

FINANZWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSIKITUT
AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Sonderveröffentlichung Nr. 7

Willi Albers

Schwachstellen im System
der sozialen Sicherung in der
Bundesrepublik Deutschland

Finanzw. Sem.

S 3

-7-

1.Ex.

SONDERVERÖFFENTLICHUNG NR. 7

Prof. Dr. Willi Albers
Christian-Albrechts-Universität Kiel

SCHWACHSTELLEN IM SYSTEM DER SOZIALEN SICHERUNG
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Vortrag, gehalten anlässlich der Jahres-
versammlung der Gesellschaft zur Förderung der
finanzwissenschaftlichen Forschung e. V., Köln,
am 11. November 1982 in der Universität zu Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Köln 1982

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Direktoren: Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer
(geschäftsführend), Prof. Dr. Klaus Mackscheidt.

Rechtsträger des Finanzwissenschaftlichen Forschungs-
instituts an der Universität zu Köln ist die
Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen
Forschung e. V., Köln.

Vorstand: Bodo Liebe, Köln (Vorsitzender);
Dr. Alfred Herrhausen, Düsseldorf; Dr. Siegfried Mann,
Köln; Dr. Hans-Ludwig Oberbeckmann, Bonn;
Dr. Franz Schoser, Bonn; Hermann-Josef Strenger,
Leverkusen; Dr. Paul-Robert Wagner, Köln;
Dr. Bruno Weinberger, Köln.

Beirat: Prof. Dr. Dr. Günther Binding, Köln;
Dr. Klaus Dintelmann, Köln; Prof. Dr. Gernot Gutmann,
Köln; Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, Köln;
Fritz Hermanns, Köln; Dr. h.c. Heinrich Jakopp, Köln;
Dr. Herbert W. Köhler, Düsseldorf;
Prof. Dr. Klaus Mackscheidt, Köln; Johannes Puhl, Köln;
Prof. Dr. Dres. h.c. Günter Schmolders, München;
Prof. Dr. Horst Vogel, Bonn; Dr. Wolfgang Wagner, Köln;
Dr. Benno Weimann, Gelsenkirchen.

Es besteht Einigkeit darüber, daß auch die Existenz derjenigen gesichert werden muß, die nicht mehr erwerbsfähig sind oder denen aufgrund der in der Gesellschaft bestehenden sozialpolitischen Normen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird. Uneinigkeit tritt jedoch sofort auf, wenn entschieden werden soll, wann und in welchem Umfang diese Sicherung durch private Vorsorge, im Familienverband und durch ein kollektives System erfolgen soll. Bei dieser Grundentscheidung kollidieren das Freiheits- und das Sicherheitspostulat miteinander. Wird der Freiheit eine hohe Priorität eingeräumt, besteht die Gefahr, daß nicht alle Staatsbürger in ausreichendem Maße freiwillig gegen die sozialen Risiken vorsorgen. Daraus ergibt sich die unerwünschte Nebenwirkung, daß diejenigen, die ausreichend vorgesorgt haben, noch ein zweites Mal zur Kasse gebeten werden für die Sicherung derjenigen, die dies - aus welchen Gründen auch immer - versäumt haben. Die aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Sozialhilfe ist ein Beispiel dafür. Erhält das Sicherheitsziel Vorrang, schränkt es das selbstverantwortliche Handeln zum Teil auch dann ein, wenn ein "Fehlverhalten" der Staatsbürger in größerem Umfang nicht zu erwarten ist und ihnen eine freiwillige Vorsorge zuzumuten ist. Hieraus resultiert die Gefahr eines übersteigerten Anspruchsdenkens gegenüber dem Staat. Denn Einkommen, die - jedenfalls nach außen hin - den Eindruck erwecken, hier würden Geschenke verteilt, üben gegenüber den nur mit eigenen Anstrengungen zu erwerbenden Leistungseinkommen eine große Anziehungskraft aus. Die Versuchung einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme ist groß. Hinzu kommt die Tendenz zu einer ständig zunehmenden Abgabenbelastung, die zusammen mit der hohen Steuerbelastung zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben die Gefahr einer Überforderung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit sich bringt.

Diese zu treffende Grundentscheidung zwischen Sicherheit und Freiheit wird an vier Hauptproblemen deutlich, die sich bei der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit zeigen.

1. Die Festlegung der schutzwürdigen Tatbestände, bei deren Vorliegen die Allgemeinheit die Existenz sichern soll.
2. Die Abgrenzung des schutzbedürftigen Personenkreises.
3. Die Relation zwischen dem Leistungs- und Sozialeinkommen in den Fällen, in denen eine Entscheidung zugunsten einer Sicherung durch die Allgemeinheit gefallen ist.
4. Die Festlegung des Personenkreises, der durch einen Einkommensverzicht zugunsten der Empfänger von Sozial-einkommen schlechter gestellt werden soll. Hierbei geht es auch um die Art der Finanzierung der Einkommensübertragungen, insbesondere darum, ob eine Beitrags- oder Steuerfinanzierung vorzuziehen ist.

Ich beschränke mich auf Transferzahlungen, die zum Ausgleich eines Einkommensausfalls gewährt werden. Ich möchte aber darauf hinweisen, daß unser soziales Sicherungssystem noch auf einem zweiten Bein steht, den Transferzahlungen, die zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen gewährt werden. Auch hierbei handelt es sich um hohe Aufwendungen; denn dazu gehört der ganz überwiegende Teil der bei Krankheit gewährten Leistungen, aber auch das Kindergeld, die Ausbildungsförderung und das Wohngeld. Außerdem sind eine Reihe von Vergünstigungen in der Einkommensteuer in diesen Bereich einzuordnen. Zum Teil stellen sich bei der Ausgestaltung dieser Sozialleistungen andere Probleme.

