

Ruland, Franz

Article — Digitized Version

Die Verpflichtungen des Bundes gegenüber der Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ruland, Franz (1987) : Die Verpflichtungen des Bundes gegenüber der Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 12, pp. 607-614

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136347>

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.

Franz Ruland

Die Verpflichtungen des Bundes gegenüber der Rentenversicherung

Die Rentenversicherung steht aufgrund der demographischen Entwicklung vor schwerwiegenden langfristigen Finanzproblemen. Zur Bewältigung dieser zukünftigen Belastungen wird vielfach auch eine Neudefinition und Erhöhung des Bundeszuschusses vorgeschlagen. Gibt es gute Gründe für einen solchen Schritt, oder werden hier nur neue Subventionen zugunsten einer großen Interessengruppe gefordert?

Die Rentenversicherung hat 1986 rund 179 Mrd. DM ausgegeben, knapp 159 Mrd. DM davon entfielen auf die Rentenzahlungen. Die Einnahmen von etwas mehr als 185 Mrd. DM wurden – wenn man die geringen Vermögenserträge außer acht läßt – in Höhe von 148,7 Mrd. DM durch Beiträge und in Höhe von 34,4 Mrd. DM durch den Bundeszuschuß aufgebracht. Rechtsgrundlage für die Zahlung des Bundeszuschusses ist zunächst Art. 120 I 4 GG, wonach der Bund die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung zu tragen hat. Der gesetzlichen Definition nach leistet der Bund zu den Ausgaben der Arbeiterrenten- und der Angestelltenversicherung, die nicht Leistungen der Alterssicherung sind, einen Zuschuß. Dieser gesetzlich festgelegte Zuschuß verändert sich entsprechend der prozentualen Entwicklung der durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelte.

Diese Anbindung des Bundeszuschusses führte dazu, daß er – bezogen auf die Rentenausgaben – stetig zurückgegangen ist. 1957 belief er sich noch auf 31,9 % 1986 nur noch auf 17,7 % der Rentenausgaben. Absolut gesehen hat sich der Bundeszuschuß in dieser Zeitspanne um ungefähr das 6,6fache erhöht und ist damit vergleichbar mit den übrigen Ausgaben des Bundes angestiegen. Daher ist sein Anteil an den Bundesausgaben mit etwa 9 bis 10 % relativ konstant geblieben.

Die Rentenausgaben haben sich aber seit 1957 nicht um das 6,6fache, sondern um das 12,7fache erhöht. In ihrem überproportionalen Anstieg spiegeln sich nicht nur die Anpassung der Renten wider, sondern auch die gestiegene Lebenserwartung, die erhöhte Zahl der Rentner, die stärkere Inanspruchnahme von Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrenten aufgrund der Arbeitsmarktlage, die Einbeziehung neuer Personenkreise in die Versicherung sowie sonstige Verbesserungen des Leistungsrechts, z.B. die Einführung des flexiblen Altersruhegeldes.

Diese Zahlen belegen, daß sich der Bund – gemessen an den Rentenausgaben – in immer stärkerem Maße aus der Finanzierung der Rentenversicherung zurückgezogen hat. Er hat in der Vergangenheit deren finanzielle Probleme meistens dadurch gelöst, daß er entweder zu Lasten der Arbeitnehmer und ihrer Betriebe die Beiträge erhöht oder Eingriffe in das Leistungsrecht vorgenommen hat. So ist der Beitragssatz von 14 % im Jahre 1957 auf derzeit 18,7 % angehoben worden. Die den Beitragszahlern bislang schon zusätzlich aufgebürdeten 4,7 Beitragssatzprozentpunkte (von 14 % auf 18,7 %) machen heute in etwa das Zehnfache dessen aus, was eine Aufstockung des Bundeszuschusses von derzeit 17,7 % auf 20 % kosten würde.

Der Rückzug des Bundes aus seiner Verantwortung gegenüber der Rentenversicherung würde sich gerade in den Jahren noch verstärken, in denen die Rentenversicherung insbesondere wegen der demographischen Entwicklung vor großen finanziellen Problemen steht. Die Rentenversicherung hat mit der Gesamtanalyse dieser künftigen Entwicklung das Baseler Prognos-

Prof. Dr. Franz Ruland, 45, ist stellvertretender Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und lehrt an der Universität Frankfurt.

Institut beauftragt. Es hat versucht, mit zwei Szenarien – einem oberen mit günstigen Annahmen und einem unteren mit ungünstigen – einen breiten Korridor aufzuzeigen, innerhalb dessen die tatsächliche Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung verlaufen könnte¹. Blicke es bei dem geltenden Recht, müßte damit gerechnet werden, daß der Beitragssatz zur Rentenversicherung bis zum Jahre 2040 im oberen Szenario auf 36,4 % und im unteren auf 43,4 % ansteigt. Dieser enorme Anstieg wäre unter anderem aber auch darauf zurückzuführen, daß der Bundeszuschuß von derzeit 17,7 % der Rentenausgaben auf – je nach Szenario – 11 bis 12 % absinken würde².

Die Nettoquote, d.h. das Verhältnis zwischen beitragspflichtigen Netto- und Bruttoerwerbseinkommen, würde von derzeit 67,3 % auf 60 % im oberen Szenario und 52,6 % im unteren Szenario fallen. Gleichzeitig würde das Standard-Rentennettoniveau nach 45 Versicherungsjahren von derzeit (1986) 71,6 % auf 76,9 % im oberen Szenario und sogar 85 % im unteren Szenario (jeweils im Jahre 2040) steigen³. Die Beibehaltung des Status quo ginge somit allein zu Lasten der Beitragszahler.

