

Rürup, Bert

Article — Digitized Version

Der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung: Vorschläge für eine Reform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rürup, Bert (1981) : Der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung: Vorschläge für eine Reform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 6, pp. 276-282

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135567>

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.

Der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung

Vorschläge für eine Reform

Bert Rürup, Darmstadt

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) kritisierte auf seiner Hauptversammlung in Hannover den Beschluß der Bundesregierung von Ende 1980, den Bundeszuschuß an die Rentenversicherung zu kürzen, um der Bundesanstalt für Arbeit Mittel in Höhe von 3,5 Mrd. DM zuweisen zu können. „Derart willkürliche Eingriffe in geltendes Recht stellen die Kalkulierbarkeit der Rentenfinanzen und das Vertrauen der Versicherten und Rentner in die Finanzkraft der aus ihren eigenen Beiträgen finanzierten Alters-, Invalidi-täts- und Hinterbliebenenversicherung in Frage“, so der VDR-Vorstandsvorsitzende Gerd Muhr. Professor Bert Rürup plädiert vor diesem Hintergrund für eine Reform der Bemessung und Zuweisung des Bundeszuschusses für die gesetzliche Rentenversicherung.

Die nicht erst in den letzten Jahren geübte Politik, der Bundesregierung die Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) nach Maßgabe der haushaltspolitischen Situation des Bundes zu stunden, mit oder ohne gleichzeitige Beitragserhöhungen zu kürzen oder – weit seltener – zu erhöhen, ist nicht geeignet, das ohnehin „angeknackste“ Vertrauen in die finanzwirtschaftliche Seriosität unseres Rentensystems zu erhöhen. Die Zuschüsse bedürfen einer Steigertätigkeit – in guten wie in schlechten Zeiten. Sonst werden die Rentenfinanzen nicht nur zu einem Anhängsel des Staatshaushaltes degradiert, sondern es werden gleichzeitig auch haushaltspolitische Probleme des Bundes – unsachgemäß – in das Rentensystem „verlängert“.

Selbst wenn man von der juristischen Problematik der geübten Praxis absieht, sollte vor dem Hintergrund der 1984er Reform der GRV und der vorprogrammierten demographischen Entwicklung die Bemessung des

Bundeszuschusses an die gesetzlichen Rentenversicherungsträger einer Neuregelung unterworfen werden, einer Regelung, die nicht den gegenwärtigen Gestaltungs- oder Manipulationsspielraum des Status quo aufweist.

Von besonderer Wichtigkeit ist es – und aus diesem Grunde sei bereits an dieser Stelle nachdrücklich darauf hingewiesen –, daß bei einer Reform des Bundeszuschusses in welcher Form auch immer es nicht darum gehen kann, die Bundesgarantie gemäß §§ 1384 Rückversicherungsordnung (RVO), 111 Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) in irgendeiner Form in Frage zu stellen. Diese Bestands- oder Leistungsgarantie steht außerhalb jeder Disposition. Reformbedürftig ist m. E. „nur“ die Bemessung und Zuweisung der – in Auslegung des Artikels 120 GG – laufenden Zuschüsse des Bundes „für den Bereich, in dem die Rentenversicherungsträger sogenannte versicherungsfremde Aufgaben“¹ wahrnehmen.

Prinzipien der Sozialversicherung

Bevor die Bemessung des Staatszuschusses, die an die sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“ anknüpft, wegen ihrer mangelnden Operationalisierung und Justiziabilität in Zweifel gezogen und als untauglich

Prof. Dr. Bert Rürup, 37, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Hochschule Darmstadt. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören neben Fragen der Beschäftigungspolitik und der gesetzlichen Rentenversicherung vor allem Probleme der öffentlichen Hand.

¹ J. Plagemann, H. Plagemann: Rentenversicherungsbeitrag und Bundeszuschuß, in: Deutsche Angestelltenversicherung, 3/1981, S. 127.

abgelehnt wird, zunächst einige grundsätzliche Vorbemerkungen zur Begründung eines Bundeszuschusses der Sache nach:

□ Bei einer Individualversicherung bzw. einer privaten Versicherung geht es prinzipiell darum, daß „eine angemessene große Zahl von Personen, die von den gleichen künftigen Gefahrenkategorien bedroht ist, versucht, sich gegen die bei Eintritt eines Schadens im Einzelfall schwer oder nicht tragbaren Schadenskosten dadurch zu schützen, daß sie eine Gefahrengemeinschaft zum Zwecke eines Schadenausgleichs bildet, dessen Deckung bei Schadensnachweis in einem vorweg festgelegten Umfang erfolgt. Die Mitglieder der Gefahrengemeinschaft, ein organisiertes Kollektiv von Schadensbedrohten, zahlen zum Zweck der Dotation des Risikoausgleichs Beiträge (Versicherungsprämie) ein, die in ihrer Höhe den nach der Wahrscheinlichkeitsrechnung zu erwartenden Schäden angemessen sind. Die Summe der Schäden kann nach den Berechnungen nicht die Höhe des Risikoausgleichsfonds übersteigen“².