Ich möchte in diesem Zusammenhang nur auf die Einführung und Festlegung von Einkommensgrenzen hinweisen.

In Anbetracht des oben erwähnten Spannungsfelds zwischen den Zielen einer möglichst großen Freiheit und einer möglichst umfassenden Sicherheit, in dem sich die Sozialpolitik befindet, und der Tatsache, daß diese Ziele wertfrei nicht zu gewichten sind, ist zu erwarten, daß die aus diesen Zielen abzuleitenden vier Hauptentscheidungen für die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit auch nicht ohne politischen Wertungen zu bestimmen sein werden. Insofern kann meine kritische Würdigung der getroffenen Entscheidungen mit ihren Schwachstellen, auf die das Thema meines Vortrags abstellt, keine Allgemeingültigkeit beanspruchen. Ich werde mich bemühen, die Abhängigkeit meiner Kritik von den zugrundegelegten Prämissen und gegebenenfalls mit alternativen Ausgangspunkten deutlich zu machen.

Es gibt allerdings noch eine zweite Art von Schwachstellen, die etwa zu dem Urteil führen: Ein solches Ergebnis kann doch wohl kein Politiker gewollt haben. Neben unterschiedlichen Wertvorstellungen müssen also noch andere Ursachen für unbefriedigende Ergebnisse unseres sozialen Sicherungssystems vorhanden sein. Dabei spielt die starke historische Komponente unserer sozialen Sicherung eine Rolle. Die Grundentscheidungen sind durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung Ende des vorigen Jahrhunderts getroffen und in der Reichsversicherungsordnung (RVO) festgeschrieben worden. Daran wird sich auch nach Fertigstellung des Sozialgesetzbuchs nichts Entscheidendes geändert haben, d. h. aber, die Grundentscheidungen orientieren sich an wirtschaftlichen Verhältnissen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die heute nicht mehr gegeben sind. Darüber hinaus ist auch damals nicht ein in sich geschlossenes

System geschaffen worden, sondern man hat punktuell dort soziale Hilfen des Staates eingeführt, wo die Not als Folge der zerbrochenen Großfamilien und der Industrialisierung am größten war. Durch viele Einzelmaßnahmen ist mit zunehmender volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit die Palette der Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen ausgedehnt worden. Die Folge ist ein schlecht aufeinander abgestimmtes Nebeneinander von Leistungen mit mangelhafter Transparenz. Die hierauf zurückgehenden Schwachstellen des Systems haben kein geringes Gewicht.

Damit habe ich den Rahmen abgesteckt, in dem sich meine Darstellung der Schwachstellen des sozialen Sicherungssystems bewegen wird.

Ich beginne mit dem ersten Problemkreis, der Festlegung der schutzwürdigen sozialen Tatbestände. Es fällt auf, daß es im Sozialrecht keine allgemeine Definition der schutzwürdigen Tatbestände gibt; vielmehr besteht eine Reihe von Einzelgesetzen, in denen spezielle Tatbestände - und zwar nach unterschiedlichen Kriterien - als Voraussetzung für den Anspruch auf Transferzahlungen festgelegt worden sind. Wenn eine Steuer auf das Einkommen erhoben wird, wird es als selbstverständlich angesehen, daß die Größe, an die die Steuer anknüpft, definiert wird, und die Finanzwissenschaftler sind schon unzufrieden darüber, daß eine allgemeine Definition fehlt und der Gesetzgeber die steuerpflichtigen Tatbestände nur enumerativ durch Aufzählung von Einkunftsarten festgelegt hat. Die fehlende allgemeine Definition für den Anspruch auf soziale Sicherheit führt dazu, daß sie einerseits nicht flächendeckend ist (Sicherungslücken) und daß andererseits mehrere Ansprüche gleichzeitig bestehen (Rentenkumulation) und unerwünschte Wirkungen durch Mehrfachleistungen nur durch komplizierte Anrechnungsbestimmungen nachträglich beseitigt werden

können. Besonders beim Tatbestand Invalidität wirkt sich das Fehlen einer allgemeinen, nach einheitlichen Kriterien festgelegten Anspruchsgrundlage nachteilig aus; denn bei Invalidität ist anders als bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherungen nicht ein Einkommensausfall, sondern eine ärztlich festgestellte Minderung der Erwerbsfähigkeit Voraussetzung für den Anspruch auf Transferzahlungen. Das Zusammentreffen derartiger, nicht aufeinander abgestimmter Anspruchsvoraussetzungen muß auch zu nicht aufeinander abgestimmten Leistungen führen. Dabei wirkt sich verschärfend aus, daß der Gesetzgeber davon ausgeht, daß bei Invalidität ein Schadenanspruch durch einen Dritten verursacht ist, der von dem Schädiger oder dem zur Haftung Verpflichteten (z. B. vom Staat gegenüber den Kriegssopfern) wieder gutzumachen ist. Das führt aber dazu, daß keine Sicherung besteht, wenn kein Schädiger vorhanden ist (Beispiel: Kraftfahrzeugunfall bei Glatteis), er nicht festzustellen ist (Beispiel: Fahrerflucht bei Kraftfahrzeugunfällen) oder er nicht leistungsfähig ist (Beispiel: der Schädiger ist ein arbeitsloser Familienvater).

