

Klaus-Martin Groth

Die Krise der Sozialversicherungen

ZUR GEGENWÄRTIGEN LAGE DER SOZIALVERSICHERUNGEN
IM RAHMEN DER »FINANZKRISE« DES STAATES¹

I. Vorbemerkung

Seit mehr als zwei Jahren wird in der Bundesrepublik Deutschland über Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen und Rationalisierung im öffentlichen Dienst² diskutiert. In den letzten Monaten steht dabei besonders die Lage der Sozialversicherung im Vordergrund. Leistungsabbau in der Rentenversicherung und Beitragserhöhungen in der Krankenversicherung sind hier inzwischen eine beschlossene Sache. Aber auch aus anderen Bereichen hört man von weiteren Belastungen des Lebenshaltungsfonds der Arbeiterfamilien durch neue staatliche Abgaben und Verminderung des staatlichen Leistungsangebots. Die Finanzwissenschaftler verschiedenster politischer und wissenschaftstheoretischer Orientierung suchen nach Lösungsmöglichkeiten in allen denkbaren Richtungen.

Die akademische Linke hält es noch immer mehrheitlich mit Engels, der 1874 meinte, daß Steuern Dinge seien, die die »Bourgeoisie sehr, die Arbeiter aber nur sehr wenig interessieren« (MEW 18, S. 232). Noch immer sieht sie das Zentrum des Emanzipationskampfes der abhängig Beschäftigten im Tarifkonflikt und im Kampf um die Macht über Polizei und Armee. Die betroffenen Massen orientieren sich derweil an der Demagogie der CDU und CSU, die als Lösung aller Finanzprobleme eine »ehrliche Politik der gläsernen Taschen« proklamiert, »Vollbeschäftigung ohne Inflation« verheißt und als deren Folge »Steuererleichterungen ohne soziale Demontage« verspricht (Katzner am 22. September 1976, zitiert nach dem Berliner Tagesspiegel vom 23. 9. 1976, S. 1).

Hintergrund solcher Parolen sind Theorien über den Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und staatlicher Finanz-, Geld- und Wirtschaftspolitik, die auf der Ebene wissenschaftlicher Diskussion längst ihre Unfähigkeit zur Bewältigung der neuen Finanzprobleme eingestanden haben. Die Realität der letzten Jahre verdeutlicht, daß die von Keynes (auf den all diese Theorien zurückgehen) postulierte Abhängigkeit eines zureichenden Niveaus privater Investitionen von staatlichen Finanzmaßnahmen dem Staat nur unter ganz bestimmten politökonomischen Bedingungen die Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung und schwankungsfreiem Wirtschaftswachstum ermöglicht. Die gegenwärtige Situation ist gekennzeichnet durch den allmählichen Zerfall dieses Bedingungsgefüges.

Die Ungleichzeitigkeit der kapitalistischen Entwicklung vor dem Hintergrund der während des Zweiten Weltkrieges in den USA und in Deutschland einsetzenden »dritten technologischen Revolution« (vgl. Mandel 1972, insbes. S. 179 ff.) ermöglicht nach 1945 eine Expansion der kapitalistischen Produktionsweise in den Metro-

¹ Diese Arbeit entstand im Rahmen des Projekts »Grundstrukturen und Grundprobleme des Staatshaushaltssystems« (Leibfried/Narr), das von der Stiftung Volkswagenwerk gefördert wird. Neben den Mitarbeitern des Projekts danke ich Gero Lenhardt und Claus Offe für Anregungen zu dieser Problematik.

² Zu letzterem vgl. Dietrich Haensch, Krise der Dienstrechtsreform, KJ 1976, S. 1.

polen auf doppelter Basis. Einmal kommt es zum ersten Mal seit 1912 wieder zu einer relativen Freizügigkeit auf dem Weltmarkt. Die vorher durch die Nationalstaaten gesetzten Handels- und Kapitaltransferschranken müssen auf Druck der durch den Krieg zur absoluten Hegemonialmacht aufgestiegenen USA abgebaut werden. Die kapitalistische Befriedigung des gewaltigen Nachholbedarfs ziviler Art nach dem Kriege wird dadurch zugleich Ausgangspunkt einer sprunghaften Produktivitätssteigerung durch Einführung einer weltweiten Arbeitsteilung.³

Die stark steigende Produktivität ermöglicht dem internationalen Kapital zugleich, die kapitalistische Akkumulation in Form einer neuen äußeren und inneren »Kolonisation« durchzuführen. Das aber heißt, der »Nachkriegsboom« erfolgt einerseits auf Kosten der Gesellschaftsformationen der Peripherie und andererseits auf Kosten der eigenen ökologisch-sozialen Infrastruktur und zulasten der nichtkapitalistischen Klassen.

Mit der Diversifikation moderner Produktionstechniken in nahezu alle Gesellschaftsformationen der Erde in den 60er Jahren und der Vervollständigung der weltweiten Arbeitsteilung verringern sich die Möglichkeiten schneller Produktivitätssteigerungen und des »Exports« der Widersprüche der kapitalistischen Akkumulation aus den Metropolen in die Peripherie. Die »Grenzen des Wachstums« werden in dem Augenblick sichtbar, wo der Raubbau an der stofflichen Natur und an den natürlichen und sozialen Lebensbedingungen des Menschen in den Metropolen Folgekosten hervorruft, die bei Verlangsamung des möglichen Tempos der Stückkostensenkung auf der gleichzeitig wankend werdenden Basis des »ungleichen Tausches« zwischen den verschiedenen Gesellschaftsformationen nicht mehr aufgefangen werden können und die somit vollständig innerhalb der Formationen verteilt werden müssen.

