

Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes

Entwicklungen des deutschen Sozialstaates – Daten der amtlichen Statistik

Bei dem folgenden Beitrag handelt es sich um einen Vortrag, den Herr Präsident Hahlen am 10. Oktober 2002 auf der wissenschaftlichen Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e. V. (ASI) im Rahmen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie gehalten hat. Der diesjährige Soziologiekongress fand vom 7. bis 11. Oktober 2002 in Leipzig statt und stand unter dem Rahmenthema „Entstaatlichung und soziale Sicherheit“. Dieses Thema steckte ein weites Diskussionsfeld von erheblicher soziologischer und gesellschaftspolitischer Relevanz ab, das von Fragen des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft bis hin zu den Voraussetzungen gesellschaftlicher Ordnung und individueller Entfaltungschancen reichte.

In der ASI, deren Ziel die Förderung und Intensivierung der sozialwissenschaftlichen Forschung, insbesondere in der empirischen Ausrichtung ist, sind gemeinnützige sozialwissenschaftliche Forschungseinrichtungen und Universitätsinstitute der Bundesrepublik Deutschland zusammengeschlossen. Die ASI ist Trägerin des Informationszentrums Sozialwissenschaften (IZ) in Bonn, das mit dem Zentralarchiv für empirische Sozialforschung (ZA) an der Universität zu Köln und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen e. V. (ZUMA), Mannheim, in der Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen (GESIS) zusammengeschlossen ist.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

als mich Herr Professor Sahner und Herr Professor Meulemann im vergangenen Jahr ansprachen, habe ich gerne zugesagt, dieses Referat zu übernehmen und freue mich, Ihnen heute die Entwicklungen des deutschen Sozialstaates

in den letzten Jahrzehnten anhand der Daten der amtlichen Statistik umreißen zu dürfen. Lassen Sie mich aber mit einigen kurzen Vorbemerkungen beginnen.

Mein Wunsch wäre es eigentlich gewesen, Ihnen die gesamte Palette der Datenquellen der amtlichen Statistik vorzustellen, die für die Geschichtsschreibung des deutschen Sozialstaates bedeutsam sind, und Ihnen aufzuzeigen, welche Informationsmöglichkeiten sie Ihnen bieten, wo ihre Grenzen und ihre künftigen Perspektiven liegen. Wenn Sie sich das Spektrum der relevanten Statistiken betrachten, angefangen vom Mikrozensus über die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die Statistik der Sozialhilfe und die Wohngeldstatistik bis zur Pflege-, Erziehungsgeld- und Asylbewerberleistungsstatistik, um nur einige Fachstatistiken zu nennen, so wird aber rasch klar, dass sich mit einer solchen Herangehensweise an das Thema problemlos eine eigenständige wissenschaftliche Tagung bestreiten ließe. Dies mag möglicherweise eine Anregung für die Zukunft sein. Hier und heute aber stehen uns nur 20 Minuten Vortragszeit zur Verfügung, also ist eine Beschränkung unumgänglich.

Gerade bei unserem Generalthema und der damit verbundenen Problematik für einzelne Bevölkerungsgruppen wäre natürlich auch eine spezielle Beschäftigung mit Einzelphänomenen des Themas überaus wünschenswert gewesen. Ein Eingehen auf einzelne Bereiche würde es im Rahmen der vorgegebenen Zeitrestriktion aber wiederum höchstens erlauben, exemplarisch grobe Schlaglichter auf einzelne Aspekte werfen zu können. Dafür wäre aber dann kein Raum mehr für die meiner Überzeugung nach bei dieser Fragestellung dringend gebotene Gesamtsicht. Ich habe mich des-

halb schweren Herzens entschlossen, auf Einzelaspekte zu verzichten und einer aussagekräftigen Gesamtbetrachtung den Vorrang einzuräumen.

1 Grundlagen des deutschen Sozialstaates

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde die politische Zielvorstellung einer sozialstaatlichen Ordnung, deren Wurzeln in die Weimarer Verfassung und die Sozialgesetzgebung des Deutschen Reiches vor dem Ersten Weltkrieg zurückreichen, neu belebt und fortentwickelt. In den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes ist die sozialstaatliche Zentralnorm verankert. Nach Artikel 20 Absatz 1 ist die Bundesrepublik Deutschland ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“. In Artikel 28 wird dieses Postulat ausdrücklich auf die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern übertragen. Anders als bei den übrigen Staatsfundamentalnormen der Demokratie, des Bundesstaates und des Rechtsstaates, enthält das Grundgesetz keine Einzelnormen zur Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips.

Ausgefüllt wurde das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes durch eine breite Sozialgesetzgebung, die sich an dem vom Neoliberalismus inspirierten Leitbild der sozialen Marktwirtschaft orientierte und bereits Anfang der 1950er-Jahre einsetzte. Als einige der wichtigen Meilensteine auf dem Weg zum Sozialstaat in den letzten 50 Jahren sind zu nennen:

- Neuordnung der Kranken- und Unfallversicherung Anfang der 1950er-Jahre,
- Bundesversorgungsgesetz von 1950,
- Lastenausgleichsgesetz von 1952,
- Kindergeldgesetz von 1954,
- grundlegende Neuordnung der Rentenversicherung im Jahr 1957 sowie die Reformen der Rentenversicherung in den Jahren 1972, 1992 und im letzten Jahr,
- Bundessozialhilfegesetz und Jugendwohlfahrtsgesetz von 1961,
- Lohnfortzahlungsgesetz von 1962,
- Arbeitsförderungsgesetz von 1969,
- Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung von 1974,
- Übertragung des sozialen Systems des früheren Bundesgebietes auf das Beitrittsgebiet durch den Staatsvertrag vom 18. Mai 1990,
- Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung 1995.

Hinzu kommt eine Vielzahl weiterer Einzelgesetze, die das ganze soziale Spektrum vom Wohngeld bis zur Ausbildungsförderung abdecken. Neben dieser mehr rechtlichen Seite spielen selbstverständlich auch die Sozialpartner, die

Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände sowie die Kirchen eine nicht unerhebliche Rolle in der Entwicklung des Sozialstaates, was im Folgenden aber nicht näher ausgeführt werden kann.

2 Der Sozialstaat im Spiegel der Statistik

Im Spiegel der amtlichen Statistik erscheint die sozialstaatliche Seite der Bundesrepublik Deutschland auf drei unterschiedlichen Ebenen, nämlich

- im Bereich der Fachstatistiken,
- als Ausschnitt aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen,
- im Sozialbudget.

Als *Fachstatistiken* für den Sozialbereich im engeren Sinne werden vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt:

- Statistik der Sozialhilfe,
- Statistik der Kinder- und Jugendhilfe,
- Statistik über das Bundeserziehungsgeld,
- Statistik über die Pflege,
- Statistik über Schwerbehinderte und Kriegsopferfürsorge,
- Wohngeldstatistik,
- Statistik über die Leistungen an Asylbewerber.

Ergänzend zu diesen Statistiken bieten die Bevölkerungsstatistiken wichtige Basisinformationen für das soziale Geschehen und für die Sozialpolitik, zum Beispiel im Hinblick auf die künftigen Belastungen der Rentensysteme aufgrund der demographischen Veränderungen. Auch aus den umfangreichen Informationen der Gesundheitsstatistiken lassen sich wichtige Rückschlüsse auf das „Wohlbefinden“ unserer Gesellschaft ziehen. Ferner beschreibt eine Vielzahl von Statistiken das soziale Umfeld (z. B. die Wohn- und die Arbeitsmarktsituation).

Nicht unerwähnt bleiben soll die breite fachstatistische Berichterstattung über die auf den Arbeitsmarkt bezogenen Sozialleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit, über die gesetzliche Rentenversicherung, vor allem durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sowie den Verband deutscher Rentenversicherungsträger, über die gesetzliche Krankenversicherung durch das Bundesministerium für Gesundheit und über die gesetzliche Pflegeversicherung und die Unfallversicherung durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Diese auf Verwaltungsunterlagen der jeweiligen Träger basierenden Geschäftsstatistiken bieten tief gegliedertes Zahlenmaterial über die Art der Leistungen und über die Zielgruppen der sozialen Maßnahmen. Die Gesamtrechnungssysteme können einen solchen Detaillierungsgrad nicht abbilden, infor-

mieren dafür aber über die großen Strukturen und Entwicklungen des Sozialbereichs im gesamtwirtschaftlichen Rahmen.

In den *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen* erscheinen in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Sektoren und Teilsektoren die privaten Haushalte zum einen als Empfänger sozialer Leistungen (auch im Ausland), zum anderen als Beitrags- und Steuerzahler und damit als Financier der Sozialsysteme. Die weiteren Akteure bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung sind der Staat einschließlich der Sozialversicherungsträger und die Unternehmen, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelunternehmen, Freiberufler und andere Selbstständige unterschieden werden.

