

Die Verflechtung der Sozialleistungen

Ergebnisse einer Stichprobe

Von

Prof. Dr. Gerhard Mackenroth
und Mitarbeitern



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1954

**Schriften des Vereins für Sozialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 8**

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOZIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 8

Die Verflechtung der Sozialleistungen

Ergebnisse einer Stichprobe

Von Prof. Dr. Gerhard Mackenroth
und Mitarbeitern



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1954

Die Verflechtung der Sozialleistungen

Ergebnisse einer Stichprobe

Von

Prof. Dr. Gerhard Mackenroth
und Mitarbeitern



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1954

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Alle Rechte vorbehalten

Berliner Buchdruckerei „Union“, Berlin SW 29

Geleitwort des Vorsitzenden

Auf der Berliner Sondertagung unserer Gesellschaft* hatte Herr Mackenroth in seinem Referat über „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ die Frage der bestehenden Ver- und der notwendigen Entflechtung der Sozialleistungen zur wissenschaftlichen Diskussion gestellt. Er hatte sich hierbei auf die noch unvollständigen und nur vorläufigen Ergebnisse einer Erhebung des von ihm geleiteten Kieler Soziologischen Seminars gestützt. Inzwischen ist diese Erhebung abgeschlossen und ausgewertet worden, und damit mag auch die Grundlage für die Beantwortung mancher Fragen und die Aufklärung einiger Zweifel geschaffen sein, die auf der Berliner Tagung in der dem Vortrage von Herrn Mackenroth folgenden Diskussion Ausdruck gefunden haben. Es erschien dem Vorstande daher wünschenswert, auch die endgültigen Ergebnisse der Kieler Stichprobe in die Schriften des Vereins für Sozialpolitik aufzunehmen, obwohl es sich hierbei nicht um eine vom Verein angeregte und durchgeführte Untersuchung handelt.

In einem größeren Zusammenhange gesehen, handelt es sich bei dieser Veröffentlichung um den abschließenden Bericht über den ersten notwendigen Schritt, nämlich eine Teil-Bestandsaufnahme, die zugleich wichtige methodische Aufschlüsse gibt, auf dem Wege zu dem bedeutungsvollen Ziel einer grundlegenden Neuordnung der Sozialleistungen aller Art, die gegenwärtig in Deutschland in einer durch die verschiedenartigsten Anlässe bedingten Vielfalt neben einander herlaufen und die erforderliche Abstimmung auf einander, ihre Einordnung in einen, von den zu heilenden Nöten und ihren soziologischen Grundlagen her gesehen, sinnvollen Zusammenhang vermissen lassen. Wenn Herr Mackenroth schon jetzt aus dem, was die Ergebnisse der Kieler Stichprobe zeigen, den Schluß zieht, daß „eine Reform an

* Siehe den Bericht über diese Tagung in Band 4 (neue Folge) der Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1952.

Haupt und Gliedern“ vonnöten sei, dann erfordert eine wirklich fundierte Beantwortung der Frage, welche Gestalt diese Reform anzunehmen hat, um die gestellten Aufgaben besser zu lösen, als es bisher geschehen ist, ganz gewiß noch sehr gründliche Überlegungen, die ohne weitere wissenschaftliche Vorarbeiten auf nicht sehr sicherem Fundament ständen. Ein vom Senat der Deutschen Forschungsgemeinschaft auf Anregung des Unterzeichneten eingesetzter Ausschuß, der durch einen Teil seiner Mitglieder mit unserer Gesellschaft in enger Verbindung steht, hat bereits eine Reihe von Untersuchungen in die Wege geleitet, die ihm für die wissenschaftliche Fundierung der ziemlich allgemein als notwendig erkannten Reformen besonders vordringlich erscheinen. Es mag sein, daß die eine oder die andere von ihnen gleich der vorliegenden Mackenrothschen Arbeit in unsere Schriftenreihe Aufnahme findet.