□ Bei einer privaten Versicherung handelt es sich mit hin um die Ausformung des individuellen Prinzips der Selbsthilfe, wobei eine Identität von Leistung und Gegenleistung vorliegt, und die geleisteten Beiträge das monetäre Äquivalent der Schadenserwartung des Versicherten darstellen.

□ Eine Sozialversicherung, die deswegen aber keineswegs eine „denaturierte Privatversicherung“ ist, weshalb sich sogar Zweifel an der prinzipiellen Sinnhaftigkeit der Frage nach dem Umfang „versicherungsfremder“ Leistungen stellen können, basiert nun aber nicht nur auf dem skizzierten Versicherungsprinzip (Äquivalenzprinzip) der Individualversicherung, sondern grundsätzlich und gleichberechtigt auch auf dem Solidarprinzip bzw. Alimentationsprinzip (Prinzip des sozialen Ausgleichs).

Diese „wesenhafte“ Mehrdimensionalität des Prinzipienkatalogs einer Sozialversicherung ist es dann auch, die zu signifikanten – hier nur stichwortartig zu nennenden – Unterschieden³ zur Privatversicherung führt:

□ Sozialversicherungen sind regelmäßig Pflichtversicherungen, bei denen Versicherte und Mitglieder nicht identisch sind. Denn die in den Versicherungsschutz der Sozialversicherung mit einbezogenen unversicherten Angehörigen eines Versicherten sind zwar Versicherte, aber keine Mitglieder der Versicherungsanstalt.

□ Während in der Privatversicherung sich die Beiträge am individuellen Risiko orientieren, bemessen sich die Beiträge in einer Sozialversicherung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit.

□ Leistung und Gegenleistung entsprechen sich regelmäßig nicht – eben durch den Einbezug von staatlich verordneten Leistungen aufgrund des Solidaritätsprinzips bzw. des Prinzips eines sozialen Ausgleichs.

□ Im Gegensatz zu einer privaten Versicherung ist eine Sozialversicherung daher nicht nur das Instrument einer intertemporalen, sondern immer auch das einer interpersonellen Umverteilung von Einkommen unter sozialen Aspekten.

□ Während eine Privatversicherung nach dem sogenannten Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, bedient man sich bei der Sozialversicherung regelmäßig des Umlageverfahrens, bei der das laufende Beitragsaufkommen zur Finanzierung der aktuellen Leistungen verwendet wird.

Modifiziertes Äquivalenzprinzip

Bereits diese kurzen Bemerkungen sollten dann auch klargemacht haben, daß das Äquivalenzprinzip im Rahmen z. B. der gesetzlichen Rentenversicherung als der m. E. wichtigsten Form der Sozialversicherung vom Konzept her einen anderen Inhalt haben muß als bei einer privaten Lebensversicherung. In der gesetzlichen Rentenversicherung kann es keine Äquivalenz von Beitragsleistungen und Sozialleistungen in dem Sinne geben, daß ein Rentner Leistungen erhält, die versicherungsmathematisch dem Kapitalwert seiner Beiträge entsprechen. „Äquivalenz kann im Rahmen der sozialen Altersversicherung nur bedeuten, daß sich die Renten, die die Altersrentner einer Generation beziehen, zueinander verhalten wie die Beitragsleistungen, die diese Rentner erbracht haben. Äquivalenz kann in der gesetzlichen Rentenversicherung also nur heißen, daß der Versicherte als Rentner Anspruch auf einen Anteil am Beitragsaufkommen der Versicherung hat, die seinem geleisteten Anteil am früheren Beitragsaufkommen entspricht.“⁴

Aufgrund von Leistungen der GRV, die nicht aus dem Versicherungsprinzip, sondern aus dem Solidaritätsprinzip bzw. aus einer sozialstaatlichen Verpflichtung

³ Vgl. hierzu z. B. A. Burkhardt, a. a. O., S. 428 ff.; G. Bäcker, R. Bisperick, K. Hofemann, G. Naegel: Sozialpolitik, Köln 1980, S. 50 f.; H. Lampert: Sozialpolitik, Berlin, Heidelberg, New York 1980, S. 217 ff.