Gemeinsame Zielvorgaben

Erklärtes Ziel aller Vorschläge, die bislang von kompetenter Seite zur langfristigen Stabilisierung des Rentensystems gemacht worden sind – hingewiesen sei etwa auf die Vorstellungen des Bundesarbeitsministeriums, der Rentenversicherungsträger⁴ und des Sozialbeirats⁵ –, ist es, die sich aus der demographischen Verschiebung ergebenden Lasten angemessen auf die Beitragszahler, die Rentner und den Bund zu verteilen. Bei der Realisierung dieser Zielvorgabe muß allerdings berücksichtigt werden, daß sich die Belastungen der Beitragszahler und der Rentner in der Person des einzelnen Versicherten kumulieren werden, der nacheinander beides sein wird. Alle Konzeptionen gehen davon aus, daß es Abstriche bei den Leistungen und dennoch erhöhte Beiträge geben wird. Einhellig gefordert wird auch, den Bundeszuschuß zu erhöhen.

Die Rentner werden nicht mehr damit rechnen können, daß sich ihr Netto-Rentenniveau wie bisher weiter erhöhen wird. Den sich in der Status-quo-Rechnung abzeichnenden Anstieg des Standard-Rentennetto-

niveaus auf über 80 % kann es und darf es nicht geben. Im Rahmen des „Generationenvertrages“ ist nicht nur die Solidarität der Beitragszahler mit den Rentenbeziehern, sondern auch die der Rentner mit den Beitragszahlern gefordert.

Notwendig ist eine Nettoanpassung, wonach sich eine Veränderung der auf dem Arbeitsentgelt ruhenden Abgabenlast bei der Rentenanpassung erhöhend oder mindernd auswirkt. Diese Anpassungsformel würde das Standard-Rentennettoniveau stabilisieren. Ob es sich überhaupt ohne Abstriche wird halten lassen, läßt sich, weil zu sehr von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig, derzeit nicht prognostizieren.

Allerdings gibt es nicht viel Spielraum nach unten. Ein Durchschnittsverdiener muß 26 Jahre lang Beiträge entrichten, um eine Rente zu bekommen, die das Sozialhilfeniveau einschließlich der Mietübernahme erreicht. Bei der um 40 % niedrigeren Witwenrente sind 44 Jahre Beitragszahlung notwendig⁶. Ein Versicherungssystem, dem es trotz durchgehender Beitragszahlung nicht gelingen sollte, mit seinen Leistungen das Sozialhilfeniveau hinter sich zu lassen, verliert seine Rechtfertigung. Im übrigen ist eine Stabilisierung des Rentennettoniveaus auch Voraussetzung für eine langfristige Kalkulierbarkeit der Alterssicherung und damit für deren Verlässlichkeit. Ohne sie kann mit einer Akzeptanz steigender Beiträge nicht gerechnet werden.

Verteilung der Belastungen

Anzustreben ist – jedenfalls langfristig – über ein Hin-ausschieben des Rentenzugangsalters auch eine Verkürzung der Rentenlaufzeiten. Doch kann daran nur dann gedacht werden, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Arbeitsmarktlage, dem nicht entgegenstehen. Dies dürfte – selbst bei günstigen wirtschaftlichen Annahmen – erst nach dem Jahre 2000 der Fall sein⁷. Insoweit besteht keine kurzfristige Handlungsmöglichkeit. Allerdings werden die demographischen Probleme sich in voller Schärfe erst nach dem Jahre 2015 stellen.

Da zu diesem Zeitpunkt sowohl im oberen als auch, nur etwas schwächer, im unteren Szenario eine Entlastung des Arbeitsmarktes eintritt, kann eine Verlänge-

¹ Vgl. Prognos: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, 1987.

² Vgl. Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, 1987, S. 59, 65.

³ Ebenda, S. 60.

⁴ Ebenda, S. 117 ff.

⁵ Bundestags-Drucksache 10/5332, S. 9 ff.

⁶ Vgl. W. Schmähl: Rentenniveau, Rentenhöhe und Sozialhilfeeinstellungen, in: Deutsche Rentenversicherung 1984 (Heft 10), S. 563 (575); R. Hauser, E. Heldmann, K. Kortmann: Demographischer Wandel, modifiziertes Anpassungsverfahren, Rentenreform und Sozialhilferisiko bei Rentnerhaushalten, in: Deutsche Rentenversicherung 1983 (Heft 11), S. 668 ff.

⁷ Vgl. Prognos, a.a.O., S. 112 ff.

zung der Lebensarbeitszeit zum Arsenal der nach dem Jahre 2000 möglichen Maßnahmen gehören. Wegen des Vertrauensschutzes der Betroffenen ist es notwendig, schon jetzt darauf hinzuweisen. Die Versicherten werden im übrigen mit Einschränkungen bei den beitragslosen Zeiten, insbesondere bei den Ausbildungsfallzeiten, rechnen müssen. Deren Verkürzung verbunden mit dem Recht, für nicht berücksichtigte Ausbildungszeiten Beiträge nachzuentrichten, könnte ein guter Kompromiß sein.

Was an Mehraufwand nicht eingespart werden kann, muß durch eine verstärkte Inanspruchnahme der aktiven Generation finanziert werden. Dazu gibt es keine Alternative. Der Sozialaufwand kann immer nur aus dem laufenden Brutto sozialprodukt erwirtschaftet werden⁸. Die Frage ist daher nur, ob die aktive Generation den Mehraufwand durch Beiträge oder durch Steuern finanziert. Die bisher vorliegenden Vorschläge favorisieren eine Verteilung der Belastung. An einer kräftigen Erhöhung der Beiträge kommt kein Modell vorbei.

