

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Zur Reform des Systems der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Konjunkturpolitik

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (1981) : Zur Reform des Systems der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Konjunkturpolitik, ISSN 0023-3498, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 27, Iss. 2, pp. 59-88

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3192>

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.

Zur Reform des Systems der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Von Alfred Boss*

I. Problemstellung

1. Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland war in den letzten Jahren häufig Gegenstand öffentlicher Diskussion. Ungünstige Perspektiven für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und die „Kostenexplosion“ in der gesetzlichen Krankenversicherung waren Anlaß für diese Diskussion. Beide Motive sind wegen der relativ günstigen konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre zwar in den Hintergrund getreten, diskussionswürdige Aspekte des Sozialversicherungssystems gibt es aber gleichwohl, zumal wichtige Entscheidungen in den nächsten Jahren anstehen.

2. Im vorliegenden Beitrag soll dargestellt werden, wie ein adäquates System der sozialen Sicherung zu gestalten ist. Während häufig untersucht wird, wie ein Steuersystem aussehen sollte, das auf distributive, allokative und stabilisierungspolitische Zielsetzungen ausgerichtet ist¹, wird diese Fragestellung relativ selten — wenn auch in den letzten Jahren mit zunehmender Tendenz — systematisch untersucht²; auch der Zusammenhang zwischen dem Steuersystem und dem System der sozialen Sicherung ist relativ selten Gegenstand grundsätzlicher Untersuchungen³.

* Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

¹ Vgl. *Haller, H.*, Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, Tübingen 1964.

² Ausnahmen bilden vor allem die Arbeiten von Meinhold. Vgl. etwa *Meinhold, H.*, Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci, Tübingen 1976. Mit dem genannten Problembereich befaßt sich seit 1977 die sog. Transfer-Enquête-Kommission. Untersuchungen für die Vereinigten Staaten stammen vor allem von Feldstein. Vgl. etwa *Feldstein, M.*, Social Insurance, Public Policy, Vol. 25, 1977, No. 1, S. 81-115.

³ Mit diesem Problembereich befassen sich aber etwa *Andel, N.*, Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, in: *Heinz Haller, Lore Kullmer, Carl S. Shoup, Herbert Timm*, (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 327-344, sowie *Hans-Georg Petersen*, Finanzwirtschaftliche Folgen einer Harmonisierung der Belastung von Arbeits- und Alterseinkommen mit öffentlichen Abgaben, Kieler Arbeitspapiere Nr. 93, Kiel 1979.

3. Die vorliegende Untersuchung soll freilich auf einige Risiken, auf deren Bewältigung ein System der sozialen Sicherung abzielen kann, beschränkt bleiben. Von der Vielzahl solcher Risiken (Krankheit, Invalidität, körperliche und geistige Gebrechen, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Alter, Bedürfnisse der Hinterbliebenen, Familienlasten, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit) werden nur die Risiken Alter und Krankheit sowie — am Rande — der Bereich Familienlasten erörtert; denn diese Bereiche haben das größte Gewicht im derzeitigen System sozialer Sicherung, und sie vor allem sind Gegenstand der öffentlichen Diskussion.

4. Ausgangspunkt der Überlegungen ist ein individualistisches Weltbild im Sinne der utilitaristischen Wohlfahrtsökonomik. Dem entspricht, daß der Staat über die Wettbewerbspolitik in allen Bereichen, in denen sich marktwirtschaftliche Organisation als effizientes Allokationsinstrument erweist, für Wettbewerb sorgt, also dafür, daß kein Anbieter oder Nachfrager durch Variation der Menge den Preis beeinflussen kann, sich vielmehr alle als Mengenanpasser verhalten müssen, sowie dafür, daß der Marktzugang unbeschränkt ist. Eine weitere allokative Aufgabe des Staates besteht darin, im Falle des Auftretens externer Effekte im Bereich der Produktion oder der Konsumtion eine Internalisierung zu fördern oder durch ein System spezieller Steuern und Transfers Effizienz herzustellen⁴. Sie besteht schließlich darin, die Versorgung mit öffentlichen Gütern den Präferenzen der Individuen entsprechend sicherzustellen⁵.

5. Eine Wirtschaftsordnung mit dieser Aufgabenzuweisung an den Staat ist die Meßlatte oder das Referenzsystem, an der bzw. dem prinzipiell mögliche Regelungen im Bereich der Sozialversicherung gemessen werden. Effizienzgesichtspunkte sind also entscheidend. Distributive Aspekte werden diesen untergeordnet; distributive Zielsetzungen werden in den Bereich des Steuer-, nicht des Sozialabgabensystems verwiesen. Entsprechend dem bestehenden System wird davon ausgegangen, daß Sozialhilfe gemäß dem Subsidiaritätsprinzip gewährt wird, daß also im Falle von Notlagen, die das Individuum nicht aus eigenem Einkommen oder aufgrund von Ansprüchen aus früherer Vorsorge oder gegen Dritte überwinden kann, Einkommenstransfers geleistet werden. Alternativ könnte man davon ausgehen, daß ein System der negativen Einkommensteuer existiert und auf diese Weise sozialen Gesichtspunkten Rechnung getragen wird.

⁴ Vgl. hierzu *Sohmen*, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.

⁵ Betrachtet man die Kollektivguteigenschaft (nichttrivialisierender Konsum) als Konsumexternalität (vgl. *Sohmen*, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 291 - 293), so handelt es sich nicht um eine zusätzliche Aufgabe des Staates.

6. Im ersten Teil des Beitrags wird erörtert, warum der Staat in einer grundsätzlich individualistisch-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung überhaupt im Bereich der Alterssicherung und der Absicherung bei Krankheit intervenieren soll (Abschnitt II). Danach wird dargestellt, warum diese Interventionen in Form der Durchsetzung des Versicherungsprinzips und nicht im Rahmen der allgemeinen Staatsaktivitäten über Steuerfinanzierung erfolgen sollen (Abschnitt III). Sind Grundentscheidungen in dieser Hinsicht gefallen, was freilich bestimmte Werturteile impliziert, so werden Konsequenzen aus diesen Entscheidungen für die Gestaltung des Systems der Alterssicherung und der Vorsorge gegen die mit Krankheit verbundenen finanziellen Belastungen abgeleitet.

7. Für den Bereich der Alterssicherung (Abschnitt IV) wird dabei auf drei verschiedenen Ebenen argumentiert.

Zunächst wird angenommen, eine gesetzliche Rentenversicherung in Form des reinen Umlageverfahrens sei angestrebt, also ein System, bei dem die Erwerbstätigen Einkommen an die nicht mehr Erwerbstätigen übertragen und damit Ansprüche auf die eigene Alterssicherung erwerben. Es wird dargestellt, wie das gegenwärtige System der gesetzlichen Rentenversicherung umgestaltet werden müßte, um diesem reinen System zu entsprechen. Die erforderlichen Änderungen sind im Vergleich zu den dann abgeleiteten am wenigsten weitreichend; auch werden dabei nicht Detailregelungen, sondern nur Grundzüge des Systems dargestellt.

Danach wird diskutiert, ob eigentlich das Umlageverfahren dem Kapitaldeckungsverfahren im Rahmen einer gesetzlichen Sozialversicherung vorzuziehen ist. Letzteres ist dadurch gekennzeichnet, daß die in einer Periode zu zahlenden Renten als eine Auszahlung eines in der Phase der Erwerbstätigkeit angesammelten Kapitals zu betrachten sind. Theoretische Überlegungen zu dieser Frage sind nützlich, letztlich handelt es sich aber um ein aufgrund empirischer Untersuchungen zu lösendes Problem.

Ferner wird gefragt, ob nicht u. U. die Alterssicherung auf privater Basis in Form privater Lebensversicherungsverträge anstatt über die Sozialversicherung erfolgen sollte.

Schließlich wird auch das Verhältnis zum gegenwärtigen System der Einkommensbesteuerung in die Diskussion einbezogen.

Einige — freilich eher kursorische — Überlegungen zum „Risiko“ Krankheit sind in Abschnitt V dargestellt.

II. Gründe für die Befürwortung staatlicher Eingriffe im Bereich der Alterssicherung und der Sicherung im Krankheitsfall

8. In einer individualistisch-marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft ist eine staatliche Aktivität im Bereich der Alters- oder der Krankenversicherung eigentlich nicht erforderlich: Die Individuen sorgen entsprechend ihren Präferenzen für die einzelnen Risiken vor, ggf. durch private Versicherung. Es entspricht aber einem wohl in weiten Teilen der Bevölkerung geteilten Werturteil, daß in begrenztem Ausmaß in die individuellen Präferenzen eingegriffen werden soll.

9. Eine Verpflichtung des Staates, für eine gewisse Absicherung der Individuen gegen die Risiken Alter und Krankheit zu sorgen, wird zum einen wegen einer möglichen mangelhaften Risikoeinschätzung durch die Privaten für sinnvoll gehalten. Zum anderen würden dann, wenn es keine staatliche Zwangsvorsorge gäbe, im Alter oder bei Krankheit Sozialhilfemaßnahmen für jene Personengruppen für erforderlich gehalten, die wegen unterlassener Vorsorge nicht über Einkommen oder Vermögen verfügen, also bedürftig sind. Entsprechende Unterstützungsmaßnahmen würden aber Personengruppen mit geringen Einkommen veranlassen, auf Vermögensbildung in der Vorsorgeabsicht zu verzichten, um so im Alter oder bei Krankheit das Erfordernis der Bedürftigkeit zu erfüllen und in den Genuß der Leistungen für Bedürftige zu kommen; ein solches Verhalten ist ökonomisch insbesondere dann rational, wenn bei geringem Einkommen nur geringe Ersparnisse gebildet werden können, diese aber nicht zu einer Besserstellung im Alter führen, weil Sozialhilfe nur in dem Maße gewährt wird, in dem Bedürftigkeit gegeben ist, wenn also Ersparnisse beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu hundert Prozent „besteuer“ werden⁶. Der zweite Grund für die Befürwortung staatlicher Eingriffe in die individuellen Präferenzen stellt also nicht wie der erste auf die Unfähigkeit der Individuen hinsichtlich der Risikoeinschätzung ab, sondern auf bewußtes Ausnutzen gewährter Einkommenschancen.

10. Das Argument der mangelhaften Risikoeinschätzung ist grundsätzlich Ausfluß einer paternalistisch-obrigkeitsstaatlichen Grundauffassung zum Verhältnis des Individuums zum Staat. Es ist wenig überzeugend im Rahmen der hier zugrundegelegten individualistisch orientierten Auffassung, ebenso wenig überzeugend wie ein drittes mögliches Argument zur Begründung von Staatseingriffen, nämlich die Behauptung, weite

⁶ Die Bedürftigkeitsabhängigkeit der Unterstützungszahlungen bedeutet eine zur expliziten Besteuerung hinzukommende hohe implizite Besteuerung der in der Zeit der Erwerbstätigkeit akkumulierten Vermögen und der daraus fließenden Erträge. Vgl. hierzu *Feldstein, M.*, Social Insurance, Public Policy, Vol. 25, 1977, No. 1, S. 81 - 115, hier: S. 92 - 93.

