

JOACHIM WIEMEYER

Gerechte Einkommensverteilung durch den Sozialstaat

Von den vielfältigen Regelungen und Institutionen des Sozialstaates wird erwartet, daß sie die Rechte sozial Schwächerer im Wirtschaftsleben (Verbraucher-, Mieter- und Arbeitnehmerschutz) durchsetzen, eine Absicherung gegen die großen sozialen Risiken (Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Unfall) durch die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung gewährleisten, das wirtschaftliche Existenzminimum aller sichern (Sozialhilfe) und die ökonomische Ungleichheit (progressive Besteuerung, Sozialtransfers, Familienlastenausgleich) begrenzen. Es ist also eine wichtige Aufgabe des in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20 u. 28 GG) verankerten Sozialstaates, zu einer gerechten Einkommensverteilung beizutragen.

Wenn man das in Deutschland gegebene Niveau der Sozialausgaben und der Staatsausgaben insgesamt betrachtet sowie die dafür erforderliche Höhe direkter Steuern und Sozialabgaben berücksichtigt, müßten diese sozialstaatlichen Zielsetzungen umfassend realisiert sein. Denn über mehr als die Hälfte (Staatsquote 1995: 50,9%¹) des erwirtschafteten Einkommens wird nicht individuell nach Marktkriterien, sondern im politischen Prozeß demokratisch nach gesellschaftlichen Wertvorstellungen (Solidarität, Gerechtigkeit etc.) entschieden. Trotz dieser vorher nie erreichten Höhe der Sozialausgaben (1994: 13590 DM pro Einwohner, insgesamt: 1,1062 Billionen DM)² wird aber eine zunehmende Ungleichheit der Einkommensverteilung beklagt.³ Der eingeleitete »Umbau« des Sozialstaates wird als »Abbau« angesehen, der eine weiter zunehmende Ungleichheit zur Folge hätte, also schon bestehende Ungerechtigkeiten verstärken würde. Anhänger eines »Abbaus« des Sozialstaates begründen dessen Notwendigkeit aber ebenfalls mit Gerechtigkeitsargumenten⁴:

¹ Vgl. *Institut der Deutschen Wirtschaft*, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung 1996, Köln 1996, Tabelle 77.

² Vgl. ebenda Tab. 83.

³ Vgl. *Ernst-Ulrich Huster*, Neuer Reichtum und alte Armut, Düsseldorf 1993. Ebenso für die USA: *Dirk Franke*, Polarisierung der Einkommensverteilung und gesellschaftliche Transformation, Frankfurt a. M. 1996.

⁴ Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung – Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich –, Bonn Juli 1996.

Denn der Umfang der Sozialausgaben und der Abgabenlast selbst wären unsozial, weil sie die wirtschaftliche Dynamik hemmen und damit die Arbeitslosigkeit erhöhen würden. Es drohe eine gefährliche Spirale, wenn ein überzogener Sozialstaat Arbeitslosigkeit produziert und Arbeitslosigkeit wiederum neue, zusätzliche Sozialausgaben und Abgabenlasten nach sich zieht usw.

Dieser Problematik wird im Folgenden so nachgegangen, daß in einem ersten Abschnitt zunächst Kernprobleme der Entwicklung der Einkommensverteilung beschrieben werden. Im zweiten Abschnitt werden dann die normativen Kriterien zur Beurteilung der Gerechtigkeit der Einkommensverteilung entfaltet. Im dritten Abschnitt werden darauf aufbauend einige Reformaspekte diskutiert.

I. ENTWICKLUNGSTENDENZEN DER EINKOMMENSVERTEILUNG

Bei der Analyse der Einkommensverteilung wird üblicherweise zwischen der sich aus dem Produktionsprozeß ergebenden primären Verteilung und der sekundären Verteilung, die sich nach Steuern und Sozialabgaben ergibt, unterschieden.

1. Primäre Verteilung

a) Veränderungen der funktionellen Verteilung

Bei der funktionellen Verteilung wird das Volkseinkommen auf Einkommen aus unselbständiger Arbeit und Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Einkommen aus selbständiger Arbeit, Zinsen, Mieten und Pachten, Gewinne) aufgeteilt. Der Anteil der unselbständigen Arbeit ist von seinem Nachkriegshöchststand 1982 76,9% auf 70,1% 1994 gesunken.⁵ Hingegen stieg der Anteil der Zinsen von 7,1% auf 8,8%, der der Unternehmensgewinne von (einem rezessionsbedingten Tiefstand) 2,3% auf 9,1%. Auch der Anteil der Arbeitseinkommen von Selbständigen und Unternehmern sank von 13,7% auf 12%. Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist, daß seit Beginn der 80er Jahre der Realzins praktisch fortlaufend oberhalb der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts lag. Dieses im historischen Vergleich (50er und 60er Jahre)⁶

⁵ vgl. *Institut der Deutschen Wirtschaft*, Tab. 32 (Anm. 1).

⁶ vgl. ebenda Tab. 44.

hohe Zinsniveau ist auf die starke Nachfrage nach Kapital zur Finanzierung der Staatsverschuldung zurückzuführen, während gleichzeitig die Bundesbank zur Eindämmung der Inflation eine restriktive Geldpolitik betrieb. Da Kapitaleinkommen sich stärker als Arbeitseinkommen auf bestimmte Personen konzentrieren, nimmt durch diese Entwicklung auf der personellen Ebene die Ungleichheit zu.

b) Ungleichheit bei den Arbeitseinkommen

Innerhalb der Arbeitseinkommen hatte es in den 50er und 60er Jahren in der Bundesrepublik eine Nivellierung gegeben. Zum einen wurden viele Tätigkeitsfelder immer unattraktiver, bei denen es keine vollständige monetäre Entlohnung gab, sondern Naturalien (Kost und Logis) wesentliche Lohnbestandteile waren (Mägde, Knechte in der Landwirtschaft, Personal in Privathaushalten). Weiterhin setzten Gewerkschaften den Wegfall unterster Lohngruppen durch ebenso wie überproportionale Anhebungen (Sockelung) für die übrigen unteren Lohngruppen. Nachdem aber in der Bundesrepublik seit Mitte der 70er Jahre eine hohe Arbeitslosigkeit eingetreten war, stagniert die Lohnhöhe in unreglementierten, tarifvertraglich nicht gebundenen Beschäftigungsverhältnissen, z.B. Reinigungspersonal in Privathaushalten. Hingegen sind die Einkommen von Managern in der Privatwirtschaft, Profisportlern, anderen Unterhaltungskünstlern etc. weit überproportional angestiegen.

c) Ausschluß aus der primären Einkommensverteilung

An der primären Einkommensverteilung nehmen eine große Anzahl von Menschen, die bereit wären, ihre Arbeitskraft einzusetzen, nicht mehr teil. Dies zeigt die wachsende Zahl von Arbeitslosen sowie von Sozialhilfeempfängern im erwerbsfähigen Alter. Statt an der primären Verteilung zu partizipieren, sind sie – soweit nicht innerfamiliäre Transfers sozialrechtlich Vorrang (vor Arbeitslosen- und Sozialhilfe) genießen – auf Leistungen der sekundären Verteilung angewiesen.

