Die Arbeit der Transfer-Enquête-Kommission in sozialpolitischer Sicht

von

WINFRIED SCHMÄHL

Vorbemerkung

Nachfolgend wird der – um wenige Literaturhinweise und Erläuterungen zu den Übersichten ergänzte – Text des im Rahmen der 12. Bitburger Gespräche am 14. 1. 1982 gehaltenen Referates wiedergegeben. Die Ausführungen stellen eine persönliche Auswahl einzelner Fragestellungen aus dem umfassenden, von der Kommission bearbeiteten Themenbereich dar sowie die persönliche Auffassung und Wertung des Verfassers. Eine umfassendere Veröffentlichung zu diesem Fragenbereich erfolgt an anderer Stelle.

Vorab ein Hinweis zum Begriff „Transfer": Vereinfachend ausgedrückt werden im folgenden unter Transfers alle Einkommensströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten (einschließlich der Sozialversicherungsträger) verstanden, insbesondere sofern es sich nicht um die Entlohnung von im öffentlichen Dienst Beschäftigten handelt.[1] Es gehören hierzu sowohl positive Transfers (das sind Leistungen öffentlicher Haushalte an Privathaushalte) als auch negative Transfers (Abgaben, die von Privathaushalten an öffentliche Haushalte geleistet werden).

1. Die Aufgabenstellung der Kommission und die Kritik am Transfersystem

Als die sieben von der Bundesregierung berufenen Mitglieder der Transfer-Enquête-Kommission im Sommer 1977 ihre Arbeit aufnahmen, war ihnen von der Bundesregierung ein außerordentlich weit gefaßter Aufgabenbereich übertragen worden. So sollten alle Transfereffekte zwischen dem Staat und den privaten Haushalten dargestellt und in

[1] Bislang ist der Transferbegriff nicht einheitlich definiert. Die Kommission verstand in allgemeiner Abgrenzung „... unter Transfers Leistungsströme, denen keine spezielle Gegenleistung im Produktionsprozeß gegenübersteht und die kein Entgelt für die Nutzung von Produktionsfaktoren sind. Transfers lassen sich dann als die Übertragung von Ansprüchen auf Güter und Dienste außerhalb des marktmäßigen Verteilungsprozesses definieren." Vgl. hierzu Transfer-Enquête-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner – Zwischenbericht der Kommission, Bonn 1979, Kapitel 3 (hier: S. 36). Von Transfers *zwischen* privaten Haushalten wird im folgenden stets abgesehen.

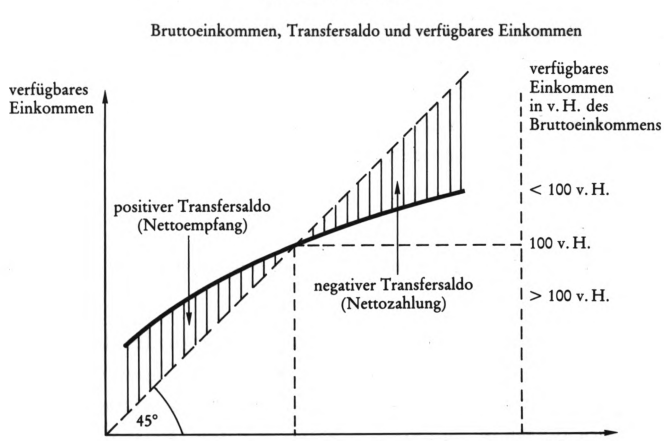
ihren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte analysiert werden, es sollten Vorschläge zu einer besseren Abstimmung zwischen Transfers an Haushalte sowie zwischen Transferzahlungen und Abgaben gemacht werden, zusätzlich Vorschläge zur Verbesserung der Verteilungsstatistik. Zudem waren zunächst alle diejenigen Transferleistungen und deren Wirkungen zu untersuchen, die Haushalte von Renten- und Pensionsbezieher erhalten. Hierauf bezog sich der im Frühjahr 1979 vorgelegte Zwischenbericht.[2] Der Schlußbericht der Kommission wurde dem Bundeskanzler im Juni 1981 überreicht.[3]