Solange Konjunktursteuerung ein Problem der Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung im Rahmen von Schwankungen zwischen kleinen und großen Zuwächsen ist, übersteigt sie nicht die Integrationsfähigkeit des Staatsapparates (als Materialisierung der Klassenverhältnisse). Jetzt aber geht es nicht mehr um die Verteilung von Überschüssen, sondern um den zyklischen Ausgleich von Defiziten. Das aktualisiert die Klassenfronten der Formation. Der Staat wird mehr und mehr des Scheins entkleidet, eine selbständige Kraft, ein *pouvoir neutre* zu sein. Auf diesen Schein aber baut die keynesianisch orientierte Theorie. Die Kritik ihrer Annahmen führt zu einem Bild des Staats als »Kampfgebiet«, als spezifischer Ebene der Widersprüche in der Gesellschaft, »auf der sie unter den historisch angehäuften Bedingungen des Staates bestimmte Gestaltwandlungen vornehmen können« (Negt/Kluge 1972, S. 123). Die »Finanzkrise des Staates« bezeichnet dann einen Punkt, an dem die bisherige Expansion der Staatsapparate mit den historisch gewachsenen Finanzierungsinstrumenten nicht mehr aufrecht erhalten werden können.

Die »Finanzierungslücken« in den einzelnen Bereichen sind dann – folgt man dieser Einschätzung – nur die äußeren Erscheinungsformen einer grundlegenden Krise der

³ als Beleg für die wachsende internationale Arbeitsteilung möge folgender Vergleich des Wachstums der Industrieproduktion aller Länder der Erde mit Ausnahme der Staatshandelsländer mit den Exporten zwischen diesen Ländern dienen:

	1953–1963	1963–1972
Wachstum der Industrieproduktion	62%	65%
Wachstum der Ausfuhr	82%	111%

(Quelle: Berechnungen von Bleichschmidt u. a. 1974, S. 45 nach preisschwankungsbereinigten Werten aus »Wirtschaftskonjunktur« Nr. IV/1959, Nr. IV/1961, Nr. IV/1964, Nr. IV/1965, Nr. III/1968, Nr. I/1969, Nr. IV/1970, Nr. IV/1971)

verschiedenen staatlichen Interventionssysteme. Die »Reform« des gesamten Staatshaushaltssystems steht damit auf der Tagesordnung. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Reform unter der Bedingung denkbar ist, daß gleichzeitig die wesentlichen Strukturen der kapitalistischen Produktionsweise unangetastet bleiben.

Im folgenden werde ich anhand der empirischen Entwicklung der »Finanzkrise« im Bereich der Sozialversicherungen zeigen, daß es sich dort jedenfalls um mehr als eine »Finanzklemme« (Standfest 1976, S. 392) handelt, deren »Lösung« ohne Eingriffe in weit über das Sozialversicherungssystem hinausreichende Strukturen undenkbar ist.⁴

Für den Bereich der Sozialversicherungen läßt sich die These aufstellen, daß für den Fortgang der kapitalistischen Produktion auf Dauer eine »Rationalisierung« des gesamten Systems unumgänglich ist.⁵ Unter Rationalisierung soll dabei in Bezug auf die Sozialversicherungen ein Vorgang verstanden werden, durch den der Staat die Leistungs- und Beitragsstrukturen so »reformiert«, daß entweder eine direkte Entlastung der kapitalistischen Unternehmen von eigenen Staatsabgaben eintritt, oder daß dem Kapital eine Senkung des Reallohns der gegenwärtig beschäftigten Lohnarbeiter möglich wird, ohne daß es in beiden Fällen zu einer direkten oder politisch vermittelten »Funktionsstörung« im gesellschaftlichen Produktions- oder Reproduktionsprozeß kommt. Die »Rentenbeschlüsse« der SPD und FDP anläßlich der Koalitionsverhandlungen im Dezember 1976 sind ein instruktives Beispiel dafür, daß solche »Rationalisierungen« in der gegenwärtigen Situation aufgrund struktureller und politischer »Blockaden« so gut wie unmöglich sind. Das aber heißt, daß jede Krise in einem einzelnen staatlichen Interventionssystem gegenwärtig dahin tendiert, sich auf andere gesellschaftliche Bereiche auszuweiten.

II. Die Situation der Sozialversicherungen im Herbst 1976

Das System der Sozialversicherungen ist der zur Zeit politisch umstrittenste Teil des bundesrepublikanischen Staatshaushaltssystems und zugleich der quantitativ größte Faktor der »Finanzkrise«. Zu ihm gehören die Rentenversicherungen der Arbeiter, der Angestellten und der Bergleute sowie die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Versicherung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (Arbeitslosenversicherung). Zusammen machten die Leistungen dieser Versicherungen 1975 51,3% aller im »Sozialbudget« erfaßten Wertbewegungen aus; an den direkten »staatlichen« Sozialleistungen sind sie sogar mit 62% beteiligt (errechnet aus Angaben im Sozialbericht 1976, S. 121). Auch im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft sind die Sozialversicherungen einer der bedeutendsten Wertfaktoren: 171,8 Milliarden DM wurden durch sie 1975 »umverteilt« – mehr als 16,5% des gesamten Bruttosozialprodukts (errechnet aus Angaben ebd. und S. 93). Die Leistungen der Sozialversicherungen übertrafen damit die gesamten übrigen Ausgaben des Bundes im Jahre 1975 (ohne Zuschüsse zu Sozialversicherung und ohne eigene Zahlungen für Renten und soziale Unterstützungen) um mehr als die Hälfte und lagen nur ca. 30 Milliarden DM unter den gesamten Bruttoanlageinvestitionen der Wirtschaft in der

⁴ Ich möchte jedoch auf die wesentlich umfassenderen Analysen des Problems der »Finanzkrise des Staates« von O'Connor und Grauhahn/Hickel (s. Lit.verz.) hinweisen, die uns bei kritischer Weiterentwicklung durchaus befähigen könnten, aus solchem empirischen Material, wie ich es hier präsentiere, weiterreichende politische Schlüsse zu ziehen.