Über die einen Anspruch auf Sozialleistungen auslösenden Tatbestände bestehen im übrigen wenig Meinungsverschiedenheiten; Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit werden als schutzwürdige soziale Tatbestände eingestuft. Ich möchte mich auf zwei strittige Tatbestände beschränken, die die soziale Sicherung der Frau betreffen. Eine Witwe hat heute grundsätzlich einen Anspruch auf Sozialleistungen, wenn der verstorbene Mann einen entsprechenden Anspruch besessen hat, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob in ihrer eigenen Person ein sozialer Tatbestand (Aufziehen von Kindern, Invalidität, Alter) vorliegt, der sie an einer Erwerbstätigkeit hindern würde. Die Frage lautet: Ist Witwe-Sein für sich allein genommen bereits ein

schutzwürdiger sozialer Tatbestand? Die juristische Argumentation lautet: Der Mann ist in der Ehe zum Unterhalt verpflichtet (nach neuem Eherecht: beide Ehepartner sind sich gegenseitig zum Unterhalt verpflichtet); wenn er ausfällt, kann die Witwe ihren Anspruch auf Unterhalt nicht mehr durchsetzen; eine Rente muß in diesem Fall als Unterhaltersatz gezahlt werden. Die effektive Schutzbedürftigkeit, z.B. die Höhe des eigenen Erwerbseinkommens, spielt bei diesem Anspruch keine Rolle. Eine andere Entscheidung hat der Gesetzgeber für die geschiedene Frau getroffen. Sie erhält über den Versorgungsausgleich nur dann Transferzahlungen, wenn in ihrer Person ein schutzwürdiger sozialer Tatbestand vorliegt. Das Aufziehen von Kindern wird nicht als ein solcher schutzwürdiger Tatbestand angesehen, wenn man von der in der Praxis weitgehend bedeutungslos gebliebenen Erziehungsrente absieht. Diese unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen können dazu führen, daß die kinderlose dreißigjährige Witwe eine Transferzahlung erhält, die geschiedene Mutter, die für drei Kinder zu sorgen hat, dagegen nicht, auch wenn der ehemalige Ehemann keinen Unterhalt leistet. Dieses Beispiel macht deutlich, daß das Fehlen einer allgemeingültigen Definition der schutzwürdigen sozialen Tatbestände zu verzerrten Relationen bei der sozialen Sicherung führt.

Die Lösung des zweiten Problems, der Abgrenzung des versicherungspflichtigen Personenkreises, weist allerdings noch größere Mängel auf. Als unter Bismarck die soziale Sicherung im Deutschen Reich eingeführt wurde, war die Notlage der Arbeiter groß. Man konnte aufgrund ihres niedrigen Einkommens nicht erwarten, daß sie freiwillig in ausreichendem Maße gegen die sozialen Risiken vorsorgen würden. Krank oder alt sein war bei ihnen mit Not identisch. Die Sozialgesetzgebung zur Sicherung im Alter und bei Krankheit beschränkte sich deshalb auf die Arbeiter und Angestellten mit niedrigem Einkommen. Bei dem relativ niedrigen Indu-

strialisierungsgrad war das damals eine Minderheit der Bevölkerung. Schrittweise wurden dann alle Arbeiter und die Angestellten bis zu bestimmten Einkommensgrenzen (1911) sowie deren Witwen in die kollektive Sicherung einbezogen. Diese auf die unselbständig Tätigen beschränkte Sicherung entsprach ihrer damaligen beschränkten Leistungsfähigkeit. Der Gesetzgeber hat zwar erkannt, daß eine solche nach ihrer sozialen Stellung abgegrenzte Schutzbedürftigkeit der Bevölkerung unbefriedigend ist. Aber - wie so oft auch in anderen Politikbereichen - hat er sich nicht zu einer grundlegenden Reform durchbringen können, sondern punktuell gewisse Gruppen von Selbständigen, bei denen er unterstellte, daß ihr Einkommen ähnlich wie bei Arbeitnehmern überwiegend auf dem Einsatz ihrer Arbeitskraft beruhte, auf unterschiedliche Weise in die soziale Sicherung einbezogen.

Dabei wurden für die Einbeziehung in die Alterssicherung drei Verfahren gewählt:

1. Einbeziehung in die gesetzlichen Rentenversicherungen mit z. T. abweichenden Bestimmungen. Das trifft für die 1938 versicherungspflichtig gewordenen Handwerker zu.
2. Schaffung von selbständigen Sicherungseinrichtungen auf berufsständischer Grundlage mit Zwangsmitgliedschaft. Dieser Weg wurde für die Landwirte und freien Berufe gewählt.
3. Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherungen für alle Staatsbürger auf freiwilliger Basis. Diese Möglichkeit wurde 1972 geschaffen und sollte insbesondere die soziale Sicherung der nicht erwerbstätigen verheirateten Frauen verbessern.

In der gesetzlichen Krankenversicherung besteht lediglich die Möglichkeit, freiwilliges Mitglied zu werden, wenn das Einkommen eine bestimmte Höhe nicht überschreitet.

