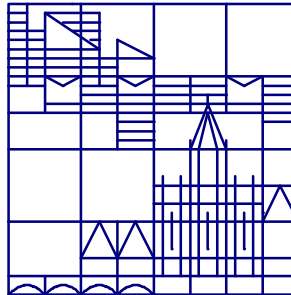


UNIVERSITÄT KONSTANZ
FAKULTÄT FÜR
VERWALTUNGSWISSENSCHAFT

JULI 1997

DIPLOMARBEIT



SOZIALPOLITISCHE KÜRZUNGSMAßNAHMEN
IN DEUTSCHLAND UND GROßBRITANNIEN SEIT ANFANG DER 80 ER JAHRE

vorgelegt von:

Achim Schmid
Sandgrube 36
73572 Heuchlingen

PO 1993

Gutachter:

Professor Dr. Jens Alber
Professorin Dr. Ellen Immergut

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS.....	14
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS:	III
TABELLENVERZEICHNIS.....	V
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN UND DIAGRAMME.....	VII
1. EINLEITUNG	9
1.1. FRAGESTELLUNG UND KÜRZUNGSHYPOTHESEN	9
1.2. LÄNDER- UND PROGRAMMAUSWAHL.....	10
1.3. VORGEHENSWEISE.....	13
2. DIE PROGRAMME ZU BEGINN DER KONSERVATIVEN REGIERUNGSÜBERNAHME.....	14
2.1. DIE PROGRAMME IN DEUTSCHLAND	14
2.1.1. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Krankengeld.....	14
2.1.2. Kindergeld und Kinderfreibeträge	15
2.1.3. Altersrente.....	16
2.2. DIE PROGRAMME IN GROßBRITANNIEN	19
2.2.1. Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall: Sickness Benefit.....	19
2.2.2. Child Benefit	20
2.2.3. Basic Pension und State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS)	21
3. THEORETISCHE GRUNDLAGEN:	
DIE PROGRAMMSPEZIFISCHEN KÜRZUNGSHYPOTHESEN.....	26
3.1. DIE ARBEITSMARKTNÄHETHESE.....	26
3.1.1. Einordnung der Programme in Deutschland.....	28
3.1.2. Die Einordnung der Programme in Großbritannien.....	32
3.1.3. Deutschland und Großbritannien im Vergleich.....	35
3.2. DIE MITTELSCHICHTTHESE	35
3.2.1. Einordnung der Programme in Deutschland.....	41
3.2.2. Einordnung der Programme in Großbritannien	45
3.2.3. Deutschland und Großbritannien im Vergleich.....	50
3.3. DIE FINANZIERUNGSTHESE	52
3.3.1. Einordnung der Programme in Deutschland.....	54
3.3.2. Einordnung der Programme in Großbritannien	56
3.3.3. Deutschland und Großbritannien im Vergleich.....	57

4. ZUR KONZEPTUALISIERUNG UND OPERATIONALISIERUNG VON KÜRZUNGEN.....	58
5. EMPIRISCHE ERGEBNISSE:	
DIE ENTWICKLUNG DER AUSGEWÄHLTEN PROGRAMME	65
5.1. DIE PROGRAMME IN DEUTSCHLAND	65
5.1.1. Lohnfortzahlung und Krankengeld.....	65
5.1.2. Kindergeld und Kinderfreibeträge	70
5.1.3. Die Altersrente	76
5.1.4. Die Programme in Deutschland im Vergleich	85
5.2. DIE ENTWICKLUNG DER PROGRAMME IN GROßBRITANNIEN	89
5.2.1. Sickness Benefit und Statutory Sick Pay.....	89
5.2.2. Child Benefit	102
5.2.3. Basic Pension und State Earnings-Related Pension Scheme.....	106
5.2.4. Die Programme in Großbritannien im Vergleich.....	119
5.3. DEUTSCHLAND UND GROßBRITANNIEN IM VERGLEICH	124
6. INTERPRETATION DER EMPIRISCHEN ERGEBNISSE UND ALTERNATIVE	
ERKLÄRUNGSANSÄTZE	129
6.1. DIE INTERPRETATION DER EMPIRISCHEN ERGEBNISSE IM RAHMEN DER PROGRAMMSPEZIFISCHEN	
KÜRZUNGSHYPOTHESEN.....	129
6.1.1. Die Arbeitsmarktnähethese	131
6.1.2. Die Mittelschichtthese	131
6.1.3. Die Finanzierungsthese	133
6.1.4. Erklärungsbedürftige Phänomene und Probleme der Kürzungsthese.....	135
6.2. ALTERNATIVE ERKLÄRUNGSANSÄTZE	136
6.2.1. Problemdruck: Länderspezifische und Programmspezifische Variationen	136
6.2.1.1. Übergeordneter Problemdruck: Länderspezifische Variationen	136
6.2.1.2. Programmspezifischer Problemdruck: Länderspezifische und Programmspezifische Variationen	140
6.2.2. Ideen: Länderspezifische Traditionen	145
6.2.3. Institutionen: Regierungssystem in Deutschland und Großbritannien	148
6.2.3.1. Implikationen des Wahlrechts	150
6.2.3.2. Britisches Westminster-Modell und Barrieren gegen die Parlamentsmehrheit	
durch Föderalismus und Bundesrat in Deutschland	152
6.2.3.3. Verfassungsrechtliche Schranken und Bundesverfassungsgericht	155
6.2.4. 'Blame Avoidance' und programmatische und systemische Kürzung der Renten.....	156
6.2.5. ERKLÄRUNGSGEHALT DER ALTERNATIVER KÜRZUNGSHYPOTHESEN.....	159
7. RESÜMEE	161
LITERATURVERZEICHNIS	162

Abkürzungsverzeichnis:

Art.:	Artikel
BA:	Bundesanstalt für Arbeit
BBG:	Beitragsbemessungsgrenze
BMA:	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMF:	Bundesministerium der Finanzen
BMG:	Bundesministerium für Gesundheit
BRD:	Bundesrepublik Deutschland
bspw.:	beispielsweise
bzw.:	beziehungsweise
ca.:	circa
CDU:	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSO:	Central Statistical Office
CSU:	Christlich Soziale Union
D:	Deutschland
DDR:	Deutsche Demokratische Republik
Dgr.:	Diagramm
DHSS:	Department of Health and Social Security
DIW:	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DSS:	Department of Social Security
f.:	folgende
FDP:	Freie Demokratische Partei
ff.:	fortfolgende
GB:	Großbritannien
GG:	Grundgesetz
GKV:	Gesetzliche Krankenversicherung
GMP:	Guaranteed Minimum Pension
GRV:	Gesetzliche Rentenversicherung
i.d.R.:	in der Regel
KVdR:	Krankenversicherung der Rentner
LEL:	Lower Earnings Limit
Mrd.:	Milliarden

NIF:	National Insurance Fund
RRG:	Rentenreformgesetz
s.:	siehe
SB:	Sickness Benefit
SERP:	State Earnings-Related Pension
SERPS:	State Earnings-Related Pension Scheme
SERPs:	State Earnings-Related Pensions
SPD:	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSA:	Social Security Act
SSP:	Statutory Sick Pay
StBA:	Statistisches Bundesamt
Tab.:	Tabelle/Table
UEL:	Upper Earnings Limit
v.a.:	vor allem
vgl.:	vergleiche
z.B.:	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

<u>Tabelle:</u>	<u>Titel:</u>	<u>Seite</u>
1.A	Kürzungshypothesen und Kürzungsanfälligkeit (Idealfall)	11
1.B	Kürzungshypothesen und Kürzungsanfälligkeit (Realfall)	12
2.A	Kurzcharakteristika der Programme zu Beginn der konservativen Regierungsperioden in Deutschland	18
2.B	Kurzcharakteristika der Programme zu Beginn der konservativen Regierungsperioden in Großbritannien	24
3.A	Die Arbeitsmarktnähe der Programme in Deutschland	31
3.B	Die Arbeitsmarktnähe der Programme in Großbritannien	34
3.C	Der Vergleich der Einordnung der Programme in die Dimension „Arbeitsmarktnähe“.	35
3.D	Leistungsniveau	39
3.E	Finanzierung	39
3.F	Beispiel zum Finanzierungsanteil bei steuerfinanzierten Leistungen	40
3.G	Die Mittelschichtintegration der Programme in Deutschland	44
3.H	Großbritannien: Krankheitsbedingte Fehlzeiten in Prozent 1981 und 1984	46
3.I	Die Mittelschichtintegration der Programme in Großbritannien	49
3.J	Wieviel Prozent der Befragten befürworteten Kürzungen spezifischer Programme?	51
3.K	Der Vergleich der Einordnung der Programme in die Dimension „Mittelschichtintegration“.	52
3.L	Finanzierungsanteile zu Beginn des Untersuchungszeitraums in Deutschland	56
3.M	Finanzierungsanteile zu Beginn des Untersuchungszeitraums in Großbritannien	57
3.N	Der Vergleich der Einordnung der Programme in die Dimension „Grad zentralstaatlicher Finanzierung“.	57
4.A	Gesetzliche und automatische Veränderungen von aggregierten Sozialausgaben	60
4.B	Messung von Kürzungen	62
4.C	Raster zur Einordnung des Kürzungsausmaßes	63

<u>Tabelle:</u>	<u>Titel:</u>	<u>Seite</u>
5.A	Die Entwicklung des monatlichen Kindergelds und der Kinderfreibeträge seit 1982 in DM	71
5.B	Bewertung des Ausmaßes der Kürzungen in Deutschland	86
5.C	Änderung der Finanzierungsanteile bei SSP und Sickness Benefit/Incapacity Benefit (SB/IB)	95
5.D	Bewertung des Ausmaßes der Kürzungen in Großbritannien	121
6.A	Die Erklärungskraft der programmspezifischen Kürzungen	129
6.B	Gesamtfruchtbarkeitsrate und Anzahl kindergeldberechtigter Kinder in Deutschland und Großbritannien	141
6.C	Programmspezifischer Problemdruck und Kürzungen im Ländervergleich	143
6.D	Index der Schranken gegen die Mehrheitsherrschaft: Deutschland und Großbritannien im Vergleich	149
6.E	Ergebnisse der Unterhauswahlen 1974 bis 1992: Verteilung der Stimmen bei Unterhauswahlen und Verteilung der Sitze im Parlament in Prozent	151

Verzeichnis der Abbildungen und Diagramme

<u>Diagramm:</u>	<u>Titel:</u>	<u>Seite</u>
5.A:	Entwicklung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und des Krankengeldes in Prozent des Nettoeinkommens.	69
5.B:	Entwicklung von Kindergeld, Kinderfreibetrag und Kinderzuschlägen für vierköpfige Familien in verschiedenen Einkommensgruppen.	75
5.C:	Standardrente in Preisen von 1996 und als Nettolohnersatzquote.	82
5.D:	Entwicklung der Standardrente in Preisen von 1996 unter Berücksichtigung alter und neuer Anpassungsmodi.	83
5.E:	Entwicklung der Standard- oder Eckrente unter Berücksichtigung alter und neuer Anpassungsmodi: Index 1982 = 100.	84
5.F:	Entwicklung der Programme in Deutschland: Index 1982 = 100	87
5.G:	Entwicklung des Sickness Benefit für Singles in Preisen von 1996 und als Nettolohnersatzquote.	96
5.H:	Entwicklung des Sickness Benefit für Ehepaare mit zwei Kindern in Preisen von 1996 und als Nettolohnersatzquote.	97
5.I:	Entwicklung des Statutory Sick Pay in Preisen von 1996.	98
5.J:	Entwicklung des Statutory Sick Pay als Prozentsatz des durchschnittlichen Nettolohns.	99
5.K:	Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall für Durchschnittsverdiener in Preisen von 1996.	100
5.L:	Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall für Durchschnittsverdiener in Prozent des Nettolohns.	101
5.M:	Entwicklung des Child Benefit in Preisen von 1996.	104
5.N:	Entwicklung der Finanzierungsanteile von Staat, Arbeitgeber und Arbeitnehmern zum National Insurance Fund.	112
5.O:	Anpassungsmodi der Social Security Benefits seit 1976.	113
5.P:	Entwicklung der Renten in Preisen von 1996 und als Prozentsatz des durchschnittlichen Nettolohns.	114
5.Q:	Berechnung der State Earnings-Related Pensions.	115
5.R:	Entwicklung des State Earnings-Related Pension Scheme in Preisen von 1996.	116
<u>Diagramm:</u>	<u>Titel:</u>	<u>Seite</u>

5.S	Entwicklung der Programmklientel der SERPS	117
5.T	Entwicklung der Programme in Großbritannien (1)	122
5.U	Entwicklung der Programme in Großbritannien (2)	123
5.V	Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall in Deutschland und Großbritannien.	124
5.W	Entwicklung der Programme für Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall in Deutschland und Großbritannien.	125
5.X	Entwicklung des Kindergeldes in Deutschland und Großbritannien.	126
5.Y	Entwicklung der Altersrenten in Deutschland und Großbritannien.	127
6.A	Entwicklung des Bruttonettoprodukts (real, 1980-1998)	137
6.B	Entwicklung der Verbraucherpreise 1980-1998	137
6.C	Standardisierte Arbeitslosenquote 1976-1995	138
6.D	Haushaltssaldo in Prozent des Bruttonettoprodukts	138
6.E	Staatsschuld in Prozent des Bruttonettoprodukts	138

<u>Abbildung:</u>	<u>Titel:</u>		<u>Seite:</u>
4.A	Operationalisierungsformen Kürzungsmaßnahmen.	Sozialpolitischer	64

1. Einleitung

Das ‘Goldene Zeitalter’ des Wohlfahrtsstaats, das *Esping-Andersen* durch die Harmonie von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Gleichheit beschreibt, scheint zu Ende (vgl. Esping-Andersen 1996: 1). Die Persistenz hoher Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung, die die Ressourcen des Sozialstaats begrenzen sowie die durch den demographischen Wandel drohende Ausgabenexpansion sozialpolitischer Programme, setzen den Sozialstaat unter Druck. Der Globalisierungsprozeß, der Arbeitgebern Exit-Chancen eröffnet und die wirtschaftliche Konkurrenz mit anderen Nationen verschärft, bildet den Rahmen für die weitere Einschränkung sozialpolitischer Leistungen.

Seit den Ölkrisen der 70er und den damit einhergehenden wirtschaftlichen Problemen stand der Wohlfahrtsstaat zunehmend in der Kritik. Konservative Parteien, die den Sozialstaat als Verursacher der ökonomischer Schwierigkeiten ausmachten und den Abbau sozialpolitischer Leistungen auf ihre Fahnen schrieben, übernahmen in den 80ern die Regierungsverantwortung: „Seit Beginn der 80er dominierte die demokratische Rechte auf der politischen Bühne der entwickelten kapitalistischen Länder wie niemals zuvor nach dem zweiten Weltkrieg.“ (Borchert 1995: 1).

In Anbetracht dieser Ereignisse schiebt sich die Kürzungsthematik in den Vordergrund der Forschung über die Entwicklung des Sozialstaats (vgl. Pierson 1994: 1).

1.1. Fragestellung und Kürzungshypothesen

Das Thema der Diplomarbeit sind sozialpolitische Kürzungsmaßnahmen in Deutschland¹ und Großbritannien. Ziel ist es, das Kürzungsverhalten beider Länder anhand ausgewählter Programme darzustellen und hiermit verschiedene Kürzungshypothesen zu überprüfen.

Die Diplomarbeit soll anhand dreier Kürzungshypothesen gegliedert werden, denen die Idee des ‘policy-feedback’, die Programmcharakteristika selbst bestimmen den Grad der Kürzungsanfälligkeit eines Programmes, zugrundeliegt. Programmspezifische Erklärungsfaktoren sind:

- **Die Arbeitsmarktnähe sozialpolitischer Programme:** Grundlage dieser marxistischen These ist die Überlegung, daß angesichts der liberal-konservativen Strategie der

¹Die Analyse bezieht sich dabei auf West- bzw. Gesamtdeutschland. Sonderentwicklungen im Osten Deutschlands müssen angesichts des begrenzten Rahmens der Diplomarbeit vernachlässigt werden. Die deutsche Einheit fließt - stark verkürzt - unter der Kategorie Problemdruck in die Analyse mit ein.

‘Rekommodifizierung’ und Erhöhung des Arbeitsdrucks, vor allem die Leistungen gekürzt werden müßten, die eine Alternative zum Arbeitsmarkt darstellen.

- **Der Grad der Mittelschichtintegration:** Die These besagt, daß insbesondere Programme, von denen die Mittelschicht profitiert, weniger stark gekürzt werden, weil die Mittelschicht in der Lage ist, ihre Interessen im politischen Prozeß durchzusetzen.
- **Der Grad zentralstaatlicher Finanzierung:** Erklärungsansätze, die den Grad der zentralstaatlichen Finanzierung sozialpolitischer Programme in den Mittelpunkt rücken, gehen davon aus, daß der Staat in Zeiten der Finanzkrise aus Interesse an der Aufrechterhaltung seiner Handlungsfähigkeit, in erster Linie dort kürzen wird, wo er sein Budget direkt entlasten kann. Demzufolge müßten Programme mit hohem Anteil zentralstaatlicher Finanzierung besonders kürzungsanfällig sein.

Anhand dieser Thesen soll verschiedenen Fragen nachgegangen werden:

- Welche Unterschiede im Kürzungsverhalten lassen sich ausfindig machen?
- Welchen Erklärungsgehalt besitzen dabei die oben genannten Kürzungshypothesen?
- Auf welche alternativen Erklärungsansätze weisen die Kürzungsmuster beider Länder hin?

1.2. Länder- und Programmauswahl

Der Erklärungsgehalt der Kürzungsthese soll in der Form des internationalen Vergleichs überprüft werden. Diese Vorgehensweise erscheint insbesondere deshalb gewinnbringend, weil hiermit alternative Erklärungsansätze entwickelt werden können. Die der Arbeit zugrundeliegenden Kürzungsthese sind so formuliert, daß sie länderübergreifende Gültigkeit besitzen müßten. Mit dem Ländervergleich kann überprüft werden, inwieweit länderspezifische Traditionen auf die Kürzungsanfälligkeit bzw. -resistenz einwirken. Um eine tiefgreifende Betrachtung der Entwicklung sozialpolitischer Programme und der dazugehörigen Erklärungsfaktoren im Rahmen einer Diplomarbeit zu ermöglichen, soll die Anzahl der untersuchten Länder auf zwei beschränkt werden.

Der Wahl der Länder gehen folgende Überlegungen voraus: Sowohl Deutschland als auch Großbritannien werden seit 1982 bzw. 1979 von konservativen Regierungsparteien dominiert. Konservative Regierungen unterschiedlicher Ausprägung sind durch vergleichbare Ziele charakterisiert: „Der durch marktförmige Beziehungen regulierte Bereich gesellschaftlicher Aktivität sollte ausgedehnt, der Legitimationsdruck auf den Staat abgebaut und die Kosten der

wirtschaftlichen Modernisierung von oben nach unten umverteilt werden.“ (Borchert 1995: 16) Durch diese Auswahl wird ein alternativer Erklärungsansatz, der Unterschiede im Kürzungsverhalten anhand der Regierungscouleur erläutern will, konstant gehalten und erlaubt damit, Aussagen über konservative Kürzungspolitik zu treffen².

Dagegen variieren die Länder bezüglich anderer Dimensionen, die als alternative Erklärungsfaktoren herangezogen werden können. Diese Unterschiede liegen insbesondere im institutionellen Umfeld, das die konservativen Kürzungspolitiker vorfinden. Während in Deutschland die Macht der Parlamentsmehrheit durch verschiedene Institutionen beschränkt wird, kennt das britische Regierungssystem kaum institutionelle Schranken.