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) rechnet, wenn alle von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen realisiert werden, bei günstigen wirtschaftlichen Annahmen mit einem Beitragssatz von 26,6 % im Jahre 2030. Bei ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen würde der Beitragssatz auf 28,8 % steigen⁹. Die vorgeschlagenen Maßnahmen würden jedoch den Anstieg des Beitragssatzes bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung um zehn und bei ungünstiger sogar um dreizehn Prozentpunkte bremsen. Die Mehrbelastung der Beitragszahler bliebe aber noch drückend genug. Das vom VDR vorgeschlagene Maßnahmenbündel würde 70 % der Belastungen durch Einsparungen oder höhere Beiträge auf Rentner und Beitragszahler verteilen¹⁰.

Die steuerzahlende Allgemeinheit würde über einen erhöhten und neu definierten Bundeszuschuß mit 30 % der Mehrkosten belastet. Der Bundeszuschuß soll – das ist nicht nur eine Forderung der Rentenversicherungsträger, sondern auch des Sozialbeirats und aus dem Bundesarbeitsministerium – zunächst auf mindestens

20 % der Rentenausgaben angehoben werden. Dies würde ihn – nimmt man 1987 als Beispiel – von 26,7 auf 30,6 Mrd. DM, das heißt um 3,9 Mrd. DM erhöhen. Darüber hinaus muß der Bundeszuschuß – wegen der steigenden Zahl von Rentnern – künftig entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben und – wegen der langfristig rückläufigen Zahl von Beitragszahlern – entsprechend der Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung fortgeschrieben werden.

Rechtfertigung des Bundeszuschusses

Diese Forderungen werden voraussichtlich den Widerspruch der Finanzpolitiker hervorrufen, die um die Realisierung – und das heißt vor allem: Finanzierung – der Steuerreform kämpfen. In der zu erwartenden Auseinandersetzung haben die Sozialpolitiker eine generelle Zusage von Bundeskanzler Kohl auf ihrer Seite¹¹. Es wird in dieser Auseinandersetzung daher weniger um den Grundsatz als vielmehr um das tatsächliche Ausmaß der Erhöhung des Bundeszuschusses gehen.

Die Forderung nach einem erhöhten Bundeszuschuß ist aber politisch nicht unumstritten. Von einem „Trick mit dem Bundeszuschuß“ ist gesprochen worden¹². Mit ihm wolle man die Rentenfinanzen einseitig zu Lasten der jeweils erwerbstätigen Generation stabilisieren, die Kosten des Systems verschleiern und anders verteilen. Mit solchen „Tricks“ seien die Renten nicht zu sichern. Sie änderten nichts an der Gesamtlast, die für die Volkswirtschaft tragbar bleiben müsse. Ein erhöhter Bundeszuschuß höhle das Versicherungssystem aus und gefährde so die beitragsbezogene Rente. Je mehr der Bund zahle, desto mehr wachse die Gefahr einer Renten-Nivellierung, desto lauter würde der Ruf nach der Grund- oder Sockelrente. Diese Einwände machen es notwendig, der Frage nach der Rechtfertigung des Bundeszuschusses und seiner Erhöhung nachzugehen.

Notwendige Differenzierung

Bundeszuschuß und Sozialversicherungsbeiträge müssen von der jeweils aktiven Generation aufgebracht werden. Dennoch ist die Differenzierung zwischen der Beitrags- und der Steuerfinanzierung notwendig¹³, da keine personelle Identität zwischen Beitrags- und Steuerzahlern besteht. Es gibt in einem großen Umfang Einkommen, die zwar der Steuer-, nicht aber auch der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Zu nennen sind die Einkommen der Beamten oder die der Selbständigen, die sich nicht für die Versicherungspflicht kraft Antrags entschieden haben. Damit sind Einkommen aus dem der Sozialversicherung zugrunde liegenden Solidaritätsprinzip herausgenommen, die im Durchschnitt we-

⁸ Grundlegend: G. Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: E. Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform, 1957, S. 45 ff.

⁹ Vgl. VDR-Gutachten, a.a.O., S. 198.

¹⁰ Ebenda, S. 202.

¹¹ Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 27 vom 19. 3. 1987, S. 211.

¹² Vgl. z. B. W. Kannengießer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 6. 1987, Nr. 140, S. 13.

¹³ Vgl. dazu ausführlicher F. Ruland: Notwendigkeit und Grenzen einer Reform der Finanzierung der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1985 (Heft 1), S. 13 ff.; ders.: Der Sozialversicherungsbeitrag zwischen Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 1987 (Heft 4), S. 133 ff.

sentlich höher sind als die Einkommen derjenigen, die den Solidarausgleich mitzufinanzieren haben. Zu einem ähnlichen Ergebnis führen die Beitragsbemessungsgrenzen. Das Einkommen, das über diesen Grenzen liegt, ist nicht mehr rentenversicherungspflichtig. Schließlich sind Vermögenserträge steuerpflichtig, aber sozialversicherungsfrei.

