

Krupp, Hans-Jürgen

Article — Digitized Version

Bestandsaufnahme und Perspektiven der Finanzierung des Sozialversicherungssystems

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krupp, Hans-Jürgen (1985) : Bestandsaufnahme und Perspektiven der Finanzierung des Sozialversicherungssystems, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 2, pp. 64-72

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136008>

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.

Bestandsaufnahme und Perspektiven der Finanzierung des Sozialversicherungssystems

Hans-Jürgen Krupp, Berlin*

Das soziale Sicherungssystem steht vor einer Reihe schwerwiegender Anpassungsprobleme. Langfristig besonders gravierend erscheinen die Veränderungen der Alters- und Erwerbstätigenstruktur und die Konsequenzen des gesellschaftlichen Wertewandels. Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp gibt einen Überblick über die Problemfelder und analysiert Perspektiven der Weiterentwicklung des Sozialversicherungssystems.

Aufgabe sozialer Sicherungssysteme ist es, Sicherheit zu geben gegenüber Risiken, denen der Mensch durch sein persönliches Schicksal, durch das Auf und Ab wirtschaftlichen Geschehens, aber auch durch weiterreichende gesellschaftliche Prozesse ausgesetzt ist. Das Vertrauen in die Fähigkeit sozialer Sicherungssysteme, sich wechselnden Anforderungen anzupassen, ist ein wesentliches Element jedes Sicherungssystems. Es kommt nicht nur darauf an, daß das System im Ernstfall objektiv Sicherheit bietet, es kommt auch darauf an, daß die Menschen darauf vertrauen, daß es dies tun wird. Zu jeder Bestandsaufnahme des sozialen Sicherungssystems gehört daher zunächst die Frage, in welchem Umfang es in der Lage ist, mit Veränderungen der Gesellschaft fertig zu werden.

Zu den klassischen Aufgaben jedes sozialen Sicherungssystems gehört es, die sozialen Folgen von Konjunkturschwankungen auszugleichen. Man wird feststellen können, daß das deutsche soziale Sicherungssystem hierzu nach wie vor hervorragend in der Lage ist. Mit dieser Aufgabe sind Schwankungen in der Finanzsituation der Sicherungssysteme verbunden, die gewollt sind und die unter konjunkturellen Ge-

sichtspunkten eher größer sein müßten. Die ursprünglich im System der Rentenversicherung vorgesehene verzögerte Rentenanpassung war konjunkturell durchaus erwünscht, auch wenn sie politisch schwer zu beherrschen war. Die inzwischen vollzogene stärkere Aktualisierung ist – je nach Zykluslänge – konjunkturell eher von Nachteil, es mag aber sein, daß sie dazu beiträgt, einige unnötige Diskussionen um die Finanzen der Rentenversicherung zu vermeiden.

Bei der sozialen Bewältigung von Konjunkturschwankungen kommt der Arbeitslosenversicherung die wichtigste Aufgabe zu. Diese kann sie auch nach wie vor leisten, soweit wir es nur mit Konjunkturschwankungen zu tun haben und ihr von der Politik im Aufschwung auch die Ansammlung von Überschüssen oder zumindest der Abbau von Defiziten ermöglicht wird. Erst bei länger anhaltenden Rezessionsphasen ergeben sich Probleme. Die an sich wünschenswerten Defizite der Arbeitslosenversicherung werden unakzeptabel groß, längerfristig Arbeitslose verlieren den Anspruch auf Arbeitslosengeld, nach einiger Zeit auch den auf Arbeitslosenhilfe, und fallen der Sozialhilfe anheim.

Damit sind wir aber schon bei einem weiteren Anpassungsproblem angelangt. Es ist zu klären, inwieweit das soziale Sicherungssystem auf lang anhaltende Rezessionen oder Abschwächungen des Wirtschaftswachstums zu reagieren in der Lage ist. So gibt es eine öffentliche Diskussion, die fordert, das soziale Sicherungssystem generell an die neue Lage, an die Situation nach dem „Ende des Wachstums“, anzupassen.

Diese Diskussion verkennt die wesentlichsten Konstruktionsmerkmale des sozialen Sicherungssystems.

* Überarbeitete Fassung eines Überblickreferates, gehalten am 6. 12. 1984 in Hamburg auf einem Symposium der Gesellschaft der Freunde und Förderer der Hochschule für Wirtschaft und Politik e. V. Das Referat erscheint demnächst im Tagungsband „Perspektiven der Sozialversicherung und ihrer Finanzierung“ (Hrsg.: Prof. Dr. Karl-Jürgen Buback).

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 51, ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin und Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt a. M.

Weitgehend orientieren sich Beiträge und Leistungen an denselben Bezugsgrößen. Eine Abschwächung des Wirtschaftswachstums, ja sogar ein Rückgang des Sozialproduktes führt nicht nur zu einer verminderten Zunahme bzw. einem Rückgang der Beiträge, sondern auch der zu zahlenden Leistungen. Hierbei mag sich eine gewisse Verzögerung ergeben, im Prinzip ist aber festzuhalten, daß es durchaus einen Mechanismus gibt, mit dem die Leistungen an die veränderte Wirtschaftssituation angepaßt werden können, so daß sich insgesamt aus einer Wachstumsabschwächung keine besondere Belastung des sozialen Sicherungssystems ergibt.

