

Albers, Willi

**Article — Digitized Version**

## Die Strukturreform der sozialen Sicherung: Eine sozialpolitische Aufgabe

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Albers, Willi (1985) : Die Strukturreform der sozialen Sicherung: Eine sozialpolitische Aufgabe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 12, pp. 601-608

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136107>

**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

# Die Strukturreform der sozialen Sicherung – eine sozialpolitische Aufgabe

Willi Albers, Kiel

**Mit punktuellen Eingriffen in das Sozialrecht sind die zukünftigen Probleme des sozialen Sicherungssystems nicht mehr zu bewältigen. Notwendig erscheint eine grundlegende Strukturreform. Professor Willi Albers analysiert die wichtigsten Teilbereiche solch einer Reform.**

**W**ichtige Bereiche des sozialen Sicherungssystems in der Bundesrepublik Deutschland sind in finanzielle Schwierigkeiten gekommen. Die Politiker wurden unter Zugzwang gesetzt, Einsparungen und/oder Beitragserhöhungen zu beschließen, damit die Zahlungsfähigkeit der Sozialleistungsträger erhalten blieb. Diese Entwicklung wurde aber nicht zum Anlaß einer Untersuchung genommen, ob die finanziellen Schwierigkeiten mehr oder weniger zwangsläufig aufgrund von veränderten gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen oder infolge von Mängeln im sozialen Sicherungssystem selbst eingetreten sind. Die Politiker haben vielmehr punktuelle Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage getroffen – teilweise bestanden diese lediglich in dem Hin- und Herschieben von Finanzmitteln von dem in dem betreffenden Zeitpunkt finanziell besser dastehenden zu dem kurzfristig finanziell notleidend gewordenen Träger. Das nächste Jahr finanziell über die Runden zu kommen, war das einzige Ziel dieser Eingriffe.

Es liegt auf der Hand, daß damit keine Voraussetzungen geschaffen werden konnten, mit deren Hilfe das soziale Sicherungssystem in die Lage versetzt wird, die als Folge des verschlechterten Altersaufbaus im nächsten Jahrhundert auftretenden Herausforderungen zu bestehen. Selbst im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, bei der wenigstens grundsätzlich die Notwendigkeit einer Strukturreform anerkannt worden ist,

ist diese auf die nächste Legislaturperiode (so die offizielle Lesart) verschoben worden.

Die folgenden Ausführungen lösen sich von diesen tagespolitischen finanziellen Schwierigkeiten. Sie sollen vielmehr zeigen, wie die bestehenden Schwachstellen im System der sozialen Sicherheit durch eine Strukturreform beseitigt werden können. Dadurch würde es zwar auch erleichtert, die zukünftigen Finanzprobleme zu lösen; mindestens ebenso wichtig ist es aber, daß durch die Strukturreform das sozialpolitische Sicherungsziel, allen Staatsbürgern ein Leben frei von Not und Furcht (Beveridge) zu ermöglichen, besser verwirklicht werden kann. Einerseits sollte die Überschaubarkeit für die Betroffenen verbessert, andererseits müssen willkürliche Differenzierungen, bei denen Sicherungslücken und eine Übersicherung nebeneinander bestehen, abgebaut werden. Das Nebenprodukt wäre dabei schließlich auch noch eine rationeller arbeitende Verwaltung.

### **Abgrenzung schutzbedürftiger Personen**

In der Entstehungszeit der staatlichen Sozialversicherung im Deutschen Reich (1883-1891) waren die Arbeiter die sozial schwächste Gruppe. Angesichts der beschränkten Mittel war es deshalb konsequent, die Sicherung, an deren Finanzierung sich auch Arbeitgeber und der Staat beteiligten, auf Arbeiter, die damals einen viel kleineren Anteil an der Gesamtbevölkerung ausmachten, zu beschränken. So waren z. B. in der Anfangszeit nur etwa 10 % der Gesamtbevölkerung Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung. Mit steigender volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wurde die Versicherung ausgedehnt. In die gesetzliche Alters-

---

*Prof. Dr. Willi Albers, 67, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor der Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.*

sicherung wurden 1911 die Angestellten mit einbezogen; ein allgemeiner Anspruch der Witwen auf eine Hinterbliebenenversorgung wurde ebenfalls geschaffen.

Der Gesetzgeber hat sich jedoch schwer getan, eine befriedigende Abgrenzung zwischen schutzbedürftigen und nicht schutzbedürftigen Bevölkerungskreisen zu finden. Das trifft besonders für die Selbständigen zu. Zwar sind bestimmte Gruppen, die ähnlich wie die Unselbständigen auf den Einsatz ihrer Arbeitskraft zur Existenzsicherung angewiesen sind, versicherungspflichtig gemacht worden. So wurden die Handwerker ab 1939 als Pflichtmitglieder in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen; für andere Gruppen von Selbständigen (Landwirte, freiberuflich Tätige) wurden außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung gesonderte Institutionen mit Pflichtmitgliedschaft für die Alterssicherung geschaffen. Im Prinzip ist die Sozialversicherung jedoch auf den Schutz der Unselbständigen ausgerichtet geblieben.