⁴ H. Lampert: Längerfristige Perspektiven der Gesetzlichen Altersversicherung, in: Referate, Diskussionen, Ergebnisse der Mitgliederversammlung der Bundesvereine der Deutschen Arbeitgeberverbände 1979, Sonderdienst, Bonn 1979, S. 55 f.

² A. Burkhardt: Kompendium der Sozialpolitik, Berlin 1976, S. 426.

des Staates resultieren, waren für die Finanzierung der GRV neben den Beiträgen immer Zuschüsse aus dem Reichs- bzw. Bundeshaushalt konstitutiv. Das heißt, wenn über Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung gestritten bzw. diskutiert wird, kann es mithin nicht um das Ob, sondern nur um das Wieviel bzw. um die Frage nach der „richtigen“ Höhe dieser Zuschüsse gehen.

Hinsichtlich der Bestimmung der „richtigen“ Höhe der Bundeszuschüsse war und ist es üblich, nicht nur zur Begründung, sondern vor allem zur Bemessung auf den Umfang der eben nicht auf dem Versicherungsprinzip basierenden und daher sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“ abzustellen, die es eben aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu alimentieren galt und gilt.

Fruchtlose Quantifizierungsversuche

Im folgenden wird die Ansicht vertreten, daß diese Diskussion bzw. die Versuche einer detaillierten Katalogisierung der „versicherungsfremden Leistungen“ zur Quantifizierung der Bundeszuschüsse – trotz der mannigfaltigen Versuche – bislang fruchtlos waren, fruchtlos bleiben werden und man davon Abschied nehmen sollte.

Bundeszuschüsse waren, sind und werden wegen der konstitutiven, versicherungsuntypischen sozialstaatlichen Funktionen der GRV erforderlich sein. Nur sollten diese – wie im folgenden zu zeigen versucht wird – nicht an den nichtoperationalen und damit unjuztiziablen „versicherungsfremden“ bzw. „nicht beitragsadäquaten“ Leistungen festgemacht werden.

Im Zusammenhang mit der unzureichenden genauen Abgrenzbarkeit und damit Quantifizierbarkeit der versicherungsfremden und/oder nicht beitragsäquivalenten Leistungen ist ein kurzer Blick in die Geschichte hilfreich. Bei der Schaffung der gesetzlichen Rentenversicherung unter Bismarck im Jahre 1889 wurde ein Reichszuschuß gezahlt, um dadurch „die gesamte Erwerbs- und Gesellschaftsordnung zu stützen“⁵. Bismarck wird der Ausspruch zugeschrieben „... wir beugen damit einer Revolution vor.“ Von „versicherungsfremden“ Leistungen war damals nicht die Rede, sondern von Interessen, die auf die Bewahrung bestehender Strukturen gerichtet waren.

Die Einführung der gesetzlichen Alters- und Invalidenversicherung im Deutschen Reich ist vor dem historischen Hintergrund der Umwandlung einer agrarischen in eine Industriegesellschaft zu sehen. Unterlag die Landbevölkerung traditionell der patriarchalischen Disziplin und Fürsorge, so galt dies für die wachsenden

Zahlen der Industriearbeiter weder hinsichtlich Disziplin bzw. Disziplinierbarkeit noch hinsichtlich der Fürsorge.

Diese Aufweichung patriarchalisch-paternalistischer Strukturen wurde durch die seit 1873 anhaltende Depression – und den damit verbundenen (?) starken Zulauf der Sozialdemokraten – immer „bedrohlicher“, so daß eine sozialstaatliche Fürsorge zugunsten der Arbeiter zu einer systemerhaltenden Notwendigkeit für die an gerade diesem System Interessierten wurde; dies waren die Schwerindustrie und die ostelbische Landwirtschaft. (Parallel zu der Sozialgesetzgebung verlief im übrigen eine zunehmende Protektion der Landwirtschaft und der Schwerindustrie.)

