

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Einkommensumverteilung durch Transferzahlungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1978) : Einkommensumverteilung durch Transferzahlungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 12, pp. 598-603

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135261>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SOZIALPOLITIK

Einkommensumverteilung durch Transferzahlungen

Willi Albers, Kiel

Das soziale Sicherungssystem enthält erhebliche Inkonsistenzen. Nur einschneidende Reformen können Abhilfe schaffen. Gleichzeitig könnten sie dazu dienen, einen finanziellen Spielraum zu schaffen, der benötigt wird, um die Gefährdung der sozialen Sicherung aufgrund der Verschlechterung der Altersstruktur zu verringern.

Die öffentliche Hand verteilt die den privaten Haushalten zur Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehenden Ressourcen in vielfältiger Weise um. Die wichtigsten Instrumente einer solchen Verteilungspolitik sind Transferzahlungen, Steuern und ein kollektives Angebot von Gütern und Diensten zum „Nulltarif“ oder zu nicht kostendeckenden Preisen. Die Einkommen werden zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen umverteilt, aber auch innerhalb der Erwerbstätigen zwischen Beziehern hoher und niedriger Einkommen und/oder zwischen Personen mit unterschiedlichen Belastungen (z. B. Familien mit Kindern), die sie aus ihrem Einkommen zu tragen haben.

Steuerdifferenzierungen werden in erster Linie zur Umverteilung der Einkommen zwischen Erwerbstätigen verwendet. Allerdings sind die Erwerbstätigen auch in erheblichem Umfang Empfänger von Transferzahlungen zum Ausgleich zusätzlicher Belastungen (Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung). Besonders bei Invalidität erhalten sie aber auch Leistungen zum Ausgleich ihrer geminderten Erwerbsfähigkeit und des unterstellten Einkommensausfalls. Hier treffen also Erwerbseinkommen und Transferzahlungen zusammen, wobei in der Regel das Erwerbseinkommen überwiegt. Nach einer Berechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung machten derartige Transferzahlungen im Durchschnitt aller Arbeiterhaushalte etwa 7% ihres Bruttoarbeitsentgelts aus.

Die Verwendung von Steuern zur Einkommensumverteilung zugunsten von Nichterwerbstätigen

fällt dagegen weitgehend aus, da sie in der Regel keine Einkommensteuer zu zahlen haben und Steuervergünstigungen deshalb nicht greifen. Hier lag einer der Mängel der Anpassung der Einkommen an den Bedarf unterschiedlich großer Familien, solange z. B. der Ausgleich der Kinderlasten über Freibeträge in der Einkommensteuer stattfand. Die soziale Sicherung von Nichterwerbstätigen erfolgt deshalb ganz überwiegend durch Transferzahlungen.

Die unentgeltlich vom Staat angebotenen Güter und Leistungen sollen zwar in erster Linie den Einsatz der Produktionsfaktoren und damit die Versorgung mit Gütern verbessern (Allokationsziel), jedoch treten dabei erhebliche Umverteilungswirkungen auf, je nachdem in welchem Umfang sie von Beziehern niedriger und hoher Einkommen genutzt werden. Zum Teil wird die Umverteilung vom Staat bewußt angestrebt, zum Teil tritt sie aber auch als unbeabsichtigte Nebenwirkung ein. Im zweiten Fall muß mit unerwünschten Verteilungswirkungen gerechnet werden. So liegen z. B. Untersuchungen vor, daß in den Vereinigten Staaten die unentgeltlich zu besuchenden Bildungseinrichtungen zu einer Umverteilung zugunsten der Bezieher höherer Einkommen führen, weil deren Kinder in überdurchschnittlichem Umfang die Bildungseinrichtungen mit den höchsten Kosten je Kind und der längsten Verweildauer besuchen und diese Vorteile stärker als die mit dem Einkommen wachsende Steuerbelastung zunehmen. Da in der Bundesrepublik Deutschland die Jugendlichen, die weiterführende Schulen und Hochschulen besuchen, sich eher noch stärker als in den Vereinigten Staaten auf Familien der gehobenen Schichten konzentrieren, ist mit einer entsprechenden Umverteilung zu rechnen, die zu der allgemein angestrebten gleichmäßigeren Verteilung der verfügbaren Einkommen im Widerspruch steht.