Es fragt sich, ob die soziale Stellung im Beruf ein befriedigendes Kriterium für die Abgrenzung des schutzbedürftigen Personenkreises ist. Das Risiko eines Einkommensausfalls hat der Selbständige wie der Unselbständige zu tragen. Die hohe Zahl von Insolvenzen in den letzten Jahren hat dies deutlich gemacht. Das heißt aber, auch das Vermögen steht als Reserve für soziale Notlagen nicht mehr zur Verfügung. Darüber hinaus ist es in vielen Familienbetrieben problematisch, die zur Sicherung der nicht mehr erwerbsfähigen alten Generation notwendigen Mittel dem Betrieb zu entziehen, wenn dessen Existenz nicht gefährdet werden soll. Die der Substanzerhaltung dienende niedrige Abfindung der weichenden Erben in der Landwirtschaft ist nur ein Beispiel für die sich dabei ergebenden Schwierigkeiten.

Die Neugründung von Betrieben, die sich seit einigen Jahren verstärkt hat, ist außerdem mit vielen Fehlschlägen oder mit einer längeren Durststrecke verbunden, so daß für soziale Risiken freiwillig kaum vorgesorgt wird. Daß anschließend ein Teil der ehemals Selbständigen auf die Sozialhilfe angewiesen ist, die ja nur das Existenzminimum sichert, befriedigt sozialpolitisch nicht, da das mit dem Grundsatz der Einkommensbezogenheit der Sozialleistungen verbundene Ziel, beim Vorliegen eines sozialen Tatbestands nicht aus der bisherigen Sozialschicht völlig herauszufallen, nicht erreicht wird. Wenn auch die Bezeichnung „neue soziale Frage“ für die im Verhältnis zu den Unselbständigen schlechtere oder fehlende soziale Absicherung eines größeren Teils

ehemaliger Selbständiger überzogen sein dürfte, so besteht doch ein politischer Handlungsbedarf zur Beseitigung dieser unbefriedigenden Situation.

### **Nachteile einer Steuerfinanzierung**

Da die Erfahrung gezeigt hat, daß auf freiwilliger Grundlage eine ausreichende Alterssicherung aller Selbständigen nicht zu erreichen ist – die gesetzliche Rentenversicherung ist seit 1972 für alle Staatsbürger geöffnet –, sollte die unzureichende Sicherung durch eine Pflichtversicherung für alle beseitigt werden. Sie sollte allerdings im Gegensatz zu den Vorschlägen von Miegel und Biedenkopf nicht aus Steuermitteln finanziert werden. Damit würde die Vorstellung verlorengehen, daß eigene Leistungen und Anstrengungen für eine Sicherung im Alter erforderlich sind, der Staat keine Geschenke verteilen kann und daß die eigene Alterssicherung auf einem Generationenlastenausgleich beruht, bei dem eine Solidargemeinschaft geschaffen wird, in der die jeweils aktive Generation durch einen Konsumverzicht den Anspruch auf eine eigene Sicherung im Alter durch die nachwachsende Generation erwirbt. Aber nicht nur in den Vorstellungen der Staatsbürger hat die Finanzierung durch Beiträge Vorteile gegenüber einer Steuerfinanzierung, das gleiche gilt auch im Hinblick auf die ökonomischen Wirkungen.

Bei einer Steuerfinanzierung geht jede Klarheit über die Lastenverteilung verloren. Selbst wenn die Altersrentner von der Einkommen- und Vermögensteuer befreit werden, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend der Fall ist, werden sie zur Finanzierung ihrer eigenen Rente durch ihre Beteiligung am Aufkommen der indirekten Steuern mit herangezogen, so daß sich der unerwünschte Zustand einer Umverteilung von der linken in die rechte Tasche bei der gleichen Person nicht vermeiden läßt. Schließlich wird es immer einen Anteil an der Bevölkerung geben, der sich einer geregelten Arbeit und damit auch einer regelmäßigen Beitragszahlung entzieht. Er sollte nicht auf Kosten der Steuerzahler eine Rente erhalten, die teilweise sogar höher als sein vorheriges Einkommen ist; denn die Grundrente soll nach allen Vorschlägen deutlich höher als das Existenzminimum liegen. Dieser Teil der Bevölkerung sollte zu Recht auf eine Sozialleistung verwiesen werden, die nur gerade das Existenzminimum abdeckt, wie dies bei der Sozialhilfe der Fall ist<sup>1</sup>.

### **Ausdehnung des Versichertenkreises**

Auch bei einer Ausdehnung der Pflichtversicherung für das Alter auf die gesamte Bevölkerung sollte deshalb das Versicherungsprinzip beibehalten werden. Gegen eine solche Ausdehnung des Kreises der Versicherten

---

<sup>1</sup> Eine solche Regelung setzt natürlich voraus, daß Schwerbehinderte und andere vorzeitig ohne eigenes Verschulden erwerbsunfähig gewordene Bürger auf andere Weise ausreichend gesichert werden.

wird vorgebracht, daß sie einer verstärkten freiwilligen, und das heißt selbstverantwortlichen, Vorsorge widerspreche, die in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung aufgrund des gestiegenen Wohlstands anzustreben sei. Dem ist entgegenzuhalten:

- daß ein dogmatisches Festhalten an Prinzipien, deren Voraussetzungen nicht mit der Wirklichkeit übereinstimmen, unbefriedigend ist;
- daß in die gesetzlich geregelten Alterssicherungen und in die gesetzliche Krankenversicherung bereits etwa 90 % der Bevölkerung einbezogen sind und daß es sich bei den restlichen 10 %, wie deren unzureichende Sicherung bestätigt, keineswegs ausschließlich oder überwiegend um Bezieher hoher und sicherer Einkommen handelt;
- daß für eine ausreichende Alterssicherung während der gesamten aktiven Lebenszeit Vorsorgeaufwendungen in angemessener Höhe notwendig sind und daß aus der wirtschaftlichen Lage zu einem bestimmten Zeitpunkt, wie die zahlreichen Zusammenbrüche von Unternehmen zeigen, nicht geschlossen werden kann, die Staatsbürger würden dazu in der Lage sein und das auf freiwilliger Basis auch tun;
- daß es bisher nicht möglich gewesen ist und in Zukunft wohl auch nicht sein wird, bei freiwilliger Vorsorge, die zum großen Teil in geldwertabhängiger Form erfolgt, den gleichen Inflationsschutz wie bei dem Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung zu erreichen. Die Erfahrungen zweier großer Inflationen mit dem weitgehenden Verlust der Alterssicherung erheblicher Teile der deutschen Bevölkerung, aber auch die Geldentwertung nach dem Zweiten Weltkrieg – obwohl sie in der Bundesrepublik Deutschland geringer als in den meisten anderen Ländern war – zeigen, daß ohne eine inflationsgeschützte Grundsicherung das Ziel einer angemessenen Alterssicherung kaum zu erreichen ist;
- daß es andere Möglichkeiten gibt, einen dem gestiegenen Wohlstand entsprechend vergrößerten Freiheitspielraum für eine selbstverantwortliche Vorsorge zu schaffen.

Statt der Ausgrenzung eines nach der sozialen Stellung oder nach dem Einkommen festgelegten Personenkreises kann auch die Höhe der Zwangsversicherung beschränkt werden. Es wird also darauf verzichtet, die Bevölkerung in eine schutzbedürftige und eine nicht schutzbedürftige Gruppe aufzuteilen, sondern es wird die Höhe der Zwangsversicherung der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angepaßt. An die Stelle der Pflichtversicherungsgrenze hätte eine Beitragsbemessungsgrenze zu treten. Bei ihrer laufenden Anpassung sollte der mit wachsendem Wohlstand vergrößer-

ten Fähigkeit zu freiwilliger Vorsorge dadurch Rechnung getragen werden, daß sie im Gegensatz zur heutigen Regelung weniger als die Pro-Kopf-Einkommen erhöht wird. Dadurch wäre es möglich, den beiden für ein kollektives Sicherungssystem entscheidenden Grundgedanken: so viel Freiheit wie möglich, so viel Sicherheit wie notwendig, Genüge zu tun.

### Höhe der Sozialleistungen

Wenn jemand nicht in der Lage ist, das zur Sicherung seiner Existenz notwendige Einkommen durch eine eigene Erwerbstätigkeit zu erzielen – sei es weil er nicht erwerbs- oder arbeitsfähig ist, sei es weil er keinen Arbeitsplatz findet –, ist er bestrebt, ein Lebensniveau aufrechtzuerhalten, das in einer bestimmten Relation zu demjenigen aus der Erwerbstätigkeit steht. Dem entspricht das Prinzip der Einkommensbezogenheit der Sozialleistungen und die Abhängigkeit der Ersparnis der privaten Haushalte von ihrem Einkommen.

Mit der Anerkennung dieses Grundsatzes ist allerdings das Verhältnis zwischen dem früheren oder dem in der Zukunft erwarteten Erwerbseinkommen und der Sozialleistung noch nicht festgelegt. Das gleiche gilt für die Entscheidung, von welchem Einkommen ab und in welcher Höhe dieses Ziel nicht mehr ausschließlich durch eine kollektive Sicherung, sondern durch eine freiwillige Vorsorge erreicht werden soll.

Orientiert man sich ausschließlich am Bedarf, so dürfte das Niveau der Sozialleistungen nur wenig hinter dem Erwerbseinkommen zurückbleiben; denn abgesehen von dem Wegfall berufsbedingter Aufwendungen, die in der Regel kaum mehr als 10 % des Einkommens ausmachen, bleibt der Bedarf unverändert. Die These von dem geringeren Bedarf alter Menschen gilt auch nur bedingt, da ihr niedrigeres Lebensniveau mindestens in dem gleichen Umfang durch niedrigere Einkommen wie durch verminderte Bedürfnisse bedingt ist. Gegen eine Relation von annähernd 1 zu 1 zwischen Erwerbseinkommen und öffentlichen Sozialeinkommen sprechen zwei gewichtige Gründe:

- Leistungen in dieser Höhe sind nicht finanzierbar. Geht man von einer durchschnittlichen Zeit des Bezugs von Altersrenten von etwa 13 Jahren und einer durchschnittlichen Beitragszeit von 39 Jahren aus, die aber zur Zeit nicht mehr erreicht wird, so wäre allein ein Drittel des Erwerbseinkommens nur für die Alterssicherung zu verwenden.
- Den Erwerbseinkommen entsprechende Sozialeinkommen würden für einen großen Teil der Versicherten eine zu starke Versuchung sein, das nur mit eigenen Anstrengungen zu erzielende Leistungseinkommen durch

ein „müheloses“ Sozialeinkommen zu ersetzen. Mit einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme muß gerechnet werden, da es in vielen Fällen nicht eindeutig möglich ist, festzustellen, wann eine Erwerbstätigkeit für den einzelnen Staatsbürger nicht mehr möglich oder nicht mehr zumutbar ist.