Marburg/Lahn, im Dezember 1953

G. Albrecht

Vorwort

Die Arbeit, die im folgenden der Öffentlichkeit zur Kritik wie zur Verwertung übergeben wird, ist eine Gemeinschaftsarbeit, an der wissenschaftliche Mitarbeiter meines Soziologischen Seminars und Studenten der Universität Kiel mitgearbeitet haben. Fragestellung, Anlage und letzte Formulierung stammen von mir, die Materialarbeit lag in den Händen der Herren Dr. Gustav Hampel und Dr. Hans Ludwig Richter. Etwa 20 Kieler Studenten waren an der Materialsammlung beteiligt, von denen Herr Diplom-Volkswirt Hartmut Hensen (M. A.) und Herr cand. rer. pol. Jürgen Siebert, die auch bei der endgültigen Redaktion der Graphiken und Tabellen wesentlich mitgearbeitet haben, besonders genannt seien. Es versteht sich, daß die Anregungen hinüber und herüber gegangen sind und jeder zu seinem Teile zum Gelingen beigetragen hat. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bad Godesberg und der Landesregierung Schleswig-Holstein sei für ihre Finanzierungshilfe gedankt, ebenso gilt großer Dank den vielen Sozialleistungsträgern, Verwaltungsstellen und Ämtern, ohne deren bereitwillige Mitarbeit und Unterstützung die Durchführung der Untersuchung nicht möglich gewesen wäre.

Anliegen der Arbeit ist ein mehrfaches: Erstens soll zur Lösung der angeschnittenen Probleme ein Beitrag geliefert werden. Zweitens sollen unsere Studenten schon möglichst früh an die Mitarbeit an wirklich ernsten Gegenwartsproblemen herangeführt werden; das erscheint mir die beste Art politischer Erziehung. Drittens soll der Praxis gegenüber an einem konkreten Beispiel die Leistungsfähigkeit der Sozialwissenschaften und ihrer modernen Methoden (Befragung, Stichprobe) dargetan werden.

In dieser Veröffentlichung möchte ich einen streng auf die Themenstellung beschränkten Forschungsbericht geben, der nur Ergebnisse mitteilt und in äußerster Kürze kommentiert, dessen Lektüre also auch an die Zeit eines vielbeschäftigten Mannes der Praxis und der Ver-

waltung keine unzumutbaren Ansprüche stellt. Umfassende Reformvorschläge sind nicht das Thema dieses Berichts, nur die nächstliegenden Folgerungen werden gezogen, vieles bleibt ungesagt. Freilich verknüpfe ich mit dieser Kürze die ernste Bitte, keine isolierten Ergebnisse aus dem Zusammenhang zu reißen und politisches Kapital daraus zu schlagen. Bei einem Geschick ist das wahrhaftig nicht schwer, und schon sind die Leidenschaften aufgewühlt und ist einer sinnvollen Neuordnung der Sozialpolitik der Weg verbaut. Mit Klischeeureißen, seien sie so oder so, ist uns nicht geholfen. Weder sind unsere Sozialleistungsempfänger alle rentenpsychotische Staatsnutznießer, noch kann man von ihnen erwarten, daß sie aus stiller Verantwortung vor den Staatsnotwendigkeiten darauf verzichten, gesetzlich gegebene Chancen zu nutzen. Was not tut, ist eine Reform der Gesetzgebung an Haupt und Gliedern. Dann erst kann man verlangen, daß sich jeder einsichtig in die so umschriebenen Notwendigkeiten fügt.

Kiel, im September 1953

G. Mackenroth

Inhalt

Geleitwort	5
Vorwort	7
I. Problemstellung, Arbeitsplan und Grundbegriffe der Stichproben-erhebung	
1. Problemstellung und Arbeitsplan	13
2. Das Begriffssystem	19
a) Aktenfälle — Leistungsfälle — Individual-Kombination — Haushalts-Kombination	19
b) Kombinationsstufen (KS)	21
c) Kombinationsarten (KA)	21
II. Umfang und zahlenmäßige Bedeutung der Individual-Kombinationen	
1. Die methodischen Probleme	22
a) Die nicht erreichbaren Fälle	22
b) Die nur einmal belegten Fälle	22
c) Die kriminellen Verschweigungen	23
d) Die „angeschlossenen Fälle“	24
e) Die nicht erhobenen SL	24
2. Die sachlichen Ergebnisse — der Reduktionsfaktor im Kieler Material	24
III. Streuung und Häufigkeit der Kombinationsarten	33
IV. Höhe und Streuung der Beträge	41
V. Die Haushalts-Kombinationen	61
VI. Zur Methode einer Mehrfachrentenstatistik auf Bundesebene	
1. Welche Einkommensarten sollen in die Erhebung einbezogen werden: Einschluß der Pensionen, 131er Bezüge, Zusatzversicherungen usw.?	72
2. Aktenbearbeitung oder Befragung?	73
3. Umfang der Stichprobe	74
4. Mehrere regionale Stichproben oder Buchstabenauswahl auf Prozentbasis für das ganze Bundesgebiet?	77
5. Umfang der Aktenbearbeitung und Inhalt der Befragungen	79

