

Veränderungen im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten

Alte Menschen sind in den Vordergrund der sozialpolitischen Diskussion gerückt. Erwartungen eines nach 1990 anschwellenden und um 2030 kulminierenden Rentenbergs, die aktuell drängenden Finanzierungsprobleme im Bereich der Altenpflege, aber auch psychosoziale Probleme mit zunächst unbestimmten fiskalischen Folgen wie Einsamkeit alter Menschen sind zentrale Themen in Politik und Öffentlichkeit. Parallel dazu hat bei den Jugendlichen die Bildungsexpansion ihren Zenit überschritten, und mit dem Vorüberziehen des Schülerbergs der 70er und frühen 80er Jahre rücken die geburtenschwachen Jahrgänge in die Schulen nach; Möglichkeiten einer Umschichtung von Mitteln zu den Alten werden geprüft (Grohmann 1981: 66f.). Zugleich weisen aber Jugendarbeitslosigkeit und neue soziale Probleme wie der Drogenkonsum auf einen Problemzuwachs auch bei den jungen Menschen hin, und unter dem Gesichtspunkt einer demographischen Vorsorge für die Altenlast der Zukunft wird von den heutigen mittleren Generationen gefordert, die seit Mitte der 60er Jahre massiv gesunkene Bereitschaft zum Aufziehen von Nachwuchs wieder zu steigern. Damit ist die Frage nach der Verteilung generationaler Lasten gestellt, nach einer Neudurchdenkung die Idee des Generationenvertrags, die auf der Mackenrothschen These beruht, daß die ökonomisch Inaktiven aus dem laufenden, von den ökonomisch Aktiven erwirtschafteten Sozialprodukt zu versorgen sind (Mackenroth 1957: 45-47). Die Idee des Generationenvertrags postuliert einen funktionalen Zusammenhang zwischen den jungen Inaktiven, den alten Inaktiven und den aktiven mittleren Jahrgängen in bezug auf Reproduktion und Versorgung. Dabei sind zwei Perspektiven systematisch zusammengedacht: die Querschnittsperspektive der Lastverteilung zwischen den Generationen in einer gegebenen Haushaltsperiode und die Längsschnittperspektive eines Zusammenhangs der heutigen reproduktiven und versorgungsmäßigen Beziehung zwischen den Generationen mit der von morgen (vgl. die verwandte, aber nicht identische Unterscheidung eines "Sozialleistungsaspekts" und eines "Reproduktionsaspekts" des Generationenvertrags bei Linder 1982: 321). Veränderungen in beiden Dimensionen stel-

len in der aktuellen Situation die herkömmlichen sozialpolitischen Verteilungsmechanismen in Frage.

Die normative Leitidee und das Konglomerat von Institutionen, durch die diese Verteilungen legitimiert und betrieben wird, ist der Wohlfahrtsstaat oder im deutschen Sprachgebrauch der Sozialstaat. Entgegen einer verbreiteten liberalen und neokonservativen Kritik der Gleichmacherei ist der Sozialstaat seit seinen Ursprüngen im 19. Jahrhundert immer schon wesentlich auf horizontale Umverteilung, d.h. intertemporale und intergenerationale Umverteilung angelegt. Derartige Leistungen machen das Gros des Sozialbudgets aus. Aber auch in dem größten, vorwiegend egalitär orientierten Sektor des Sozialstaats, dem Gesundheitswesen, erwachsen aus dem erhöhten Bedarf alter Menschen besondere altersgruppenbezogene Problemlagen. Die Ausgabenentwicklung und die aktuell wieder zur Diskussion stehende institutionelle Ausgestaltung des Sozialstaats werden also wesentlich durch Probleme der generationalen Lastverteilung und ihres Wandels bestimmt.

Es erscheint daher sinnvoll, den in den letzten 20 Jahren stattgefundenen sowie den möglichen zukünftigen Veränderungen im Verhältnis von öffentlichen Jugend- und Altenlasten und ihren Determinanten im einzelnen nachzugehen. Angesprochen werden soll dabei auch die Frage nach den Möglichkeiten einer Umschichtung öffentlicher Aufwendungen für die junge Generation zur alten Generation und generell die Frage, welcher Art von Herausforderung sich sozialstaatliche Politik in Form des Lastwandels gegenüber sieht. Nicht untersucht werden sollen konkrete sozialpolitische Lösungsvorschläge, bevölkerungspolitische Szenarios sowie die ökonomisch-wachstumstheoretischen Aspekte von Lastverteilung und Lastwandel (was sozialpolitisch als Last erscheint, kann unter ökonomischen Gesichtspunkten als Humankapital und Nachfragepotential volkswirtschaftlich stimulierend wirken). Vier Fragestellungen bzw. Aspekte leiten die Analyse theoretisch an: die Bedeutung

des Lastwandels im Kontext sozialstaatlicher Entwicklung; die soziologisch mehrdimensionale Erklärung des Lastwandels anhand einer Analyse der konkreten sozialen Sicherungssysteme und sozialen Dienste; die Bedeutung familialer und marktmäßiger Formen von Versorgung für die Entwicklung öffentlicher Versorgung; und schließlich die Rolle "externer", nicht unmittelbar politisch gesteuerter Faktoren demographischer, aber auch sozialstruktureller und personaler Art für den Lastwandel.

Die Methoden- und Datenprobleme einer integrierten Analyse generationalen Lastwandels sind erheblich. An exakt auf das Thema zielenden Beiträgen gibt es m.W. nur eine Skizze von Wander (1983) und die umfassenden, auf einer neuen Methode der Sozialbudgetberechnung basierenden Studien von Linder (1981a; 1982). Die Probleme liegen insbesondere in der Verfügbarkeit von Daten, der Zusammenführung unterschiedlicher Datenbasen und der Kumulation von Teillasten (die erforderlich ist, da der Lastbegriff inhärent ein Gesamtbegriff ist) sowie in der Aufgliederung öffentlicher und nicht-öffentlicher Aufwendungen nach Altersgruppen.

### 1. Wandel von Versorgungslasten als Herausforderung des Sozialstaats

Bis vor einigen Jahren stand in der Bundesrepublik eine politisch gesteuerte Expansion des Sozialstaats im Mittelpunkt der Sozialpolitik. Getragen von allen großen Parteien erschloß die Sozialgesetzgebung neue Problemfelder, schuf neue Leistungsansprüche und Sicherungssysteme, erhöhte bereits existierende Leistungen und erweiterte bei wichtigen sozialen Sicherungssystemen und sozialen Diensten den Kreis der Anspruchsberechtigten. Im Zeichen fiskalischer Knappheit scheint diese Entwicklung zum Stillstand gekommen zu sein und teilweise sogar rückläufig zu werden. Verbunden damit sind wirt-

schaftliche Wachstums- und Beschäftigungsprobleme und ein ideologischer Umschlag in der Politik.

Es geht in der nachexpansiven Phase des Sozialstaats jedoch nicht einfach um ein Mehr oder Weniger an Sozialleistungen, um einen bloßen Verzicht auf weiteren Ausbau des sozialen Netzes, sondern um das Hervortreten eines neuen Ursachentyps sozialstaatlicher Entwicklung, dessen prominentestes, aber nicht einziges Beispiel der demographische Wandel ist. Schon in der bisherigen Entwicklung des Sozialstaats hat demographischer Wandel maßgeblichen Einfluß auf das Wachstum der Sozialausgaben ausgeübt. In einer empirischen Kausalanalyse zeigte Wilensky (1975) anhand umfassender Ländervergleiche mit Stichproben von 60, 22 und 14 Ländern, daß das demographische Altern die einflußreichste einzelne Determinante von Sozialausgaben ist. Eine Studie der OECD (1976) führt mehr als ein Drittel des Zuwachses an monetären Transferausgaben in OECD-Ländern in der Dekade 1962-1972 auf demographischen Wandel zurück. In den zurückliegenden Jahren war der demographische Faktor jedoch eingebettet in die generelle Expansion des Sozialstaats, die durch politische Initiativen vorangetrieben wurde und dabei auf ein stetiges Wirtschaftswachstum bauen konnte.

In der restriktiven Phase des Sozialstaats erhalten Faktoren wie demographischer Wandel einen neuen Stellenwert. Nicht mehr die politisch-rechtlich betriebene Expansion des Sozialstaats steht auf der politischen Tagesordnung, sondern die Sicherung des Bestandes an Leistungsregelungen und Leistungsansprüchen wird zum politischen Problem. Damit gewinnen Determinanten sozialstaatlicher Ausgaben an Gewicht, die unabhängig von leistungsverändernden sozialgesetzgeberischen Maßnahmen, auch bei Stillstand und bloßem Bestandserhalt, quasi-automatisch eine ausgabenerhöhende Wirkung haben können. Zu den in diesem Sinne "externen" Determinanten des Sozialstaats (Alber 1982: 205) zählen verschiedenste Formen sozialen Wandels, von denen demographischer Wandel nur eine ist:

- demographischer Wandel: Wandel der Altersstruktur, der Geschlechtsstruktur, der Jahrgangsstärken usw.;
- sozialstruktureller Wandel in der gesellschaftlichen Umwelt des politischen Systems; hierzu gehört zum einen der Wandel nicht-staatlicher Versorgungssysteme wie Arbeitsmarkt, Familie und sozialer Netzwerke und der dadurch induzierte Wandel sozialer Probleme (quantitatives Anwachsen herkömmlicher sozialer Probleme und Risiken wie Arbeitslosigkeit, Invalidität, Ehescheidung, Alleinleben; Auftreten neuer sozialer Probleme wie Drogenkonsum), zum andern die strukturellen Rahmenbedingungen dieser Entwicklungen in Wirtschaftssystem (Erwerbsstruktur, Wirtschaftswachstum, weltwirtschaftliche Verflechtung) und sozialem System;
- Verhaltenswandel, der sich in geänderten soziokulturellen Werthaltungen und Verhaltensformen ausdrückt (z.B. Individualisierung von Personen, Wertewandel); dieser Faktor beeinflusst die individuelle Inanspruchnahme öffentlicher Sozialleistungen und sozialer Infrastruktur;
- organisationaler Wandel; auch Wandlungstendenzen innerhalb der sozialstaatlichen Leistungsorganisationen wie die relative Verteuerung sozialer Dienstleistungen, technisch-sozialtechnischer Fortschritt, z.B. im Gesundheitsbereich, sowie Statuspolitiken der Sozialprofessionen sind extern zu sozialpolitischen Änderungen des Leistungsrechts.

Es spricht vieles dafür, daß derartige "externe Faktoren" zum dominanten Motor öffentlicher Versorgungslasten werden, obwohl sie teilweise auch ausgabensenkende Folgen haben können. Sie stellen in dieser Form eine neue und gewaltige Herausforderung des Sozialstaats dar. In der Wohlfahrtsstaatstheorie werden sie erst in neuerer Zeit systematisch in Rechnung gestellt (Gough 1979).

Das Argument externer Ursachen sozialstaatlicher Expansivität betont die Rolle sozioökonomischer Faktoren gegenüber politischen Faktoren. Damit ist jedoch nicht behauptet, daß das En-

de von Politik gekommen sei. Zum einen wirken die externen Ursachen nur im Rahmen des gegebenen Bestandes an politisch geschaffenen Institutionen sozialer Sicherung und sozialer Dienste. Zum andern hängt es von den reaktiven oder auch präventiven Aktivitäten des politischen Systems ab, in welchem Maße sie effektiv oder langfristig lasterhöhend wirken. Ob und wie virulente Versorgungsbedarfe von Bevölkerungsgruppen als öffentliche Versorgungslasten erscheinen, hängt von institutionellen Arrangements ab. Individuelle Bedürfnisse und Problemlagen werden nur höchst selektiv und institutionell gebrochen politisch aufgegriffen und bearbeitet (Merton 1975), d.h. in öffentliche Lasten transformiert. Externer sozialer Wandel induziert nur insoweit einen Lastwandel, wie er sozialpolitisch bearbeitete Problemfelder oder die Institutionen der Problembearbeitung berührt, und die Struktur des effektiv resultierenden Lastwandels wird bestimmt durch die nach Problemtypen, Adressatengruppen und Trägern fragmentierten sozialstaatlichen Institutionen sowie deren innere Organisation und Inanspruchnahme durch Klienten.

Damit sind Elemente eines integriert sozioökonomisch-politischen Erklärungsmodells skizziert, wie es in der neueren Wohlfahrtsstaatstheorie zunehmend als Ziel der Theoriebildung angesehen wird (Alber 1982; Uusitalo 1983). Es läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß öffentliche Versorgungslasten Resultante eines komplexen gesellschaftlichen Prozesses sind, in dem politische Akteure, öffentliche Institutionen und unpersonliche gesellschaftliche und soziale Entwicklungstrends zusammenwirken. Änderungen in jeder der drei Dimensionen können - z.T. latent ablaufende - Verschiebungen und Veränderungen von Lasten hervorrufen. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht der sich in konkreten sozialen Sicherungssystemen und sozialen Diensten vollziehende Lastwandel sowohl in seinem politischen Gewordensein als auch in seiner externen Determination durch sozialen Wandel (Kap. 2). Abschließend werden die Probleme einer politischen Reaktion auf den Lastwandel skizziert (Kap.3).

Das integrierte Erklärungsmodell zeigt auch, daß die Problematik externer Faktoren zwar nicht das Ende von Politik, aber das Ende herkömmlicher Auffassungen der Rationalität politischen Handelns bedeutet: Diese Faktoren sind zwar extern zu aktuellen sozialgesetzgeberischen Entscheidungen, aber zugleich inhärente Implikate früherer politischer Entscheidungen über die Einrichtung von Systemen sozialer Sicherung und sozialer Dienste. Wenn der Sozialstaat die Bearbeitung eines sozialen Problems institutionalisiert hat, so ist er aufgrund einer gewissen institutionellen, administrativen und auch politisch-legitimatorischen Trägheit zunächst an extern induzierten qualitativen oder quantitativen Wandel des sozialen Problems oder der Problembearbeitungsformen gebunden. Dies gilt insbes. für alte und junge Menschen als Klienten sozialstaatlicher Leistungen. Die Alters- und die Jugendphase in ihrer heutigen Form als von Erwerbsarbeit ausgenommene Lebensabschnitte sind keine naturalen Kategorien, sondern Produkte des Sozialstaats, entstanden durch das Verbot von Kinderarbeit und die komplementäre Schulpflicht sowie durch die Einführung der Rentenversicherung (vgl. Kaufmann/Leisering 1984). Alter und Jugend in einem sozialen Sinne werden wesentlich durch (historisch variable) sozialstaatliche Regelungen und Versorgungssysteme definiert. Eine Gesellschaft, die öffentliche Verantwortung für ihre jungen und ihre alten Mitglieder dergestalt institutionalisiert, konfrontiert sich dadurch mit den Herausforderungen altersspezifischen demographischen und sozialen Wandels. Zum Zeitpunkt der Schaffung sozialpolitischer Gesetze und Institutionen werden die Folgen des eigenen Tuns von den Politikern i.d.R. nicht oder nicht voll antizipiert, die externen Parameter gelten als relativ konstante oder zumindest unproblematische Randbedingungen. Selbst Wilfrid Schreiber (1955: 17-19), der sich der demographischen Probleme der zwei Jahre später durchgeführten großen Rentenreform sehr bewußt war, hielt für den Fall eines Rentenbergs nur relativ unproblematische Anpassungsmaßnahmen für erforderlich. Wenn sich aber, und dies ist in der sich derzeit abzeichnenden Situation der Fall, Parameter in relativ kurzen Zeiträumen erheblich verändern, so induzieren sie einen erheblichen Lastwandel,

ohne daß sich an den institutionellen Formen und den normativen Optionen der Gesellschaft, bestimmte Lasten öffentlich zu tragen, irgendetwas geändert hätte. Ein Verzicht auf weiteren Ausbau sozialstaatlicher Leistungsangebote reicht nicht, den Lastwandel aufzufangen. Die unantizipierten Folgen früheren politischen Handelns setzen die heute agierenden Politiker unter Handlungsdruck und stellen für die Zukunft erhöhte Anforderungen an die Planungskapazität des politischen Systems (Luhmann 1983). Die politische Problematik externen Lastwandels liegt darin, daß er eine unerwartete Folge früheren politischen Handelns ist, jedoch nicht unmittelbar und meist auch nicht kurzfristig politisch steuerbar ist. Hinzu kommt das Problem einer angemessenen politischen Identifikation dieser Faktoren. Da sie gewissermaßen automatisch und untergründig wirken, ist es für Politik und Öffentlichkeit (und auch für die Wissenschaft) nicht in jedem Fall leicht, sie als solche wahrzunehmen und ihre kausale Rolle bei der Entwicklung von Soziallasten richtig zu bestimmen. Die gesetzliche Rentenversicherung bildet hier in bezug auf demographische Einflüsse eher eine Ausnahme, da die Folgen einer sich verändernden Altersstruktur für dieses soziale Sicherungssystem aufgrund seiner Konstruktion relativ transparent sind, während z.B. die Bedeutung demographischen Alterns für die Kostenentwicklung im Gesundheitsbereich ebenso wie der Einfluß relativer Verteuerung im gesamten Bereich sozialer Dienstleistungen weit weniger öffentlich bewußt und wissenschaftlich erforscht ist.

## 2. Die Entwicklung öffentlicher Versorgungsleistungen für junge und alte Menschen

Öffentliche Lasten werden in der Literatur i.d.R. durch Ausgaben staatlicher und parastaatlicher Institutionen operationalisiert, wie sie im Sozialbudget zusammengefaßt sind.

Die Darstellung in diesem Kapitel verwendet auch einen Ausgabenansatz, weicht aber von hochaggregierten Sozialbudgetanalysen ab, insofern sie öffentliche Versorgungslasten nach Institutionen desaggregiert und zugleich die von den Institutionen erbrachten öffentlichen Versorgungsleistungen in drei Dimensionen soziologisch rekonstruiert (Kap. 2.1), in denen je verschiedene Entwicklungstendenzen identifiziert werden (Kap. 2.2-2.4), die zusammen in dem Gesamttrend öffentlicher Ausgaben resultieren, wie er in Zeitreihen von Soziallastquoten und Sozialbudgets erscheint (Kap. 2.5). Dieser Ansatz trägt Ergebnissen empirischer Analysen von Sozialausgaben Rechnung, die besagen, daß sich die drei Dimensionen relativ unabhängig voneinander entwickeln und die jeweilige Rolle der einzelnen Dimensionen historisch variabel ist. Der demographische Wandel ist dabei nur eine der drei Dimensionen. Eine derart differenzierte Analyse legt die sozialen und politischen Prozesse frei, die Ausgabenentwicklungen im Sozialbereich zugrunde liegen, und versucht von daher, zu einer spezifischeren Erklärung und Projektion öffentlicher Versorgungslasten beizutragen. Allerdings erweist es sich als unmöglich, die Teilanalysen zu einer integrierten Lastrechnung zusammenzuführen, so daß im entsprechenden Kapitel auf vorliegende Gesamtberechnungen zurückgegriffen werden muß. Der Sinn dieser Vorgehensweise ist es, die vorliegenden eher finanzwissenschaftlich angelegten Arbeiten durch soziologisch orientierte, dabei umfassend sozialstatistisch abgesicherte Analysen zu ergänzen.

Die Darstellung der Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme und sozialen Dienste beschränkt sich zudem nicht auf rechtlich-politische Änderungen sozialer Leistungen in bezug auf Organisation, Leistungsrecht und Anspruchsberechtigung, sondern zielt gerade darauf ab, demographischen und sozialstrukturellen Wandel als politikexterne, gleichwohl folgenreiche und daher politisch eminent relevante Determinante öffentlichen Lastwandels herauszustellen.

Schließlich beschränkt sich die folgende Darstellung nicht auf eine isolierte Analyse des öffentlichen Sektors. Kennzeichnend für die Situation des heutigen Menschen ist vielmehr seine Eingebundenheit in eine Mehrzahl unterschiedlicher Versorgungssysteme, deren Zusammenwirken erst seine konkrete Lebenslage ausmacht. Wohlfahrt ist immer schon gesellschaftlich produziert, und staatlich/parastaatliche soziale Sicherungssysteme und soziale Dienste interagieren mit diesen gesellschaftlichen Versorgungsstrukturen. Die Analyse orientiert sich an Markt und Arbeitsmarkt, Familie und Haushalt und sozialstaatlichen Versorgungssystemen als den drei großen Typen gesellschaftlicher Versorgung.