Zwischen der vom Bedarf her gesetzten Obergrenze, Sozialeinkommen in gleicher Höhe wie die Erwerbseinkommen, und der Untergrenze, Sicherung des Existenzminimums, liegt ein weiterer Spielraum; welche Relation als wünschenswert anzusehen ist, kann nur politisch entschieden werden. Zwei allgemeine Forderungen, die das soziale Sicherungssystem erfüllen sollte, können jedoch aufgestellt werden:

□ Liegt ein durch einen anerkannten sozialen Tatbestand bedingter Einkommensausfall vor, sollte die Sozialleistung für die davon Betroffenen ohne Rücksicht auf dessen Ursache die gleiche Relation zum Erwerbseinkommen aufweisen. Abweichungen von diesem Grundsatz werden weiter unten diskutiert.

□ Da das Ziel der sozialen Sicherung darin besteht, den unverschuldet aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen ein Wohlstandsniveau zu gewährleisten, das in einem bestimmten Verhältnis zu dem Wohlstand in der aktiven Lebensphase steht, sollten die Sozialeinkommen nach dem Nettoerwerbseinkommen bemessen werden; denn nur das für die Befriedigung der Lebensbedürfnisse verfügbare Einkommen bestimmt das Wohlstandsniveau. Diese Bedingung ist solange wichtig, wie die Schmälerung der Einkommen durch Zwangsabgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) zwischen den Erwerbseinkommen und den Sozialeinkommen wie in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich ist.

#### **Verhältnis zum Arbeitseinkommen**

Diese beiden Forderungen sind in der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit nicht erfüllt. Das Verhältnis der Sozialeinkommen zu den früheren Arbeitseinkommen schwankt zwischen durchschnittlich 40 % des Nettoarbeitsentgelts für Witwen, die nur über eine Witwenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung verfügen, und mehr als 100 % bei Angestellten und Arbeitern im Öffentlichen Dienst mit einer Zusatzversorgung, die allerdings bis auf 90 % abgebaut werden soll.

Man hat nicht den Eindruck, daß beim Gesetzgeber überhaupt eine Vorstellung von der anzustrebenden Relation besteht. Die Verantwortlichen gehen offenbar nicht davon aus, daß die verschiedenen Sozialleistungen sich zu einem geschlossenen System zusammenfügen sollten, in dem vergleichbare soziale Tatbestände

auch gleich behandelt werden. So hat jeder Träger oder jeder für eine Leistung zuständige Referent eigene Vorstellungen von der zweckmäßigen Ausgestaltung dieser Leistung entwickelt, wobei für deren Höhe auch die jeweilige Finanzlage des Trägers eine wichtige Rolle gespielt hat.

Ich halte persönlich ein Verhältnis von etwa 3 zu 2 für angemessen, wie es im Durchschnitt etwa bei den Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung und beim Arbeitslosengeld besteht. Ein solches Niveau dürfte finanzierbar sein, einen ausreichenden Unterschied zum Nettoarbeitsentgelt aufweisen, damit die Versuchung, ungerechtfertigt Leistungen in Anspruch zu nehmen, begrenzt wird, andererseits aber – jedenfalls soweit die Unterhaltsverpflichtungen der Familien hinreichend berücksichtigt werden – deutlich über dem Existenzminimum der Sozialhilfe liegen.

#### **Orientierung am Nettoeinkommen**

Die Orientierung am Nettoeinkommen ist zur Zeit nur bei den Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit verwirklicht. Das befriedigt natürlich nicht; denn es gibt keine hinreichenden Gründe dafür, warum man die Sozialleistungen nach ganz unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen berechnen sollte. Die Regelung bei Arbeitslosigkeit beweist aber, daß es einfache und praktikable Lösungen gibt, wie die Berechnung der Sozialleistungen nach Nettoarbeitsentgelten erfolgen kann.

Allerdings verstößt das angewendete Verfahren bei Arbeitslosigkeit insofern gegen das Versicherungsprinzip, als die Beiträge weiter nach dem Bruttoarbeitsentgelt berechnet werden. Da als Folge der progressiven Einkommensteuer nicht nur der absolute, sondern auch der relative Unterschied zwischen Brutto- und Nettoeinkommen mit wachsendem Einkommen größer wird, wird der Beitragswert mit wachsendem Einkommen kleiner, d. h. es ist eine vertikale Umverteilungskomponente in das System eingebaut. Daß diese zum Versicherungsprinzip im Widerspruch stehende Regelung bisher nicht beachtet wurde, dürfte wohl in erster Linie auf die relativ niedrigen Beitragsätze zur Arbeitslosenversicherung zurückzuführen sein. Gleichwohl liegt hier ein Systemfehler vor, und bei einem generellen Übergang zum Nettoprinzip müßten sowohl die Beiträge als auch die Versicherungsleistungen nach Nettogrößen bemessen werden.

#### **Höhe der Beitragsbemessungsgrenze**

Als letzter Punkt im Zusammenhang mit dem Niveau der Sozialleistungen soll die Frage angesprochen werden, ab welchem Einkommen unterstellt werden soll, daß ein Teil der Sicherung bei sozialen Tatbeständen

durch eine freiwillige Vorsorge erfolgen kann und soll. Der Gesetzgeber hat als Beitragsbemessungsgrenze bei der Alters- und Arbeitslosenversicherung das doppelte und bei der Krankenversicherung das anderthalbfache durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt festgelegt. Bei Überschreiten dieses Einkommens erhöhen sich Beiträge und Sozialleistungen nicht mehr, d. h. die kollektive Sicherung stellt keine Vollsicherung mehr dar. Da der Anteil der mehr als das Doppelte des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts verdienenden Arbeitnehmer nur klein ist, hat der Gesetzgeber der Aufstockung der kollektiven Sicherung durch eine freiwillige Vorsorge offenbar nur eine geringe Bedeutung beigemessen.