Die primäre Einkommensverteilung wird über Steuern und Sozialtransfers korrigiert und in die sekundäre Einkommensverteilung überführt.

2. Sekundäre Verteilung

a) Mittelaufbringung

Die Aufbringung der Mittel für die sekundäre Verteilung erfolgt über Sozialabgaben und Steuern, vor allem Einkommenssteuern. Die Sozialab-

gaben werden nominell zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht, tatsächlich werden sie aber von den Arbeitnehmern allein getragen (ihre Löhne werden entsprechend gekürzt).⁷ Die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer finanzieren für die Versicherten – ergänzt durch Zuschüsse aus dem Staatshaushalt – die Systeme der Sozialen Sicherung. Umverteilungsaufgaben sind primär über die Steuererhebung, nicht über Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren. Von überdurchschnittlich Leistungsfähigen sind durch Einkommenssteuern Mittel zu erheben, um sie dann an sozial Schwächere weiterzuleiten.⁸ Gegenwärtig ist das System so gestaltet, daß die Einkommensbesteuerung nur Teile des gesamtwirtschaftlichen Einkommens umfaßt⁹, weil viele Einkommen legal steuerfrei sind, z. B. der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums, Veräußerungsgewinne von privatem Haus- und Grundbesitz, realisierte Kursgewinne bei Aktien, Zuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit, viele Sozialleistungen (Arbeitslosen- und Pflegegeld). Weiterhin ist es bestimmten Personenkreisen ohne Auswirkungen auf ihr Bruttoeinkommen möglich, den Wohnsitz ins steuergünstigere Ausland zu verlagern. Zweitens gewährt das Steuerrecht wirtschaftlich Leistungsfähigen durch vielfältige Absetzmöglichkeiten (z. B. Verluste durch Immobilienerwerb) erhebliche Minderungen ihrer Steuerlast. Drittens gibt es eine Reihe illegaler Steuervermeidungsmöglichkeiten ohne große Entdeckungsrisiken, etwa durch eine Verlagerung von Kapital ins Ausland. Wirtschaftlich Leistungsfähige werden daher im Durchschnitt nur unzureichend zur Finanzierung der interpersonellen Einkommensumverteilung herangezogen.

b) Ausgabenseite des Sozialstaates

Neben der Einnahmeseite wird vor allem von der Ausgabenseite des Sozialstaates her ein wesentlicher Beitrag zur Korrektur der primären Einkommensverteilung erwartet. Es tritt aber eine Vielzahl von Problemen auf.

⁷ Vgl. *Gabriele Rolf/Gert Wagner*, Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stand und Perspektiven, Aus Politik und Zeitgeschichte B 35/96 v. 23. 8. 96, 23–32, hier 26.

⁸ Vgl. *Winfried Schmähl*, Überlegungen aus sozialpolitischer Sicht, in: Wissenschaftliches Forum vom 12. September 1995, Beiträge zum Konsultationsprozeß der Kirchen über die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland, *hrsg. vom Kirchenamt der EKD und vom Sekretariat der DBK*, 24–35, hier 28f.

⁹ Vgl. *Alois Oberhauser*, Deutsches Steuersystem und Steuergerechtigkeit, in: *Anton Rauscher (Hrsg.)*, Steuergerechtigkeit, Köln 1995, 11–35.

Bürokratisierung und Intransparenz

Die Vielzahl der Sozialleistungen, die jeweils wechselnden Anspruchsvoraussetzungen, Anrechnungs- und Vorrangregeln haben zur Konsequenz, daß zum einen ein aufwendiger und komplizierter Apparat aufgebaut wird, dessen Kosten die direkten Leistungen mindern. Bei vielen Sozialleistungen belaufen sich diese Aufwendungen auf rd. 10% der Gesamtausgaben.¹⁰ Zweitens führt die Intransparenz und Komplexität der Regelungen dazu, daß aus Unkenntnis sowie Scheu vor komplizierten bürokratischen Verfahren nicht alle Leistungsberechtigten Leistungen in Anspruch nehmen, ihre soziale Notlage nicht behoben wird. Innerhalb der Sozialhilfe sind es vor allem ältere Personen (Frauen), die den Weg zum Sozialamt scheuen.

Monopolrenten aus dem Sozialstaat

Bei bestimmten Leistungen (vor allem im Gesundheitswesen, Pflege, Sozialwohnungen) sollen keine Zugangsbarrieren nach der Zahlungsfähigkeit der Leistungsempfänger geschaffen werden. Da damit aber marktwirtschaftliche Kontrollmechanismen (Nachfrager beurteilt Leistungen nicht nach den Kosten) ausgeschlossen werden, hat dies zur Konsequenz, daß hier Leistungsanbieter, die den Zutritt zu dem Markt regulieren können und den Leistungsumfang selbst steuern können (z.B. Ärzte), überproportionale Einkommen/Gewinne erzielen. Dies gilt für praktisch alle Leistungsanbieter im Gesundheitswesen, z. T. im Wohnungswesen. Ergebnis sind dann überhöhte Kosten und eine Expansion der Sozialausgaben.

Verteilung der Leistungen

Auf die konkrete Ausgestaltung des Sozialsystems und die Verteilung der sozialstaatlichen Leistungen nehmen Interessenverbände erheblichen Einfluß. Während sozial schwache Gruppen nicht oder nur schwer organisierbar sind (Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger, geistig Behinderte etc.) und nur über ein geringeres Machtpotential zur Durchsetzung ihrer Interessen verfügen, können mächtige Verbände gute sozialstaatliche Leistungen durchsetzen und rechtlich absichern.¹¹ Es werden damit Besitzstände errichtet, die aufgrund von so geschaffenen

¹⁰ Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Sozialbericht 1993, Bonn 1994. Dort werden für 1993 für die Gesetzliche Krankenversicherung 13,4 Mrd. DM, bei der Arbeitslosenversicherung 8,5 Mrd. DM, bei der Rentenversicherung 6,2 Mrd. DM und bei der Sozialhilfe 4,5 Mrd. Verwaltungskosten ausgewiesen.

¹¹ *Mancur Olson jr*, *Die Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1968, hat dies besonders herausgestellt und auf die »vergessenen Gruppen – die schweigend leiden« (160) verwiesen.

