

Typologie der Redistributionsmerkmale in Systemen der sozialen Sicherung

Von Detlev Zöllner, Bonn

I. Einleitung

Die sich am Markte bildende Einkommensverteilung entspricht in der Regel nicht den metaökonomischen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft. Soweit der Markt seine Verteilerfunktion nicht in der für wünschenswert gehaltenen Weise erfüllt, greift der Staat regulierend in die Einkommensverteilung ein. Das geschieht erstens durch Datensetzung, die darauf gerichtet ist, Marktformen, Preisrelationen oder Verhaltensweisen zu beeinflussen mit dem Ziel, auf eine veränderte Einkommensverteilung des im übrigen unangetasteten Marktmechanismus hinzuwirken. Neben solcher indirekten Beeinflussung der primären Einkommensverteilung gibt es zweitens direkte Formen des staatlichen Eingriffs. Der Staat erzwingt Abgaben vom Markteinkommen auf der einen Seite und gewährt Zuschläge zum Markteinkommen auf der anderen Seite. Das Ergebnis ist eine Einkommensumverteilung, die auch als sekundäre Einkommensverteilung oder Einkommensredistribution bezeichnet wird. Die wichtigsten Bereiche ihrer Anwendung sind die Finanzpolitik und die Politik der sozialen Sicherung. In beiden Bereichen ergibt sich eine Redistribution von Einkommen, wenn und in dem Maße wie die Methoden der Finanzierung und der Leistungsgewährung nicht nach dem Maßstab der preislichen Äquivalenz aufeinander bezogen sind.

Im folgenden wird allein die Einkommensredistribution im System der sozialen Sicherung betrachtet. Diese Begrenzung besagt, daß allein wirtschaftspolitisch motivierte Subsidien und öffentliche Dienstleistungen, wie insbesondere im Verkehrs- und Erziehungswesen, außer Betracht bleiben. Daß es sich dabei um eine mehr gewohnheitsmäßig begründete, praktische Begrenzung handelt, als um eine logisch zwingende, hat Achinger näher dargelegt¹.

¹ Vgl. den Abschnitt: Die zweite Einkommensverteilung als volkswirtschaftliches Phänomen. In: Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 140 ff.

4 Schmollers Jahrbuch 85,1

Beim System der sozialen Sicherung handelt es sich gemäß einer weitgehend anerkannten Definition des Internationalen Arbeitsamts² um die Finanzierung und Gewährung von Leistungen, die a) dem Zwecke der sozialen Sicherung dienen, b) nicht Erwerbseinkommen sind, c) auf Gesetzgebung beruhen und d) durch öffentlich-rechtliche Körperschaften gewährt werden. Eine Leistung wird als solche der sozialen Sicherung angesehen, wenn sie zum Ziel hat, heilende oder verhütende ärztliche Behandlung zu gewähren oder bei unfreiwilligem Verlust des ganzen oder eines großen Teils des Arbeitseinkommens Mittel für den Lebensunterhalt zu garantieren oder Personen mit Familienangehörigen ein zusätzliches Einkommen zu gewähren.

Das System der sozialen Sicherung bewirkt Ströme von Geldgrößen zwischen Personen, die Beiträge zur Sozialversicherung und/oder Steuern zahlen, und Sozialeistungsempfängern³. Das Ausmaß und die Richtung dieser Ströme sind vor allem aus finanzwissenschaftlicher Sicht mehrfach untersucht worden. Solche Untersuchungen sind seit der ersten einschlägigen Arbeit von T. *Barna*⁴ wiederholt zu dem Ergebnis gelangt, daß sich die durch das System der sozialen Sicherung bewirkte Einkommensumverteilung im wesentlichen innerhalb derselben Gruppe vollzieht. Man stellt die Frage, „ob mittlerweile nicht jeder Anspruchsberechtigte sich in immer größerem Ausmaß selbst finanziert, d. h. ob nicht aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen einem Umverteilungsprozeß von der rechten in die linke Tasche irgendwann ein Grenze gesetzt werden sollte“⁵. Solche Fragen gehen von der Feststellung aus, daß die in das System der sozialen Sicherung einbezogenen Personengruppen einen großen Teil der ihnen zukommenden Leistungen selbst aufbringen, wobei unausgesprochen unterstellt wird, daß dies dem Ziel der sozialen Sicherung zuwiderläuft. Man hat allerdings dabei nur eine spezielle Erscheinungsform der durch das System der sozialen Sicherung bewirkten Redistribution vor Augen. Es erscheint daher nötig, tiefer in die Zusammenhänge einzudringen. Insbesondere ist danach zu fragen, nach welchen Merkmalen die Finanzierung des Systems der sozialen Sicherung erfolgt, und weiter, nach welchen Merkmalen die Leistungen dieses Systems vergeben werden. Denn es ist offensichtlich, daß die Umverteilung zwischen einbezogenen und nicht einbezogenen Bevölkerungsgruppen den Zweck der sozialen Sicherung auch nicht annähernd erfaßt.

² The Cost of Social Security 1949—1957. Hrsg.: IAA. Genf 1961. S. 2.

³ Diese Ströme in der gleichen Zeitebene sind für Deutschland im Jahre 1953 dargestellt worden von Hartmut *Hensen*: Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft. Kiel 1955.

⁴ Tibor *Barna*: Redistribution of Income through Public Finance in 1937. Oxford 1945.

⁵ Karl-Heinrich *Hansmeyer*: Die umverteilenden Effekte im Sozialhaushalt. In: Arbeit und Sozialpolitik. 1961. Heft 11.

Gleichwohl ist es angebracht, auf diesen Gesichtspunkt zuvor noch näher einzugehen, bevor die Redistributionsmerkmale innerhalb des Systems selbst behandelt werden.

II. Redistribution zwischen einbezogenen und nichteinbezogenen Bevölkerungsgruppen

In das System der sozialen Sicherung eines Landes ist nicht in allen Fällen die gesamte Bevölkerung einbezogen. In der Regel wird bei der Errichtung eines solchen Systems sogar nur eine Minderheit erfaßt. Man grenzt den einbezogenen Personenkreis entweder nach dem Regionalprinzip ab oder nach dem Personal- oder Arbeitsstellenprinzip. Im letzteren Falle kann die Abgrenzung horizontal (nach Berufs- oder Tätigkeitsmerkmalen) und vertikal (nach der Einkommenshöhe) erfolgen.

Betrachtet man allein die in ein System der sozialen Sicherung einbezogene Bevölkerungsgruppe, so vollzieht sich zwischen dieser und der nicht einbezogenen übrigen Bevölkerung keine Redistribution, wenn die Leistungen des Systems allein aus Beiträgen der einbezogenen Personen finanziert werden. Abgesehen von einigen Sonder-Einrichtungen für Selbständige in Griechenland und Lateinamerika kommt dieser Fall praktisch jedoch kaum vor. In der Regel werden die Leistungen der sozialen Sicherung aus mehreren Quellen finanziert.

1. Finanzierungsmethoden

Überschaut man verschiedene Systeme der sozialen Sicherung, so zeigt sich, daß deren Finanzierung — wenn man von weniger bedeutenden Quellen wie Zinserträgen, Gebühren, Erstattungszahlungen usw. absieht — im wesentlichen aus drei Quellen erfolgt, nämlich aus Beiträgen der einbezogenen Personen selbst, Beiträgen ihrer Arbeitgeber und staatlichen Mitteln. In der Mehrzahl der Fälle sind diese drei Finanzierungsmethoden miteinander kombiniert.

Über das Kombinationsverhältnis lassen sich allerdings keine Aussagen machen. Wenn es richtig ist, wie an anderer Stelle darzulegen versucht wurde⁶, daß die öffentlichen Sozialleistungen in gewisser Regelmäßigkeit in Abhängigkeit von anderen Gegebenheiten ansteigen und daß dafür gewisse charakteristische Bestimmungsgründe maßgebend sind, so stellt sich die Frage, ob nicht auch die Wahl der Finanzierungsmethoden Abhängigkeiten oder Regelmäßigkeiten unterliegt.

⁶ Detlev Zöllner: *Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung*. Berlin 1963.

Es wäre z. B. denkbar, daß der Anteil der staatlichen Zuschüsse an der Gesamtfinanzierung der Sozialleistungen sich mit deren absolutem Volumen verändert.

Nach Unterlagen des Internationalen Arbeitsamtes⁷ kann man für etwa 40 Länder zusammenstellen, welche Anteile der Gesamteinnahmen der sozialen Sicherung aus staatlichen Mitteln, aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Beiträgen der Arbeitgeber stammen. Die Anteile schwanken innerhalb weitester Grenzen, z. B. hinsichtlich der Staatszuschüsse zwischen 78,5 vH (Australien) und 8,5 vH (Türkei) und hinsichtlich des Arbeitnehmer-(Versicherten-)Beitragsanteils zwischen 0 (Jugoslawien, Polen) und 49 (Neuseeland). Irgendeine Abhängigkeit von dem Gesamtumfang der öffentlichen Sozialleistungen ist nicht erkennbar. Auch das Internationale Arbeitsamt stellte in anderem Zusammenhang fest, „that differences in employer cost are not closely related to the level of social protection afforded to workers or to the population as a whole“⁸.

Weiter zeigt sich, daß auch die staatlichen Haushaltsmittel, die für Zwecke der sozialen Sicherung ausgegeben werden, nicht von der Höhe der öffentlichen Sozialleistungen abhängen. Vergleicht man den Anteil der Staatsausgaben für Zwecke der sozialen Sicherung an den gesamten Staatsausgaben⁹ mit der Sozialleistungsquote¹⁰ für eine Reihe von Ländern, so ist ein Zusammenhang nicht erkennbar. Die Verteilung der Einnahmen der sozialen Sicherung auf Steuermittel und Beiträge hängt demnach nicht von der Höhe der Sozialleistungen insgesamt ab.

Das Ergebnis, daß das Kombinationsverhältnis der drei Finanzierungsmethoden innerhalb sehr weiter Grenzen gestaltungsfähig ist und offenbar keinerlei Regelmäßigkeiten unterliegt, ist gewiß zum guten Teil darin begründet, daß Beiträge zur sozialen Sicherung sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Wirkung prinzipiell nicht von Steuern unterscheiden. Die von den Arbeitnehmern (Versicherten) entrichteten Beiträge mindern das für den gegenwärtigen Konsum verfügbare Einkommen und sind zweifelsfrei als direkte Steuer auf das Einkommen anzusehen.

