissen zum Scheitern verurteilt. Denkbare Folgen einer solchen Politik sind nämlich die Überwälzung der zusätzlichen Kosten auf Preise (Inflation) bzw. Arbeitsplätze (Arbeitslosigkeit). Eine nennenswerte Umverteilung erscheint daher durch Tarifpolitik nicht erreichbar. Ein weiteres Problem der Tarifautonomie stellen Versuche starker Gewerkschaften dar, sich zu Lasten weniger gut vertretener Arbeitnehmer Vorteile zu verschaffen.

Ende 1998 waren im Tarifregister beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung fast 50.000 gültige Tarifverträge für Gesamtdeutschland verzeichnet. Des Weiteren zeigt sich empirisch, dass sich der Erfassungsgrad der Arbeitnehmer durch Tarifverträge in den vergangenen Jahren rückläufig entwickelt hat. 1998 wiesen 24,2 % der Beschäftigten bzw. 47,5 % der Betriebe Westdeutschlands keine Tarifbindung auf. In Ostdeutschland war der entsprechende Anteilswert deutlich höher: Er lag dort bei 36,8 % der Beschäftigten bzw. bei 66,6 % der Betriebe.⁷⁸

10. Die Mitbestimmung

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 207-223.

10.1 Definition

Lampert (1998, S. 207) definiert Arbeitnehmermitbestimmung folgendermaßen: „Der Wesensgehalt, die Funktion einer Mitbestimmung der Arbeitnehmer, liegt in der Aufhebung einseitig ausgeübter Herrschafts- oder Leitungsbefugnisse durch die Beteiligung der von Entscheidungen Betroffenen mit dem Ziel, bei diesen Entscheidungen die Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen, mindestens aber eine Verletzung dieser Interessen auszuschließen.“ Gerade im betrieblichen bzw. im unternehmensbezogenen Bereich ergeben sich gewichtige Argumente für eine solche Mitbestimmung seitens der Arbeitnehmer, da in einer auf Privateigentum gründenden – durch die jeweilige Unternehmensverfassung juristisch abgesicherten - Wirtschaftsordnung die Eigentums- und damit die Machtbefugnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (stark) asymmetrisch verteilt sind. Damit diese Asymmetrien nicht zur Verletzung *elementarer* Arbeitnehmer- (bzw. Menschen-)Rechte führen, erscheint die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in spezifischen, sie unmittelbar betreffenden Fragen notwendig. Der Arbeitnehmerschutz kann hier nur teilweise Abhilfe schaffen, da seine generalisierenden Regelungen den jeweiligen betrieblichen bzw. unternehmensbezoge-

nen Eigenheiten und Notwendigkeiten naturgemäß nur unzureichend Rechnung tragen können. Neben dem Arbeitnehmerschutz hat daher (in einer das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit befolgenden Gesellschaft) die betriebliche bzw. unternehmensbezogene Mitbestimmung ihre eigene Daseinsberechtigung.

Die Zielsetzung, die Machtstrukturen zwischen Arbeitgebern und -nehmern – über eine Kontrolle der Unternehmensmacht - symmetrischer zu fassen und damit letztlich zu einer Demokratisierung der Wirtschaft beizutragen, geht einher mit der Zielsetzung, die Würde des einzelnen Arbeitnehmers zu sichern und zu seiner freien Entfaltung beizutragen. Über derartige Zielsetzungen hinaus werden mitunter weitreichendere Mitbestimmungsrechte für die Gruppe der Arbeitnehmer gefordert. Im Rahmen gesamtwirtschaftlicher (überbetrieblicher) Mitbestimmung sollen entsprechenden Vorschlägen zufolge Arbeitnehmer z. B. auf die generalisierenden Arbeitnehmerschutzregelungen zumindest beratend Einfluss nehmen dürfen.

10.2 Betriebliche Mitbestimmung

In der Bundesrepublik Deutschland wurde das erste Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) 1952 verabschiedet. Ihm folgte 1955 für die öffentliche Verwaltung des Bundes das Personalvertretungsgesetz. Beide Gesetze wurden Anfang der 1970er Jahre neu kodifiziert (BetrVG: 1972, Personalvertretungsgesetz des Bundes: 1974). Zuzüglich zum Personalvertretungsgesetz des Bundes gibt es im Übrigen eigene Personalvertretungsgesetze der Länder.

Gemäß des BetrVG i. d. F. v. 23.12.1988 (letzte Änderung vom 24.3.1997) sind Privatbetriebe mit mindestens fünf so genannten ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern (ohne leitende Angestellte) gehalten, von der Belegschaft einen Betriebsrat wählen zu lassen, dessen Größe in Abhängigkeit von der Betriebsgröße bestimmt wird. Ein analoges System greift in Bezug auf Jugendliche, für die in Betrieben mit mindestens fünf jugendlichen Arbeitnehmern bzw. Auszubildenden besondere Jugend-/Auszubildendenvertreter zu wählen sind. Von den Regelungen des BetrVG ausgenommen sind so genannte „Tendenzbetriebe“ wie z. B. kirchliche oder politische Institutionen.

Der Betriebsrat hat im Betrieb Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in sozialen, personalen und wirtschaftlichen Angelegenheiten. Um diese Rechte effektiv wahrnehmen zu können, existieren für die Betriebsratsmitglieder bestimmte Schutzvorschriften in Form von Arbeitsentgeltgarantien, Arbeitsfreistellungen und Kündigungsschutz. Die Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber soll den Intentionen des BetrVG nach auf dem Gedanken der Sozialpartnerschaft – d. h. hier auf den Grundsätzen der Friedenspflicht und des Arbeits-

⁷⁸ Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000, S. 167.

kampfverbotes – basieren. Hieraus wird deutlich, dass der Betriebsrat von seiner Konzeption her als gewerkschaftsunabhängiges Betriebsorgan anzusehen ist. Nach § 90 BetrVG hat der Arbeitgeber den Betriebsrat über die Planung weitreichender betrieblicher Veränderungen wie z. B. Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, Änderung von Arbeitsabläufen oder Arbeitsplatzveränderungen rechtzeitig in Kenntnis zu setzen und darüber hinaus beratend in die Planungen einzubeziehen.