Als Folge der durch die starke Wohlstandssteigerung nach dem Kriege eingetretenen Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer wäre eine niedrigere Einkommensgrenze wünschenswert, bis zu der die Vollsicherung gilt. Es ist eine politische Ermessensfrage, ob auch bei der Alterssicherung die Vollsicherung bei dem Anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts oder bei einem noch niedrigeren Einkommen, z. B. beim Durchschnittseinkommen, auslaufen sollte. Allerdings läßt sich eine solche Änderung nur langfristig verwirklichen, da die aufgrund der bisherigen Beiträge erworbenen Rentenansprüche in der bisherigen Höhe erfüllt werden müssen und Beitragsausfälle durch eine plötzliche starke Herabsetzung der Beitragsbemessungsgrenze finanziell nicht tragbar wären.

#### **Einkommensersatz und Erschwerniszulage**

Der weiter oben aufgestellte Grundsatz, für vergleichbare soziale Tatbestände sollten gleiche Leistungen gewährt werden, ist nicht ohne Einschränkungen zu verwirklichen.

Einmal werden Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, was vergleichbare soziale Tatbestände sind. Hat jemand aufgrund eines sozialen Tatbestands einen Einkommensausfall erlitten und ist dieser mit Behinderungen (Belastungen) verbunden, die sein Leben auf Dauer spürbar erschweren, so ist dieser Tatbestand anders zu beurteilen, als wenn nur der Einkommensausfall zu ersetzen ist. Das sollte allerdings kein Hindernis sein, für den Einkommensausfall die gleiche Sozialleistung zu gewähren. Im zweiten Fall sollte dann zum Ausgleich für die Behinderung zusätzlich eine „Erschwerniszulage“ gezahlt werden. Es ist aber nicht zu rechtfertigen, deshalb an alle Personen mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit auch dann Renten, die Einkommensersatzfunktion haben, zu zahlen, wenn gar kein Einkommensausfall vorliegt, wie dies z. B. bei den Renten der gesetzlichen Unfallversicherung der Fall ist. Im bundesdeutschen Sozialrecht wird nicht klar unterschieden,

welche Renten in welcher Höhe einen Ausgleich für einen Einkommensausfall oder für zusätzliche Belastungen darstellen. Außerdem ist das Verfahren auch beim gleichen Tatbestand unterschiedlich. So werden die Renten der gesetzlichen Unfallversicherung auch bei Fortsetzung der Erwerbstätigkeit und unverändertem Einkommen in voller Höhe gezahlt; treffen sie dagegen mit einer Rente der gesetzlichen Rentenversicherung zusammen, erfolgt eine Kürzung. Bei den an Kriegsoffer gezahlten Renten wird dagegen nur ein Teil (Grundrente) unabhängig von Erwerbseinkünften gezahlt, bei dem zweiten Teil (Ausgleichsrente) wird Erwerbseinkommen in bestimmtem Umfang angerechnet. Außerdem fehlt die Einkommensbezogenheit der Leistungen. Nur mit relativ niedrigen Beträgen wird eine Zusatzleistung, der Berufsschadensausgleich, den auch nur etwa 12 % der Empfänger von Kriegsofferrenten erhalten, in einkommensbezogener Form gewährt.

Daraus ist zu folgern, daß bei den Sozialleistungen deutlich zu trennen ist, was dem Einkommensersatz und was dem Ausgleich zusätzlicher Belastungen (Erschwerniszulage) dient.

#### **Durchbrechung des Versicherungsprinzips**

Unterschiedliche eigene oder von dritter Seite gemachte Aufwendungen für die soziale Sicherung bedingen auch unterschiedlich hohe Ansprüche auf Sozialleistungen. Die Sozialleistungen werden in der Bundesrepublik Deutschland aus drei Quellen finanziert:

- Den Beiträgen der Versicherten,
- den Beiträgen Dritter und
- den Steuern.

Soweit das Versicherungsprinzip angewendet wird, hängt die Höhe der Sozialleistungen von den gezahlten Beiträgen ab. Bei der Alterssicherung besteht eine doppelte Abhängigkeit von der Höhe und der Dauer der Beiträge. Da die Anzahl der Beiträge als Folge der individuell sehr unterschiedlichen sozialen Biographien der Versicherten stark variiert, ergeben sich zwangsläufig große Unterschiede in der Höhe der Altersrenten, auch wenn das den Beiträgen zugrunde liegende Einkommen gleich hoch ist. Diese Unterschiede sind systembedingt, da beim Versicherungsprinzip Leistungen und Gegenleistungen einander entsprechen müssen.