Prof. Dr. Willi Albers, 60, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

Diese vorangestellten Bemerkungen sollen deutlich machen, daß eine Untersuchung, die sich auf eine Darstellung der Transferzahlungen beschränkt, die von der öffentlichen Hand bewirkte Umverteilung der Einkommen und Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten nur unvollkommen erfaßt. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß durch einen nicht aufeinander abgestimmten Einsatz der Instrumente Transferzahlungen, Steuerdifferenzierungen und kollektives Angebot von Gütern und Dienstleistungen unerwünschte Verteilungswirkungen entstehen.

Das gilt auch schon deshalb, weil für die durch Transferzahlungen bewirkte Umverteilung der Einkommen auch die Einkommenseinbußen bei denjenigen Staatsbürgern berücksichtigt werden müssen, die zur Finanzierung der Transferzahlungen herangezogen werden. Jede Umverteilung bringt es nun einmal mit sich, daß der Gruppe der besser gestellten eine Gruppe von schlechter gestellten Staatsbürgern gegenübersteht, deren Existenz die Politiker allerdings zu verschweigen bestrebt sind. Dies führt dazu, daß viele Transferzahlungen aus Steuereinnahmen finanziert werden, die von allen Staatsbürgern aufgebracht werden, so daß die Umverteilungswirkung im dunkeln bleibt.

Ein gutes Beispiel dafür, wohin dieses Verfahren führt, ist der aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Kinderlastenausgleich. Die in Form einer Transferzahlung gewährte Entlastung von Familien mit Kindern (Kindergeld) belief sich 1977 auf etwa 14 Mrd. DM. Davon haben die Familien mit Kindern durch ihren Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen etwa 30% selbst aufgebracht. Um diesen Anteil bleibt die tatsächliche Besserstellung der Familien mit Kindern (Nettowirkung) hinter dem ausgezahlten Betrag an Kindergeld (Bruttowirkung) und der damit angestrebten Entlastung zurück.

Vernebelung der Umverteilungswirkungen

Noch krasser ist die durch eine nicht klare Trennung zwischen Belasteten und Begünstigten eintretende „Vernebelung“ der tatsächlichen Umverteilungswirkung bei der sogenannten beitragsfreien Mitversicherung von Ehefrau und Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung. Der Anteil der Alleinstehenden ist viel zu klein, als daß sie die krankheitsbedingten Aufwendungen für den Ehepartner und die Kinder allein tragen könnten. Da der Beitragssatz, wenn man von den Ersatzkassen absieht, unabhängig vom Familienstand für alle Versicherten gleich hoch festgesetzt worden ist, zahlen die Verheirateten den größten Teil der Krankheitskosten ihrer Angehörigen über den zur Finanzierung dieser Ausgaben erhöhten allgemeinen Beitragssatz

selbst. Für die Ehefrau dürfte dies aufgrund des niedrigen Anteils von Alleinstehenden und deren unterdurchschnittlichen Einkommen (hoher Anteil von Berufsanfängern und Alten) etwa 90% sein. Es bleibt also eine Umverteilung zugunsten von Ehepaaren und Familien mit Kindern bestehen, die deren verringerter Leistungsfähigkeit Rechnung trägt und insofern zielkonform ist. Allerdings bleibt von der plakativen These von der „beitragsfreien Mitversicherung“ der Angehörigen nicht viel übrig.

Renteneinkommen

Auf die Rentnerhaushalte entfielen nach einer Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung¹⁾ 1975 etwa 21,5% der gesamten Nettoeinkommen aller Haushalte. Das Einkommen der Rentnerhaushalte erreichte damit je Haushalt etwa zwei Drittel des Durchschnittseinkommens aller Haushalte. Da die Zahl der im Durchschnitt je Haushalt zu unterhaltenden Personen bei den Rentnern erheblich kleiner als bei den Haushalten der aktiven Bevölkerung ist²⁾, sind die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen erheblich geringer. Hierdurch erreichen die Rentner 85% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der gesamten Bevölkerung, und sie haben sogar pro Kopf 3% mehr Einkommen als der durchschnittliche Arbeiterhaushalt zur Verfügung.