Die Kürzungsthese prognostizieren einen unterschiedlichen Grad der Kürzungsanfälligkeit in Abhängigkeit von der Ausgestaltung sozialpolitischer Programme. Daher soll die Entwicklung bestimmter sozialpolitischer Programme verfolgt werden. Damit der Erklärungsgehalt der Kürzungshypothesen isoliert betrachtet werden kann, stellen sich zunächst zwei Anforderungen an die ausgewählten Programme:

- Die Kürzungsanfälligkeit soll je Kürzungshypothese nur für jeweils ein Programm besonders stark ausgeprägt sein.
- Die Programme sollen einen vergleichbaren Grad der prognostizierten Kürzungsanfälligkeit nach der jeweiligen Kürzungshypothese besitzen - diesbezüglich also so wenig wie möglich zwischen den Ländern variieren.

Die optimale Zusammenstellung der Programme ergäbe somit folgendes Bild:

Tabelle 1.A: Kürzungshypothesen und Kürzungsanfälligkeit (Idealfall)			
<i>Einordnung in These</i> Kürzungsanfälligkeit	Programm 1	Programm 2	Programm 3
Arbeitsmarktnähe	<i>hoch</i> hoch	<i>niedrig</i> niedrig	<i>niedrig</i> niedrig
Mittelschichtintegration	<i>hoch</i> niedrig	<i>niedrig</i> hoch	<i>hoch</i> niedrig
Grad zentralstaatlicher Finanzierung	<i>niedrig</i> niedrig	<i>niedrig</i> niedrig	<i>hoch</i> hoch

Da nur real existierende Programme untersucht werden können, müssen einige Abstriche von dem Modell gemacht werden. Dabei passen die Programme für Lohnfortzahlung im

²Die Unterschiede in der Zusammensetzung der konservativen Regierungen in Großbritannien und Deutschland und dort besonders das Einwirken eines christlichen Arbeitnehmerflügels sollen dabei nicht vernachlässigt werden.

Krankheitsfall, Kindergeld und die staatlichen Programme der Alterssicherung am besten in die vorausgegangenen Überlegungen.

Obige Tabelle würde folgendermaßen ausgefüllt:

Tabelle 1.B: Kürzungshypothesen und Kürzungsanfälligkeit (Realfall)			
<i>Einordnung in These</i> <u>Kürzungsanfälligkeit</u>	Lohnfortzahlung/Statutory Sick Pay (Sickness Benefit)	Rente/Pensions (States Earnings-Related Pension Scheme)	Kindergeld/Child Benefit
Arbeitsmarktnähe	<i>hoch</i> <u>hoch</u>	<i>niedrig</i> <u>niedrig</u>	<i>niedrig</i> <u>niedrig</u>
Mittelschichtintegration	<i>hoch*/mittel**</i> <u>niedrig*/mittel**</u>	<i>hoch*/mittel**</i> <u>niedrig*/mittel**</u>	<i>mittel</i> <u>mittel</u>
Grad zentralstaatlicher Finanzierung	<i>niedrig</i> <u>niedrig</u>	<i>eher niedrig</i> <u>eher niedrig</u>	<i>hoch</i> <u>hoch</u>

* Ausprägungen für Deutschland, ** Ausprägungen für Großbritannien

Die Programme weichen in verschiedenen Punkten von den Vorüberlegungen ab. So ist der Grad der Mittelschichtintegration in Deutschland bei Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall und den Altersrenten stärker ausgeprägt als in Großbritannien. Weiterhin ist in Deutschland keines der Programme in der Dimension Mittelschichtintegration besonders kürzungsanfällig. Dagegen eröffnen die britischen Programme verschiedene Vergleichsmöglichkeiten. Einerseits kann im Rahmen des Sickness Benefit ein residuales Programmelement untersucht werden. Andererseits bietet das britische System durch seine zweigleisige Rente die Möglichkeit eine weitere Programmkonstellation zu überprüfen. Auf der einen Seite steht dabei die einheitliche Grundrente, auf der anderen das relativ neue, einkommensbezogene System der State Earnings-Related Pensions (SERP), das die Option offenläßt, in betriebliche Rentensysteme auszuscheren.

Die Vergleichbarkeit der Programme bleibt zwar im Detail prekär, dennoch bringt die Programmauswahl Vorteile mit sich. Da sämtliche Programme Transferleistungen sind, können Leistungsveränderungen leichter und genauer meßbar gemacht werden. Außerdem kann durch den Ausschluß von Anbieterinteressen ein weiterer Faktor konstant gehalten werden, der die programmspezifische Kürzungsanfälligkeit beeinflussen könnte.

1.3. Vorgehensweise

Das Ziel der Diplomarbeit erfordert zunächst die Beschreibung der Programme zu Beginn der konservativen Regierungsübernahme. Anschließend soll die Kürzungsanfälligkeit der

Programme innerhalb der programmspezifischen Kürzungshypothesen ermittelt werden. Auf der Grundlage der in Kapitel 4. dargestellten Konzepte und Operationalisierungsformen wird im empirischen Teil der Arbeit die Entwicklung der einzelnen Programme aufgezeigt, wobei sowohl Vergleiche zwischen den Programmen innerhalb eines Landes und länderübergreifende Vergleiche ermöglicht werden sollen. In Kapitel 6. erfolgt die Gegenüberstellung der empirischen Befunde mit den programmspezifischen Kürzungshypothesen und deren Interpretation, die durch die Darstellung alternativer Erklärungsansätze begleitet wird.

2. Die Programme zu Beginn der konservativen Regierungsübernahme

Den Kürzungshypothesen soll eine Kurzbeschreibung der zu untersuchenden Programme vorangehen. Grundlage ist dabei die Ausgestaltung der Programme zu Beginn der konservativen Regierungsübernahme. Ziel dieser Kurzcharakteristik ist, die Ausführungen zur Einordnung der Programme in die Kürzungsthese zu unterstützen. Die Ausgestaltung der Programme soll in den Dimensionen Leistungsstruktur, Leistungsvoraussetzungen, und Finanzierungsstruktur beschrieben werden, wobei der erfaßte Personenkreis unter dem Punkt Leistungsvoraussetzungen abgehandelt werden soll.³

2.1. Die Programme in Deutschland

2.1.1. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Krankengeld

Die Lohnersatzleistungen bei vorübergehender, krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit setzen sich aus der Verpflichtung des Arbeitgebers zur Lohnfortzahlung und dem Krankengeld für in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Mitglieder zusammen. Die Leistung aus der Krankenversicherung ist dabei nachrangig, greift also erst, wenn die Arbeitgeberleistung endet. Nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz ist der Arbeitgeber dazu verpflichtet, in den ersten sechs Wochen der Krankheit den vollen Lohn weiterzubezahlen⁴. Grundlage für die Lohnfortzahlung ist dabei das für die regelmäßige Arbeitszeit zustehende Arbeitsentgelt⁵ (Lohnfortzahlungsgesetz: 69ff.).

Sofern ein Arbeitsverhältnis auf die Dauer von mehr als vier Wochen angelegt ist, gilt der Anspruch auf Entgeltfortzahlung für Angestellte vom Beginn der Beschäftigung an. Für Arbeiter besteht eine Wartezeit von vier Wochen. Die Nachweispflicht sieht erst ab dem dritten Tag der Arbeitsunfähigkeit ein ärztliches Attest vor. Die Aufwendungen für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall hat der Arbeitgeber zu tragen (Lohnfortzahlungsgesetz: 69ff.). Neben den Regelungen im Lohnfortzahlungsgesetz existieren noch unterschiedlich

³ Ähnliche Kategorien kommen bspw. bei Schmid 1996: 180ff. oder Europäische Kommission 1996: 27 zur Anwendung.

⁴ Die Lohnfortzahlung ist für insgesamt maximal sechs Wochen zu leisten, wenn der Arbeitnehmer innerhalb eines Jahres wegen derselben Krankheit arbeitsunfähig wird. Der Anspruch auf sechswöchige Lohnfortzahlung erneuert sich, wenn der Arbeitnehmer sechs Monate nicht aufgrund dieser Krankheit arbeitsunfähig war (Lohnfortzahlungsgesetz: 69).

⁵ Ausgenommen sind lediglich Zuschläge für bestimmte Kosten, die dem Arbeitnehmer aus dem Arbeitsverhältnis entstehen und im Fall der Arbeitsunfähigkeit nicht auftreten (Lohnfortzahlungsgesetz, 70).

umfangreiche, tarifliche Regelungen zu diesem Thema, die auch im Grad ihrer rechtlichen Wirksamkeit erheblich variieren (Bispinck 1997: 86).

Die Höhe des Krankengeldes ist mit 80 % des Bruttolohns des Versicherten festgelegt, darf aber maximal 100 % des Nettolohns betragen. Dieses Niveau wurde im Regelfall auch tatsächlich erreicht (BMA 1983: 17). Krankengeld wird im Anschluß an die Entgeltfortzahlung unbefristet geleistet. Einschränkend ist hier allerdings zu erwähnen, daß die Leistung bei Arbeitsunfähigkeit wegen derselben Krankheit für maximal 78 Wochen innerhalb von je drei Jahren gewährt wird.

Anspruch auf Krankengeld haben Versicherte der Gesetzlichen Krankenversicherung, wenn krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit vorliegt oder sie auf Kosten der Krankenkasse stationär behandelt werden⁶. Der Versicherte Personenkreis wurde in den 70er Jahren ausgebaut, so daß fast 90 % der Wohnbevölkerung der Gesetzlichen Krankenversicherung angehören. Nicht versicherungspflichtig sind unter anderem Personen, deren Jahresarbeitsentgelt 75 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung übersteigt, Selbständige und Beamte. Die Versicherungspflichtgrenze lag 1982 bei 42300 DM/Jahr, während das durchschnittliche Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung 39508 DM/Jahr ausmachte (BMA 1996, Arbeits- und Sozialstatistik: Tab. 1.12; 7.8.)

Die Kosten der Krankengeldleistung trägt die Gesetzliche Krankenversicherung, die über hälftige Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert wird (BMA 1991, Übersicht über die soziale Sicherheit: 65ff.).

2.1.2. Kindergeld und Kinderfreibeträge

Das Kindergeld gewährt einen Pauschalbetrag pro Kind, dessen Höhe von der Anzahl der Kinder abhängig ist. 1982 waren das, für das erste Kind 50 DM/Monat, für das zweite 100 und für weitere Kinder 240 DM/Monat (BMA 1996, Arbeits- und Sozialstatistik: Tab. 8.18). Das Niveau des Kindergeldes einer vierköpfigen Familie mit durchschnittlichem Einkommen erreicht 1982 ca. 4,3 % ihres Nettoeinkommens (StBA 1996: 54; Sachverständigenrat 1996/97: Tab.: 30; eigene Berechnungen). Seit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 bestehen neben dem Kindergeld steuerliche Vergünstigungen in Form der Kinderfreibeträge, wodurch das duale System des Familienlastenausgleichs, das schon vor 1975 bestand, wiederhergestellt wurde. Die Kinderfreibeträge verringern das zu versteuernde Einkommen anfangs um 432 DM

⁶Bis zu fünf Arbeitstage im Jahr wird Krankengeld auch für die Betreuung eines erkrankten, versicherten Kindes gewährt (BMA 1991, Übersicht über die soziale Sicherheit: 99).

pro Kind (Schäfer 1996: 77f.). Im Zusammenhang mit der progressiven Gestaltung der Einkommenssteuer in Deutschland kommt es dazu, daß mit der Höhe des Verdienstes auch die Höhe der Steuervergünstigungen zunimmt, also Besserverdienende von Steuerfreibeträgen in größerem Umfang profitieren.

Voraussetzung für die Leistungsgewährung ist der Wohnsitz in Deutschland. Kindergeld wird grundsätzlich für Kinder bis 16 Jahre gezahlt; bis 27 Jahre, wenn sie in Ausbildung sind oder in Wehr- bzw. Zivildienst stehen. Seit 1964 erfolgt die Finanzierung des Kindergeldes aus Bundesmitteln (Schäfer 1996: 77). Die Steuerausfälle durch die Kinderfreibeträge werden im Rahmen der Einkommensteuer von Bund und Ländern zu jeweils 42,5 % und von den Gemeinden zu 15 % getragen (BMF 1997: 116).

2.1.3. Altersrente

Die Altersrente im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung soll eine Lohnersatzfunktion wahrnehmen und die im Erwerbsleben durchschnittlich erreichte Einkommensposition sichern, wobei die Renteneinkommen an der Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards teilhaben sollen (vgl.: BMA 1991, Übersicht über die soziale Sicherheit: 145f.). Diese Ziele werden dadurch verfolgt, daß sich die Rente einerseits auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips nach der Höhe der Beitragszahlungen und der Anzahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre bemißt und andererseits die laufenden Renten an die Entwicklung des Lohnniveaus angepaßt werden. Zu den anrechnungsfähigen Versicherungsjahren für die Altersrente zählen Beitragszeiten (versicherungspflichtige Beschäftigungszeiten), Ersatzzeiten (Zeiten, in denen Beitragsleistungen aufgrund bestimmter Ereignisse, wie z.B. Kriegsjahre, nicht möglich waren) und Ausfallzeiten (Zeiten, in denen aufgrund von Krankheit, Schwangerschaft, Arbeitslosigkeit, Ausbildung,... keine Beiträge geleistet werden konnten), die mit dem durchschnittlichen Verdienst im Erwerbsleben in die Rentenberechnung einfließen (Bäcker 1980: 344). Die Rentenhöhe berücksichtigt also nicht nur Beitragsleistungen, sondern die gesamte Versicherungskarriere. Das Nettorentenniveau der Standardrente⁷ betrug 1982 71,5 % (BMA 1996, Arbeits- und Sozialstatistik: Tab. 7.11).

In der Rentenversicherung sind kraft Gesetzes alle gegen Arbeitsentgelt Beschäftigte versichert. Es existiert keine Versicherungspflichtgrenze, aber eine Beitragsbemessungsgrenze bis zu der Beiträge in die Gesetzliche Rentenversicherung erhoben werden. Voraussetzung für

⁷Die Standardrente ergibt sich für einen Rentner, der 45 anrechnungsfähige Versicherungsjahre aufweist und in seinem Erwerbsleben durchschnittlich das Durchschnittseinkommen aller Versicherten erzielt hat (BMA 5/1997, Sozialpolitische Informationen).

den Bezug der Rente ist neben dem Erreichen bestimmter Altersgrenzen, die Erfüllung einer Mindestbeitragszeit von 15 Jahren. Der Anspruch auf Regelaltersrente entsteht mit dem 65. Lebensjahr. Auf Antrag kann die Rente auch schon mit 63 bezogen werden, wenn 15 Beitragsjahre und mindestens 20 anrechnungsfähige Versicherungsjahre vorliegen. Frauen erhalten eine Altersrente ab dem 60. Lebensjahr, wenn sie in den 20 Jahren vor der Antragstellung überwiegend rentenversicherungspflichtig beschäftigt waren (Bäcker 1980: 340).

Die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt im Umlageverfahren über hälftige Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und einem Zuschuß aus dem Bundeshaushalt, der 1982 insgesamt 19,3 % der Gesamtausgaben der Rentenversicherung betrug (IW 1983: Tab. 38b).

Tabelle 2.A: Kurzcharakteristika der Programme zu Beginn der konservativen Regierungsperioden in Deutschland			
	Leistungsstruktur	Leistungsvoraussetzungen	Finanzierungsstruktur
Entgeltfortzahlung 1982	100 % des regelmäßigen Lohns in den ersten 6 Wochen der Krankheit; keine Karenztage.	Leistungsanspruch beginnt für Angestellte mit dem Antritt der Arbeit, für Arbeiter nach einer Wartefrist von 4 Wochen; ärztliches Attest ab dem dritten Krankheitstag.	Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wird vom Arbeitgeber finanziert.
Krankengeld 1982	80 % des Bruttolohns, aber maximal 100 % des Nettolohns; Zahlung im Anschluß an die Entgeltfortzahlung für maximal 78 Wochen (für dieselbe Krankheit) innerhalb von 3 Jahren.	Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Krankenversicherung; vorübergehende Arbeitsunfähigkeit (oder Pflege eines erkrankten und versicherten Kindes).	Für das Krankengeld kommt die Gesetzliche Krankenversicherung auf, die über hälftige Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert wird.
Kindergeld 1982	Pauschalbetrag pro Kind, dessen Höhe von der Anzahl der Kinder abhängig ist.	Wohnsitz in Deutschland; Kindergeld wird grundsätzlich für Kinder bis 16 Jahre gezahlt; bis 27. Jahren, wenn sie in Ausbildung oder in Wehr- bzw.- Zivildienst stehen.	Die Finanzierung des Kindergeldes übernimmt der Bundeshaushalt.
Kinderfreibeträge 1983	1983 wird das Kindergeld durch Kinderfreibeträge ergänzt, die das zu versteuernde Einkommen reduzieren.	s.: Kindergeld	Die Steuerausfälle sind im Rahmen der Einkommenssteuer zu jeweils 42,5 % Bund und Ländern und zu 15 % den Gemeinden zuzurechnen.
Altersrente 1982	Die Höhe der Rente bemißt sich nach der Höhe der Beitragszahlungen (nach der Höhe des Einkommens) und der Anzahl der Jahre in denen Beiträge gezahlt oder angerechnet wurden.	Es besteht eine Mindestversicherungszeit von 5 Jahren. Altersgrenzen: Anspruch auf Regelaltersrente entsteht mit dem 65. Lebensjahr. Unter bestimmten Voraussetzungen erhalten Frauen Altersrente ab dem 60. Lebensjahr.	Finanzierung durch hälftige Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung; Zuschuß aus dem Bundeshaushalt in der Höhe von ca. 20 % der Gesamtausgaben; Finanzierung im Umlageverfahren.

2.2. Die Programme in Großbritannien

2.2.1. Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall: Sickness Benefit

Die Leistung im Rahmen des Sickness Benefit setzt sich aus einem Pauschalbetrag für den Arbeitnehmer, Zuschlägen für abhängige Ehepartner und Kinderzuschlägen zusammen. Zusätzlich steht den Versicherten ab dem 13. Tag der Arbeitsunfähigkeit ein Earnings-Related Supplement zu. Dieses lohnbezogene Element des Sickness Benefit beträgt 30 % der ersten £30 des Lohns über dem LEL und 15 % des diese Grenze übersteigenden Lohns bis zum UEL. Insgesamt darf die Leistung aber höchstens 85 % des Bruttolohns ausmachen. Sickness Benefit soll nur vorübergehende Zeiten der Arbeitsunfähigkeit durch Krankheit absichern und wird deshalb auf 26 Wochen begrenzt. Alle Elemente des Sickness Benefit werden steuerfrei gewährt (vgl. Ogus 1978: 147ff.). Die Nettolohnersatzquoten betragen für 1979 bei durchschnittlicher Krankheit und durchschnittlichem Einkommen 27 % für Alleinstehende, 37 % für Ehepaare (Alleinverdiener) und 41 % für eine vierköpfige Familie (DSS 1996, The Abstract of Statistics for Social Security: Tab. 7.1; CSO 1983, Annual Abstract of Statistics: Tab. 3.14; DSS 1997, eigene Berechnung).

Voraussetzung für den Bezug der Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall ist die Ableistung von drei 'Waiting Days' zu Beginn eines Unterbrechungszeitraums. Eine erneute Erkrankung innerhalb einer Frist von 13 Wochen hatte keine Karenztage zur Folge. Innerhalb einer 13-Wochen-Frist bestand auch die Möglichkeit, einzelne Tage der Arbeitsunfähigkeit zu drei Karenztagen zu kumulieren, sofern zwei solcher Tage nicht von mehr als 6 arbeitsfähigen Tagen getrennt waren (Ogus 1978: 156).

Die Beitragsvoraussetzungen verlangen die Erfüllung einer 'Initial Condition' und einer 'Continuing Condition'. Erstere besteht darin, daß in irgend einem Steuerjahr Beiträge in der Höhe des 25fachen Beitrages auf das LEL gezahlt worden sein müssen. Das waren im Jahr 1980 für einen Arbeitnehmer £38.80 (DSS 1996, Social Security Statistics: Tab. H1.04).

