

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 330

Ökonomische Sicherungspolitik

Von

Dr. Edgar Forster



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

EDGAR FORSTER

Ökonomische Sicherungspolitik

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann, Berlin

Heft 330

Ökonomische Sicherungspolitik

Von

Dr. Edgar Forster



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Forster, Edgar:

Ökonomische Sicherungspolitik / von Edgar
Forster. — Berlin : Duncker und Humblot, 1983.

Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 330)

ISBN 3-428-05366-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05366 4

Inhaltsverzeichnis

1.	Ziele und Aufgaben der ökonomischen Sicherung	9
1.1.	Die ökonomische Sicherungspolitik und ihre Einordnung	9
1.2.	Sicherheit als soziales und ökonomisches Ziel	13
1.3.	Risiko und ökonomische Sicherungspolitik	17
1.4.	Objekte der ökonomischen Sicherungspolitik	21
1.4.1.	Ökonomische Sicherung der Unternehmungen	21
1.4.2.	Ökonomische Sicherung der Haushalte	25
1.4.3.	Ökonomische Sicherung staatlicher Instanzen	31
2.	Instrumente und Institutionen der ökonomischen Sicherungspolitik	33
2.1.	Die Grundinstrumente der ökonomischen Sicherung	33
2.1.1.	Grundlagen	33
2.1.2.	Ökonomische Sicherung durch Vermögen	35
2.1.2.1.	Ökonomische Sicherung durch Vermögenshaltung und Vermögensbildung	35
2.1.2.2.	Vermögenspolitik als ökonomische Sicherungspolitik	39
2.1.3.	Ökonomische Sicherung durch den Markt	44
2.1.3.1.	Ökonomische Sicherung durch Marktbeteiligung	44
2.1.3.2.	Wettbewerbspolitik als ökonomische Sicherungspolitik	47
2.1.4.	Ökonomische Sicherung durch Transfer	53
2.2.	Die Institutionen der ökonomischen Sicherungspolitik	59
2.2.1.	Das Zusammenwirken der Grundinstrumente in Sicherungsinstitutionen	59
2.2.2.	Die Versicherung	66
2.2.2.1.	Die Individualversicherung	66
2.2.2.2.	Die Sozialversicherung	71
2.2.3.	Institutionen mit ökonomischer Sicherung als Nebenaufgabe ...	75
2.2.4.	Der Staat	79
2.2.5.	Die Interdependenz der Sicherungsinstitutionen	85

3.	Ökonomische Sicherungspolitik durch Wettbewerb	90
3.1.	Der Markt für Individualversicherungsschutz	90
3.1.1.	Der Erstversicherungsmarkt	90
3.1.2.	Der Rückversicherungsmarkt	102
3.2.	Die Sicherung der Individualversicherung im Wettbewerbsprozeß	105
3.2.1.	Die Versicherungsaufsicht	106
3.2.2.	Der Ausnahmebereich des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)	111
3.2.3.	Sicherung durch Verbandspolitik	117
3.2.4.	Der Konkursicherungsfonds	120
3.3.	Die Konkurrenz der übrigen Sicherungsinstitutionen und ihr Wettbewerb mit der Individualversicherung	122
3.3.1.	Die Sozialversicherung	122
3.3.1.1.	Grundlagen	122
3.3.1.2.	Das Wettbewerbsmodell: Die Krankenversicherung	128
3.3.1.3.	Das Kooperationsmodell: Die Altersversorgung	140
3.3.1.4.	Das Monopolmodell: Die Arbeitslosensicherung	152
3.3.2.	Institutionen mit ökonomischer Sicherung als Nebenaufgabe	153
3.3.3.	Der Staat	156
4.	Marktversagen in der ökonomischen Sicherung?	159
4.1.	Das Gleichgewicht der ökonomischen Sicherung	159
4.1.1.	Das Verhalten der Sicherungsbedarfer	159
4.1.2.	Das Verhalten der Sicherungsinstitutionen	166
4.2.	Ökonomische Sicherung durch Markt oder Transfer?	176
4.2.1.	Das Marktgleichgewicht in der ökonomischen Sicherung	176
4.2.2.	Das Transfergleichgewicht in der ökonomischen Sicherung	179
4.3.	Ökonomische Sicherung als öffentliches Gut	184
4.3.1.	Die Staatsversicherung	184
4.3.1.1.	Die Verstaatlichung der Versicherungswirtschaft	184
4.3.1.2.	Die Versicherung als Staatsmonopol	187
4.3.2.	Ökonomische Sicherung als kollektives Gut	190
4.3.3.	Ökonomische Sicherung als meritorisches Gut	196