Kreise der Bevölkerung seien mangels ausreichender Kenntnisse etwa der Zinseszinsrechnung nicht oder nicht ausreichend in der Lage, selbst adäquate Vorsorge für das Alter oder für den Krankheitsfall zu treffen. Das Argument der mangelhaften Risikoeinschätzung und das Argument unzureichender Rechenfähigkeiten der Individuen rechtfertigen allenfalls eine Verpflichtung aller Individuen zu einer privaten Versicherung gegen die betreffenden Risiken.

Was das zweite Argument betrifft, so ist festzuhalten, daß es durchaus rational ist, private Vorsorge gegen bestimmte Risiken zu reduzieren, wenn eine staatliche Absicherung in Form eines Mindesteinkommens garantiert wird⁷. Will man die damit verbundene Belastung der Allgemeinheit vermeiden, so hat dies Konsequenzen für die Form der Finanzierung der garantierten Mindesteinkommen, bedeutet aber nicht die Notwendigkeit einer Sozialversicherung. Im übrigen ist es eine empirische Frage, in welchem Ausmaß eine Belastung der Allgemeinheit tatsächlich aufträte. Wäre sie gering, so würde das eine Einschränkung der individuellen Dispositionsfreiheit wohl nicht rechtfertigen⁸.

Letztlich rechtfertigen lassen sich Eingriffe in die individuellen Präferenzen hinsichtlich der Alterssicherung nur dadurch, daß eine Marktunvollkommenheit vorliegt⁹; rechtfertigen läßt sich dann aber wieder nur eine Verpflichtung zur Sicherung gegen das betreffende Risiko.

Jeder, der in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert ist, könnte nicht entsprechende Annuitäten auf dem Markt privater Versicherungsleistungen kaufen. Das Problem ist nicht, daß inflationsgesicherte langfristige Wertpapiere nicht angeboten werden; dies ließe sich nämlich dadurch heilen, daß indexierte Anleihen uneingeschränkt zugelassen werden und daß der Staat selbst solche Anleihen begibt. Das Problem ist vielmehr folgendes: Private Versicherungen können in der Regel nicht mit einzelnen Individuen oder mit sehr kleinen Gruppen von Individuen risikogerechte Verträge abschließen. Es kommt dann aber zu einer sogenannten „adverse selection“, also einer Nachfrage nach Versicherungsschutz vor allem durch jene, die hohe Leistungen erwarten; dies müßte zu höheren Beiträgen führen, die das Problem wiederum verschärfen. Eine Sozialversicherung hingegen vermeidet das Problem der „adverse selection“ dadurch, daß eine einzige große Gruppe von Versicherten gebildet wird.

⁷ Vgl. *Vaubel*, R., *Redistribution, Social Security and Growth*, paper prepared for the conference, „Towards Explaining Economic Growth“, Kiel, June 25 - 28, 1980, S. 33.

⁸ Vgl. *Friedman*, M., *Kapitalismus und Freiheit*, München 1976.

⁹ Vgl. *Feldstein*, M., *Social Insurance*, a.a.O., S. 91 - 92.

Die Marktunvollkommenheit muß allerdings nicht durch eine Zwangsversicherung bei der staatlichen Institution beseitigt werden. Es genügt, daß auf freiwilliger Basis jene Sicherung angeboten wird, die gegenwärtig zwangsweise erfolgt; die Möglichkeit totaler oder teilweiser Versicherung bei einer anderen Institution könnte bestehen bleiben.

Dennoch werden daraus, daß die Rechtfertigungsargumente für staatliche Eingriffe in die individuellen Präferenzen nicht recht überzeugen, zunächst keine Konsequenzen gezogen. Denn die genannten Gründe werden vielfach akzeptiert und sie bestimmen in nicht geringem Maße die tatsächlichen politischen Entscheidungen im Bereich der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung. Erst im Verlauf der folgenden Überlegungen werden sich Konsequenzen herauschälen, die ein relativ optimales System der sozialen Sicherung kennzeichnen und die gegen den Einwand, aus einer paternalistischen Grundeinschätzung zu resultieren, dadurch gefeit sind, daß sie den skizzierten Gegenargumenten Rechnung tragen.

11. Nach den bisherigen Überlegungen ist noch offen, in welchem Verhältnis das Einkommen in der Phase der Erwerbstätigkeit zur Höhe der Leistung bei Eintritt des „Risikos“ stehen soll. Für den Bereich der Alterssicherung wird vom Prinzip der einkommensbezogenen Rente ausgegangen, dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Prinzip. Es soll also nicht lediglich ein Mindestniveau an Einkommen (in Form einer Rente) gesichert werden, vielmehr soll das Ausmaß der Sicherung in einem bestimmten Verhältnis zum Einkommen während der Zeit der Erwerbstätigkeit und damit zu dem erreichten Status stehen¹⁰. Dementsprechend sind die Beiträge nach dem Einkommen gestaffelt. Das Prinzip der Einkommensbezogenheit der Rente wird aber nach geltendem Recht wiederum verletzt; wegen der Beitragsbemessungsgrenze (Einkommen, von dem höchstens Beiträge erhoben werden) gibt es eine obere Grenze für den auf dem normalen Wege aufbaubaren Rentenanspruch.

12. Es sei an dieser Stelle betont, daß Eingriffe in die individuellen Präferenzen nicht werturteilsfrei gerechtfertigt werden können. Ebenso basiert aber auch die Vorstellung, die individuellen Präferenzen sollten sich unberührt von staatlichen Eingriffen durchsetzen, auf einem Werturteil, nämlich dem Werturteil der utilitaristischen Wohlfahrtsökonomie. Auf diesem beruht freilich im wesentlichen die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁰ Alternative Grundkonzeptionen der sozialen Sicherung werden dargestellt bei *Meinhold, H.*, Methodik der systematischen Eingliederung sozialer Sicherung in die gegenwärtige Gesellschaftsordnung, in: Soziale Sicherung — Sozialenquete, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, ohne Jgg., S. 114 - 139.

Mit dem Versicherungszwang ist jedoch nicht notwendigerweise ein Eingriff in die individuellen Präferenzen verbunden. Für bestimmte Individuen bedeutet die Absicherungspflicht — in einem Mindestmaß oder einkommensproportional — keinen ungewollten Eingriff in die individuelle Entscheidung über die Einkommensverwendung, da sie ohnehin Vorsorge gegen das betreffende Risiko getroffen hätten, vielleicht sogar über das durch die Versicherungspflicht vorgeschriebene Maß hinaus. Eine Beschränkung der individuellen Freiheit liegt freilich auch in diesen Fällen vor, wenn bestimmte Versicherungsformen, etwa die gesetzliche Sozialversicherung in der gegenwärtigen Form, vorgeschrieben werden.

III. Entscheidung für das Versicherungsprinzip als normative Leitlinie und Konsequenzen aus der Grundentscheidung

13. Mit der Entscheidung für Eingriffe in die Präferenzen der Individuen ist aber noch nicht entschieden, ob das System der sozialen Sicherung auf dem Versicherungsprinzip basieren soll oder ob es — wie das Steuersystem und Teile des Transfersystems — ein System der Einkommensumverteilung sein soll. Geht man von einem weitgehend marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem aus, in dem die Besteuerung gemäß bestimmten Gerechtigkeitsvorstellungen und gemäß bestimmten — allgemeinen oder speziellen — wirtschaftspolitischen Zielsetzungen erfolgt, so läßt sich nun aber nicht eindeutig ein bestimmtes Sozialleistungssystem ableiten¹¹; vielmehr ist eine politische Entscheidung für ein bestimmtes System zu treffen. Dabei ist aber darauf zu achten, „daß erstens die Wahl des Sozialsystems der Wahl des politischen und ökonomischen Systems nicht entgegenwirken darf (wie es z. B. der Fall wäre, wenn das Sozialsystem die für das Funktionieren praktizierter marktwirtschaftlicher oder zentral gesteuerter Systeme erforderlichen Leistungsanreize wesentlich untergraben würde), möglichst sogar die Wirkungsbedingungen des gewählten politischen und ökonomischen Systems verbessern soll, und daß zweitens gewisse Merkmale des gegebenen politischen und ökonomischen Systems bestimmte Wahlmöglichkeiten für das Sozialsystem erschweren oder gar unmöglich machen“¹².

¹¹ Ein bestimmtes System der Sozialpolitik ergibt sich nur dann als logische Konsequenz aus einem bestimmten Gesellschafts- und Wirtschaftssystem, wenn letzteres ein „reines“ System im Sinne Meinholds ist. Vgl. etwa *Meinhold, H.*; Fiskalpolitik, a.a.O., S. 96 - 98; *Meinhold, H.*, Systembezogene oder rational-pragmatische bzw. systematische Sozialpolitik, in: H. Sauer-
mann und E. J. Mestmäcker, Hrsg., Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag, Tübingen 1975, S. 359.

¹² *Meinhold, H.*, Fiskalpolitik, a.a.O., S. 98.

14. Entsprechend dem überwiegend akzeptierten Wirtschafts- und Gesellschaftssystem wird in diesem Beitrag davon ausgegangen, daß politisch gewollte Umverteilungszielsetzungen über das Steuer- und Transfersystem angestrebt und ggf. auch erreicht werden, zur Sicherung gegen die Risiken Alter und Krankheit wird aber generell das Versicherungsprinzip für adäquat gehalten.

15. Aus der Grundentscheidung für das Versicherungsprinzip als Konstruktionsprinzip des Systems der sozialen Sicherung ergeben sich bestimmte Konsequenzen. Diese sind:

- Trennung des Fiskus von Systemen der sozialen Sicherung gegen die Risiken Alter und Krankheit;
- Trennung der einzelnen Versicherungssysteme¹³.

Steuersystem und Sozialversicherungssystem sind klar voneinander zu trennen. Steuern werden entsprechend dem Steuersystem, in dem sich die herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen niederschlagen, etwa gemäß einem progressiven Tarif, erhoben und dienen zur Finanzierung der Staatsaufgaben. Leistungen der Sozialversicherung werden aus speziellen Abgaben (Beiträgen) finanziert; Beitragshöhe und Leistung entsprechen sich im Sinne des Äquivalenzprinzips¹⁴.

Die einzelnen Zweige der Sozialversicherung sind streng auseinanderzuhalten. Beiträge an ein Teilsystem werden zur Finanzierung der Leistungen dieses Teilsystems und nur dazu verwendet.

16. Die strikte Anwendung solcher Grundsätze würde dazu führen, daß Umverteilungsmaßnahmen nicht über die Sozialversicherung aus einkommensproportionalen Abgaben auf das Einkommen — und gar nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze und nicht bei allen Gruppen der Bevölkerung — finanziert werden, sondern daß die Allgemeinheit die Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen über Steuerzahlungen trägt¹⁵. Dies ist im übrigen auch bei den meisten distributiven Maßnahmen (z. B. Kindergeld, Kriegsopferversorgung, Wohngeld) die praktizierte Regelung.