Vertrauensschutztatbeständen kaum korrigierbar sind. Zu diesen gehört etwa die Alterssicherung im öffentlichen Dienst für Beamte, Angestellte und Arbeiter. Weiterhin gehört dazu die Knappschaftsversicherung des Bergbaus, wo ein frühzeitiges Erreichen von Höchstrenten eingeführt wurde, weil früher niemand 50 Jahre Untertagearbeit gesundheitlich durchstand. Heute haben sich die Arbeitsbedingungen deutlich verbessert. Über 50% der dort Versicherten arbeitet zudem gar nicht Untertage, ohne daß aber das System geändert wurde. In der Landwirtschaft müssen die Versicherten im Verhältnis zur Leistungshöhe nur geringe eigene Beiträge aufbringen, so daß ihre Soziale Sicherung zu rd. 80% aus Staatszuschüssen finanziert wird.

Im Wohnungswesen ist eine Vielzahl von Sozialwohnungen fehlbelegt, weil überdurchschnittlich gut verdienende Personen während kurzer Zeiten eines Niedrigeinkommens (z. B. als Referendar) dort ein dauerhaftes Wohnrecht erwerben. Inzwischen eingeführte Fehlbelegerabgaben sind verwaltungsaufwendig und korrigieren diese Tatbestände nur unzureichend.

Andere soziale Leistungen (z. B. Kuren) werden eher von Personen mit stabilen Arbeitsverhältnissen (Öffentlicher Dienst, Großbetriebe) als von denen, die sie aufgrund ihres tatsächlichen Gesundheitsstandes eher benötigen, in Anspruch genommen. Besser Qualifizierten fällt es leichter, einen Arzt von den Notwendigkeit der Verschreibung einer Kur zu »überzeugen«.

Mißbräuchliche Inanspruchnahme

Eine Reihe von Sozialleistungen wird mißbräuchlich in Anspruch genommen, bzw. die Notwendigkeit des Leistungsbezugs ist durch die Empfänger selbst herbeigeführt. So bemühen sich Personen (z. B. Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger) nicht selbständig und rechtzeitig um einen neuen Arbeitsplatz, sondern Zeiten der Arbeitslosigkeit werden als verlängerter Urlaub angesehen. Andere haben nicht ernsthaft die Absicht, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, melden sich gerade mangels Vermittlungschancen arbeitslos, weil diese Zeiten rentensteigernd wirken. Dritte beziehen neben sozialstaatlichen Leistungen, vor allem durch Schwarzarbeit, Einkommen, die nicht an die Sozialbehörden (Arbeitsämter, Sozialämter) gemeldet werden.¹²

¹² Allein in der Arbeitsverwaltung wurden 1989 76.000 Fälle von Leistungsmissbrauch aufgedeckt. Vgl. Sozialbericht der Bundesregierung, Drucksache 11/7527 v. 29. 6. 90, 30f. 1993 wurde ein Mißbrauchsvolumen von 1,4 Milliarden in der Arbeitsverwaltung aufgedeckt und eingespart. Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Anm. 10), 20.

Pauschale Leistungsminderungen

Auf die Ausgabenexpansion des Sozialstaates wird von der Sozialgesetzgebung mit pauschalen Leistungsbegrenzungen bzw. -minderungen reagiert, indem z.B. die Regelsätze der Sozialhilfe nicht angehoben bzw. bestimmte Leistungen gekürzt werden. Damit werden soziale Unterschiede vergrößert, und tatsächliche soziale Bedürftigkeit wird nicht behoben.

Unzureichende Berücksichtigung der Familienlasten

Zwischen dem Realeinkommen von Haushalten mit Kindern und Haushalten ohne Kinder klaffen große Lücken. Da die Ausbildungsdauer der Kinder sich permanent verlängert hat (1960 brachten noch mehr als 50% der 15jährigen ein eigenes Einkommen nach Hause, heute keiner), die Aufwendungen für jedes Kind deutlich gestiegen sind und ein deutlicher Einkommensverlust auftritt, wenn ein Partner seine Erwerbstätigkeit für die Kindererziehung reduziert oder ganz aufgibt, treten erhebliche Belastungen auf. Die daraus entstehenden finanziellen Unterschiede zwischen verschiedenen vergleichbaren Haushalten werden durch Kindergeld, Erziehungsgeld, steuerliches Ehegattensplitting, Wohngeld, kostenfreier Mitversicherung in der Krankenversicherung etc. nur zum geringeren Teil ausgeglichen.

Chancenverschlechterung für die junge Generation

Neben den unzureichenden familienpolitischen Leistungen ist eine weitere Ursache für Ungleichheiten, daß die Qualität des öffentlichen Bildungswesens schlechter wird (z.B. größere Klassen). Es werden zunehmend Privatschulen, teurer Nachhilfeunterricht, ein Auslandsstudium und private berufliche Ausbildungsstätten von Kindern finanzkräftiger Eltern nachgefragt, wo erhebliche Beträge zu entrichten sind (z.B. 28 000 DM für eine Ausbildung von Ergotherapeuten). Hingegen fehlt ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Lehrstellen, vor allem für benachteiligte Gruppen von Jugendlichen. Ökonomische Zugangsbarrieren nehmen zu. Nur im Vorschulbereich hat der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz einen gleichen Zugang geschaffen, was aber teilweise mit Qualitätsverschlechterungen erkaufte wurde.

Diese verschiedenen Entwicklungen, die noch vielfach ergänzt werden könnten, haben zu einem allseitigen Unbehagen geführt: Diejenigen, die tatsächlich den Sozialstaat finanzieren, haben den berechtigten Eindruck, daß erstens andere nicht gleichermaßen herangezogen werden, zweitens von ihnen finanzierte Leistungen zur Erzielung überhöhter Einkommen

und Gewinne bei Leistungsanbietern dienen, und daß die Leistungen drittens von falschen in Anspruch genommen werden etc. Immer mehr aus dieser Gruppe fühlen sich moralisch legitimiert, zur Selbsthilfe zu greifen und sich Finanzlasten zu entziehen. Einige derjenigen, die sich aus der primären Einkommensverteilung ausgegrenzt sehen und auf niedrige Sozialeinkommen verwiesen werden, fühlen sich berechtigt, ihr Sozialeinkommen auch illegal aufzustocken. Das politische Bestreben, durch mehr Bürokratie zur Kontrolle der Abgabepflicht wie der Leistungsbezieher die Probleme zu beheben, stellt eine Symptomtherapie, aber keinen ursachengerechten Ausweg dar. Ebensowenig sind moralische Appelle ausreichend, sondern es bedarf institutioneller Reformen. Die aus der Problembeschreibung abzuleitenden Reformstrategien bedürfen einer normativen Fundierung.