Die Berufung der Kommission und die ihr zugewiesenen Aufgaben sind vor dem Hintergrund des sich gerade in den 70er Jahren quantitativ stark ausweitenden Transfersystems sowie der daran geübten Kritik zu sehen. Einige Stichworte mögen und müssen hierzu angesichts der begrenzten Zeit genügen:

Mitte der 70er Jahre erreichten die Sozialausgaben in der Abgrenzung des Sozialbudgets der Bundesregierung – bezogen auf das Volkseinkommen – über 40 v. H.; 1960 waren es noch rund 26 v. H. Die Belastung der Bruttolohn- und -gehaltssumme mit Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die 1960 bei rund 16 v. H. lag, betrug 1977 rund 30 v. H..[4] Einige weitere Informationen zur quantitativen Bedeutung des Transfersystems sind Übersicht 1 zu entnehmen.

Übersicht 1

Einige Quantitative Angaben zum Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland – 1960 und 1979 –



Quelle: Errechnet aus Angaben im Materialband zum Sozialbudget 1980 (Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung). Werte gerundet.

[2] Transfer-Enquête-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner. In Anhang I ist auch auszugsweise der Beschluß der Bundesregierung über die Bildung der Transfer-Enquête-Kommission zitiert.

[3] Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1981.

[4] Vgl. ausführlicher hierzu Winfried Schmähl, Artikel „Sozialausgaben", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft.

Wie aus Übersicht 2 ersichtlich wird, waren im Dezember 1978 rd. 50 v. H. aller deutschen Privathaushalte Empfänger von Transferzahlungen. Wenn man noch diejenigen hinzuzählt, die ausschließlich Kindergeld erhielten, waren es sogar 80 v. H.[5] Angesichts veränderter ökonomischer Bedingungen, sich längerfristig abzeichnender demographischer Strukturänderungen und damit verbundener Finanzierungsprobleme öffentlicher Haushalte wurden manche Probleme innerhalb des Transfersystems erst richtig deutlich und Kritikpunkte zum Teil verstärkt.

Gegenstand der Kritik sind und waren Ausmaß, Struktur und Zusammenwirken der einzelnen Elemente des Transfersystems, die mangelnde Abstimmung von Einkom-

Übersicht 2

Anteil der Haushalte mit Transferzahlungen nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes – Dezember 1978 –

	1960	1979
Sozialausgabenquote[1] in v. H.	26,2	39,0
Lohnsteuer		
in v. H. der Bruttolohn- und -gehaltssumme	6,4	15,6[3]
in v. H. des durchschnittlichen Bruttolohns[2]	9,4	13,5[3]
Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmeranteil)		
in v. H. der Bruttolohn- und -gehaltssumme	4,7	10,3[3]
in v. H. des durchschnittlichen Bruttolohns[2]	11,7	16,0[3]
Veränderung gegenüber 1960 in v. H.		
Bruttolohn- und -gehaltssumme	–	402
Nettolohn- und -gehaltssumme	–	323
Einkommensleistungen des Sozialbudgets	–	516
Verhältnis Nettolohn- und -gehaltssumme zu Einkommensleistungen des Sozialbudgets	1:0,5	1:0,7

[1] Sozialausgaben (in der Abgrenzung des Sozialbudgets der Bundesregierung) in v. H. des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten (Volkseinkommen)

[2] Arbeitnehmer mit durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (ohne Lehrlinge und Anlernlinge), verheiratet, ohne Kind

[3] Vorläufige Angaben

Quelle: Nach Übersicht 5.12 in: Transfer-Enquête-Kommission. Das Transfersystem sowie Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978

[5] Die relative Häufigkeit innerhalb einzelner Haushaltsgruppen unterscheidet sich. Daß in Haushalten mit einem Landwirt als Haushaltsvorstand vergleichsweise häufiger Transfers als in anderen Haushaltsgruppen empfangen werden, beruht überwiegend auf der Haushaltsstruktur, der dort häufiger anzutreffenden Drei-Generationen-Familien.