Der Staat unterteilt sich in:

1. die Sozialversicherung mit den Sozialversicherungszweigen
 - gesetzliche Rentenversicherung einschließlich knapp-schaftlicher Rentenversicherung und landwirtschaftlicher Alterskassen,
 - gesetzliche Krankenversicherung und gesetzliche Pflegeversicherung,
 - gesetzliche Unfallversicherung,
 - gesetzliche Arbeitslosenversicherung,
2. die Gebietskörperschaften mit den sozialen Leistungen
 - Sozialhilfe,

- Kriegsopferversorgung,
- Arbeitslosenhilfe,
- gesetzliches Kindergeld,
- Wohngeld,
- sonstige Sozialleistungen.

Neben dem Staat treten auch Unternehmen als Träger sozialer Leistungen auf. Im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung bilden Unternehmen beispielsweise Rückstellungen für künftige Betriebsrenten, schließen Direktversicherungen für ihre Beschäftigten ab oder leisten Zahlungen an Pensionsfonds und Pensionskassen, die später ihren ehemaligen Beschäftigten zugute kommen.

Finanziert wird das Sozialsystem vor allem durch die Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, wobei zu den Beitragszahlungen der Arbeitgeber auch die eben erwähnten Zahlungen für die betriebliche Altersversorgung gehören, ferner durch Beiträge des Staates zugunsten der Empfänger sozialer Leistungen und durch Eigenbeiträge dieser Personengruppe, durch Beiträge sonstiger Personen (Selbstständige, Hausfrauen u.Ä.) und aus dem allgemeinen Steueraufkommen, insbesondere durch Zuschüsse des Bundes an Sozialversicherungszweige.

Das vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erstellte *Sozialbudget* ist ähnlich konzipiert wie die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, nimmt in seiner erweiterten funktionalen Abgrenzung des Sozialbereichs jedoch andere Zuordnungen vor. Auch werden die Sozialleistungen wesentlich weiter definiert. Neben den monetären Sozialleistungen und den sozialen Sachleistungen in der Abgren-

Schaubild 1

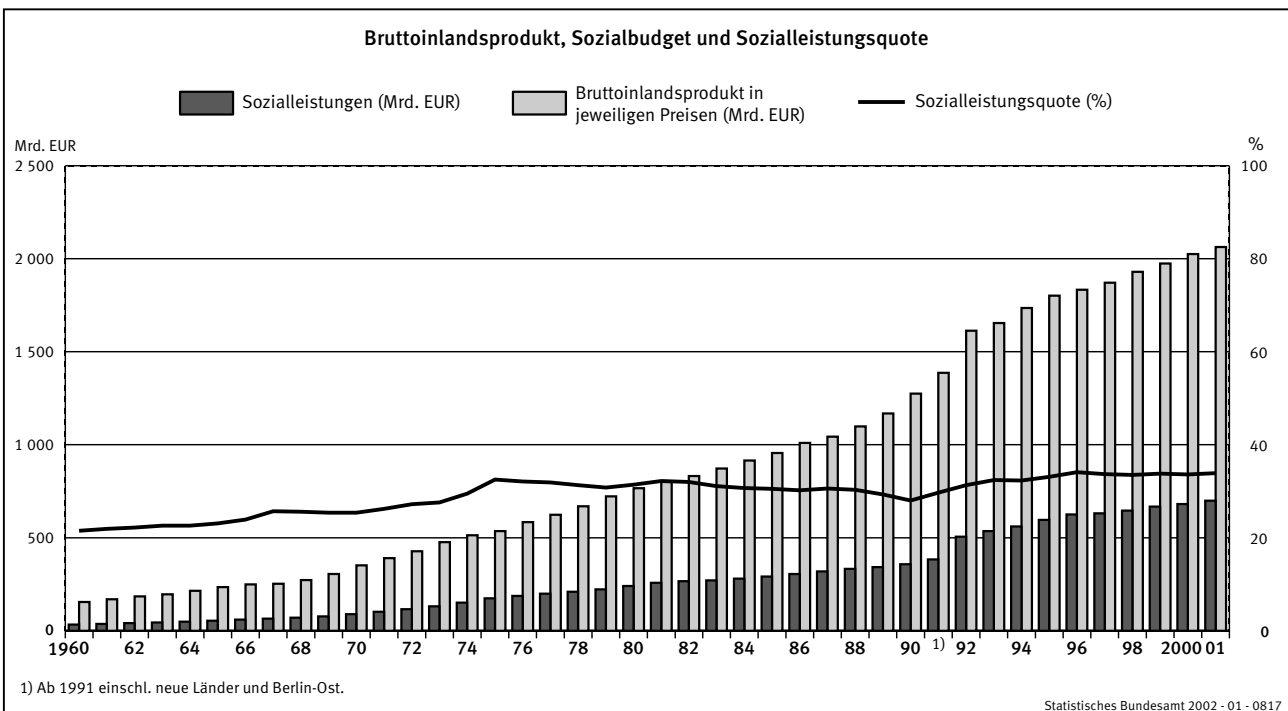
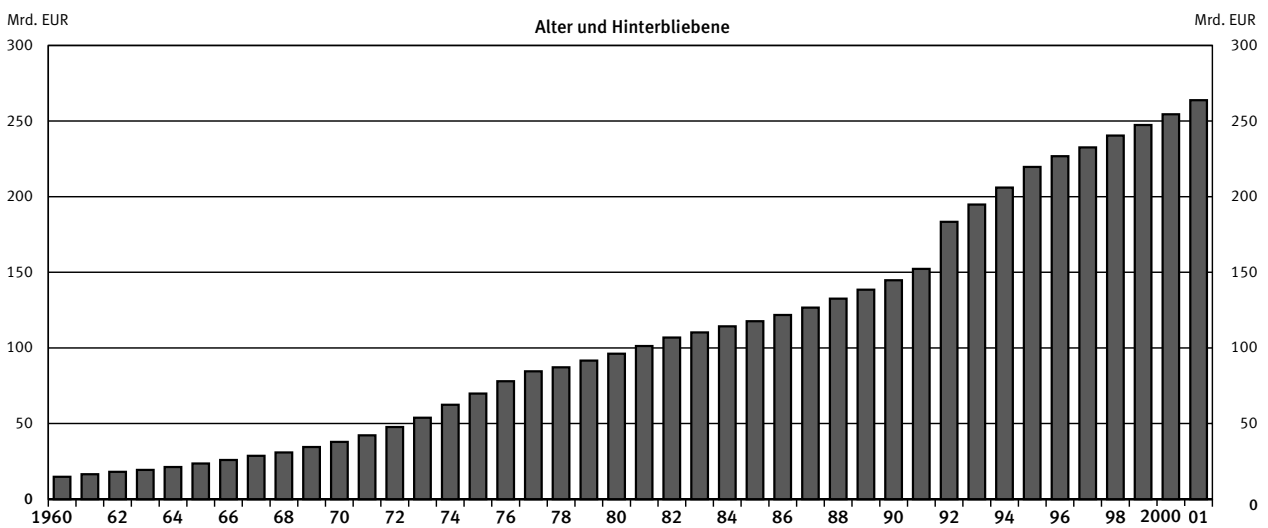
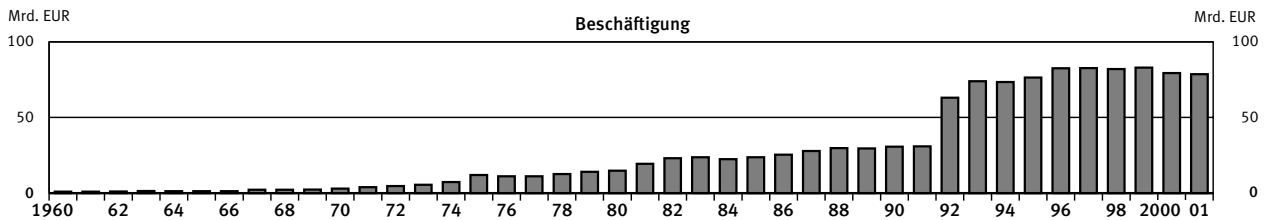
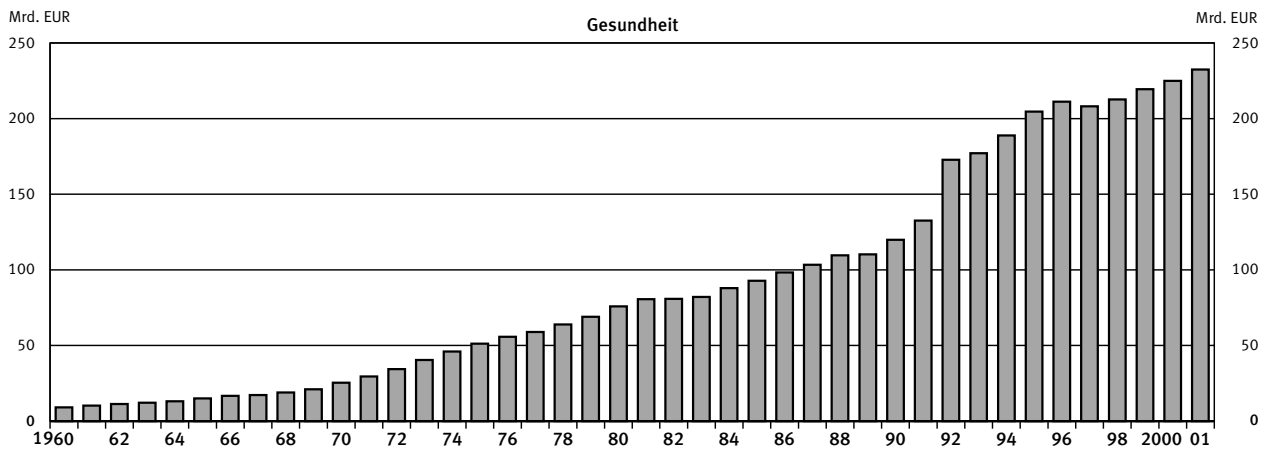
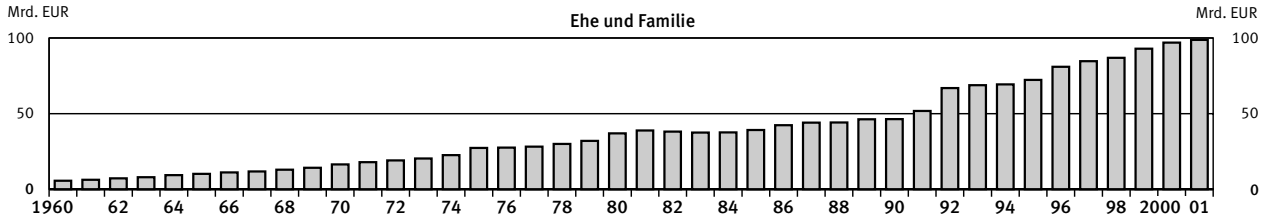