Doch nicht nur die mangelnde Identität zwischen Steuer- und Beitragszahlern macht es notwendig, zwischen der Beitrags- und der Steuerfinanzierung zu unterscheiden. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch daraus, daß Steuer- und Beitragsrecht den Begriff der Leistungsfähigkeit ganz unterschiedlich definieren. Die Rentenversicherung erhebt Beiträge nach einem Satz, der für alle Einkommen, unabhängig von ihrer Höhe, gleich hoch ist. Arbeitgeber und Arbeitnehmer tragen jeweils die Hälfte. Im Steuerrecht wächst dagegen der Grenzsteuersatz mit steigendem Einkommen von 22 % auf 56 % und der Durchschnittssteuersatz bis auf 53,8 % für Ledige und 51,6 % für Verheiratete. Aus diesem Unterschied zwischen einheitlichem Beitragssatz und progressivem Steuersatz folgt, daß eine Beitragsfinanzierung sozialer Lasten vor allem die begünstigt, die hohe Einkommen haben.

Gebot der Lastengleichheit

Der Sozialversicherungsbeitrag ist der Preis für die gehobene soziale Sicherung, die die Sozialversicherung im Vergleich zur Sozialhilfe bietet. Im Gegensatz zur Steuer, die grundsätzlich alle Bürger erfaßt, hat Sozialversicherungsbeiträge nur ein – wenn auch großer – Teil unserer Bevölkerung zu zahlen. Die Sonderbelastung dieser Personen mit Sozialversicherungsbeiträgen muß gegenüber dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Lastengleichheit aller Bürger – einer von dem Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Künstlersozialversicherungsgesetz¹⁴ herausgestellten zwangsläufigen Konsequenz des Gleichheitssatzes – legitimiert werden. Diese Legitimation kann grundsätzlich nur in der Äquivalenz zwischen den Beiträgen einerseits und der Gegenleistung des Sozialversicherungssystems andererseits gefunden werden.

Der Beitrag, den nicht alle zu zahlen haben, ist nur dann kein gleichheitswidriges Sonderopfer, wenn er eine Gegenleistung auslöst, die auch der Höhe nach ein Äquivalent darstellt. Dabei liegt es im Wesen einer Versicherung, daß ihre Gegenleistung nur der Versicherungsschutz, d.h. nur die Möglichkeit sein kann, bei Eintritt des versicherten Risikos Leistungen zu erhalten. Die Äquivalenz muß also bestehen zwischen dem Beitrag

und der für den Versicherungsfall zugesagten Leistung. Unerheblich ist, ob der Versicherungsfall eintritt und die Leistung auslöst.

Das Prinzip der Lastengleichheit aller Bürger muß für alle staatlich geforderten Abgaben gelten, auch für die Abgaben nicht-steuerlicher Art. Der Staat könnte sonst in noch stärkerem Maße als bisher bestimmte öffentliche Aufgaben nicht aus Steuermitteln finanzieren, sondern deren Lasten einzelnen Bürgern und Gruppen neben ihrer Steuerlast und ohne Rücksicht auf diese aufbürden. Daher kann nicht schon die Qualifikation einer Abgabe als Sozialversicherungsbeitrag ausreichen, um eine Durchbrechung des Prinzips der Lastengleichheit zu rechtfertigen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe mit Deutlichkeit herausgestellt. Das Prinzip der Lastengleichheit ist nur dann gewahrt, wenn auch der Sozialversicherungsbeitrag zu einer äquivalenten Gegenleistung führt.

Beitrag und „sozialer Ausgleich“

Daraus folgt zum einen, daß mit Sozialversicherungsbeiträgen nicht solche Leistungen des sozialen Ausgleichs finanziert werden dürfen, die nicht einmal gruppennützig sind.

Mit dem Sozialversicherungsbeitrag kann aber auch kein sozialer Ausgleich innerhalb der Solidargemeinschaft finanziert werden. Einem anderen Ergebnis stellen sich zwei nicht lösbare Gleichheitsprobleme entgegen:

- Warum erhalten nur die den Vorzug einer dem Beitrag nicht entsprechenden Leistung, die in das jeweilige Sozialversicherungssystem einbezogen sind?
- Warum trifft das Opfer, Beiträge entrichten zu müssen, die keine adäquate Gegenleistung erwarten lassen, nicht alle, sondern nur diejenigen, die in das jeweilige Sozialversicherungssystem einbezogen sind?

Mit einer besonderen sozialen Schutzbedürftigkeit der Rentenversicherten kann ein solcher über den normalen Risikoausgleich hinausgehender sozialer Ausgleich nicht gerechtfertigt werden. Mit einem Ausgleich nur zwischen den sozial Schutzbedürftigen verfehlt der Gesetzgeber den Auftrag des Sozialstaatsprinzips. Dieses zielt nicht auf den Ausgleich zwischen den Armen untereinander, sondern auf den zwischen arm und reich.

Auch kann von einer generellen Schutzbedürftigkeit der Sozialversicherten nicht mehr gesprochen werden. Die Rentenversicherung erfaßt über 80 % der erwerbstätigen Bevölkerung und Einkommen bis zu 72 000 DM

¹⁴ BVerfG, Neue Juristische Wochenschrift 1987, S. 3115 ff.

im Jahr (Beitragsbemessungsgrenze für 1988) und damit einen außerordentlich großen und in sich sehr inhomogenen Personenkreis. Ihm ist nur eines gemeinsam: Der Einsatz der Arbeitskraft im Rahmen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses oder einer selbständigen Tätigkeit zum Erwerb von Arbeitsentgelt oder -einkommen.

Der Versicherungsschutz erstreckt sich auf Risiken, die die Erwerbsfähigkeit dieses Personenkreises bedrohen. Der vom Gesetzgeber typisierend unterstellte gemeinsame Bedarf an sozialer Sicherung im Falle der Invalidität, des Alters oder des Todes unter Zurücklassung von Hinterbliebenen ist konstituierendes Element der die Rentenversicherung tragenden Solidargemeinschaft.