[vgl. Zapf  
1980]

## 2.1 Dimensionen öffentlicher Versorgungsleistungen

In der allgemeinen Rede von der Expansion des Wohlfahrtsstaats wird leicht übersehen, daß es durchaus heterogene Dimensionen sind, in denen der Wohlfahrtsstaat expandiert, und daß Ausmaß und Zeithorizont der Expansion in den einzelnen Dimensionen erheblich differieren. Dahinter stehen jeweils unterschiedliche Intentionen sozialpolitischer Akteure sowie unterschiedliche sozialstrukturelle Wirkkräfte. Wohlfahrtsstaatliche Versorgungsleistungen können zunächst aus drei Komponenten rekonstruiert werden: der Art der erbrachten Leistungen, d.h. der bestimmten sozialen Problemen und Risiken entsprechenden Leistungssysteme (Programme); dem Empfänger- oder Adressatenkreis der einzelnen Leistungen (Ausdehnung); der Höhe der auf einen Empfänger entfallenen Leistung (Bedarfe). Die gesamte öffentliche Versorgungslast stellt sich dar als Produkt von Ausdehnung und Bedarfen, aufsummiert nach den verschiedenen Arten von Versorgungsleistungen. Da die erste Komponente im Zusammenhang der anderen behandelt werden kann und die zweite Komponente analytisch in zwei Teilkomponenten zerlegbar ist, die für eine kausale Erklärung des Wandels von Versorgungslasten wesentlich sind, ergeben sich in Anlehnung an Alber (1982: 205) und die OECD (1976: 19f.) drei Dimensionen öffentlicher Versorgungsleistungen, die in den nächsten drei Kapiteln einzeln abgehandelt werden:

- Die Zielgruppen-Dimension: Die Zielgruppe eines Programms ist der demographisch oder sozialstatistisch definierte Bevölkerungsanteil, der prinzipiell Träger des Risikos bzw. der sozialen Probleme ist, auf das sich das Programm richtet. Im Fall der Rentenversicherung sind dies die alten Menschen, im Fall der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosen.
- Die Teilhabe-Dimension: Bei dieser Dimension geht es darum, welche Personen aus der Zielgruppe einen rechtlichen Leistungsanspruch besitzen bzw. effektiv Leistungen in Anspruch nehmen. Bei der Rentenversicherung sind dies die Rentner, bei der Arbeitslosenunterstützung die Anspruchsberechtigten bzw. die Empfänger von Arbeitslosengeld oder -hilfe. Bei der Analyse von Wandel in der Teilhabe-Dimension müssen Änderungen des Empfängerkreises sozialpolitischer Programme, die sich aus einem Wandel der Zielgruppe ergeben, analytisch ausgeblendet werden. Dies geschieht in Form gruppenspezifischer Teilhabequoten, z.B. des Verrentungsgrades der über 65jährigen oder der Bildungsbeteiligung der 15- bis 20jährigen.
- Die Leistungs-Dimension: Diese Dimension bezeichnet die Höhe der auf einen individuellen Leistungsempfänger entfallenden Leistung, d.h. seinen Bedarf. Dabei geht es nicht um einen 'eigentlichen' Bedarf, wie er sich aus der Gesamtheit der individuell vorliegenden Bedürfnisse und Problemlagen ergibt, sondern um den rechtlich-organisational zugeschriebenen und realisierten Leistungssatz. Zur Leistungs-Dimension zählt die Bedarfsnormierung im engeren Sinne, d.h. Leistungsrecht und erbrachte Leistungen der sozialen Sicherungssysteme und sozialen Dienste, und der rechnerisch auf die Empfänger umlegbare Erbringungsaufwand innerhalb der Leistungsorganisationen.

Entscheidend für den Erklärungswert dieser Unterscheidung ist die relativ unabhängige Entwicklung in jeder der drei Dimensionen. Drängende sozialpolitische Probleme aufwerfender Wandel in einer Dimension kann von entlastenden Entwicklungen in

einer anderen Dimension begleitet sein oder aber durch parallele Entwicklungen verstärkt und verschärft werden. Alber (1982: 165) fand bei einer Korrelation von Ausdehnungsgrad und Leistungsvolumen der Sozialversicherung in 12 westeuropäischen Ländern für 1974 nur die schwache Korrelation von  $r = .18$ . Eine Studie der OECD (1976), die die monetären Transfersysteme in OECD-Ländern untersucht hat, schreibt im Zeitraum 1962-1972 etwas mehr als ein Drittel des Wachstums der Sozialausgaben dem Wandel in der demographischen Zielgruppen-Dimension und fast zwei Drittel der Teilhabe-Dimension zu, während Leistungserhöhungen keinen wesentlichen Einfluß hatten. Für die Phase 1972-1985 kommt die Studie aufgrund von Projektionen zu dem Ergebnis, daß der Einfluß demographischen Wandels fast verschwindet bei anhaltender Bedeutung der Teilhabe-Dimension. Unveröffentlichte neuere Untersuchungen der OECD aus dem Jahre 1983 erklären speziell die Expansion der Alterssicherungssysteme für den Zeitraum 1960-1980 etwa zu gleichen Teilen aus den drei Faktoren.

Wesentlich für den Erklärungswert der Unterscheidung ist ferner, daß in allen drei Dimensionen sowohl politisch-rechtliche Änderungen als auch 'subjektloser' demographischer und sozialstruktureller Wandel, d.h. politikexterne Faktoren, eine Rolle spielen. Zwar gibt es eine gewisse Affinität der Zielgruppen-Dimension zu externen Determinanten und der beiden übrigen Dimensionen zu intern-politischen Determinanten - so auch tendenziell die Interpretation in der OECD-Studie -, aber der jeweils andere Determinantentyp ist in keinem Fall zu vernachlässigen (zudem ist der Übergang von der Zielgruppen- zur Teilhabe-Dimension fließend). Die Leistungshöhe ist wesentlich durch den Gesetzgeber fixiert, ändert sich aber auch durch Einkommensänderungen bei einkommensabhängigen monetären Transferleistungen und im Bereich sozialer Dienste durch Änderung individueller Problemlagen sowie durch Wachstum von Personalkosten. Der abgedeckte Personenkreis ist zunächst rechtlich definiert, etwa in Form versicherungspflichtiger bzw. -berechtigter Berufs- und Nichterwerbstätigengruppen, unterliegt damit aber dem Einfluß von Änderungen der Erwerbs-

struktur und auch von Einkommensänderungen im Fall von Versicherungspflichtgrenzen. Bei sozialen Diensten, aber auch bei monetären Systemen mit individuellen Zugangsprozeduren wie Sozialhilfe und Invaliditätsrenten kommt dem individuellen Inanspruchnahmeverhalten und dessen sozialen Determinanten eine große Bedeutung zu. Schließlich gibt es auch in der Zielgruppen-Dimension interne Determinanten, sofern man z.B. die Einbeziehung von Familienangehörigen aktiv Versicherter hierunter einordnet (Alber 1982: 205).

## 2.2 Die Zielgruppen-Dimension: Demographische Entwicklung von junger und alter Bevölkerung

Die Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland in diesem Jahrhundert ist gekennzeichnet durch eine relativ stetige Zunahme des Anteils der alten Menschen in der Bevölkerung und eine tendenzielle Abnahme des Anteils junger Menschen. In letzter Zeit gab es vorübergehende Abweichungen von dem generellen Trend. Bei den Jungen bildete sich infolge der geburtenstarken Jahrgänge (vom Ende der 50er bis nach Mitte der 60er Jahre) ein 'Jugendberg' aus, der sich von 1962 bis 1976 erstreckte (Gruppe der bis 18jährigen); und der Anteil der Alten sank 1976-1980 leicht, um Anfang der 80er wieder anzusteigen und dann zu stagnieren (60jährige und ältere) (Statistisches Bundesamt 1982: 36; Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1983, Anhang, S.16, Tab.7). Hatte das Diagramm des Altersaufbaus noch 1910 eine fast reine Pyramidenform, so hat es sich in der Folge auf die Form einer Birne zuentwickelt, die durch Kriegs- und Kriseneinflüsse mehrfach eingekerbt ist (Schewe 1977: 31). Die demographischen Ursachen dieses Wandels sind im wesentlichen der Rückgang der Mortalität und der Fertilität. Heute und in der überschaubaren Zukunft sind Änderungen des Altersaufbaus primär auf Fertilitätsschwankungen zurückzuführen, da eine weitere deutliche Verlängerung der Lebenserwartung nicht in Sicht ist. Immerhin hat sich aber noch in den 10 Jahren von 1970/72 bis 1980/82 die Lebenserwartung der Neugeborenen um etwa drei und die der 60jährigen um mehr als ein Jahr erhöht (Proebsting 1984: 14).

Das Größenverhältnis von alter zu junger Bevölkerung kehrt sich im Verlaufe dieses Prozesses tendenziell um: Die Alten (60 Jahre und älter) wuchsen von 7% (1910 im Deutschen Reich) auf 19,6% (1981) der Bevölkerung, während die Jungen (unter 20 Jahre) im selben Zeitraum von 44,7% auf 26,1% zurückgingen (Statistisches Bundesamt 1972: 95; 1982: 36; Statistisches Jahrbuch 1963: 61f.; Presse- und Informationsamt 1982: 15). In der absehbaren Zukunft werden sich diese Trends fortsetzen. Für die zweite Hälfte der 80er Jahre ist schließlich damit zu rechnen, daß beide Gruppen je ein Fünftel der Gesamtbevölkerung ausmachen werden, um danach weiter zu- bzw. abzunehmen. Die Kurven der beiden Quoten kreuzen sich also X-förmig. Würden die Kurven danach exakt scherenförmig divergieren, so würde der Anstieg der Altenquote - d.h. die rein demographische, unter Ausklammerung anderer Lastdeterminanten definierte Altenlast - durch die Abnahme der Kinder- und Jugendlichenquote - der demographischen Jugendlast - kompensiert und die demographische Gesamtlastquote bliebe konstant. Diese Konstellation ist jedoch so gut wie ausgeschlossen, und anhand von Bevölkerungsprojektionen können Entwicklungen demographischer Lasten untersucht werden, die unter bestimmten modellhaften Annahmen eintreten.

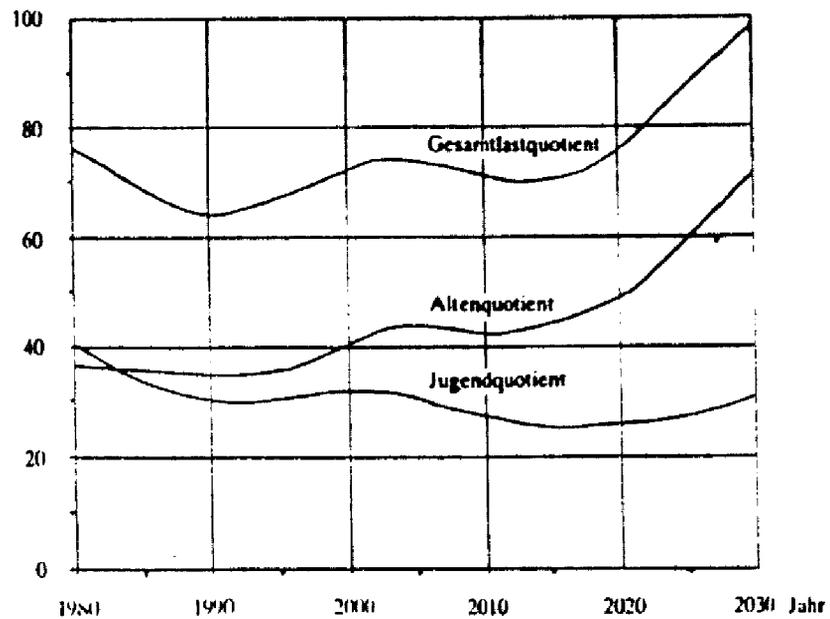
Alle vorliegenden Bevölkerungsprojektionen rechnen mit einem massiven Wandel der Altersstruktur, verbunden mit einer erheblichen Abnahme der deutschen Bevölkerung. Ursache ist die von 1964 bis 1978 radikal gefallene Fertilität. Die Projektionen des Statistischen Bundesamtes unterscheiden sich danach, ob sie von einer Konstanz der Geburtenhäufigkeit ab 1978 ausgehen (Modell I), von einem weiteren Rückgang bis auf ein sehr niedriges, dann anhaltendes Niveau (Modell II) oder von einem gewissen Wiederanstieg auf ein höheres, aber immer noch relativ niedriges Niveau (Modell III). Projektionen von Grohmann (1981; vgl. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1983: 70-72) arbeiten mit den Geburtenhäufigkeiten von 1970, 1972 bzw. 1977. Die Projektionen unterscheiden sich erheblich bzgl. der absoluten Höhe der resultierenden demographischen

Lastquoten und -quotienten, jedoch nur wenig bzgl. der Form der entsprechenden Kurven. In bezug auf das hier besonders interessierende Verhältnis von Jugend- und Altenquote gibt es Gemeinsamkeiten und wesentliche Unterschiede. Die folgenden Aussagen gelten daher im Rahmen aller drei Modelle des Statistischen Bundesamtes, wobei modellspezifische Abweichungen fallweise angemerkt werden. Wir beschränken uns dabei auf den deutschen Bevölkerungsteil, da die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung spezifischen politischen Bedingungen unterliegt und vorliegende Projektionen, die die Ausländer einbeziehen (z.B. Modell IC des Statistischen Bundesamtes), bzgl. der hier untersuchten Fragestellungen keine wesentlichen Veränderungen bringen (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1980: 53f.; 1983: 75, Abb.4). Alle folgenden Daten und Aussagen basieren auf dem Bericht über die Bevölkerungsentwicklung (1983: 68, Abb.1, und Anhang, S.16, Tab. 7), sofern nicht anders angegeben.

Insgesamt steigt der Altenanteil im Projektionszeitraum 1980-2030, und der Anteil der Kinder und Jugendlichen fällt, so daß sich für das Jahr 2030 ein Diagramm des Altersaufbaus ergibt, das eine gewisse Ähnlichkeit mit einer auf dem Kopf stehenden Birne hat (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1980: 48f.). Der Altenquotient bleibt bis 1990 in etwa konstant, zeigt dann in den 90ern einen ersten Anstieg, um danach leicht zurückzugehen, und schießt erst nach 2020 explosionsartig nach oben (Schaubild 1).

Dies ist der gefürchtete 'Rentenberg', und er ergibt sich, wie bereits angemerkt, bei allen vorliegenden Projektionen, wenn auch in verschiedenen Höhen. Er übertrifft den Rentenberg vom Ende der 60er bis Ende der 70er Jahre, der in der sozialpolitischen Literatur der 50er Jahre stark diskutiert wurde, bei weitem. Nach dem Jahr 2030 folgt gem. der Projektion von Grohmann (1981: 54, Abb.1), die bis zum Jahr 2050 reicht, ein leichter Abschwung mit einer Stabilisierung auf dem erreichten hohen Niveau. Die demographischen Probleme im Bereich der Altenlast, d.h. ein hoher und schnell steigender Altenquotient, beginnen also massiv erst in 35 Jahren. Gerade die hohe Geschwindigkeit des sich kurzfristig beschleunigenden

Schaubild 1: Projektion demographischer Lastquotienten 1980-2030  
(deutsche Bevölkerung)



$$\text{Altenquotient} = \frac{\text{Personen 60 Jahre und älter}}{\text{Personen 18 bis unter 60 Jahre}} (\cdot 100)$$

$$\text{Jugendquotient} = \frac{\text{Kinder und Jugendliche bis unter 18 Jahre}}{\text{Personen 18 bis unter 60 Jahre}} (\cdot 100)$$

$$\text{Gesamtlast-Quotient} = \text{Jugend-} + \text{Altenquotient}$$

Quelle: Schmähl 1983: 178 (berechnet nach Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1980, Modell I des Statistischen Bundesamtes)

nigenden Wandels wirft besondere Probleme für das politische System auf. Entfielen 1982 39 alte Menschen auf 100 Bürger im erwerbsfähigen Alter, so sind es im Jahre 2030 gem. Modell III, dem die reale Fertilitätsentwicklung seit 1978 am nächsten kommt, 64 alte Menschen und gem. Modell I sogar 72. Die Alten würden dann 31% der Bevölkerung ausmachen bei einem Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter von nur noch 49% (Modell III) (Werte für 1982: 21% und 54%). In absoluten Zahlen betrachtet ist diese Entwicklung primär auf den Rückgang der mittleren (und unteren) Altersstufen und nicht auf einen wesentlichen Zuwachs bei den Alten zurückzuführen. Übersetzt in Probleme der Rentenversicherung: Die Lücke, die sich bei Beibehaltung der bestehenden Regelungen theoretisch zwischen Rentenausgaben und Beitragseinnahmen auftut, ist ganz wesentlich auf die Entwicklung letzterer zurückzuführen (Grohmann 1981: 57f.).

Bei dem Jugendquotienten findet demgegenüber der starke und kurzfristige Wandel in den 80er Jahren statt: Statt 51 unter 20jähriger auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (1979) sind es 1990 nur noch 37 (Modell III) bzw. 34 (Modell I) (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1980: 46). Statt 27% machen dann die Jungen nur noch 21% bzw. 20% der Bevölkerung aus. Nach 1990 finden beim Jugendquotienten im großen und ganzen keine dramatischen Änderungen mehr statt: Mit leichter (in Modell II deutlicherer) Abwärtstendenz geht es auf dem erreichten niedrigen Niveau auf und ab.

Für das Verhältnis von demographischer Alten- und Jugendlast ergibt sich hieraus: Tendenziell nimmt die Altenlast zu und die Jugendlast ab, ohne daß jedoch in größerem Umfang die demographische Möglichkeit einer Kompensation des Zuwachses bei den Alten durch den Rückgang bei den Jungen bestünde. Dies liegt zum einen daran, daß die Altenlast einfach stärker steigt als die Jugendlast fällt. Zum anderen vollzieht sich die Divergenz von Jugend- und Altenquotient im Projektionszeitraum 1980-2030 asynchron: In der einzigen Phase, in der der Jugendquotient stark und schnell fällt, nämlich bis 1990, ist der

Altenquotient nahezu konstant und induziert keinen Kompensationsbedarf. In der Phase hingegen, wo ein solcher Bedarf nachhaltig besteht (nach 2020), sinkt der Jugendquotient nicht entsprechend, ja steigt sogar leicht an. Allein in der nur begrenzt problematischen Zwischenphase von 1990 bis 2020 findet eine mehr als partielle Kompensation statt. Die Asynchronizität verweist darauf, daß der Fertilitätsrückgang der 60er und 70er Jahre, der dem beschriebenen Wandel der Altersstruktur zugrunde liegt, verschiedene Politikbereiche zu verschiedenen Zeitpunkten tangiert, so daß allein schon demographisch eine Umschichtung öffentlicher Versorgungslasten nur sehr begrenzt möglich ist.

Für den Gesamtlastquotienten bedeutet dies eine Abnahme in den 80er Jahren, danach ein Auf und Ab mit nur leicht steigender Tendenz, noch ohne das Niveau von 1980 zu übersteigen, und schließlich ein explosionsartiger Anstieg in der Phase 2020-2030. Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfallen dann 105 alte und junge (Modell III), die damit in der Bevölkerung überwiegen (51%) (1982: 100:85). Bezüglich der demographischen Gesamtlast kommen alle drei Modelle zu sehr ähnlichen Zahlen. Da es die Altenlast ist, die die Gesamtlast langfristig hochtreibt, wandelt sich die Gesamtlast auch qualitativ: Der Anteil der Altenlast nimmt zu. Da alte Menschen höhere Bedarfe an öffentlichen Versorgungsleistungen haben als junge Menschen (dazu Kap. 2.4 und 2.5), wird durch die Steigerung der demographisch definierten Gesamtlast die reale Lastentwicklung noch unterschätzt. Bezüglich des Ausmaßes dieses Zusatzeffektes differieren die Modelle allerdings erheblich: Je niedriger die Fertilitätsannahme angesetzt ist, desto mehr Alte sind unter den Personen im nicht-erwerbstätigen Alter (im Modell II sind es 84 von 109 Personen, im Modell III nur 64 von 105). Im Fall des Modells II mit seiner extrem niedrigen Fertilitätsziffer verdoppelt sich die Altenquote von 20% (1979) auf 40% (2030), während sich die Jugendquote im selben Zeitraum sogar mehr als halbiert (von 27% auf 12%), so daß die Divergenz beider Quoten bzw. Quotienten maximal wird. In dem Maße, wie die Bedarfe alter Menschen höher sind als die junger, führt also eine niedrigere Fertilität ceteris paribus zu einem stärkeren Zuwachs der realen Gesamtlast (s. hierzu den Beitrag von F.X.Kaufmann).

Die Herausforderung, die der Wandel der Altersstruktur für die sozialen Sicherungssysteme und das Bildungswesen darstellt, ist evident. Die Rentenversicherung wird langfristig belastet und müßte ihren Beitragssatz ceteris paribus von gegenwärtig 18,5% fast verdoppeln auf 35% im Jahre 2035 (unter den ungünstigsten Prämissen einer Andauer der extrem niedrigen Heirats- und Geburtenhäufigkeit von 1977; bei den Werten von 1970 müßte der Beitragssatz auf 26% steigen); oder das Bruttorentenniveau müßte fast auf die Hälfte sinken (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1983: 76f.; Grohmann 1981: 58f.). Für das Bildungswesen zeigt die demographische Entwicklung eine Entlastung an. Der auf die geburtenstarken Jahrgänge zurückzuführende Schülerberg hat nacheinander die verschiedenen Stufen des Bildungssystems passiert. Im Primarbereich hatte er seinen Zenit in der ersten Hälfte der 70er Jahre, im Sekundarbereich I im zweiten Drittel der 70er Jahre, im Sekundarbereich II um und kurz nach 1980; nur im Hochschulbereich steht der Höhepunkt noch für nach 1985 bevor (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1983: 112, Abb.7).

Verstärkt werden die lasterhöhenden Folgen des beschriebenen Alterungsprozesses der Bevölkerung durch einen Wandel der internen demographischen Struktur der Altenbevölkerung: Der Anteil von sehr Alten und von Frauen steigt mittelfristig. Beide Gruppen sind besondere Problemgruppen der Sozialpolitik, die potentiell Interventions- und Leistungserfordernisse induzieren.

### 2.3 Die Teilhabe-Dimension: Entwicklung der Inklusion junger und alter Menschen in öffentliche Versorgungssysteme

Die Unterhaltsstatistik des Statistischen Bundesamtes stellt eine instruktive, aber selten genutzte Informationsquelle in bezug auf die Versorgung mit monetären Ressourcen dar. Sie ist für die Zeit ab 1961 verfügbar (Tab. 1).