Gleichwohl ist die Regelung nicht unproblematisch, wie die Einführung einer Wartezeit von fünf bzw. 15 Jahren zeigt, während der der Versicherte nur bedingt gesichert ist. Bei Abschluß einer privaten Lebensversicherung besteht dagegen nach Zahlung der ersten Prämie der volle Versicherungsschutz, so daß die Bedingungen

in der sozialen Versicherung schlechter als in einer privaten sind. Die Abhängigkeit der Höhe der Rentenansprüche von den Beitragsjahren hat den Gesetzgeber auch genötigt, wenn der „Schadensfall“ z. B. durch einen Unfall nach einer kurzen Versicherungszeit eintritt, beitragsfreie Zeiten als rentensteigernd anzuerkennen, weil sonst keine ausreichende Sicherung bestehen würde<sup>2</sup>.

Nach Einführung der oben vorgeschlagenen allgemeinen Versicherungspflicht würde eine Wartezeit entbehrlich werden, weil es nicht mehr notwendig ist, sich gegen den Eintritt von bisher nicht versicherten Personen zu schützen, bei denen zu erwarten ist, daß ein den Rentenanspruch auslösender Schadensfall kurz bevorsteht. Da nicht zu erwarten ist, daß alle Versicherten ständig Beiträge bezahlen, wird man auf eine Staffelung der Altersrenten nach der Dauer der Beitragszahlung jedoch nicht ganz verzichten können. Ein Teil der Bevölkerung wird immer in die „Gamblerszene“ abrutschen, aber auch andere, wie z. B. Hausfrauen, werden nicht während des gesamten erwerbsfähigen Alters erwerbstätig sein. Es wäre nicht zu vertreten, diese Personen mit denjenigen gleichzustellen, die während des gesamten erwerbsfähigen Alters Beiträge gezahlt haben.

### Einfluß der Beitragszahlungen

Gleichwohl wäre eine Änderung in der Weise zu erwägen, daß die Renten nach einer Durchschnittsarbeitszeit von z. B. 35 Jahren berechnet werden. Sind bei Eintritt des Rentenfalls für weniger Jahre Beiträge gezahlt worden, wird die Rente gekürzt, sofern nicht nachgewiesen werden kann, daß in den nicht durch Beiträge abgedeckten Jahre soziale Tatbestände vorhanden waren, die den Versicherten an einer Beitragszahlung gehindert haben<sup>3</sup>. Für Zeiten der Krankheit, Arbeitslosigkeit und des Wehrdienstes werden heute zwar überwiegend Beiträge entrichtet, aber Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Mutterschaft, Erziehung von Kindern wären ebenfalls Gründe, die eine Rentenkürzung verhindern sollten. Werden über 35 Jahre lang Beiträge entrichtet, würde sich die Rente erhöhen, wobei sowohl die zusätzlichen Beiträge als auch die verkürzte Rentendauer zu berücksichtigen wären. Auf diese Weise würde der bei der Rentenreform von 1972 gemachte Fehler korrigiert, auf den ein großer Teil der finanziellen Schwierigkeiten der Rentenversicherung zurückzuführen ist, daß bei ei-

nem vorgezogenen Altersruhegeld keine ausreichenden versicherungsmathematischen Abschläge gemacht werden. Auch die Finanzierung und Berechnung der Rente bei Vorruhestandsregelungen wäre zum größten Teil auf eine einfache Weise gelöst.

Für die aus Steuern (Kriegsopferversorgung) oder Beiträgen Dritter (Unfallversicherung) finanzierten Sozialleistungen vereinfacht sich die Berechnung der Renten insofern, als die Dauer der Beitragszahlung nicht berücksichtigt zu werden braucht. Das heißt, die Einkommensersatzleistungen können auf zwei Drittel des früheren Nettoarbeitsentgelts festgesetzt werden. Das gleiche gilt für die Einkommensersatzleistungen bei Krankheit in Form der Lohnfortzahlung und des Krankengeldes.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß es zwar Gründe für eine Differenzierung der Leistungen gibt, daß dadurch die heute bestehenden Unterschiede aber nur zum kleinen Teil zu rechtfertigen sind.

### Sonderregelungen

Für einige Gruppen der Bevölkerung bestehen Sonderregelungen für ihre Alterssicherung, sei es, daß für sie insgesamt eine andere Rechtsgrundlage besteht oder daß die Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherungen durch Zusatzleistungen aufgestockt werden. Soweit höhere Altersrenten aufgrund höherer eigener Beiträge gezahlt werden, ist gegen eine solche Differenzierung grundsätzlich nichts einzuwenden. Es ist allerdings fraglich, ob für diese Gruppen der Bevölkerung ein erhöhtes Schutzbedürfnis besteht, das eine erweiterte Versicherungspflicht rechtfertigt, oder ob es nicht auch für sie, soweit es sich um Bezieher höherer Einkommen handelt, besser ist, sie auf eine zusätzliche freiwillige Vorsorge zu verweisen. Werden dagegen die höheren Leistungen durch Staatszuschüsse ermöglicht, wie dies teilweise bei den Bergleuten, Landwirten und den Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst der Fall ist, ist eine solche Besserstellung nicht zu vertreten.

Mit dem Hinweis auf die bevorzugte Stellung der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst ist auch die Sonderstellung der Beamten angesprochen; denn sie ist mit einer Angleichung an die Versorgung der Beamten begründet worden. Im Mittelpunkt der öffentlichen Kritik stehen die beitragsfreie Alterssicherung, die Höchstpension von 75 % des Bruttoeinkommens (netto aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung über 80 %) nach 35 Dienstjahren und die Berechnung nach dem letzten und nicht dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt während der gesamten Dienstzeit sowie die garantierte Mindestpension.