Die 'Continuing Condition' verlangt im Jahr vor der Inanspruchnahme der Leistung mindestens Beiträge in der Höhe des 50fachen Beitrages auf das LEL, die entweder gezahlt oder angerechnet werden können. Beiträge zum Erwerb von Ansprüchen auf Short-term Benefits (also bspw. Sickness Benefit) werden bei Arbeitsunfähigkeit durch Arbeitslosigkeit oder Krankheit⁸, für das letzte Jahr einer Vollzeitausbildung zwischen dem 16. und 21. Lebensjahr,

⁸Bedingung für die Anrechnung dieser Zeiten ist, daß ein Anspruch auf Unemployment Benefit bei Arbeitslosigkeit oder Sickness, Maternity oder Invalidity Benefit bestand. Somit verbindet die Anrechnungsregel die einzelnen Leistungen miteinander. Eine Verschärfung der Anspruchskriterien bei der

für jeweils längstens ein Jahr der Weiterbildung nach dem 21. Lebensjahr und für Frauen, die durch Scheidung oder Tod vom Ehemann abgeleitete Ansprüche verlieren, angerechnet. Die 'Continuing Condition' ist nicht im gleichen Maße verbindlich, wie die 'Initial Condition'. Sogenannte 'Reduced Rates' werden gewährt, wenn die Beitragsvoraussetzungen nicht vervollständig werden können, wohingegen die beitragsbegründende 'Initial Condition' zwingend erfüllt sein muß (Ogus 1978: 72ff.). Als weitere Leistungsvoraussetzung wird ein ärztliches Attest verlangt (Ogus 1978: 152).

Sickness Benefit ist eine Leistung im Rahmen des NIF. Hier sind alle Erwerbstätige versichert, deren Einkommen über dem LEL liegt. Die Finanzierung wird folglich aus dem NIF bestritten, der hauptsächlich durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (1979 im Verhältnis von ca. 2 : 1; DSS 1981, Social Security Statistics: Tab. 40.01) getragen wird. Der Staatszuschuß beläuft sich 1979 auf ca. 18 % der Gesamtausgaben (CSO 1983: Annual Abstract of Statistics: Tab. 3.11).

Zur Reichweite des Sickness Benefit muß angemerkt werden, daß dessen Charakteristika durch die Einführung des Statutory Sick Pay (SSP) für die ersten 8 Wochen der Arbeitsunfähigkeit 1983 verändert wurden. Seit 1983 kommt Sickness Benefit in erster Linie Arbeitnehmern mit unregelmäßiger bzw. kurzfristiger Beschäftigung, Selbständigen und Arbeitnehmern zugute, die die Altersgrenze, die zum Bezug der Basic Pension berechtigt, überschritten haben (Ogus 1982: 160). Die Einführung des SSP ist einerseits schon Teil der Entwicklung der Programme und wird in Kapitel 5. detaillierter dargestellt. Andererseits erscheint die kurze Anmerkung an dieser Stelle angebracht, um die anschließende Einordnung in die Kürzungshypothesen zu unterstützen.

2.2.2. Child Benefit

Das Leistungsniveau des Child Benefit, der einen Pauschalbetrag pro Kind gewährt, lag 1979 für eine vierköpfige Familie mit durchschnittlichem Einkommen bei 7 % ihres Nettoeinkommens (CSO 1988: Annual Abstract of Statistics: Tab. 15.1; 3.13). Das Kindergeld wird für Kinder bis zum 16. Lebensjahr ohne zusätzliche Bedingungen geleistet. Vom 16. bis zum 19. Lebensjahr wird die Zahlung des Kindergeldes davon abhängig gemacht, ob das Kind eine reguläre Vollzeitausbildung genießt. Eine weitere Leistungsvoraussetzung besteht darin, daß sowohl das Kind als auch der Anspruchsberechtigte einen Wohnsitz in Großbritannien

Arbeitslosenversicherung hätte auch negativen Einfluß auf die Chancen, die Anspruchskriterien des Sickness Benefit zu erfüllen.

besitzen und sich auch regelmäßig dort aufhalten. Anspruchsberechtigt ist die Person, die rechtlich für das Kind verantwortlich ist oder für sein Aufkommen sorgt. Vorrang hat dabei die Zahlung an die Mutter. Kindergeld wird durch Steuern zu 100 % aus dem Staatsbudget finanziert. (Ogus 1978: 445 ff.)

2.2.3. Basic Pension und State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS)

Die Altersrente in Großbritannien setzt sich 1979 aus einer Grundkomponente, der Basic Pension und einer lohnbezogenen Komponente, dem SERPS zusammen.

Die Basic Pension gewährt einen Pauschalbetrag für alle Versicherte im Rahmen der National Insurance, sofern sie bestimmte Leistungsvoraussetzungen erfüllen⁹.

Analog zum Sickness Benefit ist auch hier die Erfüllung einer 'Initial' und einer 'Continuing Condition' erforderlich. Erstere besteht darin, daß in irgendeinem Steuerjahr seit dem 16. Lebensjahr wenigstens 52 Mindestbeiträge in den NIF gezahlt wurden. Die zweite Bedingung verlangt für jedes von mindestens 90 % der Steuerjahre des gesamten Arbeitslebens (in der Regel vom 16. bis zum 60. bzw. 65. Lebensjahr) die Bezahlung oder Anrechnung von Beiträgen in der Höhe des 52fachen Beitrages auf das LEL. Alternativ hierzu genügt die Anrechnung von Mindestbeiträgen für 20 Jahre, wenn der Versicherte in den restlichen Jahren aufgrund von 'Home Responsibilities' nicht am Erwerbsleben teilnehmen konnte. Als 'Home Responsibilities' zählen Zeiten, in denen der Versicherte Kindergeld (für Kinder bis zum 16. Lebensjahr) erhält oder eine unentgeltliche pflegerische Tätigkeit wahrnimmt (Ogus 1979: 188ff.). Ansonsten gelten die Anrechnungsregeln wie sie für den Sickness Benefit beschrieben wurden.

Auch bei den Renten ist die Erfüllung der 'Initial Condition' zwingend, während Defizite in der 'Continuing Condition' nicht zum völligen Verlust der Altersrente führen. Die Rente kann, abhängig von der Anzahl der Jahre in denen 52 Mindestbeiträge geleistet wurden, insgesamt bis auf 25 % gekürzt werden. 1980 erhielten über 93 % der Rentner den Höchstsatz der Basic Pension. Bei Rentnerinnen mit eigenen Rentenansprüchen lag dieser Anteil noch bei 83 % (DSS 1981, Social Security Statistics: Tab. 13.40).

Die Altersgrenzen, ab denen die Basic Pension sowie Leistungen aus dem SERPS bezogen werden können, liegen für Männer bei 65, für Frauen bei 60 Jahren. Eine vorzeitige

⁹Wie oben schon angesprochen, sind in der National Insurance alle Erwerbstätigen, deren Einkommen über dem Lower Earnings Limit liegt, versichert.

Inanspruchnahme ist nicht möglich, jedoch kann das Renteneintrittsalter um jeweils fünf Jahre hinausgeschoben werden.

Das Niveau der SERP, die 1978 eingeführt wurden, ist abhängig von den im Arbeitsleben erworbenen 'Earnings Factors'. Diese ergeben sich aus der Höhe des Einkommens zwischen Lower und UEL. Die Berechnung gestaltet sich folgendermaßen: Das Arbeitsentgelt des Versicherten bis zur Beitragsbemessungsgrenze in jedem Jahr seit 1978 oder seinem Eintritt ins Erwerbsleben wird an die allgemeine Lohnentwicklung bis zum Renteneintritt angepaßt. In einem zweiten Schritt wird das zum Renteneintritt gültige LEL von dem angepaßten Einkommen abgezogen. Von den so berechneten jährlichen 'Earnings Factors' werden die 20 Besten ausgewählt. Eine Multiplikation mit 0,0125 ergibt anschließend die jährliche Rente¹⁰. Insgesamt soll das SERPS ein Rentenniveau von 25 % des individuellen Bruttolohns zwischen dem Lower und UEL sichern. Die Norm, wonach die 20 Jahre mit dem höchsten Verdienst der Berechnung der SERP zugrundegelegt wird, hat dabei eine bemerkenswerte, rentensteigernde Wirkung. Zunächst wird hierdurch verhindert, daß Zeiten, in denen bspw. aufgrund von Arbeitslosigkeit keine Rentenansprüche erworben werden können, zur Verminderung der SERP führen. Ferner kann man beobachten, daß die Verdienste im Laufe des Arbeitslebens beträchtlich variieren. Legt man die nach Alter aufgeschlüsselten Durchschnittseinkommen zugrunde, so stellt man fest, daß die Arbeitseinkommen zwischen dem 40. und 59. Lebensjahr um ca. 18 % höher liegen, als der Durchschnitt aus den altersabhängigen Arbeitseinkommen (CSO 1995, Annual Abstract of Statistics: Tab. 6.19). Wendet man diese Überlegung auf die Berechnung der SERP an, so ergibt sich unter Berücksichtigung der 'best 20 years rule' ein Nettorentenniveau von ca. 35 % (DSS 1996, The Abstract of Statistics for Social Security: Tab. 7.1; CSO 1995, Annual Abstract of Statistics: Tab. 3.14). Dieser Effekt kommt aber erst ca. 2030, bei voller Reife des SERPS, zur Geltung. Nach dem Renteneintritt wird die SERP an die Preisentwicklung angepaßt.

Voraussetzung für den Bezug der Earnings-Related Pension ist lediglich der Erwerb von Earnings Factors, d.h. ein Einkommen über dem LEL, im Jahr vor der Inanspruchnahme der Rente. Alternativ zu SERPS kann der Beitritt in ein Rentensystem auf betrieblicher Basis gewählt werden, sofern dieses gleiche oder höhere Leistungen gewährt. 1979 wurde diese Option von ca. 43 % der Arbeitnehmer wahrgenommen¹¹ (DSS 1981, Social Security

¹⁰Der Ablauf der Berechnung ist deshalb wichtig, weil eine Änderung in der Reihenfolge Auswirkungen auf die Leistungshöhe besitzt. Die Zahl 0,0125 ergibt sich aus der Division eines Earnings Factors durch (die 'besten') 20 Jahre und einer Multiplikation mit dem Anrechnungsfaktor von 25 %.

¹¹Hierbei herrscht keine völlige Wahlfreiheit des Arbeitnehmers: Voraussetzung für die Contracted-out Option ist die Entscheidung des Arbeitgebers, aus dem staatlichen System auszuscheren und ein betriebliches Rentensystem für seine Arbeitnehmer einzuführen (Ogus 1988: 210).

Statistics: Tab. 40.13). Die betriebliche Rente muß eine Guaranteed Minimum Pension (GMP) sicherstellen, deren Anrechnungsfaktor ebenfalls 25 % beträgt, wohingegen die Anrechnung weder auf der Basis der 20 besten Jahre beruhen muß, noch eine Verpflichtung dazu besteht, die Rente nach dem Renteneintritt an die Inflation anzupassen. Trotz des Contracting-out bleiben staatliche Rente und betriebliches Äquivalent miteinander verbunden. Das staatliche System gewährleistet grundsätzlich die Zahlung der Differenz zwischen der GMP und der entsprechenden SERPS-Leistung. Da die Contracted-out-Renten nach dem Rentenzugang keine Anpassung an die Inflation gewährleisten müssen, folgt daraus, daß letztendlich das staatliche System die Kaufkraft der Renten erhält, sofern sie unter das Niveau der entsprechenden SERPS-Leistung fallen (Ogus 1982: 223; Ogus 1988: 210).

Die Finanzierung beider Komponenten des Rentensystems erfolgt im Umlageverfahren aus dem NIF, der durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und staatliche Zuschüsse getragen wird (s.o.).

Tabelle 2.B: Kurzcharakteristika der Programme zu Beginn der konservativen Regie		
	Leistungsstruktur	Leistungsvoraussetzungen
Sickness Benefit 1979	Pauschalbetrag, Zuschläge für abhängige Erwachsene und Kinder, lohnbezogene Zuschläge ab 2-wöchiger Krankheit; maximale Höhe: 85 % des Bruttolohns, steuerfrei, 3 Karenztage.	Versicherung im NIF: eingeschlossen sind alle Erwerbstätige über dem LEL. 'Initial Condition': 25 Beiträge auf das LEL. 'Continuing Condition': Anrechnung von 50 Beiträge auf das LEL im Jahr vor der Inanspruchnahme der Leistung; ärztliches Attest.
Child Benefit 1979	Pauschalbetrag pro Kind.	Wohnsitz in Großbritannien; Kindergeld wird für Kinder bis 16 Jahre und bis einschließlich 18 Jahre, wenn sie in Ausbildung sind, gezahlt.
Basic Pension 1979	Pauschalbetrag bei Erfüllung aller Leistungsvoraussetzungen; sind bestimmte Voraussetzungen nur teilweise erfüllt, so kann die Rente auf bis zu 25 % gekürzt werden.	Versicherung im NIF: eingeschlossen sind alle Erwerbstätige über dem LEL. 'Initial Condition': 52 Beiträge auf das LEL. 'Continuing Condition': Anrechnung von 52 Beiträgen auf das LEL für jedes von mindestens 90 % der Steuerjahre des gesamten Arbeitslebens. Altersgrenze: Männer 65. Lebensjahr, Frauen 60. Lebensjahr.
SERPS 1979	Die Höhe der Leistungen aus dem SERPS ist abhängig von den erworbenen Earnings Factors. Diese errechnen sich aus der Anzahl der anrechenbaren Versichertenjahre und der Höhe des Einkommens zwischen Lower und UEL.	Voraussetzung ist lediglich der Erwerb von Earnings Factors, d.h. ein Einkommen über dem LEL, im Jahr vor der Inanspruchnahme der Rente.

3. Theoretische Grundlagen: Die programmspezifischen Kürzungshypothesen

3.1. Die Arbeitsmarktnähethe

Grundlage dieser marxistischen These ist die Überlegung, daß angesichts der liberal-konservativen Strategie der "Rekommodifizierung" und Verstärkung des Arbeitsdrucks, vor allem die Leistungen gekürzt werden müßten, die Arbeitsfähigen zugute kommen und somit als arbeitsmarktnah eingeordnet werden.

Infolge der wirtschaftlichen Probleme der Wohlfahrtsstaaten seit Mitte der 70er Jahre wurde häufig von der Krise des Wohlfahrtsstaats gesprochen. Die Deutung der Krisensymptome Massenarbeitslosigkeit, hohe Inflationsraten, Staatsverschuldung und geringe Wachstumsraten blieben umstritten. Während die Vertreter des keynesianischen Wohlfahrtsstaats von einer exogen verursachten Krise ausgingen, deren Ursache hauptsächlich in den Ölkrisen der 70er lagen, gaben die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der liberal-konservativen Kritik am Wohlfahrtsstaat Nahrung, die im Wohlfahrtsstaat nicht das Opfer, sondern den Verursacher der negativen Entwicklung ausmachte (Pierson, C. 1992: 142ff.; Offe 1995). Eine Argumentationslinie der liberal-konservativen Kritik wird von *Offe* wie folgt formuliert „...at the same time, the welfare state grants claims, entitlements and **collective power positions to workers** and unions which amount to a **disincentive to work**, or at least to work as hard and productively as they would be forced to under the reign of unfettered market forces.“ (Offe 1984: 149, Hervorhebungen: A.S.) Aus dieser Kritik lassen sich gleichzeitig die Ziele der in den 80er Jahren aufkommenden konservativen Regierungen ableiten. Die Marktmechanismen sollten wieder im Vordergrund stehen, um Arbeitsanreize zu verstärken und die Verhandlungsposition der Arbeiter zu schwächen. Dieses Schema zur Erläuterung der Kürzungsmaßnahmen wird auch von Mishra herangezogen, der Kürzungen dort ausmacht, wo über den Versuch der Rekommodifizierung Arbeitsdruck, Arbeitsdisziplin und die Akzeptanz niedrigerer Löhne gesteigert werden können (Mishra 1990: 29). In dem Maße wie sich die liberal-konservative Deutung der Probleme des modernen Wohlfahrtsstaats durchsetzt, wird sich der Druck zur Rekommodifizierung sozialstaatlicher Programme mit Globalisierung und Standortwettbewerb noch verschärfen (vgl. Neyer/Seeleib-Kaiser 1995).

Ein weiteres Element der Arbeitsmarktnähethe findet sich bei *Lenhardt/Offe*, die hier die Rolle des Wohlfahrtsstaats als funktional für das kapitalistische System beschreiben: „Der

durch den Gesundheitszustand und Qualifikationsniveau der individuellen Arbeitskraft bedingte Grad ihrer Leistungsfähigkeit und damit Tauschbarkeit auf Arbeitsmärkten wird durch endogene Mechanismen der kapitalistischen Produktion in einem Maße herabgesetzt, daß **arbeitsmarkt-externe „Auffangpositionen“** institutionalisiert werden müssen, in denen die Arbeitskräfte dauernd (Altersrente, Invalidität) oder vorübergehend (Anstalten der Gesundheitsfürsorge und Weiterbildung) untergebracht werden können. Dabei kommt freilich als zweite Bedingung hinzu, daß solche Auffang- oder Ausnahmesituationen nicht frei wählbar sein dürfen, vielmehr der Zugang zu ihnen an bestimmte **administrativ kontrollierte Zulassungstatbestände** gekoppelt sein muß, weil sonst eine Abmilderung des „Verkaufzwanges“ für **intakte Arbeitskräfte** zu erwarten wäre“ (Lehnhardt/Offe 1977: 106; Hervorhebungen: A.S.).

Die Nähe eines Programms zum Arbeitsmarkt wird also durch folgende Fragen bestimmt: Kommen die Leistungen des Programms arbeitsfähigen Personen zugute oder Menschen, die noch nicht oder nicht mehr im Arbeitsmarkt stehen? In welchem Maße entbindet die Leistung vom Druck, Arbeit als Ware anzubieten oder wie dekommodifizierend ist das Programm? Daran schließen sich die Fragen nach Zugangsbeschränkungen oder -voraussetzungen und der Leistungshöhe an. Wie frei ist der Arbeitnehmer darin, den Arbeitsmarkt zu verlassen und welche Möglichkeiten einer mißbräuchlichen Leistungsentnahme bestehen? Weiterhin ist zu fragen, in welchem Ausmaß dann die Sozialleistung Arbeitsanreize und Arbeitsdisziplin mindert? Welchen Einfluß hat die Gewährung der Leistung auf Verhandlungspositionen der Arbeitnehmer und die Lohnhöhe bzw. die Kosten für die Arbeitgeber? Diese Fragen lassen sich in 3 Dimensionen fassen: Die erste behandelt den Anteil der „Arbeitsfähigen“ an der Programmklientel, die zweite den Einfluß auf Arbeitsanreize und die letzte Kosten, die den Arbeitgebern aus dem Programm entstehen.

Je stärker ein Programm in die Arbeitsbeziehungen eingreift, entweder auf der Mikroebene durch die Minderung von Arbeitsanreizen und Arbeitsdisziplin oder auf der Makroebene durch die Beeinflussung der Verhandlungspositionen der Tarifpartner bzw. der Kosten für die Arbeitgeber, desto arbeitsmarktnäher muß es eingeordnet werden. Folgt man der liberal-konservativen Argumentationslinie, so müßten hier die Kürzungsanstrengungen zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme ansetzen.