Schaubild 2

**Sozialbudget
Ausgaben nach ausgewählten Funktionen**



Statistisches Bundesamt 2002 - 01 - 0818

zung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden u. a. auch Steuerermäßigungen und Leistungen der Verwaltung einbezogen. Auch wird die Entgeltfortzahlung der Arbeitgeber im Krankheitsfall in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Lohn- und Gehaltseinkommen, im Sozialbudget hingegen als soziale Leistung ausgewiesen.

Die Leistungen gemäß Sozialbudget sind nach folgenden so genannten Funktionen gruppiert (mit weiteren Unterteilungen):

- Ehe und Familie (Kinder und Jugendliche, Ehegatten, Mutterschaft),
- Gesundheit (Vorbeugung und Rehabilitation, Krankheit, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Invalidität),
- Beschäftigung (Berufliche Bildung, Mobilität, Arbeitslosigkeit),
- Alter und Hinterbliebene (Alter, Hinterbliebene),
- Folgen politischer Ereignisse (z.B. konsumtive Leistungen bei Kriegsfolgeschäden, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz),
- Wohnen,
- Sparen/Vermögensbildung,
- allgemeine Lebenshilfen,
- innerer Dienst, Institution (den sozialen Leistungen zu-rechenbare Verwaltungsleistungen).

Der funktionale Nachweis zeigt die Ausgaben aller Leistungsträger, nicht nur die des Staates. Weitere Klassifizierungen sind die Art der Leistungen (z.B. Einkommensleistungen, Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen), die Art der Finanzierung (Beiträge, Zuweisungen) und die Quellen der Finanzierung (Staat, Unternehmen, Private Haushalte u. a.).

3 Statistische Ergebnisse für den Sozialbereich

3.1 Sozialbudget

Lassen Sie mich bei den statistischen Ergebnissen für den Sozialbereich Deutschlands mit den *Eckzahlen* des Sozialbudgets als der umfassendsten Darstellung beginnen.

In Euro umgerechnet beliefen sich die sozialen Leistungen in dieser Abgrenzung im Jahr 1960 auf gut 33 Mrd. In einem Zeitraum von gut vierzig Jahren ist dieser Betrag – einschließlich der Zunahme der Leistungen infolge der Gebiets-erweiterung durch die deutsche Vereinigung – um mehr als das Zwanzigfache auf 699 Mrd. Euro im Jahr 2001 angestiegen. Das Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen erhöhte sich im selben Zeitraum um gut das Zwölffache von 155 auf 2071 Mrd. Euro. Der Anteil der Sozialleistungen nach dem Sozialbudget am Bruttoinlandsprodukt – die so genannte Sozialleistungsquote – betrug 1960 noch 21,5%, stieg bis 1975 auf 32,5%, fiel mit Schwankungen bis zum Jahr 1990 auf 28% zurück, um danach vereinigungsbedingt auf den bisher höchsten Wert von 34,1% im Jahr 1996 zu steigen;