¹³ In der gegenwärtigen Ausgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich um Parafiskalen, also um öffentliche Verwaltungen, die nicht im engeren Sinne Fiskus sind, deren Einnahmen aber ähnlich wie bei diesem im wesentlichen aus gesetzlich fixierten Abgaben stammen und deren Ausgabengestaltung im wesentlichen auch durch Gesetze geregelt ist.

¹⁴ Zum Äquivalenzprinzip vgl. Ruf, T., Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip und die gesetzliche Rentenversicherung, Deutsche Angestelltenversicherung, 26. Jgg., Heft 8/9, 1979, S. 335 - 338.

¹⁵ Überwälzungsvorgänge mögen freilich dazu führen, daß sich im Anpassungsprozeß eine Änderung der angestrebten Belastungseffekte ergibt.

IV. Ausgestaltung der Regelungen im Bereich der Alterssicherung

a) Konstruktionsprinzipien des Systems der Alterssicherung

17. Für die Rentenversicherung bedeutet die reine Anwendung des Versicherungsprinzips, daß im Durchschnitt „jeder den Gegenwart dessen als Rente erhält, was er an Beiträgen geleistet hat“¹⁶. Der Endwert der Beitragszahlungen soll also dem Barwert der Rentenzahlungen entsprechen; „die Beitragszahlungen, aufgezinst auf den Augenblick des Renteneintrittsalters, sollen den bei durchschnittlicher Lebenserwartung zu beanspruchenden Rentenleistungen, abgezinst auf denselben Augenblick, gleichen“¹⁷.

18. Über das Niveau des Barwerts (= Endwerts) entscheidet der Gesetzgeber. Der Entscheidung darüber, wie hoch der Barwert im Verhältnis zum Erwerbseinkommen des Versicherten sein soll, liegt die Einschätzung zugrunde, „daß der Bezieher höherer Aktiveinkommen einerseits höher mit Beiträgen belastbar ist, andererseits aber auch zugunsten einer höheren Rente entscheiden würde und sollte, wenn er selbst entscheiden würde“¹⁸. Es werden daher mit steigenden Einkommen zunehmende Beiträge festgelegt, der Beitragssatz ist aber einkommensunabhängig. Eine Modifikation des Systems ergibt sich, wenn eine Beitragsbemessungsgrenze eingeführt wird¹⁹.

19. Soll ein reines Umlageverfahren gelten, so muß die Summe der Beitragseinnahmen gleich der Summe der Rentenausgaben sein. Der zur Finanzierung erforderliche Beitragssatz ergibt sich²⁰ als Produkt aus dem Rentensatz (Verhältnis der Rente bei maximaler Versicherungszeit (50 Jahre) und stets mittlerer Verdienstposition zum Durchschnittsverdienst aller Versicherten) und dem Quotienten aus einer modifizierten Rentnerzahl und der Zahl der erwerbstätigen Versicherten. Der Quotient gibt die demographische Komponente in der Bestimmungsgleichung für den Beitragssatz an.

¹⁶ Meinhold, H., Fiskalpolitik, a.a.O., S. 40.

¹⁷ Ebenda. Für den einzelnen Versicherten ist freilich die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung ex post normalerweise nicht gegeben, das Ausmaß des Risikoschutzes bei Eintritt in die Versicherung soll aber das Erfordernis der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung erfüllen.

¹⁸ Meinhold, H., Fiskalpolitik, a.a.O., S. 46.

¹⁹ Die in der Bundesrepublik Deutschland geltende Beitragsbemessungsgrenze ist Ausdruck eines Kompromisses zwischen dem Anliegen des Staates, Altersvorsorge wegen vermuteter mangelnder privater Vorsorge in der Form zu betreiben, daß keine erhebliche Einschränkung des individuellen Lebensstandards im Alter erfolgen muß, und dem Anliegen, der Präferenz des einzelnen zu überlassen, in welcher Form er über die staatlich organisierte Versicherung hinaus freiwillige Vorsorge trifft.

²⁰ Vgl. Anhang, der die von Grohmann aufgezeigten Zusammenhänge wiedergibt. Vgl. Grohmann, H., Bevölkerungsmodelle und sozialpolitische Entscheidungen, Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 61, 1977, S. 349 - 370.

20. *Ceteris paribus* muß der Beitragssatz um so höher sein, je größer der Quotient ausfällt, je größer also die „modifizierte“ Rentnerzahl im Vergleich zur Aktivenzahl ist. Der Beitragssatz muß *ceteris paribus* auch um so höher sein, je höher das gewünschte Rentenniveau ist²¹.

21. Ein gemäß diesen Konstruktionsprinzipien gestaltetes System der Alterssicherung beruht also auf dem Versicherungsprinzip, wird aber gleichzeitig in Form des Umlageverfahrens finanziert. Dabei wird freilich vorausgesetzt, daß es bevölkerungs- und wirtschaftsstrukturelle Veränderungen nicht gibt. Sie hätten Anpassungen des bisher allein untersuchten theoretischen Systems der Alterssicherung zur Folge (vgl. Abschnitt IV d).

b) Erforderliche Änderungen des gegenwärtig gültigen Systems

22. Das beschriebene theoretische System ist geeignet, ein Referenzsystem zur Beurteilung des gegenwärtig gültigen Systems darzustellen. An ihm läßt sich ablesen, in welcher Weise das realisierte geändert werden muß, wenn die oben beschriebenen Werturteile und Grundentscheidungen geteilt werden.

23. Im gegenwärtigen System ist zunächst das Umlageverfahren nicht in reiner Form verwirklicht. Es gibt einen Lag zwischen Aktiveneinkommen und Altersrenten, zwischen dem durchschnittlichen Bruttolohn der Versicherten und den Altersrenten. Neben statistisch-technischen Überlegungen waren konjunkturpolitische Absichten entscheidend für die Festlegung eines Lags von 3 bis 4 Jahren. Relativ hohe Rentenanpassungen sollten in Phasen der Konjunkturabschwächung wirksam werden, wenn gleichzeitig die Beitragseinnahmen abgeschwächt steigen oder gar sinken; umgekehrte Absichten hatte man für Zeiten der konjunkturellen Überhitzung.

24. Eine Konsequenz des time-lags besteht darin, daß das Verhältnis der Höhe einer Rente zum aktuellen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten um so kleiner (größer) ist, je stärker (schwächer) die Versicherteneinkommen nachhaltig zunehmen²². Ferner erge-

²¹ Berechnungen darüber, wie hoch der Beitragssatz bei bestimmten bevölkerungs- und wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten sein muß, sollen die Rentenversicherungsträger auf Dauer keine Überschüsse oder Defizite aufweisen, hat Grohmann Anfang der sechziger Jahre vorgenommen, und zwar unter Annahmen, die zur Zeit der Rentenreform als normal erscheinen mußten. Vgl. hierzu Grohmann, Heinz, Die Entwicklung eines Bevölkerungsmodells zur Beurteilung der Finanzierung der dynamischen Rente. Berlin 1965. Zu Berechnungen über den in den nächsten 50 Jahren jeweils erforderlichen Beitragssatz vgl. Glaab, Peter, Eine Modellrechnung zur langfristigen Entwicklung der finanziellen Situation in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt a. M./Bern/Las Vegas, 1977.

ben sich, soweit nicht — etwa wegen einer Änderung des Verhältnisses der Zahl der Aktiven zur Zahl der Rentner — kompensierende Einflüsse wirken, konjunkturbedingte und/oder durch Änderungen im Tempo des Preisanstiegs bedingte Einnahmen- oder Ausgabenüberschüsse; denn die Beitragseinnahmen folgen den Versicherteneinkommen ohne Lag.

25. Während die erste Konsequenz verteilungspolitisch vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt ist, ist die zweite unter bestimmten Umständen konjunkturpolitisch erwünscht, unter anderen unerwünscht. Mögen auch die konjunkturpolitischen Effekte des Rentenlags in der Vergangenheit tatsächlich aufgetreten sein und positiv gewirkt haben, so sind sie immer ungewiß²³. Im übrigen werden sie in dem Maße entbehrlich sein, in dem eine trendorientierte Wirtschaftspolitik betrieben wird und dies zu einer Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei stabilem Preisniveau beiträgt.

26. Eine „Aktualisierung“ der Rentenbemessungsgrundlage wird deshalb vom Verfasser für sinnvoll gehalten. Konkret bedeutet dies, daß die Erhöhung von Altersrenten und die Berechnung von Neurenten an dem Lohnniveau der laufenden Periode orientiert werden oder aber der Lag auf nur 1 Jahr (für Bestands- und Neurenten) verkürzt wird. Ein Lag von einem Jahr hat den Vorteil, daß so einerseits eine Einigung auf einen Prognosewert für das jeweils folgende Jahr und damit der Vorwurf eines Eingriffs in die Tarifautonomie vermieden werden können und andererseits die dennoch im Herbst eines Jahres erforderliche Prognose für den Rest des laufenden Jahres vom Statistischen Bundesamt vorgenommen werden kann. Soweit dabei Prognosefehler auftreten, lassen sich zu hohe oder zu niedrige Steigerungsraten bei der ein Jahr später erfolgenden Anpassung berücksichtigen²⁴.

27. Die konsequente Einhaltung des Versicherungsprinzips macht eine Vielzahl weiterer Änderungen des geltenden Rentenversicherungsrechts erforderlich.

²² Eine Modellrechnung hierzu findet sich bei *Bischoff*, Götz-Ulrich, Das Rentenniveau, in: *Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen*, Heft 9, 1977, S. 283 - 287.

²³ Ansätze einer empirischen Untersuchung dieser Effekte finden sich bei *Winfried Schmähl*, Zur konjunkturpolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 134, 1978, S. 73 - 125.

²⁴ Verschiedene Verfahren zur Vermeidung der unerwünschten Konsequenzen des time-lags bei der Rentenbemessung bzw. -anpassung werden von *Grohmann* diskutiert. Vgl. *Grohmann*, Heinz, Die Abhängigkeit der Renten von der Lohnentwicklung bei unterschiedlichen Rentenanpassungsmodalitäten, in: Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Arbeitspapier Nr. 15, Frankfurt, März 1980.

Im Gegensatz zum geltenden System sind aus den Beiträgen nur die „Eigenrenten“, also jene Renten, die sich aufgrund geleisteter Beiträge der Versicherten ergeben, zu finanzieren²⁵. Daraus folgt dann, daß alle Regelungen, die eine Umverteilung innerhalb der Gesamtheit der Beitragszahler oder der Rentner bedeuten, zu beseitigen sind. Dies gilt insbesondere für die Anrechnung beitragsloser Zeiten (Ersatz-, Ausfall- und Zurechnungszeiten), die Inanspruchnahme der Regelung der flexiblen Altersgrenze (Bezug einer Rente vor Erreichen des versicherungstechnisch zugrundegelegten Renteneintrittsalters), ohne daß dies zu einem Abschlag wegen der längeren Dauer des Bezugs der Rente führt, und die Fiktion eines Mindesteinkommens für die Berechnung der Renten derjenigen, die während der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit ein geringes Einkommen hatten.