Tabella 1: Alte und junge Menschen nach überwiegender Lebensunterhalt 1961-1982<sup>1)</sup>  
(in Prozent der jeweiligen Altersgruppe)

über- wiegender Unterhalt durch ...	Alters- gruppe	unter 15							Wohnbevöl- kerung
		15-20	20-25	55-60	60-65	65 u. mehr			
Erwerbs- tätig- keit	1961	1,0							43,6 (28,8)
	1970 <sup>2)</sup>	0,0	45,6	74,9 (64,5)	53,3	36,1	9,1 (4,9)	40,2 (25,8)	
	1976	0,0	32,9	68,8 (62,7)	53,0	26,2	3,5 (2,2)	38,6 (25,6)	
	1979	0,0	32,9	69,7 (62,5)	51,4	19,6	2,6 (1,7)	39,6 (26,3)	
Arbeitslo- senunter- stützung	1961	0,0							0,1 (0,1)
	1970 <sup>2)</sup>	0,0							0,9 (0,7)
	1976	0,0	1,0	2,4 (2,2)	1,5	0,7	0,0 (0,0)	0,9 (0,7)	
	1979	0,0	0,5	1,5 (1,7)	1,4	0,5	0,0 (0,0)	0,7 (0,6)	
Rente und dergl. <sup>3)</sup>	1961	0,0	0,9	3,6 (3,4)	2,2	0,9	0,0 (0,0)	1,4 (1,1)	
	1970	0,8						75,7 (70,6)	14,5 (16,7)
	1976	1,3	1,9	2,8 (2,0)	20,8	40,4	81,6 (75,8)	16,6 (18,8)	
	1979	2,1	2,8	6,0 (4,9)	18,2	49,6	82,7 (75,8)	18,4 (19,9)	
Angehö- rige	1979	1,9	2,9	5,9 (5,1)	19,1	56,7	83,4 (76,7)	18,8 (20,5)	
	1982	2,2	3,5	7,1 (6,5)	18,4	53,9	84,7 (78,5)	19,7 (21,6)	
	1961	98,2						15,3 (24,5)	41,8 (54,4)
	1970	98,7	52,6	22,3 (33,4)	25,9	23,5	13,2 (21,3)	43,2 (55,4)	
Angehö- rige	1976	97,9	63,3	22,8 (30,1)	27,3	23,5	13,8 (22,0)	42,1 (53,8)	
	1979	98,1	63,8	22,9 (30,6)	28,0	23,2	14,0 (21,5)	40,9 (52,6)	
	1982	97,8	69,3	22,2 (28,4)	27,2	23,1	13,2 (20,1)	38,7 (50,0)	

Quelle: Berechnet nach Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1964:150; 1974: 134; Fachserie 1, Reihe 4.1.1., 1976:64; 1979:30; 1982:35

- 1) Personenbezogenes Unterhaltskonzept. - In Klammern: Werte für die weibliche Bevölkerung
- 2) Für 1970 schliessen die Erwerbsunterhaltsquoten die Personen, die sich überwiegend durch Arbeitslosenunterstützung unterhalten, mit ein.
- 3) Diese Kategorie umfasst neben Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung auch Pensionen und sonst. öffentliche Sozialleistungen sowie Erträge aus privatem Vermögen.

Der zentrale Befund ist ein massiver Rückgang der Unterhaltsquelle Erwerbstätigkeit zugunsten familialer und öffentlicher Versorgung an den Rändern des Altersspektrums, d.h. bei den Jungen (15-20 Jahre, 20-25 Jahre) und bei den Alten (65 und mehr Jahre, 60-65 Jahre). Bei den ganz Jungen und den ganz Alten, bei denen dieser Trend am ausgeprägtesten ist, fiel allein in den 12 Jahren von 1970 bis 1982 die Erwerbsunterhaltsquote fast um die Hälfte von 45,6% auf 26,4% (15-20 Jahre) bzw. noch etwas mehr von 5,1% (1961 sogar noch 9,1%) auf 2,1% (65 und mehr Jahre). Komplementär wuchs im gleichen Zeitraum bei den 15-20jährigen der Anteil der von Familienangehörigen Unterhaltenen von 52,6% auf 69,3% und bei den Alten der Anteil der Bezieher von Renten und dergleichen von 40,4% auf 53,9% (60-65 Jahre) bzw. von 81,6% auf 84,7% (65 und mehr Jahre) mit bis heute fortdauernder Tendenz. Der verzögerte Eintritt in bzw. der vorgezogene Austritt aus dem Erwerbsleben führt also bei den Jungen in die Familie und bei den Alten in die Rente. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings die steigende Quote junger Bezieher von Renten und dergleichen, wobei es sich zu einem großen Teil um Sozialhilfeempfänger handeln dürfte. Der Anstieg der altersgruppenspezifischen Rentenunterhaltsquote belegt im übrigen, daß deren Anstieg in der Gesamtbevölkerung nicht allein auf das demographische Altern zurückzuführen ist. Die Entwicklung bei den Jugendlichen ist wesentlich auf die Bildungsexpansion zurückzuführen.

Bevor wir auf die sozialstaatlichen und sozialstrukturellen Ursachen und Folgen dieses Wandels genauer eingehen, soll anhand der Unterhaltsstatistik die Versorgungskonstellation der Altersgruppen am unteren und oberen Ende des Altersspektrums in einer ersten Annäherung charakterisiert werden. Zusätzlich sollen dazu Erwerbsquoten herangezogen werden. Ihr Entwicklungstrend entspricht im großen und ganzen dem der Erwerbsunterhaltsquoten, sie erfassen jedoch auch Erwerbstätigkeit mit geringer Bezahlung - etwa Teilzeitarbeit oder Auszubildendenstellen - sowie Arbeitslosigkeit (Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1964; Fachserie A, Reihe 6, I, 1971-1975; Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 1976-1982). Die unter 15jährigen stellen bereits seit 1961 unver-

ändert und sozialpolitisch wohl unumstritten zu fast 100% eine Domäne familialer Versorgung dar. Immerhin ernährte sich aber noch 1961 1% dieser Gruppe dominant durch eigene Erwerbsarbeit. Bei den 15-20jährigen ist der Verbleib in oder zumindest doch der Unterhalt durch die Familie, überwiegend zum Zweck des Besuchs von Schulen im Sekundarbereich, fast schon die gesellschaftstypische Lebensform (69,3% 1982, mit steigender Tendenz), während dieser Anteil noch Ende der 60er Jahre weniger als die Hälfte der Altersgruppe ausmachte. Die Erwerbsquote fiel bei den Männern dieser Gruppe von 1961 bis 1982 fast linear von 81,3% auf 46,0%, bei den Frauen ganz ähnlich von 78,2% auf 39,2%; insgesamt betrug sie 1982 42,7%. Da der tertiäre Bildungsbereich bei aller Expansion nur einen minoritären Personenkreis erfaßt, ist bereits für die Gruppe der 20-25jährigen die Erwerbsarbeit der vergleichsweise nur wenig zurückgehende und dominante Fall (67,1% 1982). Diese Altersgruppe nimmt eine charakteristische Zwischenstellung zwischen Herkunftsfamilie und Erwerbssystem ein. Einem Teil von ihnen hat die Ausweitung von Bildungsangeboten eine hinausgezögerte Adoleszenz ermöglicht. Bei einem anderen Teil, einer in den 70er Jahren beachtlich angewachsenen Minderheit von 10,7% (1982), die dominant aus öffentlichen Kassen finanziert wird (Unterhalt durch Arbeitslosenunterstützung und 'Rente und dergleichen'), scheint dagegen eher eine individuell nicht gewollte, strukturell aufgezwungene Verhinderung oder Unterbrechung des Übergangs vom Jugendalter in eine eigenständige Erwachsenenexistenz vorzuliegen. Anders als bei den 15-20jährigen gibt es bei den 20-25jährigen deutlichere geschlechtsspezifische Unterschiede. Der geringere Rückgang des Unterhalts durch Erwerb und der komplementäre Rückgang familialer Versorgung bei den Frauen dieser Altersgruppe sind u.a. darauf zurückzuführen, daß die Erwerbsbeteiligung der 20-25jährigen Frauen im Gegensatz zu den Männern seit Anfang der 70er Jahre leicht zugenommen hat und im selben Zeitraum ihre Heiratsquote drastisch und noch stärker als bei den Männern gefallen ist (von 57,5% in 1972 auf 36,2% in 1981; Männer von 25,9% auf 14,3%; Statistisches Jahrbuch 1983: 64; 1974: 47) (die Kategorie 'Unterhalt durch Angehörige' erfaßt außer der

Herkunftsfamilie auch die eigenen Familien und Ehen der Jungen). Beide Tendenzen sind gegenläufig, insofern die Ledigen unter den Frauen dieses Alters zugenommen, ihre Erwerbsquote im Gegensatz zu den Verheirateten jedoch abgenommen hat (Wirtschaft und Statistik 1983: 214). Außerdem spielt die geringere Bildungsbeteiligung des weiblichen Bevölkerungsteils eine Rolle.

Obwohl die 55-60jährigen von dem noch zu diskutierenden Wandel der Rentenneuzugänge mitbetroffen sind, hat sich die Versorgungskonstellation in dieser Gruppe seit 1970 nur wenig verändert. Dies gilt gerade auch für die rentenartigen Bezüge, die 1982 bei nicht mehr als 18,4% der Altersgruppe dominierten. Eine nach Geschlechtern differenzierte Betrachtungsweise offenbart allerdings etwas stärkere Bewegungen, nämlich einen leichten Fall der Erwerbsquote bei den Männern und einen Anstieg bei den Frauen. Bestreitet die knappe Mehrheit dieser Altersgruppe ihren Unterhalt heute wie früher hauptsächlich aus Erwerbstätigkeit, so fällt bereits bei den 60-65jährigen seit einigen Jahren den rentenartigen Bezügen die vorherrschende Rolle zu (53,9%). Schon zu Beginn des Berichtszeitraums, d.h. Anfang der 60er Jahre, bildeten die Erwerbstätigen in dieser Gruppe eine Minderheit. Ab 1966 ist der Anteil weiter deutlich gefallen, und zwar gleichermaßen bei Männern und Frauen, wenn auch ausgehend von unterschiedlichen Ausgangsniveaus (von 1966 bis 1979 von 78,7% auf 39,5% bei den Männern und von 24,1% auf 11,4% bei den Frauen, danach leichter Wiederanstieg). Der Anstieg der Rentenunterhaltsquote verlief komplementär zur Erwerbsunterhaltsquote. Eine wachsende Mehrheit in dieser Altersgruppe muß also in einem sozialen Sinne der Altersbevölkerung zugerechnet werden. Die Altersbevölkerung im engsten Sinne bilden die 65jährigen und älteren. Mehr als vier Fünftel von ihnen (84,7%) verfügten 1982 über eine eigene Altersversorgung (wozu bei dieser Betrachtungsweise auch abgeleitete Rentenansprüche zählen) unabhängig von ihrer Familie, durch die nur 13,2% versorgt wurden, und unabhängig von Erwerbsarbeit, von der nur verschwindende 2,1% lebten (nur 4,0% sind überhaupt noch erwerbstätig, das sind 6,3% bei den Männern und 2,7% bei den Frauen). Diese Versorgungskonstellation war prinzipiell schon im Jahre 1961 erreicht.

Die Unterhaltsquelle 'Rente und dergleichen' hatte damals bereits einen Deckungsgrad von drei Viertel der Altersgruppe, wenn auch noch 22,3% der Männer erwerbstätig waren, und schon damals spielte die Familie eine randständige Rolle (15,3%). Der eigentliche massive Zuwachs an Rentenbeziehern hat sich in der Gruppe der 60-65jährigen vollzogen: Die Quote von 1982 ist hier um ein Drittel höher als die von 1970. Bei den alten Frauen fällt zunächst auf, daß sie in bezug auf rentenähnliche Versorgung den Männern nur wenig nachstehen. Dies ist primär auf die Existenz von Hinterbliebenenrenten zurückzuführen. Allerdings haben Sozialhilfeleistungen an den rentenähnlichen Bezügen einen größeren Anteil als bei den Männern. Dies ist, wie auch die häufigere Versorgung durch Angehörige, vermutlich auf die geringeren nicht-abgeleiteten Rentenansprüche alter Frauen zurückzuführen, durch die sie auf die Rente ihres Ehemannes als Hauptunterhaltsquelle verwiesen sind.

Eine wesentliche Grundlage des beschriebenen Wandels der Rollenverteilung zwischen Märkten, Familien und öffentlichen Systemen bei der Versorgung der Bevölkerung in den letzten 20 Jahren ist die Expansion des Sozialstaats in der hier untersuchten Dimension der Teilhabe von Personen an sozialen Sicherungssystemen und sozialen Diensten. Überblickt man die ausgabenmäßig größten Einzelposten des Sozialbudgets (erweitert um den Bildungsbereich), so wird erkennbar, daß die Expansion des Sozialstaats in der Teilhabe-Dimension auf einer Ausweitung der Adressatenkreise sozialstaatlicher Leistungssysteme mit primär junger und alter Klientel beruht. Von den drei großen Posten des Gesamtbudgets: Bildung, Renten/Alter und Gesundheit, zielen zwei von der Natur der erbrachten Leistungen her auf untere und obere Altersgruppen ab. Im Teilbereich der monetären Transferleistungen mit Lohnersatzfunktion gilt Ähnliches. Neben dem mit Abstand dominierenden Komplex der Renten/Pensionen/Versorgungsrenten sind die Sozialhilfe und die Arbeitslosenunterstützung zwei expandierende Systeme, deren Leistungen zwar prinzipiell altersgruppenunspezifisch sind, die jedoch einen erhöhten Anteil alter und junger Leistungsempfänger aufweisen. Alte (65 Jahre und mehr) beziehen

überhaupt häufiger und in größerer Anzahl monetäre Transfers als andere Altersgruppen, nämlich zu 87,3% und mit durchschnittlich 1,6 Zahlungen (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978, ausgewählte Transferzahlungen, Euler 1981: 646; bei dem Vergleich mit anderen Altersgruppen ist Kindergeld den jeweiligen Eltern zugeordnet). Ferner hat die Unterbringung in Heimen und Anstalten ihre Schwerpunkte in Jugend und Alter (vgl. das Diagramm in Statistisches Bundesamt 1977: 11). Wir skizzieren im folgenden die Entwicklung in den wichtigsten Bereichen und ihre Ursachen.

Bildungsbeteiligung und Rentenbezug sind konstitutive sozialpolitische Definitionsmerkmale von Jugend bzw. Alter. Bildungswesen und Rentenversicherung sind die beiden altersspezifischen öffentlichen Versorgungssysteme mit dem größten Ausgabenvolumen. Aus diesem Grund ist ein Vergleich der Entwicklung beider Systeme für eine Analyse der Veränderungen im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten instruktiv. Der Vergleich des vermeintlich Unvergleichbaren liefert differenzierende Einsichten in die Struktur des ablaufenden Lastwandels.

Die Expansion des Bildungswesens seit Anfang der 60er Jahre hat die Bildungsbeteiligung in der Bevölkerung in einem historisch einmaligen Ausmaß erhöht. Den Effekt der geburtenstarken Jahrgänge verstärkend, die als demographisches Phänomen systematisch von der Entwicklung der Teilhabequoten zu unterscheiden sind, resultierte eine enorme Steigerung der Schüler- und Studentenzahlen: Die Bezeichnung "Bildungsboom" ist insofern gerechtfertigt, als es sich in der Tat um einen relativ ruckartig einsetzenden und mit hoher Geschwindigkeit voranschreitenden Prozeß handelte. Gemessen in gewonnenen Prozentpunkten und noch deutlicher bei Messung in Prozent des noch Möglichen (d.h. des zum Ausgangszeitpunkt an 100% Beteiligung in den betreffenden Altersgruppen noch Fehlenden) gab es nie zuvor einen vergleichbar schnellen Wandel. Allerdings sollte dadurch früheres Wachstum der Bildungsbeteiligung nicht unterschätzt werden; gemessen in Prozent des zuvor Erreichten ist es teilweise durchaus vergleichbar (historische Zeitreihen bei Schneider 1982: 223f.). Die Chance, zu studieren, hat sich von 1960 bis 1982 fast verdreifacht, die Gesamtquote der Studenten sogar vervierfacht, und die Chance eines höheren Schulbesuchs und Abiturs hat sich mehr als verdoppelt (vgl. Tab 2 sowie die dort angegebenen Quellen).

Tabelle 2: Expansion der Bildungsbeteiligung 1960-1982

	S c h ü l e r <sup>1)</sup>										S t u d e n t e n <sup>2)</sup>																	
	Alter in Jahren										Studienanfänger										Insgesamt							
	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30		
1960	97,0	93,0	65,5	31,9	16,5	7,2	2,8	1,2																				4,3
1965	97,4	95,1	74,1	39,0	20,3	9,7																						6,6
1970	97,3	94,6	84,1	46,8	20,7	9,6	3,2	1,8																				9,5
1974																												13,2
1979	98,3	96,7	90,9	69,9	38,3	16,8																						15,3
1980	98,1	96,5	89,3	70,1	41,4	18,9	9,4	4,9																				15,9
1981	100,0	92,1	89,3	71,5	41,8	21,1	8,8	7,3																				16,4
1982																												17,1

1981	S c h ü l e r u n d S t u d e n t e n <sup>3)</sup>															
	Alter in Jahren															
	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
männl.	100	92	92	76	48	30	23	22	20	19	16	14	12	9	6	4
weibl.	100	92	87	67	44	30	19	17	13	11	8	6	5	4	3	2

1) Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in % des jeweiligen Altersjahrgangs

2) Studenten an Hochschulen und Fachhochschulen. Studienanfänger: in % des Durchschnittsjahrgangs der 19- bis unter 21-jährigen Bevölkerung. Insgesamt: in % der 19- bis unter 26-jährigen Bevölkerung

3) Schüler und Studenten an Schulen und Hochschulen einschl. Fachschulen und Abendschulen, ohne Weiterbildungsbereich, in % des jeweiligen Altersjahrgangs

Quelle: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1983: 6f., 36, 38, 108f.;  
 Presse- und Informationsamt 1982: 63

Bis zum Alter von 18 Jahren verweilt die Mehrheit der Jugendlichen im Bildungssystem, bei den 19jährigen ist es bereits etwas weniger als die Hälfte, ab dem 21. Lebensjahr nur mehr weniger als ein Viertel, was die geringen Quoten familialen Unterhalts in der Gruppe der 20-25jährigen verständlich werden läßt.

Es ist häufig davon die Rede, daß sich seit Ende der 70er Jahre eine Stagnation der Bildungsexpansion abzeichne. Diese Aussage trifft zu in bezug auf das allmähliche Durchlaufen des demographischen Schülerbergs durch die Bildungseinrichtungen, bei der Entwicklung der Teilhabequoten ist jedoch nur eine Verlangsamung eingetreten und auch dies nur teilweise, am ehesten bei den Schülern. Die Studienanfängerquote ist z.B. in den drei Jahren von 1979 bis 1982 noch um 3,1 Prozentpunkte gestiegen (1970-1974: 4,4 Prozentpunkte). Auch der in den Medien oft berichtete Rückgang der Studierneigung von Abiturienten ist mehr auf einen Anstieg der Zahl Unentschlossener bei den entsprechenden Befragungen zurückzuführen als auf den begrenzten Anstieg der Zahl definitiv nicht Studierwilliger, die von 5,6% in 1971 kontinuierlich auf 12,3% in 1978 stieg, um nach niedrigeren zwischenzeitlichen Werten 1983 den bislang höchsten Stand von 13,9% zu erreichen (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1983: 56). Ob die Expansion wirklich deutlich verlangsamt, hängt von nicht vorhersehbaren politischen Faktoren und Verhaltensänderungen der Heranwachsenden ab. Im internationalen Vergleich ist teilweise durchaus noch ein gewisser Nachholbedarf vorhanden (vgl. die Daten bei Schneider 1982: 223f.; und Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1983: 262f.), und die Kultusministerkonferenz geht bei ihrer Projektion von Schulabgängern mit Hochschulreife in den 80er Jahren noch von Zuwächsen um 10 Prozentpunkte aus (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1983: 61). Demnach ist damit zu rechnen, daß der demographische Rückgang der Schuler- und Studentenzahlen durch weiter steigende Bildungsbeteiligung etwas abgeschwächt wird. Indizien für eine Verhaltensänderung der Betroffenen, die Meulemann (1982) anhand aktueller und früherer Umfragen zu Bildungsvorstellungen identifiziert, lassen hingegen eher eine abnehmende Bildungsbeteiligung erwarten.