<sup>2</sup> Konkrete Vorschläge für die Renten bei Invalidität sind enthalten in W. A l b e r s : Soziale Sicherung, Konstruktionen für die Zukunft, Kapitel 5: Die Sicherung bei Invalidität, Stuttgart 1982; ergänzende Vorschläge vom Verfasser werden 1986 von der Politischen Akademie Tutzing veröffentlicht.

<sup>3</sup> Ausbildungszeiten würden nicht dazu rechnen, da der Ausfall an Beitragsjahren in der Regel durch höhere Verdienste mehr als kompensiert wird.

Wenn auch eine Sonderregelung für Beamte solange nicht abzulehnen ist, wie ihre Treuepflicht gegenüber dem Dienstherrn höhere Anforderungen als für andere Arbeitnehmer stellt, so daß der Dienstherr auch mehr Verpflichtungen als Korrelat zu übernehmen hat, so ist damit der Umfang der derzeitigen Besserstellung noch nicht gerechtfertigt. Es widerspräche jedenfalls nicht der Verpflichtung zu einem amtsangemessenen Unterhalt, wenn auch von den Beamten Beiträge für ihre Alterssicherung verlangt würden und die Besserstellung eingeschränkt würde<sup>4</sup>. Allerdings wären dann auch steuerlich die Altersbezüge von Beamtenpensionen und Altersrenten aneinander anzugleichen, bei denen die Beamten zur Zeit benachteiligt sind.

### **Rechtszersplitterung und Kumulation**

Die Bismarcksche Sozialgesetzgebung setzte punktuell an Stellen an, wo die soziale Notlage am größten war: Krankheit, Invalidität, Alter. Da nur ein kleiner Teil der Bevölkerung jeweils in diese kollektive Sicherung einbezogen war, spielten störende Kumulationen und Überschneidungen kaum eine Rolle. In dem Maße wie eine flächendeckende Absicherung verwirklicht wurde, führten die nicht aufeinander abgestimmten Sozialleistungen zu unbefriedigenden Ergebnissen. Neben den erwähnten, nicht von den Zielen der sozialen Sicherung abzuleitenden Differenzierungen der Leistungen und Anspruchsvoraussetzungen ist vor allem das Zusammentreffen mehrerer Leistungen (Kumulation) bei einer Person oder in einem Haushalt ein Zeichen für eingetretene Fehlentwicklungen.

Das Beharrungsvermögen einmal geschaffener Institutionen und mögliche Kompetenzverluste von Abteilungen in der öffentlichen Verwaltung haben es verhindert, daß sich aus den punktuellen Anfängen ein geschlossenes System entwickelt hat. Obwohl Leistungen und Beiträge nach einheitlichen Regeln festgesetzt werden, ist der Versuch gescheitert, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte mit den für die Arbeiter zuständigen Landesversicherungsanstalten zusammenzuführen. Zwar hat man ein Rehabilitationsangleichungsgesetz verabschiedet, aber die zersplitterte Zuständigkeit der einzelnen Träger mit dem daraus resultierenden nachteiligen Hin- und Herschieben der Betroffenen, weil jeder Träger bemüht ist, sich auf Kosten eines anderen zu entlasten, ist bestehengeblieben. Zwar hat der Gesetzgeber die Nachteile der Kumulation von Sozialleistungen erkannt; aber statt einer klaren Kompetenzaufteilung, bei der jeder Träger nur für einen nach gleichen Kri-

terien abgegrenzten Tatbestand zuständig ist – was natürlich die Auflösung einiger Institutionen zur Folge haben würde –, hat er versucht, die unerwünschten Wirkungen einer Kumulation von Renten durch Anrechnungsvorschriften abzuschwächen. Aber gerade darin liegt das Eingeständnis des bestehenden Systemfehlers. Denn Anrechnungen setzen voraus, daß die zweite oder weitere Rente dem gleichen Sicherungsziel wie die erste dient.

### **Soziale Sicherung der Frau**

Ein gutes Beispiel ist die Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung in den gesetzlichen Rentenversicherungen. Die Witwenrente wurde als aus den Ansprüchen des Mannes abgeleitete Rente eingeführt. Damals konnte man davon ausgehen, daß es die Aufgabe der verheirateten Frau war, den gemeinsamen Haushalt zu führen und die Kinder zu erziehen. Kumulationen mit einer Versichertenrente der Frau aus einer eigenen Erwerbstätigkeit waren relativ selten, so daß die Witwenrente für eine Alterssicherung notwendig war. In dem Maße, wie die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen zunahm, war diese Begründung nicht mehr stichhaltig. Es wäre konsequent gewesen, für die verheiratete Frau eine eigenständige Sicherung zu schaffen. Sie hätte bei der erwerbstätigen Frau in ihren eigenen Rentenansprüchen, bei den durch das Aufziehen von Kindern an einer Erwerbstätigkeit gehinderten Frauen in der Zuerkennung von beitragsfreien Versicherungszeiten und für die nicht erwerbstätigen verheirateten Frauen ohne Kinder, die durch in ihrer Person liegende soziale Tatbestände nicht an einer Erwerbstätigkeit gehindert sind, in zusätzlichen Beiträgen für die eigene Rente zu bestehen. Witwe sein wäre für sich allein genommen für Frauen im erwerbsfähigen Alter kein schutzwürdiger sozialer Tatbestand mehr. Das entspräche der veränderten gesellschaftlichen Stellung der Frau. Trotz der jahrelangen Vorarbeiten hat sich der Gesetzgeber aber vor so weitreichenden Reformen gescheut und statt dessen zur Finanzierung der Mehrkosten der aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts eingeführten unbedingten Witwenrente die wiederum nur teilweise Anrechnung anderer Renten auf die Witwenrente beschlossen. Die vielen Systemfehler im System der sozialen Sicherheit sind dadurch um einen gravierenden Punkt vermehrt worden.