Die staatlichen Zuschüsse zu der Alterssicherung waren folglich ursprünglich nicht als Abgeltung nicht beitragsäquivalenter Leistungen dieser Versicherung gedacht, sondern sie sollten dazu beitragen, eine Bevölkerungsgruppe – die Arbeiter – zu „befriedigen“, indem diesen von seiten des Staates geholfen wurde, eine Alterssicherung aufzubauen. Dieses „Befriedigungsziel“ der Sozialversicherung könnte man selbstverständlich als „versicherungsfremd“ bezeichnen, gleichwohl hat es mit dem in der aktuellen Diskussion um den Bundeszuschuß gebrauchten Begriff inhaltlich nur wenig gemein, da – entgegen der heutigen Interpretation – die eigentlichen Destinatäre der Nutzen dieser staatlichen Zahlungen – im Gegensatz zu heute – nicht oder zumindest nicht in erster Linie innerhalb des Versichertenkreises lagen.

In dem Maße, indem sich die soziale Struktur Deutschlands wandelte, dürfte diese Befriedigungsfunktion der Sozialgesetzgebung und der Staatszuschüsse an Bedeutung verloren haben. Die Arbeiter (und Angestellten) wurden von einer Minderheit zu einer Mehrheit, und die „fortschrittliche“ Sozialgesetzgebung für die von den traditionellen Sicherungssystemen (Großfamilie, Bauern- bzw. Gutshof) „Befreiten“ wurde zu einer selbstverständlichen Versicherung, die einen ständig zunehmenden Anteil der Bevölkerung umfaßt. Diese Entwicklung führte dazu, daß heute auch Handwerker, Landwirte und sonstige Selbständige in die GRV (teil-)integriert sind. Und wenn auch heute noch ein umfassendes Alterssicherungssystem – selbstverständlich – der Stabilisierung des polit-ökonomischen Gesamtsystems dient, lassen sich nur schwerlich relevante Gruppen ausmachen, die außerhalb der GRV bzw. vergleichbarer Komplementäreinrichtungen stehen und dennoch – aus „übergeordneten Interessen“ – an deren Alimentierung interessiert sind.

⁵ Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes betreffend die Individualitäts- und Alterssicherung“.

Die „versicherungsfremden Leistungen“, die bei der Konstitution der Sozialversicherung Leistungen waren, die sie für die Versicherten direkt, aber (auch) im Interesse von Außenstehenden (Systemerhaltung) indirekt erbrachte, dürften in dem Maße gegen Null gehen, in dem sich die Wohnbevölkerung und die Gruppe der Versicherten annähern. Seitdem die GRV seit 1972 im Prinzip für alle Bürger – mit Ausnahme der Beamten – offensteht, muß die Frage, was „versicherungsfremd“ ist, mit Sicherheit unabhängig von jeglicher Einzelbegründung anders beantwortet werden als vor 100 Jahren.

Versicherungsfremde Leistungen

Heute bestehen daher nach allgemeiner Auffassung „versicherungsfremde Leistungen“ nicht in Leistungen im Interesse von *Nicht*versicherten, die deshalb auch an der Finanzierung zu beteiligen sind, sondern in Leistungen, die *einzelnen* Versicherten zugute kommen, ohne daß diese dafür eine beitragsmäßige Gegenleistung erbracht haben. Bei der Einführung der dynamischen Rente wurden die Bundeszuschüsse als Ersatz für „alle Leistungen (proklamiert), die nicht Alterssicherung“ sind, d. h. insbesondere die Leistungen für Kriegsfolgen und Rehabilitationen. Als versicherungsfremd gelten also all die Leistungen, die als versiche-

rungstypisch nicht dem oben skizzierten Versicherungsprinzip (Äquivalenzprinzip) entsprechen.

Leider hilft dieser Definitionsversuch für eine exakte Bestimmung des quantitativen Umfangs dieser Leistungen nicht weiter, da es für die GRV nicht möglich ist, unzweideutig zu bestimmen, was eine versicherungstypische Leistung ist. Denn ein Risikoausgleich innerhalb einer Gruppe ist nur dann versicherungstechnisch korrekt, wenn alle das gleiche Risiko des Versicherungsfalles tragen. Da im konkreten Fall dieses „gleiche Risiko“ nicht bestimmbar ist (auch eine private Versicherung ist im übrigen dazu nur begrenzt in der Lage), verwässert sich dieses Kriterium. Was innerhalb einer Versichertengemeinschaft als „gleiches Risiko“ angesehen wird bzw. wie weit die Differenzierung der Risiken vorgenommen und in unterschiedlichen Prämien festgeschrieben wird, ist Konvention und bei freiwilligen bzw. privaten Versicherungen Gegenstand der Leistungsprüfung des potentiellen Versicherungsnehmers.