Hinsichtlich des Arbeitgeberbeitrages kann man unterschiedlicher Meinung sein. Man kann ihn als indirekte Steuer auf den Verbrauch von Arbeitskraft begreifen¹¹. Wenn und in dem Maße der Arbeit-

⁷ The Cost of Social Security. a.a.O. Tab. 9.

⁸ Labour Costs in European Industry. Hrsg.: IAA. Genf 1959. S. 96.

⁹ Labour Costs . . ., a.a.O. S. 102.

¹⁰ Sozialleistungsquote = Öffentliche Sozialleistungen in vH des Volkseinkommens; Zahlen bei Zöllner a.a.O. Tabelle 5. S. 29.

¹¹ Elisabeth Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin 1961. S. 159.

geber den Produktionsfaktor Arbeit ge- bzw. verbraucht, hat er dafür eine zum Lohn zusätzliche Abgabe in Form des Arbeitgeberanteils zum Sozialversicherungsbeitrag zu leisten. Doch diese finanzwirtschaftliche Sicht wirft komplizierte Überwälzungsprobleme auf. Man wird annehmen dürfen, daß der Arbeitgeber versuchen wird, diesen Kostenbestandteil abzuwälzen. Ob und in welchem Maße ihm dies gelingt, hängt im wesentlichen von der Form der Märkte ab, auf denen er Arbeit nachfragt und seine Erzeugnisse anbietet. Auf jeden Fall aber gilt das, was für den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung im konkreten Fall zutrifft, ebenso für die gesamten Lohnkosten. Auch diese können je nach der Marktsituation mehr oder weniger auf die Preise überwälzt werden.

Eine andere Auffassung geht dahin, daß der Arbeitgeberbeitragsanteil ein Teil des Lohnes¹² bzw. eine direkte Steuer auf den Lohn ist. Eine solche Annahme wird nahegelegt durch die Beantwortung der Frage, was geschehen würde, wenn den Arbeitgebern die Entrichtung ihres Beitragsanteils plötzlich erlassen würde. Theoretisch sind drei Folgen denkbar: Die Kostenminderung könnte sich niederschlagen in einer Erhöhung des Gewinnes, in einer Senkung des Preises oder einer Erhöhung der Löhne. Gesamtwirtschaftlich und auf längere Sicht dürfte es am wahrscheinlichsten sein, daß die weggefallenen Beitragsanteile von den Arbeitnehmern in Form höherer Löhne „hereingeholt“ werden. Umgekehrt bedeutet dies, daß der Arbeitgeberbeitrag zu Lasten des Lohnes geht, d. h. Bestandteil des Gesamtlohnes ist. Zu diesem Schluß kommen z. B. *Rottier* und *Albert*: „We think it is ... better to consider employer's contributions to social security simply as a part of wages and salaries ... They become then a direct tax on wages and salaries¹³.“

Wenn diese Sicht auch gesamtwirtschaftlich und der Tendenz nach zutreffen mag, so ist sie doch um so weniger zwingend, je mehr sich die Betrachtung auf Teilbereiche der Wirtschaft und auf kurze Zeiträume beschränkt. Wenn in einem Teilbereich der Wirtschaft die Arbeitgeberbeiträge, d. h. die Kosten gesenkt werden, so wirkt die Interdependenz der Löhne stark hemmend auf den Ausgleichsmechanismus ein, d. h. es wird den Arbeitnehmern dieses Teilbereichs nicht oder jedenfalls nicht vollständig gelingen, die Kostensenkung in eine Lohnerhöhung umzusetzen. Erschwerend kann hinzukommen, daß die betreffenden Wirtschaftszweige viele Grenzproduzenten aufweisen und arbeitsintensiv sind. Auch das würde im Zusammenhang mit Bran-

¹² So z. B. Wilfried Schreiber: Sozialpolitik in einer freien Welt. Osnabrück 1961. S. 89.

¹³ Georges Rottier und Jean François Albert: The Social Services and Income Redistribution in France. In: Income Redistribution and Social Policy. Alan T. Peacock (Hrsg.). London 1954. S. 112.

chentarifen eine Transformation von Kostenminderungen in Lohn-erhöhungen erschweren. Unter solchen Bedingungen wäre es richtiger, die Arbeitgeberbeitragsanteile als indirekte Verbrauchssteuer zu verstehen.

Obwohl Beiträge und Steuern hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Wirkungen nicht prinzipiell unterschiedlich zu beurteilen sind, wird an ihrer Unterscheidung gleichwohl regelmäßig festgehalten. Das hat vornehmlich historische, psychologische und politische Gründe, was sich auch an den ständigen Schwankungen der den Trägern der sozialen Sicherung gewährten Steuermittel zeigt¹⁴.

Vornehmliches Motiv in Ländern, die ein im Grundsatz auf Beitragszahlung beruhendes System der sozialen Sicherung haben, war, daß man den Arbeitnehmern und/oder Arbeitgebern die volle Finanzierungslast aus optischen oder politischen Gründen nicht auferlegen wollte oder konnte. In Ländern mit beitragsfreiem System ist die andersartige Betrachtung der Sozialpolitik der Grund für die vorwiegende oder alleinige Finanzierung durch Steuermittel. Daneben hat die Unterscheidung zwischen Beitrag und Steuer psychologische Bedeutung überall dort, wo eine Beziehung zwischen Zahl und Höhe der gezahlten Beiträge und der späteren Leistung besteht.

2. Das Ausmaß der Redistribution

Wie bereits gesagt wurde, vollzieht sich zwischen der in ein System der sozialen Sicherung einbezogenen Bevölkerungsgruppe und der nicht einbezogenen Gruppe keine Redistribution, wenn das System allein aus Beiträgen der Einbezogenen finanziert wird.

Kommt ein Arbeitgeberbeitrag hinzu, so muß unter den oben dargelegten Vorbehalten hinsichtlich bestimmter Teilbereiche damit gerechnet werden, daß die erhöhten Lohnkosten von den Arbeitgebern auf die Preise ihrer Produkte überwälzt werden. Die Kosten des Arbeitgeberbeitrags werden also von der nicht einbezogenen Bevölkerungsgruppe mitgetragen. Je größer diese Gruppe im Verhältnis zur einbezogenen Gruppe und je höher der Arbeitgeberbeitragsanteil ist, um so größer ist die sich zwischen diesen Gruppen vollziehende Redistribution. Umgekehrt wird die Redistribution bei gegebenem Arbeitgeberbeitragsanteil um so geringer, je größer die in das System der sozialen Sicherheit einbezogene Bevölkerungsgruppe im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung ist. Begünstigt das System die gesamte Bevölkerung, so hört eine Redistribution der genannten Art

¹⁴ Vgl. Einzelheiten hinsichtlich der deutschen Rentenversicherung bei Fritz Heinze: Der Staatsbeitrag in der Rentenversicherung in seiner Entwicklung und als Finanzierungselement. In: Beiträge zur Sozialversicherung, Festschrift für Johannes Krohn. Berlin 1954. S. 109.

auf. In diesem Falle können die Begünstigten sich keinen Gewinn von der Einführung oder Erhöhung des Arbeitgeberbeitragsanteils versprechen.

Nach *Zeitel* sind im Falle der Bundesrepublik Deutschland nur etwa 50 % der Arbeitgeberbeitragsanteile im privaten Konsum enthalten, während die übrige Hälfte über den Export ins Ausland wandert oder in die Nettoinvestition eingeht¹⁵. Von daher könnte man schließen, daß es den Einbezogenen mittels des Arbeitgeberbeitragsanteils gelingen kann, einen Teil der Kosten der sozialen Sicherung auf das Ausland abzuwälzen. Dem steht jedoch entgegen, daß eine solche Erwägung — wie dargelegt — für die gesamten Lohnkosten zutrifft. Es liegt daher auch in diesem Falle kein besonderer Vorteil in einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge. Man könnte nach Maßgabe der Marktlage an Stelle der Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags eine Lohn erhöhung erwirken und aus dieser Erhöhung die Beiträge selbst zahlen.

Wird das System der sozialen Sicherung ganz oder teilweise auch aus staatlichen Mitteln finanziert, so kommt es, da die Besteuerung die gesamte Bevölkerung belastet, zu einer Redistribution zugunsten der einbezogenen Bevölkerungsgruppe. Je kleiner also diese Gruppe und je größer der Staatszuschuß zur sozialen Sicherung ist, um so mehr wird auch die nicht einbezogene Gruppe zur Finanzierung der Leistungen für die einbezogene Gruppe herangezogen.

Da, wie ausgeführt, zur Zeit der Entstehung der modernen sozialen Sicherung die einbezogene Bevölkerungsgruppe klein war, konnte der Staatszuschuß als Mittel einer Redistribution zugunsten dieser Gruppe benutzt werden. Diese Intention ist jedoch nur sinnvoll und kann nur solange verwirklicht werden, wenn und solange man die einbezogene Bevölkerungsgruppe nach Maßgabe der Bedürftigkeit abgrenzt und sie im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung klein hält.

Wie die Erfahrung zeigt, besteht mit zunehmender Industrialisierung die Tendenz, die Gesamtbevölkerung in das System der sozialen Sicherung einzubeziehen. Man kann zeigen, daß die Erhöhung der Arbeitnehmerquote direkt und indirekt zur Folge hat, daß die Bevölkerung in industrialisierten Ländern in der Mehrzahl vollständig, in den übrigen Ländern fast vollständig in das System der sozialen Sicherung einbezogen ist¹⁶. Von daher ist es wenig verwunderlich, wenn finanzwissenschaftliche Untersuchungen in industrialisierten Ländern zu dem Ergebnis kommen, daß eine Redistribution zwischen einbezogenen und nicht einbezogenen Bevölkerungsgruppen nur noch in geringem Ausmaß stattfindet. Eine solche Redistribution muß ex

¹⁵ Gerhard *Zeitel*: Die Steuerverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1959. S. 98 f.

¹⁶ Zöllner: a.a.O. S. 71 ff.

definitione ganz aufhören, sobald der begünstigte Personenkreis mit der Gesamtbevölkerung identisch ist. In diesem Falle kann die einbezogene Bevölkerungsgruppe sich von einer Erhöhung des Arbeitgeberbeitragsanteils oder des Staatszuschusses keine Vorteile versprechen.

Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß dem durch die soziale Sicherung bewirkten Umverteilungsprozeß „von der rechten in die linke Tasche“ eine Grenze gesetzt werden müsse. Offensichtlich ist die Umverteilung zwischen einbezogenen und nicht einbezogenen Bevölkerungsgruppen keineswegs ausschließliches und nicht einmal wesentliches Ziel des Systems der sozialen Sicherung. Sie ist allenfalls unter bestimmten Bedingungen, vor allem bei geringem Industrialisierungsgrad, ein Nebenziel. Wesentlich ist allein die sich innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit vollziehende Einkommensredistribution. Für die folgenden Betrachtungen erscheint es daher angebracht und zweckmäßig, von der Redistribution zwischen einbezogenen und nicht einbezogenen Bevölkerungsgruppen abzusehen.

III. Belastungsmerkmale

Eine Einkommensredistribution liegt vor, wenn die dem Individuum auferlegte Belastung und die ihm gewährte Leistung nicht nach dem Maßstab der preislichen Äquivalenz aufeinander bezogen sind. Man kann also eine Redistribution erwirken, indem entweder bei gegebenem Leistungssystem die Belastung oder bei gegebenem Finanzierungssystem die Leistung differenziert wird. In der Regel geschieht beides zugleich, d. h. Belastung und Leistung werden nach unterschiedlichen Merkmalen differenziert. Im Folgenden soll zunächst gefragt werden, nach welchen Merkmalen die Belastung derjenigen Personen erfolgt, die zur Finanzierung der sozialen Sicherung beitragen.

Es wurde erwähnt, daß die zur Finanzierung der sozialen Sicherung erforderlichen Mittel aufgebracht werden durch Beiträge der Ver- (bzw. Ge-)sicherten, Beiträge ihrer Arbeitgeber und/oder staatliche Mittel. Ferner ergab sich, daß Beiträge der Versicherten wie direkte Einkommensteuern wirken und daß dies gesamtwirtschaftlich auch für Arbeitgeberbeiträge gilt. Die staatlichen Mittel werden im wesentlichen aufgebracht durch direkte Besteuerung der Einkommen und durch indirekte Besteuerung des Verbrauchs. Man kann also sagen, daß die soziale Sicherung in wechselndem Kombinationsverhältnis finanziert wird mittels

- a) direkter Besteuerung der Einkommen durch Beiträge,

- b) direkter Besteuerung der Einkommen durch die allgemeine Einkommensteuer,
- c) indirekter Besteuerung des Verbrauchs durch die allgemeinen Verbrauchssteuern.

Nach welchen Merkmalen wird nun bei gegebenem Kombinationsverhältnis und gegebenem Gesamtfinanzierungsbedarf der einzelne belastet?

1. Einheitsbeitrag

Es gibt Systeme oder Teilsysteme der sozialen Sicherung, die ausschließlich aus Beiträgen finanziert werden und in denen die Beiträge für jeden Beitragspflichtigen gleich hoch sind¹⁷. Der theoretisch weiter denkbare Fall, daß staatliche Mittel hinzukommen, die ihrerseits allein aus einer einheitlichen Kopfsteuer aufkommen, dürfte praktisch nicht vorkommen. Bei der Finanzierung allein mittels eines Einheitsbeitrages fehlt jede weitere Differenzierung; alleiniges Merkmal für die Belastung des einzelnen ist die Zugehörigkeit zum System.

2. Einkommenshöhe

In der Mehrzahl der Fälle wird die Höhe des Beitrags zur sozialen Sicherung nach der Einkommenshöhe gestaffelt. Das geschieht entweder durch prozentuale Bemessung oder durch Festlegung von Beitragssklassen, die bestimmte Einkommensintervalle umfassen. Die Wahl unter diesen beiden Methoden richtet sich vorwiegend nach verwaltungstechnischen Gesichtspunkten, die hier nicht interessieren. Theoretisch und praktisch wird es meistens als Normalfall angesehen, daß die Beiträge proportional zur Einkommenshöhe erhoben werden, d. h. daß jeder Beitragspflichtige den gleichen Prozentsatz seines Einkommens als Beitrag abführt. Das trifft *cum grano salis* auch für das Beitragssklassen-System zu, wenngleich es zu Abweichungen zwischen Personen kommt, deren Einkommen an der unteren bzw. oberen Grenze der Beitragssklasse liegt.

Das Einkommen unterliegt jedoch nur selten unbegrenzt der Beitragspflicht. In vielen Fällen ist eine obere Grenze festgelegt, von der ab der Beitrag nicht weiter steigt. Bei der prozentualen Beitragsbemessung wird dies durch Beitragssbemessungsgrenzen erreicht. Beim Beitragssklassen-System gibt es eine obere Klasse, die von ihrem unteren Grenzwert ab alle darüberliegenden Einkommensgruppen bis ins Unendliche erfaßt; durch geeignete Bezugnahme auf Durchschnitts-

¹⁷ Auf dieser Grundlage war z. B. die Altershilfe für Landwirte in Deutschland ursprünglich konzipiert; es kamen in der Praxis allerdings bald staatliche Mittel hinzu.

werte kann man auch hier eine tatsächliche Beitragsbemessungsgrenze ermitteln.

Eine mit der Einkommenshöhe steigende Belastung ergibt sich auch für den Fall, daß zu den Beiträgen staatliche Mittel hinzutreten. Soweit diese Mittel durch direkte Besteuerung der Einkommen aufgebracht werden, steigt die Belastung des einzelnen *ceteris paribus* mit seiner Einkommenshöhe, und zwar mindestens proportional. Ebenso steigt bei der indirekten Besteuerung des Verbrauches die Belastungshöhe mit der Höhe des Einkommens, weil das Verbrauchsvolumen eine Funktion der Einkommenshöhe ist. Wegen der mit steigendem Einkommen abnehmenden marginalen Konsumneigung wird man jedoch in der Regel nicht mit einem proportionalen Anstieg der Belastung rechnen können. Theoretisch ist es sogar denkbar, daß steigendes Einkommen keine Zunahme der Belastung bewirkt, wenn nämlich die indirekte Steuer bei nur wenigen Gütern ansetzt, deren Nachfrageelastizität einkommensunelastisch oder gar negativ elastisch ist.

Die sonst noch vereinzelt vorkommenden Finanzierungssysteme lassen sich leicht einem der genannten Grundtypen zuordnen. Z. B. wird die griechische Anwaltsversicherung durch eine Gebühr auf das Honorar des Anwalts finanziert, die der Leistungsnehmer zu entrichten und der Leistungsgeber an die Versicherungsinstitution abzuführen hat. Man kann diese Gebühr verstehen als Verbrauchsbesteuerung oder — wohl besser — als Erhöhung des Preises der Dienstleistung. In diesem Falle bewirkt sie je nach der Preiselastizität der Nachfrage eine Einkommenserhöhung der Anwälte, die von ihrem Einkommen und gemäß dessen Höhe Beiträge zu entrichten haben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Höhe der Belastung des einzelnen mit Abgaben für Zwecke der sozialen Sicherung mit der Höhe seines Einkommens steigt. Eine prinzipielle Abweichung von diesem Satz gibt es nur in dem Sonderfall einer alleinigen Finanzierung durch einen Einheitsbeitrag; eine graduelle Abweichung ergibt sich durch Beitragsbemessungsgrenzen. Jedenfalls aber ist die Einkommenshöhe das erste der hier herauszuarbeitenden Belastungsmerkmale.

3. Leistungsfähigkeit

Ohne auf die finanzwissenschaftliche Problematik näher einzugehen, kann für den vorliegenden Zusammenhang festgestellt werden, daß die Einkommensteuer im allgemeinen (in industrialisierten Volkswirtschaften immer) progressiv gestaffelt ist. Daraus ergibt sich, daß die Belastung mit steigendem Einkommen überproportional steigt.

Diese Progression ergibt sich aus dem Grundsatz der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Soweit also aus Einkommensteuern herrührende staatliche Mittel zur Finanzierung der sozialen Sicherung beitragen, können wir sagen, daß die Belastung sich nicht nur nach der Einkommenshöhe, sondern auch nach der Leistungsfähigkeit richtet.

Eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit findet sich auch bei den Beiträgen. Die proportionale Beitragsbemessung ist zwar der „Normalfall“, aber es gibt grundsätzlich auch eine überproportionale Bemessung, wie sie z. B. zeitweilig in Deutschland bei Angestellten höherer Einkommensgruppen im Ergebnis vorgelegen hat. Ferner sind in manchen Ländern mit einem Beitragsklassen-System die der unteren Beitragsklasse zugehörenden Personen ganz oder teilweise von der Beitragspflicht befreit. Auch diese Erscheinungen gehen auf eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit als Belastungsmerkmal zurück.

Die bisherigen Beispiele zeigten, daß die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit eine zunächst proportional zur Einkommenshöhe angelegte Belastung mit Blick auf die individuelle Einkommenshöhe modifiziert. Sie dient weiter aber auch einer Differenzierung der Beitragsbelastung zwischen Wirtschaftszweigen oder Wirtschaftsregionen. Vornehmlich geschieht dies durch unterschiedliche Festsetzung des Staatszuschusses oder der Beiträge für bestimmte Wirtschaftsbereiche. In Deutschland erhält z. B. die knappschaftliche Rentenversicherung einen erheblich höheren Bundeszuschuß als die übrigen Zweige der Rentenversicherung. Auch in der Altershilfe für Landwirte ist der Bundeszuschuß höher als im Durchschnitt. Eine weitere Belastungsdifferenzierung zugunsten des Bergbaues wird dadurch erreicht, daß in der Unfallversicherung die übrigen Wirtschaftszweige die Last des Bergbaues zum großen Teil mittragen.