II. NORMATIVE BEURTEILUNGSKRITERIEN

1. *Christliche Tradition*

Die biblischen Schriften handeln primär von Gottes Heilshandeln an den Menschen. Sie sind kein ethisches Werk, welches ein kohärentes Normensystem für das individuelle wie das soziale Leben der Menschen aufbereitet. Die Annahme des Gottesglaubens hat aber Konsequenzen für das Zusammenleben der Menschen untereinander, die auch in den biblischen Schriften exemplarisch angesprochen werden.

Bezüglich der hier interessierenden Fragen der gerechten Einkommensverteilung findet man im AT eine Reihe von Vorschriften, deren Einhaltung in der prophetischen Kritik (z. B. Amos) eingefordert werden.¹³ Damit alle Israeliten gerechte Chancen erhalten, unter Last und Mühen (Gen 3,17–23) durch Arbeit aus eigenem Bodenbesitz ihr Einkommen zu erzielen, wurde das »gelobte Land« durch Los unter die Stämme gerecht verteilt (Num 26,52–56). Das Bodenbesitzrecht (Lev 25) sollte dazu dienen, eine eigenständige materielle Existenzgrundlage für möglichst viele Familien dauerhaft zu erhalten. Den in eine Schuldknechtschaft geratenen jüdischen Mitbürgern sollten durch ihre Freilassung im Sabbatjahr einschließlich der Gewährung einer Anfangsausstattung neue Chancen gegeben werden (Dtn 15,12–18). Arbeitern soll der Lohn am Ende des

¹³ Vgl. *Eckhard Otto*, Wirtschaftsethik im Alten Testament, in: *Informationes Theologiae Europae* 3 (1994) 279–289.

Arbeitstages ausgezahlt werden (Dtn 24, 14f). Im Geschäftsverkehr wird durch das Verbot des Betrugers mit falschen Hohl- und Längenmaßen einem unredlichen Einkommenserwerb entgegengewirkt. Für Notleidende – typische Armutspersonen im AT sind immer wieder Fremde, Witwen und Waisen (Ex 22,20–23) – sehen die Regelungen das Recht auf Mundraub (Dtn 23,25f), auf Erntenachlese (Dtn 24,19–21) und auf Zinslosigkeit von Notlagenkrediten (Dtn 23,20f) vor. Wirtschaftlich Leistungsfähige sind verpflichtet, für Arme zu sorgen, den Zehnten zu leisten (Dtn 14,28f).

Ebenso findet man im Neuen Testament solche auf soziale Zusammenhänge bezogenen Positiv- wie Negativbeispiele. Die Armen, zu denen Jesus sich gesandt (Lk 4,18) sieht, sind vor allem auch sozio-ökonomisch Arme. Das Verhalten den Armen gegenüber ist ein entscheidender Maßstab beim endzeitlichen Gericht (Mt 25,40). Die Annahme der Botschaft vom Reich Gottes hat zur Konsequenz, daß man unredlich erworbenes Einkommen zurückzahlt (Lk 19,1–10). In Treue zur Verkündigung Jesu war das Leben der frühchristlichen Gemeinden durch einen »christlichen Liebespatriarchalismus«¹⁴ geprägt, etwa durch die Installierung von Diakonen in der Urgemeinde von Jerusalem (Apg 6,1–7). Der einzelne Arbeitsfähige ist verpflichtet, durch eigene Arbeit sein Einkommen zu erzielen (2 Thess, 3,6–12), hatte doch Jesus selbst als Zimmermann (Mk 6,3) gearbeitet.

Diese biblischen Impulse haben die gesamte christliche Tradition geprägt, indem die Sorge für das materielle Wohl der Gemeindeglieder und darüber hinaus wesentlicher Bestandteil christlicher Gemeinden war. Der diakonische Auftrag gilt neben Glaubensverkündigung und Liturgie als Grundfunktion der christlichen Gemeinden. Mit der Festigung der gesellschaftlichen Stellung der Kirche wurde auch die Liebestätigkeit institutionalisiert, etwa durch die Errichtung von Hospitälern, die umfassende Einrichtungen sozialer Sicherung waren (Herberge, Waisenhaus, Kranken- und Pflegeeinrichtung, Armenspeisungen). Diese wurden vielfach von Orden getragen. Für die Armen wurde ein Existenzminimum gewährleistet, während die Wohlhabenden verpflichtet waren, aus ihrem überschüssigen Einkommen dafür zu spenden. Im Gegensatz zur heidnischen Antike wurde im Christentum körperliche Arbeit anerkannt.

Im 19. Jahrhundert wurde von der Kirche gelernt, daß soziale Strukturen durch kollektives Handeln verändert werden können, so daß das Streben

¹⁴ *Gerd Theißen*, Studien zur Soziologie des Urchristentums, 2. Aufl. Tübingen 1983, 268f.

nach innerweltlicher Gerechtigkeit nicht allein eine Aufgabe einzelner Christen und der kirchlichen Caritas ist, sondern eine der Gestaltung der sozialen Ordnung insgesamt. Daher haben sich Christen aktiv für den Aufbau einer staatlichen Sozialpolitik eingesetzt und an der Formierung des heutigen Sozialstaates mitgewirkt.¹⁵ Sie sind der Überzeugung, daß allen Menschen eine gleiche Würde zukommt, so daß die gesellschaftliche Ordnung auch materielle Mindestbedingungen für alle sicherzustellen und alle leistungsfähigen Staatsbürger auch zur Finanzierung heranzuziehen hat.

Innerhalb der heutigen säkularen Gesellschaft müssen die Grundlagen des Sozialstaates im Rahmen der Sozialphilosophie argumentativ begründet werden, so daß ein Rückgriff auf die biblischen Schriften und die Tradition für die Christliche Sozialethik nicht hinreicht.

2. Regeln der Einkommensverteilung

Im politischen Tagesstreit gehört die Wertung einzelner Einkommenshöhen zu den am meisten umstrittenen Fragen. Wechselseitig werden vor allem eigene, angefochtene Positionen als »gerecht« verteidigt bzw. Mehrforderungen im Namen der »Gerechtigkeit« erhoben, während die Positionen anderer als »ungerecht« abgelehnt werden. Aus diesen Kontroversen kann es nur dann einen Ausweg geben, wenn nicht einzelne Einkommenshöhen normativ bewertet werden, sondern wenn von einem Standpunkt der Unparteilichkeit aus generelle gesellschaftliche Regeln über Einkommenserzielung und Einkommensverteilung formuliert werden. Dies kann in der Konzeption eines Rawls'schen Gesellschaftsvertrages¹⁶ hinter einem »Schleier des Nichtwissens« geschehen. Die Christliche Sozialethik kann sich dieser Konzeption bedienen, weil sie mit dem Gesichtspunkt der Unparteilichkeit und einer besonderen Rücksichtnahme auf Benachteiligte mit christlichen Vorstellungen konform geht.¹⁷ Die Festlegung solcher Regeln der Einkommensverteilung hängt eng mit den Grundfragen der Gestaltung einer Wirtschaftsordnung, nämlich den Koordinationsmechanismen arbeitsteiligen Wirtschaftens (Markt) und der Zuweisung von Verfügungsrechten (Privateigentum) insgesamt zusammen. Im Rahmen solcher grundsätzlichen Überlegungen ist prak-

¹⁵ Vgl. *Theodor Strohm*, Art. Sozialstaat, in: *Lexikon der Wirtschaftsethik*, 1993, Sp. 1005–1014.