⁵ Auf eine systematische Begründung dieser These muß hier aus Platzgründen verzichtet werden. Vergl. dazu meine im September 1977 bei Suhrkamp erscheinende Arbeit »Staatsfinanzen und Kapital. Systematische Überlegungen zur Krise des Steuerstaats«, insbes. Kap. 5 »Gesellschaftliche Rationalisierung der Tauschwertverwendung durch den Staat«.

Bundesrepublik Deutschland (errechnet aus Angaben im Finanzbericht 1976, S. 12 und S. 167).

Die Entwicklung der Sozialversicherungen zum quantitativ größten System staatlicher Wertbewegungen begann in der Bundesrepublik bereits 1957 mit der »Sozialgesetzgebung«. Der entscheidende, auch auf eine neue »Qualität« hinweisende Wachstumsschritt vollzog sich jedoch seit 1969. Die Ausgaben der drei wichtigsten (und im folgenden allein betrachteten) Zweige der Sozialversicherung (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) weisen von 1969 bis 1975 die höchste Steigerungsrate aller größeren staatlichen Leistungseinheiten auf. Die Leistungen der Rentenversicherung haben sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt (von 47,5 Milliarden auf 101,4 Milliarden DM), die der Krankenversicherung nahezu verdreifacht (von 24,3 Milliarden DM auf 63,4 Milliarden DM), die Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz sogar versechsfacht (von 3,0 Milliarden auf 18,4 Milliarden DM – zitiert nach Sozialbericht 1976, S. 123, 131, 141). Die Quantität ebenso wie die »Qualität« der beobachteten Steigerungsraten hat ihre Ursache vor allem in der Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Tatbestände, an die die Leistungen der Sozialversicherungen rechtlich bindend anknüpfen. Diese Veränderungen sind bei der Rentenversicherung der starke Anstieg der Bruttolöhne von 1969 bis 1974 (im Durchschnitt 11,4%), auf deren Basis die Rentenerhöhungen von 1972 bis 1976 zu errechnen waren (verantwortlich für ca. zwei Drittel der Steigerungsrate), sowie der starke Bestandszugang an Renten aufgrund der Einführung der flexiblen Altersgrenze im Jahre 1972 und der Struktur der Alterspyramide in Deutschland (verantwortlich für ca. ein Drittel der Steigerungsrate). Bei der Krankenversicherung (und über deren Bezuschussung indirekt auch bei der Rentenversicherung) veränderte sich die gesamte wirtschaftliche Struktur des »Gesundheitssystems« – ein Vorgang, der in der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik als »Kostenexplosion« bekannt wurde und hier nicht näher beschrieben werden kann (vgl. dazu Naschold 1976). Bei der Arbeitslosenversicherung ist der wichtigste Kostenfaktor der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit seit 1973, der sich in einem entsprechenden Anwachsen der direkten Transfers (Arbeitslosengeld und – um ein Jahr verschoben – Arbeitslosenhilfe sowie Kurzarbeitergeld), aber auch im Steigen der indirekten Aufwendungen für die Krankenversicherung und für die allgemeine Verwaltung niederschlägt.

Spätestens seit Mitte 1975 ist ersichtlich, daß ohne Änderung der rechtlichen Anknüpfungsstruktur für Sozialleistungen und aktive Einflußnahme des Staates auf die zugrundeliegenden ökonomischen und sozialen Expansionsfaktoren auch bei optimistischen Annahmen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung ohne Erhöhung der Beitragssätze oder der Bundeszuweisungen ein Bankrott aller drei Versicherungszweige unvermeidlich ist. Trotzdem wurden solche Strukturveränderungen bis heute nicht vorgenommen und bis Mitte 1976 nicht einmal öffentlich diskutiert. Die Versicherungen helfen sich, soweit dies rechtlich möglich war, durch Beitragserhöhungen, Mehranforderungen von Bundeszuschüssen und Auflösung von Vermögensrücklagen⁶. Anfang 1976 zeigten die von der Sozialbürokratie

