

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 194/I

Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung I

Von

Willi Albers, Johannes Hackmann,
Klaus Mackscheidt

Herausgegeben von Kurt Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 194/I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 194/I

**Finanzierungsprobleme
der sozialen Sicherung I**



Duncker & Humblot · Berlin

Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung I

Von

**Willi Albers, Johannes Hackmann,
Klaus Mackscheidt**

Herausgegeben von Kurt Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung / hrsg. von

Kurt Schmidt. – Berlin: Duncker und Humblot

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N.F. Bd. 194)

NE: Schmidt, Kurt [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

1. Von Willy Albers . . . – 1990

ISBN 3-428-06927-7

NE: Albers, Willi

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06927-7

Vorwort

Traditionsgemäß hat der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik auch 1989 in der Woche nach Pfingsten seine jährliche Arbeitstagung abgehalten. Sie hat in Trier stattgefunden und war Finanzierungsproblemen der sozialen Sicherung gewidmet. Dieser Themenkreis wird auch im kommenden Jahr Gegenstand der Verhandlung sein. Auf Einladung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses hat der Vorsitzende des Sozialpolitischen Ausschusses des Vereins an der Tagung teilgenommen.

Im ersten Beitrag beschäftigt sich Johannes Hackmann grundsätzlich mit dem Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in Systemen der sozialen Sicherung. Soziale Sicherungssysteme sind nach Hackmann durch viele Einschränkungen von Wahl- und Wettbewerbsfreiheiten gekennzeichnet. Deswegen untersucht der Verfasser die dafür vorgetragenen Begründungen im allgemeinen und die Rechtfertigungsansätze für Zwangselemente im besonderen. Er zeigt in diesem Zusammenhang auf, daß durch Zwang zwar eine solidarische Umverteilung zu erreichen ist, daß dabei aber auch die Gefahr von Ausbeutung von seiten derjenigen besteht, um deren Sicherheit es gar nicht geht. Diese ausbeuterische Umverteilung läßt sich nach Meinung des Verfassers nur durch ein mehr an Wahl- und Wettbewerbsfreiheiten einschränken. Daß Sozialpolitiker eher zu mehr Zwang als zu dessen Abbau neigen, paßt nicht in dieses Bild. Nach Meinung des Verfassers wird die Verlässlichkeit des sozialen Sicherungssystems dadurch langfristig beeinträchtigt und insofern Freiheit *und* Sicherheit der Bürger vermindert.

Im zweiten Beitrag behandelt Willi Albers konkrete Maßnahmen zur Reform der Rentenversicherung in der Bundesrepublik. Ausgangspunkt seiner Untersuchung ist der Umstand, daß es aufgrund absehbarer Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung in den dreißiger Jahren des nächsten Jahrhunderts ebenso viele Rentner wie Beitragszahler geben wird. Bei Weitergeltung der Brutto-Rentenformel würde sich deswegen ein Anstieg des Beitragsatzes von derzeit 18,7 vH auf über 40 vH des Bruttoarbeitsentgelts einstellen. Um diese hohen Beiträge zu vermeiden, sind mehrere Reformvorschläge gemacht worden. Eine beitrags- oder steuerfinanzierte Grundsicherung lehnt der Verfasser als unbefriedigend und nicht praktikabel ab. Den Maßnahmen im Entwurf der Bundesregierung hält er entgegen, daß dabei die Zeit nach 2010 nicht berücksichtigt ist und daß bei den Beiträgen und bei den Renten aus Gerechtigkeitserwägungen der Übergang vom Individual- zum Familienprinzip geboten sei. Bei Fortdauer des Umlageverfahrens sollen die Familien ohne Kinder und die Familien, deren Kinderzahl zur Bestandserhaltung nicht

ausreicht, die Belastungen tragen, die sich aus dem zu erwartenden Altersaufbau ergeben. Dazu schlägt der Verfasser vor, die jährlichen Steigerungssätze je Versicherungsjahr nach der Kinderzahl zu differenzieren.

Im dritten Beitrag untersucht Klaus Mackscheidt die Finanzausgleichsmaßnahmen zwischen Bund und Trägern der Sozialversicherung und zwischen den Trägern der Sozialversicherung untereinander. Anders als beim Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern sowie zwischen den Ländern und ihren Kommunen haben Umstand und Formen des Finanzausgleichs zwischen den Rentenversicherungen, den Krankenversicherungen und der Arbeitslosenversicherung in der Öffentlichkeit nur wenig Aufmerksamkeit gefunden. Der Verfasser stellt die vielfältigen Verflechtungen dar und zeigt auf, daß man zu deren Beurteilung die finanziellen Transaktionen im einzelnen prüfen muß. Am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik illustriert er, daß der geltende Finanzausgleich eine aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit erschwert.