3.1.1. Einordnung der Programme in Deutschland

Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und das Krankengeld zielen als klassische Lohnersatzleistungen auf Arbeitnehmer und sind darauf ausgerichtet, vorübergehende, relativ kurzfristige Zeiten der Arbeitsunfähigkeit zu überbrücken. Die Regelungen sind relativ großzügig ausgebaut. Der Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall entsteht bereits mit dem Tag des Arbeitsbeginns, der regelmäßig erworbene Verdienst mit Zuschlägen wird bei der Leistungsgewährung mitberücksichtigt, außerdem existieren keine Karenztage und die Nachweispflicht der Arbeitsunfähigkeit entsteht erst ab dem dritten Tag. Insgesamt ist die Freiheit des Arbeitnehmers eine kurzfristige, 'arbeitsmarktinterne Subsistenzform' zu wählen, ohne Einkommenseinbußen hinzunehmen, relativ stark ausgeprägt. Durch diese Freiheiten wird der Zwang zu arbeiten erheblich reduziert und Arbeitsanreize und Arbeitsdisziplin geschwächt. Zudem kommt ein Interesse der Arbeitgeber Lohnnebenkosten zu senken. Die Ausgaben für Lohnfortzahlung betragen Anfang der 80er immerhin ca. 7 % der Personalzusatzkosten (IW 1990: Tab. 83). Die gesetzliche Verpflichtung zur Entgeltfortzahlung stärkt ferner die Position der Arbeitnehmer in den Tarifverhandlungen, da sie den Arbeitgebern die Möglichkeit entzieht, diesen Punkt als Verhandlungsobjekt in die Arbeitsbeziehungen miteinzubringen. Die Lohnfortzahlung erfüllt daher nahezu alle Tatbestände, um ein Programm als arbeitsmarktnah zu charakterisieren.

Demgegenüber gestaltet sich das Kindergeld dem Arbeitsmarkt deutlich „ferner“. Die Gruppe der Bezieher von Kindergeld stimmt mit den potentiell Erwerbsfähigen überein, da das Kindergeld nicht direkt den Kindern zugute kommt, sondern in der Regel an deren Eltern ausgezahlt wird und Erwerbsarbeit und Kindererziehung in eine mittlere Lebensphase fallen. Somit besitzt die Programmklientel zwar einen hohen Anteil an arbeitsfähigen Personen, aber die Wirkung auf die Arbeitsanreize ist deutlich positiver einzuschätzen.

Zunächst ist das Kindergeld keine Lohnersatzleistung und steht nicht in substitutiver Beziehung zum Arbeitseinkommen. Ferner ist die Höhe des Kindergelds nicht dazu geeignet ein Leben außerhalb des Arbeitsmarktes zu ermöglichen. Ein arbeitsanreizmindernder Effekt kann durch die Transferzahlung dennoch auftreten, da einschließlich der Sozialleistung ein geringerer Arbeitsaufwand nötig ist, um ein anvisiertes Einkommen zu erreichen. Andererseits kann das Kindergeld in den unteren Tarifgruppen auch Arbeitsanreize stärken. Die Ausgestaltung der Sozialhilfe für Familien führt in manchen Fällen zu einer Verletzung des Lohnabstandgebots. Familien können besser gestellt sein als Arbeitnehmer in den unteren Lohngruppen, da das Nettoarbeitseinkommen im Gegensatz zur Sozialhilfe Familienstand und Kinderzahl nur

bedingt berücksichtigt (vgl. Süddeutsche Zeitung 16. 2. 1996, 39). Kindergeld kann hier den Lohnabstand zur Sozialhilfe vergrößern und bietet damit Anreize Arbeit aufzunehmen. Auch in der Dimension „Belastung der Arbeitgeber“ gestaltet sich das Kindergeld arbeitsmarktfern, da die Finanzierung über allgemeine Steuern erfolgt.

Die Altersrente ist im Gegensatz zu den obigen Programmen eine Leistung für Menschen, die den Arbeitsmarkt verlassen haben. Durch Kürzungen in diesem Bereich besteht nur mittelbar, über die Wirkung auf künftige Zugangsrentner, die Möglichkeit Arbeitsanreize oder Arbeitsdisziplin zu fördern. Ein Schnittpunkt mit dem Arbeitsmarkt ergibt sich zudem im Fall der Frühverrentung, wenn prinzipiell Arbeitsfähige den Arbeitsmarkt verlassen. Dies geschieht in der Regel in Phasen hoher Arbeitslosigkeit, in der insbesondere ältere Arbeitnehmer, aufgrund schwindender Leistungen und mangelnder Qualifikation, von Entlassung betroffen sind. Auf der anderen Seite bietet die Frühverrentung auch Chancen für die Arbeitgeber, ihre Belegschaft auf Kosten der Sozialversicherung zu verjüngen, sorgt somit also für Kostenentlastung und Produktivitätssteigerungen. Ein Bereich, der die Renten im Rahmen der Arbeitsmarktnähe kürzungsanfällig macht, ist dagegen die Finanzierung über die Sozialversicherung, die einen erheblichen Anteil der Lohnnebenkosten bilden. Die Forderung nach Entlastung von Personalzusatzkosten durch die Arbeitgeber, könnte den Druck auf die Regierung in diesem Sektor zu kürzen, verstärken.

Weiterhin ist die Wirkung der Altersrente auf Arbeitsanreize zu überprüfen. Während Kürzungen im Bereich der Renten nur bedingt dazu geeignet sind Arbeitsanreize zu verstärken¹², ist die Ausgestaltung der Rente durch eine positive Wirkung auf Arbeitsanreize gekennzeichnet. Im Ziel der Lebensstandardsicherung und dem Äquivalenzprinzip kommt zum Ausdruck, daß sich die Leistung in der Erwerbsphase auf das Sozialeinkommen im Ruhestand auswirken soll. Das Niveau der Rente wird somit durch die Erwerbsbiographie und die Höhe des Durchschnittsverdienstes im Erwerbsleben bestimmt. Daher entstehen Arbeitsanreize nicht nur aus dem Verlangen nach einem höheren Lebensstandard in der Erwerbsphase, sondern auch aus dem Bestreben, diesen Lebensstandard im Ruhestand aufrechtzuerhalten. Der (freiwillige) Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt könnte nicht nur gegenwärtige Einkommenseinbußen nach sich ziehen, sondern hätte auch eine Verschlechterung der Anwartschaftspositionen auf zukünftiges Einkommen zur Folge. Der verfassungsrechtliche Schutz, der durch Beitragszahlungen erworbenen Rentenansprüche im Rahmen des

¹²Vorstellbar wäre, daß Rentenkürzungen zu vermehrten Arbeitsanstrengungen führten, um ein bestimmtes, anvisiertes Einkommensniveau in der Ruhestandsphase aufrechtzuerhalten.

Eigentumsschutz, tut ein übriges dazu, Rentenansprüche als Lohnbestandteil wahrzunehmen, der Arbeitsanreize stärkt. (vgl.: Ruland 1997: 94ff.). Die Altersrente muß somit eher arbeitsmarktfremd eingeordnet werden und müßte demnach in der Argumentation der Kürzungshypothese „Arbeitsmarktnähe“ von Einschnitten verschont bleiben. Die Einordnung ist zusammenfassend in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 3.A:				
Die Arbeitsmarktnähe der Programme in Deutschland				
Programme	Programmklientel: Wie hoch ist der Arbeitsfähigen?	Arbeitsanreize und Arbeitsdisziplin	Kosten der Arbeitgeber	Kürzungsanfälligkeit
Lohnfortzahlung im Krankheitsfall/Krankengeld	Arbeitnehmeranteil = 100 % ⇒ arbeitsmarktnah	Lohnfortzahlung mindert Arbeitsanreize und Arbeitsdisziplin ⇒ arbeitsmarktnah	Lohnfortzahlung wird zu 100 %, Krankengeld immer noch zu 50 % vom Arbeitgeber bezahlt. ⇒ arbeitsmarktnah	insgesamt hohe Kürzungsanfälligkeit
Kindergeld und Kinderfreibeträge	Die Phase der Kindererziehung fällt überwiegend mit der Erwerbsphase zusammen. Der Anteil der Arbeitnehmer bzw. Arbeitsfähigen an der Programmklientel ist daher eher hoch. ⇒ eher arbeitsmarktnah	Kindergeld wird unabhängig vom Arbeitseinkommen gewährt und kann positiv auf Arbeitsanreize wirken ⇒ eher arbeitsmarktfern	Kindergeld verursacht keine Kosten für die Arbeitgeber. ⇒ arbeitsmarktfern	insgesamt eher geringe Kürzungsanfälligkeit
Rente	Die Rente soll denjenigen zukommen, die nicht mehr im Arbeitsmarkt stehen. Zu einer Überschneidung der Klientel mit Arbeitsfähigen kommt es nur im Fall der Frühverrentung. ⇒ eher arbeitsmarktfern	Da die Erwerbsbiographie und die Höhe des Verdienstes die Höhe der Rente bestimmen stärkt das Rentensystem Arbeitsanreize. ⇒ arbeitsmarktfern	Die Kosten für die Rente werden jeweils zu 50 % von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen. ⇒ mittlere Arbeitsmarktnähe	insgesamt eher geringe Kürzungsanfälligkeit

3.1.2. Die Einordnung der Programme in Großbritannien.

Die Programme für Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall sind naturgemäß auf arbeitsfähige Personen gerichtet. Die negative Auswirkungen solcher Programme in Großbritannien auf Arbeitsanreize wird zunächst durch ihren restriktiven Charakter eingeschränkt: Die Nettolohnersatzquote des Sickness Benefit für einen Familienvater mit zwei Kindern beträgt 1979 bei durchschnittlicher Krankheitsdauer, durchschnittlichem Einkommen und unter Berücksichtigung der Karenztage ca. 41 %. Neben den 3 Karenztagen ist die Attestpflicht ab dem ersten Krankheitstag eine weitere Zugangsvoraussetzung. Die isolierte Betrachtung der staatlichen Programme verschleiert aber die tatsächliche Auswirkungen der krankheitsbedingten Lohnersatzleistungen auf Arbeitsanreize. Neben den staatlichen Programmen profitieren ca. 90 % der Arbeitnehmer von betrieblichen Sicherungssystemen im Krankheitsfall, die in der Regel eine Aufstockung der gesetzlich vorgeschriebenen Zahlungen auf einen Prozentsatz des Grundgehalts vornehmen (Ogus 1982 142; 155; 160). Da der Sickness Benefit im Gegensatz zu Arbeitsentgelt und betrieblich vereinbarter Lohnfortzahlung nicht versteuert werden muß, ergeben sich aus den kumulierten Krankengeldleistungen in vielen Fällen höhere Nettoeinkommen als aus dem Arbeitseinkommen. Nach Untersuchungen von Dean/Taylor-Gooby für 1981 wurden 46 % der Arbeitnehmer im Krankheitsfall bessergestellt, 39 % hatten Einkommenseinbußen von bis zu 15 % zu verkraften, bei 15 % lagen die Einkommensausfälle bei über 15 % des Grundgehalts (Dean/Taylor-Gooby 1990: Tab. 1, eigene Berechnungen). Damit vermindern Lohnersatzleistungen den Arbeitsdruck für die Mehrheit der Arbeitnehmer erheblich, während eine starke Minderheit sogar von den Krankheitszeiten profitiert. Dies läßt den Schluß zu, daß trotz der relativ restriktiven staatlichen Normen, Arbeitsanreize durch die Lohnersatzleistungen negativ beeinflusst werden. Im Rahmen der gesetzlichen Lohnersatzleistungen, die über den NIF finanziert werden, tragen die Arbeitgeber mit ca. 54 % die Hauptlast der Aufwendungen. Aufgrund der überwiegenden Finanzierung durch die Arbeitgeber, die arbeitsanreizmindernde Wirkung und den hohen Anteil der Arbeitsfähigen an der Programmclientel ist der Sickness Benefit als arbeitsmarktnah einzuordnen. Die Kürzungsanfälligkeit des Programmes müßte demnach in der Logik der Arbeitsmarktnäthese hoch sein.

Wie schon oben angeführt, ist Anteil der Arbeitsfähigen an den Beziehern von Kindergeld zwar hoch einzuschätzen, jedoch wird die Transferleistung unabhängig vom Arbeitseinkommen gewährt und zeichnet sich durch eine eher positive Wirkung auf Arbeitsanreize aus (vgl.:

Parker/Sutherland 1991: 9ff). Die Finanzierung des Kindergeldes über allgemeine Steuern verursacht zudem keine Kosten für die Arbeitgeber; ist daher insgesamt eher arbeitsmarktfrem.

Sowohl die Grund- als auch die lohnbezogene Komponente der Rente in Großbritannien sind auf Menschen gerichtet, die den Arbeitsmarkt verlassen. Die Altersgrenzen von 65 für Männer und 60 für Frauen legen den Übergang von Erwerbsleben und Ruhestand fest. Zwar ist es möglich auch später Rente in Anspruch zu nehmen, die Alternative der Frühverrentung existiert im Rahmen der Basic und Earnings-Related Pension jedoch nicht¹³. Bei der Analyse der Auswirkungen der Rente auf Arbeitsanreize muß man den Pauschalbetrag der Basic Pension und das SERPS gesondert betrachten.

Die Leistungsvoraussetzungen für die Basic Pension sind bereits sehr anspruchsvoll. Immerhin sind durchgängige Mindestbeiträge über 90 % des Arbeitslebens erforderlich, um den vollen Betrag der Rente zu erhalten. Es bestehen jedoch keine Anreize mehr zu arbeiten, da sofern man die Grundvoraussetzungen erfüllt, keine Steigerung der Höhe der Basic Pension mehr möglich ist. Solche Arbeitsanreize werden aber durch die lohnbezogene Komponente vermittelt. Hier können mit verbessertem Einkommen Ansprüche auf höhere Rentenleistungen erhoben werden. Insgesamt ist die Wirkung auf Arbeitsanreize positiv einzuschätzen, daher besteht in dieser Dimension kein Anlaß die Renten zu kürzen.

Die Finanzierungsweise der Renten stellt dagegen ein Element dar, das die Altersrenten wieder näher zum Arbeitsmarkt rücken läßt, da die Deckung der Kosten über den NIF erfolgt, an dem die Arbeitgeber mit über 50 % beteiligt sind. Das Interesse an der Senkung der Lohnnebenkosten kann den Kürzungsdruck auf die Renten erhöhen. Die positive Wirkung auf Arbeitsanreize und die Programmkielntel, die legitimerweise nicht mehr im Arbeitsmarkt steht, charakterisieren die Renten als arbeitsmarktfernes Programm. Die Kürzungsanfälligkeit müßte in der Logik der Arbeitsmarktnähethese demnach niedrig sein.

¹³Eine vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrenten ist nicht vorgesehen. Die Entlastung des Arbeitsmarkts erfolgt über Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit, wie bspw. dem Invalidity Benefit und „großzügiger“ Auslegung der Anerkennungsregelungen durch Ärzte. (Ogus 1995: 168).

Tabelle 3.B:				
Die Arbeitsmarktnähe der Programme in Großbritannien				
Programme	Programmklientel: Wie hoch ist der Arbeitsfähigen?	Arbeitsanreize und Arbeitsdisziplin	Kosten der Arbeitgeber	Kürzungsanfälligkeit
Sickness Benefit/SSP	Arbeitnehmeranteil = 100 % ⇒ arbeitsmarktnah	Lohnfortzahlung mindert in Verbindung mit betrieblichen Lohnersatzleistungen und Arbeitsanreize und Arbeitsdisziplin. ⇒ arbeitsmarktnah	Sickness Benefit wird vom NIF getragen. Der Arbeitgeberanteil an der Finanzierung des NIF liegt 1979 bei 54 %, ⇒ eher arbeitsmarktnah	insgesamt arbeitsmarktnah , daher hohe Kürzungsanfälligkeit
Child Benefit	Die Phase der Kindererziehung fällt überwiegend mit der Erwerbsphase zusammen. Der Anteil der Arbeitnehmer bzw. Arbeitsfähigen an der Programmklientel ist daher eher hoch. ⇒ eher arbeitsmarktnah	Kindergeld wird unabhängig vom Arbeitseinkommen gewährt und kann positiv auf Arbeitsanreize wirken ⇒ eher arbeitsmarktfern	Kindergeld verursacht keine Kosten für die Arbeitgeber. ⇒ arbeitsmarktfern	insgesamt eher arbeitsmarktfern , daher geringe Kürzungsanfälligkeit
Basic Pension/SERPS	Die Rente kommt denjenigen zu, die nicht mehr im Arbeitsmarkt stehen. ⇒ arbeitsmarktfern	Erwerbsbiographie und die Höhe des Verdienstes bestimmen die Höhe der Earnings-Related Komponente; auch die Basic Pension erfordert Beiträge über 90 % des Arbeitslebens und schafft somit Arbeitsanreize. ⇒ arbeitsmarktfern	Basic und Earnings-Related Component der Rente werden vom NIF getragen. Der Arbeitgeberanteil an der Finanzierung des NIF liegt bis 1979 bei 54 %, ⇒ eher arbeitsmarktnah	insgesamt eher arbeitsmarktfern , daher geringe Kürzungsanfälligkeit

3.1.3. Deutschland und Großbritannien im Vergleich

Die Programme besitzen in der Dimension Arbeitsmarktnähe ein übereinstimmendes Niveau der Kürzungsanfälligkeit und ermöglichen somit relativ gute Vergleichschancen. Durch die restriktivere Gestaltung der staatlichen Programme der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in Großbritannien tendieren diese Programme allerdings dazu, Arbeitsanreize nicht in dem Maße zu schwächen, wie dies dem deutschen Pendant unterstellt werden kann. Die Wechselwirkung mit den betrieblichen Ergänzungsleistungen führt aber zu vergleichbaren Wirkungen auf Arbeitsanreize und gewährleistet ein entsprechendes Ausmaß an Arbeitsmarktnähe.

Tabelle 3.C: Der Vergleich der Einordnung der Programme in die Dimension „Arbeitsmarktnähe“.			
Arbeitsmarktnähe	in	Arbeitsmarktnähe	Kürzungsanfälligkeit
Deutschland			nach
			Arbeitsmarktnähethese
Lohnfortzahlung/Krankengeld		arbeitsmarktnah	hoch
Kindergeld/Kinderfreibetrag		eher arbeitsmarktfern	eher niedrig
Altersrente		eher arbeitsmarktfern	eher niedrig
Arbeitsmarktnähe	in	Arbeitsmarktnähe	Kürzungsanfälligkeit
Großbritannien			nach
			Arbeitsmarktnähethese
Sickness Benefit		arbeitsmarktnah	hoch
Child Benefit		eher arbeitsmarktfern	eher niedrig
Basic Pension/SERPS		eher arbeitsmarktfern	eher niedrig

3.2. Die Mittelschichtthese

Die Rolle der Mittelschicht in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats wurde häufig thematisiert. So macht z.B. *Wilensky* darauf aufmerksam, daß das Aufkommen eines Widerstandes gegen den Wohlfahrtsstaat von der Position der Mittelschicht in der Dimension Steuerzahler von Bedeutung ist (*Wilensky* 1975: 68), während *Esping-Andersen* stärker auf die Integration der Mittelschicht als Leistungsempfänger verweist (*Esping-Andersen* 1990: 33). Die Mittelschichtthese postuliert, daß die Unterstützung für wohlfahrtsstaatliche Programme am größten ist, wenn eine breite Mehrheit, einschließlich der Mittelschicht, sich als Profiteur dieses Programmes versteht. Einschnitte in solche Leistungen sind besonders problematisch, weil die Programmklientel einen entscheidenden Anteil an der Wahlbevölkerung stellt und Kürzungsmaßnahmen durch die Abwahl der verantwortlichen Politiker und Parteien zu bestrafen droht.

Ähnliche Überlegungen finden sich auch bei *Mishra*, der Programme, die klassenübergreifende Leistungen gewähren, sozialpolitischen Programmen für Randgruppen gegenüberstellt. Universelle Programme erhielten politische Unterstützung, seien schwerer angreifbar (Mishra 1990: 25) und „..., while programs serving the low-income population have suffered disproportionately from cutbacks. On the other hand, universal social programs remain largely intact“ (Mishra 1990: 32).