6 Bei den Krankenkassen stiegen die durchschnittlichen Beitragssätze für Pflichtmitglieder mit Anspruch auf Lohn- oder Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall von 9,2% des Grundlohns im Jahre 1973 über 9,5% im Jahre 1974 auf 10,6% im Jahre 1975 und lagen 1976 bereits bei ca. 11,4% (vgl. Sozialbericht 1976, S. 138). Bei der Arbeitslosenversicherung stieg der Beitrag von 1,7% des Grundlohns 1973/74 über 2% im Jahre 1975 auf 3% im Jahre 1976 (vgl. ebd., S. 153). Gleichzeitig erreichten die Bundeszuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1975 die Rekordhöhe von 5,7 Mrd. DM (vgl. ebd.). Die Rentenversicherungen, die bis 1974 immer Vermögensrücklagen in Milliardenhöhe bilden konnten, hatten 1975 bei einem gegenüber 1974 um 2 Mrd. DM auf 18,9 Mrd. DM gestiegenen

durchgeführten Hochrechnungen der mittelfristigen Entwicklung bis 1985, daß selbst bei günstiger Wirtschaftssituation ohne tiefgreifende Änderungen des Beitrags- und Leistungssystems eine schwerwiegende Beeinträchtigung des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses durch die Sozialversicherungen nicht mehr zu vermeiden ist. So stellte sich heraus, daß bei Beibehaltung des geltenden Beitrags- und Leistungsrechts in der Rentenversicherung unter Zugrundelegung eines Zuwachses der Durchschnittseinkommen von 1976 bis 1985 um 6,9%, einer Arbeitslosenquote bis 1978 von 3% und einer danach um 0,4% jährlich zunehmenden Beschäftigung trotz steigender Bundeszuschüsse ein durchschnittliches jährliches Defizit von 12,7 Mrd. DM zu erwarten ist (errechnet nach Angaben im »Spiegel« Nr. 33/76, S. 39). Noch brisanter ist die Situation in der Krankenversicherung, wo nach einer Hochrechnung des Deutschen Gewerkschaftsbundes bei einem Weiteranstieg der Kosten des Gesundheitssystems im bisherigen Umfang der jährlich zu finanzierende Mehrbetrag im Jahre 1985 40 Mrd. DM beträgt (errechnet nach Angaben im »Spiegel« Nr. 39/76, S. 65 und im Sozialbericht 1976, S. 121, 131, 138). Jeder weitere Anstieg der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt bedeutet darüber hinaus ein neuerliches Defizit der Bundesanstalt für Arbeit zwischen 3 und 4 Mrd. DM jährlich.

Die für die Versicherung direkt verantwortlichen Bundesressorts (Arbeit und Soziales sowie Familie und Gesundheit) favorisierten als »Lösung« zuerst die weitere Erhöhung der Beiträge. Bei den Krankenversicherungen ist diese bereits vorprogrammiert. Der Sozialbericht 1976 unterstellt von 1975 bis 1979 einen jährlichen Anstieg der Krankenversicherungsbeiträge um 0,6% des Grundlohns der Pflichtversicherten (vgl. ebd., S. 138). Auch bei den Rentenversicherungen ist entgegen der Aussage des Sozialberichts 1976 (vgl. ebd. S. 124) seit April 1976 absehbar, daß eine Erhöhung des Beitragssatzes von gegenwärtig 18% auf 19% des Grundlohnes spätestens zum 1. 1. 1978 bei Ausbleiben anderer schwerwiegender Strukturveränderungen unvermeidlich ist.

Bereits die Beitragserhöhungen der Jahre 1973 bis 1975 in den Krankenversicherungen und in der Arbeitslosenversicherung hatten aber zusammen mit den im gleichen Zeitraum aufgrund der Progression des Lohnsteuersystems zustande gekommenen Erhöhung der Lohnsteuerquote um insgesamt durchschnittlich 0,7% des Bruttolohns pro Jahr dysfunktionale Folgen für die Ökonomie.

Eine weitere Erhöhung der Beiträge zu den Sozialversicherungen ist auch für den Staatshaushalt problematisch, weil eine solche Erhöhung nicht nur den Lebenshaltungsfonds der Betroffenen allgemein senkt, sondern ihn am unteren Ende der Lohnpyramide unter die Bedarfssätze der Sozialhilfe drückt. Bereits 1975 lagen in der Bundesrepublik fast eine Million Arbeiter- und Angestelltenhaushalte (mit insgesamt fast 3,5 Millionen Personen) mit ihren Arbeitseinkommen (einschließlich Kindergeld) unterhalb dieser Bedarfssätze (vgl. Leibfried 1976, S. 378 und 381 mit weiteren Nachweisen). Mit Recht fürchtet die Sozialbürokratie, daß diese Gruppe – wird sie durch Beitragserhöhungen weiter vergrößert – die gegenwärtigen »Filter« bei der Geltendmachung ihres Sozialhilfeanspruchs durchbricht und damit das Sozialbudget insgesamt durch die Beitragserhöhungen eher eine Be- als eine Entlastung erfährt (vgl. zu diesem Problem im einzelnen ebd., S. 380 ff.). Wie ernst solche Befürchtungen genommen werden, zeigt die Tatsache, daß die Sozialplaner im Sozialbericht 1976 trotz ihrer relativ optimistischen Einschätzung der weiteren

Bundeszuschuß keinen Überschuß mehr und mußten 1976 bei weiter gestiegenen Bundeszuschüssen Rücklagen in Höhe von ca. 10 Mrd. DM auflösen (vgl. Sozialbericht 1976, S. 124–129 sowie Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juni 1976, S. 20).

Wirtschaftsentwicklung ein Ansteigen des Leistungsumfanges der Sozialhilfe von 1974 bis 1979 um 60% (= 4,3 Mrd. DM) veranschlagen (vgl. ebd., S. 188).