Hinsichtlich der Aussagefähigkeit dieser Schätzung muß – abgesehen von den mit jeder Schätzung verbundenen Ungenauigkeiten – berücksichtigt werden, daß es sich um Haushaltseinkommen handelt, wobei zu den Rentnerhaushalten diejenigen Haushalte gerechnet werden, die überwiegend von Rente leben. Das heißt, andere Einkünfte, z. B. Nebeneinkünfte aus einer Erwerbstätigkeit des Rentners selbst und Erwerbseinkommen anderer zum Haushalt gehörender Angehöriger, erhöhen die Rentenbezüge. Auf der anderen Seite sind kleine Renten, die an Erwerbstätige oder an Rentner gezahlt werden, die in Erwerbstätigenhaushalten leben, in den Einkommen dieser Haushalte enthalten. Es handelt sich dabei vielfach um Bezieher kleiner Renten, deren Rente allein zum Lebensunterhalt nicht ausreicht und die deshalb mit ihren Kindern zusammenleben und eine familienbezogene zusätzliche Sicherung erhalten. Diese niedrigen Renten, z. B. in großem Umfang die Renten von Witwen, drücken also den Durchschnitt der Einkommen der Rentnerhaushalte nicht nach unten.

¹⁾ Vgl. G. Göseke, K. D. Bedau: Verteilung und Schichtung der Einkommen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1975, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforchung, H. 31, Berlin 1974.

²⁾ Die Masse der Rentner sind alte Menschen, die keine Kinder mehr zu versorgen haben, und wegen der unterschiedlichen Lebenserwartungen von Mann und Frau und dem Unterschied beim Heiratsalter sind die Rentnerhaushalte zum großen Teil Einpersonenhaushalte.

Auf den Haushalt abzustellen erscheint deshalb sinnvoll, weil die Lebensgemeinschaft der Familie so eng und umfassend ist, daß in ihr das Einkommen gemeinsam verwendet wird und damit das erreichbare Wohlstandsniveau vom Familieneinkommen abhängt. Auf Individuen oder gar auf einzelne Rentenarten bezogene Einkommensvergleiche sind demnach für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage wenig aussagefähig.

Die erwähnten Relationen bestätigen, daß insgesamt genügend Mittel für die soziale Sicherung der Nichterwerbstätigen zur Verfügung stehen. Wenn trotzdem in bestimmten Fällen soziale Härten auftreten, so ist dies nicht auf ein zu niedriges Niveau, sondern auf Strukturfehler innerhalb des sozialen Sicherungssystems zurückzuführen.

Den Leistungen an die Nichterwerbstätigen steht die Belastung der aktiven Generation durch Steuern und Sozialabgaben gegenüber. Diese Abgabenquote hat sich im Zeitablauf, wie die Tabelle 1 zeigt, deutlich erhöht, wobei der größte Teil der Steigerung auf die Sozialabgaben zurückzuführen ist.

Tabelle 1
Steuern, Sozialabgaben und Sozialprodukt
in der Bundesrepublik Deutschland 1960, 1965,
1970 und 1975
 (in Mrd. DM und %)

Jahr	1960	1965	1970	1975
Sozialprodukte a)	277	414	611	914
Steuern	68	106	154	338 c)
Sozialabgaben	34	53	84	159 c)
Abgaben insges. b)	103	158	238	398 c)
Steuerquote	23,7	25,5	24,9	26,1
Sozialabgabenquote	12,5	12,7	13,5	17,4
Abgabenquote insges.	36,2	38,2	38,4	43,5

a) Nettosozialprodukt zu Marktpreisen; b) ab 1970 einschließlich Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch den Arbeitgeber; c) Schätzung.

Quelle: W. Albers: Ursachen, Wirkungen und Begrenzungsmöglichkeiten einer wachsenden Staatsquote (noch unveröffentlichtes Manuskript).