Verzeichnis
der in der Arbeit gebrauchten Abkürzungen

AE	= Arbeitseinkommen
SE	= Sonstige Einkommen außer AE und SL
SL	= Sozialleistungen, vgl. S. 15
B-Kombinationen	= Bedürftigkeits-Kombinationen, vgl. S. 47
F-Kombinationen	= Fix-Kombinationen, vgl. S. 47
B/F-Kombinationen	= KA, die sowohl als B- wie auch als F-Kombinationen möglich sind, vgl. S. 48
NA-Kombinationen	= Nicht-Bedürftigkeits-Kombinationen mit Anrechnungsbestimmungen, vgl. S. 48
FR-Kombinationen	= Fix-Kombinationen mit Ruhensbestimmungen, vgl. S. 48
KA	= Kombinationsarten
KS	= Kombinationsstufen
LVA	= Landesversicherungsanstalt

Verzeichnis der Übersichten und Tabellen

Übersicht 1: Die in die Erhebung einbezogenen Sozialleistungen mit Schlüsselzahlen	14
Übersicht 2: Muster eines Zählblattes	16
Übersicht 3: Stellung der Familienangehörigen nach Sozialleistungen ..	20
Tabelle 1: Kombinationen und Nicht-Kombinationen	25
Tabelle 2: Leistungsfälle und Personenzahl (reine SL-Kombinationen)	26
Tabelle 3: Leistungsfälle und Personenzahl (unter Einschluß der AE und SE)	27
Tabelle 4: Individual-Kombinationen SL/SL nach Kombinations- a, b u. c stufen	Ausschlagtafel bei Seite 33
Tabelle 5: Häufigkeit der reinen SL-Kombinationen	35
Tabelle 6: Die reinen Witwen-Kombinationen nach Art und Häufig- keit	37
Tabelle 7: Die Waisen-Kombinationen nach Art und Häufigkeit	38
Tabelle 8: Die Bedeutung der Witwen- und Waisen-Kombinationen	39
Tabelle 9: Die 34 häufigsten Kombinationsarten nach Beträgen	42
Tabelle 10: Die Streuung der Nettobeträge bei den 34 häufigsten Kombinationsarten	46
Tabelle 11: Bedürftigkeits-Kombinationen und Fix-Kombinationen ..	50
Tabelle 12: Streuung der monatlichen Nettobezüge, B-Kombinationen, alleinstehende Witwen	52
Tabelle 13: Streuung der monatlichen Nettobezüge, B-Kombinationen, Witwen mit 1 Kind	53
Tabelle 14: Streuung der monatlichen Nettobezüge, B-Kombinationen, Witwen mit 2 Kindern	53
Tabelle 15: Streuung der monatlichen Nettobezüge, B-Kombinationen, Witwen mit 3, 4 und 5 Kindern	54
Tabelle 16: Streuung der monatlichen Nettobezüge, F-Kombinationen, alleinstehende Witwen	55
Tabelle 17: Streuung der monatlichen Nettobezüge, F-Kombinationen, Witwen mit 1 und 2 Kindern	56

Tabelle 18: Streuung der monatlichen Nettobezüge, B- und F-Kombinationen, Waisen	57
Tabelle 19: Kombinationen nach Haushaltsarten (SL + AE)	62
Tabelle 20: Familien-Haushalts-Kombinationen nach Kombinationsstufen (KS), -arten (KA) und -häufigkeiten	63
Tabelle 21: Haushalte nach Personenzahl und Einkommensbeziehern	63
Tabelle 22: Die häufigsten Haushalts-Kombinationen	65
Tabelle 23: Halbfamilien-Haushalts-Kombinationen, monatliche Nettobezüge in DM, Witwen-B-Kombinationen, Witwen mit 1 Kind	66
Tabelle 24: Halbfamilien-Haushalts-Kombinationen, monatliche Nettobezüge in DM, Witwen-B-Kombinationen, Witwen mit 2 Kindern	67
Tabelle 25: Halbfamilien-Haushalts-Kombinationen, monatliche Nettobezüge in DM, Witwen-B-Kombinationen, Witwen mit 3, 4 und 5 Kindern	68
Tabelle 26: Halbfamilien-Haushalts-Kombinationen, monatliche Nettobezüge in DM, Witwen-F-Kombinationen, Witwen mit 1 und 2 Kindern	69
Tabelle 27: Regelmäßige Einkommensquellen von 30 unvollständigen Familien (Sonderuntersuchung)	70