¹⁶ Vgl. *John Rawls*, *Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M. 1979.

¹⁷ Vgl. *Andreas Lienkamp*, Systematische Einführung in die christliche Sozialethik, in: *Franz Furger/ders./Karl Wilhelm Dahm (Hrsg.)*, *Einführung in die Sozialethik*, Münster 1996, 29–88, hier 70–74.

tisch unbestritten, daß es ein gesellschaftliches Recht geben soll, daß eine Person durch eigene Arbeit Einkommen beziehen darf. Ein Freiheitsrecht, arbeiten zu dürfen, um daraus seinen Lebensunterhalt zu sichern, ist grundlegend. Umstrittener ist schon die Pflicht zur Arbeit. Auch eine solche Pflicht ist anzunehmen, denn ein prinzipiell Arbeitsfähiger, der ein ausreichendes Einkommen aus eigener Arbeit erzielen kann, hat nicht das Recht, sich den Ertrag der Arbeit anderer anzueignen bzw. andere haben ihm gegenüber keine Solidaritätspflicht. Jedes Gesellschaftsmitglied hat als potentiell Anspruchsberechtigter auf gesellschaftliche Solidarität auch eine Leistungspflicht.¹⁸

In den sozialphilosophischen Auseinandersetzungen der Moderne waren Einkommen aus dem Besitz von Kapital und Boden, also Zinsen, Gewinne, Pachten und Mieten umstritten. Nach den praktischen Erfahrungen von mehr als 70 Jahren sozialistischer Wirtschaftsweisen, zu deren Grundanliegen die Beseitigung von Zins- und Gewinneinkommen gehörte, wird man die Erzielung von Gewinnen und Zinsen gesellschaftlich zulassen. Sie bietet Anreize für die Übernahme wirtschaftlicher Risiken, für Ersparnisbildung und eine effiziente Kapitalverwendung. Auch Nichtbezieher von Gewinnen und Zinsen können diesen Einkommensarten zustimmen, weil Kapitalbildung und effizienter Kapitaleinsatz die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt so steigern, daß davon auch Bezieher von Arbeitseinkommen profitieren. Außerdem haben Bezieher von Arbeitseinkommen durch Ersparnisse selbst die Möglichkeit, Bezieher von Kapitaleinkommen zu werden.

Problematischer als Kapitalbesitz ist Bodeneigentum und daraus abgeleitetes Einkommen, da die Bodenfläche in einem Staat normalerweise nicht vermehrbar ist, also nur mit Einverständnis alter Bodeneigentümer neue an diesem partizipieren können. Aufgrund eines solchen »Monopols« der Alteigentümer, besonders wenn eine Konzentration durch vorherrschenden Großgrundbesitz gegeben ist, können diese ohne eigenen Leistungsbeitrag indirekt von Arbeitsleistungen und der Kapitalbildung anderer profitieren. Dies könnte für gesellschaftliches Eigentum am Bodenbesitz sprechen, durch den sich die Gesellschaft (Staatshaushalt) über die Verpachtung von Boden den Bodenertrag aneignen könnte. Dagegen sprechen aber folgende Gründe: Ein privater Bodeneigentümer wird eher als ein Pächter mit dem Bodenbesitz sorgfältig umgehen, so daß etwa Umweltziele eher gesichert werden können. Zweitens dient Bodenbesitz

¹⁸ Vgl. *Hermann Sautter*, *Moralisches Urteil und ökonomisches Kalkül*, in: *Zeitschrift für Evangelische Ethik* 39 (1995) 133–36, hier 133.

als Sicherheit für riskante Investitionen. Drittens würden gesellschaftliche Verfügungsrechte über das gesamte Territorium eines Staates zu einer ineffizienten Bodenverwendung und sachfremder politischer Einflußnahme führen sowie ein Einfallstor für Korruption in der Verwaltung darstellen.

Diese vorstehenden Überlegungen führen zu einer normativen Rangfolge der verschiedenen Einkommensquellen: Sozialethisch gesehen hat Einkommen aus eigener Arbeit Vorrang vor Einkommen aus Kapital und dieses wiederum Vorrang vor Einkommen aus Bodenbesitz.¹⁹ Diese normative Rangfolge kann sich in der konkreten Gesellschaftsgestaltung darin niederschlagen, daß bei identischer Höhe Einkommen aus Kapital und Boden stärker steuerlich belastet werden als aus Arbeit. Die Festlegung legitimer Einkommenserzielungsmöglichkeiten reicht allein nicht aus, sondern ist durch weitere Regeln zu ergänzen.

In einer Marktwirtschaft ergeben sich Einkommen immer nur aus der freiwilligen Zahlungsbereitschaft anderer. Daher müssen sowohl die individuellen Transaktionen gerecht sein (Ausschluß von Täuschung, Betrug etc.) als auch die strukturellen Tauschbedingungen (hinreichende Wahlfreiheit durch Fehlen von Monopolen, Kartellen oder anderer Machtungleichgewichte). Dies sichert erst die *Leistungsgerechtigkeit*.

Eine Ordnung der Einkommensverteilung der Gesellschaft setzt weiterhin voraus, daß möglichst alle Gesellschaftsmitglieder mit einem Grundstock an wirtschaftlich nutzbaren Ressourcen ausgestattet werden, da diese erst eine profitable Teilhabe an einem leistungsgerechten Wirtschaftsgeschehen ermöglichen. In modernen Industriegesellschaften sind dies Bildungschancen für alle. Dies ist das Erfordernis der *Chancengerechtigkeit*.

Wenn Leistungsgerechtigkeit und Chancengerechtigkeit weitgehend gewährleistet sind, kann die Mehrzahl der Gesellschaftsmitglieder aus ihrem Einkommen auch für die wichtigsten Risiken (Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Unfall, Arbeitslosigkeit) im Wege der Selbsthilfe (Versicherung) Vorsorge betreiben.