Ähnliche Differenzierungen der Belastung gibt es im griechischen System der sozialen Sicherheit¹⁸. Zum Beispiel zahlen Industrie- und Handwerksbetriebe sowie Touristenhotels in der Provinz einen um 10 vH ermäßigen Beitrag; für die gleichen Betriebe auf den Inseln ist der Beitrag um 20 vH ermäßigt; der Beitrag für Provinzzeitungen sowie für Bauunternehmungen in erdbebengeschädigten Gebieten ist auf die Hälfte ermäßigt; Jugendliche unter 18 Jahren zahlen Beiträge nur von einem verminderten, fiktiven Lohn. Die Liste solcher Beitragsdifferenzierungen aus Gründen, die vom Standpunkt des Systems der sozialen Sicherung als exogen angesehen werden müssen, ließe sich für viele andere Länder beliebig erweitern, wobei ins-

¹⁸ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Jahr 1960.

besondere Länder mit kommunistischer Regierung eine ergiebige Fundgrube sind. Die durch solche Maßnahmen bewirkten Entlastungen sind meistens wirtschaftspolitisch motiviert; sie dienen oft ausschließlich oder vorwiegend Zielen der Wirtschaftslenkung. Die erwähnten griechischen Maßnahmen sollen z. B. die Beschäftigung Jugendlicher, den Fremdenverkehr, den Export, den Wiederaufbau in Erdbebengebieten, die Dezentralisierung der Industrie fördern.

Die erwähnten gruppenspezifischen Entlastungen, die durch eine Differenzierung der Beitragshöhe zwischen verschiedenen Gruppen bei gleichem Leistungssystem bewirkt werden, zielen in der Regel auf eine Kostensenkung in den entsprechenden Bereichen hin. Oben wurde dargelegt, daß solche Kostensenkungen prinzipiell wie Lohnerhöhungen wirken bzw. sich in solchen niederschlagen. Unter bestimmten Bedingungen, die in der Wirklichkeit oft mehr oder weniger erfüllt sind, kann allerdings eine Entlastung zugunsten wirtschaftlicher Teilbereiche oder Teilregionen erreicht werden. Soweit diese Bedingungen erfüllt sind, schlagen sich die Entlastungen auf der Kostenseite nicht in Lohnerhöhungen nieder, sondern können zu einer Erhöhung des Ertrages und/oder zu einer Senkung der Preise führen.

Wir haben festzuhalten, daß neben der Einkommenshöhe die Leistungsfähigkeit das zweite Merkmal ist, nach dem die Belastung mit Abgaben für Zwecke der sozialen Sicherung bemessen wird. Während die Einkommenshöhe eine objektive Größe ist, gründet sich der Begriff der Leistungsfähigkeit auf subjektive Empfindungen. Er kann daher nur durch politische Entscheidung konkretisiert werden. Ebenso unterliegt es politischer Entscheidung, auf welches Ziel hin die Belastung differenziert werden soll. Es wurde deutlich, daß die Leistungsfähigkeit nicht nur im Hinblick auf subjektive Nutzenempfindungen Berücksichtigung findet, sondern auch mit Blick auf andere Bezüge, die weit über den Bereich der Sozialpolitik hinausgehen.

IV. Verteilungsmerkmale

Die wesentlichen Redistributionsvorgänge im System der sozialen Sicherung werden durch eine von der preislichen Äquivalenz abweichende Differenzierung der Leistungen bewirkt. Diese Leistungsdifferenzierung ist das wichtigste und permanente Problem der Sozialpolitik. Die Lösung des Problems erfolgt praktisch durch rechtliche Fixierung der Leistungsvoraussetzungen, der Leistungshöhe und der Leistungsdauer. Die dabei vorhandenen Unterschiede sind in den verschiedenen Systemen der sozialen Sicherung von verwirrender Vielfältigkeit sowohl hinsichtlich des Ergebnisses als auch in bezug auf

die juristischen Definitionen. Ausgehend von einem als gegeben angenommenen Finanzierungssystem soll im folgenden versucht werden, die Merkmale systematisch darzustellen, nach denen die Leistungen differenziert werden.

Dabei bleiben der Themenstellung entsprechend Gesichtspunkte des intertemporalen Einkommensausgleichs — wie sie von *Liefmann-Keil*¹⁹ dargelegt worden sind — zunächst außer Betracht, weil sie nur für Teilbereiche der öffentlichen Sozialleistungen Geltung haben und daher systematisch keinen Zugang zur hier behandelten Fragestellung eröffnen. Die nachstehende Betrachtung fragt allein nach der interpersonalen Umverteilung zu einem gegebenen Zeitpunkt. Weiter wird angenommen, daß die Sozialleistungen im Prinzip durch ein Umlageverfahren finanziert werden, wie es güterwirtschaftlich immer, finanztechnisch überwiegend der Wirklichkeit entspricht.

Das System der sozialen Sicherung vollzieht seiner Intention nach eine Redistribution zwischen Erwerbstägigen und Nichterwerbstägigen. Es ist der vorherrschende Zweck öffentlicher Sozialleistungen, Erwerbseinkommen zu ersetzen oder zu ergänzen. Leistungen erhält demgemäß im Prinzip nur derjenige, der kein oder nur ein unzureichendes Einkommen durch Erwerbstätigkeit zu erlangen in der Lage ist. Umgekehrt werden — wiederum im Prinzip — die erforderlichen Mittel von den Erwerbstägigen aufgebracht.

Die Abgrenzung der Leistungsberechtigten von den Nichtleistungsberechtigten innerhalb eines Systems der sozialen Sicherheit erfolgt mit Hilfe gesetzlicher Normen, die üblicherweise als Leistungsvoraussetzungen bezeichnet werden. Betrachtet man die Leistungsvoraussetzungen näher, so stellt man fest, daß die allgemeine Aussage, wonach das System der sozialen Sicherung eine Redistribution zwischen Erwerbsfähigen und Nichterwerbsfähigen vollziehe, den wirklichen Sachverhalt nur teilweise und unvollkommen bezeichnet. Es sind systematisch eine Reihe von Fällen voneinander zu unterscheiden. Im folgenden wird deshalb zunächst der Frage nachgegangen, wie die Leistungsberechtigten von den Nichtleistungsberechtigten voneinander abgegrenzt werden, d. h. welches die leistungsauslösenden Merkmale des Systems der sozialen Sicherung sind.

Daneben ergibt sich eine Redistribution auch dadurch, daß die Sozialleistungen, wenn die Voraussetzungen für ihre Gewährung gegeben sind, ihrer Höhe nach differenziert werden. Es ist also weiter zu fragen, nach welchen Gesichtspunkten dies geschieht, d. h. welches die leistungsgestaltenden Merkmale des Systems sind.

¹⁹ *Liefmann-Keil*: a.a.O. S. 213 ff.

A. Leistungsauslösende Merkmale

Wenn nachstehend die Merkmale erörtert werden, die eine Gewährung von Sozialleistungen auslösen, so geschieht dies wiederum unter dem hier interessierenden Aspekt der Redistribution. Daher bleiben hier versicherungstechnische Regelungen außer Betracht, die einen Leistungsausschluß bewirken, obwohl der Leistungsbegehrer grundsätzlich zum begünstigten (versicherten) Personenkreis gehört und in seiner Person eines der leistungsauslösenden Merkmale erfüllt. Hierzu gehören z. B. Wartezeitvorschriften, die vorwiegend der Mißbrauchsverhütung oder der Vermeidung sehr geringer Leistungen dienen, oder Vorschriften über den Leistungsentzug bei regelwidrigem Verhalten oder bei Ablehnung von Rehabilitationsmaßnahmen. Man sollte solche Normen als Modifizierung der Abgrenzung des einbezogenen Personenkreises verstehen. Das gleiche gilt auch für Begrenzungen der Leistungsdauer durch Festlegung von Maximalfristen, wie sie insbesondere im Bereich der Krankheits- und Arbeitslosensicherung vorkommen.

1. Erwerbsmöglichkeit

Das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenunterstützung ist (u. a.) an die Voraussetzung gebunden, daß der Leistungsbegehrer arbeitslos ist und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht²⁰. Arbeitslos ist, wer berufsmäßig in der Hauptsache als Arbeitnehmer tätig zu sein pflegt, aber vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht. Aus der Voraussetzung, daß der Leistungsbegehrer der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen muß, ergibt sich im Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Vorschriften, daß eine Geldleistung wegen Arbeitslosigkeit nur dann und solange gewährt wird, wie es der Arbeitsverwaltung nicht gelingt, ihn in Arbeit zu vermitteln. Diese Regel gilt für alle Systeme der sozialen Sicherheit, soweit diese überhaupt Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit gewähren.

Die Geldleistungen der Arbeitslosensicherung werden nur an Personen gewährt, die uneingeschränkt erwerbsfähig sind. Das ergibt sich aus der Vorschrift, daß der Arbeitsvermittlung nur derjenige zur Verfügung steht, der „ernstlich bereit und ... nach seinem Leistungsvermögen imstande ... ist, eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes auszuüben, und nach der im Arbeitsleben herrschenden Verkehrsauffassung für eine Vermittlung als Arbeitnehmer in Betracht kommt²¹.“ Wer gleichwohl

²⁰ § 74 Abs. 1 und § 145 Abs. 1 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG).

²¹ § 76 Abs. 1 AVAVG.

der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht und nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht, erhält (bei Erfüllung der Wartezeit) die Geldleistung. Leistungsauslösendes Merkmal ist also die nicht vorhandene Erwerbsmöglichkeit. Dies gilt nicht nur für Geldleistungen, sondern auch für die Sachleistungen. Denn offensichtlich dienen die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit ebenso wie Arbeitsvermittlung und Berufsberatung der Verbesserung der Erwerbsmöglichkeit entweder in bezug auf die Arbeitsplätze oder in bezug auf die Arbeitsuchenden.

2. Erwerbsfähigkeit

Im Bereich der Leistungen, die nach Maßgabe der Erwerbsmöglichkeit gewährt werden, gilt im großen und ganzen noch der Satz, daß die Einkommensredistribution sich zwischen Erwerbstäigen und Nichterwerbstäigen vollzieht. Immerhin sind Ausnahmen möglich, wenn z. B. einem Erwerbstäigen eine andere Arbeitsstelle vermittelt oder eine Umschulung auf einen anderen Beruf gewährt wird. Solche Abweichungen von dem genannten Satz werden ungleich zahlreicher, wenn man sich denjenigen Leistungen zuwendet, die nach Maßgabe der Erwerbsfähigkeit gewährt werden. In dieser Hinsicht sind wiederum mehrere Fälle voneinander zu unterscheiden.

a) Erwerbsunfähigkeit

Einige Sozialleistungen sind an die Voraussetzung gebunden, daß der Leistungsbegehrer erwerbsunfähig²² ist. So wird z. B. Krankengeld gewährt, „wenn die Krankheit den Versicherten arbeitsunfähig macht“²³. Anspruch auf Rente wegen Erwerbsunfähigkeit hat der Versicherte, „der ... auf nicht absehbare Zeit eine Erwerbstätigkeit in gewisser Regelmäßigkeit nicht mehr ausüben ... kann“²⁴. In diesen Fällen wird das Vorliegen von Erwerbsunfähigkeit im Einzelfalle konkret geprüft. Ist der Leistungsempfänger erwerbstätig, so wird die Leistungsvoraussetzung als nicht mehr gegeben erachtet.