Nahezu ebenso groß sind jedoch die Probleme bei der von den Unternehmerverbänden und der Wirtschaftsbürokratie favorisierten linearen realen Senkung der Leistungen der Sozialversicherungen durch Nichtanhebung der Renten und Selbstbeteiligung bei der Krankenversicherung. Auch hier würden aufgrund der mit der lokalen Nettolohnhöhe automatisch wachsenden Bedarfssätze der Sozialhilfe immer mehr Rentner in den Anspruchsbereich des Bundessozialhilfegesetzes hineinwachsen. Ebenso würde ein Teil der »Selbstbeteiligung« bei der Krankenversicherung über die Sozialhilfe wieder vom Staat zu finanzieren sein. Schon gegenwärtig leben aber 1,1 Millionen Rentnerhaushalte von weniger als den Sozialhilfebedarfssätzen (vgl. Leibfried 1976, S. 378 mit Verweis auf Geißler 1975). Ihre »Politisierung« durch Aussetzung der »Rentendynamik«, wie sie sich bei Bekanntwerden des (später zurückgenommenen) Rentenbeschlusses der SPD/FDP-Koalitionsbevollmächtigten Anfang Dezember 1976 anbahnte, hätte zu einem Anstieg der Sozialhilfeforderungen geführt, der weit über die in diesem Bereich eingesparten Rentenbeitrags erhöhungen hinausgegangen wäre.

Neben diesem aus der Struktur des »Sozialbudgets« folgenden Problemen werfen sowohl Beitragserhöhungen wie Leistungskürzungen zur Zeit ebenso gewichtige gesellschaftspolitische Probleme auf. Seit 1971 ist in der Bundesrepublik ein Rückgang der jährlichen Realeinkommenszuwächse der abhängig Beschäftigten zu verzeichnen. Wie aus der in Anmerkung 7 wiedergegebenen Tabelle ersichtlich, stieg die Nettolohn- und -gehaltssumme in den letzten Jahren deutlich langsamer als im Durchschnitt aller Vorjahre seit 1951 und erreicht 1976 gerade noch einen Zuwachs von 2%. Hinter dieser Durchschnittszahl verbirgt sich ein äußerst explosiver sozialer Tatbestand. Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik hat 1976 ein nicht unbedeutender Teil der abhängig Beschäftigten eine reale Einbuße des Gesamtfamilieneinkommens hinnehmen müssen. Aufgrund dieser Tatsache ist nicht auszuschließen, daß die Verstärkung des Rückgangs der realen Nettoeinkommen durch staatliche Umverteilungsmaßnahmen beträchtliche politische Unruhe auslöst. Sowohl das Kapital wie auch die Gewerkschaften befürchten zu Recht, daß sich die unqualifizierten und dequalifizierten Arbeiter und Angestellten, die zur Zeit und auch in den nächsten Jahren von den im Durchschnitt noch erreichbaren Reallohnzuwächsen nahezu vollständig ausgeschlossen sind, nicht mehr in eine »geregelte« Tarifpolitik einbinden lassen.

Aber auch bei den Empfängern von Sozialversicherungsleistungen sind die realen Leistungssteigerungen bisher in keiner Weise so stark fühlbar gewesen, wie es die quantitative Ausweitung dieses Teils des Sozialbudgets nahelegen scheint. Während sich z. B. die Gesamtaufwendungen der Rentenversicherung der Arbeiter für

7 Steigerung der Nettolohn- und -gehaltssumme in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Vorjahr

im Durchschnitt der Jahre	nominal in %	real in %
1951-1955	8,2	6,1
1956-1960	8,1	4,6
1961-1965	8,4	5,5
1966-1970	6,6	4,2
1971-1975	8,8	2,6
1976 (1)	6,4	2,0

Quelle: Errechnet aus Daten des Sozialberichts 1976

(1) Zahlen für 1976 geschätzt.

Rentenleistungen von 1969 bis 1975 »nur« verdoppelten, stieg der Aufwand für die Krankenversicherung dieser Rentner (der sich ja im direkten Einkommen in keiner Weise niederschlägt) um das 3,5-fache. Ähnlich ist die Entwicklung in der Rentenversicherung der Angestellten.

Zusätzlich mußten diejenigen, die Leistungsempfänger in der Renten- und der Krankenversicherung aufgrund einer Pflichtmitgliedschaft sind, deshalb eine relative Leistungsverschlechterung hinnehmen, weil diese Versicherungsweige auch für »freiwillige« Mitglieder offen sind, denen zum Teil erhebliche Vergünstigungen gewährt werden. So können z. B. in den gesetzlichen Krankenversicherungen Angestellte, deren Gehalt die Pflichtversicherungsgrenze überschreitet, und Beamte generell wählen, ob sie Beiträge zahlen oder sich »privat« versichern. Das führt dazu, daß in den gesetzlichen Krankenversicherungen nur solche Personen »freiwillig« bleiben, die vom privaten Versicherungsmarkt her gesehen »schlechte« Risiken sind, also die eine nicht verdienende und deshalb in den gesetzlichen Krankenversicherungen beitragsfrei mitversicherte Ehefrau oder ebenfalls beitragsfrei mitversicherte unterhaltsberechtigende Kinder haben. Aufgrund der Existenz einer »Beitragsbemessungsgrenze«⁸ wird diese Gruppe von nahezu 3 Millionen gut verdienenden freiwilligen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherungen zu einem nicht unerheblichen Teil von ihren schlechter verdienenden ledigen Kollegen und Kolleginnen sowie von solchen Familien finanziert, in denen mehr als ein Familienmitglied arbeitet und damit beitragspflichtig ist.