Stellt man die Betrachtung auf die Ausgaben der öffentlichen Hand ab, so hat sich die Ausgabenquote sogar seit Anfang der 70er Jahre auf über 50 % des Sozialprodukts erhöht. Das ist darauf zurückzuführen, daß die Ausgaben außer durch Steuern und Sozialabgaben auch durch andere Einnahmen und in der jüngeren Vergangenheit in stärkerem Maße – nur teilweise konjunkturell begründet – auch durch Verschuldung finanziert worden sind. Wenn faktisch jede zweite verdiente Mark der privaten Haushalte vom Staat für die von ihm angebotenen Güter und Dienste oder für Zwecke der Einkommensumverteilung beansprucht wird, ist das ein hoher Preis, der für das erreichte Niveau der sozialen Sicherheit gezahlt werden muß. Die zwangsweisen Eingriffe in die Verfügungsmacht über das von den Staatsbürgern

durch eigene Leistungen erworbene Einkommen können jedenfalls ohne nachteilige Wirkungen nicht beliebig verschärft werden. Angesichts der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung sind eher erste Ansätze zu einer Verminderung der Abgabenquote zu erkennen³⁾.

Problembereich Gesundheitswesen

Der relativ enge finanzielle Spielraum für das soziale Sicherungssystem kann in der Zukunft zu Schwierigkeiten führen. Bei zwei sozialen Tatbeständen, Krankheit und Alter, haben sie sich bereits abgezeichnet. Die Belastung durch explosionsartig steigende Ausgaben der Krankenversicherung – in dem Jahrzehnt von 1971–1975 betrug die Steigerungsrate 19,5 % pro Jahr (!) – drohte das System zu sprengen. Man hatte bereits ausgerechnet, wann bei anhaltender Entwicklung das gesamte Sozialprodukt zur Krankheitsbekämpfung verwendet werden müßte. Die Ärzte haben dann – wenn auch sehr spät – erkannt, daß sie ihre Einkommensansprüche zurückschrauben müssen, wenn sie nicht die Existenzberechtigung einer privaten ärztlichen Versorgung gefährden wollen. Das „Krankenversicherungskosten-dämpfungsgesetz“ hat dann noch etwas nachgeholfen.

Damit ist aber noch keine langfristige Lösung des Problems gefunden worden. Wenn der Einkommensvorsprung der Ärzte abgebaut ist, wird der Kostendruck wieder zunehmen. Dabei ist schon wegen der hohen Arbeitsintensität im Gesundheitsbereich mit überdurchschnittlichen Kostensteigerungen zu rechnen. Soll die Erhöhung der Transferzahlungen bei Krankheit im Rahmen der Zuwachsraten des Sozialprodukts bleiben, wird die Gesundheitspolitik nicht um eine spürbare Kostenbeteiligung der Staatsbürger herumkommen. Denn ohne eine Beschränkung der Nachfrage wird eine überproportionale Kostensteigerung im Gesundheitswesen nicht zu verhindern sein.

Problembereich Altersversicherung

In der Altersversicherung droht eine überproportionale Zunahme der Aufwendungen aus zwei Gründen. Einmal hat der Gesetzgeber kurzfristige Finanzierungsengpässe durch Mehreinnahmen in der Gegenwart ohne Rücksicht darauf beseitigt, daß sie in der Zukunft erhöhte Belastungen der gesetzlichen Rentenversicherungen zur Folge haben. So wurde 1968 die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte beseitigt. Dadurch flossen

³⁾ Eine längerfristige Tendenzwende ist allerdings noch nicht zu erwarten, da die vorgenommenen Abgabensenkungen mit hohen Defiziten verbunden sind, die zur Zeit vielleicht noch mit der schlechten Wirtschaftslage zu rechtfertigen sind. Wenn die Wirtschaftslage sich bessert, wird das in zweistelliger Milliardenhöhe vorhandene „strukturelle“ Defizit allerdings durch eine Verminderung der Ausgaben abgebaut werden müssen, wenn eine nachhaltige Verringerung der Abgabenquote erreicht werden soll.

zusätzliche Beiträge von gut verdienenden Angestellten in die Kasse der Angestelltenversicherung, die erst mit großer Verzögerung zu zusätzlichen Aufwendungen führen. Eine zunehmende Zahl von Gastarbeitern erhöhte ebenfalls die Beitragseinnahmen. Da es sich bei ihnen vorwiegend um jüngere Jahrgänge handelte, werden die daraus zu erfüllenden Ansprüche ganz überwiegend erst in der Zukunft fällig. Ähnlich ist es mit der in erster Linie von Selbständigen ausgenutzten Möglichkeit zur Nachentrichtung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung. Sie erleichterte die damals schon prekäre Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungen, bringt aber erhebliche zukünftige Mehrausgaben mit sich.