Während Programme, die die Mittelschicht integrieren, überwiegend als Gewinner im Kürzungsprozeß eingestuft werden, gibt es auch Gegenthesen, die universelle Sozialleistungen als eher kürzungsanfällig einstufen. So argumentiert *Pierson*, daß die Größe dieser Programme sie zum Objekt der Kürzungspolitik werden läßt. Außerdem könnten hier eher Abstriche gemacht werden, die für den Einzelnen weniger spürbar sind oder „versteckt“ werden können. Ein weiterer Gedankengang beruht auf den Zielen der liberal-konservativen Gegner des Wohlfahrtsstaats: Staatliche Sozialleistungen sollten grundsätzlich nur den tatsächlich Bedürftigen zugute kommen, während die Verantwortung für darüber hinausgehende Leistungen im privaten Bereich zu suchen sei. Verfolgt man dieses Ziel, so müßten Kürzungs- und Privatisierungsbestrebungen vor allem bei Programmen ansetzen, die breiten Schichten Leistungen gewähren (vgl. Pierson 1994: 6).

Das Interesse der Mittelschicht an universellen Programmen könnte auch deshalb schwinden, weil Privatkapital durch Ersparnisse und Erbe einen wachsenden Anteil am Einkommen der Mittelschicht ausmachen und die private Absicherung bestimmter Risiken (v.a. Alter) größere Gewinne zu versprechen scheint, als die Absicherung über staatliche Sozialversicherungssysteme (vgl. Offe 1990a: 28 in Anlehnung an Miegel 1983).

Ausgehend von der These, daß der Grad der Mittelschichtintegration die Kürzungsanfälligkeit eines Programmes bestimmt, ergeben sich Fragen danach, wie die Mittelschicht von anderen Schichten abgegrenzt werden kann, welche Prozesse die Interessen der Mittelschicht in das politische System vermitteln und welche Kriterien den Grad der Mittelschichtintegration eines Programmes bestimmen.

„Soziale Schichtung‘ und ‘soziale Lagen‘ sind Begriffe, die sich auf die vertikale Gliederung der Gesellschaft und auf die Position von Personen in einer Statushierarchie beziehen. ‘Soziale Schichtung‘ bezeichnet eine strukturelle Ungleichheit zwischen sozialen Positionen, die sich z.B. in Einkommens-, Prestige- und Einflußdifferenzen manifestiert.“ (Statistisches Bundesamt, Datenreport 1994: 574). Die Mittelschicht zeichnet sich hierbei durch ein mittleres

Einkommen, ein gehobenes Ausbildungsniveau und Berufsqualifikation und daher auch durch einen relativ sicheren Arbeitsplatz und sicheres Einkommen aus. Dies verschafft ihnen wiederum die Möglichkeit zur Kapitalbildung (LeGrand/Winter 1987: 151; Geißler 1995: 249ff.; Hradil 1994: 43). Die Beziehung der Mittelschicht zum Wohlfahrtsstaat kann in den Dimensionen Leistungsempfänger und Finanzierer bzw. Steuerzahler dargestellt werden¹⁴. Dabei kann der Mittelschicht sowohl ein Interesse an der Aufrechterhaltung von Sozialleistungen, von denen sie profitieren, als auch ein Interesse an der Entlastung von Steuern oder Beiträgen unterstellt werden (vgl.: LeGrand/Winter 1987: 151).

Für die Kürzungsresistenz universeller Programme spricht zunächst die Größe der Programmklientel, die sich auch in der Anzahl der Wählerstimmen bemerkbar macht.

Die außerordentliche Koalitionsfähigkeit der Mittelschicht sorgt dafür, daß deren Interessen nicht ohne weiteres übergangen werden können. Die Mittelschicht nimmt bei Wahlen eine strategisch günstige Position ein. Während die Interessen der 'Oberschicht' an Steuererleichterungen und der 'Unterschicht' am Ausbau sozialer Absicherung relativ stabil sein dürften, sind die Interessen der Mittelschicht ambivalent. Steuererleichterungen, die mit der Kürzung universeller Programme erkaufte werden, sind wahlpolitisch ebenso gefährlich, wie Steuererhöhungen für Leistungen, die nur unteren Schichten zukommen. Die Mittelschicht kann nach oben wie nach unten Stimmenmehrheiten 'herstellen'. *Edsall/Edsall* erklären mit einem Umschwung der Mittelschicht von einer 'bottom-up coalition' mit der 'Unterschicht' auf eine 'top-down coalition' mit der 'Oberschicht' die Wahlerfolge *Reagans* in den USA. Leidtragende sind hierbei die Klientele residualer Programme, die Maßnahmen zugunsten der 'top-down-coalition', wie bspw. Steuererleichterungen, letztendlich durch Einsparungen bei ihren Programmen zu 'finanzieren' haben (*Edsall/Edsall* 1992: u.a. 6, 21). Weiterhin wird die Koalitionsfähigkeit der Mittelschicht dadurch erhöht, daß sie die Fähigkeit besitzen, ihre Interessen als schichtübergreifende Interessen darzustellen, wobei Mittelschichtangehörige zudem über die notwendigen Informationen und Ressourcen verfügen, um Interessengruppen zu gründen oder Zugang zu den Medien zu erlangen. Damit droht wiederum bei Wahlen, daß die Kürzung mittelschichtintegrierender Programme, Stimmenverluste bei Mittel- sowie bspw. der Arbeiterschicht zur Folge hat (LeGrand/Winter 1987: 153; Geißler 1994: 75ff.). Neben der Wahlmacht der Mittelschicht erklärt sich die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Interessen im politischen System aus der Tatsache, daß sich ein Großteil Entscheidungsträger in Politik und

¹⁴*LeGrand* führt hier als weitere Kategorie die Beziehung der Mittelschicht zum Sozialstaat in der Dimension Leistungsanbieter ein. Da diese Dimension bereits zuvor bewußt ausgeschlossen wurde und in die untersuchten Programme keine Anbieterinteressen einfließen, soll dies auch hier nicht weiter verfolgt werden.

Verwaltung aus der Mittelschicht rekrutiert und so deren Interessen eher positiv gegenübersteht (LeGrand/Winter 1987: 153 und Geißler 1994: 75ff.).

Wann aber ist ein Programm mittelschichtintegrierend? Als Vorbedingung sollte zunächst erfüllt sein, daß die Mittelschicht prinzipiell von dem Programm profitieren kann. Dies ist typischerweise bei Programmen, die an eine Bedürftigkeitsermittlung gebunden sind oder auch bei Programmen, die für bestimmte Randgruppen geschaffen wurden, nicht der Fall.

LeGrand/Winter ziehen die Mittelschichtthese zur Erläuterung der Kürzungsmuster im britischen Wohlfahrtsstaat heran. Die Bestimmung des Grads der Mittelschichtintegration beleuchtet in erster Linie die relative Inanspruchnahme sozialpolitischer Transferleistungen durch die Mittelschicht: „Where the evidence existed, the procedure followed was to allocate a service to the middle-class category, if its benefits were distributed either equally per household or individual, or favouring the better off, where better off is defined either in terms of income or occupation.“ (LeGrand/Winter 1987: 158). Um in der Dimension Leistungsempfänger als mittelschichtintegrierend eingeordnet zu werden, reicht es, ausgehend von den britischen Pauschalzahlungen, für *LeGrand/Winter* also aus, daß ein Programm universell gestaltet und die Mittelschicht von dem hierdurch abgesicherten Risiko in durchschnittlichem Maße betroffen ist. Orientieren sich die Leistungen hingegen am Äquivalenzprinzip, so kann auch bei unterdurchschnittlicher Inanspruchnahme der Programme durch mittlere Einkommen, insgesamt der größere Anteil der Gesamtausgaben an die mittleren und oberen Einkommen fließen.

LeGrand/Winter thematisieren in ihrer Darstellung weder das Leistungsniveau, noch Leistungsdauer und den Finanzierungsanteil der Mittelschicht an sozialpolitischen Programmen. Das Interesse der Mittelschicht an Minimaleistungen, die prinzipiell auch über private Ressourcen abgedeckt werden könnten, dürfte aber geringer sein als das Interesse an Transfers, die das individuelle Einkommen widerspiegeln. Eine Ablehnung der Minimaleistungen durch die Mittelschicht ist zu erwarten, wenn sie zudem überdurchschnittlich an der Finanzierung dieser Programme beteiligt ist. Daneben erhöht die Dauer eines Problemzustandes, der durch staatliche Transferleistungen entschärft wird, das Interesse der Leistungsempfänger sich für den Erhalt dieser Leistung einzusetzen (Windhoff-Héritier 1983: 84).

Zur Bestimmung des Grades der Mittelschichtintegration soll die Leistungsseite, die sich aus Leistungsniveau, Leistungsdauer und der Inanspruchnahmehäufigkeit einer Leistung

zusammensetzt, der Finanzierungsseite gegenübergestellt werden. Unterstellt man rationales Verhalten, so müßte das Interesse der Mittelschicht an der Aufrechterhaltung sozialpolitischer Programme dann besonders hoch sein, wenn sie sich einen Nettogewinn aus Finanzierung und Leistungsempfang des Programms verspricht. Die Einteilung bezüglich des Leistungsniveaus soll entsprechend folgender Tabelle vorgenommen werden.

Tabelle 3.D: Leistungsniveau	
Mittelschichtintegration	Leistungsniveau als Prozentsatz des vorherigen oder eines durchschnittlichen Nettolohns
gering	0-20 %
eher gering,	20-40 %
mittel	40-60 %
eher hoch	60-80 %
hoch	80-100%

Auf der Finanzierungsseite kann man eine Unterscheidung zwischen beitragsfinanzierten, arbeitgeberfinanzierten und steuerfinanzierten Leistungen treffen. Der Eigenfinanzierungsanteil der Mittelschicht an beitragsfinanzierten Leistungen kann dabei vereinfachend dem Anteil der Arbeitnehmer an der Finanzierung gleichgesetzt werden.

Arbeitgeberfinanzierte Leistungen verschleiern die tatsächliche Aufteilung der Kosten, weil Beiträge oder direkt gewährte Transfers grundsätzlich als Lohnbestandteil gedeutet werden können. Deshalb kann man davon ausgehen, daß sich die Mittelschicht bei arbeitgeberfinanzierten Leistungen als Gewinner betrachtet und ihren Finanzierungsanteil als gering einschätzt, da die Überwälzung von Kosten nicht sichtbar ist. Die Einteilung soll ähnlich der Abgrenzung der Leistungsniveaus ablaufen.

Tabelle 3.E: Finanzierung	
Mittelschichtintegration	Finanzierungsanteil der Mittelschicht bzw. der Arbeitnehmer in der Sozialversicherung
hoch	0-20 %
eher hoch	20-40 %
mittel	40-60 %
eher gering	60-80 %
gering	80-100%

Bei steuerfinanzierten Leistungen ist der relative Anteil, den die Mittelschicht an den Kosten trägt, sowohl von der Einkommensverteilung, als auch von dem Progressionsgrad des

Steuersystems abhängig. *Korpi* stellt fest „We know that in most capitalist democracies the distribution of income is negatively scewed within the population, that is the mean income is considerably higher than the median income. Thus the majority of the citizens are limited to sharing less than half of the total income.“ (Korpi 1980: 304). Dies bedeutet aber, daß bei gleichem Durchschnittssteuersatz für alle Einkommen, die Steuerzahler bis zum Durchschnittseinkommen in unterdurchschnittlichem Maße zum Steueraufkommen beitragen¹⁵ (s. Tab. 3.H). Daher profitiert eine Mehrheit von universell gewährten, steuerfinanzierten Pauschalleistungen: „It tends to encourage coalition formation between the working class and the middle class in support for continued welfare state policies.“ (Korpi 1980: 305). Da sich diese Mehrheit auch in der Wahlbevölkerung widerspiegelt, erscheinen Einschnitte in universelle Sozialleistungen mit einem erheblichen politischen Risiko verbunden, das mit der Höhe des Leistungsniveaus wächst. Für die Einordnung der Programme in die Dimension Mittelschichtintegration kann man herausstellen, daß universelle Minimaleistungen kein besonderes Interesse an Kürzungen erwecken dürften und zumindest einen mittleren Grad der Mittelschichtintegration besitzen.

Person	Einkommen	Median	Arithmetisches Mittel	Durchschnitts- Steuersatz bspw.	Steuer	1 Steuer	Saldo
1	12 000			40 %	4 800	2 240	- 2 560
2	7 000			40 %	2 800	2 240	- 560
			5 600	40 %	2 240	2 240	0
3	4 000	4 000		40 %	1 600	2 240	+ 640
4	3 000			40 %	1 200	2 240	+ 1 040
5	2 000			40 %	800	2 240	+ 1 140

Fraglich ist aber hier, ob die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen bei der Entscheidung über die Unterstützung eines Programms tatsächlich vollzogen wird. Dies ist insbesondere dort problematisch, wo Beiträge bzw. Steuern nicht mehr einer Leistung zugeordnet werden können, sondern mehrere Leistungen finanzieren, wie es insbesondere beim britischen NIF und allgemein bei steuerfinanzierten Leistungen der Fall ist. Weiterhin steht nicht fest, ob eine Kürzung dieser Leistungen tatsächlich durch Steuererleichterungen an die Mittelschicht

¹⁵Steuern auf Einkommen sind in der Regel progressiv gestaltet, wohingegen Konsumsteuern aufgrund der höheren Konsumquote niedriger Einkommen eher eine regressive Wirkung zugeschrieben wird (Castles/Mitchell 1993: 107). In Systemen, in denen der erste Effekt überwiegt, also höhere Einkommen einem höheren Durchschnittssteuersatz unterliegen, werden auch Einkommen auf dem arithmetischen Mittel nur einen unterdurchschnittlichen Finanzierungsbeitrag leisten und somit von Pauschalleistungen profitieren.

zurückgegeben wird. Je weniger klar man die Sozialtransfers den dafür aufgebrachten Beiträgen zuordnen kann, desto schwerer ist eine Kosten-Nutzen-Analyse. In diesem Fall gewinnen andere Gesichtspunkte an Bedeutung, wie bspw. die Frage danach, wie stigmatisierend der Leistungsbezug ist oder inwieweit die Sozialleistung zu einer normalen Lebensphase gehört. Je undurchsichtiger die Zuordnung von Kosten und Leistung gestaltet ist, desto eher kommt es darauf an, wie Politiker den Zusammenhang von Kosten und Sozialleistung vermitteln und so die Mittelschicht zu subjektiven Gewinnern oder Verlierern der Programme machen. Der subjektive Aspekt der Mittelschichtintegration kann allerdings nur schwer gefaßt werden. Umfragen danach welche Programme zu Kürzungen vorgeschlagen werden, enthalten nicht nur das Resultat einer an den eigenen Interessen orientierten Analyse, sondern sind auch von normativen Überlegungen geprägt.

3.2.1. Einordnung der Programme in Deutschland

Die zu untersuchenden Programme in Deutschland zeichnen sich durch ihre umfassende Gestaltung aus. Sowohl die Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall, als auch die Altersrenten schließen den Großteil der Beschäftigten ein. Nach dem Lohnfortzahlungsgesetz erhalten Arbeitnehmer für die ersten sechs Wochen der Arbeitsunfähigkeit Arbeitsentgelt durch den Arbeitgeber, derweil sind 1980 nahezu 80 % der Erwerbsbevölkerung in der GKV versichert und besitzen Anspruch auf Krankengeld. Daneben erhalten über 50 % der Bevölkerung über 60 Altersrenten aus der GRV, wobei über 80 % der Erwerbsbevölkerung in der GRV versichert sind (Alber 1987: Tab. 11; Grafik 33). Kindergeld und Kinderfreibeträge werden gleichermaßen allen Familien mit Kindern gewährt, die neben den Rentnern die größte Gruppe der Transferbezieher darstellen (Alber 1987: 142). Keines der Programme schließt die Mittelschicht von vornherein aus, wohingegen Variationen auf der Leistungs- wie Finanzierungsseite auftreten.

Die Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall bieten für kurzfristige Unterbrechungszeiträume eine außerordentlich großzügige Absicherung des Krankheitsrisikos. Die volle Lohnfortzahlung garantiert die Aufrechterhaltung des jeweiligen Lebensstandards, womit auch den Interessen mittlerer und höherer Einkommen entsprochen werden kann.

Die tatsächliche Inanspruchnahme der Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall durch die Mittelschicht liegt erkennbar unter der Inanspruchnahme durch die 'Arbeiterschicht' bzw. untere Einkommen. Die Anzahl der krankheitsbedingten Fehltage steigt mit sinkendem Arbeitsentgelt an, wobei Arbeiterberufe Spitzenpositionen einnehmen, Angestelltenberufe

hingegen deutlich geringere Fehlzeiten aufweisen (Weber 1994: 204f.)¹⁶. Dennoch bedeutet dies nicht, daß Mittelschichtangehörige kein Interesse an den unterdurchschnittlich beanspruchten Leistungen besitzen, schließlich ist das Risiko der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit unberechenbar. Zwar kann man zudem einwenden, daß die Mittelschicht leichter kurzfristige Lohnausfälle verkraften kann als untere Einkommen, die weniger dazu imstande sind, hierfür Ressourcen zu schaffen, aber eine Betrachtung der Finanzierungsseite läßt erkennen, daß auch die Mittelschicht eindeutig Vorteile aus den großzügigen Lohnersatzleistungen zieht. Die Entgeltfortzahlung, die den Hauptteil der Leistungen im Krankheitsfall ausmacht, wird voll, das Krankengeld immer noch zu 50 % von den Arbeitgebern bestritten. Daraus ergibt sich ein eher hoher Grad der Mittelschichtintegration, mithin aus der Perspektive der Mittelschichtthese eine geringe Kürzungsanfälligkeit der Programme.

Im Gegensatz zu Lohnersatzleistungen bilden Kindergeld sowie Steuererleichterungen durch Kinderfreibeträge nur einen Zuschuß zum Einkommen aus Arbeit, weshalb die Mittelschicht grundsätzlich in der Lage wäre, Ausfälle in diesem Bereich durch ihr sonstiges Einkommen zu kompensieren. Überlegungen, daß mittleren und oberen Einkommensschichten durch geringere Familiengrößen eine unterdurchschnittliche Inanspruchnahme anhaftet, kann dadurch entgegnet werden, daß diese Familien durch die tendentiell längeren Ausbildungszeiten ihrer Kinder dauerhafter von den Sozialleistungen profitieren. Die universelle Gestaltung läßt trotz des geringen Leistungsniveaus zumindest eine mittlere Mittelschichtintegration vermuten. Insbesondere deshalb, weil mittlere Einkommen bei steuerfinanzierten, universellen Pauschalleistungen einen eher unterdurchschnittlichen Finanzierungsanteil einnehmen und somit von diesen Leistungen profitieren. Es dürfte kein besonderes Interesse an Kürzungen bestehen.

Die Altersrenten verlangen eine Unterscheidung zwischen der Integration der Mittelschicht als derzeitige Rentner und der Integration der Mittelschicht als künftige Zugangsrentner. 1983 überwog bei 68 % der Rentner das Einkommen aus der GRV, nur für ca. 3,2 % der Rentnerhaushalte bildeten Einkünfte aus Vermögen die Haupteinkommensquelle, wobei lediglich bei Rentnerhaushalten mit mehreren Personen Einkommen aus unselbständiger Arbeit einen größeren Teil des Einkommens ausmachte (Klanberg 1992: 180). Aufgrund der Höhe

¹⁶Die krankheitsbedingten Fehltage pro Jahr bei den Beschäftigten eines deutschen Großunternehmens gibt Stephan mit 21,5 Tagen für das untere 16,6 für das mittlere und 7,5 für das obere Einkommensdrittel an (Stephan 1991, zitiert nach Weber 1994: 205).

der Rente, der Dauer der Zahlungen, des hohen Anteils der Rente an dem Gesamteinkommen und der Tatsache, daß die Finanzierungsbeiträge schon geleistet wurden, kann man bei den jetzigen Rentnern, nahezu unabhängig von der Schichtzugehörigkeit, ein Interesse an der Beibehaltung des Leistungsniveaus feststellen.