Dies ist jedoch nur bei einigen Sozialleistungen der Fall. Es gibt daneben eine ganze Reihe von Sozialleistungen, die an der Erwerbsfähigkeit ausgerichtet sind und gewährt werden, obwohl der Leistungsbegehrer nicht erwerbsunfähig und erwerbsuntätig ist. Hierzu könnte man die Altersrente (Altersruhegeld) zählen. Diese Leistung wird gewährt, ohne daß die physische Erwerbsunfähigkeit nachzuwei-

²² Der Begriff „Erwerbsunfähigkeit“ ist in diesem Zusammenhang nicht identisch mit einer der rechtlichen Definitionen.

²³ § 182 Abs. 1 Nr. 2 der Reichsversicherungsordnung.

²⁴ § 1247 Abs. 2 der Reichsversicherungsordnung.

sen wäre; und sie wird auch dann gewährt, wenn der Empfänger noch erwerbstätig ist. Gleichwohl könnte man die Altersrente unter bestimmten Umständen als Leistung im Falle der Erwerbsunfähigkeit ansehen, wenn sie nämlich auf der Vorstellung beruht, daß mit Erreichen einer bestimmten Altersgrenze das Vorliegen von Erwerbsunfähigkeit generell anzunehmen sei. Dies war ursprünglich auch in Deutschland der Fall, denn damals gab es den Versicherungsfall „Alter“ in der deutschen Rentenversicherung nicht; lediglich wurde mit Erreichung des 70. Lebensjahres das Vorliegen von Erwerbsunfähigkeit (damals „Invalidität“) unterstellt. Diese Annahme wird allerdings mit zunehmender Zeit fragwürdiger. Angesichts der sinkenden körperlichen Anforderungen des Arbeitslebens und der sinkenden Altersgrenzen erscheint es zumindest in ausgereiften Systemen der sozialen Sicherung sinnvoller, die Altersrente unter dem Gesichtspunkt der Erwerbsunzumutbarkeit zu sehen.

b) Verminderte Erwerbsfähigkeit

Rente wegen Berufsunfähigkeit (aus der Rentenversicherung) erhält „der Versicherte, dessen Erwerbsfähigkeit ... auf weniger als die Hälfte derjenigen eines körperlich und geistig gesunden Versicherten mit ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Kenntnissen und Fähigkeiten herabgesunken ist“²⁵. In der knappschaftlichen Rentenversicherung erhält der Versicherte Bergmannsrente, wenn er (u. a.) weder imstande ist, die von ihm bisher verrichtete knappschaftliche Arbeit, noch andere im wesentlichen wirtschaftlich gleichwertige Arbeiten auszuüben.

Sowohl bei der Berufsunfähigkeitsrente als auch bei der Bergmannsrente wird unterstellt, daß der Leistungsbegehrer noch eine Erwerbstätigkeit ausübt bzw. ausüben kann. Die Leistung wird nicht wegen Erwerbsunfähigkeit, sondern allein wegen verminderter Erwerbsfähigkeit gewährt.

Die Leistungen der Unfallversicherung und der Kriegsopferversorgung werden expressis verbis als Ausgleich für eine verminderte Erwerbsfähigkeit gewährt. Sofern die Minderung der Erwerbsfähigkeit 100 vH (in der Skala und gemäß den Definitionen der jeweiligen Rechtsvorschriften) beträgt, kann man die Leistung auch als eine solche wegen Erwerbsunfähigkeit betrachten. Der andere Grenzfall, nämlich eine nur geringfügige Minderung der Erwerbsfähigkeit, bereitet systematische Schwierigkeiten deshalb, weil die Erwerbsfähigkeits-Minderungen abstrakte Werte sind, die gerade im unteren Bereich der Skala kaum einen realen Bezug zur Wirklichkeit haben.

²⁵ § 1246 der Reichsversicherungsordnung.

Es ist bekannt, daß die große Mehrzahl der Empfänger von Unfallrenten und Kriegsopferrenten, die auf geringen Erwerbs-Minderungsgraden beruhen, erwerbstätig sind und ein vollwertiges Einkommen beziehen. In diesen Fällen ist die Gewährung einer Sozialleistung nicht — oder jedenfalls nicht ausschließlich — mit verminderter Erwerbsfähigkeit motiviert, sondern mit einer erschwertem Erwerbsfähigkeit.

c) Erschwertem Erwerbsfähigkeit

Das Motiv einer erschwertem Erwerbsfähigkeit ist — wie im Falle der Unfallversicherung und der Kriegsopferversorgung — in der Regel mit Motiven des Schadensersatzes, des Schmerzensgeldes, des Entgelts eines Aufopferungsanspruchs verbunden. Die Leistung ist ganz oder überwiegend kausal motiviert. Doch gibt es hiervon auch Ausnahmen, wie z. B. das Blindengeld nach dem Sozialhilfegesetz, das final, d. h. ohne Rücksicht auf die Ursache der Erblindung gewährt wird. Da auch nach dem Grad der Erwerbsminderung (in diesem Zusammenhang) nicht gefragt wird, bleibt als Motiv allein die erschwertem Erwerbsfähigkeit.

d) Bedrohte Erwerbsfähigkeit

Schließlich gibt es Sozialleistungen, die gewährt werden, obwohl der Empfänger nicht erwerbsunfähig, noch seine Erwerbsfähigkeit gemindert oder erschwert ist. Deren wichtigste ist die von der Krankenversicherung gewährte Krankenpflege (ärztliche und zahnärztliche Behandlung, Versorgung mit Arzneien usw.). Diese Leistung wird zwar tatsächlich oft im Falle der Erwerbsunfähigkeit (Arbeitsunfähigkeit) oder der geminderten oder erschwertem Erwerbsfähigkeit gewährt, sie ist aber formal nicht an eine solche Voraussetzung geknüpft. Der Intention nach wird sie bei einer Gesundheitsstörung, und das heißt im hiesigen systematischen Zusammenhang, bei einer Bedrohung der Erwerbsfähigkeit gewährt. Das gleiche gilt für den Gesamtbereich der Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit, die von den verschiedensten Trägern der sozialen Sicherung erbracht werden.

Zusammenfassend kann man also feststellen, daß die Einkommensredistribution, die herkömmlich als eine solche zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen bezeichnet wird, sich bei näherer Betrachtung darstellt als eine Redistribution zwischen Personen, die erwerbstätig und uneingeschränkt erwerbsfähig sind, und solchen, die erwerbsunfähig sind oder deren Erwerbsfähigkeit gemindert, erschwert oder bedroht ist. Auf die tatsächliche Erwerbstätigkeit kommt es auf der Empfängerseite offensichtlich nicht regelmäßig und wesentlich an.

⁵ Schmollers Jahrbuch 85,1

3. *Erwerbszumutbarkeit*

Es gibt Personen, für die eine Erwerbsmöglichkeit besteht, die auch uneingeschränkt erwerbsfähig sind und die gleichwohl Sozialleistungen beziehen. Oben wurde bereits angedeutet, daß man bei Altersrenten-Empfängern gegenwärtig nicht mehr generell Erwerbsunfähigkeit anzunehmen berechtigt ist. Wenn gleichwohl die Tendenz besteht, die Altersgrenze für den Rentenbezug schrittweise herabzusetzen, so liegt dies nicht an einer im Durchschnitt gesunkenen Leistungsfähigkeit im Alter; jedenfalls ist das nicht erwiesen oder behauptet worden. Gewandelt haben sich dagegen die Anschauungen über die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit im Alter. Nur so ist zu erklären, warum die Altersgrenze in Deutschland früher generell 70 Jahre betrug, während sie heute in vielen Fällen (Frauen, Arbeitslose, Bergleute) bei 60 Jahren liegt und weitere Herabsetzungen gefordert werden. Und mit unterschiedlichen Vorstellungen über die Zumutbarkeit müssen auch die verschiedenen Altersgrenzen im internationalen Vergleich vorwiegend erklärt werden. Die vorherrschende Bedeutung des Zumutbarkeitsbegriffs für die Festsetzung der Altersgrenze zeigt sich insbesondere an den schon genannten Differenzierungen zwischen Geschlechtern, Berufen usw. Wenn ehemalige Mitglieder der Bundesregierung bereits mit 55 Jahren ruhegehaltsberechtigt sind²⁶, so kann dies kaum damit begründet werden, daß Bundesminister in diesem Alter erwerbsunfähig sind, wohl aber kann man der Meinung sein, daß es ihnen nicht zuzumuten ist, sich eine neue Erwerbstätigkeit zu suchen, zumal sie ihre frühere aufgeben müßten.

Die Erwerbszumutbarkeit als Merkmal der Leistungsdifferenzierung tritt besonders plastisch hervor, wenn man fragt, ob und unter welchen Voraussetzungen Leistungen an Hinterbliebene gewährt werden. Auch hier haben sich drastische Wandlungen vollzogen. In der deutschen Rentenversicherung z. B. gab es ursprünglich überhaupt keine Leistungen für Hinterbliebene, weil man davon ausging, daß die Witwe des Arbeiters sich selbst ernähren könne. Seit 1911 erhielt die Witwe eine Rente, wenn sie weniger als ein Drittel dessen erwerben konnte, was eine gesunde Frau bei Tagelöhnerarbeit erwerben konnte; erstmals wurde auch eine Waisenrente gewährt. Inzwischen wird die Witwenrente ohne besondere Voraussetzungen in der Person der Witwe gewährt, und zwar seit 1914 für die Witwe des Angestellten, seit 1924 für die Witwe des Bergmannes und seit 1957 für die Arbeiterwitwe. Zwischenstufen in der Arbeiterrentenversicherung waren die Gewährung einer unbedingten Rente an Witwen über 65 Jahre (seit

²⁶ § 15 des Bundesministergesetzes.

1927) und an Witwen über 45 Jahre, wenn sie invalide waren oder ein Kind zu erziehen hatten (seit 1949).