Schaubild 3

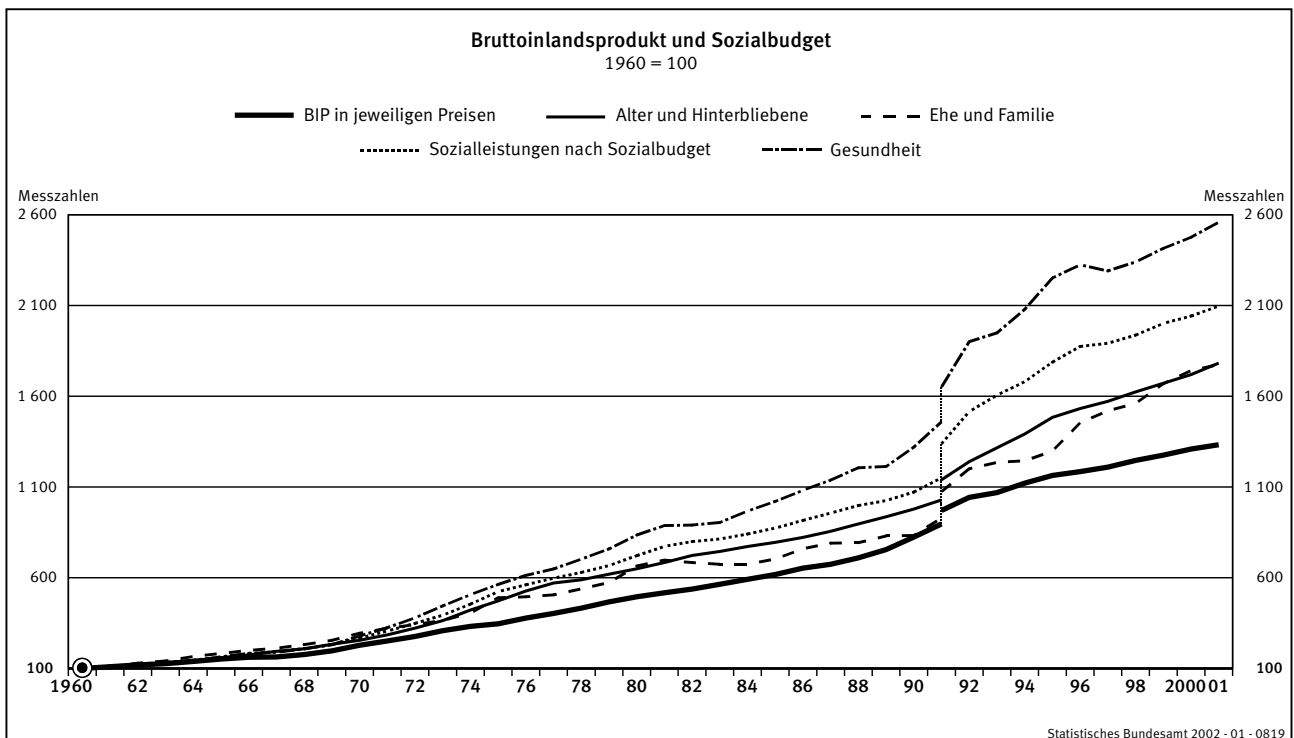
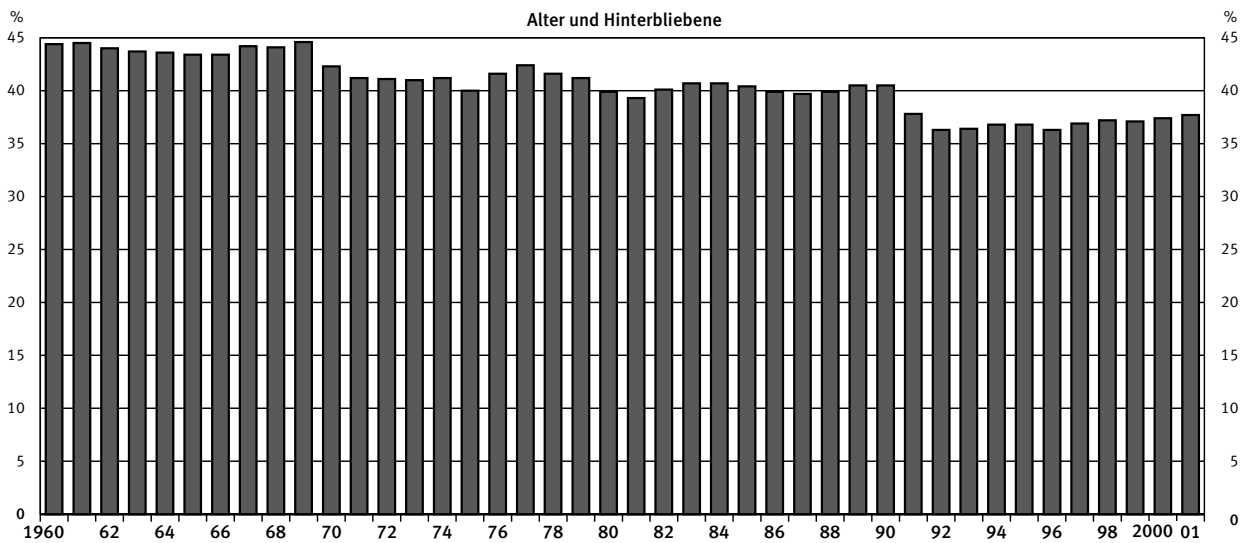
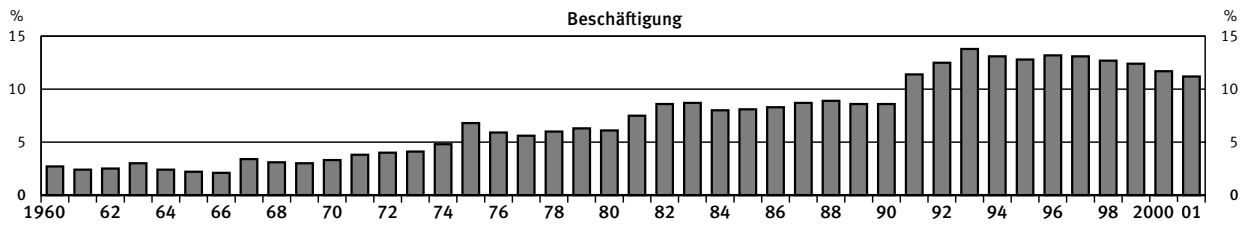
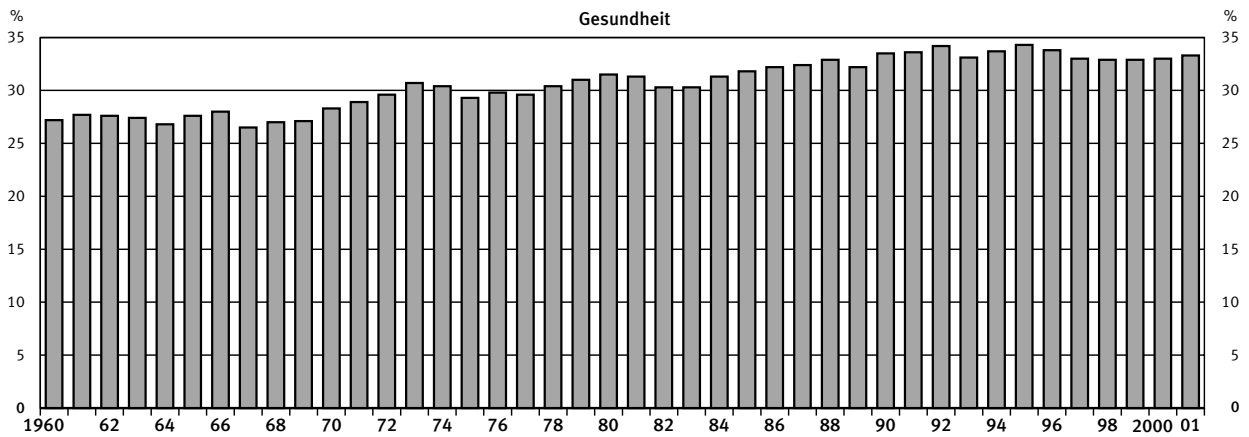
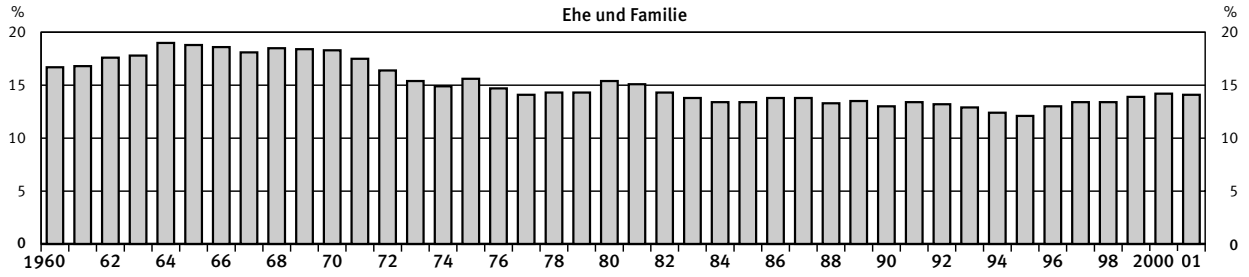


Schaubild 4

Anteil der Sozialausgaben nach ausgewählten Funktionen



Statistisches Bundesamt 2002 - 01 - 0820

im Jahr 2001 betrug die Sozialleistungsquote noch 33,8% (siehe Schaubild 1 auf S. 1046). Wenn man die allgemeine Erhöhung des Preisniveaus seit 1960 – gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte – herausrechnet, erhöhten sich die Sozialleistungen auf knapp das Sechsfache gegenüber einem knapp vierfachen Volumenwachstum beim realen Bruttoinlandsprodukt.

Wie Schaubild 2 auf S. 1047 zeigt, war der Bereich „Alter und Hinterbliebene“ schon immer der dominierende *Leistungsbereich*; die Ausgaben für diesen Bereich haben von 15 Mrd. Euro im Jahr 1960 auf 264 Mrd. Euro im Jahr 2001 zugenommen. Der zweitgrößte Bereich ist die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit mit einem Ausgabenvolumen von zuletzt 232 Mrd. Euro, gefolgt vom Bereich Ehe und Familie. Den Leistungen für den Bereich Beschäftigung kommt erst seit der ölpreisbedingten Wirtschaftskrise 1974 größere Bedeutung zu. Sehr kräftige Zuwächse erfuhren die Ausgaben für den Arbeitsmarkt durch die wirtschaftliche Flaute Anfang der 1980er-Jahre und in den auf die deutsche Vereinigung folgenden Jahren. Ihr Anteil an den gesamten Leistungsausgaben hatte erstmals mit der deutschen Vereinigung die 10%-Marke überschritten. In den letzten Jahren war er wieder rückläufig (2001: 11,2%).

Sämtliche Leistungsbereiche des Sozialbudgets stiegen über den gesamten Zeitraum hinweg stärker an als das Bruttoinlandsprodukt (siehe Schaubild 3). Dabei kam es zu einer Verschiebung der Gewichte der vier Hauptleistungsbereiche in den letzten vier Jahrzehnten. Der zu Beginn der Berichtsperiode bei weitem stärkste Bereich der Alters- und Hinterbliebenenversorgung reduzierte seinen Anteil von 44,4% (1960) auf 37,7% (2001). Auch die familienbezogenen Leistungen nahmen im Gewicht leicht ab. Dafür musste für den Arbeitsmarkt und vor allem für den Gesundheitsbereich anteilig mehr aufgewandt werden (siehe Schaubild 4).

Von den vier Hauptleistungsbereichen des Sozialbudgets ist nur der Bereich Beschäftigung konjunkturreagibel, und zwar antizyklisch infolge von Mehrausgaben durch steigende Arbeitslosigkeit bei Konjunkturschwächen. Die Bereiche Alter, Gesundheit und Familie werden durch renten-, gesundheits- und familienpolitische Entscheidungen sowie durch die demographische Entwicklung geprägt und nicht primär durch das jährliche Wirtschaftswachstum. Auch die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter als Bezugsbasis sowohl für die Erhöhung der Renten als auch für die Finanzierung des Sozialsystems über Sozialbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer reagiert auf konjunkturelle Schwankungen in der Regel schwächer als andere gesamtwirtschaftliche Größen.