Gruppenverantwortung?

Ein sozialer Ausgleich innerhalb dieser Solidargemeinschaft wäre nur dann möglich, wenn ihre Mitglieder eine besondere Gruppenverantwortung füreinander träfe, die sich deutlich von der Verantwortung des Staates gegenüber seinen Bürgern abheben würde. Unter dieser Voraussetzung wäre auch nach der neuen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Künstlersozialabgabe ein sozialer Ausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft zulässig. Jedoch fehlt eine solche besondere Verantwortlichkeit der Versicherten untereinander.

Jede Versicherung führt zu einem Risikoausgleich zwischen den nur Gefährdeten und den bereits Geschädigten. In einer Versichertengemeinschaft, deren einzig konstitutives Element die gemeinsame Abhängigkeit von bestimmten Risiken ist, beschränkt sich die Gruppenverantwortung auf den reinen Risikoausgleich. Alle die, die einen weitergehenden sozialen Ausgleich innerhalb der Sozialversicherung für zulässig halten, sind eine Begründung dafür schuldig geblieben, warum die 80 %, die die Sozialversicherung erfaßt, füreinander eine größere Solidarität aufzubringen haben als die Bevölkerung insgesamt. Ein über den echten Risikoausgleich hinausgehender und deshalb fremdnütziger sozialer Ausgleich kann sich daher nur gesamtgesellschaftlich vollziehen.

Der Sozialversicherung geht damit das „Sozial“ nicht verloren. Gute und schlechte Risiken werden zu einer Zwangsversicherung zusammengefaßt. In dieser zulässigen Wegtypisierung des individuellen Risikos und in der Auferlegung einer Versicherungspflicht, die unverzichtbare Basis des Umlageverfahrens ist, besteht der Unterschied zwischen der privaten und der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Sozialversicherung bie-

tet dem Staat aber nicht die Möglichkeit, Sozialpolitik zu betreiben und deren Kosten nur einem Teil seiner Bürger aufzubürden.

Daraus folgt aber nicht, daß ein sozialer Ausgleich in der Rentenversicherung ausgeschlossen wäre. Der Staat kann, soweit ihm der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG nicht entgegensteht, die Rentenversicherung als Umverteilungsmittel einsetzen. Er muß allerdings dann für die entsprechenden Kosten aufkommen.

Die aus Gleichheitsgründen notwendige Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung schließt aber nicht nur Sonderopfer, sondern auch eine Sonderbegünstigung der Angehörigen dieser Solidargemeinschaft aus. Daher bedürfen auch Staatszuschüsse der verfassungsrechtlichen Legitimation, da Mittel aller Bürger zugunsten nur eines, wenn auch großen Teils von ihnen verwendet werden. Diese Legitimation wird nicht schon deshalb entbehrlich, weil nach dem Grundgesetz der Bund diese Zuschüsse zu leisten hat.

Art. 120 I GG betrifft zunächst nicht die Frage, warum solche Zuschüsse zu leisten sind, sondern bestimmt primär die Finanzierungskompetenz. Für ihre materiellrechtliche Zulässigkeit ist Art. 120 I 4 GG zwar ein wichtiges Indiz, aber noch nicht eine allein ausreichende Begründung. Staatszuschüsse gehören jedenfalls nicht zum „Wesen der Sozialversicherung“. Wie wenig dieses vielberufene „Wesen“ aussagekräftig ist, zeigt sich gerade bei den Staatszuschüssen. Es gibt sie weder in der Kranken- noch in der Unfallversicherung.

In der Rentenversicherung hingegen sind sie immer gezahlt worden. Ihre ursprüngliche Begründung war die Schutzbedürftigkeit der versicherten Arbeiter. Dementsprechend sah die 1911 eingeführte Versicherung der wirtschaftlich wesentlich bessergestellten Angestellten keinen Reichszuschuß vor. Nachdem aber die gesetzliche Rentenversicherung über 80 % der erwerbstätigen Bevölkerung erfaßt, kann – darauf war schon hingewiesen worden – von einer gruppenspezifischen Schutzbedürftigkeit ihrer Versicherten nicht mehr gesprochen werden. Der Bundeszuschuß bedarf einer anderen Rechtfertigung.

Versicherungsfremde Lasten

Gemeinhin wird der Bundeszuschuß als – ungenügender – Ausgleich der der Rentenversicherung übertragenen „versicherungsfremden“ Aufgaben verstanden. Das ist richtig. Doch darin erschöpft sich seine Funktion nicht. Der Bund ist darüber hinaus verpflichtet, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung aufrechtzuerhalten. Diese allgemeine Siche-

rungsfunktion des Bundeszuschusses bringt, ergänzt durch die Bundesgarantie, die Haftung des Bundes als letztverantwortlicher Organisator der gesetzlichen Rentenversicherung zum Ausdruck.