Dies gilt in etwas modifizierter Art auch für die Krankenversicherung. Hier muß allerdings erreicht werden, daß die Einkommen im Gesundheitssektor sich der allgemeinen Einkommensentwicklung anpassen. Es gibt nur einen Zweig des sozialen Sicherungssystems, der so wie er heute aufgebaut ist, mit lang anhaltender Wachstumsabschwächung, verbunden mit der dazu gehörenden Arbeitslosigkeit, nicht in der Lage ist, fertig zu werden: nämlich die Arbeitslosenversicherung. Selbst diese Aussage gilt nur eingeschränkt. Wir erleben gerade jetzt, daß sich die Finanzlage der Arbeitslosenversicherung auch bei einem Anhalten der hohen Arbeitslosigkeit wieder verbessert. Die Befristung der Arbeitslosengeldzahlungen stellt sicher, daß die Finanzen der Arbeitslosenversicherung nicht auf Dauer durch eine Wirtschaftsabschwächung gefährdet werden. Freilich ist der Preis hierfür hoch. Nur 35 % der gemeldeten Arbeitslosen erhalten zur Zeit eine Arbeitslosengeldzahlung der Bundesanstalt für Arbeit. Dies ist sicherlich ein Ergebnis, das unter sozialen Gesichtspunkten nicht akzeptiert werden kann.

Die unzureichende Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung bei lang anhaltender Wachstumsabschwächung macht sich auch noch an einer anderen Stelle bemerkbar. Trägt die Arbeitslosenversicherung nicht dafür Sorge, daß die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitslosen in voller Höhe bezahlt werden, wird das Unvermögen der Arbeitslosenversicherung, mit dem Problem lang anhaltender Rezessionen fertig zu werden, in die anderen Zweige der sozialen Sicherung übertragen. Die hier vorhandenen Schwierigkeiten muß man dann aber eher der Arbeitslosenversicherung als den anderen Sicherungssystemen zuordnen. In den 70er Jahren gab es ja auch sehr vernünftige Ansätze, die anderen Zweige der sozialen Sicherung von dem Risiko der Arbeitslosigkeit zu befreien. Leider sind diese nicht durchgehalten worden. Insgesamt ist also festzustellen: auch bei einer Abschwächung des Wirtschaftswachstums ist das soziale Sicherungssystem, aller-

dings mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung, nicht gefährdet.

Weniger aktuell, aber dessen ungeachtet auf lange Sicht von erheblicher Bedeutung, ist die Herausforderung der sozialen Sicherungssysteme durch Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur. Hierbei kann es sowohl um Verschiebungen in der Alterszusammensetzung der Bevölkerung als auch um Änderungen in der Erwerbstätigkeit gehen. Derartige Prozesse laufen in der Regel sehr langfristig ab. Besonders betroffen sind daher von derartigen Veränderungen die Alterssicherungssysteme.

Veränderungen der Bevölkerungsstruktur

Das hier angesprochene Problem kann für die nächsten Jahrzehnte sehr bedeutsam sein. Schon die heute eingetretene demographische Entwicklung läßt erwarten, daß sich das Verhältnis zwischen Alten und Erwerbstätigen sehr wesentlich verschiebt. Hierzu liegen mehrere Berechnungen vor. Zwar gibt es an dieser Stelle noch zwei Unsicherheitsfaktoren, nämlich die wohl auch in Zukunft weiter zunehmende Erwerbstätigkeit der Frau und die Geburtenhäufigkeit bei denjenigen Ausländern, die für längere Zeit in der Bundesrepublik Deutschland bleiben. Es ist schwer abzuschätzen, in welche Richtung diese Entwicklungen führen werden, am ehesten kann man erwarten, daß die Situation hierdurch etwas erleichtert wird. Sicher ist das allerdings nicht.

Grundsätzlich könnte man sich auf den Standpunkt stellen, daß das soziale Sicherungssystem auch eine Anpassung an derartige Entwicklungen erlaubt. Durch die Rentenformel wird das Volumen der notwendigen Rentenzahlungen bestimmt. Wenn der vorhandene Beitragssatz nicht ausreicht, die zur Finanzierung dieser Rentenleistungen notwendige Finanzmasse zu erbringen, muß der Beitragssatz eben erhöht werden. Über lange Jahre hat es dann auch derartige Anpassungen der Beitragssätze gegeben.

Nun wird die politische Akzeptanz dieses Verfahrens durch die sogenannte Bruttoanpassung der Renten erschwert. Erfordert die demographische Veränderung nämlich steigende Beitragssätze, wird die hiermit verbundene Minderung des Nettoeinkommens der Erwerbstätigen bei der Berechnung der Leistungen für die Rentner nicht berücksichtigt. Es kommt ausgerechnet in einer Situation, in der die Erwerbstätigen mehr für die Renten zahlen müssen als zuvor, dazu, daß die Nettoeinkommen der Rentner stärker steigen als die der Erwerbstätigen. Dies ist, wenn erst einmal ein annehmbares Rentenniveau erreicht ist, weder sinnvoll noch politisch durchsetzbar. Ersetzt man die Bruttoanpassung

durch eine Nettoanpassung, wobei zahlreiche Einzelheiten zu klären wären, ist es möglich, einen Weg zu finden, auf dem sich die Nettoeinkommen von Rentnern und Erwerbstätigen parallel entwickeln, auf dem unter diesen Voraussetzungen das Problem zu einem wesentlichen Teil also durch Anpassung der Beitragssätze gelöst werden kann.

Es ist nun wenig wahrscheinlich, daß ein Ausgleich über den Beitragssatz in dem notwendigen Umfang erfolgen wird. Man wird daher davon ausgehen müssen, daß das Alterssicherungssystem nicht auf die notwendige Anpassung an die rapide Änderung des Verhältnisses von Erwerbstätigen zu Rentnern vorbereitet ist. Freilich kann nicht nachdrücklich genug betont werden, daß dies kein Problem der näheren Zukunft, sondern ein Problem der 20er Jahre des nächsten Jahrhunderts ist.

Wertewandel und soziale Sicherung

In jeder Gesellschaft verändern sich die Werte. Inwieweit ist nun das soziale Sicherungssystem in der Lage, sich diesem Wertewandel anzupassen? Die Beantwortung dieser Frage ist deswegen sehr schwierig, weil auch der Wertewandel ein langsam ablaufender Prozeß ist, dessen Elemente nur schwer prognostizierbar sind.