Die Personalvertretungsgesetze des Bundes bzw. der Länder sind sozusagen die im öffentlichen Sektor existenten Pendanten zu dem für den privatwirtschaftlichen Bereich relevanten BetrVG. Das Bundespersonalvertretungsgesetz stammt - wie oben erwähnt - aus dem Jahr 1955, wurde 1974 novelliert und zuletzt per Gesetz vom 24. Februar 1997 geändert. Es stellt sich die Frage, warum es überhaupt unterschiedliche gesetzliche Mitbestimmungsregelungen auf der betrieblichen Ebene zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor gibt. Der Hauptgrund dafür ist, dass im öffentlichen Sektor das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates sowie die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gleichberechtigten Regelungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer entgegenstehen und die Personalhoheit des Staates implizieren. Auch ist – im Unterschied zur Privatwirtschaft – die Mitwirkung der Arbeitnehmervertreter in wirtschaftlichen Angelegenheiten wegen der weitgehend fehlenden Marktbezogenheit des öffentlichen Sektors und seiner Aufgaben entbehrlich.

Im Rahmen der Personalvertretungsgesetze ist die geheime und unmittelbare Wahl eines Personalrates vorgesehen. Die Aufgaben und die Rechtsstellung des Personalrates unterscheiden sich nicht grundsätzlich von denen des Betriebsrates. Der Personalrat setzt sich gemäß des jeweiligen Belegschaftsanteils aus Beamten, Angestellten und Arbeitern zusammen, wobei die entsprechenden Mitglieder gruppenspezifisch gewählt werden.

Empirisch zeigt sich, dass in der Bundesrepublik Deutschland in ca. 40.000 Betrieben Betriebsräte mit insgesamt 220.000 Mitgliedern „installiert“ sind (Angaben für 1994). Von den einzelnen Betriebsräten sind gut drei Viertel Mitglieder in DGB-Gewerkschaften. Dies zeigt eine hohe positive statistische Korrelation zwischen Betriebsrats- und Gewerkschaftsmitgliedschaft an. Des Weiteren ergibt sich empirisch, dass in den alten Bundesländern fast 60 % der Beschäftigten in Betrieben ab fünf Beschäftigten eine Vertretung durch einen Betriebs- bzw. Personalrat aufweisen; die entsprechende Zahl für Ostdeutschland beträgt etwa zehn Prozentpunkte weniger. Vernachlässigt man die (sehr) kleinen Betriebe und bezieht sich nur auf Betriebe mit mindestens 21 Beschäftigten, so zeigt sich, dass fast drei Viertel der Beschäftigten in Westdeutschland und ca. zwei Drittel der Beschäftigten in den neuen Ländern über eine betriebliche Interessenvertretung verfügen. Grundsätzlich wird in beiden Teilen Deutschlands ein ausgeprägt positiver statistischer Zusammenhang zwischen der

Betriebsgröße und dem Grad der betrieblichen Interessenvertretung durch Betriebs- oder Personalräte evident.⁷⁹

10.3 Unternehmensbezogene Mitbestimmung

Die vorstehenden Bemerkungen bezogen sich auf betriebliche Mitbestimmungsregelungen. Weitere Formen der Mitbestimmung existieren – wie oben erwähnt – u. a. auf der Unternehmensebene. Bahnbrechend war in diesem Zusammenhang das für den Bergbau sowie die Eisen und Stahl erzeugende Industrie 1951 verabschiedete Montanmitbestimmungsgesetz. In den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen in den genannten Branchen AGs und GmbHs – unter der Voraussetzung, dass das betreffende Unternehmen mindestens 1.000 Arbeitnehmer hat. Sind die vorstehenden Bedingungen erfüllt, so hat die Besetzung der Aufsichtsräte paritätisch zu erfolgen. Üblicherweise werden dann 11 Aufsichtsratsmitglieder bestimmt, von denen 5 von den Anteilseignern und 5 von den Arbeitnehmern entsandt werden; das 11. Mitglied soll „neutral“ sein und wird mit den Stimmen von mindestens 3 Anteilseignern und mindestens 3 Arbeitnehmern aus dem Aufsichtsrat zur Wahl vorgeschlagen.

Im Rahmen einer Ergänzung des Montanmitbestimmungsgesetzes aus dem Jahre 1956, welche zuletzt im Jahre 1994 geändert wurde, finden auch Konzernunternehmen im Rahmen der Montanmitbestimmung Berücksichtigung (in Form paritätisch besetzter Aufsichtsräte), sofern mindestens ein Fünftel des Konzernumsatzes im Montanbereich anfällt oder mindestens 2.000 Arbeitnehmer im Montanbereich beschäftigt sind.

Eine Ausdehnung der unternehmensbezogenen Arbeitnehmermitbestimmungsrechte fand mit dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 – zuletzt 1994 geändert – statt, welches für *alle* Unternehmen, die in einer AG, einer KGaA, einer GmbH oder einer Genossenschaft organisiert sind, unter der Voraussetzung gilt, dass sie – mit Ausnahme der im Rahmen der obigen Montanmitbestimmungsregelungen erfassten Unternehmen sowie der so genannten „Tendenzunternehmen“ – mindestens 2.000 Arbeitnehmer beschäftigen.