I. Problemstellung, Arbeitsplan und Grundbegriffe der Stichprobenerhebung

1. Problemstellung und Arbeitsplan

Das in dieser Arbeit aufgeworfene Problem der Rentenkumulationen ist von entscheidender Bedeutung für eine Neuordnung unserer sozialen Dienste. Wir wissen heute in Deutschland — jedenfalls so ungefähr —, was wir an Sozialleistungen in der Bundesrepublik ausschütten, wir kennen außerdem die im Gesetz festgelegte Höhe der einzelnen Leistungen, wir wissen aber nicht, wie sich aus den Einzelleistungen die Einkommen der Personen und Haushalte bilden, da die einzelnen Personen und die einzelnen Haushalte mehr als eine Leistung auf sich vereinigen können. Für die Frage nach den Wirkungen, die das System unserer sozialen Dienste in der sozialen Wirklichkeit hat, interessieren aber gerade und nur die kumulierten Personal- und Haushalteinkommen, und zwar möglichst weitgehend aufgegliedert nach Beziehergruppen und Haushaltstypen. Die vorliegende Arbeit sucht eine empirische Antwort auf diese Frage, sie will also, wie ich schon in einer früheren Veröffentlichung darüber darlegte¹, eine Brücke schlagen von der gesetzlichen Regelung zur sozialen Wirklichkeit.

Es galt nun, diese allgemeine Fragestellung zu übersetzen in Kategorien der empirischen und statistischen Sozialforschung. Dabei war es, um eine vorläufige Orientierung über die Lage des Problems zu gewinnen und für eine spätere breitere Erhebung Erfahrungen zu sammeln, zunächst ganz unerheblich, wo begonnen wurde. Es wurde daher im Frühjahr 1952 die „Stichprobe B“ für den Stadtkreis Kiel angesetzt. In die Untersuchung sind einbezogen alle regelmäßig wiederkehrenden Leistungen, die von der öffentlichen Hand einschließlich der hilfsfiskalischen Einrichtungen, der Sozialversicherung usw. gezahlt werden, ohne Arbeitseinkommen zu sein, und zwar diese Leistungen im weitesten Sinne, also einschließlich der Pensionen der Beamten, der Bezüge des Personenkreises nach Art. 131 GG und der Zusatzversicherung der öffentlichen Bediensteten (siehe Übersicht 1). Wir haben uns bewußt für diese weiteste Definition entschieden, vor allem

¹ G. Mackenroth, „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik“, NF, Bd. 4, Berlin 1952.

Übersicht 1

Schlüsselzahlen der Sozialleistungen¹

Pensionen	098 131er Hinterbliebenenbezüge (Zivilbeamte)
000 Ruhegehalt	
001 Witwengeld	
002 Waisengeld	
Invaliden-Renten	
030 Invaliden-Rente	100 Opfer des Nationalsozialismus Beschädigten-Rente
031 Invaliden-Witwen-Rente	101 Opfer des Nationalsozialismus Witwen-Rente
032 Invaliden-Waisen-Rente	102 Opfer des Nationalsozialismus Waisen-Rente
Angestellten-Renten	
040 Angestellten-Rente	103 Opfer des Nationalsozialismus Eltern-Rente
041 Angestellten-Witwen-Rente	
042 Angestellten-Waisen-Rente	
Knappschaftr-Renten	
050 Knappschaftr-Rente	111 Bundesversorgungsgesetz Beschädigten-Grundrente
051 Knappschaftr-Vollrente	112 Bundesversorgungsgesetz Beschädigten-Grundrente + Ausgleichsrente
052 Knappschaftr-Witwen-Rente	113 Bundesversorgungsgesetz Witwen-Grundrente
053 Knappschaftr-Witwen-Voll- rente	114 Bundesversorgungsgesetz Witwen-Grundrente + Ausgleichsrente
054 Knappschaftr-Waisen-Rente	115 Bundesversorgungsgesetz Halbwaisen-Rente
055 Knappschaftrssold	116 Bundesversorgungsgesetz Vollwaisen-Rente
Unfall-Renten	
060 Unfall-Rente	117 Bundesversorgungsgesetz Elternpaarunterstützung
061 Unfall-Witwen-Rente	118 Bundesversorgungsgesetz Elternteilunterstützung
062 Unfall-Waisen-Rente	120 Kriegsgefangenen-Frauen- beihilfe
063 Unfall-Verwandten-Rente	121 Kriegsgefangenen-Kinder- beihilfe
Arbeitslosen- Unterstützung (Alu)	
070 Arbeitslosen-Unterstützung	122 Kriegsgefangenen-Eltern- beihilfe
Zusatzversicherung	
080 Zusatzversicherung der öffentl. Bediensteten	123 Kriegsgefangenen- Verwandtenbeihilfe
131er Bezüge	
090 131er Ruhegehalt (Soldaten)	
091 131er Übergangsgehalt (Soldaten)	130 Unterhaltshilfe aus der So- forthilfe (jetzt Lastenausgleich)
092 131er Hinterbliebenenbezüge (Soldaten)	131 Ausbildungsbeihilfe aus der Soforthilfe (jetzt Lastenaus- gleich)
093 131er Ruhegehalt (Wehrmachtsbeamte)	
094 131er Übergangsgehalt (Wehrmachtsbeamte)	
095 131er Hinterbliebenenbezüge (Wehrmachtsbeamte)	
096 131er Ruhegehalt (Zivilbeamte)	Heimkehrer- Unterstützungen
097 131er Übergangsgehalt (Zivilbeamte)	140 Heimkehrer-Arbeitslosen- Unterstützung