mensbegriffen, Einkommensgrenzen und Anrechnungsregelungen, ein Nebeneinander von Versorgungslücken und Einkommensarmut im „Wohlfahrtsstaat" bei gleichzeitig als „Überversorgung" angeprangerten Zuständen, die geringe und eher weiter abnehmende Durchschau- und Verstehbarkeit des Transfersystems für die Betroffenen, ja zum Teil auch für diejenigen, die politische Entscheidungen zu treffen haben.[6]

Auswirkungen der Finanzierung und Leistungsgewährung insbesondere auf die Arbeitsbereitschaft und damit auf eine wichtige Quelle des Wirtschaftswachstums, zugleich Tendenzen der Ausbeutung des „Sozialstaates" und der Erwerbstätigen werden zunehmend betont. Soziale Wohltaten hätten sich in „Plagen" verkehrt. Befürchtete Grenzen der „Belastbarkeit" dienten als Argument zur Forderung kostenneutraler Reformen – so im Bereich der Alterssicherung von Frauen.[7]

Auch die Grundströmungen hinsichtlich der Entwicklung des sozialen Sicherungssystems waren Wandlungen unterworfen: So wurden Forderungen nach Abkehr von einer reaktiven und selektiven, vornehmlich kompensatorisch wirkenden Sozialpolitik – um einige Schlagworte zu nennen – in Richtung auf eine aktive, gezielt vorausschauend gestaltende Sozialpolitik erhoben, zumeist mit als „Reformen" bezeichneten Maßnahmen verbunden, die tendenziell zur Ausweitung sozialer Sicherungsmaßnahmen führten. In jüngster Zeit verstärkten sich Forderungen nach einem Zurückdrängen des staatlichen Anteils – auch im Bereich der sozialen Sicherung. Verbunden waren und sind sie mit Hinweisen auf eine notwendige größere Bedeutung von Eigeninitiative, Selbsthilfe und privater Vorsorge. Hoffnungen werden häufig auf sogenannte „kleine soziale Netze" gesetzt.

Unzweifelhaft übt das Transfersystem in vielfacher direkter und indirekter Weise Wirkungen auf Produktion (Einkommensentstehung), Einkommensverteilung und Einkommensverwendung aus, allein angesichts der großen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Transfers. Gerade durch Transfers sind Wirtschafts- und Sozialpolitik instrumental verzahnt.

Die „Effizienz" sozialpolitischer Maßnahmen, d. h. ihr tatsächlicher Beitrag zur Zielrealisierung wird aber vielfach bezweifelt. Werde nicht beispielsweise überwiegend von der „rechten in die linke Tasche" umverteilt, also ohne nennenswerte Verteilungseffekte?[8]

Die Kommission war also mit einer Fülle von Fragestellungen konfrontiert. Auswahlentscheidungen waren unumgänglich. Es waren Aspekte der Lageanalyse zu bearbeiten, aber auch des Mitteleinsatzes. Eine Beurteilung des bestehenden Zustandes sowie Empfehlungen sind aber ohne Klärung der jeweils relevanten Zielsetzungen nicht

[6] Vgl. Transfer-Enquête-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner, Kapitel 1 (Ausgangslage und Probleme) sowie Winfried Schmähl, Über die Notwendigkeit und Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 27. Jg. (1978), S. 56–59 sowie ders., Rentenversicherung. Wenig Klarheit, kaum Bürgernähe, in: Wirtschaftswoche, 33. Jg. (1979), Nr. 13 (vom 26. März 1979), S. 78–83.

[7] Zum letztgenannten Problembereich siehe vor allem Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen – Gutachten der Sachverständigenkommission vom 21. Mai 1979 – Bonn 1981.