Laut Mitbestimmungsgesetz sind die Aufsichtsräte der betroffenen Unternehmen insofern paritätisch aus Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer zu besetzen, als sich die Zusammensetzung der Arbeitnehmervertreter zum einen nach den unternehmensspezifischen Anteilswerten von Arbeitern, Angestellten und leitenden Angestellten richtet und zum anderen zu einem (vergleichsweise geringen) Teil aus Gewerkschaftsvertretern konstituiert. Sowohl die Zusammensetzung als auch die Stimmrechtsregelungen im Aufsichtsrat sind nicht voll-paritätisch. Dies liegt zum einen daran, dass der Gruppe der Arbeitnehmer mit wenigstens einem leitenden Angestellten faktisch ein Vertreter der Anteilseigner zugeordnet ist.

⁷⁹ Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000, S. 163-164.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass der von den Anteilseignern (letztlich) bestimmte Aufsichtsratsvorsitzende in Pattsituationen über zwei Stimmen verfügt.

Bisherige (wenige) empirische Untersuchungen zur unternehmensbezogenen Mitbestimmung zeigen, dass die bisherigen Mitbestimmungsregelungen von Anteilseignern und Arbeitnehmern überwiegend positiv beurteilt werden. Auch scheint die unternehmensbezogene Mitbestimmung üblicherweise nicht zu wirtschaftlichen Nachteilen geführt zu haben, weil sowohl Anteilseigner als auch Arbeitnehmer in der überwiegenden Anzahl der Fälle offenkundig dem Gedankengut der Sozialpartnerschaft verhaftet waren. Allenfalls in Einzelfragen wie z. B. hinsichtlich der Frage nach der Gewinnverwendung (Tendenz bei den Anteilseignern: Ausschüttung der Gewinne, Tendenz bei den Arbeitnehmern: Verwendung der Gewinne zur Selbstfinanzierung) wurden in mitbestimmten Unternehmen größere Differenzen zwischen Anteilseignern und Arbeitnehmern festgestellt.

Hinsichtlich der Frage, ob die Mitbestimmung gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verstoße, hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass dies nicht der Fall sei, u. a. weil das Gesetz den Arbeitnehmern keine volle Parität zugestehe. Insgesamt besehen kann die praktizierte Mitbestimmung durchaus als Instrument beurteilt werden, welches die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung zwischen den beiden Extremen einer kapitalistisch verfassten Wirtschaftsordnung und einer sozialistischen Wirtschaftsordnung ansiedelt.

10.4 Überbetriebliche Mitbestimmung

Wie oben dargelegt, gibt es neben der betrieblichen und der unternehmensbezogenen auch noch die gesamtwirtschaftliche, die so genannte überbetriebliche Mitbestimmung. Diese tritt in der Praxis im Bereich der Einrichtungen der sozialen Sicherung, in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, in der berufsständischen Selbstverwaltung und im politischen Willensbildungsprozess auf.

Die (weitgehend) paritätischen Konstruktionen der Selbstverwaltung in den verschiedenen sozialen Sicherungssystemen sind letztlich Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips. In der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit setzen sich die Gerichtsbeisitzer paritätisch aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammen; darüber hinaus bestehen die beratenden Ausschüsse im Rahmen der Benennung der Vorsitzenden der Arbeitsgerichte und der Berufsrichter der Sozialgerichte drittelparitätisch aus Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und Gerichtsbarkeitsvertretern. In den berufsständischen Selbstverwaltungsorganen sind Arbeitnehmervertreter sowohl in den Hauptversammlungen der Handwerks- und Landwirtschaftskammern als auch in den Berufsbildungsausschüssen der Industrie- und Handelskammern mit Mitentscheidungsrechten vertreten. Im politischen Willensbildungsprozess haben Arbeitnehmervertreter zwar keine institutionalisierten Mitbestimmungs-, aber doch Mitwirkungsmöglichkeiten. Ein Beispiel für

einen solchen politischen Willensbildungsprozess waren die früheren „Konzertierten Aktionen“, welche recht weitreichende wirtschaftliche Festlegungen zur Zielsetzung hatten, letztlich aber alle von wenig Erfolg gekrönt waren. Eine neuere, wesentlich enger (d. h. auf einen wirtschaftlichen Teilbereich, den Arbeitsmarkt) gefasste Form der Mitwirkung von Arbeitgebern und –nehmern am politischen Willensbildungsprozess ist das so genannte „Bündnis für Arbeit“.

Formen der überbetrieblichen Mitbestimmung werden vor dem Hintergrund entsprechender historischer Erfahrungen (z. B. solchen mit Reichswirtschaftsräten) in der Literatur dann als problematisch angesehen, wenn es nicht um die Mitbestimmung auf der Ebene des Vollzugs, sondern auf der gestaltenden, auf der legislativen Ebene geht. Daher wird empfohlen, dass „Wirtschaftsräte“ vornehmlich beratend bzw. allenfalls durchführend agieren sollten.

11. Inter- bzw. supranationale Sozialpolitik

Literaturhinweise:

Lampert 1998, S. 404-411,

Hanesch, Walter: Soziale Sicherung im europäischen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 34-35/1998, S. 15-26,

Faik, Jürgen/Grütz, Jens: Globalisierung der Wirtschaft: Kompensation der Verlierer durch die Gewinner? In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5/1999, S. 298-318.

Nachdem in der Vergangenheit sozialpolitische Fragestellungen vorrangig unter nationalstaatlichen Gesichtspunkten diskutiert wurden, hat sich in den vergangenen Jahren insofern eine Veränderung ergeben, als weltweite Globalisierungsprozesse sowie der Prozess der (west-)europäischen Integration (vermeintliche) Rückwirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Sozialpolitik haben. Im Folgenden sollen daher Fragestellungen, welche sich aus der europäischen Einigung bzw. aus dem Globalisierungsprozess ergeben, angesprochen werden.