Es ist deutlich, daß diese Entwicklung ebenso wie berufs- und nationalitätsbedingte Unterschiede nicht anders als mit verschiedenem Verständnis der Zumutbarkeit erfaßt werden können. Wichtiger aber noch im vorliegenden Zusammenhang ist der Umstand, daß in den erwähnten Fällen Leistungen gewährt werden, obgleich die Leistungsempfänger — von Ausnahmen abgesehen — eine Erwerbsmöglichkeit haben und erwerbsfähig sind. Eine Leistung wird allein deswegen gewährt, weil man ihnen eine Erwerbstätigkeit nicht zumutet. Dabei wird die Leistung in der Mehrzahl der Fälle auch dann gewährt, wenn der Leistungsempfänger tatsächlich eine Erwerbstätigkeit ausübt.

Weiter wird deutlich, daß eine Abgrenzung der Leistungsberechtigten unter dem Gesichtspunkt der Erwerbszumutbarkeit besonders gute Ansatzmöglichkeiten für Maßnahmen bietet, die nicht allein sozialpolitisch motiviert sind. Die Diskussion um die Altersgrenze für Bergleute wird oft unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten geführt. Ebenso dient die herabgesetzte Altersgrenze für Personen, die längere Zeit arbeitslos sind, in Deutschland²⁷ oder für Tabakarbeiter in Thrazien (Griechenland) vorwiegend arbeitsmarktpolitischen Zielen. Die Gewährung von Altersgeld an selbständige Landwirte hat agrarstrukturelle Zwecke. Diese Beispiele zeigen das Vordringen von Gesichtspunkten der Wirtschaftslenkung im Bereich der Sozialpolitik. Viel eher als bei Merkmalen, die an die Erwerbsmöglichkeit oder die Erwerbsfähigkeit anknüpfen, können solche wirtschaftslenkenden Gesichtspunkte zur Geltung kommen, wenn der Gewährung von Sozialleistungen Urteile über die Erwerbszumutbarkeit zugrunde liegen.

4. *Einkommenshöhe*

Einige Sozialleistungen werden dadurch ausgelöst, daß der Leistungsbegehrer ein geringes Einkommen hat. Der klassische Fall einer Leistungsauslösung durch geringe Einkommenshöhe ist die Sozialhilfe (Fürsorge). Diese gewährt Hilfe zum Lebensunterhalt nur insoweit, als das Einkommen des Hilfesuchenden ein bestimmtes Mindesteinkommen (Regelsatz) nicht erreicht. Auch die Hilfe in besonderen Lebenslagen wird nur gewährt, wenn dem Hilfesuchenden (und seinen Angehörigen) die Aufbringung der Mittel nicht zuzumuten ist. Ob dies der Fall ist, bestimmt sich nach Einkommensgrenzen, die für bestimmte Hilfearten in unterschiedlicher Höhe festgesetzt sind. Bleibt das Einkommen unter der Grenze, wird die Hilfe in vollem

²⁷ § 1248 Abs. 2 der Reichsversicherungsordnung.

Umfange gewährt, anderenfalls wird das übersteigende Einkommen in angemessenem Umfange herangezogen²⁸. Die Leistungen der Sozialhilfe sind von jeder weiteren Voraussetzung unabhängig.

Die Leistungsauslösung nach Maßgabe der Einkommenshöhe findet sich auch in der Kriegsopfersversorgung. Neben der Grundrente, die allein von der Minderung der Erwerbsfähigkeit abhängt, wird Schwerbeschädigten eine Ausgleichsrente als Entschädigung dafür gewährt, daß sie eine ihnen zumutbare Erwerbstätigkeit nicht oder nur in beschränktem Umfange oder nur mit überdurchschnittlichem Kraftaufwand ausüben können. Die Ausgleichsrente wird um das anzurechnende Einkommen gemindert, d. h. sie wird nicht gewährt, wenn eine bestimmte Einkommenshöhe erreicht ist. Schließlich wird auch die Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosenhilfe) (u.a.) nur dann gewährt, wenn der Arbeitslose bedürftig ist, wenn also sein Einkommen eine bestimmte Höhe nicht überschreitet.

5. Familiengröße

Schließlich ist in vielen Systemen der sozialen Sicherung die Familiengröße ein leistungsauslösendes Merkmal. Wie immer im einzelnen die Gewährung von Kindergeld oder Familienleistungen zusätzlich zum übrigen Einkommen gestaltet sein mag und unabhängig davon, von welcher Kinderzahl ab die Leistung gewährt wird, so ist das leistungsauslösende Merkmal jedenfalls die Familiengröße. Dies gilt auch bei Regelungen, wie z. B. der griechischen, die eine Kindergeldleistung für das erste und zweite Kind einer Familie, aus bestimmten Gründen jedoch nicht für die weiteren Kinder vorsehen.

6. Merkmalskombinationen

Die leistungsauslösenden Merkmale, nämlich: Erwerbsmöglichkeit, Erwerbsfähigkeit, Erwerbszumutbarkeit, Einkommenshöhe und Familiengröße wurden bisher isoliert behandelt. In der Wirklichkeit treten sie jedoch oft kombiniert auf. Viele Sozialleistungen werden nur dann gewährt, wenn mehrere der hier interessierenden leistungsauslösenden Merkmale vorliegen. So hängt z. B. die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung davon ab, daß für den Leistungsbegehrer keine Erwerbsmöglichkeit besteht und sein Einkommen eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Auch für die Gewährung der Ausgleichsrente der Kriegsopfersversorgung ist die Einkommenshöhe neben der verminderten Erwerbsfähigkeit von Bedeutung. Familienleistungen hängen oft nicht allein von der Familiengröße, sondern daneben auch

²⁸ Vgl. §§ 76 ff. des *Bundessozialhilfegesetzes*.

von der Einkommenshöhe ab, wie z. B. beim Zweitkindergeld in Deutschland. Die Leistungen der Sozialhilfe werden nicht schon allein durch geringe Einkommenshöhe ausgelöst, sondern setzen auch voraus, daß der Hilfesuchende seine Erwerbsfähigkeit und gegebene Erwerbsmöglichkeiten ausnutzt.

Wie immer im einzelnen die Leistungsvoraussetzungen gestaltet sein mögen, es ergibt sich, daß es sich letztlich immer um eines oder eine Kombination mehrerer der oben genannten leistungsauslösenden Merkmale handelt. Für redistributionspolitische Erwägungen sind also die genannten fünf Merkmale erschöpfend.

Man könnte die Frage stellen, ob nicht auch die Ursache der Erwerbsminderung als leistungsauslösendes Merkmal zu betrachten sei. Denn die Leistungen z. B. der Kriegsopferversorgung und der Unfallversicherung hängen davon ab, daß die Erwerbsfähigkeit durch eine bestimmte Ursache (Arbeitsunfall, Kriegsbeschädigung) gemindert worden ist. Diese ursächlichen Bedingungen müssen jedoch als Merkmale der Abgrenzung des einbezogenen Personenkreises gesehen werden — und zwar hier in bezug auf bestimmte Leistungszweige. Wenn man fragt, welche Folge eine Erwerbsminderung hat, die nicht auf der bestimmten *causa* beruht, so ergibt sich, daß in diesem Falle die Leistungsgewährung nicht etwa unterbleibt, sondern daß dann unter finalem Aspekt eine andere Leistung gewährt wird, wie etwa eine Invaliditätsrente aus der Rentenversicherung oder Hilfe zum Lebensunterhalt aus der Sozialhilfe. Das kausale Merkmal entscheidet also nicht über die Leistungsberechtigung schlechthin, sondern über die Zuständigkeit bestimmter Leistungszweige; dies hat indirekt Einfluß auf die Leistungshöhe und auf das Kombinationsverhältnis der leistungsauslösenden Merkmale.

Es liegt auf der Hand, daß eine Sozialleistung um so schwerer erhältlich ist, je mehr leistungsauslösende Merkmale gegeben sein müssen. Daraus folgt, daß bei gegebenem Finanzierungssystem die Leistungsdifferenzierung einen um so größeren redistributiven Effekt hat, je mehr Leistungsarten das Vorliegen einer Merkmalskombination voraussetzen und je mehr leistungsauslösende Merkmale in bezug auf eine spezielle Leistung kombiniert sind.

B. Leistungsgestaltende Merkmale

Wenn eine Sozialleistung im Einzelfall durch das Vorhandensein eines der vorstehend behandelten Merkmale ausgelöst (gewährt) worden ist, so ist weiter zu fragen: Nach welchen Merkmalen wird diese bemessen? Auch in dieser Hinsicht gibt es, wenn man nur die bedeu-

tendsten Systeme der sozialen Sicherung überschaut, eine verwirrende Fülle tatsächlicher Regelungen und juristischer Definitionen. Ebenso wie die leistungsauslösenden Merkmale sind auch die leistungsgestaltenden Merkmale oft miteinander kombiniert. Zur Förderung des Verständnisses redistributiver Vorgänge ist es daher nötig, Grundtatbestände zu isolieren, nach denen Sozialleistungen bemessen werden bzw. bemessen werden können.

1. Normalverhältnis zum Erwerbseinkommen

Die erste Entscheidung, die hinsichtlich der Bemessung einer Sozialleistung zu fällen ist, betrifft die Frage, wie hoch sie abgesehen von anderen Differenzierungsmerkmalen im Verhältnis zum Erwerbseinkommen sein soll. Allgemein anerkannt ist der Satz, daß eine Sozialleistung nicht über das voraufgegangene Erwerbseinkommen hinausgehen soll. Offen ist jedoch die Frage, ob z. B. ein Krankengeld oder eine Altersrente das Erwerbseinkommen voll oder nur zu einem Teil ersetzen soll. In dieser Hinsicht gibt es im zeitlichen Ablauf innerhalb eines einzelnen Landes wie auch im internationalen Vergleich beträchtliche Unterschiede.

Der Gesetzgeber bestimmt das Normalverhältnis der Sozialleistung zum Erwerbseinkommen in manchen Fällen direkt. In Deutschland soll z. B. das Altersruhegeld nach einem erfüllten Arbeitsleben (40 Jahre) 60 vH des Lohnes betragen. Entsprechend ist der jährliche Steigerungssatz auf 1,5 festgesetzt. Dieser Steigerungssatz beträgt in der knappschaftlichen Rentenversicherung 2,5, d. h. der Bergmann soll im Normalfall eine im Verhältnis zum Erwerbseinkommen höhere Rente erhalten. Eine direkte Bestimmung des Normalverhältnisses zum Erwerbseinkommen findet sich auch in der Krankenversicherung und der Unfallversicherung u. a.