Die Zahl der Menschen, die in der Entscheidung zwischen mehr Freizeit oder mehr Einkommen sich an ihren eher niedrig angesetzten Bedürfnissen orientieren und von daher der Freizeit ein hohes Gewicht einräumen, nimmt zu. Auch wenn die Mehrheit der Bürger sich nach wie vor an den gesellschaftlichen Normen über die normale Arbeitszeit orientiert, kann man nicht übersehen, daß es in zunehmendem Maße Menschen gibt, die je nach ihren aktuellen Einkommensbedürfnissen eine geringere Arbeitszeit als die normale anstreben. In einer schlechten Arbeitsmarktsituation wird diese Tendenz verstärkt durch Arbeitsangebote, die keine ausreichenden Arbeitszeiten gewährleisten, wie wir dies heute bei vielen Frauenarbeitsplätzen beobachten.

Das soziale Sicherungssystem ist auf beide Fälle nicht vorbereitet. Liegt das Einkommen unter der Versicherungsfreigrenze, erfolgt überhaupt keine soziale Sicherung, der spätere Sicherungsbedarf muß von der Sozialhilfe getragen werden. Ist das Einkommen niedrig, ergeben sich unterschiedliche Situationen. In der Krankenversicherung erfolgt eine ausreichende Sicherung trotz sehr niedriger Beiträge, in der Rentenversicherung entstehen Rentenansprüche, die, wenn sie in dieser Höhe das ganze Arbeitsleben bestehen würden, zu einer Rente weit unterhalb des Sozialhilfeniveaus führten. Auch hier werden die Kosten der sozialen Sicherung des Betroffenen teilweise von der Allgemein-

heit getragen. Die Einkommensbezogenheit der Beiträge wird im Falle freiwilliger Einkommensverzichte fragwürdig, da die Beiträge nun nicht mehr die soziale Situation der Betroffenen im vollen Umfang widerspiegeln. Eine besondere Spielart der autonomen Festlegung eines niedrigeren Anspruchsniveaus erlaubt die Arbeitslosenversicherung. Sie eröffnet Beziehern hoher Einkommen pro Zeiteinheit, zum Beispiel Akademikern, die nicht ihr volles Einkommen erarbeiten wollen, die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit durch sporadische Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Da sich die Arbeitslosenvergütung am vorherigen, relativ hohen, Einkommen orientiert, erhält der Betroffene auch in Zeiten der Arbeitslosigkeit ein relativ hohes Einkommen.

Um Mißverständnissen vorzubeugen sei darauf verwiesen, daß das genaue Ausmaß der hier beschriebenen Konsequenzen des Wertewandels nicht bekannt ist. Es spricht vieles für die Vermutung, daß es zur Zeit noch nicht eine relevante Größenordnung besitzt. Dies kann sich aber schnell ändern.

Mißbrauch der sozialen Sicherung

Ein ganz anderer Typ von Wertewandel hat das Kontroll- und Steuerungssystem der sozialen Sicherung betroffen. In vielen Zweigen lebt das System von der Kooperation mit verantwortungsbewußten Staatsbürgern. Die Arbeitslosenversicherung kommt in Schwierigkeiten, wenn der Unternehmer einem Arbeitslosen Arbeitswilligkeit bescheinigt, obwohl er ihn nicht eingestellt hat, weil er gerade diese Arbeitswilligkeit bezweifelt. Ein Attest eines Arztes löst eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall aus, entscheidet über Berufs- und Erwerbsunfähigkeit mit all den hieran geknüpften Konsequenzen, zum Beispiel für die Wartezeiten. In der Krankenversicherung entscheidet der Arzt und/oder das Krankenhaus über die anzuwendende Behandlung, die Verweisung an andere Ärzte – und dies in der Regel zu Lasten der Sozialversicherung.

Es spricht nun vieles für die Vermutung, daß die Bereitschaft, in den hier angesprochenen Situationen harte Entscheidungen zugunsten der sozialen Sicherung und zu Lasten des Betroffenen zu fällen, rückläufig ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Sinn einer sozialrechtlichen Regelung nicht einleuchtend ist. Als Beispiel sei auf die unterschiedlichen Wartezeitregelungen bei Altersrenten und Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten verwiesen.

Interessanterweise beklagen sich dabei häufig gerade diejenigen über den Mißbrauch des sozialen Sicherungssystems, die ihn durch ihr Verhalten erst ermöglichen. Auch hier ist übrigens zu befürchten, daß dieses Problem in den nächsten Jahren noch zunehmen könnte.

te. Schließlich ist es ja eine durchaus positive Entwicklung, wenn der mündige Staatsbürger sich häufiger als in der Vergangenheit auch selbst ein Urteil über bestimmte sozialrechtliche Regelungen zutraut. Problematisch wird es allerdings dann, wenn er dies zum Maßstab seines Handelns macht und die finanziellen Konsequenzen für das soziale Sicherungssystem nicht mit bedenkt.

Rückwirkungen von Sozialpolitik

Mit diesem Problem ist eine weitere Entwicklung des Wertewandels angesprochen, über die wir relativ wenig wissen. Es gibt allerdings erste Indizien dafür, daß sich die Vorstellungen über das Ausmaß der in der Sozialversicherung erforderlichen Umverteilung ändern. Für jedermann eine ausreichende Mindestsicherung zu schaffen, wird zunehmend als eine selbstverständliche Aufgabe begriffen, für die der Staat und/oder die Solidargemeinschaft aufzukommen habe. In einer reicher werdenden Gesellschaft soll jedem ohne Ansehen der Person eine Mindestsicherung zukommen, schon weil man Kontrollen und Bedürftigkeitsprüfungen nicht will. Es ist auffallend, daß die Einführung einer Mindestsicherung heute sowohl in konservativen wie in alternativen Überlegungen zur sozialen Sicherung eine Rolle spielt. Auf der anderen Seite werden bestimmte Formen der Umverteilung nicht mehr als selbstverständlich angesehen. So wird die massive Umverteilung zugunsten kinderloser hinterbliebener Ehefrauen keineswegs mehr als selbstverständlich angesehen.