Der zweite quantitativ noch wichtigere Faktor ist der sich verschlechternde Altersaufbau der Bevölkerung. In den 20er Jahren des kommenden Jahrhunderts wird bei Beibehaltung der gegenwärtigen Rentenformel allein aufgrund der demographischen Veränderungen eine Erhöhung des Beitragssatzes von gegenwärtig 18 % auf etwa 30 % notwendig sein. Dabei ist die mit längerfristigen Prognosen im allgemeinen verbundene große Unsicherheit in diesem Fall verhältnismäßig klein. Denn die dann Rentenberechtigten stehen aufgrund des Altersaufbaus der Bevölkerung fest. Auch die Beitragszahler leben zum großen Teil bereits, und die in den nächsten 20 Jahren Geborenen werden die Relation nicht entsprechend verändern, wenn nicht ein völliger Umbruch in der Geburtenentwicklung eintritt.

Bezieht man die auf die weiter oben erwähnten Ursachen zurückgehenden zukünftigen erhöhten Belastungen in die Berechnung mit ein, so ist, wie dies von der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD)⁴⁾ angenommen wurde, allein zur Finanzierung der Alterssicherung eine Abgabenbelastung von etwa 36 % der Bruttoeinkommen erforderlich. Das ist eine utopische Größenordnung, die zeigt, daß das jetzige System nicht durchgehalten werden kann. Der Lösung des Problems wird dann allerdings politisch nicht mehr mit Flickschusterei wie im 20. und 21. Renten Anpassungsgesetz ausgewichen werden können.

Die gegenwärtige günstige Relation der Transfer zum Erwerbseinkommen bei einer allerdings

hohen Abgabenbelastung wird sich in Zukunft also nicht aufrechterhalten lassen.

Die Ansprüche auf Transferzahlungen gehen auf den gleichen Tatbestand, Einkommensausfall durch Erwerbsunfähigkeit oder eine nicht zugemutete Erwerbstätigkeit, z. B. bei Müttern vor und nach der Geburt ihrer Kinder, zurück. Daraus ist zwar nicht abzuleiten, daß alle Transfereinkommen gleich hoch sein müssen. In der Bundesrepublik Deutschland gilt das Prinzip der Einkommensbezogenheit der Sozialleistungen, weil das Lebensniveau nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in einer bestimmten Relation zu dem während der aktiven Lebensphase erreichten Niveau stehen soll. Man möchte ein Herausfallen der Empfänger von Transferzahlungen aus der erreichten Sozialschicht vermeiden. Geht die Erwerbsunfähigkeit auf einen Kriegsdienst zurück, könnte eine höhere Transferzahlung dadurch gerechtfertigt werden, daß sie auch einen „Ehrensold“ einschließen sollte. Unbeschadet solcher Differenzierungen müßten aber gewisse Grundprinzipien für das angestrebte Verhältnis zwischen Transfer- und Erwerbseinkommen bei den Empfängern der Sozialleistungen und damit auch zwischen den verschiedenen Transferzahlungen zu erkennen sein.