28. Soweit eine Flexibilität des Renteneintrittsalters gewünscht ist, wäre dem durch versicherungsmathematisch zu bestimmende Abschläge oder Zuschläge Rechnung zu tragen²⁶. Dies gilt auch im Fall des vorgezogenen Altersruhegeldes infolge Arbeitslosigkeit. Rentenansprüche könnten und sollten dann auch davon unabhängig sein, ob und in welcher Höhe durch Nebenerwerbstätigkeit im Alter Einkünfte erzielt werden. Entsprechende Reglementierungen sind zu beseitigen.

29. Sofern Umverteilung zugunsten jener, die als Erwerbstätige sehr geringe Einkommen bezogen haben und daher nur geringe Rentenansprüche haben, gewollt ist, so hat sie über den Fiskus zu erfolgen, über die Sozialhilfe, möglicherweise in Form einer negativen Einkommensteuer. So läßt sich die wünschenswerte Finanzierung solcher Transfers entsprechend dem Steuertarif und nicht über proportionale Beiträge aus Lohneinkünften erreichen; zudem würden nur jene berücksichtigt, die nicht aus anderen Quellen Einkünfte beträchtlichen Ausmaßes beziehen, also tatsächlich ein niedriges Einkommen haben.

c) Umlageverfahren oder Kapitaldeckungsverfahren?

30. Bei einer Umgestaltung des Rentenversicherungssystems in der dargestellten Weise stellt sich aber die Frage, ob es nicht adäquat ist, vom Umlageverfahren abzugehen und das Kapitaldeckungsverfahren im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung anzuwenden. Bei einer Untersuchung dieser Frage wird wie bisher davon ausgegangen, daß die

²⁵ Vgl. hierzu auch *Meinhold*, H., Fiskalpolitik, a.a.O.; *Kressmann*, K., Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Frankfurt/M. 1971.

²⁶ Vgl. hierzu *Neu*, A. D., und *Elstermann*, G., Flexible Altersgrenze und Erwerbstätigkeit, Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil zum 65. Geburtstag, hrsg. von Bernhard Külpe und Wolfgang Stützel, Berlin 1973, S. 273 - 291.

Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur hinsichtlich der für die (geänderte) Rentenformel relevanten Daten konstant ist. Auch wird das Konsum- und Sparverhalten der privaten Haushalte zunächst als gegeben betrachtet.

31. Ein Unterschied zwischen einem versicherungsgerecht konzipiertem Umlageverfahren und einer nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden privaten Versicherung besteht hinsichtlich der Leistungsfähigkeit aus der Sicht eines Versicherten nicht, wenn die Verzinsung des Kapitals gleich der Wachstumsrate des Durchschnittslohns ist²⁷. Unter dieser Voraussetzung²⁸ benötigt die nach dem Umlageverfahren konzipierte Sozialversicherung den gleichen Beitragssatz (die gleiche Prämie) wie die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitende Versicherung, um eine an die Einkommensentwicklung angepaßte Rente zu zahlen. Entsprechendes gilt für eine nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitende Sozialversicherung²⁹.

Unter den bisherigen Annahmen einer im Zeitablauf konstanten Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur und einer Gleichheit von Kapitalverzinsung und Durchschnittslohnanstieg erscheint die Wahl zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren also irrelevant: Beide Verfahren sind identisch.

32. Es ist aber zu prüfen, ob dies auch bei Berücksichtigung des Konsum- und Sparverhaltens der privaten Haushalte gilt. Es könnte nämlich sein, daß die Individuen die im Rahmen des Umlageverfahrens aufgebauten Ansprüche als Teil ihres Vermögens betrachten und ihre sonstige Ersparnisbildung reduzieren. Die gesamtwirtschaftliche Sparquote wäre dann im jetzigen System geringer als im Falle der Anwendung des Kapitaldeckungsverfahrens. Die über das Umlageverfahren aufgebauten Ansprüche sind nämlich — gesamtwirtschaftlich betrachtet — keine Ersparnis (Vermögensbildung). Die Beiträge dienen doch zur Finanzierung der Leistungen an die nicht mehr Erwerbstätigen.

33. Das wirtschaftliche Wachstum wäre unter diesen Bedingungen im Falle des Umlageverfahrens niedriger als bei Kapitaldeckung der

²⁷ Vgl. Metze, Ingolf, Strukturfragen der Alterssicherung, Korreferat zu Winfried Schmähl: Intergenerationale Verteilungswirkungen der Rentenversicherung — Methodische und empirische Probleme ihrer Messung und Beurteilung, in: Martin Pfaff, (Hrsg.), Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik, Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie, Band 2, Berlin 1978, S. 165 - 184.

²⁸ In der Bundesrepublik Deutschland ist für den Zeitraum 1960 bis 1980 diese Gleichheit zwar nicht gegeben, der Unterschied beträgt aber nur knapp einen Prozentpunkt.

²⁹ Es wird nicht berücksichtigt, daß sich Privat- und Sozialversicherung im Grad der verwaltungsmäßigen Effizienz unterscheiden können. Auch könnten beide nicht ohne weiteres nebeneinander bestehen. Vgl. Metze, a.a.O.

Ansprüche der Beitragszahler. Der Übergang zu diesem Verfahren wirkte wachstumsfördernd. Letztlich könnten über höhere Realeinkommen alle, Rentner und Aktive, davon profitieren. Auch änderte sich die Einkommensverteilung in eine Richtung, die vielen als „gerechter“ erscheinen würde, nämlich zugunsten der Bezieher von Lohneinkommen; denn Kapital würde verstärkt angeboten und dessen relativer Preis wäre geringer, läßt man mögliche Einflüsse auf die Art des technischen Fortschritts einmal außer acht. Inwieweit sich die Lohnquote ändern würde, hängt von der Substitutionselastizität der Produktion ab.

34. Feldstein³⁰ hat in einem erweiterten Lebenszyklusmodell des Konsumverhaltens³¹ zwei Effekte der Einführung oder des Ausbaus einer auf dem Umlageverfahren basierenden Sozialversicherung herausgestellt: einen „wealth replacement effect“ und einen „induced retirement effect“. Der Vermögenseffekt besteht darin, daß die Individuen im Falle erwarteter Sozialleistungen im Alter, die durch Steuern oder Beiträge der folgenden Generation finanziert werden, einen verminderten Anreiz zur Ersparnisbildung während der Erwerbstätigkeitsphase haben und damit zur Vorsorge für den Konsum im Alter haben. Der zweite Effekt besteht darin, daß das Sozialversicherungssystem zu einer Vorverlegung des Renteneintrittsalters und zu dann höherer Ersparnis zum Zwecke der Vorsorge für die längere Dauer des Rentenbezugs führen kann³².

35. Barro³³ hält dem entgegen, daß die Einbeziehung freiwilliger privater Transfers zwischen den Generationen — zwischen den Jungen und den Alten — in ein Modell des Konsum- und Sparverhaltens den Dämpfungseffekt auf die private Ersparnis, der von der Sozialversicherung ausgehen mag, vermindern oder beseitigen kann. Anstatt auf antizipierte Sozialleistungen im Alter durch eine Reduktion der Ersparnis

³⁰ Martin Feldstein, Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1974, 2, S. 905 bis 926; Martin S. Feldstein, Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life-Cycle Model, in: Martin S. Feldstein and Robert P. Inman, eds., *The Economics of Public Services*, London 1977, S. 174 - 205.

³¹ Die Erweiterung besteht darin, daß das Lebensablaufmuster hinsichtlich Arbeitszeit- und Ruhestandsphase nicht als gegeben betrachtet wird, sondern daß die Entscheidungen über die Ersparnisbildung und das Renteneintrittsalter in Abhängigkeit voneinander getroffen werden.

³² Wachstums mindernd wirkt der induced retirement effect insofern, als er die Lebensarbeitszeit vermindert. Freilich wird das Wachstum je Arbeitsstunde nicht geringer.

³³ Robert J. Barro, *The Impact of Social Security on Private Saving, Evidence from the U.S. Time Series, with a reply by Martin Feldstein*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, *Studies in Social Security and Retirement Policy*, Washington, D. C., 1978, S. 1 - 36.

zu reagieren, können junge Individuen ihre Unterstützungsleistungen an alte Individuen reduzieren oder alte Individuen ihre Transfers an junge Individuen erhöhen. Dies zeige sich, wenn man das privatwirtschaftliche Analogon zur sozialen Alterssicherung, also zu einem staatlich verordneten System von Transfers zwischen den Generationen betrachte, nämlich die Regelung, daß die Kinder während ihrer Erwerbstätigkeit Einkommen zur Finanzierung des Konsums der Eltern verwenden, daß andererseits aber auch Transfers in umgekehrter Richtung (Ausbildungsausgaben etwa) geleistet werden. Wenn bei Fehlen eines Sozialversicherungssystems alte Leute von ihren Kindern Unterstützung erhalten und diese Unterstützung bei Einführung einer auf dem Umlageverfahren beruhenden Sozialversicherung wegfällt, so ist deren Effekt auf die Ersparnis gleich Null. In der gleichen Weise mag dem ersparnisdämpfenden Effekt eines Sozialversicherungssystems auf Basis des Umlageverfahrens ein sparfördernder Effekt entgegenwirken. Die Beitragszahler könnten sich nämlich veranlaßt sehen, die Vermögen, die sie ihren Nachkommen hinterlassen wollen, zu erhöhen, um diese so für die künftige Belastung zu entschädigen, die das Sozialversicherungssystem für diese Nachkommen bewirkt.

36. Letztlich ist empirisch zu untersuchen, ob als Summe der verschiedenen gegenläufigen Effekte (und anderer möglicher Effekte) die Ersparnis durch das Sozialversicherungssystem in Form des Umlageverfahrens beeinträchtigt wird. Entsprechende Untersuchungen Feldsteins³⁴ zeigen, daß eine auf dem Umlageverfahren basierende Sozialversicherung im Vergleich zu einer nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden Sozialversicherung die Ersparnis und damit das Wachstum beeinträchtigt. Dies ergibt sich bei Feldsteins Regressionsanalysen sowohl auf der Basis von Zeitreihen für die USA als auch bei Verwendung von Durchschnittsdaten für wichtige Industrieländer. Barros³⁵ widersprechende Untersuchungsergebnisse und neuere Ergebnisse³⁶ empirischer Arbeiten für die USA relativieren Feldsteins Resultate, ändern aber wenig an der Bestätigung der wesentlichen Thesen Feldsteins. Für die Bundesrepublik Deutschland liegen zusätzliche empirische Untersuchungen nicht vor. Soweit ein die Ersparnis mindernder Effekt vorliegt und damit das Wachstum beeinträchtigt wird, ist es im

³⁴ Vgl. Feldstein, a.a.O., sowie Feldstein, Martin S., and Pellechio, Anthony, Social Security and Household Wealth Accumulation: New Microeconomic Evidence, in: National Bureau of Economic Research, Working Paper, No. 206, Cambridge, Mass., October 1977.

³⁵ Vgl. Barro, a.a.O.

³⁶ Eine Untersuchung auf der Basis von Mikrodaten hat Kotlikoff vorgenommen. Vgl. Laurence J. Kotlikoff, Testing the Theory of Social and Life Cycle Accumulation, American Economic Review, Vol. 69, No. 3, June 1979, S. 396 - 410. Die Ergebnisse sprechen aber nicht eindeutig für oder gegen Feldsteins These des negativen Einflusses auf die Ersparnis.