Eine sinnvolle Darstellung der Entwicklung des Adressatenkreises öffentlicher Alterssicherungssysteme ist aufgrund der häufigen Kumulation von Leistungen mit teilweise verschwindend niedrigen Teilleistungen recht schwierig. Einen ersten Überblick über den Ist-Zustand gibt eine Infratest-Umfrage von 1982. Nach ihr bezogen in diesem Jahr unter den 61-80jährigen Deutschen monetäre Transfers aus öffentlichen Kassen: Gesetzliche Rentenversicherung 84% der Männer (72% der Frauen), Beamtenversorgung 11% (7%), Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes 10% (5%), Kriegsopferversorgung 10% (8%), Altershilfe für Landwirte 5% (4%) und Unfallversicherung 4% (1%); an nicht-öffentlichen Leistungen: betriebliche Altersversorgung 27% (8%) und private Lebensversicherung 1% (1%) (Sachverständigen-Kommission Alterssicherungssysteme 1983: 115). Angesichts der methodischen Schwierigkeiten scheint die oben diskutierte Unterhaltsstatistik durchaus eine brauchbare Operationalisierung der Extension öffentlicher Versorgungsleistungen im Alter zu liefern, obgleich die Kategorie 'Rente und dergleichen' auch Erträge aus privatem Kapital erfaßt. Diese Daten beruhen wie alle Daten, die nicht aus den Geschäftsstatistiken der Alterssicherungsinstitutionen gewonnen sind, auf Angaben der Betroffenen und unterliegen wegen der Unklarheit alter Menschen über die Arten monetärer Transfers besonderen Unsicherheiten (vgl. dazu bzgl. der EVS Euler 1981: 641). Wir hatten gesehen, daß die Teilhabe 65jähriger und älterer an der überwiegenden Unterhaltsquelle 'Rente und dergleichen' in den 60er Jahren nur begrenzt und nach 1970 noch weniger gestiegen ist (auf 84,7% in 1982). Die Ausdeh-

nung war also gering. Die Entwicklung des Mitgliederkreises der gesetzlichen Rentenversicherungen weist in dieselbe Richtung. Dieser Indikator ist zeitverschoben zum eigentlichen Rentenbezug und gibt insofern Anhaltspunkte für die in Zukunft zu erwartende Entwicklung. Der Mitgliederkreis der GRV hat sich seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland von 70% der Erwerbsbevölkerung (1950) über 79% (1955), 82% (1959), 79% (1965), 81% (1970) und 84% (1975) auf 89% (1982) ausgedehnt (Alber 1982: 238; für 1982 berechnet nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 1, 1982, S. 50f.). Dabei wirken gesetzgeberische Erweiterungen des Adressatenkreises mit dem "automatisch" wirkenden Wandel der Erwerbsstruktur (Zunahme der abhängig Erwerbstätigen) zusammen. Außerdem hat der Anteil der Beamten an der Erwerbsbevölkerung zugenommen, was den Deckungsgrad von Alterspensionen erhöhte. Aus den Zahlen kann gefolgert werden: In der Phase, in der die Bildungsbeteiligung explosiv anstieg mit Zuwächsen im Bereich von 10-30 Prozentpunkten, stieg die Rentenbeteiligung nur um wenige Prozentpunkte. In dieser Hinsicht hat sich also das Verhältnis von Jugend- und Altenlasten zugunsten der Jungen verschoben. Wie ist die divergente Entwicklung in den Bereichen Alterssicherung und Bildung zu erklären? Sieht man sowohl die Schaffung einer Altersversorgung zumindest für die sozialpolitisch als hilfsbedürftig geltenden Gruppen der abhängig Erwerbstätigen, selbständigen Handwerker und Landwirte einschl. ihrer Familienangehörigen als auch die Vermittlung einer höheren Schul- und Fachbildung als modernisierungspolitische Aufgaben in einer fortgeschrittenen wohlfahrtsstaatlichen Industriegesellschaft an, so ist für die Zeit um 1960 ein "Modernitätsrückstand des Bildungswesens" (Meulemann 1982: 228) zu konstatieren. Das Bildungssystem hatte zu diesem Zeitpunkt einen evolutionären Nachholbedarf, während in der Rentenversicherung die großen gesetzlichen Einbeziehungen neuer Gruppen schon vor dem Zweiten Weltkrieg stattgefunden hatten (1911 die Hinterbliebenen, 1938 die selbständigen Handwerker); 1957 wurde eine eigene Sicherung für die Landwirte gegründet. Für die absehbare Zukunft

ist mit einer Verstärkung der Divergenz und einer weiteren relativen Erhöhung der Jugendlast zu rechnen.

Während die Expansion der Bildungsbeteiligung anhält, obgleich z.T. verlangsamt, und quasi-natürliche Grenzen nicht in Sicht sind, nähert sich die Rentenversicherung bereits seit einigen Jahrzehnten immanenten Grenzen ihres Adressatenkreises. Die primäre Zielgruppe, die abhängig Erwerbstätigen, ist praktisch ganz ausgeschöpft (1967 Aufhebung der Pflichtversicherungsgrenze für Angestellte), für Selbständige und nicht-erwerbstätige Hausfrauen wurden 1972 günstige Zugangsregelungen geschaffen, und das gegliederte System der Alterssicherung für Landwirte erreichte ebenfalls Anfang der 70er Jahre eine der Rentenversicherung vergleichbare Geschlossenheit (Schewe 1977: 131) (vgl. allgemein die instruktive Analyse der Ausdehnung der Sozialversicherung von Bellermann 1979: 74-79). Nur der Übergang zu einer (Quasi-)Staatsbürgerversorgung könnte hier noch wesentlich weiterführen. Auch von seiten der externen sozialstrukturellen Ausdehnungsursachen ist kein Ausdehnungsschub zu erwarten, da der Anteil der Angestellten und Arbeiter in der Erwerbsbevölkerung zu Beginn der 80er Jahre stagniert (Hußmanns et al. 1983: 332). Im Gegensatz zu dem derzeit das Bildungswesen noch durchlaufenden Schüler- und Studentenberg wird der demographische Rentenbergr der Zukunft nicht durch gleichzeitig anwachsende Teilhabequoten (Versicherungsgrad) verstärkt werden.

Das Bild ist unvollständig. Die gemachten Aussagen betreffen nur den Grad der generellen sozialstaatlichen Absicherung des Altersrisikos, nicht jedoch die konkreten Formen und Lebensphasen der Nutzung von Alterssicherungssystemen. Die Ausdehnung der Adressatenkreises der Rentenversicherung hat aber drei Komponenten, von denen wir bisher nur die erste untersucht haben:

- der Anteil Versicherter in der Erwerbsbevölkerung oder die Rentnerquote in der Altersgruppe 65 Jahre und mehr,
- Veränderungen des Eintrittsalters in die Sicherungssysteme, d.h. die Länge der Altersphase selbst, und
- die Entwicklung der Verteilung der Rentenneuzugänge auf alternative Eintrittsalter und Eintrittstypen.

Alle drei Dimensionen der Ausdehnung sind analog auf das Bildungswesen anwendbar und zu Vergleichen geeignet. Die 1916 eingeführte starre Altersgrenze von 65 Jahren ist heute durch zwei Typen vorzeitiger Verrentung mit je zwei Untertypen durchbrochen: vorgezogenes Altersruhegeld ab dem 60. Lebensjahr für Frauen und für Arbeitslose und die im Rentenreformgesetz 1972 eingeführte "flexible Altersgrenze" von 60 Jahren für Schwerbehinderte sowie Berufs- und Erwerbsunfähige (bis 1978 62 Jahre, 1979 61 Jahre) und von 63 Jahren für alle Versicherten wahlweise (jeweils bei Erfüllung bestimmter versicherungsrechtlicher Voraussetzungen) (Döring 1980: 45-54; Schewe 1977: 81). Es ist ein gestaffeltes System der Verlängerung des Rentenbezugs entstanden. Der Einstieg in eine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente kann weitgehend hierunter subsumiert werden, insoweit er den Übergang in den Altersruhestand einleitet. Diese gesellschaftliche Funktion wird unterstrichen durch die Rolle, die die Sozialrechtsprechung der Arbeitsmarktlage bei Verrentungen dieses Typs einräumt (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung 1984: 107). Etwa die Hälfte der BU-/EU-Rentner fällt in die Altersgruppe 55-60 Jahre, und etwa ein Viertel ist 50-55 Jahre alt (in Baden-Württemberg 1982, ebd.: 232). Entsprechende Verlängerungen der Verweildauer im Bildungswesen sind demgegenüber gering (z.B. Einführung des 10. Schuljahres an Hauptschulen) oder führten im politischen Raum zu Kritik und Gegenbewegungen (z.B. Regelstudienzeiten und Kurzstudiengänge kontra Verlängerung von Studienzeiten an Universitäten, Vorschlag von 12 statt 13 Jahren Schulbesuch bis zur Hochschulreife). In diesem Punkt hat sich also das Verhältnis von Jugend- und Altenlasten zugunsten

der Alten verändert. Eine eventuelle gegenläufige Entwicklung in der Zukunft hängt davon ab, ob der Vorschlag einer Heraufsetzung des Rentenalters zur Verminderung des bevorstehenden Rentenbergs Aussicht auf Realisierung hat.

Bei der Verteilung der Rentenneuzugänge zeigt sich eine rapide fortschreitende Tendenz zu den frühen Rentenzugangsformen. Die verglichen mit den 65jährigen und älteren starke Zunahme der Unterhaltskategorie 'Rente und dergleichen' in der Altersgruppe 60-65 Jahre müßte wesentlich hierauf zurückzuführen sein. Das im Bildungswesen analoge Phänomen eines verstärkten Besuchs weiterführender, die Adoleszenz verlängernder Schulen, d.h. des Besuchs von Realschulen, Gymnasien und z.T. Gesamtschulen anstellen von Hauptschulen durch die 10-14jährigen, wies in den beiden letzten Dekaden ebenfalls eine explosive Expansivität mit Zuwächsen im Bereich von 10 bis 35 Prozentpunkten auf, liegt damit aber immer noch etwas unter dem Wachstum vorzeitiger Verrentungen und scheint auch im Gegensatz zu diesen in jüngster Zeit zu stagnieren (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1983: 36). In dieser Dimension zeigt sich also eine leichte relative Erhöhung der Altenlast. Im einzelnen (Tab. 3):

In der Arbeiter- wie in der Angestellten-Rentenversicherung besteht sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen die klare und anhaltende Tendenz der Auflösung der das Alter seit 1916 definierenden Altersgrenze von 65 Jahren. Dieser vordem "normale" Rententyp schwindet weitgehend und stellt 1982 nur noch bei den männlichen Angestellten mehr als 10% der Zugänge. Die männlichen Arbeiter lagen hier bereits 1966 unter der 50%-Grenze. Aber auch die flexible Altersgrenze mit 63 Jahren hat ihren Anteil seit ihrer Einführung fast gedrittelt und macht noch früheren Verrentungstypen Platz. (Dies und das Folgende bezieht sich auf die Männer in der Arbeiterversicherung.) Gegenläufig verdoppelte die andere Version der flexiblen Rente (60 Jahre und schwerbehindert oder BU/EU) bis 1980 ihren Anteil in etwa alle 2 Jahre. Zusammengekommen fällt der Anteil der flexiblen Altersgrenze leicht mit

Tabelle 3: Renten neuzugänge in der Gesetzlichen Rentenversicherung nach Rentenarten 1966-1982  
(in Prozent der Gesamtneuzugänge)

Renten- art	A r b e i t e r r e n t e n v e r s i c h e r u n g <sup>1)</sup>									
	Männer					Frauen				
	BU-Rente	EU-Rente	60 Jahre u. arbeits- los	60 Jahre u. schwer- behindert oder BU/ EU	63 Jahre	65 Jahre	65 Jahre	65 Jahre	Angestellten- Rentenversicherung Männer	Angestellten- Rentenversicherung Frauen
Jahr										
1966	17,0	34,8	0,6	-	-	47,6	31,0	66,0	31,0	
1968	16,8	35,9	6,1	-	-	41,1	28,9	60,2	28,0	
1970	13,6	38,9	2,4	-	-	45,0	28,4	59,4	27,7	
1972	6,8	45,3	3,3	-	-	44,6	26,6	60,8	26,4	
1973	5,0	30,7	3,7	0,8	29,5	30,2	27,1	40,2	27,6	
1974	5,9	34,4	2,2	1,5	29,7	26,2	25,5	39,3	27,2	
1975	6,2	36,0	3,7	2,4	29,6	21,9	24,1	34,1	24,7	
1976	6,3	36,9	6,8	2,9	26,8	20,1	26,0	29,8	27,1	
1977	6,5	41,1	6,1	3,2	25,0	17,9	24,8	27,1	24,1	
1978	7,0	45,8	5,9	2,9	21,3	17,0	24,3	26,8	23,9	
1979	7,0	49,7	7,1	6,3	14,8	14,9	21,0	24,6	22,3	
1980	7,3	48,2	7,3	13,8	11,4	11,9	14,5	19,9	15,6	
1981	7,7	50,4	7,8	14,7	9,8	9,5	10,6	16,7	11,9	
1982	8,1	47,1	10,0	14,6	11,9	8,2	8,8	13,1	9,5	

1) BU = Berufsunfähigkeit; EU = Erwerbsunfähigkeit

2) bis 1978: 62 Jahre, 1979: 61 Jahre

Quelle: Berechnet nach dem Rentenanpassungsbericht 1983;  
bis 1978 z.T. nach Bäcker et al. 1980: 331

neuerlichem Wiederanstieg in den 80er Jahren, so daß sie nicht der quantitativ bedeutsamste Motor der Vorverlegung des Renteneintritts ist. Dieser ist vielmehr die Vermehrung der Erwerbsunfähigkeitsrenten, die abgesehen von dem abrupten Fall nach der Rentenreform 1972 und von den Jahren 1980 und 1982 anhaltend ihren Anteil vergrößerten und 1981 die 50%-Marke überschritten haben (bei den weiblichen Arbeitern schon ab 1977). Seit 1973 nehmen auch die BU-Renten wieder etwas zu, sinken dabei aber weiterhin relativ zu den EU-Renten. Die vorzeitigen Verrentungen, die auf gesundheitliche Defizite zurückzuführen sind, dominieren also klar und zunehmend. Aber auch in der einzigen anderen Kategorie mit Aufwärtstendenz, der Gruppe '60 Jahre und arbeitslos', dürften solche Fälle eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen; ebenso bei der Kategorie '63-Jahre', die bei ihrer Einführung im Jahre 1972 einen großen Teil der EU-Renten aufsgog, wie der Zahlensprung von 1972 auf 1973 unschwer erkennen läßt. Ob gesundheitliche Schädigungen de facto als Erwerbsunfähigkeit anerkannt werden, ist dabei teilweise von der Arbeitsmarktlage abhängig. Eine politische Neuregelung des Bereichs vorzeitiger Verrentung, besonders der BU-/EU-Renten, mit der Intention der Eindämmung der Antragsflut, ist in der aktuellen sozialpolitischen Situation zu erwarten und z.T. schon im Gange.

Die Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme und der sozialen Dienste ist nicht nur auf politische Initiativen zurückzuführen, sondern wesentlich auch durch politikexterne Faktoren vorangetrieben worden. Dazu zählen soziale Probleme im Betrieb und am Arbeitsmarkt, ein Strukturwandel der Familie und Veränderungen individueller Verhaltensmuster, wobei struktureller Wandel und Verhaltensänderungen zusammenwirken. Seit nunmehr 10 Jahren ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit eine Kostenbelastung des sozialen Sicherungssystems. Dabei weisen Jugendliche (15-20 Jahre, 20-25 Jahre) und Alte (55-60 Jahre, 60-65 Jahre) besonders hohe Arbeitslosenziffern

auf (Zeitreihen bei Bäcker et al. 1980: 114; vgl. Tab. 1). Neuere Arbeitsmarkttheorien erklären dies durch eine Segmentierung des Arbeitsmarkts, die Bestandteil seiner 'normalen' Funktionsweise sei und spezifische 'Problemgruppen des Arbeitsmarkts' erzeuge, zu denen auch die Alten und die Jungen zählen. Im Fall der Rentenversicherung hat die anhaltende "Proletarisierung", d.h. die Zunahme des Anteils abhängig Erwerbstätiger, zu einer "automatischen" Vergrößerung des Kreises Versicherter geführt. Die alarmierend hohen Invaliditätszahlen werden in der neueren Forschung auf ein multifaktorielles Ursachenbündel zurückgeführt. Dazu zählen neben krankmachenden betrieblichen Arbeitsbedingungen insbesondere zurückliegende extreme Lebensumstände wie Hunger und Krieg und gesundheitsschädigendes individuelles Verhalten außerhalb der Arbeitswelt; zudem hängt die Bereitschaft von Erwerbstätigen, einen Antrag auf eine Invalidenrente zu stellen, von sich ändernden individuellen Einstellungen und Beeinflussungen aus dem sozialen Umfeld des Betroffenen ab (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung 1984: Kap. 7.3 und 9.8). Die Analyse der Rentenneuzugänge hat gezeigt, daß den BU-/EU-Renten eine größere Rolle bei der Zunahme vorzeitiger Verrentungen zukommt als der gesetzlichen Einführung der flexiblen Altersgrenze. Im Bildungsbereich ging die politisch-administrativ vorangetriebene Expansion der 60er und 70er Jahre Hand in Hand mit einer wachsenden Nachfrage nach Chancen beruflichen Aufstiegs und persönlicher Entfaltung durch Bildung. Aber auch die auf Expansion drängenden politischen Initiativen waren in wesentlichen Teilen eine Antwort auf eine defizitäre Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen, die die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu beeinträchtigen drohte.

Schließlich ist eine wesentliche Grundlage veränderter Versorgungslasten in einem Wandel der Familie zu suchen, der sich auf die Verbreitung, die Formen und die Funktionen familialen Zusammenlebens erstreckt. Sozialstatistisch sichtbar

wird dieser Prozeß zunächst als Wandel der Haushaltsformen: Der Anteil Alleinlebender und unvollständiger Familien (genauer: nicht-lediger Alleinerziehender) nimmt zu, und komplementär dazu werden Zwei- und Dreigenerationenhaushalte seltener. Zugrunde liegt eine vielschichtige Schwächung ehe- und familienrelevanter Verhaltensweisen, deren Hauptmerkmale darin bestehen, daß weniger Familien gebildet werden und daß Mitglieder von Familien seltener zusammenleben. (Wir werden später darauf zu sprechen kommen, warum in bezug auf die Versorgungsfunktionen der Familie nicht generell von einer Schwächung die Rede sein kann.) Man kann diesen soziodemographischen Prozeß anhand von drei Situationstypen rekonstruieren, die in individuellen Lebensläufen nacheinander oder iteriert auftreten: Auf der ersten Stufe muß eine Eheentscheidung getroffen werden. Die diesbezüglichen sozialen Indikatoren, die Heirats-, Scheidungs- und Wiederheiratsziffern, zeigen einen Rückgang von Entscheidungen für die Ehe an. Auf einer zweiten Stufe ist über einen Kinderwunsch zu befinden. Die Daten dokumentieren eine Zunahme kinderloser Ehepaare und kinderarmer Familien. Auf einer dritten Stufe geht es um Alternativen bzgl. der Art haushaltsförmigen Zusammenlebens, d.h. ob ein familialer oder nicht-familialer Lebensverband aufgelöst werden soll (oder muß) oder umgekehrt in einen solchen eingetreten werden soll (oder kann). Diese Situation tritt primär bei Jugendlichen (Verlassen des Elternhauses, nicht-eheliches Zusammenleben mit einem Partner) und im Alter auf (Verwitmung, wieder zu den Kindern ziehen), aber auch in der mittleren Lebensphase (verheiratete Getrenntlebende). Auch hier weist der Trend teilweise in Richtung eines Rückgangs gemeinschaftlicher Lebensformen. Entscheidungen auf einer Stufe haben Folgen für den Handlungsspielraum auf der folgenden. Gerade bei der dritten Stufe ist ein Präferenzwandel bzgl. des Zusammenlebens mit anderen Menschen von einer vorgängigen strukturellen Verengung des Entscheidungsbereichs zu unterscheiden. Alte haben weniger Auswahl an Haushalts- und Lebensformen, wenn sie in ihrem Leben keine oder nur wenig Kinder aufgezogen ha-

ben. Hierbei handelt es sich um langfristige Wirkungszusammenhänge, die individuell und politisch kaum in Rechnung gestellt werden. Individuelles Verhalten schafft Strukturen, die zu Prämissen späteren Verhaltens werden.

Aufgrund der Analyse von Schwarz können die Folgen des soziodemographischen Wandels für die Entwicklung der Haushaltsformen anhand der Alleinlebenden näher beleuchtet werden. Hierbei handelt es sich ganz dominant um (meist alte) Witwen und um (meist junge) Ledige beiderlei Geschlechts. Der Anteil Alleinlebender in der Bevölkerung verdoppelte sich seit Gründung der Bundesrepublik und stieg allein 1961-1982 von 7,2% auf 12,9% (Schwarz 1983: 242), wobei rund die Hälfte des Wandels seit Beginn des Jahrhunderts auf das Konto des demographischen Alterns der Bevölkerung geht (ebd.: 243). Erwartungsgemäß finden sich die relativ meisten Alleinstehenden unter den Jungen (20-30 Jahre) und den Alten. Da junge Alleinstehende oft zum Haushalt ihrer Eltern zählen, unterschätzt die Haushaltsstatistik noch die Zahl der Alleinlebenden. Bei den Frauen ist die Alleinlebendenquote der Alten etwa 2-3mal so hoch wie die der Jungen, während sich bei den Männern beide Quoten in derselben Größenordnung bewegen; in den letzten 20 Jahren gewann die Quote der Jungen bei den Frauen etwas, bei den Männern deutlicher an Gewicht bei insgesamt stärkerer Ausprägung des Akzents auf den unteren und den oberen Altersgrenzen (Tab. 4; Schwarz 1983: 245, Tab. 5, und 247, Abb. 1).

Trotz der Zunahme bleiben die Alleinlebenden unter den Alten und Jungen außer in der Teilgruppe der alten Frauen in der Minderheit. Es dominieren familiale Formen des Zusammenlebens: bei Jugendlichen bis 20 Jahre praktisch ganz und selbst noch bis zum 30. Lebensjahr unter den Ledigen. Die alten Männer leben bis ins hohe Alter ganz überwiegend mit ihren Ehepartnern zusammen, jedoch von den Alleinstehenden fast keiner mit seinen Kindern und nur eine Minderheit mit anderen Personen.