[8] Vgl. die ursprünglich als „Spiegel-Serie", inzwischen in Buchform erschienene Arbeit von Renate Merklein, Griff in die eigene Tasche – Hintergeht der Bonner Sozialstaat seine Bürger?, Reinbek bei Hamburg 1980.

möglich. Insofern erstreckte sich die Arbeit der Kommission auf alle drei Elemente jeder „rationalen" Wirtschafts- und Sozialpolitik. Allerdings handelt es sich dabei um außerordentlich komplexe und differenzierte Tatbestände. Die erforderliche Differenziertheit von Analysen und Argumentationen findet im politischen Alltag jedoch oftmals nur geringe Gegenliebe.

Bei ihrer Arbeit stand die Kommission vor beträchtlichen Lücken des empirischen Wissens, insbesondere über die Verteilungsverhältnisse in der Bundesrepublik. Um sie zu verringern, hat sie verschiedene Arbeiten angeregt und gefördert. Zwei davon seien hier erwähnt:

So wurde auf Anregung der Kommission in das Schlußinterview der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978 eine umfangreiche, auf Transferzahlungen bezogene Frage aufgenommen. Allerdings war es der Kommission nicht mehr möglich, diese Ergebnisse umfassend zu berücksichtigen, da im Winter 1980/81 erst wenige Ergebnisse zur Verfügung standen. Im Zusammenwirken mit dem Statistischen Bundesamt werden in Kürze weitere Ergebnisse veröffentlicht.[9] Hierdurch wird vor allem weiteres Material zur Kumulation von Transfers verfügbar.

Für einzelne Bereiche sogenannter Realtransfers (also z. B. von Leistungen des Gesundheitssektors, wie die Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen, die keine monetären Transferzahlungen darstellen) wurden verschiedene Forscher von der Kommission beauftragt, Verteilungswirkungen in vergleichbarer Weise zu ermitteln. Der Forschungsstand läßt jedoch derzeit – wie sich zeigte – noch keine sinnvolle Integration von Wirkungen unterschiedlicher Realtransfers wie auch von monetären und realen Transfers zu.[10]

Für die Auswahl der von der Kommission zu erörternden Problembereiche waren Restriktionen zu berücksichtigen, die sich u. a. aus Umfang und Besetzung der Kommission und des nur kleinen Stabes ergaben. Für die Auswahl der schließlich im Schlußbericht behandelten Problembereiche spielten allerdings auch Auffassungsunterschiede zwischen den Kommissionsmitgliedern eine Rolle.

2. Themenschwerpunkte dieses Referats

Da – dem Wunsche des Veranstalters entsprechend – über sozialpolitisch Relevantes berichtet werden soll, wäre eigentlich der gesamte Kommissionsbericht zur Diskussion zu stellen. Notwendigerweise muß ich einige Schwerpunkte setzen. Dazu wähle ich einige Fragen des sozialen Sicherungssystems aus. Um sie allerdings nicht weitgehend beziehungslos nebeneinander zu behandeln, werde ich versuchen, Antworten und Lö-

[9] Hinzuweisen ist auch auf zwei zwischenzeitlich erschienene Beiträge von Manfred Euler, Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978, sowie ders., Personen mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978, in: Wirtschaft und Statistik 1981, Heft 8 bzw. 9.

[10] Vgl. im einzelnen dazu Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem, Teil I, Kapitel 2 (Zur Verteilung von Realtransfers).

sungsvorstellungen vor dem Hintergrund zweier unterschiedlicher Sichtweisen sozialer Sicherungssysteme zu erörtern (4.). Dies kann allerdings nur eine persönliche Darstellung und Wertung sein.

Ich beginne mit der Frage, ob denn das Transfersystem weitgehend nur eine Umverteilung von der rechten in die linke Tasche darstelle (3.). Daran anschließend werde ich mich einigen Fragen aus dem Bereich der Alterssicherung zuwenden (5.). Zum Teil haben sie auch für andere Bereiche des Sicherungssystems Bedeutung. Den Abschluß (6.) bilden Anmerkungen zu einigen mir für die weitere Entwicklung des sozialen Sicherungssystems wichtig erscheinenden Aspekten.