Das Ergebnis befriedigt wenig; denn die soziale Stellung ist ein unzureichendes Kriterium für eine soziale Schutzbedürftigkeit. Viele Angestellte und Facharbeiter verdienen mehr als kleine Selbständige, und auch ein im Betrieb eingesetztes Vermögen kann bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten leicht verlorengelassen werden. Und daß Bürger, die ihre Alterssicherung auf geldwertabhängiges Vermögen begründet haben, notleidend werden können, haben die bitteren Erfahrungen von zwei Inflationen gezeigt. Das Risiko der Geldentwertung, für das es bei privaten, der Alterssicherung dienenden Ersparnissen nach allen Erfahrungen bisher keinen vergleichbaren Schutz wie bei einer auf dem Umlageverfahren beruhenden kollektiven Sicherung gibt, ist jedenfalls ein starkes Argument für die Einbeziehung Selbständiger in ein soziales Sicherungssystem. Die These, daß "fundierte" Einkünfte mit einer größeren Sicherheit verbunden sind, mit der z. B. im Steuerrecht eine Zusatzbelastung durch eine Vermögensteuer begründet wurde, hat sich jedenfalls als brüchig herausgestellt. Mancher selbständige kleine Landwirt, der wegen eines fehlenden Erben keinen Altenteil erhält und dessen Betrieb überschuldet ist, so daß er auch kein Vermögen zur Alterssicherung mobilisieren kann, ist schlechter gestellt als ehemalige Landarbeiter. Und etliche Selbständige, die über das siebzigste Lebensjahr hinaus arbeiten, tun dies nicht aus Freude an der Arbeit, sondern weil ihre Alterssicherung unzureichend ist. Selbst wenn man die schlechte Alterssicherung vieler Selbständiger als Ärgernis anerkennt, fragt es sich allerdings, ob man diesen Zustand als "neue soziale Frage" bezeichnen soll, wie dies die CDU getan hat. Der schlechten Alterssicherung von Selbständigen ist übrigens auch der Tatbestand

zuzurechnen, daß diejenigen, die die flexible Altersgrenze in den Rentenversicherungen nicht zum Vorziehen auf das 63. Lebensjahr benutzen, sondern bis zum 67. Lebensjahr weiterarbeiten, im Durchschnitt niedrigere Renten als diejenigen beziehen, die früher in Rente gegangen sind. Die Ursachen sind weniger ein niedrigeres Einkommen als kürzere Versicherungszeiten, die bei ehemals Selbständigen deshalb vorhanden sind, weil sie die Selbständigkeit wegen unzureichender Einkommensmöglichkeiten während des Arbeitslebens aufgegeben haben und dann bis zum Erreichen der Altersgrenze die Zeit für den Aufbau einer ausreichenden Alterssicherung zu kurz war.

Auch das zweite für die Abgrenzung des schutzbedürftigen Personenkreises verwendete Kriterium, das Einkommen, befriedigt keinesweg mehr. Zwar nehmen Sparfähigkeit und Sparneigung mit wachsendem Einkommen zu, aber ein Einkommen, das heute hoch ist, kann morgen niedrig sein oder ganz wegfallen. Die für den Aufbau einer Alterssicherung notwendige Kontinuität ist nicht gewährleistet. Das gilt, wie bereits erwähnt, auch für Einkünfte aus Vermögen. Heute besteht eine solche an das Einkommen geknüpfte Versicherungspflicht noch in der Krankenversicherung. Daneben begrenzt die Beitragsbemessungsgrenze die Höhe der Beiträge und dementsprechend die Höhe der Sozialleistungen. Diese Begrenzung geht davon aus, daß bei höheren Einkommen Raum für eine freiwillige Zusatzsicherung verbleiben soll. Ein soziales Risiko ist damit nicht verbunden, weil eine Grundsicherung für alle Versicherten garantiert bleibt. Die Beitragsbemessungsgrenze ist im übrigen mit dem doppelten durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt in der Alters- und Arbeitslosenversicherung und mit dem ein- einhalbfachen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt in der Krankenversicherung so hoch angesetzt, daß für die Masse der Bevölkerung eine Vollsicherung besteht.



Neben der schlechten sozialen Absicherung vieler Selbständiger besteht eine ausgesprochene Lücke in der Sicherung bei allen denjenigen, die nicht am Erwerbsleben beteiligt sind; denn die Anknüpfung der Versicherungspflicht an eine unselbständige Tätigkeit beläßt diesen Personenkreis ungesichert. Das gilt für Kinder mit angeborenen Mängeln ebenso wie für Personen mit einer vor dem Eintritt in das Erwerbsleben erworbenen Invalidität. Auch die Sicherung der nicht erwerbstätigen Ehefrau muß darunter leiden. Zwar werden Kinder und Ehefrauen zum großen Teil über die Familie mit gesichert, wenn die Sozialleistungen familienbezogen gewährt werden. Das gilt für die Krankenversicherung ebenso wie für die Alterssicherung, bei der Waisen- und Witwenrenten gezahlt werden. Aber einmal endet für Kinder das schützende Dach der Familie auch im Sozialrecht, und die nicht erwerbstätige Ehefrau ist zwar gegen Krankheit und im Alter gesichert, aber z.B. nicht gegen Invalidität. Diese fehlende Sicherung gegen das Invaliditätsrisiko gilt im übrigen ganz allgemein für Unfälle in der Freizeit und im Haushalt. Eine private Sicherung ist, soweit sie überhaupt besteht, in diesen Fällen in der Regel unzureichend.

Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß eine Aufteilung der Bevölkerung in einen schutzbedürftigen und nicht schutzbedürftigen Personenkreis kaum möglich ist. Die bestehenden Mängel können am besten dadurch beseitigt werden, daß bei Alter und Invalidität eine Grundsicherung für die gesamte Bevölkerung erfolgt.

Eine solche Maßnahme würde auch eine andere Unzulänglichkeit des bestehenden Systems, die Wartezeit für den Anspruch auf Leistungen, überflüssig machen. Wer eine private Lebensversicherung oder Unfallversicherung abschließt, hat mit der ersten Beitragszahlung den Anspruch auf den

vollen Versicherungsschutz erworben. Es ist schwer einzusehen, warum die Versicherten in einer "sozialen" Versicherung schlechter gestellt werden sollen. Durch die Wartezeiten von fünfzehn Jahren für die Altersrente und von fünf Jahren für eine wegen Erwerbsunfähigkeit vorgezogene Rente klafft aber hier eine Sicherungslücke. In dem jetzigen System ist eine solche Wartezeit zur Verhütung von Mißbrauch notwendig; denn sonst könnte jeder kurz vor Eintritt einer zu erwartenden Erwerbsunfähigkeit in die Sozialversicherung mit einem vollen Versicherungsschutz eintreten. Bei einer Grundsicherung für die gesamte Bevölkerung sind die zur Mißbrauchsverhütung bestehenden Wartezeiten überflüssig.