Altersgruppe	Frauen						von jeweils 100 Männern bzw. Frauen der Altersgruppe ... waren					
	alleinlebend		alleinlebend mit Kind		alleinlebend ohne Kind, aber mit anderen Personen		verheiratet zusammenlebend		ledig		verwitwet	
	1971	1981	1981	1981	1981	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981
	m	w	m	w	m	w	m	w	Männer	Frauen	Männer	Frauen
15-20 <sup>3)</sup>		2	3		97	93	0	3	0,4	0,5	0,5	0,9
20-25	9	8	14	16	71	49	14	34	14	16	21	24
25-30	11	6	17	12			51	71	31	33	38	43
60-65	8	30	7	31	3	6	89	58	56	66	60	71
65-70	10	39	10	43	1	5	86	45	52	63	62	69
70-75	14	46	13	52	1	4	81	34	52	62	63	69
75 u.mehr	21	51	22	61	1	5	66	18	45	53	59	69
					11	16					51	67
												60
												75
												73
												79
												81

1) m = männlich; w = weiblich

2) ledig, verheiratet getrenntlebend, verwitwet oder geschieden

3) für rechte Hälfte der Tabelle: Altersgruppe "unter 20 Jahre"

Quelle: Schwarz 1983: 245, Tabelle 5; und 251, Tabelle 9. Werte für 1971 berechnet nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Reihe 5, 1971, S.39

Als einzige Gruppe ist bei den sehr alten Frauen das Alleinleben vorherrschende Lebensform, zugleich leben aber etwas mehr alte alleinstehende Frauen mit Kindern oder anderen Personen zusammen als im Fall der Männer. Alleinleben ist also vor allem ein Problem alter und sehr alter Frauen. Dies gewinnt an Gewicht durch den demographischen Tatbestand, daß Frauen etwa zwei Drittel der Altersbevölkerung ausmachen und der Anteil sehr Alter mittelfristig steigt. Insgesamt leben 1982 nur noch 11,5% der 65jährigen und älteren in Zwei-Generationen-Haushalten und nur noch 4,7% in Drei- oder Mehr-Generationen-Haushalten (berechnet nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 3, 1982). Die Gründe zunehmenden Alleinlebens unterscheiden sich bei Jungen und Alten: Bei den Jungen ist es die nach dem Höchststand Anfang der 60er Jahre zurückgehende Neigung zu heiraten, und die wachsende Neigung Lediger, das Elternhaus zu verlassen. Da letzteres den Anteil der nicht-ehelich mit einem Partner Zusammenlebenden weitaus mehr steigerte als den Anteil Alleinlebender, sind Alleinlebende unter den Ledigen heute nur wenig häufiger anzutreffen als früher; aber es gibt eben insgesamt mehr Ledige (Schwarz 1983: 251). Bei den Alten spielten demgegenüber Familienstandsänderungen, d.h. hier primär: Veränderungen der Verwitwetenquoten, nur eine untergeordnete Rolle. Ausschlaggebend waren die Verhaltensänderungen innerhalb dieser Gruppe, d.h. die zunehmende Entscheidung für das Alleinleben, sei es aus Neigung, sei es aufgrund des Mangels an verwandten oder nicht-verwandten potentiellen Wohngenossen oder aufgrund sozialer Zwänge. Bei den alten Ledigen traten solche Verhaltensänderungen ebenfalls auf, und der Anteil Lediger unter den Alten wird sich infolge zurückgegangener Heiratsziffern langfristig erhöhen.

Es liegt nahe, den Wandel von Haushalt und Familie unmittelbar als Rückgang der Versorgungsfunktion von Primärgruppen mit einem daraus sich ergebenden erhöhten Erfordernis sozialpolitischer Intervention und Lastübernahme zu interpretieren. Dieser Schluß ist jedoch nicht zulässig. Die Folgen des Wan-

dels sind durchaus ambivalent :

Der Rückgang des Zusammenlebens in Haushalts- und Familiengemeinschaften hat sowohl belastende als auch prinzipiell lastneutrale Folgen für die sozialstaatlichen Versorgungssysteme. Die teilweise Lastneutralität ergibt sich paradoxerweise aus zwei gegenläufigen Entwicklungssträngen des Wandels der Versorgungsfunktion der Familie, nämlich einer bereits früher stattgefundenen Auslagerung von Versorgungsfunktionen aus der Familie und der Ausdehnung familiärer und verwandtschaftlicher Sorge auf räumlich getrennt wohnende Angehörige. Einerseits sind die Versorgungsaufgaben von Familien und Haushalten seit dem 19. Jahrhundert reduziert und in Teilen durch marktliche und sozialstaatliche Versorgung substituiert worden; der Rückgang familialen Zusammenlebens in den letzten 20 Jahren induziert dann nicht notwendig einen Neu- und Mehrbedarf an sozialstaatlichen Leistungen, sondern kann umgekehrt ein Indiz für die bereits stattgefundenen Substitutionen sein, die ihn ermöglichen. Andererseits erweitert sich in einer räumlich mobilen Gesellschaft die Reichweite familiärer Sorge, indem sie häufiger über den Kreis der zusammenlebenden Familiengenossen hinausgreift; eine Zunahme des Alleinlebens und Alleinerziehens bedeutet dann nicht notwendig ein Kappen familiärer Unterhalts- und Kommunikationsströme. Zurückgegangen ist in beiden Fällen die Versorgungsrelevanz räumlichen Zusammenlebens in einem Haushalt, aber nur im ersten Fall die der Familie. Der Wandel der Haushaltsformen geht nicht einher mit einem gleichsinnigen Wandel familiärer Versorgung, die Haushaltsstatistik (Tab. 4) zeigt hier andere Trends als die Unterhaltsstatistik (Tab. 1). Alte Menschen leben häufiger allein, werden aber nur etwas seltener familial unterhalten. Junge Menschen leben ebenfalls mehr allein, werden aber häufiger bzw. nicht seltener familial unterhalten.

Die Durchsetzung von Arbeitsmarkt und Sozialstaat als gesellschaftliche Strukturprinzipien hat die Versorgungsquellen der Menschen individualisiert. Erwerbseinkommen ist Individual-einkommen, und Sozialeinkommen basiert ebenso wie die Inanspruchnahme öffentlicher sozialer Dienste in wesentlichen (nicht allen) Teilen auf individuellen, familienunabhängigen Rechtsansprüchen. Liegt ein Individualeinkommen vor, so ändert das Verlassen einer Haushalts- oder Familiengemeinschaft daran nichts; liegt keines vor, so auch nicht. Bei den Jungen handelt es sich primär um Erwerbseinkommen, und ein Vergleich von Unterhalts- und Haushaltsstatistik zeigt, daß offenbar eine große Zahl der Jugendlichen, die in Familien leben, ein eigenes auskömmliches Erwerbseinkommen erzielt. Bei den Alten ist das gesellschaftlich dominante Individualeinkommen ein Sozialeinkommen, mit der Einschränkung, daß verheiratete Frauen ohne eigene Pensions- und Versicherungsansprüche erst mit dem Tod ihres Ehemannes ein (abgeleitetes, aber in dem hier diskutierten Sinne individuelles) Altersgeld beziehen. Bei Jungen wie Alten hat also ein häufigeres Alleinleben nicht notwendig einen Mehrbedarf an sozialen Sicherungsleistungen zur Folge. Alleinleben muß nicht Quelle sozialer Probleme sein, sondern kann bei Alten gerade Ausdruck einer gelungenen sozialpolitischen Problemlösung sein, nämlich wenn gesicherte Transfereinkommen und eine sozialstaatlich ermöglichte Aufrechterhaltung eines hinreichenden gesundheitlichen Zustands bis ins hohe Alter (i.e.S. pflegebedürftig sind fast nur über 75jährige) dem persönlichen Wunsch nach autonomer Lebensführung Raum geben (Schwarz 1983: 254f.).

Erweitert hat sich der Bereich familialer Sorge über den unmittelbaren Kreis der Zusammenlebenden hinaus, weil erhöhte räumliche Mobilitätserfordernisse von Arbeitsmarkt, Bildungssystem und urbanen Siedlungsstrukturen einer Zersplitterung des Familienverbandes Verschub leisten, zugleich aber rechtlich und moralisch an familialen Unterhaltspflichten über Distanz festgehalten wird. Das Verlassen eines familialen

Lebensverbandes reißt also nicht per se eine Versorgungslücke, die durch öffentliche Leistungen gefüllt werden müßte. Dies gilt primär für in auswärtiger Ausbildung befindliche Jugendliche und für junge Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, da Ausbildungsförderung und Sozialhilfe nur nachrangig zum Unterhalt durch Familienangehörige einspringen (die Sozialhilfe seit 1974 nur nachrangig zu Angehörigen ersten Grades). Auch geschiedene Alleinerziehende haben zunächst Unterhaltsansprüche an ihren früheren Partner, die der Staat nur durch Unterhaltsvorschußkassen absichert. Ansprüche alter Menschen auf Sozialhilfe werden nur wirksam, wenn die Renten und Pensionen, die die meisten von ihnen beziehen, unter der Sozialhilfegrenze liegen. Die Bedeutung familialer Beziehungen bei getrennten Haushalten geht aber über materielle Unterhaltspflichten hinaus: Häufig wohnen die Angehörigen ganz in der Nähe (Schwarz 1983: 254), und moderne Verkehrsmittel, die das funktionale Komplement zu den gesteigerten Mobilitätserfordernissen bilden, erlauben auch bei weiteren Entfernungen die Pflege von Kontakten. Getrennte Haushaltsführung bedeutet nicht notwendig sozialökologische Ferne.

Aufgrund dieser Überlegungen kann nun erklärt werden, wie die anhand der Unterhaltsstatistik festgestellte enorme Ausdehnung familialer Sorge für Heranwachsende einhergehen kann mit der anhand der Haushaltsstatistik festgestellten Auflösung und Verkleinerung familialer Lebensformen. Zunächst: Die Ausdehnung familialen Unterhalts betrifft schwerpunktmäßig die 15-20jährigen, und diese wohnen unverändert fast alle bei ihren Eltern bzw. zählen zu deren Haushalt. Es ist die zugunsten der Bildungsbeteiligung massiv reduzierte Erwerbsbeteiligung, die bei diesen Jugendlichen vermehrt familialen Unterhalt erforderlich gemacht hat. Bei den 20-25jährigen gibt es immer mehr Alleinlebende, aber der Anteil familial Versorgter in dieser Altersgruppe fiel in den 70er Jahren nicht. Dazu trug bei, daß auch Alleinlebende z.T. von Angehörigen un-

terhalten werden und umgekehrt gerade die Jugendlichen, die ihr Elternhaus verlassen, vielfach schon vorher über ein eigenes Erwerbseinkommen verfügten. Im Grunde ist der Anteil familial Versorgter sogar gestiegen, denn die Kategorie 'überwiegender Unterhalt durch Angehörige' erfaßt auch Unterhaltsbeziehungen zwischen Jungverheirateten, und deren Anteil ist in dieser Altersgruppe stark gesunken.

In zwei Versorgungsbereichen ist als Folge des Rückgangs familialen Zusammenlebens doch eine Verschiebung von der Familie zum Sozialstaat, d.h. ein Mehrbedarf an sozialstaatlichen Leistungen festzustellen bzw. abzusehen: Dies sind zum einen die sozialen Dienste, denn trotz aller professionellen Systeme erfüllen Haushalte und Familien in diesem Bereich weiterhin alltäglich umfangreiche und vielfältige Aufgaben. Hier ist mit einer Zunahme der öffentlichen Altenlast relativ zur Jugendlast zu rechnen, da alte Menschen verstärkt auf Betreuung und Pflege angewiesen sind. Bedarf für psychosoziale Hilfen besteht auch bei Jugendlichen, aber bei ihnen scheint er nicht so stark an die Tatsache des Alleinlebens gebunden wie bei den Alten in Form von Einsamkeit. Außerdem ist die alte Bevölkerung in größerer Breite betroffen, da die Kinder und Jugendlichen bis zum 20. Lebensjahr ja fast alle bei ihren Eltern leben. Zum anderen bedingt der familiäre Wandel eine erhöhte Nachfrage nach selektiven monetären Transferleistungen, d.h. nach Zahlungen, die an eine einzelfallspezifische Bedürftigkeitsprüfung und an Einkommensgrenzen gebunden sind wie Sozialhilfe, Wohngeld und Ausbildungsförderung. Denn in einer relativ zur Gesamtbevölkerung kleinen, aber sozialpolitisch und fiskalisch relevanten Zahl von Fällen ist der Unterhalt Alleinlebender durch familiäre Unterstützungszahlungen (bei Jungen und Alten) oder durch Renten (primär bei Alten) nicht ausreichend gesichert. Dies wird durch die hohen Quoten bekämpfter Armut (Empfang laufender Hilfe zum Lebensunterhalt) bei den Alleinstehenden beiderlei Geschlechts, bei alten Frauen, bei Jugendlichen gerade im Alter von 21-25 Jahren,

aber auch und besonders bei Alleinerziehenden belegt. Wohngeld wird bei Nachweis bestimmter Voraussetzungen familienunabhängig gewährt, und ein Teil der Jugendlichen hat einen selbsterworbenen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Unterhaltsstatistik dokumentiert die Ausweitung derartiger Transferleistungen deutlich in den Kategorien 'Arbeitslosenunterstützung' und 'Rente und dergleichen' bei den Jugendlichen, besonders bei den 20-25jährigen. Bei den Alten ist der Sozialhilfeempfang in den 70er Jahren hingegen relativ zurückgegangen. Hier scheint sich das Gewicht im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten seit den 70er Jahren in Richtung der Jungen verschoben zu haben und weiter zu verschieben. Dies scheint damit zusammenzuhängen, daß die bei Jugendlichen neben der Familie dominante Unterhaltsquelle, das Erwerbseinkommen, aufgrund der Entwicklung am Arbeitsmarkt sich in einer strukturellen Krise befindet, während die meisten Alten durch öffentliche Alterssicherungssysteme abgedeckt sind.

Wir ziehen nun ein Fazit des Wandels der Teilhabe junger und alter Menschen an öffentlichen Versorgungssystemen und seiner Ursachen.

- (1) Die Versorgungskonstellation sowohl junger als auch alter Menschen hat sich in den letzten 20 Jahren grundlegend verändert. Interpretiert man den Verbleib im Sorgebereich der (Herkunfts-)Familie und dem Besuch öffentlicher Bildungseinrichtungen als soziale Definitionsmerkmale der Jugendzeit und den Bezug öffentlicher Altersruhegelder als soziales Definitionsmerkmal des Alters, so hat sich seit Beginn der 60er Jahre in großen Schritten eine historisch bisher einmalige Verlängerung der Jugend- und Altersphase vollzogen. Junge Menschen verweilen heute bis zum Alter von 18 Jahren mehrheitlich in Bildungssystemen und Familie, bis zum Alter von 20 Jahren sind es noch mehr als ein Viertel und danach noch relevante Minderheiten bis weit in das dritte Lebensjahrzehnt hinein. Bei den älteren Menschen gehen fast 90% der Versicherten vor der

herkömmlichen Altersschwelle von 65 Jahren in die Rente , davon die meisten mit 60 Jahren oder früher, wobei dies bei den Arbeitern und Arbeiterinnen in mehr als der Hälfte der Fälle im Zusammenhang mit gesundheitlichen Gründen erfolgt. Unmittelbare Ursache ist die Expansion öffentlicher Versorgung in der Dimension einer gesteigerten Einbeziehung junger und alter Menschen und dazu komplementär eine Verkürzung der Erwerbsphase im Lebensablauf, d.h. ein verzögerter Eintritt in und ein vorgezogener Austritt aus dem Erwerbsleben. Als gesellschaftlich vorherrschende Erwerbszeit kann heute annäherungsweise der Zeitraum vom 20. bis zum 60. Lebensjahr gelten. In dieser Hinsicht befindet sich die Arbeitsgesellschaft im Rückzug. Das Leitbild der Erwerbsarbeit bestimmt nicht mehr in dem Maße die unmittelbare Lebenssituation der Menschen; statt dessen gewinnen die beiden 'unproduktiven' Lebensphasen Kindheit/Jugend und Alter individuell und gesellschaftlich an Gewicht. Zugleich sind die Übergänge zwischen der produktiven und den unproduktiven Phasen differenzierter und variabler geworden. Gerade auch die Schwelle zum Alter, die vergleichsweise stärker rechtlich institutionalisiert ist, hat an Eindeutigkeit verloren. Die tragenden Momente dieser Entwicklung sind die Ausdehnung von Bildungssystem und Alters- sowie Invaliditätssicherungssystemen, ferner die Ausdehnung der Sozialhilfe und konjunkturabhängig der Arbeitslosenunterstützung, in deren beider Klientel Alte und Junge besonders stark vertreten sind. Politisch-gesetzgeberischer Motor der Entwicklung war die Einführung vorzeitiger Verrentungsformen, die Verlängerung von Ausbildungsgängen, die Diversifizierung und Regionalisierung des Bildungsangebots sowie die Einschränkung familialer Unterhaltspflichten im Fall der Sozialhilfe; bei diesen "internen" Determinanten tritt seit Ende der 70er Jahre eine Stagnation ein. Bei dem "externen" Faktor der verstärkten Inanspruchnahme der neuen sowie der bisherigen sozialstaatlichen Leistungsangebote findet weiter Wachstum statt (Nutzung vorzeitiger Verren-

tungsformen, altersspezifische Bildungsbeteiligung). Hurrelmann et al. (1984: 254f.) kritisieren die verbreitete Diagnose einer Verlängerung der Jugendphase. Die Kritik richtet sich jedoch gegen eine qualitative Interpretation der verlängerten Adoleszenz, die diese pauschal als Anreicherung mit individuellen Handlungs- und Selbstentfaltungsmöglichkeiten interpretiert, statt analytisch neutral als qualitativen Wandel der Sozialisationsbedingungen.

- (2) Die Verlängerung der Jugend- und Altersphase erhöht die Last öffentlicher Versorgungssysteme in der hier betrachteten Dimension einer Vermehrung der Leistungsempfänger. Offen in bezug auf die gesamtgesellschaftliche Lastverteilung zwischen den großen Versorgungssystemen ist jedoch noch, ob Lastverschiebungen zwischen den Systemen stattgefunden haben oder ob sich die gesellschaftliche Gesamtlast selbst quantitativ und qualitativ verändert hat. Die unmittelbare Folge der gewachsenen Bildungsbeteiligung und Verrentung ist zweifellos eine Entlastung des Arbeitsmarktes. Dadurch konnte die erhöhte Nachfrage nach Arbeitsplätzen, die sich aus dem Eintreten der starken Jahrgänge in das Erwerbsalter ergab, teilweise abgebaut werden. Da jedoch die Frauen der mittleren Altersstufe verstärkt eine Erwerbsarbeit aufnahmen, wozu die geschiedenen und die verheirateten Frauen am meisten beigetragen haben (Wirtschaft und Statistik 1983: 214; Hußmanns et al. 1983: 330), sank die globale Erwerbsquote nicht, sondern oszillierte zwischen 1962 und 1982 um 67% (15-65jährige) bzw. um 55% (über 15jährige) (Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 1982).

Anders im Fall der Familie. Das öffentliche Gut 'Bildung' ist im Unterschied zu den klassischen sozialpolitischen Lohnersatzleistungen eine qualitativ andere Ressource, die in der für komplexe Gesellschaften typischen Form weder familial noch am Markt erzeugt wird. Der Ausbau

des staatlichen Bildungswesens kann die Familie in dieser Hinsicht prinzipiell nicht entlasten. Im Gegenteil: Der Besuch von Bildungseinrichtungen macht den Jugendlichen länger von fremden Unterhaltsquellen abhängig, und dies ist im Regelfall die Familie (die staatliche Ausbildungsförderung spielt relativ zur Familie nur eine untergeordnete Rolle). Die familiäre Sorge für Heranwachsende hat sich in einem bisher nie gekannten Ausmaß verlängert. Die Bildungsexpansion basiert auf einer Ausnutzung vorstaatlicher Ressourcen, ohne daß die Belastungen für die betroffenen Sozialsysteme und deren Folgen einkalkuliert wurden. Das bedeutet: Bei den Jungen führt die Expansion des Sozialstaats zu einer parallelen Expansion familialer Versorgung, bei den Alten eher zu deren weiteren Rückgang. Da jedoch die Zunahme des Verrentungsgrades bei den alten Menschen primär den Unterhalt durch Erwerbstätigkeit hat zurückgehen lassen und nur wenig den durch Angehörige, führte die Ausdehnung öffentlicher Versorgung der letzten 20 Jahre insgesamt zu einer erhöhten Belastung der Familie. Dies gilt umso mehr, als sich familiäre Sorge vielfach auch auf getrennt lebende Familienmitglieder erstreckt. Aufgrund der Ausdehnung des originär öffentlichen Bereichs höherer Bildung ist auch der gesellschaftliche Gesamtaufwand für Jugendliche gestiegen.