Betrachtet man die Mittelbereitstellung durch die verschiedenen *Finanzierungsquellen* der Sozialsysteme, so wird deutlich, dass in den Jahrzehnten seit 1960 der Finanzierungsanteil der privaten Haushalte am Sozialbudget von 21,6% auf gut 30% im Jahr 2001 merklich gestiegen ist. Der Anteil der Unternehmen hingegen war rückläufig von 33,6% zu Anfang der Periode auf 26,4% im Jahr 2001. Auch der Bund und die Länder trugen im Lauf der Jahre weniger zum Sozialbudget bei – zuletzt 21,4 und 11,2%. Die Belastung der Gemeinden, die u. a. Träger der Sozialhilfe sind, stieg

überproportional, was zu einer Anteilserhöhung von 5 auf 9% führte.

So viel zum Sozialbudget.

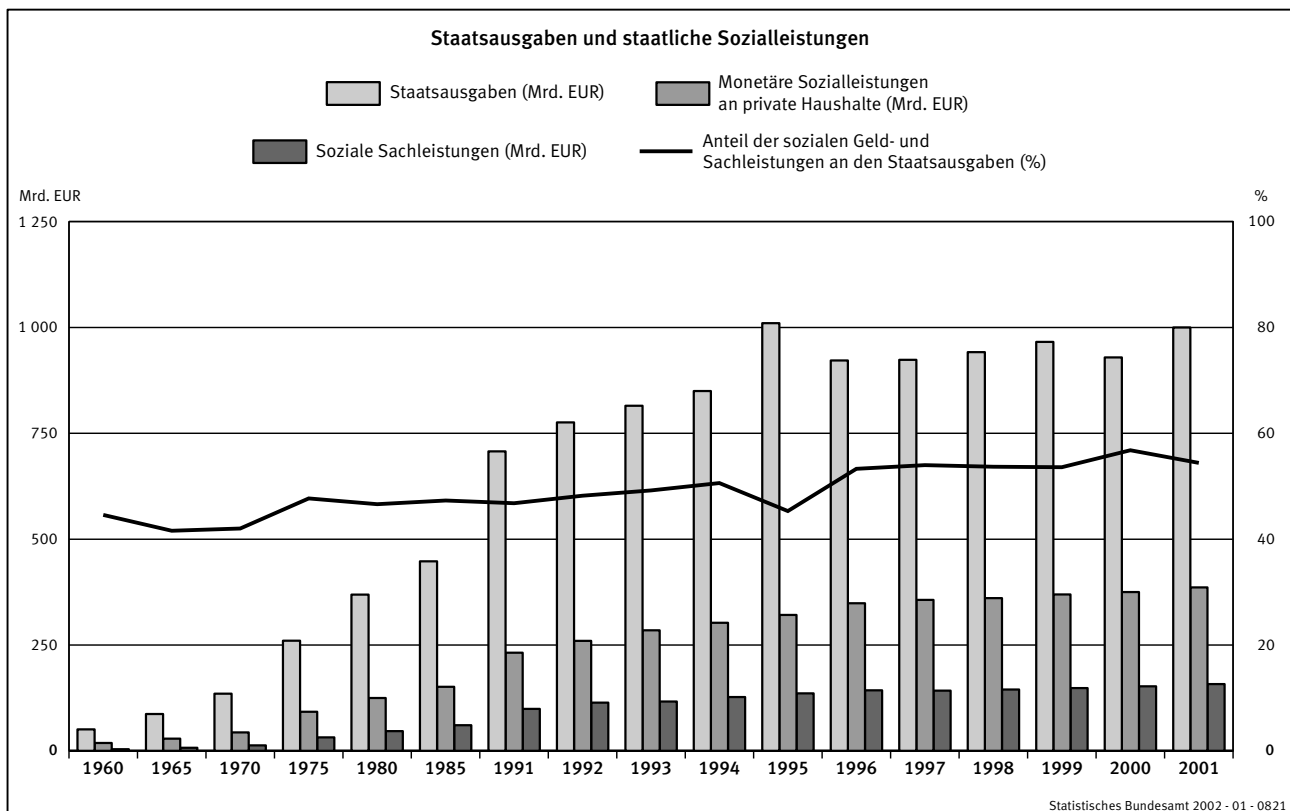
3.2 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Im Nachweis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind die sozialen Leistungen der Unternehmen nicht so deutlich zu erkennen wie jene des *Staates*. Wie schon erwähnt, ist etwa die Lohnfortzahlung bei Krankheit in den gesamten Bruttolöhnen und -gehältern enthalten und Teile der betrieblichen Altersversorgung erscheinen unter den Leistungen der Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften.

Als eine zentrale Kennziffer für Umfang und Ausweitung der Staatstätigkeit in der Volkswirtschaft gilt üblicherweise die *Staatsquote*, definiert als Relation zwischen den Ausgaben des Staates in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und dem Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Diese Quote lag 1960 bei 33% und erreichte nach Werten von über 50% Mitte der 1990er-Jahre im Jahr 2001 nunmehr 48,3%. Während die Staats(ausgaben)quote die Leistungsseite der Staatstätigkeit beleuchtet, zeigt die etwas niedrigere *Abgabenquote* – meist definiert als das Aufkommen des Staates an Steuern (ohne Steuern an die Europäische Union) und Sozialbeiträgen, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt – den größten Teil der Finanzierung der Staatstätigkeit. Beide Prozentsätze sind, was in der Öffentlichkeit nicht immer gesehen wird, reine Beziehungszahlen, also unechte Quoten. Da sowohl die Sozialbeiträge als auch Einkommenstransfers wie etwa die Renten nicht unmittelbar Bestandteile des Bruttoinlandsprodukts sind, macht die immer wieder aus der Staatsquote abgeleitete Aussage, der Staat beanspruche fast die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts, keinen Sinn. Wenn man aber davon ausgehen kann, dass eine umfangreiche staatliche Einkommensumverteilung sozialpolitisch motiviert ist, dann besteht eine sachlogische Verbindung zwischen einer relativ hohen Staatsquote und einer ausgeprägten sozialstaatlichen Orientierung. Nur am Rande erwähnt sei, dass Deutschland international gesehen im oberen Mittelfeld zwischen den Vereinigten Staaten und Japan mit jeweils 38,5% und Schweden mit 56,6% liegt.

Der langfristige Trend zu einer höheren Staatsquote hängt allerdings nur teilweise mit Leistungsausweitungen im Sozialbereich zusammen. Zwar findet überwiegend in diesem Bereich die staatliche Umverteilung über Einkommenstransfers statt, doch wird mit den über die Jahrzehnte kräftig gestiegenen Abgaben an den Staat auch die stark ausgeweitete Produktion öffentlicher Güter durch den Staat, zum Beispiel im Bildungswesen, in der Rechtspflege und für die innere und äußere Sicherheit sowie das Angebot an öffentlicher Infrastruktur, finanziert. Wie Schaubild 5 zeigt, ging der Anteil der staatlichen Sozialleistungen (Geld- und Sachleistungen) an den gesamten Staatsausgaben zwischen 1960 und 1970 sogar etwas zurück, blieb dann von Anfang der 1970er-Jahre bis zur deutschen Vereinigung nahezu konstant bei rund 47% und stieg bis Mitte der 1990er-Jahre auf

Schaubild 5



ein neues Niveau von um die 54%. Die beiden Ausbuchtungen im Linienverlauf in den Jahren 1995 und 2000 resultieren aus Sonderfaktoren der Bezugsbasis, das heißt der gesamten Staatsausgaben, und betreffen nicht die Sozialleistungen. (Im Jahr 1995 waren die Staatsausgaben in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wegen der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR außergewöhnlich hoch, im Jahr 2000 führte die Buchung der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen als negative Ausgabe zu einer vergleichsweise niedrigen Bezugsbasis für die Quote der Sozialleistungen.)

Staatliche monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen werden sowohl von den einzelnen Trägern der Sozialversicherung als auch von den Gebietskörperschaften gewährt.