Die sich aufdrängende Frage, ob die Risiken, die die GRV „typischerweise“ abdeckt, für alle Versicherten gleich sind, muß eindeutig verneint werden. Sieht man einmal davon ab, daß die GRV keine individuellen oder auch gruppenspezifischen Gesundheitssituationen

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

G. M. Erich Leistner

SÜDAFRIKA - HERAUSFORDERUNG AN DEN WESTEN

– Mit einem Vorwort von Heinz-Dietrich Ortlieb –

Für Südafrika ist es von größter Wichtigkeit, daß es seine Bindungen zur westlichen Welt behält. Für den Westen wiederum steht in Südafrika mehr auf dem Spiel als das Schicksal einiger Millionen Weißer und Schwarzer. Westeuropas eigenes Schicksal ist nicht von dem des südlichen Afrika zu trennen. Aus dieser Überzeugung heraus versteht der Verfasser die vorliegende Schrift als Beitrag zum Dialog zwischen Südafrika und der Bundesrepublik Deutschland. Er zeigt, was heute in Südafrika tatsächlich geschieht, was dahinter steht und welche Konsequenzen sich bis jetzt daraus ergeben haben und noch ergeben können.

Großoktav, 144 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 15,-

ISBN 3-87895-201-5

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

oder Berufsrisiken berücksichtigt und infolgedessen die Alters-, Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente als versicherungstypisch ansieht, d. h. will man diese Risiken als „gleich“ verteilt unter den Versicherten gelten lassen, so wird man der Logik des Versicherungsprinzips entsprechend die Witwen- und Waisenrenten jedoch kaum zu den typischen Leistungen zählen dürfen, da diese „Risiken“ allzu ungleich verteilt sind. Denn nur Verheiratete und/oder Versicherte mit Kindern haben dieses Risiko, sind aber dennoch – aus guten Solidaritätsgründen – zu gleichen Beiträgen versichert⁶.

Eine weitere Gruppe von Risiken, die üblicherweise als versicherungstypisch in der GRV abgesichert sind, die aber dennoch prinzipiell als „versicherungsfremd“ zu bezeichnen wären, sind die Ersatz- und insbesondere die Ausfallzeiten. Denn den Leistungen aufgrund dieser angerechneten Zeiten stehen keine faktischen Bei-

⁶ Eine Minderheit der „Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen“ schlägt z. B. vor, daß erwerbstätige Ehegatten für ihre nichterwerbstätigen Ehegatten Beiträge ausschließlich für den Hinterbliebenenfall zahlen sollen. Dadurch würden derartige Leistungen dann versicherungstypisch werden, weil sie durch (besondere) Beiträge erworben wurden.

⁷ S. R. Mörschel: Die Zuschüsse des Staates zu den gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6 (1978), S. 344.

träge gegenüber, und darüber hinaus betreffen sie keine individuellen Risiken, die für alle prinzipiell gleich sind. Die Ausfallzeiten z. B. für Ausbildung sollen das Risiko einer verkürzten Beitragszeit einer Gruppe, insbesondere der Akademiker, ausgleichen. Hierbei liegt es auf der Hand, daß es sich – unabhängig von den nicht unproblematischen Verteilungseffekten der derzeitigen Regelung – um kein gemeinsames Risiko der Versicherten(gemeinschaft) handelt.

Bei den Zurechnungszeiten für das fiktive Erreichen der Altersruhegeldschwelle im Falle von Erwerbs- und Berufsunfähigkeit, einer Leistungskategorie, die interessanterweise von z. B. Mörschel zu den versicherungsfremden Leistungen gezählt wird⁷, handelt es sich – im Vergleich zu den Ausfall- und Ersatzzeiten – weit eher um versicherungstypische Leistungen, da das zugrunde liegende Risiko jeden betrifft und die vorzeitige Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit ein Risiko ist, gegen das man sich in einer Solidargemeinschaft in der Form schützt, daß der Zeitpunkt des Ereignisses weitgehend ohne Einfluß auf die Rentenhöhe ist. (Anderenfalls wären Renten wegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit entbehrlich, denn man müßte dann nur die Wartezeit bei der Alterssicherung abschaffen.)