Interesse der Herstellung der intertemporalen Effizienz adäquat, vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren überzugehen.

37. Wenn dies der Fall ist, so ist zu untersuchen, ob dann nicht die Alterssicherung über private Lebensversicherungen erfolgen soll, freilich — entsprechend der obigen Normsetzung — mit der Verpflichtung aller Individuen zu einer Absicherung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe, dies aber nur bis zur „Beitragsbemessungsgrenze“.

38. Eine gesetzliche Rentenversicherung nach dem Kapitaldeckungsverfahren (bei Ausschaltung von Umverteilungseffekten) und eine private Versicherung unterscheiden sich insofern, als in der Rentenversicherung bei konstantem Beitragssatz der mit einer — relativ zum Einkommen gleichen — Beitragszahlung erworbene Rentenanspruch unabhängig davon ist, in welchem Lebensjahr der Beitrag geleistet wird; bei einer nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden privaten Versicherung ist dies nicht der Fall. In der Rentenformel werden die Relationen des individuellen Einkommens zum Durchschnittslohn arithmetisch gemittelt, der Rentenanspruch bleibt also unberührt davon, in welchem Lebensjahr der individuelle Lohn um einen bestimmten Prozentsatz vom Durchschnittslohn abgewichen ist. Bei einer nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden Versicherung gilt hingegen, daß der bei Erreichen des Rentenalters aufgebaute Kapitalbestand und damit der Rentenanspruch um so höher sind, je jünger der Versicherte im Zeitpunkt der Beitragszahlung ist. „Der höhere Wert des durch eine Prämienzahlung bei niedrigem Lebensalter erworbenen Rentenanspruchs ergibt sich ... aus der in den einzelnen Lebensabschnitten unterschiedlichen Wahrscheinlichkeit, das Rentenalter zu erleben“³⁷. Um einen bestimmten Rentenanspruch zu erwerben, braucht der „junge“ Versicherte also einen geringeren Beitrag zu leisten als der „alte“ Versicherte; denn für den „jungen“ Versicherten ist die Wahrscheinlichkeit, das Rentenalter zu erreichen, geringer als für den „älteren“ Versicherten.

39. Der Unterschied entfielen, wenn in der Sozialversicherung der Beitragssatz nach dem Lebensalter gestaffelt würde und wenn die Sozialversicherung damit außer durch die Beseitigung von Umverteilungsmaßnahmen auch in dieser Hinsicht zu einer Versicherung umgestaltet würde. Konsequenz im Sinne der Grundentscheidung für das Versicherungsprinzip wäre eine solche Maßnahme. Auch in diesem Fall eines weitgehenden Übergangs zu einer Privatversicherung blieben entsprechend dem oben unterstellten Werturteil eine Versicherungspflicht für alle Gruppen der Erwerbstätigen und damit in bestimmten Fällen

³⁷ Ingolf Metze, Strukturfragen, a.a.O., S. 177.

Eingriffe in die individuellen Präferenzen bestehen, mindestens dann, wenn eine einzige Versicherung die — bis zu bestimmten Grenzen inkommensabhängige — Sicherung für das Alter organisatorisch abwickelt. Eine solche dann alle Personengruppen einbeziehende „Sozialversicherung“ vermeidet das „adverse selection problem“, das aufgrund von Marktunvollkommenheiten bei mehreren Versicherungsmöglichkeiten entstehen kann³⁸. Fraglich bleibt aber, ob im Falle des Angebots mehrerer Versicherungsmöglichkeiten eine Marktunvollkommenheit tatsächlich vorliegt.

d) Berücksichtigung von Änderungen der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur

40. Bisher war von konstanten demographischen Gegebenheiten ausgegangen worden. Der Beitragssatz und das Rentenniveau können im Rahmen eines Umlageverfahren dauerhaft konstant gehalten werden, wenn die Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur langfristig konstant ist. Tatsächlich gibt es aber demographische Strukturveränderungen, nämlich Veränderungen des Zahlenverhältnisses zwischen Aktiven und Rentnern sowie Veränderungen aufgrund unterschiedlicher Lebensdaten der Neurentner im Vergleich zu den Bestandsrentnern. Sollen kumulative Finanzierungsüberschüsse oder -defizite einer nach dem Umlageverfahren konzipierten gesetzlichen Rentenversicherung vermieden werden, so sind der Beitragssatz oder in umgekehrter Richtung der Rentensatz, d. h. der Bruchteil des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten, den „ein Versicherter bei maximaler Versicherungszeit und durchgängig mittlerer Verdienstposition als Rente empfängt“³⁹, zu ändern. Natürlich können auch — in umgekehrter Richtung — beide Sätze geändert werden.

41. Eine denkbare — spezielle — Lösung der aus Bevölkerungsstrukturveränderungen resultierenden Probleme besteht darin, das Verhältnis festzulegen, in dem Bruttolohn abzüglich Rentenversicherungsbeitrag zum Rentenniveau (bei gegebener Anzahl von Versicherungsjahren = Jahren der Beitragszahlung) stehen soll, dieses Verhältnis also „einzufrieren“ und dann den bei der jeweiligen Bevölkerungsentwicklung erforderlichen Beitragssatz zu bestimmen, nämlich jenen Beitragssatz, der „nach der einen Seite das VE (das Verfügungseinkommen, A.B.) (vor dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben) in einem solchen Ausmaß schmälert und nach der anderen Seite zur Ausschüttung von Renten in

³⁸ Vgl. hierzu Martin Feldstein, *Social Insurance*, a.a.O., S. 92.

³⁹ Grohmann, *Bevölkerungsmodelle*, a.a.O., S. 353. Die Höhe des Rentensatzes hängt ab von dem Steigerungssatz laut Rentenformel und von der Art der Abhängigkeit der Allgemeinen Bemessungsgrundlage von der Entwicklung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten, also von f_a und g_k in der Terminologie des Anhangs zu diesem Beitrag.

solcher Höhe ausreicht, daß genau das angestrebte Verhältnis von VE vor (Bruttolohn abzüglich Beitrag) und VE nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben (Rente) zustandekommt“^{40, 41}.

42. Die Anpassung an Veränderungen der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur scheint insofern eine eher mechanische Aufgabe zu sein. Tatsächlich ist aber zu beachten, daß eine Beitragssatzänderung Leistungsanreize beeinflußt, daß also eine Beitragssatzerhöhung zu geringerem gesamtwirtschaftlichen Einkommen und damit ggf. dazu führen kann, daß die an die Rentner zu verteilenden Mittel nicht zunehmen; zusätzliche Freizeit der Aktiven läßt sich nicht an Rentner verteilen.

43. Die zweite Lösungsmöglichkeit der Anpassung an dauerhafte Änderungen der Bevölkerungsstruktur im Rahmen des Umlageverfahrens besteht darin, die aus den Strukturveränderungen resultierende Belastung der Allgemeinheit anzulasten, und zwar nicht über proportionale Beiträge, sondern über die „normale“ Besteuerung⁴². Dies würde konkret eine Anpassung der Bundeszuschüsse an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung bedeuten. Eine Verbesserung der finanziellen Lage der Rentenversicherung etwa durch eine Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern müßte zu Zuschüssen an den Bund bzw. zu einer Verminderung der Bundeszuschüsse führen, eine schlechtere finanzielle Lage infolge demographischer Änderungen zu Zuschüssen bzw. höheren Zuschüssen an die Rentenversicherung⁴³. Der Vorteil einer solchen Lösung wäre neben „richtiger“ Finanzierung die Tatsache, daß die Dringlichkeit der Bundeszuschüsse mit der Dringlichkeit anderer Bundesausgaben im Zuge der Haushaltsberatungen verglichen würde und so ein politisch gewolltes Ergebnis erreicht würde, wie dies auch beim Abwägen zwischen unterschiedlichen „normalen“ Staatsausgaben der Fall ist oder sein sollte. Der Beitragssatz bliebe dann konstant.

44. Die genannten Anpassungsmöglichkeiten haben angesichts der für die Bundesrepublik Deutschland zu erwartenden demographischen Entwicklungen besondere Bedeutung. Vielfach werden drastisch steigende Beitragssätze projiziert oder prognostiziert. Die nächste Generation von Erwerbstätigen hätte damit einen höheren Beitragssatz zu leisten, um die jetzt Erwerbstätigen, die dann Rentner sein werden, zu alimentie-

⁴⁰ Oswald von Nell-Breuning, in: Wirtschaftswoche, Nr. 30, 21.7.1978, Frankfurt 1978, S. 68 - 75, hier: S. 69.

⁴¹ Das Verhältnis zur Einkommensbesteuerung wird in einem der folgenden Abschnitte erörtert. Hier wird noch von der Existenz einer Einkommensteuer abstrahiert.

⁴² Vgl. Meinhold, Fiskalpolitik, a.a.O., S. 70 - 71.

⁴³ Ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben trifft für die ausländischen Arbeitnehmer bei strengem Durchhalten des Versicherungsprinzips auf lange Sicht dadurch ein, daß Renten- und Abfindungsansprüche fällig werden.

ren. Die damit verbundene Verschiebung der Belastung auf die nächste Generation läuft aber Gefahr, von dieser nicht akzeptiert zu werden. Dies hätte zur Folge, daß das Rentenniveau niedriger wäre, als von den jetzt Erwerbstätigen erwartet wird.

45. Dies läßt sich vermeiden, wenn der Beitragssatz jetzt erhöht wird, die Mehreinnahmen zur Kapitalbildung verwandt werden und in Zukunft das angesammelte Kapital verzehrt wird. Durch den Aufbau des Kapitalstocks würde die volkswirtschaftliche Sparquote erhöht und die Kapitalakkumulation beschleunigt. Konkret bedeutet dies, daß die gesetzliche Rentenversicherung ausstehende Staatsschuldtitel kauft und die diese Titel verkaufenden Privaten die Erlöse in Schuldtitel der Privaten (etwa der Unternehmen) investieren⁴⁴.

46. Die Argumentation, daß Vorsorge durch entsprechend hohe Kapitalbildung bei gleichzeitigem Konsumverzicht nicht im erforderlichen Ausmaß möglich sei⁴⁵, mißt den damit verbundenen Anpassungsprozessen auf dem Güter- und dem Kapitalmarkt sowie dem Tatbestand der offenen Volkswirtschaft ein zu geringes Gewicht bei. Unter weltwirtschaftlichen Aspekten wäre Kapitalakkumulation sogar gerade sinnvoll; über Kapitalexport — durch Exportüberschüsse finanziert — könnte die Entwicklung in den Entwicklungsländern gefördert werden. „... die Exportlastigkeit der wirtschaftlichen Zentren in Europa und Asien paßt im Prinzip genau zu dem Kapitalhunger der Dritten Welt einschließlich Latein-Amerikas. Woher — wenn nicht aus den reichen Ländern — sollen denn sonst die Ressourcen kommen, die gebraucht werden, um mehrere Hunderte von Millionen potentiell produktiver Arbeitskräfte in der Dritten Welt mit Arbeitsplätzen auszustatten, die Sachkapital erfordern?“⁴⁶. Bei Importüberschüssen in der Zukunft wäre durchaus höherer künftiger Konsum durch die heute Aktiven möglich. Voraussetzung ist natürlich, daß die durch Exportüberschüsse heute aufzubauenden Forderungen und Eigentumsrechte gegen politische Risiken, z. B. entschädigungslose Enteignung, geschützt sind.