11.1 Die Sozialpolitik der Europäischen Union

Zum Verständnis der im Rahmen der Europäischen Union (EU) praktizierten Sozialpolitiken ist es hilfreich, wenn man die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten den verschiedenen Gruppen empirisch abgeleiteter Sozialstaatsmodelle zuordnet.

Hanesch unterscheidet in diesem Zusammenhang vier verschiedene Modelltypen:

- Das skandinavische Sicherungsmodell (Dänemark, Schweden, Finnland), demzufolge Sozialleistungen im Wesentlichen als Bürgerrechte aufgefasst werden, die - primär steuerfinanziert - allen Bürgern in gleicher Höhe zustehen. Das Sozialleistungsniveau ist vergleichsweise hoch.
- Das angelsächsische Sicherungsmodell (Großbritannien, Irland), demzufolge Leistungen der sozialen Sicherung auf niedrigem Niveau gewährt werden, welche durch bedarfsgeprüfte Fürsorgeleistungen ergänzt werden.
- Das kontinentaleuropäische Sicherungsmodell (Deutschland, Österreich, Frankreich, Beneluxstaaten), demzufolge die beitragsfinanzierte Sozialversicherung den Kernbereich der sozialen Sicherung darstellt und an den Beschäftigungsstatus gekoppelt ist. Sicherungslücken werden durch ein eigenständiges letztes „Auffangnetz“ staatlicher Fürsorgeleistungen geschlossen.
- Das rudimentäre Sicherungsmodell (südeuropäische EU-Staaten). Es handelt sich hier um gemischte Versicherungssysteme, welche (noch) durch große Sicherungslücken und ein vergleichsweise niedriges Leistungsniveau gekennzeichnet sind, da von einer ergänzenden Absicherung durch primäre Netze wie Familie oder private Wohltätigkeit ausgegangen wird.

Das vierte Sicherungsmodell wird üblicherweise als Entwicklungs- bzw. Übergangsmodell gekennzeichnet, welches gewissermaßen mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung in eines der drei zuvor genannten Sicherungsmodelle einmünden werde. Es wird daher üblicherweise nicht näher betrachtet. Im Unterschied zu dem erst- und dem drittgenannten Sicherungsmodell, welche als spezifisch europäisch interpretiert werden können, hat das angelsächsische Sicherungsmodell auch außerhalb Europas (in den USA, Australien oder Neuseeland) Verbreitung gefunden und wird vielfach – insbesondere unter Kostengesichtspunkten – als „Vorbild“ für eine Neugestaltung der – als „zu teuer“ bezeichneten – spezifisch europäischen Sicherungsmodelle gepriesen, nicht zuletzt auch im Rahmen der diesbezüglichen bundesdeutschen Debatte.

In Bezug auf EU-weite Sozialleistungsquoten, wie sie für das Jahr 1995 von der europäischen Statistikbehörde Eurostat ausgewiesen wurden, zeigt sich zwischen den verschiedenen Sicherungsmodellen – bei einer auf die gesamte EU bezogenen Quote in Höhe von

28,4 % - folgende (näherungsweise) Rangfolge in absteigender Reihung: Die höchsten Sozialleistungsquoten haben die im skandinavischen Sicherungsmodell zusammengefassten Staaten inne (Schweden: 35,6 %, Dänemark: 34,3 %, Finnland: 32,8 %). Dahinter folgen die Staaten des kontinentaleuropäischen Sicherungsmodells (Niederlande: 31,6 %, Frankreich: 30,6 %, Belgien: 29,7 %, Österreich: 29,7 %, Deutschland: 29,4 %, Luxemburg: 25,3 %). Die niedrigsten Sozialleistungsquoten sind tendenziell den im angelsächsischen Sicherungsmodell enthaltenen Staaten (Großbritannien: 27,7 %, Irland: 19,9 %) und den Staaten des rudimentären Sicherungsmodells (Italien: 24,6 %, Spanien: 21,9 %, Griechenland: 21,0 %, Portugal: 20,7 %) zugeordnet.

Interessant an diesen Befunden ist die „Mittelfeld-Platzierung“ Deutschlands, welches – gemessen an der Sozialleistungsquote⁸⁰ – offenkundig ein, europaweit besehen, weit weniger Kosten treibendes System sozialer Sicherung hat, als vielfach behauptet wird. Deutschland hatte bis Anfang der 1970er Jahre in Bezug auf die jeweiligen Sozialleistungsquoten noch an der Spitze der europäischen Staaten gelegen, fiel dann aber quasi kontinuierlich – durch den zunehmend stärkeren neoliberalen Kurs der Wirtschaftspolitik bedingt – ins „Mittelfeld“ zurück.

Die vorgenannten Sozialleistungsquoten mit der jeweiligen Höhe des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts korreliert, liefert ein eindeutiges Ergebnis: Je höher das Pro-Kopf-Inlandsprodukt ist, desto höher ist üblicherweise auch die jeweilige Sozialleistungsquote; d. h. vereinfacht ausgedrückt: Je reicher ein Land ist, desto höher ist der (relative) Stellenwert sozialer Sicherung.

Gegliedert nach Ausgabenbereichen, bilden EU-weit die Ausgaben für Alte und Hinterbliebene den größten Ausgabenposten, gefolgt von den Leistungen der Gesundheitsfürsorge und im Krankheitsfall. Bei Letzteren erreicht die Bundesrepublik Deutschland eine Spitzenposition. Insgesamt aber – d. h. bei den anderen Leistungsarten – hat Deutschland überwiegend eine Mittelfeld-Platzierung inne.