- (3) Im Gegensatz zum klaren Trend in der demographischen Dimension der Lastentwicklung stellt sich die Veränderung des Verhältnisses von Jugend- und Altenlasten in der Dimension der Teilhabe junger und alter Menschen an öffentlichen Versorgungssystemen recht heterogen dar. Demographisch wächst die Altenlast langfristig, und die Jugendlast sinkt, mit einem vorübergehenden Rückgang und Stagnation bei den Alten (Ende 70er/80er Jahre) und einem demographischen Jugendberg in den 60ern und 70ern. Den demographischen Zuwachs im Jugendbereich verstärkend, führte der Modernisierungsschub im Bildungswesen im Verlauf der

letzten 20 Jahre zu einer explosiven Steigerung der Bildungsbeteiligung, hält jedoch verlangsamt noch in den 80er Jahren an, in denen der demographische Schülerberg in der Sekundarstufe II den Zenit bereits überschritten hat und die demographische Entwicklung wieder zum säkularen Abwärtstrend der Jugendquote zurückkehrt. Demgegenüber nähern sich die existierenden Alterssicherungssysteme schon seit längerem der eingebauten Grenze einer vollständigen Ausschöpfung ihres Adressatenkreises und konnten von daher ihren Deckungsgrad im selben Zeitraum vergleichsweise wenig erhöhen; dies gilt auch für die Zukunft, in der die Altenlast in der demographischen Dimension wachsen wird. Umgekehrt sind jedoch in höherem Maße gesetzliche Vorverlegungsmöglichkeiten des Rentenbezugs geschaffen worden als Verlängerungen von Ausbildungszeiten im Bildungsbereich, deren Verkürzung zudem in der Zukunft politisch wahrscheinlicher ist als ein Rückschritt bei den Rentenregelungen. Zugleich bildet eine seit den 60er Jahren bis heute anhaltende rapide Steigerung der Inanspruchnahme alter und neuer vorzeitiger Verrentungsformen unter Lastaspekten ein starkes Gegengewicht zur Expansion der Bildungsbeteiligungen und übertrifft diese mindestens seit Ende der 70er Jahre an Geschwindigkeit. Hier ist mit möglicherweise einschneidenden politischen Gegenmaßnahmen zu rechnen. Die Entwicklung vorzeitiger Verrentungen konterkariert die demographisch günstigen Verhältnisse der späten 70er und 80er Jahre. Insgesamt veränderte sich das Verhältnis von öffentlicher Alten- und Jugendlast in der Teilhabe-Dimension während der Hochzeit der Bildungsexpansion wohl eher in Richtung der Jugend, seit einigen Jahren aber eher in Richtung der Alten. Eine Infragestellung der dominanten Rolle der Familie im Bereich des materiellen Unterhalts von Kindern und Jugendlichen ist nicht in Sicht, mehr noch: die familialen Lasten veränderten sich klar in Richtung der Jugend, und zwar fast ganz aufgrund des Zuwachses familialer Sorge für Jugendliche, da schon Anfang der 60er Jahre nur noch eine relativ

kleine Minderheit der Alten dominant von Familienangehörigen unterhalten wurde.

- (4) Die verstärkte Inklusion alter und junger Menschen in öffentliche Versorgungssysteme ist nicht nur auf einen politisch gesteuerten Ausbau des Sozialstaats zurückzuführen, d.h. auf gesetzliche Ausweitungen von Anspruchsberechtigungen und Angeboten an öffentliche Leistungen und Einrichtungen, sondern auch auf externe Faktoren, die unabhängig von politisch-rechtlichen Veränderungen wirksam sind. Diese Faktoren liegen in den Bereichen Betrieb und Arbeitsmarkt, Familie und Haushalt und in individuellen Wert- und Verhaltensorientierungen, wobei struktureller und Verhaltenswandel zusammenwirken. Was den familialen Wandel betrifft, so werden weniger Familien gegründet und stabilisiert, und die Familienmitglieder leben seltener zusammen; Alleinleben breitet sich bei Jungen wie Alten aus. Da die moderne Familie ohnehin Versorgungsfunktionen an Markt und Sozialstaat abgegeben hat, die verbliebenen Funktionen aber auch und gerade angesichts gesteigerter räumlicher Mobilität der Individuen über Distanzen hinweg erfüllt, hat der familiale Wandel nicht notwendig eine weitere Verlagerung von Versorgungsaufgaben an den Sozialstaat zur Folge. Eine Mehrbelastung öffentlicher Systeme ist nur für den Bereich sozialer Dienste und für selektive monetäre Transfersysteme anzunehmen. Neben dem demographischen Wandel gibt es also weitere starke Kräfte sozialen Wandels, die als externe Determinanten öffentlicher Versorgungslasten wirken. Diese Kräfte wirken in der Teilhabe-Dimension sozialer Sicherungssysteme und sozialer Dienste, d.h. beeinflussen die Adressatenkreise dieser Systeme unabhängig von demographischem Wandel. Sie können demographische Trends verstärken oder konterkarieren und stellen von daher erhöhte Anforderungen an Planungs- und Entscheidungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems; im Gegensatz zum demo-

graphischen Wandel ist ihr Einfluß auf das Verhältnis von Jugend- und Altenlasten durchaus mehrdeutig (s. Punkt 3).

Die quantitativen Veränderungen von Versorgungslasten bringen auch eine qualitative Veränderung mit sich. Im Kreis der sogen. Standardrisiken des industriell-kapitalistischen Erwerbslebens - Alter, Krankheit, Invalidität, Unfall und Arbeitslosigkeit - finden Umgewichtungen statt, und zusätzlich treten neue soziale Probleme auf. Bezüglich der Standardrisiken ist der Mehrbedarf der Alten gegenüber den Jungen evident, und die Risiken Alter und Invalidität gewinnen weiter an Gewicht. Aufgrund familialer Versorgung sind Kindheit und Jugend als solche kein Gegenstand monetärer Transferleistungen mit Lohnersatzfunktion. Die aktuellen sozialen Probleme im Jugendbereich haben jedoch in neuerer Zeit dazu geführt, die Jugendphase in toto als soziales Problem zu begreifen, was bisher nur in bezug auf das Alter der Fall war (Brusten/Malinowski 1983). Zu den 'neuen' Jugendproblemen zählen der Drogenkonsum, verschiedene Formen abweichenden und subkulturellen Verhaltens, aber auch die aktuelle Jugendarbeitslosigkeit in ihrer quantitativen und sozialen Dimension. Bei den alten Menschen steht unter den neuen sozialen Problemen an erster Stelle die Pflegebedürftigkeit, die zu einem sozialpolitischen issue ersten Ranges geworden ist; hinzu treten auch hier psychosoziale Probleme wie Vereinsamung und die Gestaltung der Freizeit. M.E. spricht vieles dafür, daß sich auch im Bereich der neuen sozialen Probleme bei den Alten eine stärkere Belastung öffentlicher Versorgungssysteme abzeichnet als bei den Jungen. Denn die vorwiegend sozialarbeiterisch-sozialpädagogischen Aktivitäten des Sozialstaats im Jugendbereich fallen ge-

genüber der explosiven Ausgabenentwicklung im Pflegebereich (hierzu der Beitrag von K.D. Henke) weit zurück. Das gilt erst recht für den Anteil dieser Aktivitäten am gesamten Sozialbudget. Die neuen Jugendprobleme scheinen mehr Probleme sozialer Desintegration und politischen Protestes aufzuwerfen als fiskalisch drängende Versorgungsprobleme. Ähnliches gilt für die zunehmende Zahl von Einzelkindern, und für die Kinder in unvollständigen Familien sind die sozialintegrativen Probleme zumindest gleichgewichtig neben den materiellen.

#### 2.4 Die Leistungs-Dimension: Bedarfe alter und junger Menschen in öffentlichen Versorgungssystemen

Die spezifischen Bedürfnisse und Problemlagen alter und junger Menschen sind für eine Analyse ihrer Bedarfe an öffentlichen Versorgungsleistungen nur insoweit relevant, wie sie sozialpolitisch als Probleme definiert und durch soziale Sicherungssysteme und soziale Dienste bearbeitet werden oder ein sozialpolitisches Aufgreifen zumindest langfristig wahrscheinlich ist. Bedarfe sind rechtlich-organisational zugeschriebene und faktisch erbrachte Leistungen, die auf einzelne Empfänger bzw. Klienten öffentlicher Versorgungssysteme entfallen. Die Bedarfe Alter und Junger unterscheiden sich daher nicht nur in ihrer Höhe, sondern unterliegen auch den unterschiedlichen rechtlichen und organisationalen Entwicklungsbedingungen der Versorgungssysteme, in die Alte und Junge involviert sind. Die Bedarfstypik oder Leistungstypik öffentlicher Versorgungssysteme unterscheidet sich danach, wie Leistungen rechtlich und organisational normiert sind (Bedarfe i.e.S.) und nach dem vorgelagerten organisationsinternen Erbringungsaufwand pro Kopf eines Leistungsempfängers. Dieser weit angelegte Bedarfsbegriff erweist sich als instruktiv gerade in bezug auf soziale Dienstleistungen. Unter diesen Gesichtspunkten können Versorgungssysteme in drei Dimensionen typisiert werden:

- Monetäre Transfers vs. soziale Dienstleistungen bzw. Realtransfers. Letztere involvieren meist eine offeneren Bedarfsnormierung als erstere. So ist die Leistungserbringung im Gesundheitswesen und in der Sozialarbeit innerhalb eines allgemeinen rechtlichen Rahmens auch von den konkreten Problemlagen der Klienten abhängig. Leistungsorganisationen im Bereich sozialer Dienstleistungen unterscheiden sich von Trägerorganisationen monetärer Transferzahlungen durch eine hohe Personalintensität, die sich aus dem Erfordernis eines unmittelbaren Kontaktes mit den Klienten ergibt. Nur selektive monetäre Transfersysteme mit Publikumsverkehr wie die Sozialhilfe haben ebenfalls einen erhöhten Personalbedarf.
- Lohnersatzleistungen vs. subsidiäre Leistungen. Erstere sind monetäre Transfers, die auf eine Vollsicherung der individuellen Existenz abzielen, so z.B. die Beamtenpensionen und im Prinzip auch die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, insofern eine Modellrente nach einer angenommenen "normalen" Erwerbslaufbahn ein individuelles Auskommen gewährleisten soll. 'Subsidiär' im hier gemeinten Sinne des Wortes sind ergänzende Leistungen wie Wohngeld und Kindergeld.
- Minimalstandards - Äquivalenzstandards - Optimalstandards. Entsprechend der differenzierten normativen Programmatik des Sozialstaats stellen die sozialstaatlichen Leistungssysteme ein gegliedertes System mit unterschiedlichen Bedarfsstandards dar. Egalitäre Zielvorstellungen konkurrieren mit dem Leitwert Sicherheit, der im bundesrepublikanischen Fall insgesamt dominiert. Die Sicherheitsmaxime schlägt sich nieder in der rechtlichen Garantie eines Existenzminimums für alle Bürger durch die Sozialhilfe und durch subsidiäre Leistungen wie Wohngeld und Rente nach Mindesteinkommen und in der Sicherung eines im Erwerbsleben erworbenen Status in Form des Äquivalenzprinzips der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bemessung von Beamtenpensionen gem. der früher bekleideten Dienststellung. Demgegenüber ist das Gesundheitswesen und in gewisser Weise auch das Bildungswesen

sen stärker egalitär orientiert. Hier wird prinzipiell von der Vorstellung ausgegangen, die beste verfügbare Leistung für jeden Klienten zu erbringen. Die Entwicklung der Leistungshöhe folgt bei Äquivalenzleistungen typischerweise der Steigerung der Löhne der Erwerbstätigen (Dynamisierung), während Optimalleistungen keine solche Bindung kennen und stärker von dem technisch und sozialtechnisch Möglichen abhängen. Die Dynamisierung gewährleistet über die im Äquivalenzprinzip eigentlich gemeinte Entsprechung relativer Positionen in Erwerbsleben und Ruhestand hinaus eine Leitlinie für die absolute Leistungshöhe. Minimalleistungen sind häufig, so im Fall der Sozialhilfe zumindest bis zum Ende der 70er Jahre, durch regelmäßige Erhöhungen quasi-dynamisiert.

Die bei den Alten dominierenden monetären Transferzahlungen, die Renten und Pensionen, sind als Lohnersatzleistungen wesentlich höher als das subsidiäre Kindergeld. Nach den Geschäftsstatistiken betrug die Versichertenrente der GRV 1978 im Durchschnitt 778 DM, die Witwenrente 613 DM und die durchschnittliche Beamtenpension 1792 DM; die Gesamtheit monetärer Transfers an 65jährige und ältere belief sich 1978 nach den nicht ganz kompatiblen Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978 (ausgewählte Transferzahlungen) auf 1159 DM pro Person, was zusammen mit dem geringfügig höheren Wert bei den 60-65jährigen mit Abstand die höchste Summe aller Altersgruppen ist (Euler 1981: 641, 647). Demgegenüber erreichte das Kindergeld selbst im Jahr seiner maximalen Höhe (1981) nur 50 DM für das erste, 120 DM für das zweite und 240 DM für jedes weitere Kind plus geringfügige Steuervergünstigungen. Die Dominanz der Familie bei der materiellen Versorgung Heranwachsender ist sozialpolitisch unangetastet. Entscheidend für die Entwicklung der Bedarfsrelation zwischen jung und alt ist jedoch die unterschiedliche Entwicklungsdynamik: Während die Höhe des Kindergeldes und seine Kombination mit Steuerfreibeträgen sich eher erratisch entwickelt (vgl. die Übersicht in Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1983/84: 248),

jeweils politisch legitimiert durch verschiedenste bevölkerungspolitische, familienpolitische, ideologische oder auch fiskalische Gesichtspunkte, und weder bedarfsdeckend noch dynamisiert ist, gibt das Prinzip der Dynamisierung den Rentenzahlungen eine relativ klare Schiene der Leistungsexpansion vor. So sehr die Einführung der dynamischen Rente im Jahre 1957 unter normativen Gesichtspunkten als sozialpolitische Errungenschaft zu werten ist, insofern sie eine Steigerung gemäß den Einkommensfortschritten der Erwerbsbevölkerung garantiert, so wird doch leicht übersehen, daß damit zugleich eine Steigerungsbegrenzung der Renten institutionalisiert ist, die die Entwicklung der Leistungssätze abschätzbar macht. (Der praktisch-politisch relevante Unterschied zwischen brutto- und nettolohnbezogener Rentenanpassung ist auf dieser Argumentationsebene ohne Bedeutung.) Faktisch hat das Netto-Rentenniveau, bezogen auf eine Modellrente mit 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren, bis 1975 den Ausgangswert von 1957 nicht überschritten und bewegte sich danach auf einem etwas höheren Niveau (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1983/84: 249). Das bedeutet: Im Unterschied zur langfristigen demographischen Belastung und der gegenwärtigen Zunahme vorzeitiger Verrentungen stellt die Leistungshöhe in der Rentenversicherung prinzipiell keine Quelle politisch-problematischer und schwer zu kontrollierender Ausgabenexpansion dar. Daher ist eine wesentliche Verschiebung im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten von dieser Seite her nicht zu erwarten. Dasselbe gilt für selektive monetäre Transfersysteme, bei denen aufgrund sozialen Wandels ein zunehmender Bedarf in der Gruppe der 15-25jährigen besteht (vgl. Kap. 2.3). Sie sind als Minimalleistungen ebenfalls in ihrer Expansionsdynamik begrenzt.

Der eigentliche Motor einer Veränderung des Verhältnisses generationaler Lasten in Richtung der Alten in puncto Bedarf ist vielmehr im Gesundheitsbereich zu sehen, und zwar aus vier Gründen. Erstens ist dieser Bereich hoch personalintensiv und unterliegt dem Trend der relativen Verteuerung so-

zialer Dienstleistungen, der sich aus dem geringen Fortschritt der Arbeitsproduktivität bei diesem Typ von Arbeit ergibt.

Zweitens finden im Gesundheitsbereich ein rapider medizinisch-technischer Fortschritt sowie auch ein sozialtechnischer Fortschritt statt. Dieser Befund scheint zunächst der These zurückbleibenden Produktivitätswachstums zu widersprechen, jedoch wirkt der technische Fortschritt wesentlich in Richtung einer Ausweitung des Leistungsangebots, die den Effekt der Arbeitsrationalisierung mehr als ausgleicht

Drittens sind die Bedarfe alter Menschen an medizinischer Fürsorge ungleich höher als die junger Menschen. Da die zugänglichen Geschäftsstatistiken keine Aufschlüsselung der Gesundheitsausgaben nach Altersgruppen erlauben, ist man auf verschiedene, erheblich divergierende Schätzungen dieser als solcher unbestrittenen Tatsache angewiesen. Aufgrund der Morbiditätsstatistik und der Häufigkeitsverteilung der Inanspruchnahme gesundheitlicher Dienste aus dem Mikrozensus kommt z.B. Wander (1983: 352) zu einer geschätzten Bedarfsrelation in der Gegend von 2:1 bis 2,5:1. Linder (1981a, Tab.2) geht von einer Relation von 4:1 bei der Krankheitsbehandlung und 1:1 bei der Vorbeugung aus. Die Transfer-Enquête-Kommission kommt bei ihrer Verteilungsanalyse öffentlicher Realtransfers bzgl. der gesamten alten und jungen Bevölkerung auf eine Pro-Kopf-Relation von etwa 1,5:1 (berechnet nach Hanusch et al. 1982: 37, Tab.1). Am verlässlichsten erscheint eine Sonderauswertung einzelner bayerischer Ortskrankenkassen von 1975 zu sein, gemäß der die Pro-Kopf-Ausgaben der AOK für Versicherte und mitversicherte Familienangehörige in etwa proportional mit dem Alter steigen (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1983: 90; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 1983: 47-49). Eine Ausnahme bilden die bis 5jährigen, deren Bedarfe über denen der 5-15jährigen liegen, die ihrerseits die geringsten Pro-Kopf-Aufwendungen aller Altersgruppen verursachen. Die Bedarfe steigen jenseits dieser Altersstufe linear bis zur Gruppe der über 75jährigen, die pro Kopf 5mal so hoch liegen wie die der 5-15jährigen. Hier-

bei ist der Pflegebereich, der bei den Alten besonders ins Gewicht fällt, nicht einmal miterfaßt bzw. nur, insoweit er über die AOK abgewickelt wird. Der Einfluß des Geschlechts auf die Bedarfshöhe variiert mit dem Alter, wobei die Frauen in den unteren und den oberen Altersstufen eher unter den Männern liegen. Offen bleiben muß hier, ob für die Zukunft eine Verstärkung der Bedarfsdifferenz von alter und junger Bevölkerung zu erwarten steht. Der entscheidende und vierte Motor der Lastentwicklung, der die Dynamik relativer Verteuerung und medizinisch-technischen Fortschritts in Kombination mit der Bedarfsasymmetrie zwischen jung und alt überhaupt erst zum Tragen kommen läßt, ist die Leistungstypik der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Krankenhäuser und Arztpraxen, nämlich die eingangs erläuterte Orientierung an Optimalstandards der zu erbringenden Leistungen. Gäbe es diese nicht, könnte den fiskalischen bzw. parafiskalischen Problemen grundsätzlich durch Leistungsausschlüsse begegnet werden. Wenn auch in den letzten Jahren derartige Abstriche politisch-rechtlich durchgesetzt worden sind und weitere vehement gefordert werden, so bindet die Art der Bedarfsorientierung im Gesundheitswesen die Leistungen doch an den sich beschleunigenden Zuwachs des medizinisch Möglichen, der aufgrund egalitärer Prämissen den Alten nicht vorenthalten werden kann. Nur eine grundsätzliche Abkehr vom Optimalitätsprinzip könnte hier Abhilfe schaffen. Eine solche Wendung wäre aber politisch und gesellschaftlich höchst brisant und vermutlich kaum durchsetzbar. Eine Expertenbefragung der Gesellschaft für sozialen Fortschritt zeigte, daß sich noch keine einheitliche Konzeption der Problembewältigung abzeichnet (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 1983: 288).

Als Fazit der Argumentation ergibt sich die These, die im nächsten Kapitel im Rahmen einer integrierten Lastrechnung zu belegen und zu quantifizieren ist, daß die Bedarfe alter Menschen im Bereich der sozialen Sicherung und der sozialen Dienste höher sind als die der Jungen und daß sich in der absehbaren Zukunft die Differenz verbreitern wird. Eine Entwicklungsdynamik des Gesundheitswesens, wie sie hier anhand

der Faktoren relative Verteuerung, medizinisch-technischer Fortschritt und sozialpolitische Optimalstandardorientierung umrissen wurde, würde zusammen mit dem demographischen Wandel, der für die ersten Jahrzehnte des nächsten Jahrtausends zu erwarten ist, die Ausgaben im Gesundheitsbereich erheblich in die Höhe treiben. In dem Bündel dieser u.a. Ursachen der Expansion kommt dem demographischen Wandel vermutlich nicht die Hauptrolle zu (Bericht über die Bevölkerungsentwicklung 1983: 83f.; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 1983: 6, 219f.), aber er bewirkt eben zusammen mit der Bedarfsasymmetrie zwischen jung und alt eine generationale Lastverschiebung zu den Alten. Demgegenüber erfahren die demographischen Probleme der Rentenversicherung durch die spezifische Entwicklungsdynamik der GRV in der Bedarfsdimension keine besondere Verstärkung. Wesentliche Triebkräfte des Lastwandels in der Bedarfsdimension sind also arbeitsökonomischer und technischer Natur, so daß auch in dieser Dimension öffentlicher Versorgungssysteme politikexterne Determinanten des Lastwandels identifiziert werden konnten. Die relative Verteuerung im medizinischen Sektor ist als Ergebnis verbandlicher und professionaler Machtstrukturen und z.T. öffentlicher Personalpolitik zwar auch ein politisches Phänomen, aber keine programmbezogene sozialpolitische Entscheidung über Höhe und Ausgestaltung öffentlicher Leistungen und insofern extern.

## 2.5 Integrierte Lastrechnung: Öffentliche Sozialausgaben für junge und alte Menschen

Neben der Skizze von Wander (1983) stellen die Arbeiten von Linder (1981a, 1982) m.W. die einzige integrierte Lastrechnung nach Altersgruppen dar. Sie basieren auf dem neuentwickelten Konzept eines "integrierten Sozialbudgets", das das herkömmliche Sozialbudget um die Leistungen von Ländern und Gemeinden erweitert, die nicht im Auftrag von Bundesgesetzen

erbracht werden, sowie um andere wichtige, im Bundeskonzept fehlende oder vernachlässigte Posten (Linder 1981). Die Erweiterungen betreffen insbes. die Funktionen Bildung und Gesundheit, von den Leistungsarten primär die allgemeinen, nicht unmittelbar Klienten zurechenbaren Dienste sowie die Investitionen. Insgesamt hat das integrierte Sozialbudget eine deutlich andere, öffentliche Lasten angemessener wiedergebende Struktur als das herkömmliche Sozialbudget. Da es angesichts der immensen methodischen und Datenprobleme einer Lastrechnung nur darum gehen kann, einen Eindruck von Größenordnungen und groben Entwicklungstrends zu gewinnen, kann die Beschränkung der Linderschen Analysen auf das Land Baden-Württemberg (wobei der Bundesanteil des integrierten Sozialbudgets regionalisiert ist) nicht als wesentliches Manko gelten. Eine datenmäßig ebenso tiefgestaffelte Berechnung für Kinder und Jugendliche hat der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1979) vorgelegt, wobei zusätzlich die Aktivitäten der öffentlichen Wohlfahrtsverbände einbezogen sind. Ferner gibt es für die Alten Lastberechnungen von Scheil/Schreyer (1980) auf der Basis des Bundes-Sozialbudgets sowie Überschlagsrechnungen von Schmähl (1980).