Ähnlich ist die Lage bei der Rentenversicherung. Durch die 1972 geschaffene Möglichkeit für Selbständige und Hausfrauen, sich in einer gesetzlichen Rentenversicherung freiwillig zu versichern, sind auch hier eine große Zahl »schlechter« Risiken hinzugekommen, die auf Dauer von den Pflichtmitgliedern zum Teil mitfinanziert werden müssen. Der Grund liegt darin, daß die Betroffenen im Gegensatz zu den Pflichtmitgliedern Eintrittszeit und Beitragshöhe selbst bestimmen und damit bei entsprechender Planung aufgrund der Struktur der »Rentenformel« ein günstigeres Verhältnis von Beitragszahlung zu Rentenzahlung erreichen können als die lebenslang unfreiwillig zahlenden Pflichtmitglieder. Hinzu kommt, daß es sich bei den Freiwilligen naturgemäß zum großen Teil um solche Personen handelt, die sich ausgerechnet haben, daß ihnen die »Sozialklauseln« der Rentenversicherung zugute kommen, die vor allem in der Anrechnung von beitragslosen Zeiten als »Ersatzzeiten« (z. B. Militärdienst) oder »Ausfallzeiten« (z. B. Ausbildungszeiten nach dem 16. Lebensjahr) bestehen⁹. Ähnlich hat sich auch die Einführung der »flexiblen Altersgrenze« ausgewirkt, die hauptsächlich von denjenigen ausgenutzt wird, die eine überdurchschnittliche Rente zu erwarten haben (vgl. »Spiegel« Nr. 51/76, S. 28).

Insgesamt gesehen hat es für einen großen Teil der Rentner ganz handfeste und

8 Die Beitragsbemessungsgrenze ist derjenige DM-Betrag, bis zu dem die Versicherungsbeiträge progressiv berechnet werden. Sie wird durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates jährlich zum 1. 1. in der Weise festgelegt, daß die sogenannte »Allgemeine Bemessungsgrundlage« (= durchschnittliches Jahresarbeitsentgelt aller Versicherten innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren, beginnend mit dem fünften Jahr vor dem nunmehr beginnenden) auf Monate umgerechnet und bei der Rentenversicherung verdoppelt, bei der Krankenversicherung verandert halbfacht wird. Für das Jahr 1977 beträgt die Bemessungsgrenze in der Krankenversicherung aufgrund einer Rechtsverordnung vom November 1976 DM 2550,-, in der Renten- und Arbeitslosenversicherung DM 3400,-. Die neue Bundesregierung plant jedoch, die Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung zu erhöhen. Die »Pflichtversicherungsgrenze« die es nur in der Krankenversicherung gibt und die bisher mit der Beitragsbemessungsgrenze identisch war, soll jedoch bei DM 2550,- fixiert bleiben.

9 So kann z. B. ein selbständiger Rechtsanwalt, der nach Abschluß seiner juristischen Ausbildung zuerst einige Jahre als Angestellter pflichtversichert war, durch spätere freiwillige Beitragszahlungen unter günstigsten Bedingungen einen Rentenanspruch erlangen, der genau so hoch ist wie der eines ungelernen Akkordarbeiters, der 9 Jahre länger gleich hohe Beiträge wie der Rechtsanwalt gezahlt hat.

durchaus berechnete materielle Gründe, wenn sie nicht bereit sind, auf weitere Rentenerhöhungen zu verzichten. Mit einer *durchschnittlichen* Witwenrente von DM 540,- im Monat oder mit einer unter dem Durchschnitt von DM 723,- liegenden Altersrente befinden sich mehr als 6 Millionen Rentner trotz der Expansion der Rentenleistungen in den letzten 7 Jahren auf einem Reproduktionsniveau, das von der gesellschaftlichen »Norm« her immer noch als ausgesprochen ärmlich bezeichnet werden muß. Ebenso wenig kann ein großer Teil der Krankenversicherten weitere materielle Lasten (wie z. B. eine »Selbstbeteiligung«) verkraften.

III. »Rationalisierung« am Beispiel der Koalitionsbeschlüsse vom Dezember 1976/ Januar 1977

Angesichts des relativ eindeutigen Tatbestandes, daß in den Sozialversicherungen weder größere Beitragserhöhungen noch größere lineare Leistungsverminderungen ohne schwerwiegende ökonomische und politische Folgen möglich sind, andererseits aber auch eine Weiterentwicklung der gegenwärtigen Situation ohne strukturelle Änderungen zu untragbaren Zuständen führt, stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer »Rationalisierung« im Bereich der Sozialversicherungen. Diese Frage ist bisher vorrangig für die Krankenversicherungen diskutiert worden. Auf der monetären Leistungsebene wurde die Begrenzung des Einkommens der Ärzte und der Gewinne der Pharmaindustrie vorgeschlagen. Auf der institutionellen Leistungsebene ist die Umstrukturierung der ambulanten und stationären Krankenversorgung und des Pharmamarktes im Gespräch. Zusätzlich könnte auf der Beitragsebene die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Arbeiter und Angestellte ins Auge gefaßt werden – eine Maßnahme, die in der Renten- und in der Arbeitslosenversicherung bereits am 1. Januar 1968 durchgeführt wurde.

In der Rentenversicherung sind Rationalisierungsmaßnahmen vorerst nur auf der monetären Leistungsebene denkbar. Die Rentner könnten lohnsteuerpflichtig und individuell krankenkassenbeitragspflichtig werden. Während diese Maßnahmen formell noch mit dem »Äquivalenzprinzip« (vgl. Leibfried 1976, S. 381 Anm. 14) vereinbar sind, ist eine weitere Rationalisierung nur durch Aufhebung dieses Prinzips zu erreichen. Der weiteste Schritt in dieser Richtung wäre die Einführung einer »Einheitsrente«.