47. An den Ursachen der aus Änderungen der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur resultierenden Probleme setzt jene Strategie an, die darauf abzielt, Änderungen in der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur durch bestimmte Maßnahmen zu vermeiden oder nur allmählich ein-

⁴⁴ Einen solchen Vorschlag für die Vereinigten Staaten unterbreitet *Feldstein*. Vgl. Martin *Feldstein*, Facing the social security crisis, The Public Interest, No. 47, Spring 1977, S. 88 - 100, hier: S. 97.

⁴⁵ Vgl. hierzu *Meinhold*, Helmut, Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit, Kieler Vorträge, Neue Folge, Nr. 86, Tübingen 1978.

⁴⁶ Herbert *Giersch*, Über die Zukunft der Weltwirtschaft, Außenwirtschaft 1979, Heft 1, S. 12 - 26.

treten zu lassen. Dies wird von von Nell-Breuning⁴⁷ die „Einbeziehung der dritten Generation in die Solidarität der Generationen“ genannt. Gemeint ist eine Staffelung der Beitragssätze nach Maßgabe der Kinderzahl in der Weise, daß der Beitragssatz mit zunehmender Kinderzahl abnimmt⁴⁸.

48. Die „Einbeziehung der dritten Generation“ in das Rentenversicherungssystem bedeutet nun nicht eine Verletzung der obigen Prinzipien einer strikten Trennung von Fiskus und Versicherungssystem sowie einer Trennung der einzelnen Bereiche des Systems der sozialen Sicherung. Vielmehr wäre die damit verbundene Förderung des Tatbestandes „Kind“ Bestandteil eines umfassenden Systems der Alterssicherung und implizierte — ganz im Sinne der Forderung nach Trennung von Funktionen und Institutionen — die Beseitigung aller Formen der Begünstigung des Tatbestandes „Kind“. Kindergeld, steuerliche Begünstigung von Steuerpflichtigen mit Kindern (z. B. Vollsplitting, höhere Vorsorgepauschale, höhere Prämiensätze und Einkommengrenzen bei der Sparförderung) und ähnliche Maßnahmen hätten keinen Platz in einem entsprechend ausgestalteten System der Alterssicherung, auch nicht für bestimmte Personengruppen, würden doch entsprechend der umfassenden Versicherungspflicht alle Personengruppen durch die Beitragsstaffelung erfaßt⁴⁹.

49. Probleme des Familienlastenausgleichs haben aus der Natur der Sache enge Bezüge zum System der Alterssicherung. Sieht man den Problembereich Kindergeld „in der gleichen Perspektive ... wie die Altersrente, so ist das Kindergeld, das die Gesellschaft den Eltern um des Kindes willen gewährt, grundsätzlich nichts anderes als ein Vorgriff auf das spätere Arbeitseinkommen dieses Kindes, ein Investitionskredit sozusagen, den es später zurückzahlen wird. Und aus diesen Rückflüssen finanziert die Kindergeldkasse dann die Ausleihungen zugunsten der Personen, die dann im Kindesalter stehen. Das System ist spiegelbildlich dasselbe wie das der umlagefinanzierten Altersrenten. Bloß steht hier die Gegenleistung zeitlich vor der Leistung“⁵⁰. Soweit Kinder das erwerbsfähige Alter nicht erreichen, Rückzahlungen also

⁴⁷ Vgl. von Nell-Breuning, a.a.O., S. 68.

⁴⁸ Einen Vorschlag in dieser Richtung hat auch Kirsch unterbreitet. Vgl. Guy Kirsch, Keine Kinder — aber hohe Renten, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Juli 1979.

⁴⁹ Wenn Beiträge zur Altersversicherung bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abgesetzt werden dürfen, vermindert sich bei gegebenem Einkommen der Effekt der Begünstigung derer, die Kinder sozialversicherungsrechtlich geltend machen.

⁵⁰ Wilfried Schreiber, Die zwei Dimensionen der Einkommens-Umverteilung, in: Wilfried Schreiber, Zum System sozialer Sicherung, hrsg. von Heinz Allekotte, Köln 1971, S. 37 - 47, hier: S. 45.

unterbleiben, war der „gegebene Kredit gesellschaftlich eine Fehl-investition“⁵¹. Versicherungsmathematisch lassen sich Leistung und Gegenleistung durchaus in Einklang bringen.

**e) Verhältnis des Systems der Alterssicherung
zum System der Einkommensbesteuerung⁵²**

50. Rentenzahlungen von Versicherungen enthalten prinzipiell drei Bestandteile: Zinsen, Kapitalanteile und versicherungsimmanente Umverteilungsgewinne, „wobei letztere selbst wieder in — den Versicherten mit unterdurchschnittlicher Lebensdauer — ‚entgangenen‘ Kapitalrückfluß und Zinsen geschieden werden können“⁵³.

51. In einem System sozialer Alterssicherung, das auf einem Umlageverfahren, nicht auf einem Kapitaldeckungsverfahren beruht, spielen Zinsen aber keine Rolle; Zinseinkünfte des Versicherungsträgers dürfen sogar nicht auftreten, wenn das System konsequent ausgestaltet ist. Auch von Kapitalanteilen kann in einem reinen Umlageverfahren nicht gesprochen werden, besteht es doch gerade darin, daß die laufenden Beitragszahlungen der Erwerbstätigen zur Finanzierung der laufenden Renten verwendet werden. Kapitalbildung oder Kapitalverkehr finden also nicht statt. Dies gilt auch im Falle dauerhafter Änderungen der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur, wenn durch Beitrags- und Rentensatzänderungen auf diese reagiert wird.

52. Zwei Möglichkeiten der steuerlichen Behandlung von Beiträgen und Rentenzahlungen sind denkbar, wenn ein Steuersystem unterstellt wird, mit dem primär die am Einkommen gemessene Leistungsfähigkeit besteuert werden soll⁵⁴:

- a) Besteuerung der für Beitragszahlungen verwendeten Einkommens-
teile und Steuerfreiheit der aus den Beiträgen finanzierten Renten-
zahlungen,
- b) Abziehbarkeit der gesamten Rentenversicherungsbeiträge bei der
Bestimmung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und
Besteuerung der Renten in voller Höhe.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Vgl. hierzu *Andel*, Norbert, Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, in: *Haller, Heinz, Kullmer, Lore, Shoup, Carl S., Herbert Timm, (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 327 - 344.*

⁵³ Ebenda, S. 332.

⁵⁴ Vgl. hierzu *Petersen*, Hans-Georg, Finanzwirtschaftliche Folgen einer Harmonisierung der Besteuerung von Aktiven- und Rentnereinkommen; *Schreyer*, Michael, Probleme der Besteuerung von Renten, *Konjunkturpolitik*, 23. Jgg., 1977, Fünftes Heft, S. 287 - 307.

53. Steuersystematisch erscheinen beide Verfahren äquivalent. Unter dem Leistungsanreizaspekt ist das zweite Verfahren vorzuziehen, da die Belastung des Lebenseinkommens der Aktiven geringer ausfällt.

54. Das Steueraufkommen des Fiskus muß bei Anwendung des ersten Verfahrens (Besteuerung der Beiträge als Einkommensteile) nicht größer ausfallen als bei Anwendung des zweiten Verfahrens, selbst dann nicht, wenn der Einkommensteuertarif progressiv gestaltet ist und das Einkommen der Erwerbstätigen höher ist als das durchschnittliche Rentnereinkommen. Wegen der Leistungsanreize, die mit dem zweiten Verfahren verbunden sind, kann es nämlich zu höherem Wachstum, zu höheren Einkommen und damit zu zusätzlichen Steuereinnahmen des Staates kommen.

55. Probleme der Abstimmung der steuerlichen Behandlung der verschiedenen Formen der Altersvorsorge treten bei Anwendung des reinen Umlageverfahrens nicht auf. Volkswirtschaftlich betrachtet stellen nämlich die Beiträge in einem solchem System keine Ersparnis und die Rentenausgaben keinen Kapitalverzehr dar. Mögliche wachstumshemmende Effekte des Umlageverfahrens⁵⁵ (Dämpfung der Ersparnis, negative Anreizeffekte) liegen argumentativ auf einer anderen Ebene. Die steuerliche Behandlung der „echten“ Vermögensbildung kann also prinzipiell unabhängig von der Wahl zwischen den beiden Alternativen der steuerlichen Behandlung von Beiträgen und Rentenzahlungen vorgenommen werden.

56. Anders sieht dies im Falle des Kapitaldeckungsverfahren aus. Die Beiträge, die volkswirtschaftliche Ersparnisse sind, müssen steuerlich genauso behandelt werden wie andere Formen der Ersparnisbildung, sollen Diskriminierungen und damit Wohlfahrtsverluste vermieden werden.

57. Die derzeit gültige Regelung⁵⁶ führt dazu, daß — wegen der Verquickung aller Arten der sog. Vorsorgeaufwendungen und infolge der Gültigkeit von Höchstgrenzen für die absetzbaren Beträge — Teile der Rentenversicherungsbeiträge weder bei dem Beitragszahler noch bei dem Rentenempfänger versteuert werden. Überdies ist die dem § 22 EStG 1975 zugrundeliegende Konzeption zwar für Renten aus privaten Lebensversicherungen unter bestimmten Umständen adäquat, für Leistungen einer auf dem Umlageverfahren beruhenden gesetzlichen Rentenversicherung aber abwegig⁵⁷.

⁵⁵ Vgl. Ziffer 30 ff. dieses Beitrages.

⁵⁶ Vgl. § 10 und § 22 Einkommensteuergesetz (EStG 1975) in der Fassung vom 5. September 1974, Bundesgesetzblatt I, S. 2166 ff.

⁵⁷ Vgl. *Andel*, Die einkommensteuerliche Behandlung, a.a.O., S. 341 - 343. Vgl. auch *Andel*, Norbert, Nettoanpassung und Besteuerung der Renten im

V. Ausgestaltung der Regelungen im Bereich der Sicherung gegen Folgen der Krankheit

a) Grundzüge

58. Im Tatbestand Krankheit sind zwei Risiken begründet: Das Risiko des Aufwands für die Heilung der Krankheit und das Risiko des Einkommensausfalls wegen krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit⁵⁸. Solche Risiken treten oft auf, wenn auch mit mehr oder weniger großem Nachteil für den Betroffenen, und mit ihnen wird daher gerechnet, sie treffen den einzelnen aber doch mehr oder weniger willkürlich.