Diese Verantwortlichkeit des Bundes ist sowohl im Grundgesetz verankert als auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt. So hat das Bundessozialgericht¹⁵ zu Recht festgestellt, daß die Zuschußpflicht des Bundes nicht nur eine Frage der finanzverfassungsrechtlichen Zuordnung einer Soziallast, sondern zugleich eine Verpflichtung aus dem Sozialstaatsprinzip ist. Art. 20 I GG enthalte den Auftrag des Verfassungsgebers, die staatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nach sozialen Grundsätzen zu organisieren. Eine der daraus folgenden Aufgaben sei es, „für das Funktionieren eines staatlichen Sozialversicherungssystems zu sorgen“. Bei der Frage nach den Zuschüssen des Bundes handle es sich – so immer noch das BSG – um ein Gebiet, auf dem der Bevölkerung eindeutig gesagt werden könne, daß sich der Bund als Treuhänder aller Menschen fühle, die der Sozialversicherung unterlägen, und die Garantie dafür übernehme, daß die Leistungen der Sozialversicherung aufrechterhalten blieben. Daher enthalte die Regelung des Bundeszuschusses in Art. 120 I GG eine von dem Verfassungsgeber für einen bestimmten Sachbereich vorgenommene Konkretisierung der Sozialstaatsklausel.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, „daß die Bundeszuschüsse nicht etwa reine Subventionen des Staates für die Versichertengemeinschaft sind, sondern daß hierin zumindest auch ein Ausgleich für die der Versichertengemeinschaft aus Gründen des Allgemeinwohls auferlegten öffentlichen Lasten liegt“¹⁶, genannt wurde z.B. die Finanzierung des durch Ersatz- und Ausfallzeiten verursachten Mehrbedarfs.

Zu den allgemein anerkannten versicherungsfremden Lasten gehören all die Leistungen an nichtversicherte Personen, die mit Beiträgen der Versicherten finanziert werden. Wichtigstes Beispiel sind die Leistungen nach dem Fremdretenrecht. Es verpflichtet die Rentenversicherung, Leistungen an Personen zu erbringen, die aus der DDR oder aus den Ostgebieten in die Bundesrepublik übersiedelt sind und die rentenrechtlich so gestellt werden, als ob sie ihr ganzes Arbeitsleben in der Bundesrepublik verbracht hätten. Obwohl sie zu unserer Rentenversicherung keinen Beitrag entrichtet haben, zahlt die Rentenversicherung die Renten.

¹⁵ BSGE 47, 148 ff.; J. Plagemann, H. Plagemann: Rentenversicherung und Bundeszuschuß, in: Die Angestelltenversicherung 1981 (Heft 3), S. 125 ff.

¹⁶ BVerfGE 54, 11 (30).

Vor allem: Ersatz- und Ausfallzeiten

Versicherungsfremd sind auch die als Kriegsfolge zu wertenden Ersatzzeiten. Auch ihnen kommt Entschädigungscharakter zu. Mit ihnen soll der Versorgungsnachteil der Personen ausgeglichen werden, die wegen des Kriegsdienstes, der Flucht, der Vertreibung oder entsprechender Tatbestände nicht erwerbstätig waren und daher in diesen Zeiten keine Vorsorge für das Alter treffen konnten. Eine Entschädigung für diese Verluste kann nur allgemein erfolgen und darf auch nicht auf einzelne Personengruppen beschränkt sein. Dies ist auch politisch anerkannt. Zu diesen Kriegsfolgelasten rechnen auch die Zeiten, die infolge einer Vergleichsberechnung nach dem Wiedergutmachungsgesetz höher bewertet werden und die pauschale Ausfallzeit.

Auch der Familienlastenausgleich ist vom Bund wiederholt als staatliche Aufgabe anerkannt worden¹⁷. Versicherungsfremd sind Leistungen auch dann, wenn sie höher sind, als es durch die vorher eingezahlten Beiträge gerechtfertigt wäre. Musterbeispiel hierfür ist die „Rente nach Mindesteinkommen“. Mit ihr muß die Rentenversicherung zur Entlastung der staatlichen Fürsorge individuelle Versicherungsverläufe aufbessern, um ein angemessenes Sicherungsniveau zu gewährleisten. Zu diesen Mindestsicherungselementen gehören auch die Höherbewertung der ersten fünf Kalenderjahre und die Bewertung von Sachbezügen.

Die gesetzliche Rentenversicherung versichert von Anfang an grundsätzlich nur den Ausfall der Erwerbsfähigkeit, nicht den der Erwerbstätigkeit. Werden Zeiten eines Ausfalls der Erwerbstätigkeit – insbesondere infolge von Arbeitslosigkeit – rentenrechtlich berücksichtigt, handelt es sich in der Regel um Zeiten, deren Risikoabsicherung in die Kompetenz anderer Sozialversicherungsträger fällt. Der Gesetzgeber hat auch diesen Sachverhalt wiederholt anerkannt. So hat die Bundesanstalt für Arbeit von 1978 bis 1983 volle Beiträge für ihre Leistungsempfänger gezahlt, und 1984 ist eine anteilige Beitragspflicht anderer Sozialversicherungsträger und sonstiger Leistungsträger für die von ihnen gewährten Lohnersatzleistungen eingeführt worden. Umgekehrt zahlen auch die Rentner Beiträge zu ihrer Krankenversicherung. Außerdem hatte der Bund ursprünglich auch einen Teil der Kosten für den vorgezogenen Rentenbezug von Schwerbehinderten getragen.

Auch die Ausbildungs-Ausfallzeiten sind versicherungsfremd. Bis zu dreizehn Jahre können beitragslos rentensteigernd angerechnet werden. Im Durchschnitt des Rentenzugangs 1985 sind Männern aber nur 1,8

¹⁷ Zuletzt Bundestags-Drucksache 11/541, S. 17; 11/197, S. 13.