3. Wird überwiegend nur von der „rechten in die linke Tasche" umverteilt? – Zugleich zum Konzept des Transfersaldos[11]

Vom Transfer- bzw. Umverteilungssystem in der Bundesrepublik wird vielfach behauptet, die empfangenen Leistungen würden doch weitgehend vom Empfänger selbst finanziert, der Nettoeffekt sei nur gering. Dadurch werde das Transfervolumen gewaltig aufgebläht, Verwaltungskosten entstünden in überhöhtem Ausmaß und die Transparenz für die Betroffenen leide darunter.

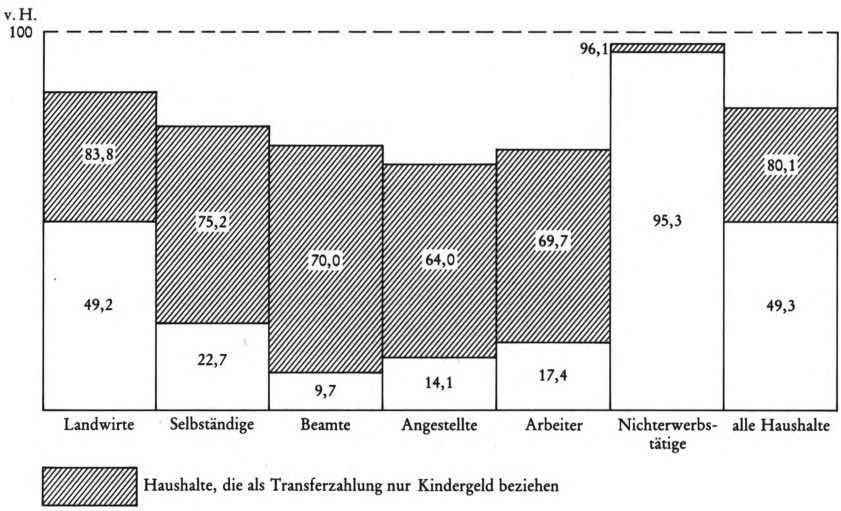
Als Beurteilungskriterium dafür werden häufig Transfersalden verwendet. Ein Transfersaldo stellt eine Aufrechnung positiver (d. h. empfangener) und negativer (d. h. geleisteter) Transfers dar. Der Nettoeffekt, der sich aus der Saldierung ergibt, wird zum einen zur Kennzeichnung der Umverteilungswirkung verwendet. Diese ex post-Indikatorfunktion des Saldos ist als statistische Umschreibung eines Zustandes wenig umstritten. Vielfach wird ein Verlauf der Transfersalden wie in Übersicht 3 erwartet: Zunächst ein positiver, mit höherem Bruttoeinkommen geringer werdender Saldo, der dann in einen negativen Saldo umschlägt.

Zum anderen wird aber ein solcher Saldo von manchen Autoren als Indikator verwendet, um „überflüssige Transfervorgänge" aufzuzeigen, also als Kriterium zur Beurteilung der „Effizienz" verteilungspolitischer Maßnahmen, als Anhaltspunkt für die Gestaltung verteilungspolitischer Maßnahmen. Diese (ex ante-) Funktion war in der Kommission seit Anfang an sehr umstritten.[12]

[11] Die folgenden Anmerkungen beziehen sich insbesondere auf Daten und Aussagen in: Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem, Teil I, Kapitel 7, 1.2 (Zur Effizienz des Transfersystems).