Zunehmend werden dabei auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Umverteilung diskutiert. So wird vermutet, daß in einer Wirtschaft mit sehr hoher Abgabenbelastung zu wenig Leistungsanreize vorhanden sind, woraus sich Rückwirkungen auf den Umfang der möglichen Beschäftigung ergeben. Insbesondere der Umverteilung werden leistungsmindernde Wirkungen nachgesagt. Auch wenn viele der hier vorgetragenen Argumente zur Zeit empirisch nicht nachgewiesen werden können, sollte man das Ausmaß der hier liegenden Probleme nicht unterschätzen. Es kann gar kein Zweifel sein, daß die Höhe der Abgabenbelastung sich zum Beispiel beim Prozeß der Neugründung der Unternehmen hindernd auswirkt. Auch die Diskussion um die Wertschöpfungsabgabe hat hier ihre Wurzeln. Zur Bestandsaufnahme von Sozialpolitik gehört daher auch, die wirtschaftlichen Rückwirkungen von Sozialpolitik stärker als bisher zu beachten. Freilich gilt dies auch in umgekehrter Richtung.

Die hier vorgetragenen Überlegungen zum Wertewandel haben beim heutigen Stande unseres Wissens noch stark spekulativen Charakter. Wahrscheinlich gilt

für alle genannten Entwicklungen, daß sie vorläufig quantitativ nicht bedeutsam sind. Für die Frage, inwieweit das soziale Sicherungssystem sich derartigen Entwicklungen auf lange Sicht anzupassen in der Lage ist, kommt auch diesen Problemen große Bedeutung zu. Vieles spricht nämlich für die These, daß das soziale Sicherungssystem auf diese Entwicklungen nicht vorbereitet ist.

Faßt man die bis zu diesem Punkt angestellten Überlegungen zu der Anpassungsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems zusammen, kommt man zu einem Ergebnis, das von den häufig gehandelten einfachen Thesen abweicht. Kurzfristig ist das soziale Sicherungssystem nach wie vor in der Lage, sich sowohl konjunkturellen Schwankungen als auch langfristigen Rezessionen und Wachstumsabschwächungen anzupassen. Lediglich in der Arbeitslosenversicherung besteht an dieser Stelle Reformbedarf. Langfristig ist das Ergebnis nicht so positiv. Hier muß bezweifelt werden, daß insbesondere die Alterssicherung den Veränderungen in der Alters- und Erwerbstätigkeitsstruktur gerecht wird. Außerdem ist das System nicht auf die sich schon heute abzeichnenden Änderungen im Verhalten, die sich aus dem Wertewandel ergeben, eingestellt.

Perspektiven der Weiterentwicklung

Auch wenn die Hektik kurzfristiger Finanzierungsdiskussionen durch die Bestandsaufnahme nicht gerechtfertigt ist, kann kein Zweifel daran bestehen, daß eine Reform des sozialen Sicherungssystems auf lange Sicht notwendig ist. Dies ist insbesondere für die Teile notwendig, bei denen wir es mit langfristigen Problemen zu tun haben. Angesichts der Tatsache, daß es gute Gründe gibt, durch eigene Beiträge erworbene Besitzansprüche zu achten, muß eine Reform sehr langfristig angesetzt und geplant werden.

Dabei kommt den Übergangsprozessen eine besondere Bedeutung zu. Angesichts der Tatsache, daß zumindest einige Prozesse der Bevölkerungsentwicklung sehr unregelmäßig verlaufen, kann es sinnvoll sein, auch darüber nachzudenken, wie man Übergangsprozesse so gestaltet, daß nicht zu harte Anpassungen notwendig werden. Vor diesem Hintergrund kann es durchaus sinnvoll sein, solche Lösungen zu wählen, bei denen für die ferne Zukunft niedrigere Leistungen dadurch erreicht werden, daß zunächst niedrigere Beiträge gezahlt werden. Diese niedrigen Beiträge verlagern die Finanzierungsprobleme des Systems nach vorne, so daß insgesamt ein stetiger Verlauf erreicht wird. Bei unseren Simulationsrechnungen zu den Alternativen der Rentenreform haben wir einen derartigen Finanzie-

rungspfad für das dort vorgestellte voll eigenständige System entwickelt.

Zunächst einmal muß die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Zweigen des sozialen Sicherungssystems geklärt werden.

Kurzfristig ist dabei die Behandlung der Arbeitslosenversicherung am wichtigsten. Es spricht vieles dafür, alle anderen Teile des sozialen Sicherungssystems von den finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit zu entlasten und diese zentral bei der Arbeitslosenversicherung anzusiedeln. Die Arbeitslosenversicherung hätte dann für die Arbeitslosen Sozialbeiträge zu zahlen. Unbeschadet der Frage der Finanzierung, die später diskutiert werden soll, wäre es sinnvoll, die Funktion der Arbeitslosensicherung nicht nur auf die Phasen zu beschränken, in denen heute Arbeitslosengeld gezahlt wird.

Hiermit wäre zunächst eine erhebliche Entlastung der Sozialhilfe verbunden. Sie würde frei für ihre eigentliche Aufgabe, Zuflucht für jene Fälle zu bieten, in denen die übrigen Zweige des sozialen Sicherungssystems nicht vorsorgen können.

