

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I

Von

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

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 152/ I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 152 / I

Sozialpolitik
in der Beschäftigungskrise I



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I

Von

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

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I

hrsg. von Helmut Winterstein. — Berlin:

Duncker und Humblot

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften; N. F., Bd. 152/I)

NE: Winterstein, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:
Schriften des Vereins . . .

1. Von Richard Hauser . . . — 1986.

ISBN 3-428-05949-2

NE: Hauser, Richard [Mitverf.]

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05949-2

Vorwort

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

Unterschrift der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Probleme ausgewählter, vom laufenden Einkommen abhängiger Transfers bei hohem und stagnierendem Wirtschaftswachstum	
Von <i>Richard Hauser</i> , Frankfurt a. M.	9
Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik	
Von <i>Gerhard Kleinhenz</i> , Passau	51
Die Verflechtung der sozialen Wagnisse Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Arbeitsunfähigkeit seit der weltweiten Rezession im internationalen Vergleich	
Von <i>Anita B. Pfaff</i> , Augsburg	83
Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft	
Von <i>Winfried Schmähl</i> , Berlin	137
Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung	
Von <i>Christof Helberger</i> , Berlin	207

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

Von *Richard Hauser*, Frankfurt a. M.

1. Entwicklung der Fragestellung

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

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

1.1 Begriff, Ausmaß und Inzidenz einkommensabhängiger Transfers

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

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

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

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

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

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

Als *einkommensabhängig* werden staatliche Transfers bezeichnet, wenn ihre grundsätzliche Gewährung und/oder ihre Höhe vom laufenden Einkommen der beteiligten Haushalte oder Personen abhängen. Diese Abhängigkeit kann positiv oder negativ und dabei wieder proportional, progressiv, degressiv oder sprungartig sein. Dabei wird in der Regel auf das Einkommen der Person oder des Haushalts in der laufenden Periode oder der Vorperiode abgestellt¹. Einkommensabhängig können positive oder negative staatliche Transfers sein, die in monetärer oder realer Form gewährt werden. Es kann sich um Quasi-Transfers oder reine Transfers handeln. Und schließlich ist es möglich, daß sie in expliziter oder impliziter Form auftreten.

Diese begrifflichen Erläuterungen stecken zunächst einmal das weite Feld ab, auf das sich die hier zu behandelnde Fragestellung erstrecken könnte. Im folgenden wird jedoch nur ein wesentlich engerer Komplex behandelt; das Schwergewicht liegt auf jenen positiven Transfers, die vom Staat oder von den Sozialversicherungen an private Haushalte fließen und die mit steigendem Einkommen dieser Empfänger abnehmen (sog. means-tested benefits). Sie werden im folgenden als *negativ einkommensabhängige* Transfers bezeichnet, da es im Deutschen kein Äquivalent zu dem sehr präzisen englischen Ausdruck gibt. Dabei werden lediglich explizite, monetäre Transfers einbezogen. Eine Aufspaltung in reine Transfers und Quasi-Transfers wird nicht vorgenommen, obwohl sie bei einer genaueren Analyse der beitragsfinanzierten Sozialversicherungstransfers angebracht wäre². Soweit solche Transfers aus

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

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

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

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

- die Sozialhilfe mit ihren beiden Zweigen, der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen;
- die Kriegspopferfürsorge und einige andere Leistungen der Kriegspopferversorgung mit Ausnahme der Grundrenten;
- das Wohngeld und die Lastenzuschüsse;
- die Arbeitslosenhilfe;
- die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz³ und nach dem Arbeitsförderungsgesetz;
- das Kindergeld, soweit es nach der Einkommenshöhe gestaffelt ist;
- verschiedene Maßnahmen zur Vermögensbildungsförderung (Arbeitnehmersparzulage, Bausparprämie sowie die inzwischen gestrichelten Sparprämien).

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

Im Bereich der Sozialversicherungen ist es zunächst nicht offensichtlich, daß auch dort negativ einkommensabhängige Transfers existieren. In dem Ausmaß, in dem Anrechnungsvorschriften bei Mehrfachansprüchen auf Sozialleistungen und Hinzuverdienstgrenzen gelten⁶, kann man jedoch ebenfalls von negativ einkommensabhängigen Transfers sprechen. Solche personenbezogenen Anrechnungsvorschriften bestehen beispielsweise bei Erwerbsunfähigkeitsrenten der gesetzlichen Rentenver-

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

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

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

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