Die Altersrente wird vom Ziel der Sicherung des Lebensstandards und dem Äquivalenzprinzip bestimmt. Die Leistungshöhe soll den Wert der Beiträge, die im Versicherungsleben entrichtet wurden, reflektieren und macht die Altersrente abhängig von der Erwerbskarriere des Versicherten, der nach 45 Versicherungsjahren ca. 70 % seines durchschnittlich erzielten Nettolohnes erreichen kann. Die lohnbezogene Gestaltung des Rentensystems kommt der Mittelschicht entgegen, die, aufgrund ihres relativ sicheren und stetigen Einkommens, mit einer höheren Rente als derjenigen 'unterer Schichten', deren Erwerbsbiographien durch häufigere Unterbrechungen gekennzeichnet sind, rechnen können.

Die Dauer der Rentenzahlung und deren hoher Anteil am Gesamteinkommen im Ruhestand festigen das Interesse an der Bewahrung des Leistungsniveaus. Daneben dürfte die Inanspruchnahme der Altersrente von Seiten der Mittelschicht aufgrund des universellen Risikos 'Alter' dem Durchschnitt entsprechen. Der insgesamt hohen Mittelschichtintegration auf der Leistungsseite steht zumindest eine mittlere Mittelschichtintegration auf der Finanzierungsseite gegenüber, da die Rente zu ca. 40 % aus Eigenbeiträgen der Arbeitnehmer finanziert wird. Insbesondere die Bedeutung des Äquivalenzprinzips, das der Mittelschicht ein Rentenniveau auf der Basis ihrer erbrachten Beiträge verspricht, vermittelt ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Rentenniveaus und definiert die Rente als Eigentum. Die Mittelschichtzugehörigen sind sowohl als Rentner als auch als Zugangsrentner in die GRV integriert, demnach müßte die Kürzungsanfälligkeit der Renten sehr gering ausfallen.

Tabelle 3.G: Die Mittelschichtintegration der Programme in Deutschland						
Programme	Vorbedingung Universalismus	Leistungsseite			Finanzierungsanteil ¹⁷ der Mittelschicht	Kürzungsanfälligkeit
		Leistungsniveau	Leistungsdauer	Inanspruchnahme		
Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Krankengeld	erfaßt alle regelmäßig Beschäftigten ⇒ mittelschichtintegrierend	100 % des jeweiligen Nettolohns ⇒ hohe Mittelschichtintegration	kurzfristige Leistungsgewährung ⇒ eher geringe Mittelschichtintegration	Die krankheitsbedingten Fehltage unterer Einkommen liegen deutlich über denen der mittleren Einkommen ⇒ eher geringe Mittelschichtintegration	Der Eigenfinanzierungsanteil der Arbeitnehmer ist gering, da die Arbeitgeberseite die volle Finanzierung der Lohnfortzahlung übernimmt. ⇒ hohe Mittelschichtintegration - Das Krankengeld wird zu 50 % von Arbeitnehmern finanziert ⇒ mittlere Mittelschichtintegration	eher hohe Mittelschichtintegration ⇒ eher geringe Kürzungsanfälligkeit
Kindergeld und Kinderfreibeträge	kommt allen Familien mit Kindern gleichermaßen zu ⇒ mittelschichtintegrierend	Das Kindergeld einer vierköpfigen Familie beträgt, einschließlich der Kinderfreibeträge, 1983 durchschnittlich ca. 4,3 %, ihres Nettoeinkommens ⇒ geringe Mittelschichtintegration	längerfristige Leistung ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	-	eher unterdurchschnittlicher Finanzierungsanteil eines Medianeinkommens ⇒ mittlere Mittelschichtintegration	mittlere Mittelschichtintegration ⇒ mittlere Kürzungsanfälligkeit
Altersrente	erfaßt über die GRV alle abhängig Beschäftigten ⇒ mittelschichtintegrierend	Das Nettorentenniveau nach 45 Versicherungsjahren lag 1982 bei 71,5 % ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	längerfristige Leistung ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	Das Altersrisiko ist gleichmäßig verteilt. ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	der Arbeitnehmeranteil an der Finanzierung der GRV beträgt ca. 40 % ⇒ mittlere Mittelschichtintegration	hohe Mittelschichtintegration ⇒ geringe Kürzungsanfälligkeit

¹⁷Für die GKV sowie die GRV entspricht der Finanzierungsanteil der Mittelschicht dem Finanzierungsanteil der versicherten Arbeitnehmer.

3.2.2. Einordnung der Programme in Großbritannien

Die Programme für Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall sowie die Alterssicherungsprogramme sind im Rahmen des NIF organisiert. Daher umschließen sie alle Erwerbstätigen über der Geringverdienergrenze. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz wird durch die Einführung des SSP etabliert, der Beschäftigten mit einem Arbeitsverhältnis, das auf die Dauer von mindestens drei Monaten angelegt ist, Lohnersatz gewährt. Seit 1983 umfaßt deshalb der Sickness Benefit in erster Linie kurzfristig Beschäftigte und Erwerbstätige, die länger als 8 Wochen arbeitsunfähig sind. Eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 8 Wochen betrifft aber nur noch 10 % der Empfänger von Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall (DSS 1997). Der Sickness Benefit versorgt also ab 1983 typischerweise keine Mittelschichtklientel, die somit von Einsparungen in diesem Bereich nicht betroffen wäre und zudem von einer damit verbundenen Reduzierung der Beträge zum NIF profitieren könnte. In der Logik der Mittelschichtthese müßte daher der Sickness Benefit ab 1983 zum Opfer der Kürzungsbestrebungen werden.

Neben den Programmen der National Insurance schließt das Kindergeld, das alle Familien mit Kindern gleichermaßen erhalten, die Mittelschicht grundsätzlich ein. Zu überprüfen bleibt das Verhältnis von Leistungs- und Finanzierungsseite der Programme.

Auf der Leistungsseite bleibt die Integration der Mittelschicht bei Sickness Benefit (1979-1982) und SSP, das den ursprünglichen Sickness Benefit ersetzt, prekär. Die Nettolohnersatzquoten für mittlere Einkommen bei durchschnittlicher Krankheit sind mit 27-41 % (je nach Familienstand) eher gering. Zudem ist die Dauer des Leistungsempfangs kurzfristiger Natur, so daß der Lohnausfall prinzipiell auch mit Ersparnissen aus dem vorher bezogenen Einkommen kompensiert werden könnte. Weiter eingeschränkt wird der Grad der Mittelschichtintegration durch die relativ zu unteren Einkommensschichten geringere Inanspruchnahme von Sickness Benefit und SSP. Die Einkommen über dem Median erhalten über das Jahr hinweg lediglich 41 % der Gesamtausgaben des Sickness Benefit (Nolan 1986: Tab. 2). Diese Verteilung gibt die Differenzen in der Häufigkeit der krankheitsbedingten Fehlzeiten unter den Arbeitnehmern wieder. Die Verteilung des SSP dürfte dagegen weniger zugunsten 'unterer Schichten' ausfallen. Erstens gewährt der nun residuale Sickness Benefit seit 1983 Leistungen für Arbeitnehmer, die üblicherweise untere Lohngruppen einnehmen. Zweitens beobachten *Dean/Taylor-Gooby* eine merkliche Verschiebung in der Krankheitshäufigkeit verschiedener Berufsgruppen, wobei zwar immer noch die höheren Angestelltenberufe die niedrigste Fehlzeitenrate besitzen, aber der Abstand zu unteren

Einkommen vermindert wird. Zugeschrieben wird dies erfolgreichen Kontrollmechanismen der Arbeitgeber, die insbesondere bei Berufsgruppen mit geringem Einkommen und tendentiell unsicherer Beschäftigung wirken.

Tabelle 3. H: Großbritannien: Krankheitsbedingte Fehlzeiten in Prozent 1981 und 1984:					
Berufsgruppen 1981					
Professional/ managerial	Intermediate non-manual	Junior non- manual	Skilled manual	Semi-skilled manual	Unskilled manual
3,2	2,3	4,0	4,4	5,6	6,4
Berufsgruppen 1984					
Professional/ managerial	Intermediate non-manual	Junior non- manual	Skilled manual	Semi-skilled manual	Unskilled manual
3,6	2,9	4,7	5,5	4,8	3,1

(Dean/Taylor-Gooby 1990: 60)

Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Lohnersatzleistungen profitieren ca. 90 % der Arbeitnehmer von betrieblichen Lohnfortzahlungsinstrumenten (Ogus 1982: 142). Diese berücksichtigen im Regelfall die Höhe der staatlichen Zahlungen und gewähren eine Aufstockung, die 1980 bei der Mehrheit der Beschäftigten auf 100 % des Grundgehalts vorgenommen wird (Ogus 1982: 155; 160; Dean/Taylor-Gooby 1990a: 147, 149). Da Arbeitsentgelt sowie betriebliche Krankengeldleistungen versteuert werden müssen, während der Sickness Benefit steuerfrei bleibt, ergibt sich auch für die Arbeitnehmer, deren Hauptanteil an Krankengeldzahlungen über betriebliche Absprachen erfolgt, ein Gewinn aus staatlichen Sozialleistungen, der häufig zu Nettoeinkommen führt, die über dem Arbeitsnettoeinkommen liegen.

Eine Kürzung bei den staatlichen Leistungen hätte einerseits Steuernachteile zur Folge, andererseits verursacht sie Kosten bei den Arbeitgebern, deren Aufstockung nun höher ausfällt. Dies impliziert wiederum eine Verschlechterung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmervertretung, die um das Niveau der betrieblichen Leistungen zu halten, Lohnforderungen einschränken müssen. Neben diesem Interesse der Mittelschicht an der Beibehaltung des Leistungsniveaus kann man aufgrund des mit 27 % geringen Finanzierungsanteils der Arbeitnehmer an den Leistungen der National Insurance, eine zumindest mittlere Integration der Mittelschicht konstatieren. Die Kürzungsanfälligkeit von Sickness Benefit (bis 1982) und SSP nimmt damit ein mittleres Maß ein.

Das Kindergeld für zwei Kinder hat 1979, gemessen am durchschnittlichen Nettolohn einer vierköpfigen Familie, mit ca. 7 % ein geringes Leistungsniveau inne und bietet, wenn auch relativ langfristig, nur einen Zuschuß zum Arbeitseinkommen (CSO 1988: Annual Abstract of Statistics: Tab. 15.1; 3.13). Nahezu 100 % der zu Kindergeld berechtigten Familien nehmen dies auch in Anspruch (Barr/Coulter 1990: 327). Die Verteilung zeigt dabei sogar eher eine Neigung zugunsten der höheren Einkommen. Nach *Barr/Coulter* erhalten die obersten drei Einkommensquintile annähernd 80 % der Gesamtausgaben für Kindergeld. Quintil drei und vier nehmen zusammen ca. 56 % der Kindergeldleistungen ein (Barr/Coulter 1990: Tab. 7.14). Wie oben dargelegt, ist bei steuerfinanzierten, universellen Pauschalleistungen anzunehmen, daß mittlere Einkommen einen eher unterdurchschnittlichen Finanzierungsanteil tragen und somit von diesen Leistungen profitieren. Trotz des nur geringen Leistungsniveaus ist daher auch hier zumindest von einem mittleren Grad der Mittelschichtintegration auszugehen, der mit einem mittleren Grad der Kürzungsanfälligkeit korrespondiert.

Bei der Betrachtung der Interessen der Mittelschicht an den staatlichen Altersvorsorgeleistungen kann wiederum zwischen Bestandsrentnern und künftigen Zugangsrentnern und zusätzlich zwischen der Basic Pension und der lohnbezogenen Komponente differenziert werden.

Die staatliche Rente nimmt 1979 bei einem Rentnerhaushalt mit durchschnittlichem Einkommen ca. 61 % des Gesamthaushaltseinkommens ein (DSS 1994, Departmental Report 32). Dabei setzt sich die Rente aus der Basic Pension, die für Alleinstehende 29 %, für Ehepaare 45 % eines durchschnittlichen Nettolohns beträgt und der SERP zusammen, die nur einen vernachlässigbaren Anteil stellt, da die 1978 eingeführte SERP 1979 nur auf der Basis eines Beitragsjahres ausgezahlt werden konnten. Das Interesse eines Durchschnittsrentners auf an der staatlichen Grundrente dürfte aufgrund der Dauer der Zahlung, des hohen Anteils am Gesamteinkommen und der bereits abgeleisteten Finanzierungsbeiträge sehr hoch sein. Dagegen dürfte dieser Rentnerhaushalt an den SERP kein Interesse besitzen, da sie noch nicht oder nur in sehr geringem Maß von dieser Leistung profitieren.

Die Interessen der erwerbstätigen Mittelschicht sind demgegenüber ambivalenter. Das angestrebte Leistungsniveau aus beiden Komponenten der Alterssicherung bei mittlerem Einkommen liegt bei 64 % für Alleinstehende (und für Doppelverdiener) bzw. 81 % des durchschnittlichen Nettolohns für Ehepaare, wobei die SERP bei voller Reife für ca. 35 % - Punkte der Quote aufkommt. Der Anteil der lohnbezogenen Komponente am Nettorentenniveau nimmt dabei mit steigendem Einkommen zu, da sich die Ersatzquote der

Basic Pension als Pauschalzahlung umgekehrt proportional zum zugrundegelegten Einkommen verhält. Unter der Voraussetzung eines voll ausgereiften SERPS vermitteln die eher hohen Lohnersatzquoten einen hohen Grad der Mittelschichtintegration. Dabei dürfte das Interesse der Mittelschicht und hier insbesondere bei Alleinstehenden und Doppelverdienern zur lohnbezogenen Komponente tendieren, die in diesen Fällen den größeren Anteil der Rente ausmacht. Da sich die SERP-Leistungen aber erst aufbauen, sind diese Interessen nur bei jüngeren Altersgruppen ausgeprägt.

Außerdem wird durch die Option auf betriebliche Rentensysteme die Interessenlage weiter gespalten. Während die Basic Pension nahezu alle Erwerbstätigen einschließt, besteht innerhalb der lohnbezogenen Komponente für die Arbeitnehmer die Möglichkeit betriebliche Rentensysteme zu wählen. Die Verbindung zwischen dem staatlichen und dem betrieblichen System wird allerdings nicht vollständig gelöst, da die SERP durch die Zahlung der Differenz zwischen GMP und der entsprechenden staatlichen Rente, die Anpassung der betrieblichen Leistungen an die Inflation gewährleistet. Daneben garantiert SERPS, daß bei Arbeitsplatzwechseln oder Arbeitslosigkeit Rentenansprüche aus den betrieblichen Systemen nicht vollständig verloren gehen. Somit müßten auch die Bezieher von Contracted-out-Renten ein gewisses, wenngleich geringeres Interesse an der Aufrechterhaltung des staatlichen Leistungsniveaus haben.

Die Interessen an beiden Komponenten der Rente sind in den Dimensionen Alter, Familienstand und dem Ausmaß der Absicherung über Contracted-out-Renten gespalten. Dagegen bringt der geringe Eigenfinanzierungsanteil der Arbeitnehmer an Basic sowie Earnings-Related Pension einen mittelschichtintegrierenden Effekt mit sich.

Insgesamt kann der Mittelschicht ein eher hohes Interesse an den Alterssicherungssystemen unterstellt werden, wobei das Interesse der Erwerbstätigen zur lohnbezogenen Komponente, das der Bestandsrentner zur Basic Pension tendiert. Die Kürzungsanfälligkeit von Basic Pension und SERPS dürfte somit eher niedrig einzustufen sein, wobei sich das SERPS aufgrund der Unterstützung durch die zahlenmäßig größere Gruppe der Erwerbstätigen, als kürzungsresistenter erweisen müßte.

Tabelle 3.I: Programme	Die Mittelschichtintegration der Programme in Großbritannien					
	Vorbedingung Universalismus	Leistungsseite			Finanzierungsanteil ¹⁸ der Mittelschicht	Kürzungsanfälligkeit
		Leistungsniveau	Leistungsdauer	Inanspruchnahme		
Sickness Benefit bis 1983	erfaßt alle Erwerbspersonen ⇒ mittelschichtintegrierend	bei 1 Krankheitsdauer: für Singles 27 %, Ehepaare 37 %, mit 2 Kindern 41 % eines 1 Nettolohns ⇒ eher geringe Mittelschichtintegration	kurzfristige Leistungsgewährung ⇒ eher geringe Mittelschichtintegration	Fehlzeiten bei 'manuals' liegen höher als bei 'non-manuals' ⇒ höhere Inanspruchnahme durch untere Schichten ⇒ eher geringe Mittelschichtintegration	mit 27 % relativ geringer Eigenfinanzierungsanteil ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	mittlere Mittelschichtintegration ⇒ mittlere Kürzungsanfälligkeit
Sickness Benefit 1983	gewährt v.a. Leistungen für kurzfristig Beschäftigte ⇒ Mittelschicht ist ausgeschlossen	-	-	-	-	Mittelschicht ist ausgeschlossen ⇒ hohe Kürzungsanfälligkeit
Statutory Sick Pay 1983	erfaßt alle regelmäßig Beschäftigten ⇒ mittelschichtintegrierend	bei 1 Krankheitsdauer: 29 % eines 1 Nettolohns ⇒ eher geringe Mittelschichtintegration	kurzfristige Leistungsgewährung ⇒ eher geringe Mittelschichtintegration	-	mit 27 % relativ geringer Eigenfinanzierungsanteil ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	mittlere Mittelschichtintegration ⇒ mittlere Kürzungsanfälligkeit
Kindergeld	kommt allen Familien mit Kindern gleichermaßen zu ⇒ mittelschichtintegrierend	bei 2 Kindern: ca. 7 % des 1 Nettoeinkommens ⇒ geringe Mittelschichtintegration	längerfristige Leistung ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	ca. 65,5 % der Leistung gehen an Einkommen über dem Medianeinkommen ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	eher unterdurchschnittlicher Finanzierungsanteil eines mittleren Einkommens ⇒ mittlere Mittelschichtintegration	mittlere Mittelschichtintegration ⇒ mittlere Kürzungsanfälligkeit
Basic Pension und SERPS	erfaßt alle Erwerbspersonen ⇒ mittelschichtintegrierend	Insgesamt können künftige Zugangsrentner ein 1 Nettorentenniveau von 65 (Singles) und 81 % (Ehepaar, Alleinverdiener) bei voller Reife der SERP erwarten. Das tatsächliche Niveau der staatlichen Renten liegt 1979 aber erst bei 30 bzw. 45 %. insgesamt ⇒ mittlere Mittelschichtintegration	längerfristige Leistung ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	Inanspruchnahmequote liegt bei nahezu 100 % ⇒ mittlere Mittelschichtintegration ca. 50 % der Erwerbstätigen sind im SERPS, das staatliche System bietet aber auch Absicherung für Betriebsrenten ⇒ mittlere Mittelschichtintegration	mit 27 % relativ geringer Eigenfinanzierungsanteil ⇒ eher hohe Mittelschichtintegration	eher hohe Mittelschichtintegration ⇒ eher geringe Kürzungsanfälligkeit

¹⁸Für die Programme im Rahmen der National Insurance wird der Finanzierungsanteil der Arbeitnehmer mit dem Finanzierungsanteil der Mittelschicht gleichgesetzt.

3.2.3. Deutschland und Großbritannien im Vergleich

Das Leistungsniveau der britischen Programme ist in der Tradition Beveridges generell weniger großzügig ausgestaltet als das der deutschen Programme, weshalb die Mittelschichtintegration in Großbritannien im Vergleich zu Deutschland geringer ausfällt. Dies macht sich auch am Anteil der betrieblichen Leistungen im Bereich der Alterssicherung und des Krankengeldes bemerkbar. Vor diesem Hintergrund bleibt die Vergleichbarkeit der Länder hinsichtlich der Mittelschichtintegration prekär. Lediglich beim Kindergeld kann ein entsprechender Grad der Mittelschichtintegration identifiziert werden, der zufriedenstellende Aussagen über die Erklärungskraft der Mittelschichtthese erlaubt.