Nach anfänglich fast ausschließlich wirtschaftspolitischer Ausrichtung hat die Politik der EU im Zeitablauf zunehmend sozialpolitische Facetten erhalten. So wirkte Mitte der 1980er Jahre die Vollendung des Binnenmarktes auf sozialpolitische Fragestellungen zurück. Insbesondere die Beitritte der südeuropäischen Länder Griechenland (1981), Spanien und Portugal (jeweils 1986) ließen nämlich in den 1980er Jahren Befürchtungen in Richtung „Sozialdumping“ laut werden. Aus derartigen Befürchtungen heraus entwickelte sich eine Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung der Sozialpolitiken der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. In diesem Zusammenhang wurde 1988 in Hannover seitens des EU-

⁸⁰ Zu der eingeschränkten Aussagekraft dieses Indikators vgl. aber gegebenenfalls nochmals Kapitel 4.1 des Skriptums.

Rats die Notwendigkeit betont, über die Vollendung des Binnenmarktes hinaus eine „soziale Dimension“ zu berücksichtigen. Auf dieser Absichtserklärung fußte schließlich die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte vom 9.12.1989, welche etwa das Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer, das Recht auf Gleichbehandlung bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen oder das Recht auf angemessenen sozialen Schutz und Sozialhilfe enthält. Für die Bürger der Bundesrepublik beinhaltet dieser Katalog sozialer Grundrechte keine wesentlichen Innovationen. Die betreffende Charta an Rechten, für deren Gewährleistung die Mitgliedsstaaten gewissermaßen in „Eigenregie“ verantwortlich sind, stellt im Grunde genommen nur einen Programmansatz, sprich: ein Denkschema, dar; es handelt es sich daher mitnichten um einklagbare Arbeitnehmerrechte.

Die Sozialcharta kann aber immerhin als erster Schritt hin zu einer Harmonisierung der nationalstaatlichen Sozialpolitiken, d. h. hin zu einer supranationalen Sozialpolitik, begriffen werden. Es stellt sich daher hier die Frage, ob bzw. in welche Richtung die Harmonisierung der europäischen Sozialpolitik künftig - vor dem Hintergrund der bisherigen „Minimal“-Anforderungen, wie sie in den EU-bezogenen Verträgen von Maastrich und Amsterdam, aber auch in supranationalen Empfehlungen z. B. der International Labour Office (ILO) in Genf zu sozialen Sicherungsstandards zum Ausdruck kommen – voranschreiten wird. Konkret kann gefragt werden, ob die bislang auf Minimalniveau durchgeführte Harmonisierung europaweiter Regelungen künftig intensiviert werden wird in Richtung einheitlicher Rechtsnormen oberhalb von Minimalregelungen. Diese Frage ist zwar schwer zu beantworten, doch steht gerade im Bereich der Sozialpolitik – d. h. in einem Bereich, in dem nationale Regierungen sich vergleichsweise einfach Massenloyalität „erkaufen“ können – zu vermuten, dass die Harmonisierung vergleichsweise langsam im Sinne einer allmählichen Annäherung der einzelnen sozialen Sicherungssysteme voranschreiten wird. Dies gilt nicht zuletzt auch deshalb, weil die EU-Mitgliedsstaaten über spezifische, historisch gewachsene Sozialsysteme mit entsprechenden Besitzschutzgarantien – und bei einem Systemwechsel mit entsprechenden Übergangskosten - verfügen. Von daher würde bei stringenter Betonung des Harmonisierungskonzepts die wirtschaftliche Komponente des Zusammenwachsens der EU-Volkswirtschaften möglicherweise zu stark beeinträchtigt. Umgekehrt kann eine (zu) starke Betonung wirtschaftlicher (Wettbewerbs-)Aspekte sich negativ auf die Zielsetzungen bzw. Implikationen der Sozialcharta auswirken. Es erscheint daher vernünftig, sowohl die wirtschaftliche als auch die soziale Dimension des EU-weiten Zusammenwachsens ausreichend zu berücksichtigen und folgerichtig ein Konzept eines funktionsfähigen, aber gleichzeitig sozialverträglichen Wettbewerbs zum Leitbild zu haben. Dies impliziert zumindest die Befolgung sozialer Mindestnormen in den EU-Mitgliedsstaaten als sozialer Bestandteile eines solchen Konzepts.

11.2 Zur Rolle nationaler Sozialpolitik in einer globalisierten Welt

Wirtschaftliche Globalisierung eröffnet durch Effizienzgewinne Chancen auf ein verstärktes wirtschaftliches Wachstum. Zweifellos verschärft die Globalisierung aber auch den internationalen Wettbewerb und erfordert umfangreiche Restrukturierungen insbesondere in Großunternehmen mit entsprechenden Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt.

So gibt es Anzeichen für eine zumindest relative Benachteiligung gering qualifizierter Arbeitskräfte. Sowohl für Deutschland als auch im internationalen Vergleich zeigen sich in diesem Segment des Arbeitsmarktes steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Löhne. Die letztgenannten Phänomene sind nicht zuletzt die Folge verstärkter grenzüberschreitender Migrationen sowie eines im Zuge der Globalisierung beschleunigten technischen Fortschritts: Durch den technischen Fortschritt hervorgerufene schnellere Änderungen in der Struktur der Arbeitsnachfrage können vom hier anzutreffenden Arbeitsangebot nicht oder nicht hinreichend schnell nachvollzogen werden, und das ohnehin reichhaltige Arbeitsangebot in diesem Segment des Arbeitsmarktes wird durch die Zuwanderung ähnlich qualifizierter Personen vergrößert. Es ergibt sich ein Umfeld für weitere Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen der (noch) in diesem Bereich Beschäftigten. Dies wird durch die Schaffung komplementärer Arbeitsplätze - die vermehrte Nachfrage nach Hochqualifizierten schafft neue Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte - wahrscheinlich nur zum Teil kompensiert. Alles in allem erscheint eine Verschärfung der Einkommensverteilungsdisparitäten in den betroffenen Ländern nicht unrealistisch.