In anderen Fällen wird das Normalverhältnis zum Erwerbseinkommen indirekt festgelegt. Es wird dann nicht auf das Erwerbseinkommen direkt Bezug genommen, sondern eine Nominalgröße festgelegt, wie z. B. in der Kriegsopfersversorgung oder der Sozialhilfe. Es ist offensichtlich, daß ein Urteil über solche Nominalgrößen nur möglich ist, indem Vergleichsgrößen aus dem Erwerbsleben indirekt in Bezug genommen werden. Die diesbezüglichen Methoden sind vielgestaltig und interessieren hier nicht näher. Im Ergebnis jedenfalls stehen alle Sozialleistungen ihrer Höhe nach in irgendeinem Verhältnis zum Erwerbseinkommen, sei es unterer Arbeitnehmergruppen (Sozialhilfe) oder sei es einer als „normal“, durchschnittlich o. a. angenommenen anderen Gruppe. Dabei sind Differenzierungen auch unter Berücksichtigung kausaler Gesichtspunkte gebräuchlich. Unter dem Gesichtspunkt

einer indirekten Festsetzung des Normalverhältnisses zum Erwerbseinkommen sind auch Einheitsleistungen (flat rate benefits) zu sehen. Es handelt sich dabei um Leistungen, die für alle Berechtigten in einheitlicher Höhe festgesetzt sind, ohne daß weitere leistungsgestaltende Merkmale hinzutreten. Allerdings kommt dieser Fall nur in Ausnahmefällen im Zusammenhang mit sogenannten lump sum payments (Einmalzahlung, Abfindung) vor; in der Regel tritt wenigstens die Familiengröße als weiteres Differenzierungsmerkmal hinzu, wie z. B. in der Altershilfe für Landwirte in Deutschland.

Ist das Normalverhältnis der Sozialleistung zum Erwerbseinkommen für eine Leistungsart oder eine Personengruppe einmal grundsätzlich festgelegt, so sind Anpassungsakte notwendig, wenn sich das Verhältnis durch wirtschaftliche Datenänderungen verschiebt. Diese Anpassungen, deren Methodik hier unerörtert bleiben kann, erfolgen mehr oder weniger schnell, durch Gesetz oder Verwaltungsakt und durch Bezugnahme auf verschiedene Vergleichsgrößen. Sie bewirken zumindest langfristig eine Aufrechterhaltung des gewollten Verhältnisses zum Erwerbseinkommen. Darüber hinaus lässt sich zeigen, daß mit zunehmender Industrialisierung die Tendenz besteht, die Sozialleistungen so zu bemessen, daß sie im Normalfalle einen größer werdenden Teil des Erwerbseinkommens substituieren²⁹.

Es ist offensichtlich, daß das Normalverhältnis der Sozialleistung zum Erwerbseinkommen den Gesamtumfang der durch das System der sozialen Sicherung bewirkten Einkommensredistribution wesentlich beeinflußt. Andererseits kann der Gesamtumfang aber wesentlich modifiziert werden durch das Hinzutreten weiterer leistungsgestaltender Merkmale im Einzelfall. Diese weiteren Merkmale sollen nun unter der Annahme eines gegebenen Normalverhältnisses zum Erwerbseinkommen behandelt werden.

2. Einkommenshöhe

Wenn gesagt wurde, daß der Bemessung der Sozialleistungen eine Basisentscheidung über deren Normalverhältnis zum Erwerbseinkommen zugrunde liegt, so schließt dies nicht aus, daß gleiche Leistungsarten untereinander in zahlreichen Fällen nach Maßgabe des individuellen Einkommens des Leistungsbegehrers differenziert sind. Ein häufiger Fall ist die direkte Bemessung nach dem voraufgegangenen individuellen Einkommen. Diese findet sich meistens bei der Bemessung des Krankengeldes, der Alters-, Invaliditäts-, Hinterbliebenen- und Unfallrenten. Man nimmt Bezug entweder auf das durchschnitt-

²⁹ Näheres bei Zöllner: a.a.O., S. 93 ff.

liche Einkommen des gesamten voraufgegangenen Erwerbslebens (Altersrenten in Deutschland) oder einer bestimmten Periode (Altersrenten in Österreich, Griechenland) oder auf die dem Leistungsbezug unmittelbar voraufgegangene Periode, wie meistens beim Krankengeld und bei Unfallrenten. Weitere Unterschiede ergeben sich dadurch, daß entweder das gesamte Einkommen der Berechnung zugrunde gelegt wird oder nur derjenige Teil, der früher für die Beitragsbemessung maßgebend war oder sonst durch eine Obergrenze bezeichnet ist.

Eine Bemessung der Sozialleistung nach dem voraufgegangenen Individualeinkommen geht in der Regel einher mit einer Beitragserhebung, die gleichfalls dem Einkommen proportional ist. Zwar liegt in jedem Falle eine interpersonale Redistribution vor, doch muß nicht notwendig auch ein Ausgleich nach der Einkommenshöhe damit einhergehen; jedenfalls ist dieser in der Regel nicht gewollt. Wenn die Leistungen nur durch Beiträge (genauer: Arbeitnehmerbeiträge) finanziert werden, so kann der einzelne im Durchschnitt damit rechnen, daß er im zeitlichen Ablauf ziemlich genau seine Vorleistung wieder zurück erhält. In diesem Grenzfalle vollzieht die soziale Sicherung lediglich einen Risikoausgleich und einen intertemporalen Ausgleich. Immerhin konnte oben gezeigt werden, daß die dafür notwendigen speziellen Bedingungen hinsichtlich der Finanzierung praktisch niemals vorliegen.

Ein gewollter Ausgleich nach der Einkommenshöhe liegt jedoch immer dann vor, wenn die Sozialleistung nicht nach dem voraufgegangenen, sondern nach dem gegenwärtigen Einkommen bemessen wird. Eine Bemessung nach dem gegenwärtigen Einkommen findet sich in der Sozialhilfe, der Arbeitslosenhilfe und bei den Ausgleichsrenten der Kriegsopfersversorgung.

Das System der sozialen Sicherung enthält darüber hinaus auch Regelungen, die ausschließlich eine Redistribution nach der Einkommenshöhe zum Ziele haben. Nicht selten kommt es vor, daß die Beiträge zur sozialen Sicherung proportional zum Einkommen, die Leistungen dagegen nicht proportional, sondern degressiv bemessen werden. Im deutschen System gilt dies für die Barleistungen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe. Der Hauptbetrag (ohne Familienzuschläge) des Arbeitlosengeldes beträgt bei einem Wochenlohn von 65,— DM 46,2 vH des Lohnes, dagegen bei dem höchsten der Beitragsbemessung zugrunde liegenden Wochenlohn von 175,— DM nur 40,1 vH. Die entsprechenden Vomhundertsätze in der Arbeitslosenhilfe sind 41,1 und 32,7.

Eine degressive Leistungsbemessung bei proportionaler Beitragserhebung findet sich z. B. auch in den Alters- und Invaliditätssicherun-

gen Griechenlands und der Sowjetunion. Bei Rentenversicherungen, die im Prinzip auf eine beitrags- oder lohnäquivalente Leistungsbemessung abgestellt sind, ergibt sich zuweilen der Zwang zur Wahl einer degressiven Staffelung, weil nur so vermieden werden kann, daß Renten, die auf niedrigen Löhnen beruhen, unter dem Existenzminimum liegen. Es liegt auf der Hand, daß dieser Zwang sich besonders in wenig industrialisierten Ländern bemerkbar macht. Mit fortschreitender Industrialisierung, d. h. zunehmendem Einkommensniveau, beobachtet man daher eine Tendenz zum Abbau der Degression. In Deutschland wurde der letzte Schritt in dieser Richtung mit der Abschaffung der festen Rentenbestandteile im Jahre 1957 getan. Feste Rentenbestandteile, wie Grundrenten, Mindestrenten o. a., sind — wenn auch in roher Form — im Prinzip nichts anderes als eine degressive Leistungsbemessung.

3. Dauer der Vorleistung

Insbesondere Leistungen, die (auch) nach dem Versicherungsprinzip gestaltet sind, richten sich häufig nach der Dauer der Vorleistung. Der Regelfall ist das Anknüpfen an die Dauer der voraufgegangenen Beitragsleistung. Zuweilen tritt an die Stelle der Beitragsleistung auch die Dauer der Zugehörigkeit zur Versicherungseinrichtung oder, insbesondere bei Übergangsregelungen, die Dauer der Zugehörigkeit zum Beruf. Weiter wird von dem Grundsatz der Berücksichtigung der Beitragsdauer häufig dadurch abgewichen, daß auch bestimmte beitragslose Zeiten zur Berechnung der Leistungshöhe mit herangezogen werden. Die Zurechnungs-, Ausfall- und Ersatzzeiten der deutschen Rentenversicherung sind hierfür ein anschauliches, aber keinesfalls seltenes Beispiel.

Der gesamte für die Leistungsgestaltung maßgebende Zeitraum der Vorleistung oder Teile desselben können sich auf die Leistungshöhe unterschiedlich auswirken. Dies wird technisch erreicht durch unterschiedliche Gestaltung der Steigerungssätze (z. B. für Bergleute und andere Arbeitnehmer in Deutschland) oder durch eine spezifische Bewertung beitragsloser Zeiten. So wird z. B. in Deutschland eine bergmännische Tätigkeit mit einem höheren Steigerungssatz bewertet als eine andere Tätigkeit; selbst eine gleiche Tätigkeit wird bei Beamten unterschiedlich bewertet, je nachdem, ob sie am Anfang oder am Ende der Berufstätigkeit liegt.

4. Familiengröße

Die Familiengröße ist im Rahmen der sozialen Sicherung nicht nur leistungsauslösendes, sondern auch leistungsgestaltendes Merkmal,

denn fast alle Sozialleistungen sind nach der Familiengröße differenziert. Das Krankengeld aus der Krankenversicherung ist regelmäßig nach der Familiengröße gestaffelt; ebenso das im Falle der Krankenhauspflege gewährte Hausgeld. Versicherten, die unterhaltsberechtigte Angehörige haben, wird für diese Krankenpflege (sowie Familienwochenhilfe und Familiensterbegeld) gewährt. Bei gleichem Beitrag kann also — abgesehen von dem erhöhten Krankengeld — je nach der Familiengröße ein Mehrfaches an Sachleistungen erbracht werden.