Methodische Probleme und Kontingenzen in Abhängigkeit von den verfügbaren Datenbasen und methodischen Instrumenten sowie von dem zugrunde liegenden Erkenntnisinteresse, die teilweise zu divergierenden empirischen Ergebnissen führen, sind insbes. in folgenden Punkten zu sehen:

- Die Definition von Jugend und Alter: Linder definiert die Altersgruppen als Nicht-Erwerbstätige unter 25 Jahren bzw. über 65 Jahren, Wander wählt die Altersgrenzen 20 und 60 Jahre, und der Wissenschaftliche Beirat kombiniert 'jünger als 18 Jahre' mit 'jünger als 28 Jahre und in Ausbildung'. Die niedrigere Grenze bei den Alten hat einen höheren Anteil Erwerbstätiger in dieser Gruppe zur Folge und dient von daher bei Wander als einer von mehreren Ansatzpunkten, die gesellschaftliche Last alter Menschen als geringer als üblicherweise angenommen nachzuweisen.
- Der Lastbegriff: Neben der hier primär interessierenden öffentlichen Last wird in der Literatur auch die gesellschaftliche Soziallast (öffentliche Sozialausgaben plus privater Verbrauch) untersucht (Wander; Linder 1982) sowie die gesamte volkswirtschaftliche Last, d.h. eine - unter sozialpolitischen Gesichtspunkten nicht instruktive - Umlageung des gesamten Bruttosozialprodukts auf Altersgruppen (Wander).
- Die Abgrenzung von "öffentlich": Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, auf die Wander ausschließlich und Linder ergänzend rekurren, zählt im Rahmen der Dreigliederung in privaten Verbrauch, staatlichen Verbrauch und staatliche (sowie private) Investitionen die öffentlichen mone-

tären Transfers zum privaten Verbrauch, da sie Teil des individuellen Einkommens sind. Ohne Kenntnis des Anteils dieser Transfers am privaten Verbrauch (nur Linder weist diesen Anteil aus) sind die so gewonnenen Ergebnisse ebenfalls sozialpolitisch wenig erhellend, da öffentliche Lastquoten im umfassenden Sinne nicht gebildet werden können. Der Wissenschaftliche Beirat erweitert den privaten Verbrauch um die Sachleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherungen zur Kategorie der "individuellen Aufwendungen".

- Die Abgrenzung des Sozialbereichs: Eine wesentliche und gerade für die Bezifferung von Jugendlasten unerläßliche Erweiterung des herkömmlichen Sozialbudgets durch Linder ist in der Einbeziehung des Bildungs- und Ausbildungsbereichs zu sehen. Allerdings enthält das integrierte Sozialbudget auch weniger einschlägige Bereiche wie Umwelt und öffentliche Sicherheit.
- Sozialinvestitionen: Die Erfassung öffentlicher Investitionen im integrierten Sozialbudget betrifft insbes. die Bereiche Bildung und Gesundheit.
- Datenbasis: Linder stützt sich neben der vielfältigen institutionenbezogenen Daten- und Schätzbasis des Bundes-Sozialbudgets auf die Landeshaushaltsrechnungen und -pläne und die Gemeindefinanzstatistik (Linder 1981: 175f.). Wander kombiniert die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit amtlichen Teilbereichsstatistiken.
- Bedarfe: Auch Linder bleibt hier teilweise (z.B. im Gesundheitsbereich) mangels Aufschlüsselung der Daten nach Altersgruppen auf informierte Schätzungen der Bedarfsrelationen zwischen jung und alt angewiesen.
- Bezugsjahre: Wander bezieht ihre Rechnungen auf das Jahr 1977, der Wissenschaftliche Beirat auf 1974, Scheil/Schreyer auf 1976 und Schmähl auf 1977 mit Projektionen bis 2030. Linder betrachtet retrospektiv den Zeitraum 1970-1979 (Linder 1981a) und projektiv den Zeitraum 1980-2050 (Linder 1982).

- Ursachen: Ferner unterscheiden sich die Studien danach, welche Ursachen für den Lastwandel namhaft gemacht werden. Linder untersucht neben dem demographischen Wandel auch den Faktor relative Verteuerung sowie politische Einflüsse, sieht sich aber aufgrund unüberwindbarer Informations- und Theoriedefizite bei Projektionen im wesentlichen auf einen demographischen Partialansatz verwiesen.

Zunächst zur Bedarfsstruktur von Jungen und von Alten, d.h. zu den Hauptposten der öffentlichen Ausgaben für diese Altersgruppen. (Der Bedarfsbegriff bezeichnet in diesem Kapitel die durchschnittlichen Ausgaben pro Kopf eines Mitglieds der Altersgruppe, nicht eines faktischen Leistungsempfängers bzw. Klienten.) Die Hauptposten der Jugendlast sind im integrierten Sozialbudget der Bildungs- und Ausbildungsbereich mit 3.283 DM pro Kopf im Jahr 1979 gleich 45%, die kinder- und jugendspezifischen Leistungsarten (primär monetärer Art) wie Kindergeld, Waisenrente und Jugendhilfe mit 1.933 DM gleich 26% und der Gesundheitsbereich mit 939 DM gleich 13% (berechnet nach Linder 1981a: 350f., Tab.2). Der Wissenschaftliche Beirat kommt für 1974 zu den immerhin in den Größenordnungen vergleichbaren Anteilen von 55% für Bildung, 12% für Wohnung, 11% für Nahrung und Bekleidung (Umlegung monetärer Transfers) und 18% für Gesundheit und Mutterschaft (berechnet nach Wissenschaftlicher Beirat 1979: 62, Tab. 12c). Für Alte weist Linder (ebd.) 10.776 DM gleich 49% für (primär monetäre) Alten- und Hinterbliebenenleistungen aus und 3.627 DM gleich 16% für Gesundheit ohne den Bereich Invalidität, der 894 DM gleich 4% ausmacht (zur Bedarfsstruktur der Alten gem. dem herkömmlichen Sozialbudget s. Scheil/Schreyer 1980: 272). Daraus ist ersichtlich: Bei den Jungen dominieren die sozialen Dienstleistungen, während bei den Alten die monetären Transfers mit Lohnersatzfunktion den größten Posten stellen. Dies belegt die Dominanz der Familie in bezug auf den materiellen Unterhalt der Heranwachsenden und die des öffentlichen Sektors bei den Alten. Die Verantwortlichkeit der Familie für die Jungen kommt auch darin zum Ausdruck, daß 62% der monetären Transfers für Heranwachsende nicht zweckgebunden sind, und in den durchschnittlichen individuellen Kosten eines Kindes bis 18 Jahre von 468 DM mo-

natlich, was weit über dem Kindergeld liegt (1974; Wissenschaftlicher Beirat 1979: 64, 99). Allerdings verweist die Dominanz sozialer Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit, die familiale Leistungen ersetzen und ergänzen, d.h. nicht nur genuin familiale Aktivitäten unterstützen, auf eine bereits stattgefundene funktionale Beschränkung der Familien in der modernen Gesellschaft (ebd. 63f.). Im Gegensatz zu den Alten dominieren bei den Jungen staatliche gegenüber parastaatlichen Leistungen.

Die Bedarfsrelation zwischen jung und alt in bezug auf die Gesamtheit öffentlicher Sozialleistungen inclusive Sozialinvestitionen gemäß dem integrierten Sozialbudget betrug 1979 pro Kopf 7.338 DM : 22.160 DM, d.h. 1:3 (Linder 1981a: 350f., Tab.2). Ein alter Mensch stellt also eine dreimal so hohe Belastung für den Fiskus und die Parafiski dar wie ein junger Mensch. Jede Verschiebung in der Zusammensetzung der Bevölkerung zugunsten der Alten zieht also theoretisch und ceterus paribus erhöhte öffentliche Ausgaben nach sich. Gleichzeitig bedeutet dies, daß von einem demographischen Rückgang der Jugendlast eine geringere Entlastungswirkung ausgeht, als zur Kompensation eines gleich hohen Zuwachses der demographischen Altenlast erforderlich wäre. In dem Maße, wie der Altenanteil an der demographischen Gesamtlast steigt, steigt die reale Gesamtlast. Auch ein qualitativer Rückgang der Jugendlast in Form sinkender oder relativ zurückbleibender Bedarfszuschreibungen könnte aufgrund des im Vergleich zu den Alten geringen Bedarfsvolumens nur begrenzt Abhilfe schaffen. Da es derzeit noch mehr junge als alte Menschen gibt, ist das Verhältnis von Jugend- und Altenlast weniger divergent als das der Bedarfe, nämlich 24,8%:38,8% des integrierten Sozialbudgets (ebd. 353, Schaubild 1; hier ist anzumerken, daß die baden-württembergische Bevölkerung relativ jung ist mit nur 13,9% über 65jährigen statt 15,2% im Bundesgebiet). Auch die Jungen liegen bedarfsmäßig immer noch klar über den Erwerbspersonen (5.333 DM) und den Nicht-Erwerbspersonen zwischen 25 und 65 Jahren

(3.122 DM), und auf die Jungen und Alten Inaktiven zusammen entfällt der weit überproportionale Anteil am Sozialbudget von 63,6%, mit den Inaktiven der mittleren Jahrgänge sogar 69,0% (wegen der sehr hohen Bedarfe der Alten liegt der Bedarf der Jungen allerdings statistisch leicht unter dem Bevölkerungsdurchschnitt von 7.892 DM). Damit ist die überragende Bedeutung der Inaktiven bzw. der beiden großen inaktiven Altersgruppen für den Sozialstaat klar dokumentiert.

Wander kommt hier zu entgegengesetzten Ergebnissen. In bezug auf die am ehesten mit Linder vergleichbare Definition öffentlicher Lasten als spezielle staatliche Dienste (soziale Sicherung und soziale Dienste ohne monetäre Transfers, aber mit Bildung; Verbrauch und Investitionen) resultiert eine Bedarfsrelation jung zu alt von 3.784 DM : 2.375 DM und ein Lastenverhältnis von 43,3%:19,2% (berechnet nach Wander 1983: 351, Tab.2). Wie anhand der oben angegebenen Einzelposten der Bedarfe unschwer zu sehen ist, wird die Diskrepanz zu den Linderschen Befunden weder durch die Ausklammerung der monetären Transfers noch durch die niedrigere Bedarfsannahme von Wander für Alte im Gesundheitsbereich auch nur annähernd erklärt. Ein Teil der Diskrepanz könnte auf die unterschiedliche Definition von Jugend und Alter zurückzuführen sein. Auch in bezug auf die gesellschaftlichen Gesamtaufwendungen (öffentlicher soziale Aufwendungen plus privater Verbrauch) liegen bei Wander die Bedarfe junger Menschen noch etwas über denen alter, aber hier ist die Differenz zu Linder (1982: 285, Tab.2) nicht so stark.

Die Ursache des - plausibler erscheinenden - Mehrbedarfs alter Menschen an öffentlichen Leistungen gegenüber den jungen ist offensichtlich in der unterschiedlichen Rolle zu suchen, die der Sozialstaat bei der Versorgung der beiden Altersgruppen spielt. Schon die Bedarfsstruktur verwies auf die ungleich größere Rolle der Familie bei den Heranwachsenden. Anhand der vorliegenden Untersuchungen kann das Ver-

hältnis von öffentlicher zu familialer Versorgung in den beiden Gruppen quantifiziert werden. Der Wissenschaftliche Beirat (1979: 102) bezifferte die Relation aufgrund seines komplexen Untersuchungsansatzes auf 53%:47% des gesamten Ausgabenvolumens, das die öffentliche Hand plus Wohlfahrtsverbände und die privaten Haushalte aufbringen. Bei Berücksichtigung der in Haushalten erbrachten sozialen Dienste, gemessen in Zeiteinheiten, die durch mittlere Frauenlöhne monetär bewertet wurden, verdreifachten sich die familialen Leistungen, und es ergab sich eine klare Dominanz der Familie mit 26%:74% (eine Bewertung anhand der Lohnkosten sozialer Fachkräfte hätte zu einem noch höheren familialen Anteil geführt) (vgl. die Kritik einer Überschätzung des familialen Anteils in diesen Berechnungen bei Dinkel 1984: 271f.). Überraschenderweise kommt man aufgrund der Analysen von Linder zu fast demselben Ergebnis, nämlich zu 50% öffentlicher Anteil (berechnet nach Linder 1982: 285, Tab.2, und 286, Tab.3). Dies ergibt sich wie folgt: Bezogen auf die VGR-Unterteilung in privaten Verbrauch, sozialen Staatsverbrauch und soziale Staatsinvestitionen entfallen bei den Jungen 32% und bei den Alten 28% der jeweiligen Gesamtaufwendungen auf den Staat. Diese Quoten sind um öffentliche monetäre Transfers zu erhöhen, die in der Kategorie privater Verbrauch enthalten sind. Bei den Jungen machen sie 26% des privaten Verbrauchs aus, was zusammen zu dem totalen öffentlichen Anteil von 50% führt. Bei den Alten machen sie 155% des privaten Verbrauchs aus, d.h. die Alten haben eine hohe Sparquote (im Durchschnitt sparen sie 520 DM monatlich) und geben evtl. auch innerfamiliäre Teilbeiträge an ihre Kinder. Aus diesem Grund ist der Anteil der öffentlichen Hand bei den Alten nicht genau bezifferbar. Trotz innerfamiliärer Transfers bei Rentnerhepaaren und zwischen den Generationen (vgl. Tab.1) kann jedoch kein Zweifel an einem weitaus höheren öffentlichen Anteil bei den Alten als bei den Jungen bestehen.

Der Lastwandel in den 70er Jahren hat nach den Untersuchungen von Linder (1981a) mehrere Gründe. Die Pro-Kopf-Ausgaben des Sozialstaats für die Jungen haben sich erhöht (Bedarfsrelation jung zu alt 1970 noch 1:3,6), aber aus demographischen Gründen ist die Altenlast mehr gestiegen als die Jugendlast (Lastrelation 1970 27,0%:35,3%) (berechnet nach ebd. 352, Tab.3). Der die Soziallast insgesamt erhöhende demographische Effekt ging dabei fast ganz von den Alten und der Altenlast aus (ebd. 358). Bei den Jungen spielt demgegenüber wegen des höheren Anteils sozialer Dienstleistungen der Faktor relativer Verteuerung eine größere Rolle. Aufgrund einer tiefgestaffelten Deflationierung mit 24 verschiedenen Preis- und Lohnindizes ergibt sich bei den Jungen ein Mengenanteil (realer Zuwachs) von nur 28% am gesamten (nominalen) Wachstum gegenüber 42% bei den Alten (ebd. 353). Hier ist allerdings die Problematik der Deflationierung monetärer Leistungen in Rechnung zu stellen. Insgesamt sind knapp zwei Drittel des Wachstums des gesamten Sozialbudgets auf Verteuerung zurückzuführen. Der Gesundheitsbereich entspricht diesem (gesamtwirtschaftlich über dem Durchschnitt liegenden) Mittel, während der Mengenanteil des Wachstums im Bildungsbereich noch darunter liegt (21%) (Linder 1981: 184), d.h. hier liegt eine stärkere relative Verteuerung vor. Das bedeutet, daß der im Kapitel 2.4 für eine relative Zunahme der Altenlast ins Feld geführte Faktor relativer Verteuerung im Gesundheitswesen dort nur in Verbindung mit den anderen Determinanten einer Expansion wirksam wird. Insgesamt hat das zurückbleibende Produktivitätswachstum im Bereich sozialer Dienstleistungen also auf eine relative Erhöhung der Jugendlast hingewirkt.

Die Analyse des Lastwandels durch Linder ist insofern zu relativieren, als sie nicht die gravierenden Änderungen der Erwerbsbeteiligung junger und alter Menschen berücksichtigt. Die a priori Einschränkung der beiden Altersgruppen

auf Nicht-Erwerbspersonen bekommt die soziale Verlängerung von Jugend- und Altersphase, die in einer Zunahme der Nicht-Erwerbspersonen in diesen Gruppen ihren Ausdruck findet und die altersgruppenspezifischen Teilhabequoten an öffentlichen Versorgungssystemen erhöht hat, nicht ins Blickfeld. Deshalb wird das Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben für Jugendliche in den 70er Jahren durch Linder noch unterschätzt.

~~zukünftige~~

Bei der Modellrechnung von Linder für die ~~gesamten~~ Sozialausgaben zeigt sich das ~~zukünftige~~ Phänomen, daß die im Zuge demographischen Wandels erforderlich werdenden absoluten Ausgaben langfristig sogar sinken und nur 1980 und im Zeitraum 2005-2015 das Niveau von 1979 übersteigen (real, in Preisen von 1970). Zwar ist eine vollständige Kompensation wachsender Altenlasten durch sinkende Jugendlasten erwartungsgemäß mangels demographischer Masse und ungleicher Bedarfsvolumina nicht möglich (zumindest ab 2005 bis zum Rentenberg um 2035), jedoch führen erhebliche Minderaufwendungen für die Gruppe der Erwerbspersonen insgesamt zu einer Ersparnis (Linder 1982: 318f.). Die Kompensation zwischen jung und alt wird dabei auch durch die Fixkosten besonders bei sozialen Infrastrukturleistungen begrenzt, die die Pro-Kopf-Ausgaben bei demographischem Rückgang der Klientenzahlen erhöhen; Linder hat diesen Zusammenhang als einzigen außerdemographischen Effekt für die Jungen, bei denen dieser Leistungstyp dominiert, in das Modell hineingenommen (ebenda 316f.). Bei Berücksichtigung der drastischen Verringerung der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter nach 1990, d.h. bei Bildung von Lastquotienten, wird der laststeigernde Effekt des Wandels der Altersstruktur jedoch offenbar (ebenda 320): Der Gesamtlastquotient verdoppelt sich von 1970 auf 2040, d.h. die theoretische Verdopplung der Beiträge zur Rentenversicherung bei Erhalt des Rentenniveaus gibt eine korrekte Vorstellung von den insgesamt auf die Erwerbstätigen zukommenden Soziallasten. Von 1970 auf 1979 veranderthalbfachte sich der Gesamtlastquotient und in den 80er Jahren geht er zwischenzeitlich etwas zurück. Der Altenlastquotient verdreifacht sich von 1970 auf 2040, aber auch der Jugendlastquotient verdoppelt sich immerhin fast von 1970 auf 2050. Der Anteil öffentlicher Sozialleistungen am Bruttosozial-

produkt (soziale Staatsquote) müßte sich von 32% im Jahre 1979 auf 43% im Jahre 2050 erhöhen.

### 3. Probleme der politischen Bewältigung generationalen Lastwandels

Bevölkerungsprognosen für die Bundesrepublik Deutschland lassen ein rapides Altern der Bevölkerung bis zum Jahre 2030 erwarten. Der Anteil alter Menschen wächst, und zugleich geht der Anteil der ökonomisch aktiven mittleren Jahrgänge zurück. Da der Anteil junger Menschen weniger abnimmt als der der alten zunimmt, steigt die durch die aktive Generation zu tragende Gesamtlast. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, daß auf einen alten Menschen derzeit dreimal so viel öffentliche Sozialausgaben entfallen wie auf einen jungen, so daß ceteris paribus die gesamte Soziallast, die schon heute zu fast zwei Dritteln auf das Konto der jungen und der alten Generation geht, von 1970 bis 2050 auf das Doppelte pro Kopf eines Aktiven steigen würde. Dies ist ganz abstrakt und global die derzeitige Herausforderung des Sozialstaats durch Veränderungen im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten. Der demographische Wandel wird jedoch in erheblichem Ausmaß durch institutionelle, gesellschaftliche und politische Faktoren überformt, die erst die konkreten Tendenzen des Lastwandels und die sich daraus ergebenden politischen Probleme bestimmen.