Fehlendes Gesamtkonzept

Überprüft man daraufhin die Höhe der bei verschiedenen sozialen Tatbeständen gezahlten Transfereinkommen, so stellt man z. B. fest, daß beim Tatbestand Krankheit die Relation des Nettoerwerbseinkommens zum Transfereinkommen 1:1 (Lohnfortzahlung), beim Tatbestand Alter – mit sehr großer Streuung – im Durchschnitt bei Männern etwa 1:0,65, bei Frauen gut 1:0,5, bei Bergarbeitern dagegen fast 1:0,9 beträgt. Bei kürzerer Arbeitslosigkeit erhalten die Empfänger 68 %, bei längerer 58 % des letzten Nettoarbeitsentgelts. Hierbei wird die Höhe der Transferzahlung also direkt in Prozent des Nettoeinkommens festgesetzt, während bei den anderen Leistungen umgerechnete Bruttogrößen Bezugsgrundlage sind. Bei der Alterssicherung ist im Gegensatz zu den

4) Vgl. Aktueller Kommentar Nr. 3 der Kammer der Evangelischen Kirche für soziale Ordnung: Bevölkerungspolitik und Rentenlast, Hannover, 14. März 1978.

Partner der Wirtschaft in allen Finanzierungsfragen
Partner für Sie im Außenhandel
Partner für Sie in allen Fragen der Geldanlage

VEREINS- UND WESTBANK

Mehr als 270 Niederlassungen in Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

übrigen Sozialleistungen nicht das letzte, sondern das durchschnittliche Arbeitsentgelt Bezugsgröße für die Berechnung der Höhe der Ansprüche. Davon machen jedoch die Beamtenpensionen eine Ausnahme, bei denen sich in der Regel die Pension nach dem letzten Einkommen, das über dem Durchschnittseinkommen der aktiven Lebensphase liegt, errechnet.

Diese Unterschiede sind nur zum Teil durch divergierende Ziele, die bei den sozialen Tatbeständen verfolgt werden, zu erklären. Überwiegend gehen sie auf die geschichtliche Entwicklung zurück, die es mit sich gebracht hat, daß die Sicherung gegen die verschiedenen sozialen Risiken nacheinander und weitgehend unabhängig voneinander erfolgte. Diese Erklärung ändert allerdings nichts an der Tatsache, daß die Relationen zwischen den Sozialleistungen nicht stimmen, weil einfach ein Gesamtkonzept fehlt. So ist die Überdotierung der Leistungen im Krankheitsfall evident. Sie wird noch dadurch verstärkt, daß auch Krankheitskosten, also zusätzliche Belastungen im Krankheitsfall, von wenigen Ausnahmen abgesehen, vollständig ersetzt werden. Das führt zu einer nicht gerechtfertigten Inanspruchnahme von Leistungen, wie simulierte Krankheiten (Krankfeiern) und der Medikamentenmißbrauch zeigen.

Mängel des Bruttolohnkonzepts

Die Höhe der Sozialleistungen wird in der Regel nach der Höhe der Bruttoerwerbseinkommen ihrer Empfänger bemessen. Diese Bezugsgröße entspricht nicht der Zielsetzung, für die Empfänger von Transferzahlungen ein bestimmtes Verhältnis zum erreichten Lebensniveau in der aktiven Lebensphase herzustellen. Denn die Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten hängen vom Netto- und nicht vom Bruttoeinkommen ab. Das Verhältnis zwischen Brutto- und Nettoeinkommen ist zudem unterschiedlich, weil bei den Transfereinkommen infolge ihrer weitgehenden Freistellung von direkten Steuern und Sozialabgaben Brutto- und Nettoeinkommen zusammenfallen, während die Nettoerwerbseinkommen um die Einkommensteuer und Sozialabgaben – in der Bundesrepublik Deutschland machen sie im Durchschnitt etwa 30 % aus – hinter den Bruttoeinkommen zurückbleiben.

Diesen Mangel könnte man relativ leicht beseitigen, wenn das Verhältnis zwischen Brutto- und Nettoeinkommen für alle Einkommensbezieher gleich wäre. Dann wäre einfach die Verhältniszahl zwischen Erwerbs- und Transfereinkommen entsprechend zu korrigieren. Infolge der Progression der Einkommensteuer nimmt aber die Abgabenquote mit steigendem Einkommen zu. Daraus folgt, daß bruttolohnbezogene Sozialleistungen,

wie die nachfolgende Modellrechnung zeigt, mit steigendem Einkommen – jedenfalls bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Sozialabgaben – zunehmende Anteile des Nettoerwerbseinkommens erreichen.