[12] Hierbei bestehen enge Verbindungen zum einen zur Diskussion über sog. „Belastungssprünge", d. h. zur Veränderung der marginalen Gesamtbelastung beispielsweise aus dem Zusammenwirken steigender Abgaben und sich verringernder, ab einer Grenze voll entfallender Transferzahlungen (Sparförderung, Bafög sind hierfür besonders bekannte Beispiele).
Zum anderen berührt sich das Saldenkonzept mit „integrierten Steuer-Transfer-Tarifen", die z. T. in der finanzwissenschaftlichen Literatur befürwortet werden, d. h. Tarife, die faktisch nur noch den Saldo positiver oder negativer Transfers ausweisen. Im Extrem läuft dies z. B. auf Vorschläge zu einer negativen Einkommensteuer hinaus. All diesen Überlegungen liegt also in erster Linie der Saldo zugrunde, nicht das Volumen positiver und negativer Transfers oder die Struktur der Transfers nach unterschiedlichen Arten.

Übersicht 3



Um meine Zurückhaltung bei der Verwendung von Transfersalden (insbesondere als Beurteilungskriterium) besser erläutern zu können, ist ein Blick auf empirische Angaben über das Zusammentreffen positiver und negativer Transfers bei einzelnen Haushalten sinnvoll, vorgelegt von der Kommission auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973. Die einzelnen in dieser Stichprobe enthaltenen Haushalte wurden jeweils daraufhin untersucht, wieviel an positiven Transfers sie empfingen und an negativen abführten, bzw. ob ihr individueller Transfersaldo positiv oder negativ ist.

Der individuelle (Haushalts-)Transfersaldo ergibt sich dabei als Differenz aus

- Lohn- und Einkommensteuer sowie dem Arbeitnehmeranteil an Sozialversicherungsbeiträgen einerseits und
- monetären Transferzahlungen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger andererseits.

Damit bleiben ausgeschaltet

- indirekte Steuern,
- der Arbeitgeberanteil an Sozialversicherungsbeiträgen und
- solche Transfers, die nicht monetäre Transferzahlungen darstellen (insbesondere also sog. Realtransfers).

Die Mikroanalyse von Haushalts-Transfersalden zeigt kein durchgängiges Bild wie in Übersicht 1 dargestellt, also derart, daß bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe ein positiver, dann ein negativer Saldo eintritt. Wie aus Übersicht 4 für drei Gruppen von Haushalten hervorgeht, bestehen in allen Einkommensklassen Mischungsverhältnisse zwischen Haushalten mit positivem und solchen mit negativem Transfersaldo. So wies

beispielsweise 1973 bei gleicher Höhe des Brutto-Markt-(Faktor-)Einkommens stets ein größerer Anteil von Selbständigen- als von Arbeiterhaushalten einen positiven Saldo auf. Auf den ersten Blick scheint dies eine paradoxe, ja fast perverse Umverteilungssituation zu signalisieren. Die Erklärung dafür ist aber z. T. sehr einfach. Der wichtigste Grund: Selbständigen-Haushalte zahlen im Vergleich zu Arbeiter-Haushalten in geringerem Maße Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, entrichten folglich weniger Abgaben.

Übersicht 4

Anteil von Haushalten mit positivem Transfersaldo (positive > negative Transfers) in drei Haushaltsgruppen[1]
– 1973 –

UNTERSCHEIDUNGS-MERKMAL	VERSICHERUNGS-SYSTEM	STEUER-TRANSFER-SYSTEM
Verteilungspolitische Zielsetzung es dominiert	intertemporale Einkommens-umverteilung	interpersonelle Einkommensumverteilung
Vorleistungsbezug der Leistungen	ja	nein
Betrachtungsweise es dominiert	Längsschnittsbetrachtung	Querschnittsbetrachtung (nur eine Periode)

[1] Haushalte, deren Haushaltsvorstand
- Arbeiter
- Selbständiger bzw.
- Nichterwerbstätiger ist.