Neben der Belastung durch die Arbeitslosigkeit ist in diesem Zusammenhang die Belastung durch den Pflegefall zu erwähnen. Zu einer Neuordnung des sozialen Sicherungssystems gehört daher auch eine Regelung des Pflegefalles. Angesichts der schon heute beobacht-

baren Entwicklung spricht vieles dafür, hierfür die Rentenversicherung in Anspruch zu nehmen. Dabei sollte ein Verfahren gefunden werden, bei dem es nicht zur Kumulation von normaler Altersrente und Pflegeleistungen kommt. Bei einer derartigen Konstruktion ist eine Pflegefallversicherung im Rahmen der Rentenversicherung auch durchaus finanzierbar. Dieses Problem könnte im Zusammenhang mit der ohnehin anstehenden grundsätzlichen Reform der Alterssicherung gelöst werden.

Harmonisierung von Einzelsystemen

Ein Neuüberdenken der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Zweigen des sozialen Sicherungssystems reicht allerdings nicht aus. Man muß auch über die Abgrenzung und Aufgabenverteilung zwischen den Institutionen nachdenken, die derselben sozialen Funktion dienen. Dies betrifft einerseits die Alterssicherung, andererseits die Krankenversicherung. Betrachtet man die Alterssicherung, ergibt sich ein Harmonisierungsbedarf zwischen den Einzelsystemen. Betrachtet man die Krankenversicherung, fragt man sich, ob nicht etwas mehr Wettbewerb zwischen den Systemen förderlich sein könnte. Insofern ist die Harmonisierungsdiskussion zweischneidig.

Angesichts der großen Lasten, die durch Veränderungen im Altersaufbau und in der Erwerbstätigkeit der Bevölkerung zu erwarten sind, stellt sich für alle Alters-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Armin Gutowski (Hrsg.)

DER NEUE PROTEKTIONISMUS

Seit Mitte der siebziger Jahre und verstärkt seit dem zweiten Ölpreisschock ist das liberale Handels- und Finanzsystem weltweit einer zunehmenden Erosion ausgesetzt. Immer mehr Länder erliegen der Versuchung, Anpassungszwänge durch protektionistische Maßnahmen abwehren zu wollen. Auf einem wissenschaftlichen Symposium anlässlich des 75jährigen Bestehens des HWWA-Instituts setzten sich namhafte Vertreter aus Wissenschaft und Praxis sowie von internationalen Organisationen mit dem Phänomen eines neuen Protektionismus auseinander.

Großoktav, 149 Seiten, 1984, Preis brosch. DM 39,-

ISBN 3-87895-251-1

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

sicherungssysteme die Frage, wie diese Lasten getragen werden sollen. Im Prinzip ist von diesem Problem die Beamtenversorgung genauso betroffen wie die Rentenversicherung. Es müssen also Verfahren gefunden werden, in denen nicht die einen – ohnehin privilegierten Gruppen – die Last auf die Allgemeinheit abwälzen und von den anderen, ohnehin schlechter versorgten Gruppen verlangt wird, daß sie die Last im eigenen Bereich auffangen. Darüber hinaus zeigt sich, daß zu große Unterschiede in den Alterssicherungssystemen die berufliche Mobilität in einer Art und Weise hemmen, die für die Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft schädlich sind. Jede Diskussion über die Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems wird daher auch die Frage der Harmonisierung der Einzelsysteme einbeziehen müssen.

Mehr Wettbewerb im Gesundheitssektor

Sehr viel schwieriger liegen die Dinge bei der Krankenversicherung. Viele der heute beobachtbaren Probleme beruhen darauf, daß die Steuerungs- und Kontrollmechanismen im Gesundheitssektor offensichtlich nicht ausreichend sind. Vor dem Hintergrund der in der Bestandsaufnahme geäußerten Vermutung, daß Private immer weniger bereit sein werden, Kontrollfunktionen für die sozialen Sicherungssysteme zu übernehmen, muß über neue Steuerungsmechanismen nachgedacht werden. Auch wenn dies der öffentlichen Meinung nicht immer klar ist, liegen die eigentlichen Probleme der Krankenversicherung nicht in den übersteigerten Ansprüchen der Versicherten, sondern in der Tatsache, daß die Anbieter von Gesundheitsleistungen faktisch die Menge der in Anspruch zu nehmenden Leistung weitgehend bestimmen können. Darüber hinaus haben sie einen erheblichen Einfluß auf die Preise in diesem Bereich.

Nach den bisher gemachten Erfahrungen muß man bezweifeln, daß dieses Problem durch mehr Bürokratie gelöst werden kann. Sehr viel wichtiger ist es, mehr Wettbewerb im Gesundheitssektor zu entfachen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, daß der Gesundheitssektor ein wichtiges Expansionsfeld für zusätzliche Beschäftigung ist. In absehbarer Zeit können wir mit vielen jungen Menschen rechnen, die als Ärzte oder in Sozialberufen ausgebildet sind. Es wäre verhängnisvoll, wenn diesen der Marktzutritt versperrt würde, um die hohen Einkommen in Teilen des Gesundheitssektors aufrechtzuerhalten. Für die Lösung derartiger Probleme ist Wettbewerb nach wie vor ein sehr wirkungsvoller Mechanismus.

Insgesamt spricht also vieles dafür, die Harmonisierungsaufgaben differenziert zu diskutieren. Es kommt

darauf an, für die einzelnen Sicherungssysteme vergleichbare Rahmenbedingungen zu schaffen, zu denen sowohl eine Beteiligung am Solidarausgleich innerhalb der Gesellschaft als auch eine Übernahme des demographisch bedingten Risikos in vergleichbarer Weise gehört. Innerhalb dieses Rahmens erscheint es durchaus sinnvoll, eine Vielfalt von Versorgungsangeboten aufrechtzuerhalten.