Tabelle 2
Anteile bruttolohnbezogener Sozialleistungen am Nettoerwerbseinkommen bei progressiver Abgabenbelastung

Bruttoerwerbseinkommen in DM/Jahr	Einkommensteuer		Sozialabgaben a)	Nettoerwerbseinkommen (DM)	Sozialleistung b)	
	(%)	(DM)			(DM)	(% c)
5 000	0	0	750	4 250	2 500	59
10 000	10	1 000	1 500	7 500	5 000	67
20 000	20	4 000	3 000	13 000	10 000	77
30 000 d)	25	7 500	3 000	19 500	10 000	51

a) Abgabenquote (Arbeitnehmeranteil) 15 % bis zur Beitragsbemessungsgrenze; b) 50 % des Bruttoerwerbseinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze; c) Anteil am Nettoerwerbseinkommen; d) Beitragsbemessungsgrenze: 20 000 DM/Jahr.

Wenn überhaupt das Verhältnis zwischen Nettoerwerbs- und Transfereinkommen in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe differenziert werden soll, müßte der Anteil für Bezieher kleiner Einkommen höher liegen, weil sie – jedenfalls wenn die Transfereinkommen erheblich niedriger als die Erwerbseinkommen sind – sich stärker dem Existenzminimum annähern. Das Absinken der Relation im oberen Bereich der Einkommen geht auf das Wirksamwerden der Beitragsbemessungsgrenze zurück und beruht auf der Überlegung, daß in diesen Einkommensgrößenklassen Sparfähigkeit und Sparneigung so gestiegen sind, daß eine „Vollsicherung“ durch ein Zwangssicherungssystem nicht mehr erforderlich ist, weil in ausreichendem Maße privat gegen die sozialen Risiken vorgesorgt werden kann.

Der Mangel einer Bruttolohnbezogenheit tritt bei der in großen Bereichen des öffentlichen Dienstes bestehenden „Übersicherung“ besonders deutlich in Erscheinung. Macht die Sozialleistung am Bruttoerwerbseinkommen mehr aus als der nach Abzug der Abgaben verbleibende Anteil, steht der Rentner sich besser als während seines Erwerbslebens. Da die Altersversorgung im öffentlichen Dienst durch die Zusatzversorgung in der Regel auf 75 % des Bruttoerwerbseinkommens aufgestockt wird, trifft dies bei einer Abgabenquote von über 25 % zu, was bei den besser verdienenden Angehörigen im öffentlichen Dienst der Fall ist.

Da bei einer Umstellung auf Nettobasis Änderungen der Abgabenquote, die nicht nur vom Finanzbedarf des Staates (Steueränderungen), sondern auch vom Altersaufbau der Bevölkerung verursacht werden, automatisch zu entsprechenden Veränderungen der Höhe der Sozialleistungen

führen, ist eine Umstellung der Rente auf Nettobasis auch aus diesem Grunde erwünscht.

Geht man davon aus, daß die mit Hilfe der Einkommensteuer erreichte gleichmäßigere Verteilung der Nettoeinkommen der gewünschten Einkommensverteilung entspricht, gibt es im Prinzip keinen Grund, eine davon abweichende Verteilung der Transfereinkommen anzustreben. Das heißt, soweit Sozialleistungen aus speziellen Abgaben finanziert werden, sollte weitgehend das Äquivalenzprinzip angewendet werden, das z. B. auch in der privaten Lebensversicherung gilt. Das gegenwärtige soziale Sicherungssystem enthält jedoch eine Reihe von Elementen einer vertikalen Einkommensumverteilung innerhalb des Kreises der Versicherten. So zahlen die Versicherten in der Gesetzlichen Krankenversicherung einkommensabhängige Beiträge, während die Leistungen pro Kopf weitgehend konstant sind. Auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung bestehen eine Reihe Umverteilungselemente: Renten nach Mindesteinkommen, Anrechnung von beitragsfreien Zeiten als Versicherungszeiten, Zurechnungszeiten bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit und nicht zuletzt die vorgezogene Altersrente, durch die die Personengruppe, die nach Vollendung des 63. Lebensjahres eine Rente bezieht, Vorteile gegenüber derjenigen hat, die erst nach Vollendung des 65. oder 67. Lebensjahres in die Rente eintritt. Umverteilungen erfolgen auch in Abhängigkeit von der Familiengröße.