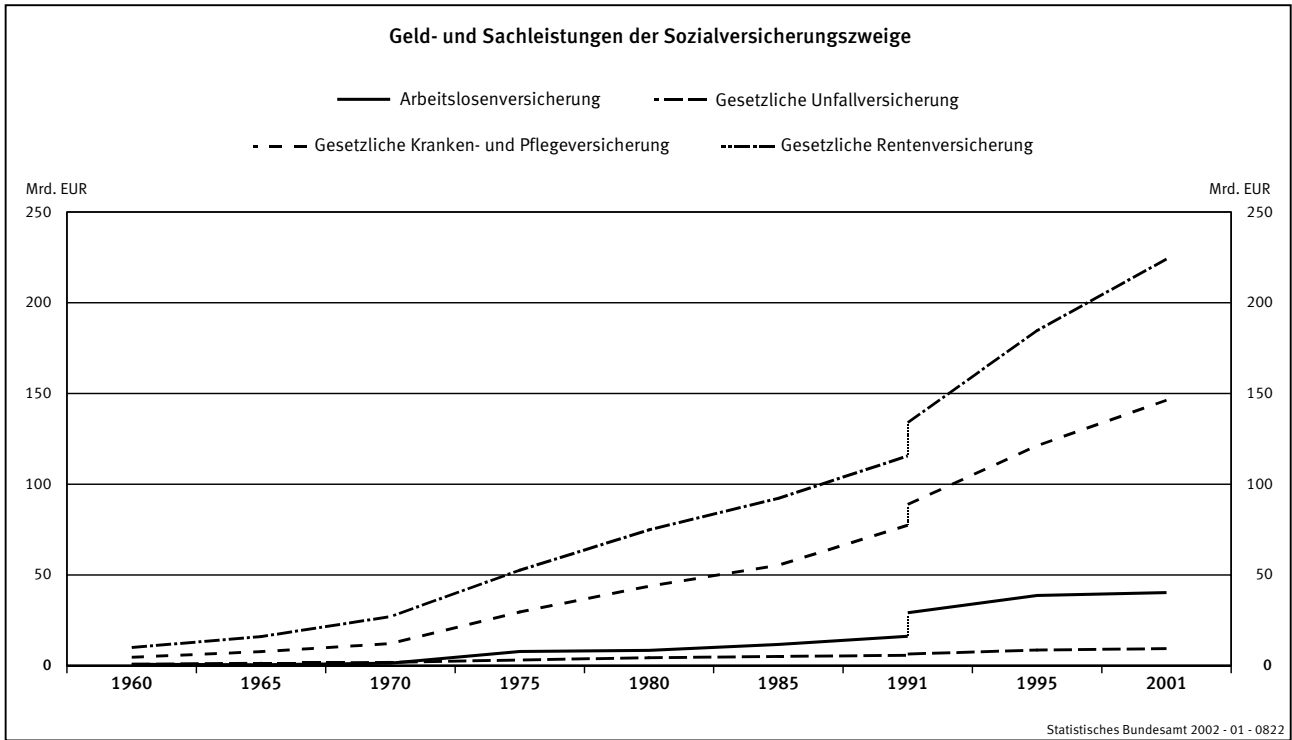
Wie schon beim Sozialbudget zeigt sich auch bei den Ausgaben der *Sozialversicherungszweige*, dass die gesetzliche Rentenversicherung seit Beginn der 1960er-Jahre die höchsten sozialen Leistungen erbringt – im Jahr 2001 rund 224 Mrd. Euro (siehe Schaubild 6 auf S. 1052). Auf die laufende Fortentwicklung der deutschen *Rentenversicherung* durch die vielen Rentenanpassungsgesetze seit der grundlegenden Reform im Jahr 1957 kann hier nicht näher eingegangen werden. Aus statistischer Sicht hervorzuheben ist, dass nach der zuvor gesetzlich nicht eindeutig geregelten Bezugsgrundlage für die jährliche Anpassung der Renten an die Bruttolohnentwicklung mit der Rentenreform 1992 auf eine formelfixierte Nettoanpassung übergegangen wurde.

Die Rechenbausteine dieser Formel waren die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sowie die Belastungsquoten aufgrund der Abzüge an Lohnsteuern und Sozialbeiträgen gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes. Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz vom 21. März 2001 wurde eine modifizierte Netto-Anpassungsformel eingeführt, zu der das Statistische Bundesamt nur noch die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter beisteuert. Für die Berechnung des Rentenniveaus werden weiterhin die Nettolöhne und -gehälter nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen herangezogen.

Die *gesetzliche Krankenversicherung* (ohne gesetzliche Pflegeversicherung) erbringt im Wesentlichen soziale Sachleistungen, insbesondere durch Bezahlung der Arzt- und Zahnarztleistungen, der Medikamente, der Heil- und Hilfsmittel, der Behandlung in Krankenhäusern sowie von Kuren und Aufhalten in Rehabilitationseinrichtungen. Die Geldleistungen in Form von Kranken- und Sterbegeld sind dagegen deutlich niedriger als die Sachleistungen. Die Leistungen insgesamt sind – trotz zahlreicher Reformen im Gesundheitswesen – von 5 Mrd. Euro im Jahr 1960 auf 130 Mrd. Euro im vergangenen Jahr gestiegen.

Die Leistungen der *gesetzlichen Pflegeversicherung* (Sach- und Geldleistungen für die Pflege im häuslichen Bereich, Sachleistungen für die stationäre Pflege in Pflegeheimen) wurden gestaffelt erst 1995 eingeführt und beliefen sich 2001 auf mittlerweile 16 Mrd. Euro.

Schaubild 6



Die *Arbeitslosenversicherung* schützt die Versicherten im Wesentlichen vor Einkommensverlusten durch Wegfall der bisherigen Beschäftigung oder durch Arbeitsausfall und fördert die beruflichen Chancen der Versicherten durch Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Wichtigste Leistungsart der Arbeitslosenversicherung ist das Arbeitslosengeld, das zu Beginn der 1960er-Jahre wegen der Voll-

beschäftigung nur eine geringe Bedeutung spielte, in der Folgezeit aber entsprechend der Entwicklung am Arbeitsmarkt kräftig zulegte und im Jahr 2001 mit knapp 25 Mrd. Euro rund 60% der Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung ausmachte. Einzelne Leistungsarten spielten im Zeitraum der letzten vierzig Jahre nur eine zeitlich befristete Rolle, um gezielte Anpassungen am Arbeitsmarkt zu

Schaubild 7

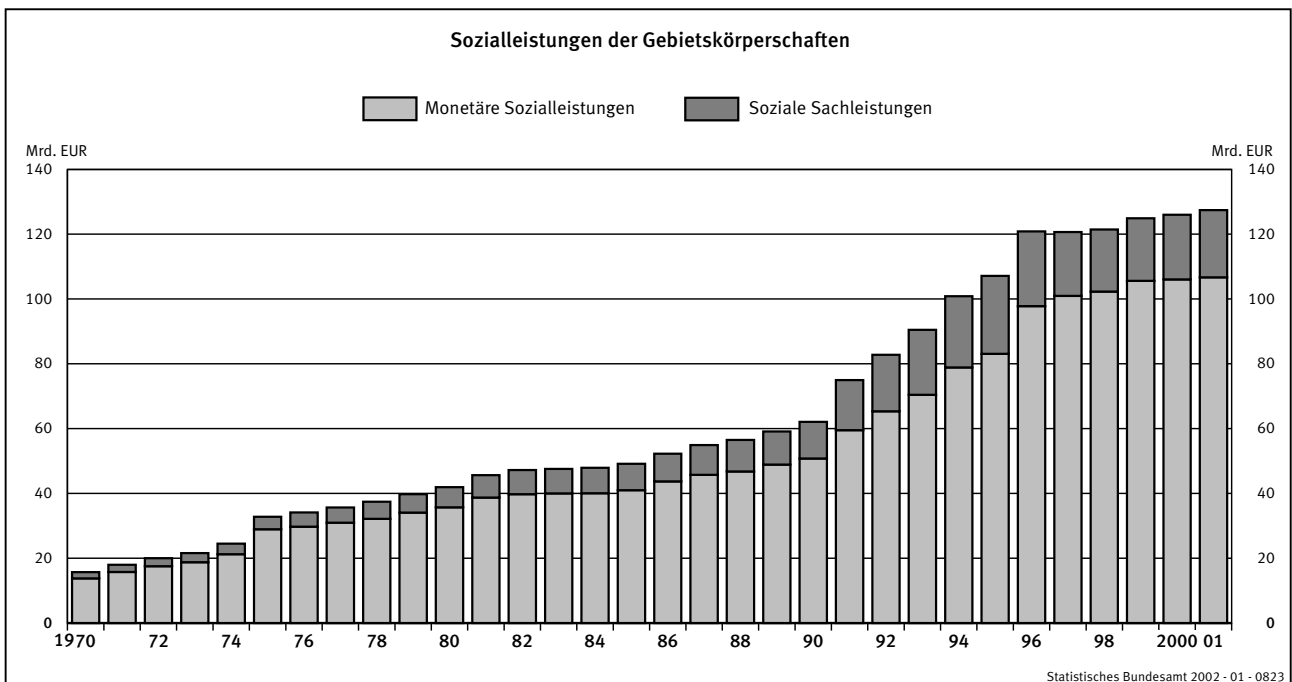
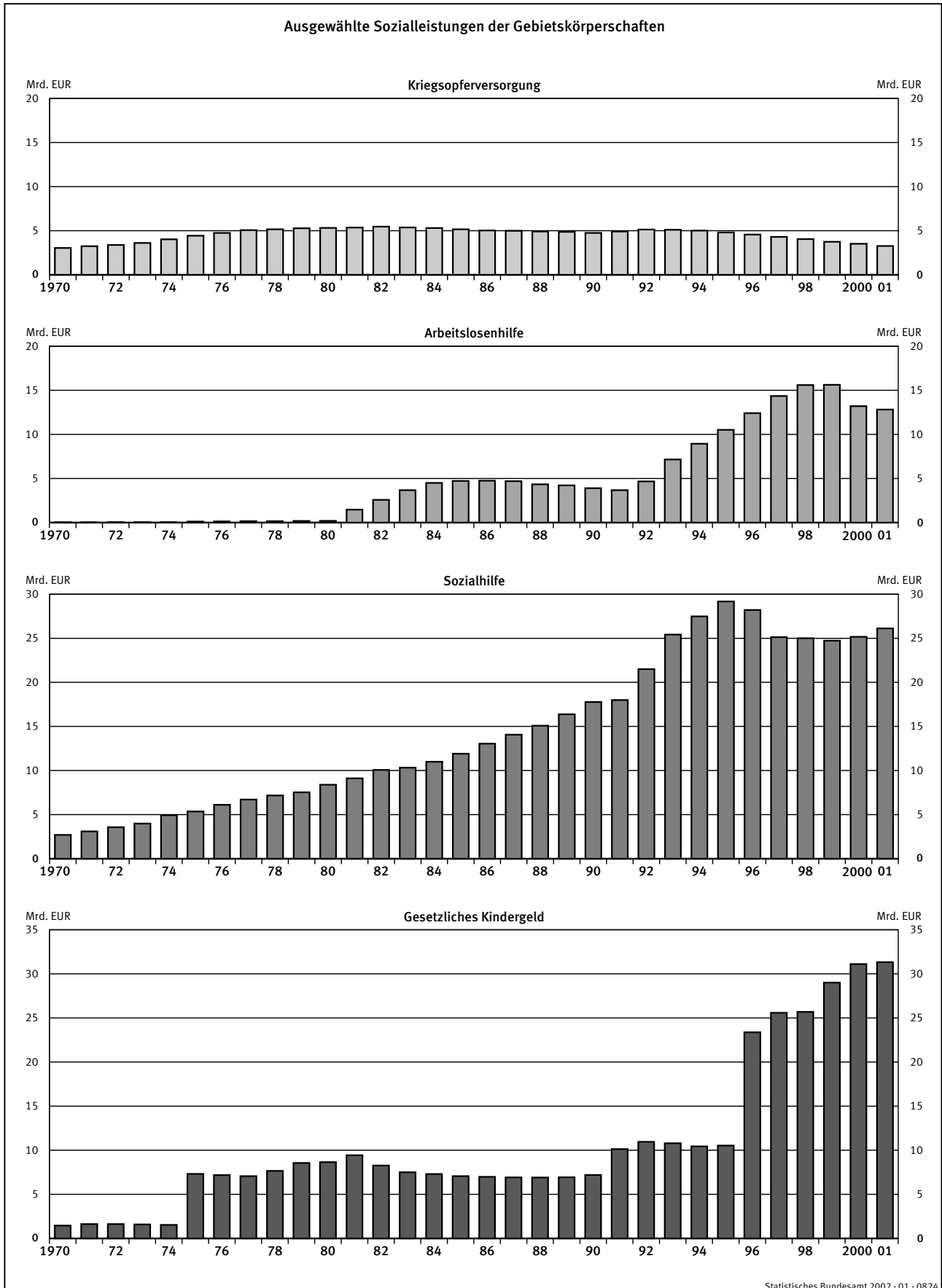