Die Umverteilungsfrage

Damit ist die Umverteilungsfrage angeschnitten. In welchem Umfang Umverteilung Aufgabe der sozialen Sicherungssysteme sein sollte, ist seit Anbeginn umstritten. Umverteilung hat im sozialen Sicherungssystem zahlreiche Dimensionen, die hier nicht diskutiert werden können. Hervorzuheben ist, daß es insbesondere in der Krankenversicherung erhebliche Umverteilungseffekte gibt, die sich an der Familiengröße und an der Einkommenshöhe orientieren. Hier liegen auch die eigentlichen Schwierigkeiten für die Realisierung stärker wettbewerblicher Lösungen in der Krankenversicherung. Man sollte sich dessenungeachtet nicht der Diskussion verweigern, ob es wirklich Aufgabe der Krankenversicherung sein kann, dieses Volumen an Umverteilung zu bewältigen. Gerade die Mischung von Umverteilungsaufgabe und Gesundheitsversorgungsaufgabe führt dazu, daß die letztere so ineffizient wahrgenommen wird. Immerhin ist die hier gegebene Umverteilung im Kern sozial gut begründet.

Dies gilt sicher nicht mehr für die Umverteilung, die wir in der Rentenversicherung beobachten. Dabei soll in diesem Zusammenhang nur dann von Umverteilung gesprochen werden, wenn die Relation der Renten zur Durchschnittsrente einer Kohorte nicht dieselbe Größe hat wie die Relation der Beiträge zu den Durchschnittsbeiträgen derselben Kohorte. In der Rentenversicherung gibt es hier keine nennenswerte Umverteilung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe. Es gibt allerdings eine sehr erhebliche Umverteilung zugunsten der Ehefrau. Diese ist unabhängig davon, ob die Frau einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder Kinder erzieht. Es ist also durchaus möglich, daß es eine massive Umverteilung zugunsten der nichterwerbstätigen und nichtkindererziehenden Ehefrau gibt.

Angesichts der Tatsache, daß es erbitterte Diskussionen darüber gibt, ob es möglich ist, in der Rentenversicherung Erziehungszeiten anzurechnen, ist diese Art von Umverteilung besonders schwer einzusehen. Geradezu absurd wird die Diskussion dann, wenn der Versuch, diese Umverteilung einzugrenzen, der in den neuen Vorschlägen des Bundesarbeitsministeriums zur Lösung der Gleichstellung von Mann und Frau in der Ren-

tenversicherung enthalten ist, als Verletzung der Beitragsäquivalenz angeprangert wird. Genau das Gegenteil ist richtig. Die Umstellung der Hinterbliebenenversorgung auf einen Versorgungsanspruch, der nicht unbedingt ist, sondern von der sozialen Lage des Betroffenen abhängt, weist die Hinterbliebenenversorgung als das aus, was sie ist, nämlich eine sozial begründete, besser gesagt eher unbegründete Umverteilung zugunsten von Ehepartnern ohne Ansehung ihrer gesellschaftlichen Leistung. Die vom Bundesarbeitsministerium vorgesehene Reform ist zwar nur ein erster Schritt zur Beseitigung dieser Umverteilung, sie ist aber ein Schritt in die richtige Richtung, und sie ist auf jeden Fall ein Beitrag zur Erhöhung und nicht zur Verminderung von Beitragsäquivalenz.

Mehr Beitragsäquivalenz

Wenn es richtig ist, daß in Zukunft Umverteilung in der öffentlichen Diskussion sehr viel kritischer betrachtet werden wird als in der Vergangenheit, muß allerdings gefragt werden, ob dieser Schritt ausreicht. Die unbedingte Hinterbliebenenversorgung ist historisch entstanden und paßt nicht mehr in die heutige Landschaft. Es wäre allemal sinnvoller, sie durch eine eigenständige Sicherung der Frau zu ersetzen, in der die Frau Ansprüche erwirbt, deren Grundlagen je nach ihrer Rolle unterschiedlich sein können. In Zeiten der Kindererziehung erwirbt sie Ansprüche zu Lasten des Staates oder der Solidargemeinschaft, in Zeiten der Erwerbstätigkeit erwirbt sie Ansprüche aus eigenem Einkommen. In Zeiten, in denen sie weder erwerbstätig ist noch Kinder erzieht, müssen die Beiträge aus dem Einkommen des Mannes aufgebracht werden. Generell würde es sich empfehlen, solche Konstruktionen zu wählen, bei denen im Lebenszyklus die Beiträge von Mann und Frau gesplittet werden, so daß während der partnerschaftlichen Ehe beide Partner gleich hohe – eigene – Ansprüche an die Sozialversicherung erwerben. Wir haben seinerzeit in einer großen Studie dargetan, daß ein derartiges System finanzierbar ist und zu deutlich geringeren Beitragssätzen führt. Nach wie vor sind die Kosten der Hinterbliebenenversorgung ein wesentlicher Bestandteil der Rentenausgaben. Würden sie auf eigene Beiträge zurückgeführt, ergäbe sich auch ein ganz anderes Bild für die Belastung von Arbeitseinkommen mit Beiträgen.

Wahrscheinlich liegt an dieser Stelle die einzige Möglichkeit, die Probleme sehr hoher Belastungen durch Veränderungen der Alters- und Erwerbstätigkeitsstruktur in den Griff zu bekommen. Rein quantitativ wäre eine derartige Reform jedenfalls von größerer Bedeutung als alle anderen diskutierten Vorschläge.

Die Erhöhung der Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung ist übrigens ein wichtiger Schritt zur Akzeptanz des Systems bei notwendigen Beitragssteigerungen. Hierbei geht es nicht nur um die Frage, inwieweit die Versicherten noch bereit sind, ihre Beiträge zu zahlen oder sie legal oder illegal zu umgehen. Hierbei geht es auch um die Frage der ökonomischen Auswirkungen des sozialen Sicherungssystems. Sicher ist die Diskussion dieses Themas häufig überzogen worden. Andererseits muß auch die Sozialpolitik zur Kenntnis nehmen, daß eine Grenze für Umverteilung und Belastung des Versicherten dort gegeben ist, wo eine schwächere Steigerung oder gar ein Rückgang des Sozialproduktes die Folge sind. Überspitzt gesagt, wenn man nichts zu verteilen hat, wird die Frage irrelevant, wie gerecht man dies verteilt. Ohne Zweifel müssen die ökonomischen Rückwirkungen von der Sozialpolitik mehr als bisher bedacht werden. Und hier ist von einer deutlichen Absenkung der Beitragssätze einerseits und einer Erhöhung der Beitragsäquivalenz andererseits eine positive Wirkung zu erwarten. Auch unter diesen Gesichtspunkten empfehlen sich also Reformen, die zu mehr Beitragsäquivalenz führen.