Die Defizite in der Vergleichbarkeit der Programme sollen dadurch kompensiert werden, daß das Augenmerk verstärkt auf Elemente innerhalb der Programme gelegt werden soll, die in besonderem Maße der Mittelschicht zugute kommen. Hierunter fallen bspw. die 'Higher rate' des SSP und die lohnbezogenen Elemente des Sickness Benefit.

Die Einordnung der Programme in die Mittelschichtthese und die daraus hervorgehende Kürzungsanfälligkeit der Programme geht von einer Orientierung der Mittelschicht am persönlichen Nutzen, den sie aus den Sozialleistungen zu ziehen vermag, aus. Verschiedene empirische Studien lassen den Schluß zu, daß dieses nutzenmaximierende Verhalten auch bei Umfragen über die Akzeptanz von Kürzungen in der Bevölkerung unterstellt werden kann. So gibt bspw. *Taylor-Gooby* 'self-interest' als eine Erklärung für die Billigung von Einschnitten in spezifische Leistungen an (*Taylor-Gooby* 1985a: 79). Das BMA stellt 1983 fest: „Die Bereitschaft der Bundesbürger, Kürzungen im Bereich staatlicher Sozialleistungen zu akzeptieren, ist also zu einem guten Teil die Bereitschaft, die Kürzung staatlicher Leistungen für andere zu akzeptieren.“ (BMA 1983, Forschungsbericht: 29). Demnach müßten sich mittelschichtintegrierende Programme durch eine überwiegend ablehnende Haltung der Befragten gegenüber Einsparmaßnahmen in diesem Sektor auszeichnen. Gleichzeitig lassen die Ergebnisse unter dieser Prämisse andeutungsweise Rückschlüsse auf das Ausmaß der Mittelschichtintegration zu.

Programme	Deutschland	Großbritannien
Lohnersatzleistung im Krankheitsfall	5	2
Altersrente	3	6
Kindergeld	13	34
Lohnersatzleistung bei Arbeitslosigkeit	30	10

(Quelle: Roller 1996: Tab. 2; Taylor-Gooby 1985b: Tab. 5)

Die Kürzungspräferenzen der Bevölkerung spiegeln in Deutschland recht klar die zuvor vorgenommene Einordnung der Programme in die Kürzungsanfälligkeit nach der Logik der Mittelschichtthese wider. Einsparungen bei Renten und Lohnfortzahlung werden nur sehr selten befürwortet, während das Kindergeld schon merklich häufiger zu Kürzungen vorgeschlagen wird. Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die zum Vergleich angeführt wurden und nach den oben verwendeten Kriterien einen geringen Grad der Mittelschichtintegration aufweisen, schneiden in Deutschland am schlechtesten ab.

Das britische Bild ist demgegenüber nicht so eindeutig zu interpretieren. Auffällig ist das hohe Niveau der Unterstützung der Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall sowie die beachtliche Anzahl derer, die Kürzungen des Kindergeldes billigen, die sogar noch höher liegt als die Zahl der Befürworter von Abstrichen bei der Arbeitslosenversicherung. Offensichtlich kommen neben Eigeninteressen auch Kategorien von 'deserving' und 'non-deserving' ins Spiel, wobei in Großbritannien die Vorstellung, daß Kindergeld an Bedürftigkeitsprüfungen gebunden sein sollte, besonders ausgeprägt erscheint (Taylor-Gooby 1985a: 79). Dagegen wird die Gruppe der Leistungsempfänger bei Krankheit in die Kategorie 'deserving' eingeordnet, wobei zudem der geringe Eigenfinanzierungsanteil der Mittelschicht zu einer positiven Bewertung der Sozialtransfers beitragen kann.

Tabelle 3.K: Der Vergleich der Einordnung der Programme in die Dimension

¹⁹Die Beobachtungen über die Einstellung der Bevölkerung zu Kürzungsmaßnahmen leiden darunter, daß sich die Umfragen in Deutschland auf 1993, in Großbritannien dagegen auf Anfang der 80er Jahre beziehen. Die empirischen Untersuchungen zur Akzeptanz von Kürzungen in Deutschland für Anfang der 80er zielen aber entweder weniger auf die Kürzungen spezifischer Leistungen, sondern eher auf die allgemeine Einstellung zum Wohlfahrtsstaat (Noelle-Neumann/Piel 1983) oder sind angesichts ihrer Fragestellung nicht mit den britischen Untersuchungen kompatibel (BMA 1983, Forschungsbericht). Allerdings kommt auch der Forschungsbericht des BMA zu dem Schluß, „daß eine Mehrheit von Bürgern vor allem die Versorgung der älteren Menschen für dringlich hält und in diesem Bereich für finanzielle Einsparungen selbst angesichts der derzeitigen ökonomisch angespannten Situation wenig Verständnis hätte“ (BMA 1983, Forschungsbericht: 27). Laut *Borre/Scarborough* befürworten 1985 in Deutschland lediglich 4 % der Befragten ein niedrigeres Rentenniveau (*Borre/Scarborough* 1995: 214, Tab. 8.4.) Dagegen ist die Bereitschaft Kürzungen beim Kindergeld hinzunehmen im Vergleich zu den Renten auch 1983 stärker ausgeprägt (BMA 1983, Forschungsbericht: 28).

„Mittelschichtintegration“.			
Mittelschichtintegration	in	Mittelschichtintegration	Kürzungsanfälligkeit
Deutschland			nach
			Mittelschichtthese
Lohnfortzahlung/Krankengeld		eher hoch	eher niedrig
Kindergeld/Kinderfreibetrag		mittel	mittel
Altersrente		hoch	niedrig
Mittelschichtintegration	in	Mittelschichtintegration	Kürzungsanfälligkeit
Großbritannien			nach
			Mittelschichtthese
Sickness Benefit 1979-82 und Statutory Sick Pay		mittel	mittel
Sickness Benefit 1983		gering	hoch
Child Benefit		mittel	mittel
Basic Pension/SERPS		eher hoch	eher niedrig

3.3. Die Finanzierungsthese

Sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland treten die konservativen Regierungen ihre Amtszeit mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung an (Handelsblatt 1983: 4; Hill 1990: 53). Das keynesianistische ‘Deficit Spending’ zur Stabilisierung der Nachfrage war, zumindest aus Sicht der konservativen Regierungen, an seine Grenzen gelangt. Das neue Wirtschaftsdogma des Monetarismus erforderte eine die Reduzierung der Staatsverschuldung und dadurch die Eindämmung inflationärer Tendenzen.

Neben diesem wirtschaftlich motivierten Druck Ausgaben einzuschränken, lassen sich auch Motive aus einem Interesse des Staates an der Aufrechterhaltung seiner Handlungsfreiheit herleiten. Dies „scheint in der rituellen Klage von Haushaltspolitikern über die Last der in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite bzw. eingegangenen gesetzlichen Ausgabeverpflichtungen auf, welche die disponible Masse des Budgets auf einen belanglosen Rest schrumpfen lassen;...“ Eine Situation, die *Offe* als „Souveränitätsverluste, die der Staat durch Abtretung seiner strategischen Dispositionsfähigkeit (...) an die Vergangenheit erleidet“, bezeichnet (*Offe* 1987: 313). Für das Ausmaß dieses Souveränitätsverlustes können Indikatoren für Staatsverschuldung, Zinsschuld und Haushaltsdefizit herangezogen werden.

In diesen Größen läßt sich seit Mitte der 70er in den OECD-Ländern ein wachsender Problemdruck feststellen, von dem auch Deutschland und Großbritannien nicht verschont bleiben. Die Haushaltsdefizite zu Beginn der konservativen Regierungsübernahmen weisen ein vergleichbares Niveau auf, während die Staatsverschuldung in Großbritannien auf einem höheren Niveau liegt, jene Deutschlands aber Anfang der 80er Jahre ein schnelleres Wachstum

erfährt (OECD Economic Outlook 1993: Tab. A25 und A29; OECD Wirtschaftsausblick 1996: A33 und A 37). Für beide Länder lassen sich aus dieser Warte vergleichbare Rahmenbedingungen für die Finanzierungsthese herleiten.

Wenn man von der These ausgeht, daß Kürzungsprozesse vor allem durch fiskalische Interessen strukturiert sind, stellt sich die Frage, welche Programmcharakteristika das Interesse der Haushaltspolitiker an Kürzungen erwecken und welche Programmcharakteristika Kürzungen ermöglichen. Die Kategorien „Wollen“ und „Können“ konstituieren eine Beziehung zwischen Finanzierungsverpflichtungen und Regulierungskompetenzen. So sieht *Alber* die vergleichsweise günstige Entwicklung der deutschen Sozialhilfe unter anderem in der Trennung von Regulierungs- und Finanzierungs Kompetenzen begründet und schließt generalisierend: „Einschnitte in sozialpolitische Programme sind im Kontext wachsender Haushaltsdefizite besonders da wahrscheinlich, wo die über die Regulierungskompetenz verfügende staatliche Ebene auch für die Finanzierung des Programmes zuständig ist. Ist die staatliche Regulierungsinstanz dahingegen an der Finanzierung nicht beteiligt, wird sie an der Entwicklung gesetzgeberischer Kürzungsinitiativen wenig Interesse entwickeln.“ (Alber 1996b: 11)²⁰.

Fallen Regulierungsmacht und Finanzierungsverpflichtung auseinander, so besitzt die Regulierungsinstanz die Möglichkeit Leistungen zu gewähren, um politische Loyalitäten zu festigen und gleichzeitig die Verfügungskompetenz über eigene Ressourcen aufrechtzuerhalten. Auch wenn Regulierung und Finanzierung institutionell nicht vollständig getrennt sind, gilt: „Die Motivation zu sparen ist geringer, wenn noch andere Institutionen an der Finanzierung beteiligt sind.“ (Windhoff-Héritier 1983: 81).

²⁰ Kürzungshypothesen, die an der Finanzierungsstruktur sozialpolitischer Programme ansetzen, scheinen vor allem zur Erläuterung von Phänomenen des deutschen Sozialstaates herangezogen zu werden. So sieht bspw. *Offe* den Konsolidierungsprozeß unter dem Aspekt zentralstaatlicher Finanzen. Ziele sind unter anderem die Entlastung der Bundesbudgets durch Entkopplung des Bundes von der Verpflichtung, Defizite der Sozialversicherung auszugleichen, die Entlastung der Bundesfinanzen durch gegenseitige Stützung der Sozialversicherungsträger und die Kürzung von Programmen, die bundesstaatlich finanziert werden (*Offe* 1990a: 20ff.). *Blanke/Bandemer* erkennen die Dominanz einer fiskalischen Strategie: „Da als oberstes Ziel die Sanierung der staatlichen und parafiskalischen Haushalte von allen dominierenden politischen Kräften akzeptiert ist, konzentriert sich der programmatische Wettstreit auf Mittel und Wege zur Erreichung dieses Ziels.“ (Blanke/Bandemer 1995: 402). Ein weiteres Beispiel für die Finanzierungsthese findet sich bei *Martens*: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind seit 1.1. 1995 weitgehend auf Langzeitarbeitslose beschränkt. Während zuvor ca. 60 % der Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen länger als ein Jahr arbeitslos waren, erhöhte sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen durch die neuen Regulierungen auf 95 %. *Martens* mutmaßt, daß diese Entwicklung nicht nur auf Versuche, die Problemgruppe Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern zurückzuführen ist, sondern in erster Linie den Bundeshaushalt entlasten soll, der die Finanzierungs Kompetenzen im Bereich der Arbeitslosenhilfe, die Leistungen für Langzeitarbeitslose gewährt, innehat (*Martens* 1996: 17).

Da der Zentralstaat die maßgeblichen Regulierungskompetenzen für die ausgewählten sozialpolitischen Programme innehat, ist die Frage nach dem Grad der zentralstaatlichen Finanzierung entscheidend für die Kürzungsanfälligkeit eines Programmes²¹.

Zu messen wäre also der Anteil des Zentralstaates an der Finanzierung eines sozialpolitischen Programmes. Erläuterungswürdig erscheint aber aus der Sicht der Finanzierungsthese auch noch eine andere Dimension. Das Interesse der Haushaltspolitiker könnte nicht nur durch den Anteil des Zentralstaates an der Programmfinanzierung, sondern auch durch die Größe eines Programmes bestimmt werden. Ein umfangreiches Programm, wie es üblicherweise die Altersrenten darstellen, nimmt selbst, wenn die Staatszuschüsse weit unter 50 % der Gesamtausgaben liegen, einen beträchtlichen Anteil an den Gesamtausgaben des Staatshaushalts ein. Die bloße Masse des Programmes müßte bei Politikern, deren Ziel in der Konsolidierung der Staatsfinanzen liegt, ein Interesse an Kürzungen in diesem Sektor erwecken. Allerdings kann man dem entgegenhalten, daß marginale Kürzungen (bei der Programmklientel) deutliche Effekte im Aggregat bewirken. Da hier die Frage nach der Kürzungsintensität im Vordergrund steht, kann das Problem der Größe eines Programmes innerhalb der Kürzungsthese vernachlässigt werden.

Es bleibt also zu untersuchen, wie hoch der Anteil der Regulierungsinstanz an der Finanzierung eines Programmes ist. Bei der Einschätzung, ob ein Finanzierungsanteil als hoch oder niedrig zu bewerten ist, mangelt es an Trennschärfe. Dennoch kann man als Richtwert vorgeben, daß bis zu 20 % zentralstaatlicher Finanzierung als eher niedrig einzustufen sind und damit eine eher geringe Kürzungsanfälligkeit vorliegt, bei einem Finanzierungsanteil über 50 % ein eher hoher Grad zentralstaatlicher Finanzierung mit einer eher hohen Kürzungsanfälligkeit einhergeht.

3.3.1. Einordnung der Programme in Deutschland

Die Regulierungskompetenz für die untersuchten Programme liegt im Rahmen der „konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz“ beim Zentralstaat. Der Bundesrat besitzt zwar die Möglichkeit, Einspruch gegen solche Gesetze zu erheben, dieser kann jedoch vom Bundestag zurückgewiesen werden (Grundgesetz: Art. 74 und 77). Eine Ausnahme bilden die Kinderfreibeträge, die im Rahmen des Steuerrechts Länderinteressen betreffen und deshalb der

²¹Eine Ausnahme bilden die Kinderfreibeträge im Rahmen des deutschen Familienleistungsausgleichs, die durch ihre Verbindung mit dem Steuerrecht den Ländern über den Bundesrat Regulierungskompetenzen eröffnen: „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Art. 105 Abs. 3 GG).“ (BMF 1993: 41).

Zustimmung des Bundesrates bedürfen (BMF 1993: 41). Damit stellt für die Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall, das Kindergeld und die Altersrente der Bund die Regulierungsinstanz dar. Die Regulierung im Bereich der Kinderfreibeträge ist zwischen Bundestag und Bundesrat aufgeteilt. Bei ersteren Programme ist daher der Finanzierungsanteil des Bundes ausschlaggebend für die Kürzungsanfälligkeit, bei den Kinderfreibeträgen ist der Anteil der Länder an der Finanzierung miteinzubeziehen.

Fiskalische Interessen dürften sowohl bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall als auch beim Krankengeld keine Rolle spielen. Der Zentralstaat ist an der Finanzierung dieser Leistungen nicht beteiligt. Die Entgeltfortzahlung für die ersten 6 Wochen nimmt den Hauptanteil der Ausgaben für Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall ein²² und wird vollständig von den Arbeitgebern finanziert. Die Aufwendungen für Krankengeld werden im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern jeweils zur Hälfte getragen²³.

Wie das Krankengeld werden auch die Renten über Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Die Gesetzliche Rentenversicherung bezieht aber auch Einnahmen in Form von Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt, die 1982 bei 19,3 % der Ausgaben für Renten liegen. (IW 1983: Tab. 38b; IW 1996: Tab. 91).

Die Ausgaben für das Kindergeld fallen hingegen voll dem Zentralstaat zur Last, da dieses zu 100 % aus dem Bundeshaushalt bestritten wird (Schäfer 1996: 77). Die Steuerausfälle durch Kinderfreibeträge verteilen sich als Bestandteil der Einkommensteuer im Verhältnis von 42,5 : 42,5 : 15 auf Bund, Länder und Gemeinden. Da die Länder an den Regulierungskompetenzen durch den Bundesrat beteiligt sind, fallen Regulierungs- und Finanzierungskompetenzen auch hier zusammen und begründen ein Interesse an Kürzungen zur Sanierung der Haushalte in Bund und Ländern.

Kürzungsinteressen des Bundes könnten auch dadurch ins Spiel kommen, daß der Bund im Bereich des öffentlichen Dienstes und bei der Beitragsfinanzierung der Lohnersatzleistungen

²²Die Kosten der Arbeitgeber für die Lohnfortzahlung beliefen sich 1985 auf 27,8 Mrd. DM, 1994 45,3 Mrd. DM. Demgegenüber betragen die Aufwendungen der Gesetzlichen Krankenversicherung für Krankengeld 1985 6,3 Mrd., und 1994 13,1 Mrd. DM, also durchschnittlich nur ein Viertel der Leistungen für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. (IW 1990: Tab. 48; 50; IW 1996: Tab. 83; 86).

²³Zwar ist das Interesse der Bundesregierung an stabilen Beitragssätzen in der GKV offensichtlich und anhand verschiedener Reformen und Reformversuche zur Eindämmung der Gesundheitskosten festzumachen, doch gründet dies eher auf Interessen an einer Senkung der Arbeitskosten. Direkte fiskalische Interessen sind jedoch nicht zu erkennen, da sich die Salden der Gesetzlichen Krankenversicherung nicht auf das Haushaltsbudget auswirken.

als „Arbeitgeber“ bzw. Beitragszahler auftritt. Dennoch bleiben diese Interessen gegenüber den Interessen bei der deutlich überwiegenden bundesstaatlichen Finanzierung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge zurück. Damit ergibt sich in der Argumentation der Finanzierungsthese folgendes Bild: Kindergeld und Kinderfreibeträge müßten stark von Kürzungen betroffen sein, wohingegen die Renten und Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall von Einschnitten weitgehend verschont bleiben müßten.

Tabelle 3. L: Finanzierungsanteile zu Beginn des Untersuchungszeitraums in Deutschland						
	Bund	Länder	Gemeinden	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Kürzungs- anfälligkeit
Lohnfortzahlung	-	-	-	100 %	-	niedrig
Krankengeld	-	-	-	50 %	50 %	niedrig
Kindergeld	100 %	-	-	-	-	hoch
Kinderfreibeträge ab 1983	42,5	42,5	15	-	-	eher hoch
Altersrente	ca. 20 %	-	-	ca. 40 %	ca. 40 %	eher niedrig

3.3.2. Einordnung der Programme in Großbritannien

Die Regulierungskompetenz wohlfahrtsstaatlicher Transferleistungen liegt grundsätzlich beim Zentralstaat. Lediglich im Bereich der sozialen Dienstleitungen kommt den 'local authorities' in Großbritannien eine gewisse Gestaltungsmacht zu (Sturm 1994: 186 und 189).

Die Kürzungsanfälligkeit aus Sicht der Finanzierungsthese hängt damit lediglich von dem Anteil ab, den der Zentralstaat zur Finanzierung der Leistungen beisteuert. Die Finanzierung von Renten (Basic Pensions und SERPS) und Sickness Benefit erfolgt aus dem NIF. Dieser wird größtenteils durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Die Beitragssätze zum NIF sind unterschiedliche hoch, so daß die Arbeitgeber 1979 mit ca. 54 %, die Arbeitnehmer mit ca. 27 % zur Finanzierung beitragen (DSS 1996, Social Security Statistics: H1.04). Dritte Finanzquelle sind Zuschüsse aus dem Staatshaushalt. Diese betragen zu Beginn der konservativen Regierungsübernahme ca. 18 % der Gesamtausgaben des NIF (CSO 1988, Annual Abstract of Statistics: Tab. 3.11). Der Grad der zentralstaatlichen Finanzierung ist mit unter 20 % als eher niedrig einzustufen, womit die Programme der National Insurance aus der Perspektive der Finanzierungsthese eher kürzungsresistent sein sollten.