Ein bisher wahrscheinlich eher kleiner, angesichts der zu erwartenden stärkeren Integration großer „Billiganbieter“ wie China oder Indien in Zukunft aber wohl wachsender Teil der deutschen (Erwerbs-)Bevölkerung profitiert somit eher nicht von der Globalisierung. Stellt man die These auf, dass die gesamte Volkswirtschaft bei einem Rückfall in die Zeiten des Protektionismus „verlieren“ würde, müssten die „Gewinner“ ein Interesse daran haben, die „Verlierer“ zumindest zum Teil zu entschädigen; d. h. in ihrem eigenen Interesse müssten sie sich solidarisch verhalten.

Die Frage nach Kompensationsregelungen zu Gunsten der Globalisierungsverlierer kann grundsätzlich sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene behandelt werden: Auf der internationalen Ebene sind in diesem Zusammenhang sinnvollerweise Kompensationsregelungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie Kompensationen zwischen ähnlich entwickelten (Industrie-)Ländern voneinander zu unterscheiden.

Kompensationsregelungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern als Folge der Globalisierung erscheinen eher nicht notwendig, da die bislang tendenziell von der bestehenden Weltwirtschaftsordnung benachteiligten Entwicklungsländer durch die Globalisierung in überproportionalem Maße „gewinnen“ dürften. Auch im Zusammenhang mit den Beziehungen

innerhalb der Gruppe entwickelter Länder besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit für staatenübergreifende Kompensationsregelungen als Folge der Globalisierung, da bei Vorgabe „fairer“ Rahmenbedingungen alle an der Globalisierung beteiligten Industrieländer den gleichen Wettbewerbsbedingungen - d. h. vergleichbaren Chancen und Risiken - unterworfen sind. Allenfalls im Kontext eines Staatenbundes - wie ihn z. B. die EU tendenziell darstellt - erscheinen gewisse begrenzte Kompensationsregelungen vertretbar, um den politischen Zusammenhalt der beteiligten Staaten nicht zu gefährden. Entsprechende Regelungen sollten allerdings vor dem Hintergrund eines geringeren Grades politischer Einheit weniger umfassend als entsprechende Maßnahmen innerhalb eines Nationalstaats sein. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die Bildung bzw. den Ausbau bestehender Ausgleichsfonds. Grundsätzlich sollte allerdings die nationale Politikverantwortlichkeit erhalten bleiben, um nationalstaatlichen Besonderheiten Rechnung tragen zu können.

Im Unterschied zur internationalen Ebene ergibt sich im nationalen Maßstab eine stärkere Notwendigkeit zum sozialen Ausgleich zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern. Die mögliche wirtschaftliche Polarisierung zwischen nationalen Gewinnern und Verlierern der Globalisierung - d. h. insbesondere jene zwischen Arbeitgebern und gut qualifizierten Arbeitnehmern auf der einen Seite sowie weniger gut qualifizierten Arbeitnehmern auf der anderen Seite - gibt nämlich durchaus begründeten Anlass zur Furcht vor gesellschaftlichen Spaltungstendenzen. Der in diesem Zusammenhang denkbare Lösungsvorschlag, zu Gunsten der benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen einen „Schutzwall“ zu errichten, welcher sinnvollerweise nur auf internationaler Ebene verwirklicht werden könnte, erscheint angesichts der realen Verhältnisse wenig Erfolg versprechend. Er ist auch insofern gefährlich, als er etwa durch die Setzung internationaler Standards gerade die „aufholenden“ Staaten wichtiger Wettbewerbsvorteile berauben und protektionistischem Verhalten in den Hochlohnländern mit all seinen negativen wirtschaftlichen Auswirkungen Vorschub leisten würde.

Es erscheint in Einzelbereichen in den Hochlohnländern zwar schon so zu sein, dass Sozialstandards zu hoch bzw. problemadäquat angesetzt sind; in diesen Bereichen erscheint ein teilweises „Zurückfahren“ staatlicher Sozialleistungen auf ein allgemein akzeptiertes Niveau vertretbar. In diesem Sinne kann das deutsche Transfersystem als gewachsene Ordnung verstanden werden, die prinzipiell ihren Zweck erfüllt, aber nicht frei von Widersprüchen ist. Gerade im globalen Wettbewerb stellt sich daher für die deutsche Wirtschafts- und Sozialpolitik die Aufgabe, Kompliziertheiten, Undurchsichtigkeiten und Unstimmigkeiten im bestehenden Transfersystem zu eliminieren, um unbeabsichtigte Kumulationen und damit Verzerrungen der Anreizstrukturen zu minimieren. Common sense herrscht hierbei aber immerhin insofern, als zumindest die Absicherung des Armutsrisikos als sozialstaatliche Aufgabe angesehen wird. Einer Umverteilung von den Gewinnern (den Arbeitgebern bzw. den hochqualifizierten, reicheren Arbeitnehmern) zu den Verlierern (den gering qualifizierten, ärmeren Ar-

beitnehmern) wird daher - natürlich in Grenzen - selbst von den Autoren zugestimmt, welche sozialstaatlichen Argumenten gegenüber ansonsten weniger aufgeschlossen sind.

Solange die Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik höher als in anderen Ländern ist, sind selbst bei identischen Produktqualitäten höhere Löhne und höhere Sozialkosten gerechtfertigt. Gelingt es darüber hinaus der deutschen Wirtschaft, sich durch Innovationen neue Märkte im Ausland zu erschließen, kann dies zumindest temporär höhere Produktionskosten, mit hin auch höhere Lohnkosten inklusive höherer Sozialkosten für die betreffenden Güter und Dienstleistungen beinhalten.