Allerdings sollte die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf die gesamte Bevölkerung nicht zu einer Vergrößerung der Kollektivversicherung führen. Sie sollte deshalb von einer Verminderung der Höhe der Zwangsversicherung für die Besserverdienenden begleitet werden, die aufgrund des gestiegenen Wohlstands in der Lage sind, in größerem Umfang gegen die sozialen Risiken auf freiwilliger Basis vorzusorgen. Das bereits vorhandene Instrument dafür wären die Beitragsbemessungsgrenzen, die nur unterproportional zur Wachstumsrate der Bruttoarbeitsentgelte erhöht werden dürften. Auf diese Weise würde, an die gestiegene Leistungsfähigkeit der Haushalte angepaßt, ein größerer Freiheitspielraum für eine private Vorsorge geschaffen.

Allerdings kann eine solche Anpassung nur langsam vor sich gehen; denn die Renten der alten Generation müssen aufgrund ihrer durch Beiträge erworbenen Ansprüche erfüllt werden, die nach den bisher festgelegten Beitragsbemessungsgrenzen bemessen werden. Beiträge werden aber nur nach den nicht in gleichem Maß erhöhten Einkommensgrenzen gezahlt. Hier zeigt sich eine geringere Flexibilität des

Umlage- im Verhältnis zum Kapitaldeckungsverfahren. Bei dem letzteren können die Versicherungsansprüche des einzelnen aus dem gebildeten Kapitalstock erfüllt werden. Gesamtwirtschaftlich wäre das allerdings mit einem Entsparen verbunden, so daß man nicht generell von einer Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens sprechen kann. Im übrigen garantiert diese Inflexibilität auch eine gewisse Kontinuität. Angesichts der von der letzten Regierung vorgenommenen vielfachen unsystematischen Änderungen kann diese Beschränkung des Manövrierspielraums vielleicht sogar als ein Vorteil angesehen werden; denn sonst wäre das Flickwerk wahrscheinlich noch größer geworden.

Man wird jedenfalls davon auszugehen haben, daß eine in der Altersversicherung angestrebte Reduzierung der Beitragsbemessungsgrenze von dem doppelten auf beispielsweise das eineinhalbfache Bruttoarbeitsentgelt ohne ein finanzielles Ungleichgewicht kaum innerhalb von zehn Jahren verwirklicht werden könnte, es sei denn, das Defizit würde durch erhöhte Staatszuschüsse gedeckt, eine wenig realistische Annahme.

Die Höhe der Transferzahlungen ist das dritte wenig befriedigend gelöste Problem. Als Grundsatz für die wichtigsten Sozialleistungen (Altersrente, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Unfallrenten - bei der Kriegsopferversorgung allerdings nur stark eingeschränkt) gilt ihre Einkommensbezogenheit. Mit ihr soll erreicht werden, daß dem Bürger, der seine Existenz nicht mehr durch eigene Arbeit sichern kann, ein Lebensniveau erhalten bleibt, das in einer bestimmten Relation zu seinem früheren (oder bei Arbeitslosigkeit zukünftig möglichen) Wohlstand steht. Derjenige, der durch seine Arbeit in der aktiven Lebensphase einen bestimmten Wohlstand erworben hat, soll bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nicht völlig

aus seiner alten Wohlstandsschicht herausfallen. Dabei bleibt offen, wie weit dieses Ziel auch durch eine die kollektive Sicherung ergänzende freiwillige Vorsorge erreicht werden kann.

Da das Wohlstandsniveau vom Nettoeinkommen abhängt, müßten die Sozialeinkommen auch auf das frühere Nettoarbeitsentgelt bezogen werden. Das ist zur Zeit nur bei dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe der Fall. Hier liegt ein erster Konstruktionsfehler vor; denn infolge der progressiven Lohnsteuer und der weitgehenden Abgabefreiheit der Renten erhöht sich der Anteil einer bruttolohnbezogenen Altersrente in Höhe von 50 v. H. des dynamisierten Bruttoarbeitsentgeltes auf das frühere Nettoeinkommen bezogen von 64 v. H. bei einem Jahreseinkommen von 10.000 DM auf 77 v. H. bei einem Jahreseinkommen von 40.000 DM. Berücksichtigt man noch zusätzliche Sozialeinkommen, liegt in der Orientierung am Bruttoeinkommen und der Abgabefreiheit der Renten auch der Grund, weshalb die Renten höher als das frühere Arbeitsentgelt sein können, wie dies heute für die Mehrzahl der im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeiter und Angestellten (nicht Beamten) der Fall ist.