59. Das ideale Verfahren zur wirtschaftlichen Meisterung solcher Risiken ist das „Versicherungsprinzip, das in seiner reinen Form von keinem Beteiligten altruistische Opfer fordert, sondern für jeden gleich günstig ist“⁵⁹. Bestimmte Leistungen des Versicherers werden dadurch finanziert, daß in Abhängigkeit vom „Risiko“ des sich Versichernden, also in Abhängigkeit von seinem Alter, seinem Geschlecht und von seiner konstitutionellen Verfassung, Beiträge gezahlt werden.

60. Entsprechend den Werturteilen in den Abschnitten II. und III. soll es nicht den Individuen überlassen sein, ob und ggf. wie sie sich vor den Einkommenseinbußen im Krankheitsfall schützen und wie sie die erforderlichen Kosten der Behandlung der Krankheit aufbringen. Wegen der zu vermutenden Unterschätzung des Krankheitsrisikos und der damit verbundenen finanziellen Belastungen würde wohl häufig die Gesellschaft um finanziellen Beistand gebeten, und sie würde entsprechend den zu Recht bestehenden sozialen Vorstellungen auch finanzielle Unterstützung gewähren müssen — etwa in Form der subsidiären Sozialhilfe.

61. Logisch ableitbar ist aus den obigen Wertsetzungen aber „nur die Rechtfertigung eines für alle Bürger geltenden Gesetzeszwangs, sich in irgendeiner Form einen Versicherungsschutz zu beschaffen. Das wäre dann allenfalls ein „Schutz“ gegen die eigene Unbesonnenheit, die den Leichtsinnigen verleiten kann, auf freiwilligen Schutz zugunsten höheren Konsums zu verzichten“⁶⁰. Um aber innerhalb der gesetzlichen Grenzen Freiheitsspielräume zu schaffen, sollte frei gewählt werden

Lichte der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der Verteilungsgerechtigkeit und des Sanierungsbedarfs der Rentenversicherungen, in: Peter Bohley und Georg Tolkemitt, (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns*, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S. 165 - 176.

⁵⁸ Vgl. etwa Sozialenquete-Kommission, *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 213.

⁵⁹ Ebenda, S. 202.

⁶⁰ Wilfried Schreiber, *Zur Diagnose des Krankenversicherungsproblems*, a.a.O., S. 184.

dürfen, mit welchem Versicherungsunternehmen (incl. der gesetzlichen Krankenversicherung) ein entsprechender Versicherungsvertrag abgeschlossen wird⁶¹. Im Ermessen des einzelnen Individuums sollte auch liegen, ob es — unter Abwägung von Ertrag und Kosten — einen zusätzlichen Versicherungsschutz für erforderlich hält oder nicht und ob es sich für eine Selbstbeteiligung an den Ausgaben für Arzneimittel etwa entscheidet.

62. Da es sich bei dem Krankheitsrisiko um ein generell versicherbares Risiko handelt, sollten die Beiträge entsprechend den für den Versicherungsnehmer zu erwartenden künftigen Ausgaben bemessen werden. Das Prinzip der individuellen Äquivalenz bzw. einer nur versicherungsimmanenten Umverteilung wäre also das entscheidende Prinzip. Während entsprechende Regelungen bei den privaten Krankenversicherungsunternehmen selbstverständlich sind, sollten sie bei der gesetzlichen Krankenversicherung eingeführt werden.

b) Erforderliche Änderungen des gegenwärtigen Systems

63. Aus diesen Überlegungen ergeben sich verschiedene Änderungen des gegenwärtig existierenden Krankenversicherungssystems. Zunächst sind noch existierende Kriterien für eine Versicherungspflicht, nämlich Stellung im Beruf, Einkommenshöhe bei Angestellten, abzuschaffen. Auch Selbständige und Beamte sollten versicherungspflichtig sein, ebenso — wie schon immer — Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung.

64. Die Einführung der freien Wahl eines „Versicherers“ würde — bei Beibehaltung der sonstigen Regelungen des gegenwärtigen Systems — dazu führen, daß sog. gute Risiken der gesetzlichen Krankenversicherung den Rücken kehren. Dies sollte nicht durch Zwang verhindert werden, vielmehr sollten der Anreiz dazu beseitigt und damit Regelungen geschaffen werden, die — unabhängig von der Einführung einer Wahlfreiheit — adäquat erscheinen: Alle nicht versicherungsimmanenten Umverteilungselemente im System der gesetzlichen Krankenversicherung sollten abgeschafft werden. Soweit es dennoch zu Abwanderungen käme, wäre „Mobilität“ gesamtwirtschaftlich erwünscht, denn sie führte zu einer besseren Faktorallokation und damit zu einer Wohlanderhöhung.

65. Im einzelnen bedeutet die Beseitigung der Umverteilungselemente, daß für mitversicherte nicht erwerbstätige Familien- oder Haus-

⁶¹ Dies würde eine Konkurrenz zwischen privater und gesetzlicher Krankenversicherung und zwischen einzelnen Krankenkassen innerhalb dieser Gruppen bewirken und könnte auf einen effizienteren Ressourceneinsatz hinauslaufen.

haltsangehörige, zu deren Unterhalt der Versicherte (Erwerbstätige) verpflichtet ist, versicherungsmathematisch ermittelte Beiträge zu zahlen sind und daß bei gleichem Leistungsanspruch gleiche — also vom Einkommen unabhängige — Beiträge erhoben werden müssen⁶². Dies würde ein wesentliches Umverteilungselement beseitigen, das im übrigen auch in der gegenwärtig geltenden Regelung wegen der Existenz einer Beitragsbemessungsgrenze nicht konsequent durchgehalten wird. Korrekturen dieser Art würden u. a. bedeuten, daß — bei gleichen Einkommen — Ledige nicht den Versicherungsschutz von Kindern finanzieren und daß, soweit man den Tatbestand „Kind“ subventionieren will, dies etwa über das Steuersystem und nicht über ein undurchsichtiges Nebeneinander von Steuersystem und proportionalem Beitragsystem — und dies bei Höchstbeiträgen wegen der Beitragsbemessungsgrenze, bei Berücksichtigung nur der Lohneinkünfte und personell begrenzt — geschieht. Entsprechende Neuregelungen erhöhten somit die Transparenz des Systems. Andererseits müßten die Beiträge alters- und geschlechtsspezifisch gestaffelt werden, und andere risikobestimmende Einflußfaktoren müßten bei der Beitragsbemessung berücksichtigt werden. Zwar sind „Nicht immer die das Risiko bestimmenden Faktoren bekannt und/oder quantifizierbar. Zudem stößt die Differenzierung nach dem Risikograd auf Grenzen (administrative Kosten; Scheu, in die Intimsphäre einzudringen). Allerdings besteht zwischen im Wettbewerb stehenden Versicherungen ein ständiger Anreiz zur Bildung homogener Gruppen, um risikoarme Mitglieder einer heterogenen Gruppe mittels eines niedrigen Beitragssatzes anzulocken“⁶³. Schließlich sollten Rentner wie andere Personengruppen auch einen Krankenversicherungsschutz frei wählen dürfen. Die Beiträge hätten sie allerdings in voller Höhe selbst aufzubringen. Eine solche Regelung geht von dem Grundsatz aus, daß die Krankenversicherung der Rentner eine Aufgabe im Bereich der Krankenversicherung und nicht der Rentenversicherung ist, daß also die Risiken Alter und Krankheit säuberlich zu trennen sind⁶⁴; ihre Realisierung würde aber in Anbetracht

⁶² Daß bei der Einführung solcher Regelungen evtl. Korrekturen in anderen Transferleistungsbereichen erforderlich werden, liegt auf der Hand. Es sei aber daran erinnert, daß es sich um die Absicherung des Risikos „normaler“ Krankheiten handelt, nicht etwa um die Sicherung bei langfristigen Leiden und Gebrechen. Im übrigen wird davon ausgegangen, daß es im Rahmen der distributiven Aktivitäten des Staates Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Haushalten mit Niedrigeinkommen gibt.

⁶³ Norbert *Andel*, Verteilungswirkungen der Sozialversicherung am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III*, Hrsg.: Wilhelmine Dreißig, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge, Band 75/III, Berlin 1975, S. 39 - 82, hier: S. 42.

⁶⁴ Bei *Andel* (vgl. *Andel*, a.a.O., S. 81) heißt es: „Was die GRV betrifft, so ist es, wenn man die Rente als Lohnersatz ansieht, nicht Aufgabe der RV-Träger, speziell für die Kosten der Krankheitsbekämpfung aufzukommen —

der derzeit gültigen Regelung Übergangsprobleme mit sich bringen. Die Einkommen jener Rentner, die — berechtigterweise — davon ausgingen, daß ihre Krankenversicherung im Alter gesichert sei durch ihre zur Zeit der Erwerbstätigkeit geleisteten Rentenversicherungsbeiträge, müßten einmalig um einen absolut gleichen Betrag für gegebene Leistungen der Krankenversicherung erhöht werden, und zwar durch Transfers der Gebietskörperschaften, die durch die Allgemeinheit über das Steuersystem zu finanzieren sind.

66. Die genannten Regelungen würden Umverteilungselemente beseitigen; sie sind aber selbst dann sinnvoll, wenn es bei der bestehenden Regelung dadurch, daß die Merkmale Einkommen, Familienstand und Alter miteinander korrelieren⁶⁵, und dadurch, daß sich im Lebenslauf eines Versicherten die Richtung der Umverteilung in vielen Fällen umkehrt, tatsächlich nur in geringem Ausmaß zu einer Umverteilung kommt. Der Umverteilungsprozeß ist sozial und im Sinne der Gleichbehandlung um so fragwürdiger, je niedriger die Beitragsbemessungsgrenze ist und je enger der Kreis der Versicherungspflichtigen ist; denn Personen mit die Beitragsbemessungsgrenze übersteigenden Einkommen werden nur noch mit einem Teil ihres Einkommens zur Umverteilung herangezogen, Personen gleichen Einkommens werden je nachdem, ob sie versicherungspflichtig sind oder nicht, herangezogen oder nicht, andere als Lohneinkünfte werden nicht belastet. Fraglich ist selbstverständlich generell, ob die Umverteilungseffekte nicht tatsächlich durch Überwälzungsprozesse anders ausfallen, als es bei Abstraktion von solchen möglichen Prozessen zu erwarten ist.

c) Einkommensteuerliche Behandlung der Aufwendungen zur Absicherung gegen das Risiko „Krankheit“ und der Krankenversicherungsleistungen

67. Die einkommensteuerliche Behandlung der Krankenversicherungsbeiträge oder -prämien und der Geldleistungen der Versicherung zur Erstattung der Ausgaben für Käufe von Arzneimitteln, Arzt- und Krankenhausleistungen⁶⁶ etc. kann prinzipiell auf zwei äquivalent erscheinenden Wegen geschehen: Über eine Besteuerung der Beiträge und Steuerfreiheit der Geldleistungen oder über eine Steuerbefreiung der Beiträge und eine Besteuerung der Geldleistungen.

höchstens in dem Sinne, daß die Rente ein Niveau haben sollte, daß daraus diese Kosten (in Form der KV-Beiträge) aufgebracht werden können — nicht mehr und nicht weniger wie die für Ernährung, Bekleidung und Wohnung.“

⁶⁵ Vgl. Sozialenquete-Kommission, a.a.O., S. 206.