Jahre, Frauen gar nur 1,5 Jahre insgesamt als Ausfallzeiten angerechnet worden. Die Ausbildungs-Ausfallzeiten vermitteln den länger Ausgebildeten einen Bonus, der sie innerhalb der Versicherung zu einem größeren Risiko werden läßt. Ihnen steht trotz gleicher Beitragsleistung nach einem Versicherungsfall eine höhere Leistung zu als den Personen, die kürzere Ausbildungszeiten aufzuweisen haben. Damit ist die Gleichheit im Risiko, die eine Versicherung zwangsläufig voraussetzt, verletzt. Wenn der Staat die beitragslose Berücksichtigung der Ausbildungszeiten als Ausfallzeiten anordnet, hat er auch für die sich daraus ergebenden versicherungsfremden Lasten aufzukommen. Für diese Kosten der Bildungspolitik haben nicht nur die Sozialversicherer einzustehen.

Ausmaß der Belastung

Mit der Beurteilung, daß in den gezahlten Renten in einem großen Umfang versicherungsfremde Bestandteile enthalten sind, ist nicht die Forderung verbunden, daß diese nun eliminiert werden müßten. Allerdings muß überprüft werden, ob und inwieweit sie noch angemessen und vertretbar sind. Das betrifft insbesondere die Länge und die Bewertung der Ausbildungs-Ausfallzeiten. Soweit sich aber der Gesetzgeber für die Beibehaltung des sozialen Ausgleichs entscheidet, muß er für dessen Finanzierung aus Steuermitteln sorgen.

Zahlreiche Untersuchungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß die versicherungsfremden Leistungsbestandteile quantitativ ganz erheblich sind. Zwar werden für einzelne Positionen unterschiedliche Abgrenzungen vorgenommen, doch stimmen die Ergebnisse weitgehend überein. So beziffern das Gutachten der Transfer-Enquête-Kommission¹⁸ und das der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats¹⁹ den Anteil solcher Leistungsbestandteile auf 25 bis 30 % der Rentenausgaben. Eigene Erhebungen der Rentenversicherungsträger – auch aus jüngster Zeit – haben dieses Ergebnis voll bestätigt. Es macht deutlich, daß der Bundeszuschuß schon jetzt nicht einmal seiner Ausgleichsfunktion gerecht wird.

Zwar werden insbesondere die Ersatzzeiten wegen des Zeitablaufs in den zukünftigen Versichertenrentenzugängen keine große Rolle mehr spielen. Im Rentenbestand werden sie aber vor allem bei der Hinterbliebenenrente noch lange ihr erhebliches finanzielles Gewicht behalten. Außerdem wird der Rückgang an Ersatz-

zeiten durch ein starkes Ansteigen der Ausfallzeiten wegen Ausbildung und Arbeitslosigkeit wohl mehr als kompensiert werden.

Verantwortung des Bundes

Im beitrags- und lohnorientierten Versicherungssystem sind die Rentenanwartschaften eigentumsrechtlich geschützt²⁰. Daher kommt trotz aller Möglichkeiten des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken dieses Eigentums zu bestimmen, den Renten eine Verlässlichkeit zu, die zumindest ihre Funktion sichert. Der Gesetzgeber darf die mit den Beiträgen erkaufte Gegenleistung zwar modifizieren, er kann für die Existenz des einzelnen unbedeutende Ansprüche streichen, aber die wesentlichen Leistungen der Rentenversicherung darf er in ihrer Funktion nicht aushöhlen. So ist z.B. die Funktion der Versichertenrenten der Ersatz des weggefallenen, zuvor versicherten Einkommens. Schutzgut ist daher bei ihnen die einkommensabhängige Sicherung.

Dieser Eigentumsschutz richtet sich unmittelbar gegen die Rentenversicherungsträger, mittelbar aber gegen den Staat, der als Gesetzgeber für die Ausgestaltung des Rentenversicherungsrechts verantwortlich ist. Der Eigentumsschutz des einzelnen Versicherten zieht als Kehrseite für den Staat dessen Verantwortung, ja Haftung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung nach sich.

Dieser Garantie kann sich der Staat nicht dadurch entledigen, daß er die Beiträge beliebig heraufsetzt. In der Rentenversicherung als einem beitragsorientierten Versicherungssystem muß gewährleistet sein, daß Beitrag und Leistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Steigen die Beiträge, werden die Rentenlaufzeiten verkürzt, wird möglicherweise das Rentennettoniveau gesenkt, dann läuft der Beitrag Gefahr, zumindest teilweise zum Sonderopfer zu werden. Die Versicherten müssen mehr an Beiträgen einzahlen, als sie bei typischer Entwicklung an Leistungen erwarten können.

Ein Belastungsanstieg der aktiven Generation ist wegen des Umlageverfahrens zwar unvermeidbar. Wird aber der Beitrag zum Sonderopfer, dann stellt sich auch hier die Frage, wieso dieses zur Finanzierung der Altlast auferlegte Opfer nur diejenigen trifft, die rentenversicherungspflichtig sind.

Aus alledem folgt, daß der Staat, der einen Großteil seiner Bürger einem Pflichtversicherungssystem zuordnet, das ihnen Monat für Monat hohe Beiträge abfordert und dafür eigentumsgeschützte Anwartschaften verspricht, für die Funktions- und Leistungsfähigkeit dieses Systems die Verantwortung trägt, für es haftet. Auch

¹⁸ Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1981, S. 248.

¹⁹ Bundestags-Drucksache 9/632, S. 57.

diese Haftung des Staates trägt den Bundeszuschuß. Daher würde es seiner Doppelfunktion nicht gerecht werden, wenn er auf Erstattungen umgestellt oder zukünftig ausschließlich an versicherungsfremden Aufgaben bemessen würde. Diese Lösungen würden den Bund aus seiner Verantwortung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems unter den sich abzeichnenden Strukturveränderungen entlassen und Beitragszahler und Leistungsbezieher übermäßig und einseitig belasten.