Die anlässlich der Koalitionsverhandlung von SPD und FDP am 10. Dezember 1976 gefaßten und bereits Mitte Januar 1977 zum Teil wieder revidierten Beschlüsse zur »Sanierung« der Sozialversicherungen sahen außer der Harmonisierung der Beitragsbemessungsgrenzen der Renten- und Krankenversicherungen keinerlei in Richtung auf eine der vorgenannten Rationalisierungsmaßnahmen zielenden Strukturveränderungen vor. Stattdessen enthielten sie neben einer unverbindlichen (und auch in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 nicht verbindlicher formulierten) Absichtserklärung zur »Kostendämpfung im Gesundheitswesen« und einer Reihe »kosmetischer« Maßnahmen nur drei relevante inhaltliche Festlegungen.

Die kurzfristig folgenreichste und im Januar 1977 bestätigte Entscheidung war die, daß bis zum 1. 7. 1978 keine Änderung der bisherigen Prinzipien der »dynamischen« Rentenerhöhung erfolgt. Die bis dahin zu erwartenden Defizite sollten zuerst allein durch »Abschmelzung« des Vermögens der Rentenversicherungen bis auf eine Monatsausgabe finanziert werden¹⁰.

¹⁰ Wie diese »Abschmelzung« technisch durchgeführt werden soll, ist zur Zeit noch nicht abzusehen. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hielt die anstehende Vermögensliquidierung von

Die mittelfristig einschneidenste und ebenfalls im Januar bestätigte Entscheidung war die Begrenzung der Ausgleichszahlungen der Rentenversicherungen an die Krankenversicherungen auf 11% der Rentenausgaben im Jahr. Da die Krankenversicherungen bereits 1975 bei einem Zuschuß von 17% nahezu 2 Milliarden DM für die Rentner mehr aufwenden mußten, als sie erstattet bekamen (vgl. Sozialbericht 1976, S. 122), und die Rentner auch weiterhin beitragsfrei bleiben sollen, bedeutet diese Maßnahme eine Umschichtung der Defizite der Rentenversicherungen auf die Krankenversicherungen in Höhe von durchschnittlich 9 Mrd. DM (bis 1980).

Die Folge einer solchen Umschichtung ist eine Finanzierung der Krankheitskosten aller Rentner (einschließlich der ehemals gut verdienenden Angestellten und Selbständigen mit aktuell weit über dem Durchschnitt liegenden Rentenansprüchen) durch die mit ihrem Einkommen unterhalb der Pflichtversicherungsgrenze in der Krankenversicherung liegenden abhängig Beschäftigten sowie den darüber liegenden kinderreichen Angestellten und Beamten mit nicht selbst verdienenden Ehefrauen. Dieser Umverteilungseffekt wird zuungunsten der letzteren noch verstärkt durch die als dritte Sanierungsmaßnahme vorgesehene Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung ohne Anhebung der Pflichtversicherungsgrenze. Alle ledigen oder doppelt verdienenden kinderlosen Ehepaare mit einem Bruttogehalt über der ab 1. 1. 1977 in der Krankenversicherung geltenden Pflichtversicherungsgrenze von 2550,- DM können (je nach Geschlecht, Alter und gewählter privater Krankenversicherung) im Verhältnis zu ihren weniger verdienenden oder »kinderreichen« Kollegen bis zu 6% ihres Bruttoeinkommens im Monat dadurch »sparen«, daß sie sich »privat« versichern¹¹. Die übrigen Versicherten müssen dagegen aufgrund der Koalitionsbeschlüsse eine Beitragserhöhung von durchschnittlich 1,4% hinnehmen (errechnet aus Angaben in einer Pressemitteilung des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen, wiedergegeben in der Berliner Morgenpost vom 11. 12. 1976, S. 3).

Pläne des Arbeits- und Sozialministeriums zur Anhebung der Pflichtversicherungsgrenze in der Krankenversicherung auf die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (Anfang Dezember) wurden in den Koalitionsverhandlungen nicht weiter erörtert. Damit war der einzige ernst zu nehmende Ansatz einer rationalisierenden Lösung eines Teilproblems der Sozialversicherungen vom Tisch, bevor er in der öffentlichen Diskussion überhaupt zur Kenntnis genommen worden war. Anfang Januar 1977 mußte das Problem dann allerdings doch öffentlich erörtert werden, da die Krankenkassen bei der im Dezember eingeplanten Differenz von DM 850,- zwischen Pflichtversicherungsgrenze und Beitragsbemessungsgrenze eine zu hohe Abwanderung der besser verdienenden Mitglieder zu den privaten Versicherungen befürchteten. Statt daß nunmehr die Pflichtversicherungsgrenze ebenfalls erhöht wurde, erzwang die FDP eine Rücknahme der geplanten Erhöhung

35 Mrd. DM auf 13 Mrd. DM in einer Presseerklärung vom 16. 12. 1976, der sich auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte inhaltlich anschloß, für »nicht oder nur mit unzumutbaren Verlusten möglich« (Berliner Tagesspiegel vom 17. 12. 1976, S. 2). Insgesamt ist dies jedoch ein zweitrangiges Problem. Spätestens Ende 1978 ist auf diese Weise sowieso kein Defizit mehr finanzierbar, da dann die Vermögensrücklagen der Rentenversicherungen erschöpft sind.