Ein Teil dieser Umverteilungsmaßnahmen bewirkt eine bessere Anpassung der Sozialleistungen an den Bedarf. Insofern entsprechen sie den Prinzipien der sozialen Sicherung. Daneben bestehen aber auch Differenzierungen, die sozialpolitisch nicht zu rechtfertigen sind, wie z. B. die Anrechnung einer verlängerten Ausbildungszeit als Ausfallzeit, Renten an junge Witwen und Kumulationen von Versicherten- und Witwenrenten, aber keine Differenzierung der Versichertenrente zwischen Alleinstehenden und Verheirateten. Berücksichtigt man überdies noch die zum großen Teil willkürlichen Differenzierungen des Versorgungsniveaus durch die große Zahl von Kumulierungen der Sozialleistungen – etwa jeder zweite Rentnerhaushalt bezieht mehr als eine Sozialleistung –, dann wird deutlich, daß durch die vorhandenen Umverteilungs- und Kumulationselemente in erheblichem Maße Inkonsistenzen in das soziale Sicherungssystem hineingekommen sind.

Ohne einschneidende Reformen können diese Inkonsistenzen nicht beseitigt werden. Sie könnten gleichzeitig dazu dienen, einen gewissen finanziellen Spielraum zu schaffen, mit dem die Gefährdung der sozialen Sicherung aufgrund der Verschlechterung der Altersstruktur abgebaut werden kann.

NEUERSCHEINUNGEN

Betriebliche Sozialpolitik deutscher Unternehmen seit dem 19. Jahrhundert

Referate und Diskussionsbeiträge des wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e. V. am 25. November 1977 in Hamburg. Im Auftrag der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e. V. herausgegeben

von HANS POHL

1978. VIII, 100 Seiten. (Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 12.) Kart. DM 19,—. ISBN 3-515-02853-6

Gerade die verstärkte aktuelle Diskussion über die Grenzen des Sozialstaats und eine eventuelle Umstrukturierung der Sozialleistungen hat gezeigt, wie dringend notwendig es ist, die Bedeutung der betrieblichen Sozialpolitik für die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik darzustellen, die Wechselwirkungen zwischen staatlicher, tariflicher und betrieblicher Sozialpolitik im Zeitverlauf aufzuzeigen und die betriebs- und gesellschaftspolitische Funktion der betrieblichen Sozialleistungen unter allen Aspekten zu untersuchen.

Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914 · Beihefte

I. Arbeitgeberorganisationen

2. Zentrale Branchenverbände

2,3. Dokumentation zur Organisationsgeschichte des Vereins deutscher Eisen- und Stahlindustrieller

Bearbeitet von HANS JOACHIM HENNING

1978. 59 Seiten. Kart. DM 18,—. ISBN 3-515-02740-8

II. Arbeitnehmerorganisationen

2. Berufsverbände

2,12. Dokumentation zur Organisationsgeschichte des deutschen Metallarbeiter-Verbandes

Bearbeitet von KLAUS-PETER LÜTCKE

1978. 151 Seiten. Kart. DM 32,—. ISBN 3-515-02739-4

Die historische Forschung über die wirtschaftlichen und sozialen Interessenverbände hat sich bisher auf die politische Tätigkeit dieser Verbände und auf ihr Verhältnis zu den politischen Parteien konzentriert, dagegen die Entwicklung der Organisation und der Statuten der Interessenverbände vernachlässigt. Daher haben sich die Herausgeber der Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik entschlossen, den Quellenbänden eine Serie von Beiheften zur Organisationsgeschichte der sozialpolitischen Interessenverbände (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) an die Seite zu stellen. Jede Dokumentation enthält neben einer historischen Vorbemerkung eine organisationsgeschichtliche Chronik, die Texte der Statuten und Statutenänderungen sowie Angaben über die spezielle Quellenlage des jeweiligen Verbandes, seine Periodica und die Sekundärliteratur.

**FRANZ STEINER VERLAG GMBH
WIESBADEN**