Fließender Übergang

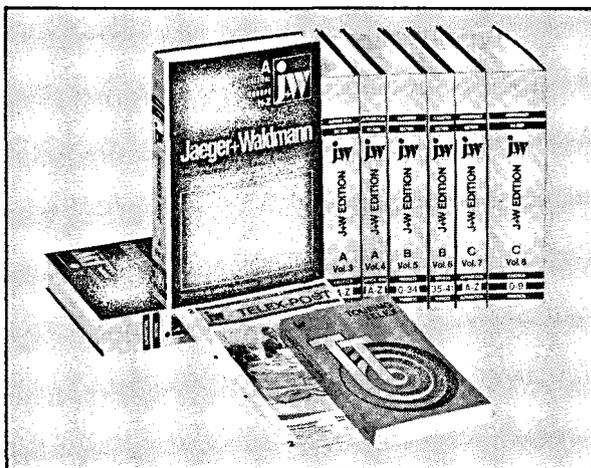
Bereits an diesen wenigen, vom Finanzumfang allerdings gewichtigen Beispielen wird klar,

□ daß erstens die Definition, was *versicherungsfremd* ist (alles das, was nicht versicherungstypisch ist) bzw. *versicherungstypisch* ist (all die Risiken, die für alle Versicherten gleich sind bzw. bei Ungleichheit mit ungleichen Beiträgen behaftet sind, damit die Gleichheit gewahrt ist), und

□ daß zweitens die definitorische Fiktion, daß der Anspruch auf Leistung durch Zahlung von Beiträgen erworben wurde, deren Dauer für alle gleich (bzw. gleich wahrscheinlich) ist, also keine nachträglichen Ansprüche der Versicherten an die GRV wie beim Versorgungsprinzip bestehen,

im konkreten Fall kein „wasserdichtes“, analytisch befriedigendes Abgrenzungskriterium abgeben und immer interpretationsoffen sind. Der Übergang von versicherungstypischen zu versicherungsfremden Leistungen ist bzw. muß in einer Sozialversicherung fließend sein.

Alle bislang veröffentlichten und unveröffentlichten Analysen bzw. Abgrenzungsrechnungen dessen, was versicherungstypisch ist – und folglich staatlicherseits abzugelten sei – und was nicht, zeichnen sich durch



**SEIT 30 JAHREN
DER WELT FÜHRENDES
INTERNATIONALES TELEX-VERZEICHNIS**



TELEX-VERLAG JAEGER + WALDMANN
Holzhofallee 38 · 6100 Darmstadt
Tel. (06151) 84036 · Tx 419389 tlx d · 419253 telex d

„genaue Zahlen“, aber höchst schwammige definitorische Grundlagen aus, und die Fragwürdigkeit des Warum oder Wozu wird durch eine Scheinexaktheit des Wieviel ersetzt. Bemerkenswert ist hierbei im übrigen, daß bei größter Unterschiedlichkeit im Vorgehen und in der Kategorisierung der einzelnen Leistungen alle Studien im Prinzip zu dem Ergebnis kommen, daß der Umfang der versicherungsfremden Leistungen bei ca. 30 % der Gesamtausgaben der GRV liegt und folglich der Bundeszuschuß erhöht (erkenntnisleitendes Interesse!?) werden müsse.

Verteilungspolitische Bedenken

Vor dem Hintergrund einer – bei Ausklammerung der Beamten – zunehmenden Kongruenz von Sozialversicherten, die damit allerdings nicht notwendigerweise auch Beitragszahler sind, und Staatsbürgern (und damit Steuerzahlern) könnte man argumentieren, daß dies einen *Abbau der Bundeszuschüsse*, also eine verstärkte (im Prinzip völlige) Beitragsfinanzierung der GRV nahelegen würde.

Diesem Argument stehen aber massive verteilungspolitische Bedenken entgegen: Infolge des Instituts der Beitragsbemessungsgrenze und des Umstandes, daß die Sach- und Dienstleistungen der GRV im Gegensatz zu den Geldleistungen der Höhe nach nicht begrenzt sind, geht eine Erhöhung der Beitragsfinanzierung mit einer Verstärkung der bereits jetzt deutlich regressiven Belastungswirkungen des Einnahmesystems der Sozialversicherung einher. Auch wenn die Frage nach der Inzidenz des Steuersystems zu den bislang noch nicht befriedigend beantworteten Fragen der Finanzwissenschaft zählt, wird man – bereits auf der Basis des gegenwärtigen Wissens – bei einem Vergleich zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung und -lastverteilung als Faktum konstatieren dürfen, daß bei der Steuerfinanzierung (von Transfers an die GRV) eine regressive „Belastung wie bei den Beiträgen ausgeschlossen werden kann“⁸. Akzeptiert man, daß eine gesetzliche Rentenversicherung vom Prinzip her auch sozialstaatliche, d. h. „versicherungsfremde“ Leistungen wahrzunehmen hat, dann sind steuerfinanzierte Bundeszuschüsse an die Versicherungsträger nicht nur prinzipiell geboten, sondern auch und gerade aus verteilungspolitischer Sicht einer (verstärkten) Beitragsfinanzierung vorzuziehen⁹.