Quelle: Nach Angaben in Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem, Übersicht 7.1

Für die Aussagefähigkeit von Transfersalden sind vielerlei Aspekte zu beachten: So werden Art und Höhe der Transfersalden offenbar stark von der Haushaltszusammensetzung beeinflußt. Beispielsweise weisen 45 v. H. der (sowieso sehr heterogenen) Gruppe der Nichterwerbstätigen-Haushalte im Bereich zwischen 2500 und 5000 DM Faktoreinkommen (!) einen negativen Transfersaldo auf, obgleich doch der Haushaltsvorstand nicht überwiegend von Erwerbstätigkeit lebt. Hier werden folglich andere Haushaltsmitglieder in stärkerem Maße erwerbstätig sein. Ein anderes Beispiel: Wenn eine ältere verwitwete Frau bei ihren erwerbstätigen Kindern lebt und Rente erhält, so

treten in diesem Erwerbstätigen-Haushalt u. U. positive Transfers in beträchtlicher Höhe auf. Ist dann eine Saldierung sinnvoll?

Besonders zu betonen ist, daß Transfers sehr unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Funktion einfach saldiert werden. Geht man davon aus, daß Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung zumindest in beträchtlichem Umfang eine zeitliche Verlagerung von Einkommensteilen von der Erwerbs- auf die Altersphase darstellen, so ist eine Saldierung mit Transfers, die gezielt die Einkommenssituation nur in der jeweils laufenden Periode gestalten sollen (wie Wohngeld oder Kindergeld) nur sehr begrenzt aussagefähig.[13]

Ob ein Haushalt in einer Periode sowohl Abgaben leistet als auch Transferzahlungen erhält, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Ziele mit den Transfers angestrebt werden. Da wir eine Vielzahl von Zielen bereits im Verteilungsbereich haben, Transfers darüber hinaus aber auch anderen Zielen dienen, wenngleich stets mit Verteilungswirkungen verbunden, ist folglich allein aus dem Zusammentreffen positiver und negativer Transfers kaum etwas darüber abzuleiten, ob die Zahlungsvorgänge berechtigt sind oder nicht. „Es bedarf einer Überprüfung jeder einzelnen Transferart, wobei neben dem Zielerreichungsgrad die Form der Transfergewährung, die Rückwirkungen auf das Verhalten der Transferempfänger und die Höhe der anfallenden Verwaltungskosten beachtet werden müssen."[14]

Die Kommission hat auch nur ein Beispiel angeführt, für das sie eine Zusammenfassung verschiedener Transfers empfiehlt: Das heutige Kindergeld könnte durch einen Abzug von der Steuerschuld ersetzt werden (bzw. wenn keine Steuerschuld besteht oder diese geringer als das Kindergeld ist, wäre der entsprechende Betrag auszuzahlen). Dies würde also nicht die Wiedereinführung der einkommensabhängigen Kinderfreibeträge bedeuten.[15]

Zusammenfassend kann m. E. festgehalten werden: Die von der Kommission vorgelegten empirischen Angaben stützen nicht die These von der weitgehenden Umverteilung von der „rechten in die linke Tasche", zumal dann nicht, wenn die unterschiedliche Aufgabenstellung von Transfers beachtet wird. Das Saldenkonzept und die Tatsache des Zusammentreffens von positiven und negativen Transfers bei einer Empfängereinheit sagen nichts darüber aus, ob überflüssige Transfervorgänge erfolgen. Die Ablehnung von Transfersalden zur Beurteilung des Transfersystems oder einzelner Transfervorgänge bedeutet aber nicht, daß eine Zusammenschau der verschiedenen Transferaktivitäten und eine Abstimmung verschiedener Aktivitäten überflüssig sind, ganz im Gegenteil. Nur hilft das Konzept des Transfersaldos hierbei m. E. kaum weiter.

[13] Vgl. für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Konzept von Transfersalden und ihrer Verwendung: Winfried Schmähl, „Effektivität und Effizienz staatlicher Transferpolitik" – Theoretische und empirische Probleme des zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung –, Arbeitspapier Nr. 7, Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik – Fachrichtung Sozialpolitische Forschung – Freie Universität Berlin (erscheint in Martin Pfaff (Hrsg.), Alternativen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik, Verlag Duncker & Humblot).

[14] Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem, Ziffer 204.

[15] Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem, Ziffer 205.