Es gibt aber immer Gesellschaftsmitglieder, die nicht oder nicht hinreichend leistungsfähig sind oder aufgrund besonderer Belastungen einen besonderen Bedarf (z. B. Behinderte, chronisch Kranke) haben. Für diese ist ein Existenzminimum zuzüglich des besonderen finanziellen Aufwan-

¹⁹ *Johannes XXIII.*, Mater et magistra 1961 Nr. 106: »Heute bemüht man sich vielfach mehr um die Erlernung eines Berufes als um den Eigentumserwerb. Man schätzt das Einkommen, das auf Arbeitsleistung oder einem davon abgeleiteten Rechtsanspruch beruht, höher als das Einkommen aus Kapitalbesitz oder daraus abgeleiteten Rechten.«

des zu sichern. Dieses Existenzminimum hat kein physisches, sondern ein sozio-kulturelles Minimum zu sein, um die Partizipation am jeweiligen gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und ökonomische Ungleichheiten nach unten hin zu begrenzen. Dies ist von der gleichen Menschenwürde aller abzuleiten und eine sozioökonomische Voraussetzung der staatsbürgerlichen Gleichheit in einer Demokratie.²⁰

Da die Gesellschaft insgesamt, z.B. wegen der Alterssicherung und Pflege, ein Interesse an nachfolgenden Generationen hat, ist davon auszugehen, daß alle Gesellschaftsmitglieder die Aufwendungen dafür zu tragen haben. Diejenigen, die diese Aufwendungen nicht direkt bei der Erziehung eigener Kinder auf sich nehmen, haben sich finanziell dann an den Aufwendungen anderer zu beteiligen.

Um Maßnahmen der Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit zu finanzieren, sind Einnahmen erforderlich. Dabei erscheint es sinnvoll, daß diejenigen, die nach Grundsätzen der Leistungsgerechtigkeit überdurchschnittliche Einkommen erzielen, einen höheren Anteil zur Verfügung stellen. Je höher die Einkommen sind, desto größer hat dieser Anteil zu sein, so daß eine progressive Besteuerung legitim erscheint. Dies ist deshalb der Fall, weil die individuelle Einkommenshöhe immer auch von gesellschaftlichen Bedingungen (Bildungswesen, Infrastruktur, Rechtssicherheit etc.) abhängt und daher nie allein individuell bestimmt ist.²¹ Erst die kollektiv beschlossenen Rahmenbedingungen ermöglichen bestimmte Formen der Einkommenserzielung (z. B. durch Zulassung von Privatfernsehen). Wie weit andererseits jemand überhaupt seine Fähigkeiten zur Entfaltung bringt und dann das erworbene Leistungsvermögen tatsächlich einsetzt, ist individuell abhängig, so daß ein umfassender gesellschaftlicher Zugriff auf Einkommen abzulehnen ist. Dies ist als *Aufbringungsgerechtigkeit* zu bezeichnen.

Diese Gerechtigkeitsgrundsätze sind in eine Rangfolge zu bringen. Man könnte sich denken, daß die Bedarfsgerechtigkeit Vorrang genießt, also zunächst ein Existenzminimum für alle festgelegt wird. Dies ist aber verfehlt, weil ohne wirtschaftliche Leistungen ein Existenzminimum nicht finanziert und in seiner Höhe festgelegt werden kann.²² Vorrang hat also zunächst die Leistungsgerechtigkeit, dann die Chancengerechtigkeit

²⁰ Vgl. Roman Herzog, Demokratie und Sozialstaat, in: Bernd v. Maydell/Walter Kannengießer (Hrsg.), Handbuch der Sozialpolitik, Pfullingen 1988, 79–84, hier 81f.

²¹ Vgl. Friedhelm Hengsbach, Gerechtigkeit in der Marktwirtschaft, in: *Informationes Theologiae Europae* 3 (1994) 267–278, hier 272.

²² »Ein Staat ist systematisch gesehen grundsätzlich nur zu sekundärer und subsidiärer Leistung fähig.« So analog Otfried Höffe, Das Prinzip Gerechtigkeit, in: v. Maydell/Kannengießer (Hrsg.), 66–78, hier 74 (Anm. 20).

und drittens die Bedarfsgerechtigkeit. Wer prinzipiell leistungsfähig ist, darf nicht Objekt staatlicher Umverteilung sein. Wem mit temporärer Chancenförderung geholfen ist, darf ebenfalls nicht dauerhaft Objekt von Maßnahmen der Bedarfsgerechtigkeit sein.

Das Verhältnis von Aufbringungsgerechtigkeit sowie Leistungs-, Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit ist wie folgt zu bestimmen: Die Leistungsgerechtigkeit hat einen Vorrang vor Maßnahmen der Aufbringungs-, Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit. Konkret bedeutet dies, daß die Relationen von leistungsgerechten Einkommen auch nach Besteuerung erhalten bleiben müssen und daß nach Umverteilung Einkommen von Leistungserbringern nicht niedriger sein dürfen als die von Empfängern von Maßnahmen der Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit, abgesehen von dem Fall, bei dem ein besonderer Bedarf einer Person gegeben ist.

Nach den hier niedergelegten Überlegungen ist der Sozialstaat ein notwendiger und unverzichtbarer Bestandteil einer gerechten Gesellschaftsordnung. Die Position fundamentaler Gegner des Sozialstaates²³ ist zurückzuweisen: Diese sind nicht bereit, die Gestaltung gesellschaftlicher Institutionen aus der Perspektive sozial Schwächerer (Nicht- oder Minderleistungsfähige, in ein ungünstiges familiäres Umfeld Hineingeborene, besonders Belastete) zu bedenken und sich vorzustellen, daß sie in der von ihnen präferierten Gesellschaftsordnung die Position von irgendwie Armen einnehmen müßten. Vielmehr geben sie die Perspektive überdurchschnittlich Leistungsfähiger wieder und erkennen – etwa bei der Ablehnung des Familienlastenausgleichs – nur marktfähige Leistungen als solche an. Die Gerechtigkeit der Gesellschaftsordnung ist aber daran zu messen, ob sie für alle zustimmungsfähig ist, was alle sozioökonomischen Unterschiede rechtfertigungspflichtig macht.

Auf der anderen Seite ist aber auch die Position eines umfassenden Wohlfahrtsstaates zu kritisieren. Deren Vertreter²⁴ beachten nicht, daß ohne ökonomische Leistungen ein Wohlfahrtsstaat nicht möglich ist. Der Wohlfahrtsstaat darf daher weder durch die Art und Höhe der Abgabenerhebung wie die Gestaltung der Sozialleistungen auf der Ausgabenseite seine ökonomischen Grundlagen unterminieren. Der Staat, der als Wohlfahrtsstaat par exzellent galt, nämlich Schweden, ist in den letzten 20

²³ Dies gilt z.B. für *Gerd Habermann*, *Der Wohlfahrtsstaat. Die Geschichte eines Irrwegs*, Frankfurt a.M. / Berlin 1994.