Schaubild 8



bewirken (z. B. das Altersübergangsgeld zur Entlastung des Arbeitsmarktes im Beitrittsgebiet nach der deutschen Vereinigung).

Die Sozialleistungen der *Gebietskörperschaften* (einschl. Pensionen und Beihilfen für Beamte) beliefen sich 1970 noch auf 16 Mrd. Euro, wovon knapp 2 Mrd. Euro auf Sachleistungen entfielen. Im vergangenen Jahr waren diese Leistungen auf über 127 Mrd. Euro angewachsen. Wie Schaubild 7 zeigt, brachten die 1990er-Jahre kräftige Zuwächse, die zu einem guten Teil durch die deutsche Vereinigung, aber auch durch andere Ursachen (z. B. Zustrom von Asylsuchenden und Aussiedlern) bedingt waren.

Überblickt man den Zeitraum seit Anfang der 1970er-Jahre, so stellt man deutliche Schwerpunktverlagerungen zwischen den wichtigsten Arten sozialer Leistungen fest. Wie aus Schaubild 8 hervorgeht, spielte Anfang der 1970er-Jahre die Kriegsopferversorgung noch eine wichtige Rolle. Diese Leistungen übertrafen 1970 mit gut 3 Mrd. Euro die Leistungen der Sozialhilfe (2,7 Mrd. Euro). Seit Anfang der 1980er-Jahre gehen die Leistungen der Kriegsopferversorgung wegen abnehmender Zahlen von Anspruchsberechtigten langsam zurück. Die Arbeitslosenhilfe des Bundes, die dem Arbeitslosengeld der Bundesanstalt für Arbeit folgt, tritt erst mit der Wirtschaftskrise zu Beginn der 1980er-Jahre deutlich ins Bild und verzeichnet in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre nochmals kräftige Steigerungen – bis auf fast 16 Mrd. Euro in den Jahren 1998 und 1999. Die von den Gemeinden getragene Sozialhilfe stieg kontinuierlich bis Mitte der 1990er-Jahre an. Die in Schaubild 8 gut erkennbare Niveaurektur in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre hängt mit einer Buchungsumstellung in den Kommunalhaushalten zusammen. Während in den früheren Jahren die vollen Kosten der Heimunterbringung von Sozialhilfeemp-

fängern als Ausgaben und abgetretene Renten wie auch Kostenbeiträge von Angehörigen als Einnahmen in den Kommunalhaushalten erschienen, werden jetzt nur noch die nicht erstatteten Aufwendungen der Sozialhilfe gebucht (Netto-Buchung).

Eine bemerkenswerte Entwicklung zeigt das staatliche Kindergeld. Diese Einkommenstransfers begannen 1950 mit einem Betrag von umgerechnet 13 Euro ab dem dritten Kind. Wie in Schaubild 8 erkennbar, trat 1975 eine deutliche Ausweitung mit der Einbeziehung des ersten Kindes (26 Euro) und Erhöhungen der Beträge für das zweite Kind von 13 auf 36 Euro sowie für die weiteren Kinder von 31 bzw. 36 Euro auf 61 Euro ein. Diese Beträge wurden in den Jahren bis zur Kindergeldreform Ende 1995 immer wieder angehoben. Neben dem Kindergeld gab es auch eine steuerliche Förderung durch Freibeträge bei der Einkommensteuer, die aber in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht als Sozialleistung dargestellt werden, sondern das Steueraufkommen kürzen. Der kräftige Sprung des Kindergeldes als monetäre Sozialleistung von 10 Mrd. Euro im Jahr 1995 auf 23 Mrd. Euro im Folgejahr erklärt sich aus dem Systemwechsel von der dualen Kinderförderung über kinderbezogene Festbeträge einerseits und Kinderfreibeträge für die Einkommensteuer andererseits zum so genannten steuerlichen Kindergeld, bei dem beispielsweise für das erste Kind statt bisher 36 Euro dann 102 Euro – ab 2002 sind es 154 Euro – und für das vierte Kind statt 123 nun 179 Euro bezahlt wurden. Steuervergünstigungen treten erst ein, wenn die Steuerersparnis infolge der Kinderfreibeträge die festen Kindergeldbeträge überschreitet.

Bisher wurden die Leistungen des Sozialstaates aus der Sicht der leistenden, überwiegend staatlichen Institutionen dargestellt. Das statistische Gesamtbild enthält jedoch auch