Kurt Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Die Anpassung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung an demographische Änderungen Von <i>Willi Albers</i> , Kiel	9
Freiheit und Sicherheit in Systemen der sozialen Sicherung. Zu einer Theorie sozialer Sicherungssysteme Von <i>Johannes Hackmann</i> , Hamburg	41
Finanzausgleichsmaßnahmen zwischen dem Bund und den Trägern der Sozialen Sicherung und zwischen den Trägern der Sozialen Sicherung untereinander Von <i>Klaus Mackscheidt</i> , Köln	145

Die Anpassung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung an demographische Änderungen

Von *Willi Albers*, Kiel

A. Einleitung

Die Vorschläge für eine Änderung der gesetzlichen Rentenversicherung gehen auf zwei ganz unterschiedliche Überlegungen zurück.

1. Man sieht in der „Vollsicherung“ eine Gängelung der Staatsbürger, die im Hinblick auf den gestiegenen Wohlstand und die damit verbundene Möglichkeit einer verstärkten eigenverantwortlichen Vorsorge ordnungspolitisch verfehlt ist.

2. Die auf dem Umlageverfahren basierende Finanzierung der Renten führt bei Beibehaltung der gegenwärtigen Berechnung der Renten (Rentenformel) als Folge des sich verschlechternden Altersaufbaus zu Belastungen, die nicht tragbar sind.

Die erste Zielsetzung steht insofern mit den demographischen Änderungen in Verbindung, als bei einer Verminderung der kollektiven Alterssicherung auf eine Grundsicherung die steigende finanzielle Belastung leichter zu tragen ist. Es ist deshalb kein Zufall, daß der Übergang zu einer Mindestsicherung (Grundsicherung) verstärkt diskutiert wird.

Ich werde in zwei Schritten vorgehen: zuerst werde ich die mit dem Übergang zu einer Mindestsicherung verbundenen Probleme diskutieren, die den Grundsatz einer beitrags- und einkommensbezogenen Rente und damit das bisherige System der gesetzlichen Rentenversicherung weitgehend aufgeben; dann werde ich auf Reformen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung eingehen.

B. Einheitliche Grundrente für die gesamte Bevölkerung

Ihr Hauptziel ist die oben erwähnte Stärkung einer eigenverantwortlichen Vorsorge; gleichzeitig sollen Sicherungslücken im System der Sozialversicherung geschlossen werden, die zu einem Verweisen der betroffenen Bürger an die Sozialhilfe führen.

Die Befürworter einer solchen Mindestsicherung sehen sehr unterschiedliche Ausgestaltungen vor. Es stehen nebeneinander: 1. ein steuer- und 2. eine beitragsfinanzierte Grundrente. Daneben ist auch 3. die Form einer negativen Einkommensteuer zu erwähnen. Die steuerfinanzierte Grundrente wird vom Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn, empfohlen, hinter dem Bieden-

kopf steht und dessen Geschäfte Miegel mit Frau Wahl führen¹. Die beitragsfinanzierte Staatsbürgerrente wird vom Kronberger Kreis², aber auch von der Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft^{3,4} und anderen Gruppen vertreten. Um die negative Einkommensteuer war es stiller geworden, aber sie ist im Zusammenhang mit einer Rentenreform z. B. von Mitschke⁵ und neuerdings auch vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung⁶ wieder aufgegriffen worden.

1. Steuerfinanzierte Grundrente

Es dürfte eine weitgehende Übereinstimmung darüber bestehen, daß eine Beitragsfinanzierung mit einem geringeren Widerstand auf seiten der Betroffenen als eine Steuerfinanzierung verbunden ist. Die Beitragszahler sind überzeugt, durch eigene Leistungen einen Anspruch auf die Sicherung ihres Lebensunterhalts im Alter oder bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit erworben zu haben. Dagegen weiß der Steuerzahler nicht, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er in den Genuß staatlicher Leistungen kommt, die mit seinen Steuern finanziert worden sind. Teilweise wird er die Verwendung der Steuermittel, auf die er in der Regel nur einen marginalen Einfluß hat, sogar ablehnen, wie z. B. der Pazifist die Verteidigungsausgaben oder der umweltbewußte Nichtautobesitzer die Ausgaben für Autostraßen. Beim Umlageverfahren hat die aktive Generation das Gefühl, mit den Beiträgen zur Finanzierung der dann zu zahlenden Renten an die alte Generation einen Anspruch auf eine entsprechende eigene Rente im Alter erworben zu haben.