Die nationale Sozialpolitik besitzt daher im Zeitalter der Globalisierung zwar verringerte, gleichwohl aber weiterhin ausreichende eigene Gestaltungsspielräume. Es kommt allerdings zunehmend darauf an, dass einer höheren - sowohl auf den Faktor Arbeit als auch auf den Faktor Kapital bezogenen - Abgabenlast aus Sicht der Global Player ausreichende staatliche Gegenleistungen gegenüberstehen. Solange dies der Fall ist - und die in jüngster Zeit zu beobachtende Rückverlagerung von Produktionsstätten nach Deutschland scheint zu unterstreichen, dass dies zumindest überwiegend immer noch der Fall ist -, ergeben sich sozialstaatliche Gestaltungsspielräume.

Die Umverteilungsvorgänge von den Globalisierungsgewinnern hin zu den Globalisierungsverlierern sind in erster Linie gesamtgesellschaftlicher Natur und sollten daher vorrangig steuerfinanziert werden. Geht man von der Annahme aus, dass die durch die Globalisierung hervorgerufenen Vorteile progressiv mit dem individuellen Einkommen ansteigen, so wäre für Deutschland eine Finanzierung durch die progressiv ausgestaltete Einkommensteuer sachadäquat. Eine unterproportionale bis lineare Beziehung würde hingegen eine Finanzierung durch allgemeine oder spezifische Verbrauchsteuern nahe legen. Der Beweis für die eine oder andere Beziehung zwischen Globalisierungsgewinnen und individuellem Einkommensniveau dürfte allerdings nur schwer zu führen sein. Daher erscheint eine pragmatische Lösung angezeigt, die zum einen auf die finanzwissenschaftliche Forderung nach einer Reduktion der direkten Besteuerung Bezug nimmt und zum anderen die deutschen Spielräume bei der Harmonisierung der Mehrwertsteuer in Europa mit der Lenkungsfunktion einer Energiesteuer verbindet.

Denkbar im Zusammenhang mit der Ausgestaltung entsprechender steuerfinanzierter Kompensationsregelungen sind etwa bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Staates zu Gunsten der von der Globalisierung in negativer Weise betroffenen gering qualifizierten Arbeitnehmerschaft, welche dazu beitragen, das Angebot an gering qualifizierter Arbeit zu vermindern und solcherart - zumindest mittel- bis langfristig - den veränderten Nachfrageverhältnissen anzupassen. Mit einer derartigen Strategie verbundene Qualifizierungsangebo-

te sind sinnvollerweise aber nicht nur vom Staat, sondern auch - über die Steuerfinanzierung hinausgehend - von Seiten der Unternehmen bereitzustellen.

Eine defensiv ausgerichtete, rein marktwirtschaftliche Lösung bestünde demgegenüber darin, über eine stärkere qualifikatorische Spreizung der Löhne und eine hiermit einhergehende Verbilligung gering qualifizierter Arbeit die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit zu erhöhen und solcherart den gegebenen Angebotsverhältnissen anzupassen. Solchen Strategien ist aber immerhin die „natürliche“ Grenze in Form des gesellschaftlichen Existenzminimums gesetzt. Auch wird der Faktor Arbeit in entsprechenden Modellen zu einseitig als Kostenfaktor gesehen, während kreislauftheoretische Zusammenhänge (weitgehend) ausgeblendet werden.

Einer OECD-Studie zufolge ergibt sich im Übrigen keine statistisch-signifikante Beziehung zwischen einer hohen Deregulierung des Arbeitsmarktes - im Sinne einer zunehmenden qualifikatorischen Spreizung der Löhne - und Beschäftigungszuwächsen gerade im Segment der Geringqualifizierten.⁸¹ Auch die Einkommensmobilität verändert sich - den empirischen Befunden zufolge - durch niedrigere (Einstiegs-)Lohnniveaus nicht wesentlich⁸²; d. h. das mitunter vertretene Argument, niedrigere (Einstiegs-)Löhne böten Aufstiegschancen, erscheint nur bedingt bzw. gar nicht haltbar.

Darüber hinaus haben Niedriglohnstrategien - gewissermaßen spiegelbildlich zu den Nutzensvorteilen sozialstaatlicher Politik - gravierende wirtschaftliche und gesellschaftliche Nebenwirkungen:

- Sie schwächen die gesellschaftlichen Innovationskräfte, da kurzfristiges Kostendenken dominiert, welches innovationsfördernde Elemente wie die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse oder (innerbetriebliche) Humankapitalinvestitionen in den Hintergrund treten lässt.
- Sie senken Potenziale zur Umverteilung von Arbeit und berauben daher die Arbeitsmarktpolitik wirksamer Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, u. a. deswegen, weil bei ungleicher Verteilung von Lohnzuwächsen (zu Gunsten der oberen Einkommensgruppen) die Bereitschaft der Gewerkschaftsmitglieder zu Arbeitszeitverkürzungen tendenziell abnehmen dürfte.
- Sie schwächen die soziale Kohäsion, da Aktivitäten in der Schattenwirtschaft bzw. kriminelle Aktivitäten zunehmend attraktiver werden.