Umschichtung im Sozialhaushalt

Die Forderung nach einem erhöhten Bundeszuschuß steht daher nicht im Widerspruch zu dem auch das Rentenversicherungsrecht beherrschenden Versicherungsprinzip. Im Gegenteil: Eine Erhöhung des Bundeszuschusses ist notwendig, um die von dem Versicherungsprinzip geforderte Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung herzustellen und in Zukunft beizubehalten.

Daraus folgt zum einen, daß sich der Bund in Zeiten, in denen auf die Versichertengemeinschaft infolge der demographischen Entwicklung hohe Belastungen zukommen, nicht – wie es beim Status quo der Fall wäre – aus der Finanzierung der versicherungsfremden Lasten weiter zurückziehen darf. Um zu verhindern, daß die Beiträge im Verhältnis zu den Leistungen inäquivalent werden, muß der Bundeszuschuß nicht nur erhöht, sondern – wegen der steigenden Zahl der Rentner – auch an die Entwicklung der Rentenausgaben und – wegen der langfristig rückläufigen Zahl der Beitragszahler – auch an die Entwicklung des Beitragssatzes angebunden werden.

Eine solche klare Regelung führt zu einer Verstärkung und Planbarkeit des Bundeszuschusses, die sowohl für den Haushalt des Bundes als auch für die Rentenversicherungsträger notwendig sind. Für unvorhersehbare finanzielle Engpässe müssen aber dennoch neben hinreichenden Betriebsmitteln auch Rücklagen in Höhe von mindestens einer Monatsausgabe bereitgehalten werden. Sollten trotz dieser Vorsorge finanzielle Engpässe nicht mehr ausgeglichen werden können, sind sie – als ultima ratio – wie derzeit durch die Bundesgarantie aufzufangen.

Die Erhöhung des Bundeszuschusses wird – wie die Berechnungen von Prognos zeigen – zwar nicht ohne Auswirkungen auf die Lohnsteuerlast bleiben. Die Erhöhung braucht aber bei weitem weder sofort noch in vollem Umfang durch erhöhte Steuern finanziert zu werden. Die demographische Entwicklung wird in anderen Sozialleistungsbereichen, wie z.B. Kindergeld, Ausbildungsförderung, Kriegsopferversorgung, Arbeitslosen-

hilfe oder bei den Zuschüssen zur knappschaftlichen Rentenversicherung zu großen Entlastungen führen²¹. Allein die Entlastungen im Bereich der Knappschaft, Kriegsopferversorgung und der Arbeitslosenhilfe werden im Bundesarbeitsministerium bis zum Jahr 2000 – je nach wirtschaftlicher Entwicklung – auf 136,4 bis 172,4 Mrd. DM geschätzt. Die Erhöhung des Bundeszuschusses wie vorgeschlagen würde demgegenüber nur 113,8 Mrd. DM kosten. Es geht daher bei den Forderungen zugunsten der Rentenversicherung auf absehbare Zeit nicht um höhere Steuern, sondern zunächst um eine Umschichtung innerhalb des Sozialhaushalts.

Außerdem werden die von den Rentenversicherungsträgern vorgeschlagenen Maßnahmen im Vergleich zur Status-quo-Entwicklung zu einer Steigerung des Brutto-sozialprodukts und auch zu einem höheren Beschäftigungsstand führen. Dies verbessert die Einnahmesituation des Bundes. Nur wenn diese Mehreinnahmen zur Finanzierung des erhöhten Bundeszuschusses verwendet werden, wird verhindert, daß diejenigen, die nicht rentenversicherungspflichtig sind, von den Mehrbelastungen der Beitragszahler und Rentner durch eine niedrigere Abgabenquote profitieren.

Fazit

Auch dieser Aspekt führt wieder zurück zu dem generellen Prinzip, dessentwegen der Bundeszuschuß gezahlt und seine Erhöhung gefordert wird. Die Gesellschaft muß – auch aus ordnungspolitischen Gründen heraus – gerade in Zeiten, in denen die Rentenversicherung aus demographischen Gründen vor sehr großen Problemen steht, die ihr zukommende finanzielle Verantwortung in vollem Umfang übernehmen. Es ist dies ein Problem der Gleichbehandlung von versicherten und nichtversicherten Personen. Der Staat, der der Rentenversicherung versicherungsfremde Leistungen aufbürdet, darf zu deren Finanzierung nicht nur einen Teil der Bevölkerung heranziehen. Der Staat, der einen Teil seiner Bevölkerung in ein Pflichtversicherungssystem einordnet und ihm Jahr für Jahr hohe Beiträge abverlangt, denen nach dem Grundgesetz Eigentumschutz zukommt, haftet für die Funktions- und Leistungsfähigkeit dieses Systems. Aus all diesen Gründen ist der Bundeszuschuß – wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat – keine Subvention zugunsten der Rentenversicherten, sondern Erfüllung einer finanziellen Verantwortlichkeit²².

²¹ Vgl. VDR-Gutachten, a.a.O., S. 52 ff.

²² Um diese Verantwortung des Bundes deutlicher zu machen, schlägt das VDR-Gutachten vor, nicht mehr von einem „Bundeszuschuß“, sondern von einem „Bundesanteil“ zu sprechen. Vgl. VDR-Gutachten, a.a.O., S. 132.