Diese Vorstellung entspricht einem Intergenerationenlastenausgleich, auf dem das Umlageverfahren beruht, und entspricht auch den ökonomischen Erkenntnissen, nach denen der Lebensunterhalt der gesamten Bevölkerung aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode zu befriedigen ist, wenn man von der Nutzung von dauerhaften Konsumgütern absieht, die in vergangenen Perioden hergestellt sind. Einem Anspruchsdenken gegenüber dem Staat, zu dem eine Steuerfinanzierung verführt, steht die Erkenntnis entgegen, daß man nur seinen eigenen Beiträgen entsprechende Leistungen zu erwarten hat.

¹ M. Miegel und S. Wahl: Gesetzliche Rentenversicherung — Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise. Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn 1985.

² Kronberger Kreis: Reform der Alterssicherung, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Bd. 14, Bad Homburg 1987.

³ Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer: Eine marktwirtschaftliche Reform der Rentenversicherung, Bonn 1988.

⁴ Gemeinschaftsveröffentlichung aller drei Institutionen: Die Zukunft der Alterssicherung — Grundsicherung und private Vorsorge, o. O. 1988.

⁵ I. Mitschke: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1985; siehe auch: P. Kausemann: Möglichkeiten einer Integration von Steuer- und Transfersystem. Thun — Frankfurt/M. 1983.

⁶ Ifo-Institut: Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland — Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers, 3 Bde., München 1988.

Es ist mir deshalb unverständlich, daß ein solcher Vorschlag gemacht wird, wenn das Hauptziel der Verminderung der kollektiven Sicherung eine Stärkung der Eigenverantwortung ist. Sie kann nur in einem Versicherungssystem erreicht werden, bei dem Leistung und Gegenleistung einander entsprechen — wobei der Einbau von Umverteilungselementen über den mit jeder Versicherung verbundenen Risikoausgleich hinaus nicht ausgeschlossen ist, aber dem Umfang nach beschränkt bleiben muß, damit der Versicherungscharakter erhalten bleibt. Solche Maßnahmen sind jedenfalls in einer „sozialen“ Versicherung nicht von vornherein als versicherungsfremd einzustufen. Dieses Problem wird im zweiten Teil noch eine Rolle spielen.

Natürlich erreicht man bei einer Steuerfinanzierung alle Staatsbürger, während es bei einer Beitragsfinanzierung auch bei einer alle Erwachsenen umfassenden Versicherungspflicht immer einen Teil geben wird, der die Beiträge nicht gezahlt hat, weil er infolge von Erwerbsunfähigkeit oder einer ausgeprägten Arbeitsscheu kein Einkommen erzielt hat. Dieser Teil wird also weiter auf Sozialhilfe angewiesen sein.

Ich sehe hierin allerdings keinen Nachteil; vielmehr halte ich es für gut, wenn der zuletzt genannte Personenkreis — für vorzeitig oder seit der Geburt Erwerbsunfähige muß eine andere Lösung gefunden werden — nicht ohne eigene Leistungen die gleiche Alterssicherung wie die langjährigen Beitragszahler erhält. Die Steuerfinanzierung wäre eine Einladung zum Nichtstun, die man im Hinblick auf die Größe des Bodensatzes in unserem Lande — früher hätte man gesagt: der „Asozialen“ — kaum vertreten kann. Eine solche „Rückführung“ der Sozialhilfe auf ihre ursprüngliche Aufgabe setzt allerdings voraus, daß die Mängel einer unzureichenden Sicherung in anderen Bereichen wie z. B. bei alten Witwen ohne eigene Versichertenrente, Arbeitslosen mit Kindern und Alleinerziehenden beseitigt werden. Es ist jedenfalls unbefriedigend, wenn alle Staatsbürger ohne Rücksicht darauf, ob ein Bedarf für die Sicherung der Existenz durch eine Grundrente gegeben ist, die aus Steuermitteln finanzierte Leistung erhalten.

Damit ist die Höhe der Grundsicherung angesprochen. In der gemeinsamen Stellungnahme der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, des Frankfurter Instituts für wirtschaftliche Forschung und des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft werden 40 v. H. des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts vorgeschlagen. Das würde 1989 eine Grundrente von etwa 850,00 DM bedeuten, die deutlich über den Beträgen der Sozialhilfe liegt. Das trifft nicht zuletzt auch deshalb zu, weil die Grundrente allen Bürgern ohne Rücksicht auf den Familienstand zustehen soll, d. h. ein Ehepaar würde 1 700,00 DM monatlich erhalten. In einer Einverdienerfamilie würde sie also eher 70 v. H. als 40 v. H. des früheren Nettoarbeitsentgelts betragen. Würde man geschlechtsspezifische Grundrenten gewähren, würde die Rente für Männer sogar etwa 1 100,00 DM betragen, für Frauen natürlich entsprechend niedriger sein. Diese Regelung wäre verfassungsrechtlich problematisch. Würde man andererseits dem großen