Der zweite Mangel bei der Festsetzung der Sozialeinkommen besteht darin, daß ihre Höhe nicht aufeinander abgestimmt ist. Im Alter erreicht die Rente der gesetzlichen Rentenversicherungen durchschnittlich - mit einer großen Variationsbreite - für Versicherte 64 v. H. des dynamisierten früheren Nettoarbeitsentgelts, für Witwen ohne eigene Rentenansprüche knapp 40 v. H.; bei Krankheit wird über die Lohnfortzahlung 100 v. H. erreicht, bei Arbeitslosigkeit 68 bzw. 58 v. H. und bei Invalidität kann der Anteil am Nettoarbeitsentgelt höher, eventuell aber auch noch niedriger liegen. Vom Sicherungsziel her, das eine Existenzsicherung für alle diejenigen anstrebt, die nicht mehr

erwerbsfähig sind oder denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden soll, ist eine solche Differenzierung nicht zu vertreten. Selbst wenn man aufgrund unterschiedlich hoher eigener Vorsorgeleistungen (Beiträge) eine gewisse Differenzierung aufgrund des versicherungsmäßigen Äquivalenzprinzips akzeptiert, ist diese Differenzierung nicht zu rechtfertigen. Und auch eine Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte, die mit einer Durchbrechung des Äquivalenzprinzips verbunden ist, würde nicht zu einer Begünstigung oder Benachteiligung führen, die willkürlich auf "Gerechte" und "Ungerechte" verteilt ist. So ist die Erklärung für die in ihrer Höhe nicht aufeinander abgestimmten Sozialleistungen auch nicht in einem der erwähnten Gesichtspunkte zu suchen. Hier wirkt sich die starke historische Komponente unseres sozialen Sicherungssystems als Nachteil aus. Die Sozialleistungen wurden schrittweise eingeführt und ausgebaut, wobei von vornherein eine institutionelle Zersplitterung mit einer getrennten Gesetzgebungskompetenz bestand. Jede Verwaltung war auf ihre Eigenständigkeit bedacht, und jeder Referent und Minister hat für seinen Zuständigkeitsbereich eine seinen Vorstellungen entsprechende Lösung verwirklicht. Von einem System kann man im Hinblick auf diese Entwicklung kaum sprechen.

Der Grundsatz der Einkommensbezogenheit bedingt aber zusätzlich die Festlegung eines bestimmten Niveaus für die Sozialleistungen. Würde man sich dabei nur am Bedarf orientieren, würde eine Relation zum Nettoarbeitsentgelt von 1 : 1 - eventuell unter Berücksichtigung des Wegfalls berufsbedingter Ausgaben und des Teils der freiwilligen Ersparnis, der der Risikovorsorge dient, von 1 : 0,85 - angemessen sein. Würde man die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Maßstab wählen, dürfte die gesamte Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben) eine bestimmte

Höhe nicht überschreiten, die mit Sicherheit eine Finanzierung von Sozialleistungen im Verhältnis 1 : 1 nicht erlauben würde. Schließlich ist bei der Festsetzung der Relation zum Nettoarbeitseinkommen auch die Gefahr einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme zu beachten, die um so größer ist, je geringer der Einkommensverlust gegenüber dem nur mit eigenen Anstrengungen zu erzielenden Erwerbseinkommen ist. Angesichts des nicht zu übersehenden Mißbrauchs, der mit Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und vor allem auch vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit getrieben wird, ist es schwer verständlich, daß in den vergangenen Jahren die Erörterung solcher Fragen auf Seiten der Regierung weitgehend tabu war.

Die Verantwortung gegenüber der Gesellschaft wurde hinter kurzfristige und kurzsichtige taktische Überlegungen gestellt.

Welche Wohlstandsrelation anzustreben ist, läßt sich nach objektiven Kriterien nicht bestimmen. Die Meinungen der "Einkommensnivellierer" und von "Wachstumsfetischisten" werden kaum übereinstimmen. Es kann nur versucht werden, über ein politisches Interessenclearing zu einem Kompromiß zu kommen. Ich habe über verschiedene Modellrechnungen versucht, zu zeigen, welche Gesamtbelastung sich bei alternativen Annahmen über die Höhe der Sozialleistungen ergibt. ¹⁾ Ich habe aber nie gehört, daß solche für die mittel- und längerfristige Entwicklung unabdingbaren Überlegungen von der Regierung angestellt worden sind.

Ich bin dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß eine Relation von 3 : 2 noch hinzunehmen ist, wenn die mißbräuchliche

1) Vgl. W. Albers: Soziale Sicherung - Konstruktionen für die Zukunft, Verlag Bonn Aktuell, Stuttgart 1982

Inanspruchnahme in Grenzen gehalten werden soll, und daß eine solche Relation allerdings unter Beseitigung von heute bestehenden partiellen "Übersicherungen" auch noch finanzierbar wäre.

Der dritte Mangel bei der Festsetzung der Höhe der Sozial-einkommen besteht in dem häufigen Zusammentreffen mehrerer Sozialleistungen bei einer Person und noch stärker in einem Haushalt. Jeder dritte Rentner bezieht zwei und mehr Renten, und bei Haushalten mit einer Rente aus den gesetzlichen Rentenversicherungen nimmt dieser Anteil auf 60 v.H. zu. Die Durchschnittshöhe der Renten einer Person nahm 1978 von 991 DM monatlich bei einer Rente, über 1548 DM bei zwei Renten bis auf 2290 DM bei vier und mehr Renten zu. Als Rentenkumulation sind solche Fälle erfaßt worden, in denen eine Versichertenrente aus den gesetzlichen Rentenversicherungen zusammentrifft mit einer Witwenrente, mit einer Rente aus der gesetzlichen Unfallversicherung, der Kriegsopferversorgung und aus der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes sowie Pensionen. Es hat sich herausgestellt, daß in der Mehrzahl der Fälle die Kumulation von mehreren Renten erst die erwünschte Sicherung gewährleistet - sie also nicht ersatzlos zu beseitigen ist -, daß es daneben aber auch in größerem Umfang Fälle einer relativen "Übersicherung" gibt. Die hier liegenden Einsparungsmöglichkeiten habe ich bei vorsichtiger Kalkulation auf 7 Mrd. DM jährlich veranschlagt. ¹⁾ Da die Voraussetzungen dafür, bei Erwerbsunfähigkeit Ansprüche auf mehr als eine Transferzahlung zu erheben, in Abhängigkeit von ihren Ursachen sehr unterschiedlich sind, liegt in der Kumulation eine weitere Ursache für willkürliche Unterschiede im Versorgungsniveau der Rentner.