5. Ökonomische Sicherungspolitik im Zusammenhang der Wirtschaftspolitik	202
5.1. Produktionssicherung als ökonomische Sicherungspolitik	202
5.1.1. Schadensminderung und Schadenstragung	202
5.1.2. Auswirkungen auf die Produktion	205
5.2. Ökonomische Sicherungspolitik und Verteilungspolitik	207
5.2.1. Grundlagen und Ziele der Umverteilung	207
5.2.2. Individualversicherung und Umverteilung	209
5.2.3. Die Sozialversicherung als Instrument der Umverteilung	211
5.2.4. Die Grenzen der Sozialstaats	213
5.3. Ökonomische Sicherungspolitik, Geld- und Konjunkturpolitik	219
5.3.1. Ökonomische Sicherungspolitik und Geldsektor	219
5.3.2. Ökonomische Sicherungspolitik und Konjunkturpolitik	222
5.4. Ökonomische Sicherungspolitik und Wirtschaftswachstum	226
5.5. Ökonomische Sicherungspolitik und Ordnungspolitik	237
5.5.1. Die Sicherung der ökonomischen Sicherung	237
5.5.2. Die Freiheit der ökonomischen Sicherung	241
5.5.3. Die Effizienz der ökonomischen Sicherung	245
 Literaturverzeichnis	 251

1. Ziele und Aufgaben der ökonomischen Sicherung

1.1. Die ökonomische Sicherungspolitik und ihre Einordnung

Ökonomische Sicherungspolitik ordnet das Streben nach ökonomischer Sicherheit. Sie umfaßt einen Bereich ökonomischen, individuellen wie sozialen Handelns, der bisher in den Wirtschaftswissenschaften als einheitlicher Komplex noch nicht untersucht wurde. Teilanalysen des Untersuchungsgebiets ergeben eine Fülle wertvoller Erkenntnisse in den Partialdisziplinen, doch sind die wichtigen Gesichtspunkte nur aus der Durchdringung des Gesamtkomplexes der ökonomischen Sicherung zu gewinnen.

Ökonomische Sicherung ist die organisierte Vorkehrung, d. h. ex-ante-Maßnahme, zur wirtschaftlichen Abdeckung von zufälligen und unabwendbaren Schäden an bestehendem oder im genau definierten Umfang zu erwartenden, individuell zugemessenen Einkommen oder Vermögen. Die Finanzierung der Sicherung erfolgt durch die bedrohten Wirtschaftssubjekte selbst oder durch andere.

Ausgeschlossen sind damit die ex-post-Umverteilung und die Einkommensumverteilung, die eine permanente Änderung der Distribution bezweckt. Sicherungsleistungen haben Ersatzfunktion. Sie decken unerwartete Ausgaben und ersetzen reguläre Einkommenströme. Sie sind bedingte, monetäre oder reale Leistungsströme¹, die als abstraktes Schutzversprechen für den Leistungsfall und konkretes Leisten im aktuellen Leistungsfall verstanden werden. Diese Sicherungsleistungen zu finanzieren, dienen die Sicherungsinstrumente Markt, Vermögen und Transfer.

Ökonomische Sicherungspolitik ist Teil der Wirtschaftspolitik. Soweit die Sozialpolitik dieser unterzuordnen ist, wird sie einbezogen. Zwiedineck-Südenhorst² spricht in diesem Zusammenhang von „sozialer Wirtschaftspolitik“. Dieser Begriff könnte neu aufgegriffen werden, müßte aber seines traditionellen „Arbeiterbezugs“ entkleidet werden.

¹ Die praktische Ausgestaltung von Sicherungsleistungen ist sehr vielfältig: Zahlungen, Teildeckung von Schäden, Verzicht auf reale Gegenleistung, Konditions- und Terminänderung, Verlustminderung, Substitution usw.

² Vgl. Zwiedineck-Südenhorst, O. v., Sozialpolitik, Leipzig, Berlin 1911, S. 377 f. Wirtschafts- und Sozialpolitik haben weitgehend kongruente Grundziele. Vgl. Lampert, H., Die Interdependenz zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, in: WISU, 7/1977, S. 211 - 216, S. 212.

Die Gesamtsicht der ökonomischen Sicherungspolitik ergibt sich nicht nur aus der gegenseitigen Abhängigkeit der Teilbereiche. Sie hat eigenständige Wesenselemente. Doch sind ökonomische, d. h. theoretische, wirtschaftspolitische, finanzwissenschaftliche oder auch betriebswirtschaftliche Voraussetzungen zu klären. Neben der Wettbewerbspolitik, der Verteilungspolitik, der Versicherungspolitik liegt ein Zentrum der Untersuchung auch im sozialpolitischen Bereich, wobei allerdings der Untersuchungsschwerpunkt wiederum in den Methoden der ökonomischen Analyse zu finden sein wird, ein Ansatz, der vor allem bei Liefmann-Keil gerechtfertigt wird³. Gegen die hauptsächliche Beschränkung auf die ökonomische Analyse der Sozialpolitik einzuwenden, daß „Sozialpolitik kein Oeconomicum“ ist, sondern einem „ganz anderen, sehr viel höheren Bereich . . . als dem ökonomischen“ angehört⁴, ist ein Argument, das der Wertsphäre angehört und das deshalb nicht jedermann akzeptieren wird. Es wäre auf jeden Teilaspekt der Sozialpolitik anzuwenden und ist daher für eine fachspezifische Analyse — gleich welchen Fachs — nicht brauchbar⁵.