Mindestsicherung mit Mindestbeiträgen

Damit gewinnt freilich das Problem der Mindestsicherung zusätzlich an Bedeutung. Es wurde schon oben darauf hingewiesen, daß es an unterschiedlichen Stellen Diskussionen um die Mindestsicherung gibt. Hier wird insbesondere zu diskutieren sein, ob die Gewährleistung einer Mindestsicherung im Alter, bei Arbeitslosigkeit und bei Erwerbsunfähigkeit eine staatliche Aufgabe ist, die im Rahmen des allgemeinen Staatshaushaltes zu bewältigen ist und bei der jeder Bürger ohne Ansehen seines Versicherungsstatus einen Anspruch auf Mindestversorgung hat, oder ob die Gewährleistung einer Mindestsicherung Aufgabe eines Versicherungssystems ist, das sich aus Beiträgen der Versicherten finanziert. Die logische Konsequenz einer derartigen Lösung wäre, daß man auch über Mindestbeiträge nachdenken müßte, die für sehr niedrige Einkommen überproportionale Beitragssätze bedeuten würden. Unterstellt man, daß das Einkommen deswegen so niedrig ist, weil der Betroffene seinen Einsatz auf das Maß reduziert hat, das seinen unmittelbaren Einkommensbedürfnissen entspricht, wäre ein derartiger Mindestbeitrag sozial durchaus vertretbar. Er würde dazu führen, daß der Betroffene bei der Bemessung seiner Einkommensbedürfnisse auch das Problem seiner späteren Sicherung berücksichtigt. Wäre das niedrige Einkommen nicht Ergebnis eigener Entscheidung, würde ein Mindestbeitrag sicher eine ganz erhebliche soziale Härte

bedeuten. Angesichts der Tatsache, daß es darauf ankommen muß, die Kosten der sozialen Sicherung, auch einer Mindestsicherung, deutlich zu machen, erscheint es sinnvoll, eine Lösung mit Mindestbeiträgen ins Auge zu fassen. Dies entspricht auch der alten Begründung für staatlichen Versicherungszwang. Der Staat erzwingt soziale Sicherung, weil er davon ausgeht, daß das Individuum seinen Zukunftsbedarf falsch einschätzt. Wenn dies aber so ist, muß der Staat dafür Sorge tragen, daß nicht nur irgendeine Versicherung erfolgt, sondern daß die Versicherung so ausgestaltet wird, daß zumindest ein Minimalstandard gewährleistet ist und daß der Betroffene im Normalfall nicht der Sozialhilfe anheimfällt.

Eine Ergänzung zu einer derartigen Politik könnte durchaus darin liegen, daß man den Versicherungszwang im Bereich mittlerer und höherer Einkommen lockert. Es ist nicht einzusehen, daß der Staat auch hohe Versorgungsniveaus erzwingt.

Rolle des Staates

Damit sind wir bei der Rolle des Staates in der sozialen Sicherung angelangt. Zu den Perspektiven der sozialen Sicherung gehört es, die Funktionen des Staates und der Sozialversicherung stärker zu trennen. So sollten letztendlich die Umverteilungsaufgaben als staatliche Aufgaben betrachtet werden. Die soziale Sicherung sollte in höherem Maße als heute als Versicherung – freilich nach dem Umlageprinzip – aufgebaut werden. Dies würde auch heißen, daß der Staat in höherem Maße als heute an der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems beteiligt wird. In der Rentenversicherung gibt es seit langem die Diskussion über die Höhe der Bundeszuschüsse, die hier nicht nachgezeichnet werden muß. Seit langem ist bekannt, daß sich von den Umverteilungsaufgaben her ein höherer Bundeszuschuß begründen ließe. Kommt es zu den erheblichen Belastungen, die sich aus Veränderungen der Alters- und Erwerbstätigkeitsstruktur ergeben, besteht erneut Anlaß, darüber nachzudenken, ob nicht ein Teil dieser Last außerhalb der Versichertengemeinschaft getragen werden sollte. Erneut würde sich eine Erhöhung des Bundeszuschusses anbieten.

An dieser Stelle ist eine Randbemerkung zu der Diskussion um die Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge in der Rentenversicherung auf die Unternehmenswertschöpfung angemessen. Zunächst einmal wird der quantitative Effekt einer derartigen Umbasierung erheblich überschätzt. Eine weit deutlichere Entlastung könnte durch die Einführung einer eigenständigen Sicherung der Frau und den damit verbundenen Abbau der Hinterbliebenenversorgung erreicht werden. Darüber hinaus sollte man den personalen Bezug der Arbeitgeberbei-

träge nicht gefährden. Schon heute wäre es gut begründbar, einen Teil der Rentenausgabe durch höhere Staatszuschüsse zu finanzieren. Wer will, kann sich dann vorstellen, daß diese höheren Bundeszuschüsse aus der wertschöpfungsgebundenen Mehrwertsteuer finanziert werden. Ansonsten sollte man von einer Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge in der Rentenversicherung nicht so viel erwarten, daß sich diese Reform rechtfertigen ließe.