1) W. Albers: Die Beseitigung der Rentenkumulation - eine dringende sozialpolitische Aufgabe, in: Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, Band 2, Teilband 2, der voraussichtlich bis Jahresende erscheinen wird.

An diesem Punkt ist die Verbindung zu dem ersten Problemkreis, der Bestimmung der schutzwürdigen sozialen Tatbestände, zu ziehen; denn wären einheitliche Anspruchsvoraussetzungen geschaffen worden, würde es keine Kumulation von Renten geben.

Den vierten und letzten Problemkreis, die Verteilung der mit den Einkommensübertragungen verbundenen Belastungen, die auch die Art der Finanzierung der Sozialleistungen einschließt, kann ich im Rahmen der für ein solches Referat verfügbaren Zeit nur kurz behandeln, obwohl es sich für die Struktur der sozialen Sicherheit einerseits und vorhandene Schwachstellen andererseits um eine zentrale Frage handelt.

Jede Umverteilung bedeutet, daß es neben der besser- eine schlechtergestellte Gruppe geben muß. Dabei wird die in einer Periode schlechtergestellte Gruppe keineswegs mit der auch über den gesamten Lebenszyklus schlechter zu stellenden Gruppe übereinstimmen. Das junge ledige Mitglied in der Krankenversicherung wird in der Regel höhere Beiträge zahlen, als es Leistungen von der Krankenversicherung in Anspruch nimmt; diese Relation kann sich jedoch bis zum Ende seines Arbeitslebens umgekehrt haben, z. B. wenn der Betroffene ein unterdurchschnittlich hohes Einkommen und/oder eine überdurchschnittlich große Familie mit einer nichterwerbstätigen Ehefrau gehabt hat. Bei der Alterssicherung ist es evident, daß der Schlechterstellung in der aktiven Lebensphase (Schmälerung des verfügbaren Einkommens durch Zwangsabgaben) eine Phase der Besserstellung im Alter (Bezug des Transfereinkommens) folgt. Periodenbetrachtung und Lebenszeitbetrachtung führen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Da wegen der statistischen Schwierigkeiten im allgemeinen nur eine Periodenbetrachtung möglich ist, besteht die Gefahr einer Fehlbeurteilung

der Verteilungswirkungen. Die Anerkennung von Zeiten einer verlängerten Berufsausbildung als beitragsfreie Versicherungszeiten (Ausfallzeiten) in den gesetzlichen Rentenversicherungen ist ein Beispiel für eine derartige, aus einer Periodenbetrachtung resultierende Fehlbeurteilung; denn trotz der durch die verlängerte Berufsausbildung fehlenden Beitragsjahre ist das Lebens-einkommen wegen der besseren beruflichen Qualifikation im allgemeinen höher.

Das politische Problem besteht darin, daß die Politiker zwar daran interessiert sind, die von ihnen bewirkte Besserstellung herauszustellen, die damit verbundene Schlechterstellung aber zu verschweigen. Dieses Verhalten führt vielfach zu einer mangelhaften Transparenz bei der Umverteilung - man greift auf eine möglichst "unmerkliche" Finanzierung zurück -, beeinträchtigt aber vielfach dadurch die angestrebte Umverteilungswirkung. Bei einem Kinderlastenausgleich sollen die kinderlosen Haushalte zugunsten der Haushalte mit Kindern schlechtergestellt werden. Das würde am besten durch zweckgebundene Abgaben zu erreichen sein, die von den kinderlosen oder kinderarmen Haushalten aufzubringen sind. Wenn man wegen des zu erwartenden Widerstands der ersten Gruppe der Haushalte auf direkte zweckgebundene Abgaben verzichtet und das Kindergeld aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, wird man davon ausgehen müssen, daß die Familien mit Kindern zur Finanzierung ihrer eigenen Transferzahlungen mit herangezogen werden. Ich habe einmal ausgerechnet, daß in der Bundesrepublik die Familien mit Kindern das an sie ausgezahlte, aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Kindergeld zu etwa 30 v. H. selbst mit aufbringen müssen.

Das Beispiel zeigt, daß die Finanzierung von Sozialein-

kommen durch zweckgebundene Abgaben einer Steuerfinanzierung vorzuziehen ist, weil sie die klare, dem Umverteilungsziel entsprechende Trennung der Bürger in besser- und schlechterzustellende Gruppen ermöglicht. Für eine Beitragsfinanzierung spricht auch, daß der Widerstand gegen derartige Sozialabgaben geringer als gegen Steuern ist, weil der Bürger weiß, daß er damit selbst Ansprüche erwirbt, wenn er in eine entsprechende soziale Notlage kommt. Bei Steuern sieht er diesen Zusammenhang mit einer Gegenleistung des Staates nicht oder er geht u. U. sogar davon aus, daß er sie gar nicht für erwünscht hält. Das Bewußtsein, durch eigene Leistungen einen Anspruch auf die Sicherung vor sozialen Risiken erworben zu haben, verhindert im übrigen das Entstehen eines Anspruchsdenkens gegen den Staat, das davon ausgeht, daß andere für die eigene soziale Sicherheit verantwortlich sind. In diesem Zusammenhang muß auch der Arbeitgeberbeitrag als bedenklich angesehen werden. Als ursprünglich nur der ärmste Teil der Bevölkerung, die Arbeiter mit den niedrigsten Einkommen, die am oder in der Nähe des Existenzminimums lebten, in die Sozialversicherung einbezogen wurden, gingen die Politiker davon aus, daß man ihnen zusätzliche Belastungen in Form von Sozialabgaben nur in beschränktem Umfang zumuten könnte. Die Entlastung durch den Arbeitgeber hatte damals weitgehend die gleiche Funktion wie ein Mindestlohn. Obwohl infolge des stark gestiegenen Wohlstands der Arbeitgeberbeitrag diese Funktion längst verloren hat, ist er beibehalten worden. Er führt dazu, daß bei den Sozialversicherten die Kosten der sozialen Sicherheit unterschätzt werden, und deshalb Forderungen nach einer weiteren Ausdehnung gestellt werden, die bei voller Kenntnis der Kosten und Zurechnung als einkommensmindernde Größe zum eigenen Einkommen niemals erhoben würden. Hinzu kommt die unsoziale Lastverteilung dieser mit indirekten Steuern zu vergleichenden Abgabe;