Hinter der sozialen Sicherung der Frau steht die auch für andere Bereiche wichtige Frage, ob das Individual- oder Haushaltsprinzip in der sozialen Sicherung angewendet werden soll. Das letztere lag den Vorschlägen für eine Teilhaberrente zugrunde. Obwohl es sich hierbei um eine grundsätzliche Frage für die Ausgestaltung des

---

<sup>4</sup> Vgl. Das Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme vom 19. 11. 1983, 4 Bände, Bonn 1983.

gesamten sozialen Sicherungssystems handelt, kann im Rahmen eines solchen Übersichtsartikels auf diese Frage nicht weiter eingegangen werden.

Die Kumulation führt teilweise zu einer Übersicherung<sup>5</sup>; in vielen Fällen sind aber mehrere Renten notwendig, um bei der heutigen Höhe der einzelnen Leistungen insgesamt eine ausreichende Sicherung zu erreichen. Eine Streichung der zweiten oder weiteren

---

<sup>5</sup> Ich habe berechnet, daß durch die Beseitigung der durch die Rentenkumulation bewirkten Übersicherung jährlich mindestens 8 Mrd. DM an Renten eingespart werden können. Vgl. W. A l b e r s : Die Beseitigung der Rentenkumulation – eine dringende sozialpolitische Aufgabe, in: Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, Bd. 2, Teilband 2, Stuttgart 1983, S. 120 ff.

Rente wäre also sozialpolitisch keine annehmbare Lösung. Aber darin liegt gerade die Schwierigkeit einer Reform; denn ohne tiefe Eingriffe in die Rechtsgrundlagen und die Struktur der sozialen Sicherung läßt sich eine befriedigende Lösung nicht verwirklichen.

Mit den bisherigen punktuellen Eingriffen in das Sozialrecht in Form der jährlichen Rentenanpassungsgesetze und anderer Einzelgesetze sind aber die von der demographischen Entwicklung an die soziale Sicherung gestellten Anforderungen in Zukunft nicht zu bewältigen. Es ist eine grundlegende Strukturreform notwendig, die einen langen Atem der Politiker braucht. Das heißt, sie ist bald in Angriff zu nehmen.

---

## BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

# Problemgruppen am Arbeitsmarkt

Franz Egle, Mannheim

**Die mangelnden Erfolge der Arbeitsmarktpolitik bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit werden oftmals mit dem pauschalen Hinweis auf den hohen Anteil an „Problemfällen“ unter den registrierten Arbeitslosen zu erklären versucht. Wie hoch ist der Anteil der „Problemgruppen“ tatsächlich? Führt die traditionelle Arbeitsmarktdiagnose zu einem ineffizienten Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums?**

Viele Unternehmer, Personalchefs und Politiker, aber auch Fachkräfte in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung finden – wenn sie die Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit lesen – sich in ihrer Auffassung bestätigt, daß „die“ Arbeitslosen „alle“ irgendwelche problematischen Merkmale aufweisen, die sie für eine Einstellung nicht geeignet erscheinen lassen. Und die Öffentlichkeit erfährt z. B. aus der Presse, daß „von je 100 Arbeitslosen im September 1984

- 49 ohne abgeschlossene Berufsausbildung
  - 33 ein Jahr und länger ohne Arbeit
  - 19 gesundheitlich beeinträchtigt und
  - 13 älter als 54 Jahre
- waren“<sup>1</sup>.

Aus dieser Verteilung mag tendenziell auf einen hohen Anteil von Problemgruppen am Arbeitsmarkt ge-

schlossen werden, was zu der politischen Aussage verleitet, die Wirtschaftspolitik brauche für diese Arbeitslosigkeit keine und die Arbeitsmarktpolitik nur eine eingeschränkte Verantwortung zu übernehmen<sup>2</sup>. Es ist vermutlich kein Zufall, daß immer dann, wenn die Arbeitslosigkeit trotz konjunktureller Besserung auf einem hohen Niveau zu verharren scheint, die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik einen Teil ihrer Verantwortung dadurch abzugeben versucht, daß sie Zweifel anmeldet

- an der Vermittelbarkeit der Arbeitslosen (Problemgruppenumfang) und/oder
- an der Echtheit der Arbeitslosigkeit (freiwillige Arbeitslosigkeit) und/oder
- an der Effizienz der Arbeitsverwaltung (Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit).

Dieses Verhalten ist nicht neu. So beschäftigte die Politiker bereits 1952 die Frage, „ob und inwieweit die von der Arbeitsverwaltung erstellten Arbeitslosenzahlen

---

*Prof. Dr. Franz Egle, 38, lehrt an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Arbeitsverwaltung – in Mannheim. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.*

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Globus Nr. 5547 und Mannheimer Morgen, Nr. 234 vom 9. 10. 1985.

<sup>2</sup> Siehe z. B. B. H o f : Arbeitsmarktstrukturen im Wandel, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 137/1985, S. 55 ff.