Schaubild 9

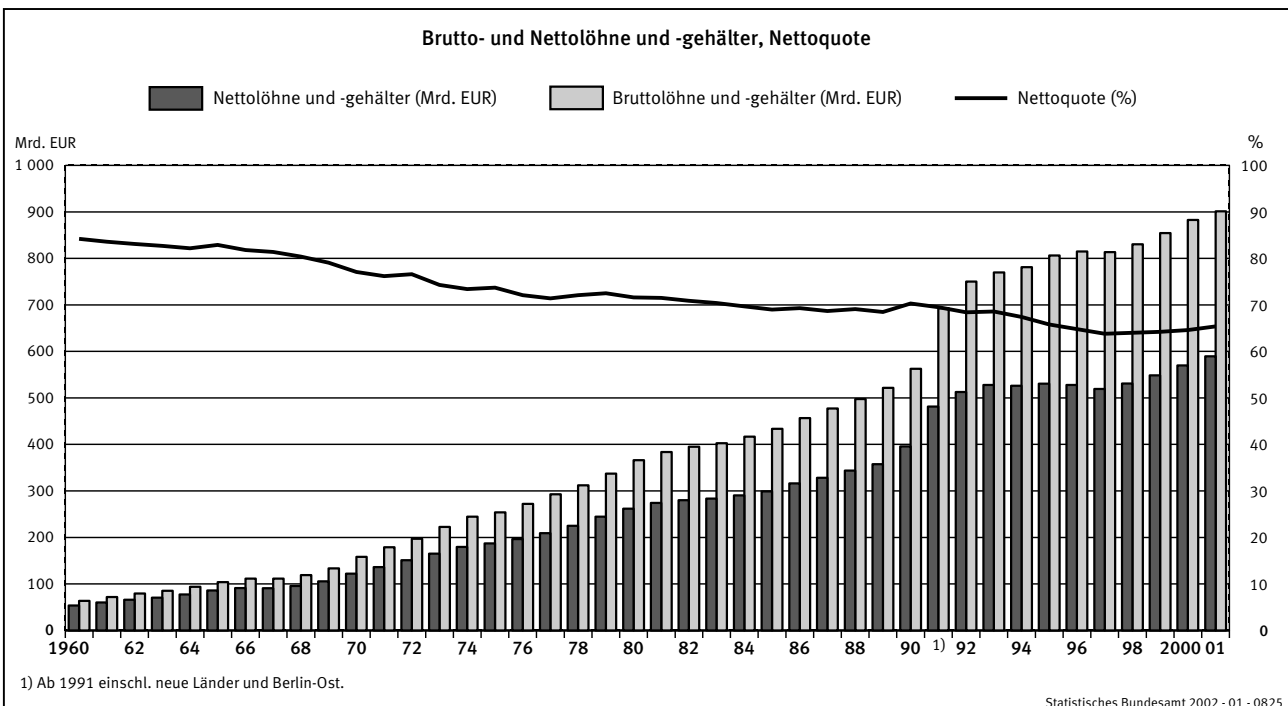
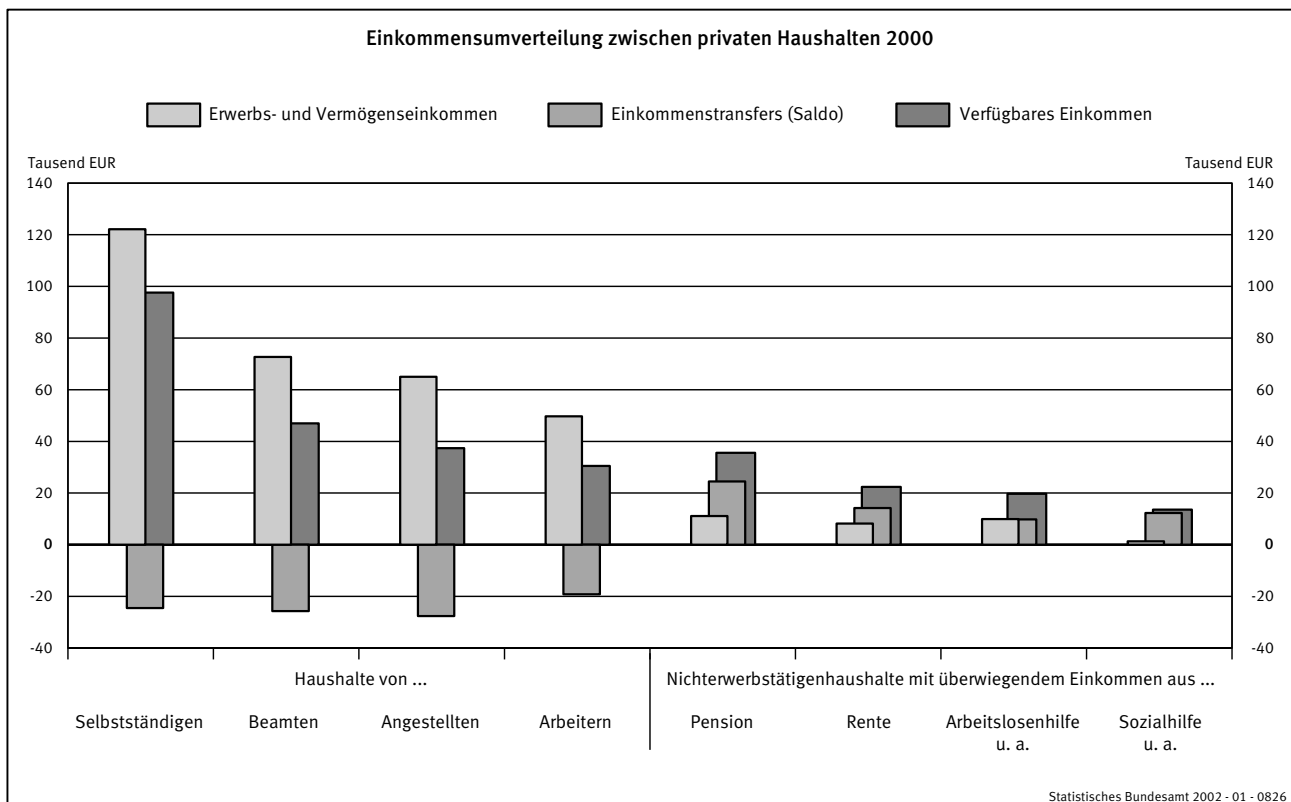


Schaubild 10



die Empfängerseite. Das sind die *privaten Haushalte*, auf die ich zum Abschluss Ihr Interesse richten möchte. Vergleicht man zunächst die Entwicklung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen (Primäreinkommen) der privaten Haushalte mit der Veränderung ihres verfügbaren Einkommens – also des Einkommens nach der Umverteilung durch den Staat – so zeigt sich, dass beide Größen für die Gesamtheit der privaten Haushalte seit Mitte der 1970er-Jahre weitgehend proportional wuchsen. Das verfügbare Einkommen macht rund 85% der Primäreinkommen aus. Wie nicht anders zu erwarten, findet die Einkommensumverteilung durch den Staat nicht in erster Linie zwischen den volkswirtschaftlichen Sektoren (Unternehmen, Staat, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbszweck) statt, sondern innerhalb des Haushaltssektors, das heißt zwischen den verschiedenen privaten Haushalten. Arbeitnehmer wissen, dass die Abzüge an Lohnsteuern und Sozialbeiträgen von den Bruttolöhnen und -gehältern – abgesehen von gelegentlichen Steuerreformen – langfristig ansteigen. Wie Schaubild 9 zeigt, hat sich die Bruttolohn- und -gehaltssumme zwischen 1960 und 2001 zwar von nominal 60 Mrd. Euro auf gut 900 Mrd. Euro erhöht (ab 1991 einschl. der neuen Länder und Berlin-Ost), aber die Nettoquote, also die Relation zwischen Brutto- und Nettolöhnen, ist von 84 auf 66% zurückgegangen.

Nun sind die Löhne und Gehälter für Arbeitnehmerhaushalte zwar die wichtigsten, aber in vielen Fällen nicht die einzigen Einkommen. Betrachtet man sämtliche Einkommensarten bei den verschiedenen Haushaltstypen, so zeigt sich deutlich die Umverteilung zwischen den Erwerbstätigen- und den Nichterwerbstätigenhaushalten, und das mit gerin-

gen Variationen seit Beginn dieser Berechnungen Anfang der 1970er-Jahre. In Schaubild 10 sind die Erwerbs- und Vermögenseinkommen nachgewiesen, die sich bei den Selbstständigenhaushalten überwiegend aus Unternehmens- und Vermögenseinkommen, bei den Arbeitnehmerhaushalten überwiegend aus Löhnen und Gehältern, aber auch aus Vermögenseinkommen zusammensetzen. Auch bei Nichterwerbstätigenhaushalten gibt es im Durchschnitt – relativ niedrige – Vermögens- und auch Arbeitseinkommen aus Zuverdiensten von Haushaltsmitgliedern. Die empfangenen und geleisteten Einkommenstransfers sind hier als Saldo nachgewiesen. Erwerbstätigenhaushalte leisten vor allem Transfers in Form der Einkommensteuer und der Sozialbeiträge, empfangen aber auch Transfers beispielsweise in Form des staatlichen Kindergelds, gegebenenfalls auch von Ausbildungsförderung oder von Pensionen und Renten von Haushaltsmitgliedern. Ihr Transfersaldo ist negativ und dementsprechend bleibt das verfügbare Einkommen deutlich hinter ihrem Primäreinkommen zurück. Umgekehrt wird das verfügbare Einkommen der Nichterwerbstätigenhaushalte überwiegend durch die per saldo positiven Transfereinkommen getragen. Aber auch diese Privathaushalte leisten Transfers an den Staat, die vor allem aus Einkommensteuern auf Vermögenseinkünfte und Sozialbeiträgen der Rentner zur Krankenversicherung bestehen.

Ich hoffe und denke auch, dass Sie, meine Damen und Herren, mit diesen Ausführungen trotz der gebotenen Kürze einen aussagekräftigen Überblick über die Entwicklungen des deutschen Sozialstaates anhand der Daten der amtlichen Statistik erhalten haben und stehe Ihnen gerne für Fragen zur Verfügung. [u](#)