¹ Eine Reihe von Fachausdrücken, die in den Sozialgesetzen benutzt werden, sind für die Zwecke der statistischen Erhebung im Rahmen der „Stichprobe B“ vereinfacht bzw. modifiziert worden. Kleine terminologische Abweichungen zwischen dem Text und den Sozialgesetzen beruhen auf dieser Vereinfachung

141 Heimkehrer-Ausbildungs- beihilfe	Arbeits- und Sonstige Einkommen
Arbeitslosen-Fürsorge- Unterstützung (Alfu)	170 Arbeitseinkommen
150 Arbeitslosen-Fürsorge- Unterstützung	171 Sonstige Einkommen (Unterstützung des geschie- denen Mannes, von Verwand- ten, vom Jugendamt, Mietein- nahmen, Kapitalzinsen u. ä.)
Fürsorge	Sonstige Sozialleistungen
160 Offene Fürsorge	180 Nicht erhobene Sozial- leistungen
161 Kriegsbedingte Fürsorge	
162 Geschlossene Fürsorge	
163 Halboffene Fürsorge	

unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Es handelt sich um Zahlungen, die in der Wirtschaftsperiode, in der sie geleistet werden, über das Sozialbudget direkt oder indirekt aus den Arbeitseinkommen getragen werden müssen. Das gleiche volkswirtschaftliche Argument gilt freilich auch für solche abgeleitete Einkommen aus der privaten Sphäre, die nicht über die öffentliche Hand ausgeschüttet werden, also insbesondere die Rentenleistungen der privaten Versicherungen und die Altersversorgungsleistungen der Berufsstände und Betriebe. Daß diese in die Untersuchung nicht einbezogen werden konnten, ist in der Tat ein Mangel, und es ist dringend erwünscht, ergänzende Untersuchungen anzusetzen, um von der Bedeutung dieser abgeleiteten Einkommen und ihrer Kombinationen mit Einkommen aus dem Bereich der öffentlichen Hand ein Bild zu gewinnen. Daß sie hier ausgeschlossen werden mußten, hat seinen Grund lediglich darin, daß wir sie materialmäßig nicht erfassen konnten.

Unter anderen Gesichtspunkten mag man den Begriff der Sozialleistungen anders definieren. Dagegen ist nichts einzuwenden. Etwa könnte man alle diejenigen Leistungen der öffentlichen Hand herausnehmen, die sie an ihre Arbeitnehmer als Arbeitgeber ausschüttet, so also insbesondere die Pensionen. Begriffe und Definitionen sind immer willkürlich, und man grenzt Begriffe so ab, wie man es mit Rücksicht auf das gestellte Problem für zweckmäßig hält. Die weitere Begriffsfassung erschließt eine ganze Reihe von Einsichten, die bei engerer Begriffsdefinition entgehen würden. Dazu kann jeder, der an einer engeren Begriffsfassung interessiert ist, das ganze Material sehr leicht auf eine engere Begriffsfassung umarbeiten. Niemals aber könnte man, wenn man der Materialarbeit einen engeren Begriff zugrunde gelegt hat, daraus den weiteren entwickeln. So komme uns also niemand mit dem formalistischen Einwand, wir hätten etwas in die Untersuchung einbezogen, was unter diesem oder jenem Gesichtspunkt nicht als Sozialleistung bezeichnet werden kann, und man gestatte uns hier und im folgenden den abgekürzten Ausdruck Sozialleistung (SL) für alle diese abgeleiteten Einkommen aus dem Bereich der öffentlichen Hand.