denn schon ein Vergleich der Unternehmergewinne mit der Höhe der Arbeitgeberbeiträge läßt erkennen, wie illusorisch es ist, anzunehmen, sie würden zu Lasten der Gewinne gehen. Der Arbeitgeberbeitrag sollte deshalb kosten- und einkommensneutral aufgehoben werden, d. h. die Löhne wären um den Arbeitgeberbeitrag zu erhöhen. Bei den Unternehmen würden lediglich Lohnnebenkosten in Lohnkosten umgewandelt werden, und die Nettoarbeitsentgelte würden unverändert bleiben. Die offene Lastenzurechnung verbunden mit größerer Transparenz würde ein wirksames Hindernis gegen Forderungen nach ständig zunehmenden Sozialleistungen sein. Da in der Bundesrepublik sowohl Steuern als auch Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung der Sozialleistungen herangezogen werden, treten die erwähnten nachteiligen Wirkungen auf.

Abschließend möchte ich noch auf die Frage eingehen, ob das Individual- oder das Familienprinzip im sozialen Sicherungssystem angewendet werden sollte. In der Bundesrepublik werden die Beiträge von den Einkommen der einzelnen Versicherten erhoben; es gilt also das Individualprinzip. Die Leistungsseite enthält dagegen vielfach - wenn auch nicht konsequent verwirklicht - familienbezogene Elemente. Aus diesem Nebeneinander verschiedener Prinzipien müssen sich unbefriedigende Wirkungen ergeben. Es gibt Beitragsbemessungsgrenzen, die zur Folge haben, daß bei Überschreiten bestimmter Einkommen die Beiträge nicht weiter zunehmen. Nehmen wir einmal an, daß das Ehegatteneinkommen diese Einkommensgrenze überschreitet, das Einkommen des einzelnen Ehepartners aber nicht. In diesem Fall muß die Familie, da für die Beiträge das Individualprinzip gilt, von dem vollen Betrag des Familieneinkommens Beiträge zahlen. In einer Einverdienerfamilie mit gleichem Einkommen bleibt dagegen der die Beitragsbemessungsgrenze übersteigende Teil des Einkommens des

Haushaltsvorstands abgabefrei. In der Krankenversicherung, bei der die Beitragsbemessungsgrenze relativ niedrig liegt, sind davon gerade relativ dicht besetzte Einkommensgrößenklassen betroffen. Die darin liegende Diskriminierung der Zweiverdienererehen hat z. B. zur Folge, daß die aufgrund der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern beabsichtigte Besserstellung der Kinderfamilien gar nicht eintritt. Im Durchschnitt zahlen die Zweiverdienererehen mit bis zu zwei Kindern höhere Beiträge als die zu erwartenden Gegenleistungen der Krankenversicherung. Die mit der Alterssicherung verheirateter Frauen verbundenen Probleme, die sich einerseits in der Kumulation einer eigenen Versichertenrente mit einer Witwenrente äußern und andererseits vielfach zu einer unzureichenden Sicherung bei einer fehlenden eigenen Versichertenrente führen, ist ebenfalls die Folge eines nicht konsequent verwirklichten Familienprinzips im System der sozialen Sicherheit. Eine konsequente Lösung ist nicht einfach zu verwirklichen, wie die lange Vorbereitungszeit für die sogenannte 84er Reform zeigt, die jetzt wohl bestenfalls eine 85er Reform werden dürfte. Eine konsistente Lösung erfordert eine enge Verzahnung mit der Familienpolitik, die allerdings auch nicht gerade zu den gut gelösten Bereichen unserer Sozial- und Gesellschaftspolitik gehört.

Ich fasse zusammen. Mit Recht wird betont, daß wir in der Bundesrepublik ein engmaschiges Netz der sozialen Sicherheit haben und daß ein solches Netz wichtig für das Verhindern von sozialen Spannungen sei. Das rechtfertigt allerdings allein noch nicht die Schlußfolgerung, daß unser System sich bewährt habe und Reformen weitgehend überflüssig seien. Ich habe Schwachstellen aufgezeigt, die deutlich machen sollen, daß Fehlentwicklungen eingetreten sind, die ohne größere Reformen mit zum Teil

schmerzhaften Eingriffen nicht zu beseitigen sind. Das gilt für die Rentenkumulation ebenso wie für nicht aufeinander abgestimmte Einzelleistungen, für eine "Übersicherung" ebenso wie für Sicherungslücken und für eine mißbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen ebenso wie für eine schlechte Verteilungswirkung und fehlende Transparenz. Die Aussage, daß in der Bundesrepublik die Menschen dank eines gut ausgebauten sozialen Sicherungssystems frei von Not und Furcht leben können, bedeutet noch nicht, daß das System auch effizient arbeitet. Die Verbesserung der Effizienz bleibt eine wichtige Aufgabe, die in Zeiten einer angespannten finanziellen Lage noch dringender wird, aber nicht leichter zu lösen ist.