Alles in allem erscheinen Niedriglohnkonzepte zur Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme gering qualifizierter inländischer Arbeitnehmer wenig tauglich. Eine „revolutionäre“ Beseiti-

⁸¹ Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 1996, S. 75.

gung bewährter sozialstaatlicher Rahmenbedingungen, worauf die Protagonisten von Niedriglohnkonzepten letztlich abzielen, ist daher nicht erforderlich. Nicht ausgeschlossen sind allerdings Reformen im sozialstaatlichen System. Selbst unter konsequenter Verfolgung von Qualifizierungsstrategien zu Gunsten bis dato gering qualifizierter Arbeitskräfte lässt sich der Ausgleich von Angebot und Nachfrage in den korrespondierenden Problembereichen des Arbeitsmarktes nicht in absehbarer Zeit bewerkstelligen. Daher erscheinen in einem zu definierenden Ausmaß direkte Zahlungen - gewissermaßen als Soforthilfe - unumgänglich, um den dauerhaften Ausschluss einzelner Bevölkerungsteile vom Erwerbsleben - mit entsprechenden sozialen Folgen - zu verhindern. In diesem eingeschränkten Sinne ist durchaus an eine Subjektförderung im Rahmen von Kombilohnmodellen zu denken. Direkte Lohnsubventionen an die Arbeitgeber erscheinen hingegen weniger zieladäquat. Letzteres gilt prinzipiell auch für die Konzeption eines „zweiten Arbeitsmarktes“, da diese die Beziehung zwischen tatsächlicher Nachfrage und effektivem Angebot dauerhaft verzerrt; darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, ob nicht der Staat mit der Aufgabe, Arbeit zu garantieren - und sei es „nur“ auf dem zweiten Arbeitsmarkt -, überfordert würde.

12. Bilanz staatlicher Sozialpolitik

Literaturhinweis: Lampert 1998, S. 429-463.

Die möglichen Vor- und Nachteile staatlicher Sozialpolitik – sozusagen die Nutzen und Kosten staatlicher Sozialpolitik – wurden bereits in Kapitel 4 thematisiert. Vermieden werden sollte eine unausgewogene Beurteilung von Sozialpolitik, d. h. die Kosten- bzw. die Nutzen- seite staatlicher Sozialpolitik sollte jeweils nicht überbetont werden. Wie so oft im Leben, dürfte die Wahrheit nämlich tendenziell „in der Mitte“ angesiedelt sein.

Sozialstaatliche Maßnahmen werden vielfach für wirtschaftliche Problemlagen verantwortlich gemacht. Diese Sicht ist – wie unsere Erörterungen in Kapitel 4 deutlich gemacht haben dürften – recht einseitig, thematisiert sie doch nur die Kostenseite staatlicher Sozialpolitik. Gleichwohl darf nicht geleugnet werden, dass die sozialstaatliche Legitimation im öffentlichen Bewusstsein zunehmend an Bedeutung gewinnt, und dies m. E. zumindest teilweise nicht unbedingt zu Unrecht. Vielen Bürgern erscheint eine Politik der Umverteilung fragwürdig, die ihnen einen (ständig steigenden) Teil ihres Leistungseinkommens ihrer Verfügung entzieht, um ihn ihnen dann als Transfereinkommen (zum Teil) wieder zurückzuzahlen.

⁸² Vgl. Bosch, Gerhard: Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? In: WSI Mitteilungen 1/1998, S. 15-25; hier: S. 16-18.

Eine ausschließlich auf Leistungsausweitungen fokussierte Kritik greift allerdings m. E. an dieser Stelle deutlich zu kurz. Mit Spieker⁸³ sind die Probleme des Sozialstaates deutlich komplexerer Natur. Hier sind nämlich nicht nur Finanzierungsprobleme, sondern etwa auch durch sozialstaatliches Handeln bewirkte Verhaltens- und Werteänderungen zu nennen: Sozialstaatliches Handeln hat – wie die Erfahrung lehrt – einerseits das Anspruchsniveau der Bürger gegenüber dem Staat nach oben hin verschoben und andererseits – vor dem Hintergrund der gestiegenen Abgabenlasten – die Bereitschaft der Bürger zu weiteren Abgaben vermindert. Hieraus darf aber m. E. nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der Sozialstaat gewissermaßen in Konkurrenz zur Leistungsgesellschaft tritt, sozusagen systeminkonform ist. Dies mag zwar zum Teil durchaus der Fall sein. In diesen Teilbereichen der Gesellschaft sind Korrekturen am sozialstaatlichen Handeln indiziert. Grundsätzlich erscheint mir aber der Sozialstaat eher als Komplement zur marktwirtschaftlichen Ordnung. Er hat ein Existenzminimum für den Einzelnen sicherzustellen, für mehr (Chancen-)Gleichheit zu sorgen und gegen die Wechselfälle des Lebens abzusichern. Umgemünzt in praktische Politikempfehlungen, soll in diesem Sinne einem Sozialabbau (ebenso wie einer Erweiterung des Sozialstaats) nicht das Wort geredet werden; vielmehr soll für einen (teilweisen) Umbau des Sozialstaates auf den „Grundfesten“ des sozialpolitisch Bestehenden plädiert werden.

Die hohe Bedeutung des Sozialstaats für eine Marktwirtschaft kommt m. E. sehr gut aus dem nachfolgenden Zitat zum Ausdruck, welches von dem früheren „Wirtschaftswoche“-Herausgeber Wolfram Engels stammt, einem der Sozialromantik oder dergleichen ganz und gar unverdächtigen Wirtschaftswissenschaftler:

„Umverteilung hat nicht nur eine ethische, sondern auch eine wirtschaftliche Basis. Man kann sie als Versicherung auf das allgemeine Lebensrisiko auffassen, die unsere Vorväter für uns abgeschlossen haben und die wir für unsere Nachkommen abschließen. Diese Sicherheit ist ein begehrtes Gut, das der Markt nicht bereitstellen kann. Der Sozialstaat steht insoweit nicht im Gegensatz zur Marktwirtschaft – er ergänzt sie. Soweit man Umverteilung als Versicherung auffassen kann, zwischen denen, die Glück, und denen, die Pech hatten, ist die soziale Marktwirtschaft nicht nur gerechter, sondern auch effizienter als die reine Marktwirtschaft.“⁸⁴

⁸³ Vgl. Spieker, Manfred: Legitimitätsprobleme des Sozialstaates, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band 41, Bern/Stuttgart 1986.

⁸⁴ Vgl. Engels, Wolfram, in der Wirtschaftswoche Nr. 17 vom 20.4.1990, S. 242.