Will man eine brauchbare, dem tagespolitischen Kalikül und den jeweiligen aktuellen etatistischen Notwendigkeiten und Nöten entzogene Grundlage für den Bun-

deszuschuß definieren, der ja der Abgeltung der (allerdings nicht operationalisierbaren) versicherungsfremden Leistungen bzw. Leistungen, die „nicht Alterssicherung sind“, dient, eignet sich eine im Detail akribische, in den definitorischen Grundlagen aber „großzügige“ Auflistung und Ausrechnung von Einzelleistungen der GRV nicht. Um diesen nicht nur unbefriedigenden, sondern wohl auch juristisch unhaltbaren Zustand des Jonglierens mit Milliarden zwischen dem Bundesetat und den Etats der verschiedenen Sozialfisci zu beenden, bedarf es dringend einer eindeutigen, verbindlichen und zu *effektiven Zahlungen führenden Bemessungsgrundlage* des Bundeszuschusses. Dies würde im übrigen auch im ureigenen Interesse des Fiskus selbst liegen, da eine eindeutige quantitative Definition zugleich die Abwehr weitergehender oder neuer Forderungen nach einer Ausweitung des Bundeszuschusses gewährleistet oder zumindest doch sehr erleichtert.

In Ermangelung analytisch überzeugender Einteilungskriterien für versicherungstypische, beitragsäquivalente bzw. versicherungsfremde Leistungen kann und muß die Bemessungsgrundlage des Bundeszuschusses, dessen Existenzberechtigung und Notwendigkeit außer Zweifel steht, politisch-pragmatisch und nicht prinzipiell-analytisch definiert, fixiert und fortgeschrieben werden.

Vorteile der Regelung

Eine m. E. nicht zuletzt im Zuge der 1984er Reform der GRV gebotene eindeutig quantifizierbare Operationalisierung des Bundeszuschusses sollte dazu beitragen und gewährleisten,

- den finanziellen Status der GRV unabhängig(er) von der Situation des Staatshaushaltes zu machen und somit die „Selbständigkeit“ der gegliederten GRV zu stärken,
- intransparente „Finanzierungstricks“ zwischen dem Bund und den verschiedenen Sozialfisci wie in den 60er, 70er Jahren und nicht zuletzt wie zu Beginn 1981 zu erschweren,
- den nach Leistungsverbesserungen strebenden Rentenpolitiker in die Pflicht zu nehmen, jedes Begehren nach Leistungsverbesserungen mit einem konkreten Finanzierungsvorschlag – und nicht mit einem pauschalen Hinweis auf die Bundeszuschüsse – verbinden zu müssen,
- zu verhindern, daß die Bundeszuschüsse von Haushalts- und Finanzpolitikern als situationsspezifische Manövriermasse der Staatsfinanzen benützt werden können.

⁸ G. Bäcker u. a., a. a. O., S. 63.

⁹ Vgl. ebenda.

Die einfachste und plausibelste Lösung wäre es, daß der Bund im Jahr der Umstellung einen absoluten Betrag an die GRV zahlt, der aufgrund des zu diesem Zeitpunkt gültigen Leistungskatalogs politisch auszuhandeln ist, sich verpflichtet, diesen Betrag nach Maßgabe der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage zu dynamisieren und diese und nur diese Summe jedes Jahr zu zahlen. Als Umstellungs- bzw. Basisjahr empfiehlt sich das Jahr 1985, da zu diesem Jahr eine Reform abgeschlossen sein dürfte, die im Hinblick auf die Änderungen im Beitrags- und Leistungsrecht nur mit der Einführung der Dynamischen Rente im Jahre 1957 vergleichbar ist, und „Ruhe an der Rentenfront“ ein staatspolitisches Gebot sein dürfte.

Der Bundeszuschuß (B) könnte sich dann nach der Formel

$$AB \cdot X = B$$

errechnen, wobei

AB die allgemeine Bemessungsgrundlage¹⁰ und X der einmal im Umstellungsjahr definitiv politisch ausgehandelte, ab dann aber konstante Multiplikator zur Niveaubestimmung ist.