Zu der Rente der gesetzlichen Unfallversicherung wird — unter bestimmten Voraussetzungen — eine Kinderzulage gezahlt. Die Renten der gesetzlichen Rentenversicherungen erhöhen sich um einen Kinderzuschuß. Das gleiche gilt für die Rentenleistungen der Kriegsopfersversorgung. Auch hier kann also aus einer gleichen Beitragsleistung (bzw. aus einem gleichen Schädigungstatbestand) unter sonst gleichen Verhältnissen je nach der Familiengröße eine ganz unterschiedliche Gesamtleistung erwachsen. Auch in der Arbeitslosenversicherung besteht das Arbeitsengeld aus dem Hauptbetrag und den Familienzuschlägen. Die Altershilfe für Landwirte differenziert das Altersgeld nach verheirateten und unverheirateten Personen.

Während in Deutschland sonst im allgemeinen die Sozialleistung auf ein Ehepaar hin bemessen ist und Zuschläge nur für Kinder gewährt werden, gibt es zahlreiche Systeme in anderen Ländern, die die Leistung auf eine Einzelperson hin bemessen und dazu gegebenenfalls einen Ehegattenzuschlag zuzüglich eventueller Kinderzuschläge gewähren. Ohne hier die Vor- und Nachteile einer solchen Bemessungsmethode näher zu erörtern, ist doch einsichtig, daß die an der Familiengröße orientierte Umverteilung in solchen Fällen noch größer ist als im ersten Falle.

5. Erwerbsfähigkeit

Auch die Erwerbsfähigkeit bzw. die Minderung der Erwerbsfähigkeit löst nicht nur Sozialleistungen aus, sondern bestimmt in vielen Fällen auch deren Höhe. So werden die Renten der Unfallversicherung und der Kriegsopfersversorgung unmittelbar und im Falle der Grundrenten auch allein nach dem Grad der Erwerbsminderung bemessen. In manchen Ländern ist dies auch hinsichtlich der Invaliditätssicherung der Fall. In Deutschland gibt es immerhin zwei Schweregrade der Invalidität (Berufsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit), die bei sonst gleichen Verhältnissen eine unterschiedliche Rentenhöhe zur Folge haben. Weiter richtet sich die Art und Dauer der Sachleistungen nach der vorliegenden Minderung oder Bedrohung der Erwerbsfähigkeit. Diese Sachleistungen spielen eine bedeutende Rolle

in allen Systemen der sozialen Sicherung und sind auch unter dem Gesichtspunkt der Redistribution zu beachten.

Die wichtigste dieser Sachleistungen ist die von der Krankenversicherung gewährte Krankenpflege, d. h. ärztliche und zahnärztliche Behandlung, Versorgung mit Medikamenten und Krankenhausbehandlung. Die Krankenpflege ist bei gegebener Beeinträchtigung der Gesundheit für alle Versicherten nach Art und Umfang gleich — wenn man von Qualitätsunterschieden seitens der Angebotsträger absieht. Da die Versicherten gleichwohl Beiträge nach Maßgabe der Höhe ihres Lohnes zahlen, die (z. B. in Deutschland) im Extremfall um das Zehnfache unterschiedlich sein können, liegt hier ein Redistributionseffekt vor, der nur selten in seiner Bedeutung erkannt wird³⁰.

Außer in der Krankenversicherung gibt es Sachleistungen auch in anderen Sicherungszweigen. Als Beispiele seien genannt die Arbeitsvermittlung und die Hilfen zur Arbeitsaufnahme und zur Berufsförderung der Arbeitsverwaltung sowie die Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Unfallversicherung, der Rentenversicherung und der Kriegsopfersversorgung.

Alle diese Leistungen sind nach dem Grad der Minderung oder Bedrohung der Erwerbsfähigkeit abgestuft. Allein der medizinisch für erforderlich gehaltene Bedarf bestimmt die Art der Leistung und ihre Dauer.

V. Folgerungen

1. Die vorstehend gegebene Übersicht über die Redistributionsmerkmale in Systemen der sozialen Sicherung zeigt, daß das Verständnis der vielfältigen sozialrechtlichen Erscheinungen, die sich in der Praxis herausgebildet haben, wesentlich erleichtert wird, indem man sich von dem Begriff des „Versicherungsfalles“ löst. Dieser Begriff hat zwar für juristische Gedankenführungen seine Bedeutung, nicht jedoch für analytische Zwecke. Gerade die Analyse der vielfältigen Erscheinungsformen der sozialen Sicherung ist aber unerlässliche Voraussetzung für ihre wissenschaftliche Durchdringung. Die Herausarbeitung der Redistributionsmerkmale mag daher nicht nur Ansatzpunkt für weiterführende quantitative Untersuchungen sein, sondern könnte auch als ein Beitrag zur Morphologie und zur Methodenlehre der sozialen Sicherung nützlich sein.

2. Die Redistributionsmerkmale lassen die Bestimmungsgründe des durch ein System der sozialen Sicherung bewirkten Redistributions-

³⁰ Vgl. hierzu Näheres bei Walter Bogs: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform. Berlin 1955. S. 25 f. und 59 f.

umfangen erkennen. Allgemein wird man sagen können, daß die interpersonale Redistribution um so größer ist,

- a) je größer der in das System einbezogene Personenkreis im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung ist;
- b) je mehr leistungsauslösende Merkmale das System umfaßt und je weniger diese Merkmale in bezug auf eine Leistungsart miteinander kombiniert sind;
- c) je enger das Normalverhältnis der Sozialleistung zum Erwerbseinkommen ist und
- d) je weniger leistungsgestaltende Merkmale außerdem vorhanden sind.

Wenn ein gegebener Redistributionsumfang beurteilt werden soll, so zeigen die Redistributionsmerkmale die möglichen Ansatzpunkte auf. Die Typologie der Merkmale bleibt freilich im Bereich des Deskriptiven und sagt nichts Normatives. Denn es fehlt — wie Achinger es ausdrückt — für eine „komparative Abwägung der Zwecke ... noch sehr an staatswissenschaftlicher Vorarbeit, die nicht nur Wirtschaft und Finanzen einbegreift, sondern auch kulturelle und soziale Maßstäbe für eine Ordnung aller öffentlichen Aufgaben anbieten könnte“³¹.

3. Es ergab sich, daß eine Redistribution zwischen dem in das System der sozialen Sicherung einbezogenen Personenkreis und der nicht einbezogenen Bevölkerung in industrialisierten Volkswirtschaften mit ausgebauter sozialer Sicherung bedeutungslos ist. Gleichwohl ist soziale Sicherung unter allen Umständen auch immer Einkommensredistribution. Es gibt nämlich keine Sozialleistung, die allein nach dem Maßstab der preislichen Äquivalenz ausgelöst und bemessen wird. Dies ist hinsichtlich der auf dem Fürsorge- und Versorgungsprinzip beruhenden Leistungen offenbar. Aber auch dort, wo Beitragsvorleistungen zu erbringen sind, vollzieht sich zumindest ein Risikoausgleich, der sich dadurch ergibt, daß die Dauer des Leistungsbezuges unabhängig von der Vorleistung ist. Aber auch, wenn man von diesem Risikoausgleich absieht — der ja auch der Individualversicherung wesenhaft zugehört —, sind die Sozialleistungen nach weiteren Verteilungsmerkmalen differenziert, die von den Belastungsmerkmalen unabhängig sind und daher Redistribution bewirken.

4. Soziale Sicherung wird dem Grunde nach verstanden als Redistributionsvorgang zwischen Personen, die erwerbstätig sind, und solchen, die nicht erwerbstätig sind oder sein können. Die Analyse der Belastungs- und Verteilungsmerkmale zeigt jedoch, daß es von diesem Grundsatz erhebliche Abweichungen gibt. Es werden Leistungen

³¹ Achinger: a.a.O. S. 137.

an Personen gewährt, die erwerbstätig sind, deren Erwerbsfähigkeit jedoch gemindert, erschwert oder bedroht ist oder denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird. Ferner erhalten Erwerbstätige Sozialleistungen, wenn ihre Familie eine bestimmte Größe hat. Alle solche Leistungen sind jedoch redistributionspolitisch beabsichtigt; es handelt sich um bewußte Abwandlungen des oben genannten Grund- satzes.

Andererseits werden Personen, die Sozialleistungen beziehen, mit Abgaben zur sozialen Sicherung belastet, indem sie immer indirekte Steuern, daneben nicht selten auch direkte Steuern und/oder Beiträge zu entrichten haben³². In diesen Fällen liegt keine redistributionspolitische Absicht vor. Teilweise handelt es sich auch eindeutig um finanziertechnischen Leerlauf. Diesen Leerlauf zu vermeiden, würde jedoch einen nicht vertretbaren verwaltungstechnischen Aufwand erfordern.

5. Soziale Sicherung bewirkt auch eine Redistribution nach der Einkommenshöhe. Diese ergibt sich wegen der Berücksichtigung der (geringen) Einkommenshöhe als Verteilungsmerkmal und im Hinblick auf die Sachleistungen schon dann, wenn die Sozialleistungen allein mittels Beiträgen finanziert werden. Sie verstärkt sich, wenn staatliche Mittel hinzutreten, die (auch) aus direkter Besteuerung stammen, weil diese a) untere Einkommensgruppen weniger belastet als Beiträge, b) nach oben hin nicht begrenzt ist wie Beiträge und c) progressiv gestaffelt ist. Die Redistribution nach der Einkommenshöhe in einem System der sozialen Sicherung ist also um so höher, je mehr das System über staatliche Mittel finanziert wird und je höher der Anteil der direkten Steuern am gesamten Steueraufkommen ist.

³² Über die indirekte Steuerbelastung finden sich Angaben bei Günther Pehl: *Indirekte Steuerbelastung von Arbeitnehmerhaushalten im Jahre 1958*. In: *Wirtschaftswissenschaftliche Mitteilungen des WWI* 1959, Heft 12. Sowie: *Die Belastung des Existenzminimums durch Steuern und Abgaben*. In: *Öffentliche Einkommenshilfe und Richtsatzpolitik*. Schr. d. Vereins f. öffentl. u. private Fürsorge. Köln/Berlin 1955. S. 107.