²⁴ Vgl. *Hermann Adam*, *Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992, der sich für »Freiheit durch Sozialismus« (179) und eine Interpretation des grundgesetzlichen Sozialstaatspostulats »im Sinne eines zu schaffenden Wohlfahrtsstaates« (284) ausspricht.

Jahren ökonomisch stark zurückgefallen²⁵, was auch die ökonomische Lage der durch den Wohlfahrtsstaat vorgeblich Begünstigten verschlechtert hat.

Aufgrund dieser normativen Überlegungen sind Elemente der Neugestaltung des Sozialsystems auf der Basis neu definierter Rechte und Pflichten aller Gesellschaftsmitglieder zu formulieren. Solche Reformen werden häufig mit dem Argument der *Besitzstandsgerechtigkeit* abgewehrt. Da bei Besitzstandsgerechtigkeit Personen, die einmal an die Spitze der (Einkommens-)hierarchie gelangt wären, vor einem Abstieg geschützt wären, hingegen für Personen am unteren Rand der Gesellschaft die Chancen fehlen würden, durch eigene Leistungen aufzusteigen, ist diese kein vorrangiges Gerechtigkeitskriterium.

III. REFORMANSÄTZE FÜR EINE GERECHTERE EINKOMMENSVERTEILUNG

1. *Das Verhältnis der Einkommensarten*

Aufgrund des sozialetischen Vorrangs von Arbeitseinkommen ist sein Rückgang an der Verteilung des Volkseinkommens nicht hinzunehmen. Da ein wesentlicher Faktor des relativ hohen Kapitalzinses die hohe Staatsverschuldung²⁶ war, ist diese schrittweise abzubauen. Ein Rückgang der Kapitalnachfrage aller staatlichen Ebenen könnte zu einer deutlichen Senkung des Realzinses führen. Dieser Zinssatz wirkt sich auch auf die Gewinnhöhe (Risikozuschlag auf Kapitalmarktzens) und Miethöhen aus. Allerdings hängt die Höhe des deutschen Kapitalmarktzens auch von der globalen Nachfrage nach Kapital ab, die sich durch Entwicklungsländer und die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas in den letzten Jahren verstärkt hat. Der Abbau der Staatsverschuldung muß finanziert werden durch die nachfolgend angesprochene gerechtere Steuererhebung sowie die Beseitigung von sozialstaatlichen Fehlentwicklungen, nicht aber notwendiger Sozialleistungen.

2. *Gerechte Verteilung von Arbeit und Einkommen*

Wenn unabhängig von konjunkturellen Schwankungen ein hoher Bestand an Arbeitslosigkeit verbleibt, ist dies nur möglich, wenn erhebliche

²⁵ Vgl. dazu: *Günter Weinert*, Vor einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates, in: *Wirtschaftsdienst* 71 (1991) 582–585.

²⁶ Weitere Aspekte zur Staatsverschuldung bei *Otto Gandenberger*, Staatsverschuldung und Gerechtigkeit zwischen Generationen, in: *Rauscher (Hrsg.)*, 63–88 (Anm. 9).

Verstöße gegen die Leistungsgerechtigkeit vorliegen.²⁷ Dies ist auf dem deutschen Arbeitsmarkt deshalb gegeben, weil es nicht einen Arbeitsmarkt gibt, sondern eine Vielfalt von einzelnen, separierten Arbeitsmärkten, die gegeneinander abgeschottet sind. Die Aufnahme von Arbeit in vielen Arbeitsfeldern und Wirtschaftszweigen hängt von differenzierten Zugangsvoraussetzungen ab (vom Berufsstand selbst abgenommenen Prüfungen, z. B. Meisterprüfungen im Handwerk, Ärzte-, Steuerberaterexamen). Durch solche Barrieren ist es möglich, Besitzstände mit Kartellrenten zu schaffen und die marktconforme Herunterkonkurrenz – durch hohe Löhne und Gewinne angelockte Newcomer – der Renten zu vermeiden. In vielen Bereichen ist es gelungen, eine einmal erreichte Position als Besitzstand langfristig abzusichern, z. B. ein einmal abgeschlossener Chefarztvertrag mit dem Recht der Privatliquidation. Unter Bedingungen von Leistungsgerechtigkeit würden Einkommen und Arbeit gleichmäßiger verteilt. Denn die Konkurrenz wäre dort am höchsten, wo die höchsten Arbeitseinkommen zu finden sind. Da dies durch vielfältige Mechanismen verhindert wird, kommt es zu einem Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt in der Hierarchie verschiedener Berufe und Einkommensstufen. Opfer sind dann letztendlich diejenigen, die als nicht oder wenig Qualifizierte am Ende der Skala stehen. Diese stellen dann die überwiegende Zahl der Langzeitarbeitslosen.

Je mehr Personen durch den Abbau von Besitzständen für mehr Leistungsgerechtigkeit auf diese Weise an der primären Einkommensverteilung teilhaben, desto weniger Maßnahmen der Bedarfsgerechtigkeit (Arbeitslosen- und Sozialhilfe) sind erforderlich. Für leistungsschwache Personen, deren Marktleistungen nicht oder kaum oberhalb des Sozialhilfesatzes liegen, sollten öffentliche Lohnkostenzuschüsse gewährt werden.²⁸ Arbeitseinkommen sollten mindestens so hoch sein, daß aus den Arbeitseinkommen abgeleitete Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Renten) oberhalb des Sozialhilfesatzes liegen.

3. *Bessere Besteuerung von Einkommen aus Kapital und Bodenbesitz*

Das Naturaleinkommen des Wohnwertes der eigengenutzten Wohnung sollte einer Besteuerung unterworfen werden, zumal hier eine Steuer-

²⁷ Ausführlicher: *Joachim Wiemeyer*, Arbeitslosigkeit. Ein unabwendbares Schicksal?, in: *Gesellschaft im Test* 36 (1996) 36–43.

²⁸ Vgl. *Norbert Berthold/Rainer Febn*, Arbeitslosigkeit oder ungleiche Einkommensverteilung – ein Dilemma?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 26/96 v. 21. Juni 1996, 14–24, hier 24.

quelle vorliegt, die praktisch nicht ins Ausland verlagerbar ist. Weiterhin können viele Ausnahmetatbestände und Absetzmöglichkeiten der Einkommenssteuer beseitigt werden.²⁹ Da bei Kapital eine leichte Verlagerung ins Ausland möglich ist, eventuell auch Verlegung des Wohnsitzes bei Beziehern von Arbeitseinkommen, sind EU- besser noch OECD- weite Mindesteinkommenssteuern (vor allem für Zinsen) sozialetisch erwünscht. Da bei Arbeitseinkommen den Finanzbehörden die Höhe der Einkommen genau bekannt ist, ist im Sinne der Gleichbehandlung auch eine bessere Erfassung anderer Einkommensarten geboten.