Diese Formel entspricht von ihrem Aufbau her der derzeit gültigen Regelung, wonach der Bundeszuschuß gemäß § 1389 Abs. 2 RVO und § 116 AVG das 808 734fache der allgemeinen Bemessungsgrundlage ausmacht¹¹.

Da nun aber die Bevölkerungsentwicklung eine der zentralen gesamtgesellschaftlichen Größen darstellt, sollte die Lösung von Problemen, die sich aus unserer vorprogrammierten demographischen Entwicklung ergeben dürften, weder in einer Institution, der Rentenversicherung, zentriert noch zu Lasten einer Gruppe, z. B. nur der Erwerbstätigen oder der Rentner, gelöst werden. Aus diesem Grunde liegt es nahe, in der Bemessung des Bundeszuschusses rentenspezifische Veränderungen der Bevölkerung durch einen „Demographiefaktor“ zu berücksichtigen.

Als ein derartiger „Demographiefaktor“ (D) bietet sich der Quotient aus Anzahl der Renten (RZ) und Anzahl der Beitragszahler (BZ) an,

$$D = \frac{RZ}{BZ}$$

Die Formel für den jährlichen Bundeszuschuß B_t würde dann lauten:

$$AB_t \cdot X \cdot D_t = B_t$$

Durch D würde gewährleistet, daß demographische Verwerfungen, die sich in Veränderungen der Renten/

Beitragszahler-Relation niederschlagen, sich nach Maßgabe des durch X bestimmten relativen Gewichtes des Bundeszuschusses an den Gesamtausgaben (z. B. 25 % im Basisjahr) „automatisch“ in den allgemeinen Staatshaushalt „verlängern“.

Erhöhung der Transparenz

Eine Verdoppelung der Anzahl der Renten im Vergleich zu den Beitragszahlern würde zu einer Verdoppelung des Bundeszuschusses und damit zu einer „automatischen“ relativen Entlastung der Beitragszahler führen, deren Zahl sich im übrigen deutlich ausgeprägter als die der Steuerzahler verändert. Ein weiterer (potentieller) Vorteil einer derartigen Automatik wäre ihre unproblematische Kompatibilität mit – ebenfalls insbesondere demographiebedingten – wahrscheinlichen Beitragserhöhungen und einer gebremsten Rentendynamik.

Von entscheidender Bedeutung wäre es allerdings, und zwar unabhängig davon, wie die Formel im Detail aussieht, daß der jährlich ermittelte Betrag eine langfristig sicher kalkulierbare und verbindliche *Zahlungsverpflichtung* des Bundes an die GRV darstellen müßte, d. h. daß eine Stundung, eine Abgeltung in staatlichen Schuldverschreibungen etc. ausgeschlossen wäre.

Wenn man nach der Einführung solch einer Formel, die die Bundeszahlungen begründet und determiniert, aus welchen Erwägungen auch immer glaubt, Korrekturen des Rentenniveaus und/oder Leistungsverbesserungen vornehmen zu müssen, und wenn man sich vor entsprechenden Beitragsvariationen scheut, muß dies durch eine explizite Veränderung von X dokumentiert werden. Dadurch werden die damit verbundenen „Folgekosten“ transparent und damit politisch konfliktfähig gemacht. Diese Transparenzerhöhung der „Kosten“ rentenpolitischer Maßnahmen dürfte zwar deren politische Durchsetzung erschweren. Sie würde aber zu „seriösen“ Deckungsvorschlägen, damit zu einer auch längerfristigen Konsolidierung der Rentenfinanzen und einer m. E. gebotenen Erhöhung des staatsbürgerlichen Vertrauens in unser System der Sozialen Sicherheit führen.

¹⁰ Die allgemeine Bemessungsgrundlage entspricht dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Arbeiter und Angestellten im Mittel des dreijährigen Zeitraumes vor dem jeweiligen Kalenderjahr (Jahr des Versicherungsfalles). Sie beträgt 1981 26 400 DM p. a. (2200 DM pro Monat); 1978 waren es 21 863 DM p. a. (1821,91 DM pro Monat).

¹¹ Nach § 116 AVG betrug der Bundeszuschuß im Jahre 1978 17 681 356 402 DM, und zwar 14 432 708 148 DM für die Arbeiter-Rentenversicherung und 3 248 648 254 DM für die Angestellten-Rentenversicherung. Der Faktor 808 734 ergibt sich durch Division des Bundeszuschusses durch die allgemeine Bemessungsgrundlage (1978: 21 863 DM). Die jeweilige Höhe des Bundeszuschusses soll durch die Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage in der Zeit bestimmt werden.