Diese Faktoren sind in Kap. 2 in bezug auf die Institutionen der sozialen Sicherung und sozialen Dienste, in die junge und alte Menschen involviert sind, untersucht worden. Wir haben dabei die Teilhabe-Dimension (altersgruppenspezifische Teilhabequoten an öffentlichen Versorgungssystemen) und die Leistungs-Dimension (Leistungshöhe bzw. zugeschriebene Bedarfe pro Kopf eines Leistungsempfängers) unterschieden. Die Entwicklung in den beiden Bereichen bestimmt die resultierenden Pro-Kopf-Sozialausgaben für Alte und Junge. Im Unterschied zum relativ klaren Trend des demographischen Wandels zeigten sich in beiden Dimensionen recht heterogene

und z.T. gegenläufige Entwicklungen, die jedoch für die absehbare Zukunft insgesamt eher die Altenlast relativ zur Jugendlast erhöhen zu scheinen, so daß der demographische Trend verstärkt wird. Allerdings sind diese Entwicklungen noch weniger zu prognostizieren als der demographische Wandel, da hier politische Maßnahmen und seinerseits unprognostizierbarer sozialer Wandel einen unmittelbareren und kurzfristigeren Einfluß haben. In den 70er Jahren sank der öffentliche Pro-Kopf-Aufwand für Alte noch relativ, was u.a. auf die Expansion der Bildungsbeteiligung bei den Jungen (altersspezifische Teilhabequoten) zurückzuführen ist. Wir resümieren kurz die wichtigsten Merkmale des derzeit ablaufenden Lastwandels. Zum einen gibt es bei den Alten Entwicklungen, die den demographischen Lastzuwachs abschwächen oder zumindest nicht verstärken: Die Alterssicherungssysteme nähern sich der Grenze der Ausschöpfung ihres Adressatenkreises; der Anteil abhängig Erwerbstätiger in der Erwerbsbevölkerung nimmt kaum noch zu; große gesetzliche Einführungen vorzeitiger Verrentungsformen haben bereits stattgefunden; vermehrtes Alleinleben alter Menschen erhöht nicht notwendig den Bedarf an öffentlichen Sozialleistungen; die Dynamisierung der Renten wirkt auch als Schiene der Leistungsbegrenzung. Umgekehrt gibt es auch Laststeigerungstendenzen bei der demographisch zurückgehenden jungen Generation: Die Expansion der Bildungsbeteiligung flacht zwar ab, aber geht durchaus weiter; Probleme am Arbeitsmarkt und zunehmendes Alleinleben steigern Bedarfe an monetären Transferleistungen; relative Verteuerung in den bei Jungen dominanten Bereichen Bildung und Gesundheit; Verlängerung der Jugendphase mit der Folge erhöhter Ausgaben für Bildung, aber auch für familienunterstützende sozialstaatliche Leistungen. Die insgesamt eher in einer relativen Erhöhung der Altenlast resultierenden Faktoren sind hauptsächlich: die explosive Zunahme vorzeitiger Verrentungen, die zu einer Verlängerung der Altersphase geführt hat und führt; der erhöhte Bedarf alter Menschen im Gesundheitswesen, das eine besondere Expansivität im Kreis der sozialstaatlichen Leistungssysteme

aufweist; und schließlich der erhöhte Bedarf an Altenpflege u.a. im Zusammenhang zunehmenden Alleinlebens, während die neuen sozialen Probleme im Jugendbereich eher kostengünstigere sozialarbeiterische Hilfen erforderlich machen.

Form und Ausmaß des Lastwandels werden auch von den Möglichkeiten einer Umschichtung öffentlicher Aufwendungen von der jungen zur alten Generation, d.h. einer Kompensation wachsender Alten- durch zurückgehende Jugendlasten, abhängen. Diese Möglichkeiten sind zunächst schon aus demographischen Gründen begrenzt. Der Rückgang der demographischen Jugendlast ist nicht nur quantitativ zu gering zur Kompensation des Wachstums der Altenquote, sondern vollzieht sich auch zeitverschoben und asynchron. Unter Versorgungsgesichtspunkten steht einer weitergehenden Kompensation die Tatsache entgegen, daß auf einen jungen Menschen ein wesentlich kleineres Volumen an öffentlichen Leistungen entfällt als auf einen alten Menschen, so daß das Substitutionspotential gering ist. Heranwachsende werden in weit größerem und gestiegenem Ausmaß familial versorgt, so daß eine Umschichtung von privaten zu öffentlichen Aufwendungen stattzufinden hätte, deren Möglichkeiten angesichts wachsender Kritik an einer hohen Staatsquote und Staatsverschuldung und entsprechender finanzpsychologischer Widerstände gering einzuschätzen sind. Weiter gibt es institutionelle Gründe, die einer Umschichtung von Lasten Grenzen setzen. Junge und alte Menschen sind in verschiedene soziale Sicherungssysteme und soziale Dienste involviert, zwischen denen eine Umwidmung von Mitteln nicht ohne weiteres möglich ist. Der generationale Wandel betrifft jeweils verschiedene Sicherungs- und Politikbereiche. Dies gilt insbesondere für den relativ höheren Anteil monetärer Transfers bei den Alten gegenüber den bei den Jungen dominierenden sozialen Dienstleistungen. Damit ist zum einen das Problem einer Umschichtung von steuer- zu beitragsfinanzierten Aufwendungen aufgeworfen, d.h. von

staatlichen zu parastaatlichen bzw. parafiskalischen Leistungen. Zum anderen liegt gerade im Bereich der sozialen Infrastruktur ein erhöhter Fixkostenanteil vor, der eine dem demographischen Rückgang der Klientenzahlen proportionale Kostenersparnis verhindert. Schließlich ist die Tendenz von Organisationen und Professionen, Bestände zu wahren und womöglich zu vergrößern, in Rechnung zu stellen. Ein Beispiel hierfür ist das derzeitige Engagement einiger deutscher Universitäten bei der Einrichtung von Postgraduierten- und Weiterbildungsstudiengängen. Generell verhindert die institutionell fragmentierte Struktur der sozialstaatlichen Systeme, die die "Einheit des Sozialbudgets" (Mackenroth 1957: 47) nicht wiedergibt, eine unter Versorgungsgesichtspunkten theoretisch zumindest teilweise mögliche Umschichtung zwischen den Generationen. Wesentlich sind es auch Faktoren des politischen Willensbildungsprozesses, die eine Umschichtung unwahrscheinlich machen. Unter wahlstrategischen Gesichtspunkten könnten die jungen Leute als das bestimmende Wählerpotential von morgen den Politikern wichtiger erscheinen als alte Menschen, obwohl hier in der Form von Altenorganisationen wie den Schwarzen Panthern Ansätze zu einer Gegenmachtbildung erkennbar sind. Hinzu kommt, daß Kinder- und Jugendpolitik weniger als Altenpolitik Versorgungspolitik ist, sondern von einer Vielzahl bevölkerungspolitischer, familienpolitischer und ideologisch-weltanschaulicher Motive geprägt ist, die z.Zt. eher in Richtung einer quantitativen und qualitativen Steigerung des Aufwands für die Heranwachsenden zu deuten scheinen. Wo sich aber Möglichkeiten zu einer Einsparung von Kinder- und Jugendaufwendungen bieten, wie im Fall des aus demographischen Gründen zurückgehenden Kindergeldes, werden diese angesichts der allseits beklagten fiskalischen Knappheit zunächst "still" genutzt. Die politische Situation ist also nicht ganz eindeutig und es bleibt offen, ob die in bezug auf die Altenquote demographisch günstigen 80er Jahre zu einer 'demographischen Vorsorge' benutzt werden. Dies könnte in Form einer materiellen Anreize setzenden Bevölkerungspolitik, insbesondere durch eine Verknüpfung von Rentenbeitrags-

höhe und Kinderzahl, geschehen, wodurch die Idee eines "Drei-Generationen-Vertrags" explizit gemacht würde (Linder 1982: 320f.).

Jenseits der konkreten Ebene institutionenbezogener Sozialpolitiken ist zu fragen, welche grundsätzlichen Strukturprobleme des Sozialstaats durch den generationalen Lastwandel erwachsen. Drei Problemkomplexe sind hier besonders anzusprechen: Das Hervortreten demographischen Wandels und daran geknüpften sozialen Wandels als relativ eigenständige Herausforderung des Sozialstaats und der beiden ökonomisch inaktiven Generationen als Problemgruppen des Sozialstaats; der Wandel der gesellschaftlichen Randbedingungen des Sozialstaats, der den politischen Fokus vom Ausbau von Leistungssystemen, der auf ein Aufspüren sozialer Problemlagen und sozial zufriedenstellende Lösungen zielte, zur Bewältigung sozialen Wandels und der Folgen früherer sozialstaatlicher Politiken verlagert; und schließlich die Reaktivierung konzeptueller Grundfragen in bezug auf Reichweite und Ausgestaltung staatlicher Verantwortlichkeit für individuelle Wohlfahrt.

Demographischer Wandel und Altersgruppen als Klientel sozialer Einrichtungen stehen in der öffentlichen und z.T. auch in der wissenschaftlichen Diskussion zur "Krise des Sozialstaats" eher im Hintergrund. Die Diskussion richtet sich mehr auf ökonomische Aspekte wie Beschäftigungs- und Wachstumsprobleme und auf Aspekte der Sozialintegration wie die Entwicklung gesellschaftlicher Randgruppen und Erosionserscheinungen im Kleingruppenleben und individuellen Verhalten. Demgegenüber wird demographischer Wandel eher in seinen isolierten fiskalischen Auswirkungen auf einzelne Sicherungsbereiche (Rente, Pflege) thematisiert. Die im vorliegenden Beitrag herausgearbeitete Rolle generationalen Wandels als Herausforderung des Sozialstaats als ganzem belegt jedoch die Mehrdimensionalität der derzeitigen Strukturprobleme des Sozialstaats, ihre Nicht-Reduzierbarkeit auf Verwertungsprobleme der kapitalistischen Ökonomie oder auf einen Verfall tradierter Leistungsethiken und kultureller Bestände, die in der marxistischen und neokonservativen Sozialstaatskritik im Vordergrund stehen. (Zur Exemplifizierung dieser Kritik am Zusammenhang von Arbeits-

markt und Armutsproblematik (vgl. Kohl/Leisering 1982). Zudem stellt die interne Heterogenität generationalen Wandels in bezug auf be- und entlastende Folgen Vorstellungen einer einheitlichen krisenhaften Zuspitzung in Frage. So sehr der generationale Lastwandel mit sozialen Problemen und Strukturwandel von Arbeitsmarkt, Familie, individuellen Verhaltensmustern sowie Faktoren wie der relativen Verteuerung von Dienstleistungen eng zusammenwirkt, so stellt er doch neben diesen Bereichen einen relativ eigenständigen Bereich dar, auf den fast zwei Drittel des Sozialaufwands entfallen. Und das sozialpolitische Gewicht der beiden ökonomisch inaktiven Generationen nimmt nicht nur demographisch zu. Die Verkörperung individueller Leistungsfähigkeit und intakter sozialer Beziehungen im Leitbild des Erwerbstätigen mittlerer Jahre mit vollständiger Familie wird durch die in den letzten 20 Jahren vorangeschrittene Verlängerung sowohl der Jugend- als auch der Altersphase von zwei Seiten gleichzeitig zurückgedrängt. In gleichem Maße nimmt die Bedeutung horizontaler Umverteilung als Aufgabe des Sozialstaats gegenüber der in öffentlichen Vorstellungen stärker mit dem Begriff assoziierten vertikalen Umverteilung zwischen oben und unten zu. Gleichzeitig wird, bedingt durch den abrupten Fall der Fertilität in den 60er und 70er Jahren, die demographische und bevölkerungspolitische Längsschnittdimension des Generationenvertrags (vgl. dazu die Einleitung) wieder zu einem Thema sozialstaatlicher Planung.

Die Problematik externer Faktoren für den Sozialstaat ist bereits im ersten Kapitel entwickelt worden: nur mittelbare politische Steuerbarkeit, ausgabensteigernde Wirkung schon bei Erhalt des Bestandes an früher etablierten sozialstaatlichen Systemen, schwer identifizierbare Wirkweise. In dem Maße, wie die immer schon latent wirksamen externen Faktoren in den Vordergrund sozialstaatlichen Wandels rücken, stellt sich die Frage nach der Rationalität politischen Handelns. Der 'unpolitische' Charakter demographischen und generationalen Wandels - und auch einiger anderer externer Faktoren wie z.B. relative Verteuerung - könnte einer Politik Vorschub leisten, die sich auf eine ideologisch dominierte Interpretation der "Krise des Sozialstaats" verlegt und Auswege aus der nicht nur, aber wesentlich durch generatio-

nalien Wandel bedingten Belastung in einem Abbau des Sozialstaats sucht. Damit erscheint eine Rückkehr zu residualen Konzepten des Sozialstaats möglich. Eine Verstärkung selektiver (fürsorgeartiger) gegenüber universalen (sozialversicherungs- und versorgungsartigen) Leistungssystemen, wie sie z.B. im Anrechnungsmodell der Hinterbliebenenrente vorgesehen ist, und ein Abgehen von dem Prinzip optimaler und gleicher Versorgung im Gesundheitssystem wären Schritte auf diesem Weg. Die Entstaatlichung gesellschaftlicher Lasten durch Verlagerung auf private Leistungsanbieter und Selbsthilfe im kleinen Kreis wäre freilich mit einer - vermutlich oft höheren - Selektivität und Ungleichheit der Leistungserbringung verbunden. Gesellschaftlicher Lastwandel würde letztlich auf die Individuen abgewälzt und in Teilen in individuelles Leid transformiert. Aber auch eine Politik, die auf eine Externalisierung von Lasten verzichtet, kann unter den gegebenen Umständen vermutlich wenig mehr als ein intelligentes muddling through sein, da multifaktorielles Erklärungs- und Prognosewissen über den bevorstehenden Wandel von Versorgungslasten nicht in hinreichendem Maße verfügbar ist und die Zusammenhänge wahrscheinlich zu komplex und zu langfristig sind, um politisch handhabbar zu sein. Eine inkrementalistische Strategie wird sich fallweise auf quantitativen und qualitativen Wandel sozialstaatlicher Versorgungsaufgaben für junge und alte Menschen einzustellen haben. Die Einführung der dynamischen Rente im Zuge der großen Rentenreform hat aber auch gezeigt, daß die praktische Sozialpolitik in der Lage ist, Mechanismen institutionalisierter Anpassung an sozialen Wandel zu entwickeln. Der Vorschlag einer bevölkerungsdynamischen Rentenformel wäre ein weiterer Schritt in diese Richtung.

## Literaturverzeichnis

Alber, Jens, 1982:

Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York: Campus.

Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard, 1980:

Sozialpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Köln: Bund.

Bellermann, Martin, 1979:

Expansion und Stagnation. Zu Begriff und Entwicklung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik. Gesellschaft 12: 56-100.

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung, 1983:

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft. Ms., Nov. 1983. (Als Bundestagsdrucksache erschienen Januar 1984.)

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung, 1980:

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. 1. Teil: Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung. Bundestagsdrucksache 8/4437 vom 8.8.1980.

Brusten, Manfred/Malinowski, Peter (Hg.), 1983:

Jugend - Ein soziales Problem? Theoretische Positionen, empirische Forschungen und kritische Analysen zu einer immer dringlicheren gesellschaftspolitischen Frage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 1983:

Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Leistungsnachfrage und Ausgaben im Gesundheitswesen - insbesondere der gesetzlichen Krankenversicherung - unter Berücksichtigung von Zielvorstellungen über die Gesundheitsversorgung älterer Menschen. Forschungsbericht im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), 1983/84:

Materialienband zum Sozialbudget 1983. Bonn.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hg.), 1983:

Grund- und Strukturdaten 1983/84. Bad Honnef: Bock.

- Deininger, Dieter, 1984:  
Sozialhilfeempfänger 1982. Wirtschaft und Statistik, Heft 5: 439-449.
- Dinkel, Reiner, 1984:  
Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Berlin: Duncker & Humblot.
- Döring, Diether, 1980:  
Das System der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine sozialpolitische Einführung. Frankfurt/New York: Campus.
- Euler, Manfred, 1981:  
Personen mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978. Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Wirtschaft und Statistik: 640-654.
- Gough, Ian, 1979:  
The Political Economy of the Welfare State. London: Macmillan.
- Grohmann, Heinz, 1981:  
Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf die Gesetzliche Rentenversicherung. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 70: 49-72.
- Hanusch, Horst/Henke, Klaus-Dirk/Mackscheidt, Klaus/Pfaff, Martin u. Mitarbeiter, 1982:  
Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission "Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland". Bd.3 - Teilbd.1. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.
- Hartmann, Helmut, 1981:  
Sozialhilfebedürftigkeit und "Dunkelziffer der Armut". Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.
- Hauser, Richard/Cremer-Schäfer, Helga/Nouvertné, Udo, 1981:  
Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven. Frankfurt/New York: Campus.
- Hurrelmann, Klaus, et al., 1984:  
Problembelastung Jugendlicher in unterschiedlichen sozialen Lebenslagen. MS Universität Bielefeld.
- Hußmanns, Ralf/Mamney, Ulrich/Schulz, Reiner, 1983:  
Die demographische Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 9: 291-362.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Leisering, Lutz, 1984:  
Demographic Challenges in the Welfare State. In: Øyen, Else (Hg.), Comparing Welfare States and their Futures. London: Heinemann (im Erscheinen).
- Kohl, Jürgen/Leisering, Lutz, 1982:  
Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang? Zeitschrift für Soziologie 11: 410-428.

- Koslowski, Peter/Kreuzer, Philipp/Löw, Reinhard (Hg.), 1983:  
Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie -  
Politische Ökonomie - Politik. Tübingen: Mohr.
- Lenhardt, Gero/Offe, Claus, 1977:  
Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungs-  
ansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In:  
v.Ferber, Christian/Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.), Soziologie und So-  
zialpolitik. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und  
Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, 98-127.
- Linder, Peter, 1981:  
Sozialbudgetberechnungen. Baden-Württemberg in Wort und Zahl 29:  
174-184.
- Linder, Peter, 1981a:  
Das Sozialbudget im Spiegel demographischer und ökonomischer Entwick-  
lungen. Baden-Württemberg in Wort und Zahl 29: 349-359.
- Linder, Peter, 1982:  
Aufwendungen für die nachwachsende und ältere Generation und Auswir-  
kungen der demographischen Entwicklung. Baden-Württemberg in Wort  
und Zahl 30: 282-287, 314-321.
- Luhmann, Niklas, 1983:  
Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität.  
In: Koslowski et al., (Hg.), 1983: 26-40.
- Mackenroth, Gerhard, 1957 (zuerst 1952):  
Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In:  
Boettcher, Erik (Hg.), Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen:  
Mohr, 43-74.
- Merton, Robert K., 1975 (engl. 1961):  
Soziologische Diagnose sozialer Probleme. In: Hondrich,  
Karl Otto 1975: Menschliche Bedürfnisse und soziale  
Steuerung. Reinbek: rororo: 113-129.
- Meulemann, Heiner, 1982:  
Bildungsexpansion und Wandel der Bildungsvorstellungen  
zwischen 1958 und 1979: Eine Kohortenanalyse. Zeitschrift  
für Soziologie 11: 227-253.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.), 1984:  
Frühinvalidisierung - Ergebnisse einer Untersuchung in Baden-Württem-  
berg. Mögliche Ursachen der vorzeitigen Berentung wegen Berufs- und  
Erwerbsunfähigkeit in Arbeit, Umwelt und Lebensgewohnheiten. Institut  
für empirische Soziologie München. Stuttgart: Eigenverlag.
- OECD, 1976:  
Public expenditure on income maintenance programmes.  
OECD Studies in Resource Allocation No.3. Paris: OECD-  
Eigenverlag.

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), 1982:  
Gesellschaftliche Daten 1982. Bonn.
- Proebsting, Helmut, 1984:  
Entwicklung der Sterblichkeit. Wirtschaft und Statistik, Heft 1: 13-24.
- Rentenanpassungsbericht 1983:  
Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen.  
Bundestagsdrucksache 10/560 vom 2.11.1983.
- Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, 1983:  
Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission.  
Gutachten der Sachverständigenkommission vom 15. November 1983. Be-  
richtsband 1. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Scheil, Xenia B./Schreyer, Michael, 1980:  
Die Höhe der öffentlichen Sozialausgaben für alte Menschen. Zeit-  
schrift für Gerontologie 13: 261-274.
- Schewe, Dieter, 1977:  
Übersicht über die soziale Sicherung. 10. A. Bonn.
- Schmähl, Winfried, 1980:  
Sozialausgabenentwicklung und Altersgrenzen in längerfristiger Sicht.  
Medizin Mensch Gesellschaft 5: 154-163.
- Schmähl, Winfried, 1983:  
Ist die Rentenversicherung in ihrer dynamischen Form  
noch finanzierbar? In: Koslowski et al. 1983: 177-191.
- Schneider, Reinhart, 1982:  
Die Bildungsentwicklung in den westeuropäischen Staaten  
1870 - 1975. Zeitschrift für Soziologie 11: 207-226.
- Schreiber, Wilfrid, 1955:  
Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft.  
Köln: Bachem.
- Schwarz, Karl, 1983:  
Die Alleinlebenden. Zeitschrift für Bevölkerungswissen-  
schaft 9: 241-257.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), 1972:  
Bevölkerung und Wirtschaft 1972 - 1972. Stuttgart/Mainz:  
Kohlhammer.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), 1977:  
Die Lebensverhältnisse älterer Menschen 1977. Stuttgart/  
Mainz: Kohlhammer.

Statistisches Bundesamt (Hg.), 1982:  
Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung 1982.  
Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.

Statistisches Bundesamt

Statistisches Jahrbuch 1964-1983

Wirtschaft und Statistik 1981-1984 (Autorenbeiträge s. Verfasser)

Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3, Haushalte und Familien, 1982

Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 5, Haushalte und Familien, 1971

Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.1, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, 1976-1982

Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 6, Erwerbstätigkeit, I. Entwicklung der Erwerbstätigkeit, 1971-1975

Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 1, Versicherte in der Kranken- und Rentenversicherung 1982

Transfer-Enquête-Kommission, 1981:

Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland.

Bericht der Sachverständigen Kommission zur Ermittlung

des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das

verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Stuttgart/

Mainz: Kohlhammer.

Uusitalo, Hannu, 1983:

Explanations of the Welfare State - a Methodological Appraisal.

MS Helsinki School of Economics.

Wander, Hilde, 1983:

Der Aufwand für die junge und alte Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer vergleichenden Bewertung. In: Rupp, Sabine/Schwarz, Karl, (Hg.), 1983: Beiträge aus der bevölkerungswissenschaftlichen Forschung. Festschrift für Hermann Schubnell. Boppard: Boldt: 347-355.

Wilensky, Harold L., 1975:

The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim

BMJFG, 1979:

Leistungen für die nachwachsende Generation in der

Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.

Zapf, Wolfgang, 1980:

The Welfare State and Welfare Production. Sonderforschungsbereich 3, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Frankfurt/Mannheim, Arbeitspapier Nr. 25.