Dagegen wird das Kindergeld als ‘Non-Contributory Benefit’ voll vom Staatshaushalt getragen. Regulierungs- und Finanzierungsinstanz fallen in idealtypischer Form zusammen, was unter den Überlegungen der Finanzierungsthese für hohe Kürzungsanfälligkeit spricht. Der Grad zentralstaatlicher Finanzierung und die daraus abgeleiteten ‘Kürzungsprognosen’ sind in folgender Tabelle zusammengefaßt.

	Zentralstaat	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Kürzungsanfälligkeit
Sickness Benefit	ca. 18 %	ca. 54 %	ca. 27 %	eher niedrig
Kindergeld	100 %	-	-	hoch
Basic Pension/SERPS	ca. 18 %	ca. 54 %	ca. 27%	eher niedrig

3.3.3. Deutschland und Großbritannien im Vergleich

Im Gegensatz zur Mittelschichtthese erweist sich das Interesse an Einsparungen im Rahmen der Finanzierungsthese im Ländervergleich als relativ konstant:

Grad zentralstaatlicher Finanzierung in Deutschland	Grad zentralstaatlicher Finanzierung	Kürzungsanfälligkeit nach Finanzierungsthese
Lohnfortzahlung/Krankengeld	niedrig	niedrig
Kindergeld/Kinderfreibetrag	hoch	hoch
Altersrente	eher niedrig	eher niedrig
Grad zentralstaatlicher Finanzierung in Großbritannien	Grad zentralstaatlicher Finanzierung	Kürzungsanfälligkeit nach Finanzierungsthese
Sickness Benefit	eher niedrig	eher niedrig
Child Benefit	hoch	hoch
Basic Pension/SERPS	eher niedrig	eher niedrig

4. Zur Konzeptualisierung und Operationalisierung von Kürzungen

Die empirische Überprüfung der Kürzungshypothesen soll anhand der Entwicklung der ausgewählten sozialpolitischen Programme erfolgen. Dies erfordert die Beantwortung der Frage, welche Entwicklungen adäquat als sozialpolitische Kürzungsmaßnahmen bezeichnet werden können und wie diese Kürzungen gemessen und bewertet werden können.

Eine wichtige Unterscheidung trifft *Pierson* mit der Aufteilung von „programmatic retrenchment“ und „systemic retrenchment“ (*Pierson* 1994: 15). Ersteres Kürzungskonzept setzt an den Veränderungen der sozialpolitischen Programme an und beinhaltet bspw. Verschlechterungen des Leistungsniveaus, bei Voraussetzungen des Leistungsbezugs, beim Kreis der Anspruchsberechtigten oder der Zahl der abgedeckten Risiken.

‘Systemische’ Kürzungsmaßnahmen zielen hingegen auf die Rahmenbedingungen sozialpolitischer Programme, die dahingehend verändert werden sollen, daß zukünftige ‘programmatische’ Kürzungen erleichtert werden. *Pierson* macht hier verschiedene Varianten aus. Einmal können der Sozialpolitik (bspw. durch den Verzicht auf Steuereinnahmen) finanzielle Ressourcen entzogen werden. Weiterhin kann durch eine Förderung privater Alternativen zu staatlicher Sozialpolitik das Interesse der Bürger an sozialpolitischen Programmen geschwächt werden bzw. die Klientel eines Programmes so verringert werden, daß folgende Einschnitte unproblematischer erscheinen. Zudem können institutionelle Entscheidungsstrukturen modifiziert werden, um Widerstände gegen Kürzungen auf politischer Ebene oder Ansatzpunkte für Interessengruppen zu reduzieren. Schließlich kann auch versucht werden, die Macht der gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen, die typischerweise als Verteidiger wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen auftreten, einzuschränken (*Pierson* 1994: 15-17).

Pierson kritisiert die Messung von Kürzungen anhand von aggregierten Sozialausgaben für bestimmte Programme dahingehend, daß diese Form der Messung nur Maßnahmen mit sofortiger Wirkung, nicht aber Einschnitte, die sich erst in der Zukunft bemerkbar machen, aufzeigen können und daß Änderungen der Programmstrukturen, wie z.B. Anspruchsvoraussetzungen unberücksichtigt bleiben. Daher sind Kürzungen in ihrer kurzfristigen sowie in ihrer Langzeitwirkung zu analysieren und nicht nur Sozialausgaben, sondern auch Programmstrukturen zu beleuchten (*Pierson* 1994: 14).

Alber fügt aufbauend auf *Pierson* weitere Richtlinien zur Messung von Kürzungen an:

„(1) Distinguish clearly between changes in aggregate outlays on the macro level and institutionally induced changes of benefit generosity on the micro level. (...)

(2) If the focus is on micro level changes in benefit generosity, specify which of the following operationalizations serves to measure effective retrenchment and to determine winners and losers of the retrenchment process:

- the difference between the announced government plan/bill and the provisions which were finally implemented (which may serve as a measure of emasculation of a reform bill due to veto group pressures); or:
- the difference between entitlements before and after the enactment of curtailments (which taps how painful cutbacks are for the target groups). (...)

(3) If the latter approach above is chosen, clarify how the before/after difference is measured by using either one of the following methods:

- a comparison of the purchasing power of benefits for a defined typical case of beneficiary (as percentage point difference between benefit levels at t1 and t2, after dividing the absolute amounts by a deflator);
- a comparison of the earnings replacement ratio of benefits for a defined typical case of beneficiary (as percentage point difference between benefit levels at t1 and t2, with benefits expressed as a proportion of earnings);
- a comparison between the earlier law and the actual benefit levels under the new law at a given point in time. (...)

(4) Measure not only changes in the level of benefits, but also attempt to tap modifications as precisely as possible in the following crucial dimensions:

- the duration of benefits;
- the qualifying conditions and disqualifications (either described in qualitative terms and/or transformed into quantitative take-up ratios);
- the financial arrangements (source and level of contributions)
- the scope or coverage of the specific scheme. (...)

(5) Report all measurements in as systematic (tabular) and as reproducible forms as possible (...).“ (Alber 1996: 13-14)

Die Anwendung von Aggregatausgaben zur Messung von Kürzungserfolgen ist äußerst problematisch. Neben den von *Pierson* beanstandeten Unzulänglichkeiten, ist es vor allem die Anfälligkeit der Aggregatgrößen für Störvariablen (wie z.B. Änderungen in der strukturellen Zusammensetzung oder der Größe der Programmclientel), die klare Aussagen über die

Auswirkungen der Kürzungspolitik erschwert. Unter Zuhilfenahme *Albers* Typologie unterschiedlicher Sozialversicherungsausgaben, läßt sich der Einfluß von Störvariablen bei der Verwendung von Aggregatdaten in der Abgrenzung zu Policyeffekten illustrieren:

Tabelle 4.A: Gesetzliche und automatische Veränderungen von aggregierten Sozialausgaben			
Variationsdimensionen	Automatische Wandlungstendenzen infolge systemexterner Veränderungen ohne gesetzliche Eingriffe (Kontroll- bzw. Störvariablen)	Institutionelle Veränderungen	
		Adaptive Rechtsetzung	Induktive Rechtsetzung
Anwendungsbereich der Programme			Abdeckung neuer Risiken, Ausweitung oder Streichungen im Leistungskatalog von Programmen,...
Ausdehnung der Versicherung	Geldwert- oder Einkommensveränderungen; Veränderungen der Erwerbsstruktur, Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen,... Bsp.: steigende Frauenerwerbsquote ⇒ vermehrte Rentenansprüche von Frauen; Veränderung der Anzahl der Selbständigen; Zunahme versicherungsfreier Beschäftigung,...	Anpassung der Versicherungspflichtgrenzen an Nominallohnveränderungen	Aufnahme neuer Gruppen in die Versicherung, Reale Veränderungen bei der Anpassung der Versicherungspflichtgrenzen
Leistungen	Geldwert- oder Einkommensveränderungen,.. Bsp.: Einkommenssteigerung ⇒ höhere Rentenansprüche ⇒ Ausgabensteigerungen bei den Renten; Änderung der Familiengrößen ⇒ Veränderung der Kindergeldausgaben, wenn diese mit der Ordnungszahl der Kinder variieren.	Anpassung der Leistungen an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten oder die Entwicklung der Durchschnittslöhne, Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze an die Entwicklung der Durchschnittslöhne,...	Änderungen in der Anpassung der Leistungen; Änderungen in der Leistungsdauer; Änderung der Beitragsbemessungsgrenze
Zahl der Leistungsempfänger	Demographische Verschiebungen,... Bsp.: Nettoreproduktionsraten ⇒ Kinderzahl; Entwicklung der Fehlzeiten; Anstieg der Erwerbsquote ⇒ Anzahl der Rentenanwartschaften; Anstieg der Lebenserwartung ⇒ Anstieg der Rentenfallzahlen,...		Veränderung der Leistungsvoraussetzungen; Ausgrenzung bestimmter Gruppen vom Leistungsbezug

(in Anlehnung an: Alber 1987: 205)

Der Einfluß automatischer Wandlungstendenzen kann zu Ausgabenwachstum führen, obwohl der Leistungsbezug der Programmkielentel dezimiert wird. Neben Änderungen in der Zahl der Leistungsempfänger, schlagen vor allem Reifeprozesse (bspw. bei Rentensystemen) zu Buche. Ein weiteres Beispiel für die Problematik der Aggregatausgaben findet sich bei *Winter/LeGrand*, die in ihren Analysen über die Rolle der Mittelschicht beim Widerstand gegen sozialpolitische Kürzungsmaßnahmen in Großbritannien versuchen, die Leistungsveränderungen einzelner Programme anhand der programmspezifischen Gesamtausgaben zu messen und einem 'need factor' gegenüberzustellen, der v.a. auf Veränderungen in der Zahl der Leistungsempfänger gründet (*Winter/LeGrand* 1987: Tab.8.3). Die Ergebnisse täuschen bei der Sozialhilfe (Income Related Benefits) Leistungsausweitungen vor, da die Ausgaben einem höheren Anstieg unterliegen als die durch den 'need factor' gemessenen Bedürfnisse (*Winter/LeGrand* 1986: Figure: 2). Eine Leistungsausweitung der britischen Sozialhilfe (Mikroebene) kann aber nicht festgestellt werden²⁴. Als Erklärung für die Ausgabensteigerungen der Makroebene können Veränderungen in der Struktur der Leistungsempfänger herangezogen werden. Die Sozialhilfe hebt das Einkommen aus Arbeit und aus den Sozialversicherungsleistungen bei Bedürftigkeit auf ein bestimmtes Niveau an. Sinkt die Empfängerquote bei Sozialversicherungsleistungen (v.a. Arbeitslosenversicherung), so fallen erstens mehr Menschen unter die Sozialhilfegrenze und sind zweitens auch zu höheren Leistungen berechtigt. Letzteres wird im 'need factor' *Winter/LeGrands* nicht berücksichtigt. Die Ausgabensteigerungen auf der Makroebene sind nicht auf Leistungsausweitungen zurückzuführen.

Gemessen werden sollen in erster Linie Policyeffekte bzw. 'induktive Rechtsetzung' und deren Auswirkung auf die Programmkielentel. Dagegen sollen automatische Wandlungstendenzen, die nicht den politischen Entscheidungsträgern zugeordnet werden können, nicht erfaßt werden. Die Einführung der Kategorie 'induktive Rechtsetzung' schließt dabei auch Kürzungen ein, die durch 'non-decisions' bzw. nicht erfolgte 'adaptive Rechtsetzung' eintreten²⁵.

²⁴Sämtliche Leistungssätze der britischen Sozialhilfe wurden zwischen 1979 und 1984 gesenkt (CSO 1988, Annual Abstract of Statistics: Tab. 3.13). Gleichzeitig überwiegen zwischen 1979 und 1984 die Einzelmaßnahmen mit negativer Wirkung auf die Sozialhilfeleistung (vgl.: Atkinson/Micklewright 1989: Tab. 1.2).

²⁵Die Abgrenzung zwischen „adaptiver“ und „induktiver Rechtsetzung“ bleibt unscharf. Fraglich ist, wann die Anpassung von sozialpolitischen Programmen an systemexterne Änderungen noch als „adaptive Rechtsetzung“ bezeichnet werden kann. Eine Anpassung von Sozialleistungen an Geldwertveränderungen kann als „adaptive Rechtsetzung“ bezeichnet werden. Dahingegen bleibt zweifelhaft, ob bspw. eine Zunahme der Zahl versicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse als 'Feedback' auf steigende Sozialversicherungsbeiträge (also

Die Anwendung von Aggregatangaben zur Messung von Kürzungen liefern keine zufriedenstellenden Ergebnisse. Empirische Analysen anhand von Sozialleistungsquote, Sozialtransferquote u.ä., die bei *Pierson* oder *Borchert* zu finden sind, bleiben ohne Aussagekraft und werden von den Autoren auch nicht näher kommentiert (Pierson 1995; Borchert 1995: 208). *Pierson* setzt zur Unterstützung der unzureichenden Aggregatdaten auf qualitative Darstellung von Sparmaßnahmen (Pierson 1995: 23). Diese sind zwar unverzichtbar, aber unter Umständen nur begrenzt objektiv nachvollziehbar (vgl.: Alber 1996: 14). Die Bewertung kann dann zu eher verwirrenden Aussagen führen, wie bspw.: „Die Änderungen im Bereich der Einkommenssicherung sind für viele der Betroffenen sicherlich dramatisch. In Anbetracht des in Großbritannien traditionell nur residualen Charakters dieser Leistungen ist das Ausmaß der Veränderungen jedoch ‘nur’ als mittelgroß zu beurteilen.“ (Borchert 1995: 221).

Da die Auswirkung der Maßnahmen der Kürzungspolitiker im Vordergrund der Untersuchung steht, wird weitgehend auf Aggregatdaten verzichtet, die nicht nur Policy- sondern auch vielfältigen anderen Einflußfaktoren unterliegen und die Mikroebene als Untersuchungsdimension gewählt.

Die Messungen auf der Mikroebene lassen weitere Formen der Operationalisierung von Kürzungen, wie sie auch schon in den Richtlinien *Albers* beschrieben wurden, zu:

Tabelle 4.B: Messung von Kürzungen	Vergleich von t_0 vor der Kürzung und t_2 nach der Kürzung	Vergleich von t_2 nach der Kürzung und hypothetischem t_2 ohne Kürzungsmaßnahmen	Vergleich von Regierungsplänen t_1 und tatsächlichen Kürzungen t_2: ⇒ ‘Verwässerungsgrad’
Makroebene:	Kontrolle von Störvariablen problematisch (s.o.)		
Mikroebene: individuelle Leistungen für die Programmklientel	Reale Veränderungen oder Veränderungen der Lohnersatzquoten individueller Leistungsempfänger: Ist die Leistung von individuellen Kriterien abhängig, kann man Musterfälle bilden, wobei das Schicksal von Randgruppen unterbelichtet bleiben könnte. Da diese Form der	Leistungen in Kaufkraft oder Lohnersatzquoten werden mit der hypothetischen Leistung verglichen. Problematisch ist die Projektion der alten Regeln in die Zukunft bzw. die Anwendung der Regeln von t_0 auf t_2 , insbesondere, wenn hierfür keine Kriterien festgeschrieben sind.	Diese Variante ist interessant für Entscheidungsprozesse und die Frage nach Macht und Einflußchancen von Interessengruppen, aber auch problematisch, da die Regierungspläne aus taktischen Gründen radikaler Natur sein können oder aber die Einflußversuche von Kritikern vorausahnend

eine systemexterne Änderung), der durch eine Absenkung der Grenzwerte begegnet wird, als „adaptive“ oder „induktive Rechtsetzung“ zu bewerten ist.

	Messung i.d.R. auf alle Programme angewandt werden kann, bleibt die Vergleichbarkeit zwischen Programmen gewährleistet.		und eher kompromißbereit formuliert.
--	---	--	--------------------------------------

Insbesondere die Messung von Kürzungserfolgen durch den Verwässerungsgrad, dem die Kürzungsbestrebungen der Regierung durch Einflüsse aus verschiedenen Seiten unterliegen, ist problematisch, weil der Punkt t_1 , also die Pläne der Regierung, strategisch behaftet sind und daher nicht genau bestimmt werden können. Der Vergleich zwischen hypothetischer und tatsächlicher Entwicklung ist nicht für alle Programme geeignet, weil die Kriterien für die Fortschreibung in verschiedenen Programmen nicht festgelegt sind. Daher erscheint ein Vergleich zwischen den Programmen vor (t_1) und nach Kürzungsmaßnahmen (t_2) angebracht.

Vergleichsmaßstab der Entwicklung des Leistungsniveaus soll die Entwicklung der Nettoeinkommen sein. Da das Ziel des Wohlfahrtsstaats nicht nur die Absicherung bestimmter Risiken, sondern auch die Vermeidung von Ungleichheit ist, kann eine Abkopplung der Entwicklung von Arbeitseinkommen und Einkommen aus Sozialleistungen als Kürzung definiert werden (vgl.: Ringen 1987: 143). Die Darstellung der Entwicklung der Leistungsniveaus der Programme als Anteil an der Entwicklung der Nettolöhne scheint daher sinnvoll.

Ist der Leistungsbezug von individuellen Kriterien abhängig, so müssen zur Bewertung der Sparmaßnahmen Modellfälle gebildet werden. Die Operationalisierung von Kürzungserfolgen anhand von Modellfällen kann dazu führen, daß bestimmte 'Randgruppen' in der Bewertung der Auswirkung von Kürzungsgesetzen vernachlässigt werden. Solche Auswirkungen müssen dann qualitativ dargestellt werden.

Der Vergleich zwischen Programmen innerhalb eines Landes und der Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien kann mittels eines Indexkonzepts erfolgen, wobei der Zeitpunkt der konservativen Regierungsübernahme im jeweiligen Land als Ausgangspunkt gewählt wird, an dem die verschiedenen Leistungsniveaus gleichgesetzt werden.

Die Einordnung von Abstrichen im Leistungsniveau in qualitative Kategorien (hoch, mittel, gering) unterliegt zu einem gewissen Grad der Willkür des Beobachters. Diese Willkür soll vermindert werden, indem schon an dieser Stelle ein Raster eingeführt wird, das an die empirischen Befunde angelegt werden kann:

Tabelle: 4.C: Raster zur Einordnung des Kürzungsausmaßes	
Negative Veränderungen im Leistungsniveau im	Ausmaß der Kürzung

Vergleich zur Nettolohnentwicklung	
0 % oder positive Entwicklung	keine Kürzung
bis 5 %	eher gering
5 bis 15 %	mittel
15 bis 30 %	eher hoch
über 30 %	hoch

Neben den Veränderungen in der Leistungsstruktur (Dauer, Niveau und Reichweite) müssen im Kürzungsausmaß auch Änderungen der Leistungsvoraussetzungen und Finanzierungsstruktur erfaßt werden und in die Bewertung miteinfließen. Modifikationen der Leistungsvoraussetzungen können teilweise über die Konstruktion von Modellfällen in die Dimension Leistungsniveau integriert werden, während sie, wo dies nicht gelingt, ebenso wie die Finanzierungsstruktur einer qualitativen Bewertung unterzogen werden müssen. Neben den 'programmatischen Kürzungen' soll in der empirische Analyse der Programme für Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall, Kindergeld und Altersrenten versucht werden, 'systemische' Kürzungen aufzuzeigen.

Im Überblick ergibt sich folgender Weg durch die möglichen Operationalisierungsformen:

Abbildung 4.A: Operationalisierungsformen Sozialpolitischer Kürzungsmaßnahmen