4. Verbesserung der Chancengerechtigkeit

Notwendig erscheint, daß die Qualität der Schul- und Hochschulausbildung verbessert wird, auch durch verbesserte Anreize für die dort Tätigen. Allen Jugendlichen muß eine qualifizierte berufliche Ausbildung entweder im dualen System oder anderen Ausbildungsgängen gewährt werden, da ein verpaßter Einstieg in die Arbeitswelt sich für den weiteren Lebenslauf eines Menschen insgesamt sehr nachteilig auswirken kann. Daher sind Integrationsmaßnahmen für sozial schwache deutsche Jugendliche, Jugendliche der zweiten Ausländergeneration sowie von jungen Aussiedlern notwendig. Außerdem müssen die finanziellen Grundlagen für weiterführende Ausbildungsgänge (BAFÖG) durch eine ausreichende Höhe und regelmäßige Anpassungen der Einkommensgrenzen für die Eltern gesichert sein.

5. Stärkung des Versicherungsprinzips in der Sozialversicherung

Unter Bedingungen von Leistungs- und Chancengerechtigkeit in der primären Einkommensverteilung ist es fast allen Bürgern möglich, aus eigener Leistung (Versicherungsbeiträge) für zentrale Risiken (Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit) selbst vorzusorgen. In diesem Sinne haben 3/4 aller Sozialleistungen nichts mit »sozial« im herkömmlichen Wortsinne irgendeiner Umverteilung von »arm« zu »reich« zu tun, sondern sind Ausdruck der Selbsthilfe in einer versicherungstechnischen Solidargemeinschaft. Bei einem engen Zusammenhang von Beitragsleistung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip) ist auch eine entsprechende Zahlungsbereitschaft vorhanden.³⁰ Daher erscheint es im

²⁹ Vgl. dazu Peter Bareis, Brauchen wir ein neues Steuersystem?, in: Rauscher (Hrsg.) S. 89–109 (Anm. 9).

³⁰ Vgl. Gerhard D. Kleinhenz, Die Zukunft des Sozialstaates, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 37 (1992) 43–71, hier 59f.

Sinne der ökonomischen Wahrheit sinnvoll, daß die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung abgeschafft werden, die Löhne zugleich entsprechend angehoben werden und die Arbeitnehmer die Beiträge dann allein entrichten.³¹ Die Sozialversicherungen sind dadurch zu entpolitisieren, daß sie durch echte Sozialwahlen selbst verwaltet werden. Alle Bürger sind einer Mindestversicherungspflicht zu unterwerfen, um ein Unterlaufen der Sozialversicherung durch Scheinselbständigkeiten und sozialversicherungsfreie Nebenbeschäftigungen zu unterbinden. Für diejenigen, die einen Mindestversicherungsbeitrag nicht entrichten können, z. B. Sozialhilfeempfänger, hat der Staat die Versicherungsbeiträge zu übernehmen.

6. Sozial Benachteiligte

Echte Umverteilungsmaßnahmen sind dort notwendig, wo Personen nicht oder nur so gering leistungsfähig sind, daß sie den Lebensunterhalt nicht oder nur teilweise selbst erzielen können. Für diesen Personenkreis ist eine Teilhabe an der Einkommensentwicklung der Gesellschaft sicherzustellen. So haben etwa Einrichtungen für Behinderte, psychisch Kranke u. a. den in der Gesellschaft üblichen Standards zu entsprechen. Sozialhilfeleistungen haben sich gemäß dem Niveau der allgemeinen Einkommensentwicklung zu erhöhen. Eine solche Teilhabe ist aber sozialethisch nur zu vertreten, wenn sie nur für Personen gilt, die selbst nicht leistungsfähig sind oder denen aus sozialen Gründen eigene Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann (z. B. Mütter mit Kleinstkindern). Da arbeitsfähige Personen nicht das Recht haben, ihren Lebensunterhalt zu Lasten des Ertrages der Arbeit anderer zu erzielen, sollte für diesen Personenkreis das Angebot an Arbeit (z. B. bei Kommunen, gemeinnützigen Trägern) Vorrang vor reinen Transferzahlungen erhalten.

7. Verbesserung des Familienleistungsausgleichs

Die »sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts: Familienlastenausgleich«³² – bereits Anfang der 50er Jahre von *Gerhard Mackenroth* beschrieben – ist bis heute nicht gelöst worden. Erforderlich ist daher, daß der Staat einen höheren Anteil der Sachaufwendungen für Kinder übernimmt und dieser Betrag verlässlich gemäß der allgemeinen Einkommens-

³¹ Vgl. *Kleinbenz*, 63 (Anm. 30) und *Rolf/Wagner* 26 (Anm. 7).

³² *Gerhard Mackenroth*, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: *Erik Boettcher (Hrsg.)*, Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, 43–74, hier 61.

entwicklung erhöht wird. Zweitens ist das – seit mehr als 10 Jahren nicht erhöhte Erziehungsgeld – an die zwischenzeitlich erfolgte Einkommensentwicklung anzugleichen und in Zukunft zu dynamisieren. Drittens sind aus dem Staatshaushalt Rentenversicherungsbeiträge für Erziehungszeiten der Eltern zu leisten. Die Einkommensumverteilung zwischen Haushalten mit und ohne Kinder sind so zu verstärken.

SCHLUßBEMERKUNG

Die Erreichung einer gerechten Einkommensverteilung ist eine gesellschaftspolitische Daueraufgabe. Sie erfordert erstens, daß die Einkommensverteilung aus dem Produktionsprozeß selbst möglichst gerecht ist, vor allem durch die Verhinderung von hoher Dauerarbeitslosigkeit. Der Versuch, Mängel der primären Verteilung durch Maßnahmen der sekundären Verteilung zu beheben, stößt zwangsläufig an Grenzen, da Steuererhebung wie Transferzahlungen erhebliche Kosten verursachen. Zweitens ist erforderlich, daß sowohl bei der Finanzierung des Sozialstaates wie der Gewährung seiner Leistungen fortlaufend Anpassungen an veränderte gesellschaftliche und ökonomische Bedingungen erfolgen und sich Fehlentwicklungen nicht dauerhaft verfestigen können, so daß kaum korrigierbare Besitzstände entstehen. Nur durch rechtzeitige Reformen ist es möglich, den notwendigen Freiraum für neue Herausforderungen zu finden.

Joachim Wiemeyer, Dr. rer. pol., lic. theol., ist Prof. für Sozialpolitik/Politikwissenschaft an der Kath. Fachhochschule Norddeutschland in Osnabrück/Vechta.