Vor allem ist es das bewußt gewählte Thema „Ökonomische Sicherungspolitik“, das der Anwendung ökonomischer Untersuchungsmethoden die Präferenz zuweist. Ziele, Instrumente und Institutionenanalyse können dazu zum Teil aus vorhandenen Teilgebieten übernommen werden, sie müssen aber auf das Gesamtgebiet der ökonomischen Sicherung zugeschnitten und zugeordnet werden. So kann an manchen Stellen auch festgestellt werden, daß fachübergreifende Argumente in einem Teilfach vorgebracht werden, ohne daß die eigentlichen Vertreter dieses Teilfachs diese Ansätze zur Kenntnis nehmen. Auch dient der Titel „Ökonomische Sicherungspolitik“ dazu, traditionelle Grenzen an den Untergliederungen zwar nicht zu beseitigen, aber doch transparenter zu machen und eine gegenseitige Zuordnung zu erleichtern, denn Überschneidungen der Wirkungsfelder, Konkurrenz und Kooperation kenn-

³ Vgl. Liefmann-Keil, E., *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin u. a. 1961. „Dem Nationalökonomem muß erlaubt sein, den ökonomischen Aspekt des Problems (der Sozialpolitik, Anm. d. Verf.) herauszuheben und andere Gesichtspunkte auszuschließen.“ Schilcher, R., *Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik*, in: Triebenstein, O. (Hrsg.), *Sozialökonomie in politischer Verantwortung*, Festschrift für Joachim Tiburtius, Berlin 1964, S. 196 - 211, S. 204.

⁴ Nell-Breuning, O. v., *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, in: FA, N. F. Bd. 22, 1963, S. 346 - 354, S. 346.

⁵ Vgl. Schmittmann, B., *Wirtschafts- und Sozialordnung als Aufgabe*, Freiburg 1948, „Die Verbindung zwischen Wirtschaftswissenschaft, Soziologie und Sozialethik herzustellen, ist Aufgabe der Soziallehre, die ihrerseits die richtunggebende Wegweiserin für die Sozialpolitik sein muß.“ (S. 89) „Die ökonomische Theorie . . . wird dadurch nicht bestritten oder in sich geschwächt; sie wird nur eingeordnet, verliert den Anspruch auf alleinige Beherrschung des ökonomisch-sozialen Feldes.“ (S. 90)

zeichnen das Verhältnis der sicherungspolitischen Institutionen untereinander.

Ökonomische Sicherungspolitik ist als Politik der ökonomischen Sicherung eine spezielle Wirtschaftspolitik. Allgemeine Wirtschaftspolitik ist in die Behandlung der ökonomischen Sicherungspolitik aufzunehmen, weil die finanziellen Ströme der Sicherungszahlungen wirtschaftspolitische Konsequenzen haben, die es koordiniert zu steuern gilt. Soziale Ordnungspolitik ist mit der Wirtschaftsordnungspolitik so eng verflochten, daß eine allzu feine definitorische Scheidung künstlichen Charakter annehmen könnte. Die Organisation der sozialen Sicherung in den Parafisci Rentenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung usw. zwingt zur Inanspruchnahme und Übertragung finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse in den Untersuchungsgegenstand. Die bei der sozialen Sicherung implizierten Verteilungswirkungen tangieren die Verteilungspolitik. Sicherungsmärkte, insbesondere der Markt für Individualversicherung, bedürfen einer besonderen Wettbewerbspolitik.

Der anfangs zu erarbeitende Ansatz der individuellen Sicherungspolitik für ökonomische Werte wie Wertschöpfung der Unternehmungen und Einkommen der Haushalte ist die Voraussetzung für ein umfassendes Verständnis der ökonomischen Sicherungspolitik. Die Interdependenz zwischen individueller und kollektiver ökonomischer Sicherung und ihrer politischen Ordnung ist zu untersuchen. Das ökonomische Sicherungssystem beruht auf dem primär individuell formulierten Sicherungsbedürfnis gegenüber bestimmten Schadensereignissen. Sicherung befaßt sich mit potentiell schlechten Lebenslagen, die auch gut Situierte bedrohen. Die Trennung zwischen Sicherung und Umverteilung herauszustellen, ist zur Verdeutlichung der sozialpolitischen Aufgaben der ökonomischen Sicherung notwendig.

So ist der gemeinsame Ausgangspunkt für alle ökonomischen und sozialen Sicherungsmaßnahmen das Risiko und die Unsicherheit, aus denen als Gegenmaßnahmen die individuelle Risiko- oder Sicherungspolitik und die übergreifende, staatliche Sicherungspolitik abgeleitet werden. Die Unterscheidung in (ökonomische und soziale) Personenrisiken und Unternehmungsrisiken ist üblich und vom formalen Ansatzpunkt her begründet. Die Personenrisiken sind — ökonomisch gesehen — Einkommensrisiken der Haushalte. Die Unternehmungsrisiken, die den Einkommensrisiken der Haushalte vorgeschaltet sind, sind letztlich Risiken der Wertschöpfung in den Unternehmungen. Insofern sind beide Risikokategorien stark interdependent.

Die Grundinstrumente der ökonomischen Sicherung Markt, Vermögen und Transfer werden im 2. Kapitel vorgestellt. Sie dienen direkt