Ganz anders stellt sich die Frage des Verhältnisses von staatlicher Finanzierung und von Versicherungsbeiträgen in der Arbeitslosenversicherung. Ihre Finanzierung aus Beiträgen ist mehr als problematisch, insbesondere wenn – wie dies in den vergangenen Jahren geschehen ist – die Beitragssätze ausgerechnet in der Rezession erhöht werden müssen. Dazu ist das Problem der langfristigen Arbeitslosigkeit ausgeklammert. Hier spricht vieles dafür, auf der einen Seite die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung zu erweitern, indem auch die Mindestsicherung der langfristig Arbeitslosen der Arbeitslosenversicherung übertragen wird, zum anderen aber eine sehr viel größere staatliche Finanzierung, übrigens auch für die Aufgabe der Arbeitsförderung, vorzusehen. Wer dies will, kann sich auch hier vorstellen, daß diese Finanzierung an der Wertschöpfung anknüpft.

Fazit

Mit kurzgefaßten, überblicksartigen Überlegungen kann man nur Problemfelder aufzeigen. Sie sollen anregen zu weiteren Diskussionen und nicht Lösungen vorgenehmen. Versucht man, die hier vorgelegten Gedanken zusammenzufassen, ergibt sich, daß das soziale Sicherungssystem in der Bundesrepublik Deutschland sehr viel widerstandsfähiger ist, als häufig behauptet wird. Die zahlreichen Eingriffe in das System der letzten Jahre haben freilich nicht dazu beigetragen, seine Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Auf lange Sicht ist jedoch eine Weiterentwicklung unseres sozialen Sicherungssystems notwendig, um es an Änderungen in der Alters- und Erwerbstätigkeitsstruktur und an die Konsequenzen des gesellschaftlichen Wertewandels anzupassen. Bei der Reform ist davon auszugehen, daß staatliche Aufgaben und Aufgaben des sozialen Sicherungssystems stärker als bisher voneinander getrennt werden sollten, daß insbesondere die Aufgabe der Umverteilung stärker als bisher vom Staat wahrgenommen werden muß. Für die Rentenversicherung bedeutet dies die Einführung einer – möglichst beitragsfinanzierten – Mindestsicherung einerseits und den Ersatz der Hinterbliebenenversorgung durch eine eigenständige Sicherung der Frau. Dabei kann zugleich die Beitragsbelastung deutlich vermindert werden. Für den Pflegefall ist

im Rahmen der Rentenversicherung Sorge zu tragen. Auf mittlere Sicht ist auch zu fragen, ob hohe Sozialleistungsansprüche kollektiv gesichert werden müssen. In der Krankenversicherung muß es insbesondere darum gehen, den weiteren Kostenanstieg durch Einführung neuer Steuerungsinstrumente, die in erster Linie auf der Angebotsseite ansetzen, zu mindern. Die Kosten der Arbeitslosigkeit sollten in einer neu gestalteten Arbeitslosenversicherung zusammengefaßt werden. Hier sind sowohl die Sozialbeiträge für die Arbeitslosen als auch die Sicherung der langfristig Arbeitslosen aufzubringen. Damit muß dann aber auch eine staatliche Finanzierung eine größere Rolle als die Beitragsfinanzierung spielen. Dies heißt zugleich, daß die Sozialhilfe wieder frei wird

für ihre eigentliche Funktion, nämlich letzte Zuflucht zu sein für diejenigen, die in eine so außerordentliche Situation gekommen sind, daß für sie in den übrigen Zweigen des Sicherungssystems nicht gesorgt werden kann.

Reformen des sozialen Sicherungssystems kommen nur in großen Sprüngen voran. Bevor sie wirklich wirksam werden, vergeht eine lange Zeit. Gerade deshalb ist es notwendig, die Diskussion früh zu beginnen und die Reform gründlich vorzubereiten. Es mag zwar sein, daß politisch nur ein schrittweises Vorgehen möglich ist. Gerade dann muß man aber eine Grundkonzeption haben, die nach vorne zeigt. Dieser Überblick will nicht mehr sein als ein Diskussionsbeitrag dazu.

SOZIALPOLITIK

Konjunkturelle Haushaltsrisiken in der Rentenversicherung

Christof Helberger, Berlin*

Während der letzten zehn Jahre halten Haushaltskrisen der verschiedenen Sozialversicherungsbereiche den Gesetzgeber in Atem. Prof. Dr. Christof Helberger analysiert die Anfälligkeit des Sozialversicherungssystems für konjunkturelle Krisen am Beispiel der Rentenversicherung. Wie lassen sich die konjunkturellen Risiken vermeiden oder verringern? Was spricht für bzw. gegen eine Strategie der Krisenneutralisierung?

Seit etwa 1975 stürzen die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung von einer Haushaltskrise in die andere. Sie bieten den Versicherten ein Bild bedrohlicher Instabilität und halten den Gesetzgeber fortwährend in Atem. Eingehend beschrieben und beklagt wurden bisher die kurzfristigen Haushaltsrisiken der Sozialversicherung und die Stabilisierungsaktivitäten des Gesetzgebers. Demgegenüber wurde weit weniger systematisch überprüft, ob nicht auch die Anfälligkeit der Sozialversicherungen gegenüber kurzfristigen Krisen verringert oder gar überwunden werden könnte. Diese Überprüfung soll im folgenden am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erfolgen, wobei unter

kurzfristigen Risiken hier die (relativ) kurzfristigen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und ihre Folgen verstanden werden. Es sind dies in erster Linie Änderungen

- der Wachstumsrate des Sozialprodukts und der Erwerbseinkommen,
- der Zahl der Arbeitslosen und Beschäftigten,
- der Preissteigerungsrate
- und, wie die Ergebnisse des Jahres 1984 gezeigt haben, auch Änderungen der Wochenarbeitszeit.

In einem weiten Sinne des Wortes können diese vier Faktoren als das konjunkturelle Risiko der Sozialversi-

Prof. Dr. Christof Helberger, 42, lehrt Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Technischen Universität Berlin.

* Eine ausführliche Fassung dieses Beitrags unter dem Titel „Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung“ erscheint in: H. W i n t e r s t e i n (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Berlin, München 1985.