⁶⁶ Es wird also vom sog. Kostenerstattungsprinzip ausgegangen. Zur Frage Kostenerstattungs- oder Sachleistungsprinzip vgl. Wilfried Schreiber, Zur Diagnose des Krankenversicherungsproblems, in: Krankheit und soziale Sicherung, hrsg. von der Pressestelle des Verbandes der privaten Krankenversicherung e. V., Köln 1962, S. 58 - 63, wieder abgedruckt in: Wilfried Schreiber, Zum System sozialer Sicherung, Köln 1971, S. 175 - 185, hier: S. 181 - 182.

68. Das Argument, durch eine Steuerbegünstigung der Beiträge zur Krankenversicherung sei ein Anreiz zu eigener Vorsorge gegeben, erweist sich insofern als schwach, als eine Pflicht befürwortet wird, sich in einem Mindestmaß zu versichern. Zur Stimulierung zusätzlicher Absicherung mag es — davon unberührt — sinnvoll sein, zusätzliche Versicherungsbeiträge steuerlich zu begünstigen.

VI. Schlußbemerkungen

69. Ein System sozialer Sicherung, das der dargestellten Grundkonzeption entspricht, mag als unreal oder politisch nicht durchsetzbar erscheinen. Nützlich sind die Überlegungen aber insofern, als sie für viele anstehende Entscheidungen im sozialpolitischen Bereich einen Maßstab zur Beurteilung abgeben können. Es ist ohnehin klar, daß ein Übergehen zu dem „Idealsystem“ nicht von heute auf morgen, sondern nur schrittweise anzustreben wäre. Unter Umständen wären dabei Übergangsregelungen für bestimmte Fälle zuzulassen.

Vordringlich erscheinen Maßnahmen, die zur Beseitigung von Umverteilungseffekten führen, die explizit nicht gewollt sind. Die Abschaffung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung ist z. B. insoweit angebracht, als er zur Finanzierung von rentenversicherungsfremden Leistungen dienen soll; diese sind ebenso zu beseitigen. Ob ein Bundeszuschuß im Falle demographisch bedingter Einflüsse auf die Rentenversicherung angebracht ist, ist eine davon unabhängige offene Frage. Notwendig erscheint es, den Problembereich Kapitaldeckungsverschiedenheiten Umlageverfahren empirisch intensiver zu erforschen und die Weichen nicht gegen eine grundsätzliche Neuorientierung in diesem Bereich zu stellen.

70. Insgesamt erscheint es wichtig, marktwirtschaftliche Elemente wieder stärker im Bereich der Alterssicherung und der Krankenversicherung zu berücksichtigen. Begleitende Maßnahmen, etwa eine negative Einkommensteuer, könnten verhindern, daß — im Vergleich zum geltenden Recht — unerwünscht große Verteilungseffekte auftreten. Dabei müßte aber in jedem Fall sichergestellt werden, daß neue Maßnahmen alte wirklich ersetzen und nicht zu diesen hinzukommen und den Umverteilungsapparat und die staatliche Bürokratie generell aufblähen.

Anhang

Bezeichnen⁶⁷

k = Kalenderjahr

i, j = Versicherten

B_{ik} = Finanzierungsbeitrag des Versicherten i in dem Kalenderjahr k seines Erwerbslebens

E_{ik} = Verdienst des Versicherten i im Jahre k

b_k = Beitragssatz im Jahre k

$\bar{E}_{.k}$ = Durchschnittsverdienst aller Versicherten im Jahre k ,

so gilt⁶⁸

$$\begin{aligned} B_{ik} &= b_k \cdot E_{ik} \\ &= b_k \cdot \frac{E_{ik}}{\bar{E}_{.k}} \cdot \bar{E}_{.k} = b_k \cdot I_{ik} \cdot \bar{E}_{.k} \end{aligned}$$

Der Beitrag des Versicherten i im Kalenderjahr k seines Erwerbslebens ist gleich dem Produkt aus Beitragssatz und Verdienst, welcher sich als Produkt aus dem Durchschnittsverdienst aller Versicherten im Jahre k und dem Verhältnis I_{ik} des individuellen Verdienstes zum Durchschnittsverdienst ausdrücken läßt.

Bezeichnen⁶⁹

R_{jk} = Rente des Versicherten j beim Eintritt in das Rentenalter

f_a = Rentenfaktor für das Altersruhegeld (0,015) oder „Steigerungssatz“

v_j = individuelle Versicherungszeit in Jahren

$\bar{I}_{j.}$ = über die gesamte Versicherungszeit hinweg gemittelte durchschnittliche individuelle Entgeltfaktoren⁷⁰

A_k = allgemeine Bemessungsgrundlage im Jahre k

so gilt

$$R_{jk} = f_a \cdot v_j \cdot \bar{I}_{j.} \cdot A_k$$

⁶⁷ Zur folgenden Formulierung der Zusammenhänge zwischen Beiträgen und Rentenausgaben vgl. *Grohmann*, Heinz, Bevölkerungsmodelle und sozialpolitische Entscheidungen. Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 61, 1977, S. 349 - 370.

⁶⁸ Ein Querstrich über Symbolen bezeichnet die Durchschnittsbildung über den (oder die) dann durch das Zeichen $\cdot$ repräsentierten Suffix (bzw. Suffizes).

⁶⁹ Die folgenden Zusammenhänge gelten für die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, und zwar für die Altersrenten der Versicherten, also für Altersruhegeld wegen Vollendung des

— 60. Lebensjahres an Arbeitslose,

— 60. Lebensjahres und Aufgabe der Beschäftigung (nur für Frauen),

— 62. Lebensjahres (nur für Schwerbeschädigte und Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrentner),

— 63. oder 64. Lebensjahres („flexible Altersgrenze“),

— 65. Lebensjahres,

nicht aber für Altersruhegeld wegen Vollendung des 66. oder 67. Lebensjahres („aufgeschobene“) Altersrente.

Weiter gilt $A_k = \bar{E}_{\cdot k} / g_k$. Dabei schlagen sich in g_k Art und Ausmaß der gesetzlich fixierten Zeitverzögerung zwischen A_k und der Verdienstentwicklung und die dadurch wirksam werdende Verdienststeigerung der letzten Jahre nieder.

Konkret gilt⁷¹

$$A_k = \frac{\bar{E}_{\cdot k-2} + \bar{E}_{\cdot k-3} + \bar{E}_{\cdot k-4}}{3}$$

Erweitert man noch die Formel für R_{jk} um 50, die de facto maximale Versicherungszeit in Jahren, so gilt

$$R_{jk} = f_a \cdot 50 \cdot \frac{1}{g_k} \bar{I}_j \cdot \bar{E}_{\cdot k} \cdot \frac{v_j}{50}$$

Soll ein reines Umlageverfahren gelten, so muß die Summe der Beitrags-einnahmen gleich der Summe der Rentenausgaben sein⁷². Wenn N_k die Zahl der Aktiven und M_k die Zahl der Rentner im Jahre k bezeichnen, so muß also gelten

$$\sum_{i=1}^{N_k} B_{ik} = \sum_{j=1}^{M_k} R_{jk} \text{ oder } b_k \bar{E}_{\cdot k} \sum_{i=1}^{N_k} I_{ik} = 50 \cdot f_a \cdot \frac{1}{g_k} \sum_{j=1}^{M_k} \frac{v_j}{50} \bar{I}_j \cdot \bar{E}_{\cdot k}$$

Kürzt man $\bar{E}_{\cdot k}$, so verlangt das reine Umlageverfahren

$$b_k = 50 \cdot f_a \cdot \frac{1}{g_k} \cdot \frac{\sum \frac{v_j}{50} \bar{I}_j}{\sum I_{ik}}$$

als den erforderlichen Beitragssatz.

Der Quotient auf der rechten Seite der Gleichung ist der Quotient aus einer modifizierten Rentnerzahl (Gewichte sind der lebensdurchschnittliche individuelle Entgeltfaktor und der Prozentsatz, zu dem die maximale Versicherungszeit erreicht worden ist) und der Zahl der erwerbstätigen Versicherten. Er ist — in einem weiteren Sinne — die demographische Komponente in der Bestimmungsgleichung für den erforderlichen Beitragssatz. Ceteris paribus muß der Beitragssatz um so höher sein, je größer der Quotient ausfällt, je größer also die modifizierte Rentnerzahl im Vergleich zur Aktivenzahl ist, je höher z.B. die mittlere Lebenserwartung bei Eintritt in das Rentenalter ist. f_a und g_k determinieren das Rentenniveau, also das Verhältnis der Durch-

⁷⁰ Üblich ist die Bezeichnung „persönliche Bemessungsgrundlage“ (arithmetisches Mittel der Quotienten aus individuellem Bruttoarbeitsentgelt zu Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten pro Periode während der Zeit, in der Beiträge (tatsächlich oder fiktiv) gezahlt werden).

⁷¹ Bei Abstraktion von den Unterschieden zwischen Bestands- und Zugangsrenten und den Änderungen, die mit dem 20. und dem 21. Renten-anpassungsgesetz vorgenommen worden sind.

⁷² Wenn b , der erforderliche Beitragssatz, nicht jährlich neu festgesetzt wird, also kein reines Umlageverfahren besteht, dann werden bei sich ändernden, sich in ihrem Effekt nicht kompensierenden Relationen Defizite oder Überschüsse beim Rentenversicherungsträger entstehen.

schnittsrente zum Durchschnittsverdienst eines Versicherten (bei 50 Jahren Versicherungszeit). Der Beitragssatz muß *ceteris paribus* um so höher sein, je höher das gewünschte Rentenniveau ist.

Summary

On the reform of the system of social insurance in the Federal Republic of Germany

By Alfred Boss

The subject of the paper is the problem of organizing an adequate insurance against the risks of old age and health in an individualistic competitive free market economy. Leaving redistributive targets to a kind of negative income tax and stressing efficiency aspects of an insurance system it is first analyzed what kind of changes are necessary in order to alter the social health insurance and the social pension insurance schemes based on the pay-as-you-go principle into a system based on the equivalence of contributions and benefits; ignoring structural changes in the population or in the participation rates the main result is that any kind of redistribution should be eliminated from the system. The pay-as-you-go principle itself is discussed next. Following Feldstein's reasoning the possibility of private savings being depressed by the German social pension insurance is discussed; additional empirical evidence, however, cannot be given. In any case returning to a capital fund system should be included in the list of possible policy measures for the 'eighties. The same is true for the possibility of a completely privately organized insurance system. The consequences for the pension insurance of changes e.g. in the size or the structure of the population are discussed, too. If the system is organized on the basis of the pay-as-you-go principle a shrinking population for example would lead to government transfers to the social insurance. A fundamental solution to the problem of long term structural changes — in the case of the pay-as-you-go principle — could be a social contribution tax rate that varies according to the taxpayer's number of children; those having no or few children would be penalized because they contribute less to the future number of active persons who will pay contributions. Finally the connections of social insurance to income taxation are discussed. Social insurance benefits should be taxed like any kind of income whereas contributions should be free of income tax.