- 11 Die Möglichkeit für eine derart hohe Entlastung beruht auf der Vorschrift des § 405 RVO. Danach muß der Arbeitgeber den im Falle einer Pflichtversicherung an die Krankenkasse abzuführenden Beitrag im Falle einer nachgewiesenen »zulässigen Privatversicherung« an den Arbeitnehmer auszahlen. Allein dieser vom Gesetz als »Zuschuß« bezeichnete Betrag reicht aber bei Männern regelmäßig aus, die private Krankenversicherung zu finanzieren. Das heißt, wer über DM 2550,- im Monat verdient, hat den »Arbeitnehmeranteil« in Höhe von nahezu 6% des Bruttolohns oder -gehalts, den sein Kollege unter der Pflichtversicherungsgrenze voll an die Krankenkasse abführen muß, als Einkommen zur freien Verfügung. Für Frauen, die auf dem privaten Krankenversicherungsmarkt durchschnittlich um ein Drittel höhere Prämien zahlen müssen als Männer, ist die Regelung etwas ungünstiger.

der Beitragsbemessungsgrenze von DM 3400,- auf DM 2890,-. Dafür mußte sie eine für die Angestellten- und Ersatzkassen ungünstiger ausfallende Regelung der Kostenverteilung für die Rentnerkrankenversorgung zwischen den gesetzlichen Krankenkassen hinnehmen, die jedoch schwerpunktmäßig die weniger als DM 2550,- verdienenden Angestellten trifft.

Aufgrund neuer Hochrechnungen stellte sich im Januar 1977 heraus, daß alle diese Maßnahmen zur Sanierung der Rentenversicherung bis 1980 immer noch nicht ausreichen würden. Deshalb beschlossen die SPD- und FDP-Spitzen im Januar 1977 eine Einbeziehung der Arbeitslosenversicherung in die Sanierung durch Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose und Übernahme der Rehabilitationsprogramme der Rentenversicherungen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Auch dies ist eine schlichte Umverteilungsmaßnahme, die aufgrund des in der Arbeitslosenversicherung geltenden »Defizit-Deckungsverfahren« durch den Bundeshaushalt für die Zukunft die Option offen läßt, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu erhöhen oder zur indirekten Steuer- und Anleihefinanzierung der Rentenversicherung überzugehen. Ob alle diese Maßnahmen vom Bundestag auch wirklich vollzogen werden, ist allerdings z. Zt. noch offen.

Das bedeutet aber, daß die Probleme der Sozialversicherung – soweit sie nicht im Wege der Vermögensabschmelzung überhaupt nur zeitlich um anderthalb Jahre verschoben worden sind – strukturell in eine Tendenz zur relativen Verelendung einer bestimmten Schicht der aktiven Lohnarbeiter transformiert werden. Die Systemkrise der Sozialversicherungen ist nur als Finanzierungslücke begriffen und durch Kostenabwälzung hauptsächlich auf die unqualifizierten und dequalifizierten Arbeiter und die kinderreichen mittleren Angestellten gestopft worden. Die Entwicklung der politischen Aktivität dieses Teils der Arbeiterklasse wird zeigen, ob diese Form der Kostenüberwälzung letztendlich eine »Lösung« der Probleme mit sich bringt oder nicht. Wenn diese Arbeiter und Angestellten organisiert beginnen, über tarif- und sozialpolitische Forderungen ihr Reproduktionsniveau zu verteidigen, haben wir in den nächsten Jahren neben der dann immer noch nicht vollständig gelösten Systemkrise der Renten- und Krankenversicherung zusätzlich noch ein halbes Dutzend weiterer »Krisen« im Bereich der betrieblichen Lohnpolitik, des Sozialhilfesystems, des Wohngeldsystems, der Arbeitslosenversicherung und – soweit die Betroffenen auch noch in einer nach 1970 errichteten Wohnung des »sozialen Wohnungsbaus« wohnen¹² – der Obdachlosenpolitik.

¹² Nach einer vom Direktor des Gesamtverbandes der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen e. V., Helmut Tepper, durchgeführten Erhebung wird die Durchschnittsmiete einer 1976 fertiggestellten 80 qm großen Sozialwohnung, die zur Zeit bei DM 352,- im Monat (ohne Heizung und Warmwasser) liegt, 1983/84 bereits DM 704,- betragen. 1992 werden die betreffenden Sozialmieter dann DM 1056,- monatlich auf die Konten der sozialen Wohnungsbaugesellschaften überweisen müssen. Aber auch wer in einer bereits 1972 fertiggestellten gleich großen Wohnung wohnt und damals DM 280,- monatliche Miete aufbringen mußte, wird bei entsprechend geringem Einkommen nicht mehr lange dort wohnen können. Bereits im nächsten Jahr wird die »Ohne-alles-Miete« bei DM 400,- liegen, 1982 ist sie dann auf DM 644,- geklettert, und 1988 beträgt sie DM 896,- monatlich (Zahlenangaben nach einer Meldung des Berliner Tagesspiegel vom 9. 12. 1976, S. 11). In großstädtischen Ballungsgebieten werden diese Zahlen noch weit überschritten. Nach einer im »Spiegel« (Nr. 38/76, S. 52) zitierten Berliner Untersuchung steigen die Kaltmieten normal ausgestatteter aber in besonderen Verdichtungsräumen errichteter Sozialwohnungen bis 1987 auf DM 1188,- (Erstbezug 1969) bzw. DM 1506,- (Erstbezug 1974).