Durch das Aufzeigen eines Transfersaldos wird allein etwas über den sich in einer Periode ergebenden einkommensmäßigen Nettoeffekt für Haushalte (ggf. auch für Personen) ausgesagt. Dies mag in gewisser Hinsicht von Interesse sein. Allerdings legt die Verwendung von Transfersalden m. E. allzu leicht eine einseitige Interpretation des gesamten Transfersystems nahe, als ob es mehr oder minder ausschließlich um die Gestaltung der Einkommensverteilung in einer Periode gehe. Damit wird von den wichtigen intertemporalen Gesichtspunkten abstrahiert, die gerade für die verteilungspolitische Ausgestaltung der Sozialversicherung von großer Bedeutung sind.

4. Versicherungs-System und Steuer-Transfer-System als Konzeptionen sozialer Sicherung[16]

Mit diesen unterschiedlichen verteilungspolitischen Zielen und der damit verbundenen Sichtweise (Querschnitts-Ein-Jahres-Betrachtung und Längsschnitts-, den Zeitablauf berücksichtigende Betrachtung) stehen zwei Grundtypen sozialer Systeme in enger Verbindung, deren Unterscheidung m. E. für ihre Gestaltung und weitere Entwicklung wichtig ist: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System.

Versicherungssysteme sind durch eine Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung gekennzeichnet: Mit Beiträgen werden Ansprüche auf spezifische Gegenleistungen erworben, was durch Steuern ex definitione nicht geschieht.

Ein Musterbeispiel dafür, und hierauf werden sich auch einige der folgenden Ausführungen beziehen, stellen die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung dar. Durch die gesetzliche Rentenversicherung wird im Ausmaß der Gültigkeit eines Äquivalenzprinzips eine intertemporale Einkommensumverteilung (eine Umverteilung von Einkommensteilen im Lebensablauf) realisiert. Dieses Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis entspricht dem Grundgedanken eines marktwirtschaftlichen Tauschprinzips. Durch die Rentenformel wird im Prinzip die sich aus dem Marktprozeß ergebende Einkommensverteilung auf die Altersphase übertragen.[17]

Alterssicherung als reines Versicherungssystem besteht aus einer Kombination von Sparen bzw. Entsparen (einschließlich Verzinsung) und Risikoausgleich. Dieses findet seinen Ausdruck im versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip.

Dem Äquivalenzprinzip liegt als spezifische verteilungspolitische Zielvorstellung die

[16] Vgl. ausführlicher hierzu Winfried Schmähl, Artikel „Soziale Sicherung im Alter", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft.

[17] Vgl. hierzu Winfried Schmähl, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, Kapitel III. Für einen kurzgefaßten Überblick über die Struktur des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik vgl. ders., Das Rentenversicherungssystem – Grundstruktur und Änderungsvorstellungen im Überblick, in: Sozialpolitik – Fachwissenschaftliche Analysen (Hrsg.: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg), Opladen 1980, S. 49–67. Eine breit angelegte interdisziplinär orientierte Darstellung von sozialen Sicherungssystemen unter dem Gesichtspunkt des Leistungs-Gegenleistungs-Gedankens findet sich in Edward A. Wyne, Social Security: A Reciprocity System Under Pressure, Boulder, Colorado 1980.

intertemporale Umverteilung zugrunde[18], interpersonelle Umverteilungsvorgänge sollen nicht bewirkt werden. Allerdings muß erwähnt werden, daß bislang noch keine allgemein oder zumindest überwiegend akzeptierte Konvention darüber besteht, wie Äquivalenz definiert werden soll. Sind beispielsweise Verteilungseffekte, bewirkt durch einen einheitlichen Beitragssatz trotz unterschiedlicher beruflicher Tätigkeit, trotz unterschiedlicher durchschnittlicher Lebenserwartung und Krankheitsanfälligkeiten von Männern und Frauen noch Risikoausgleich?[19]

Aber unabhängig von allen spezifischen Ausformungen eines solchen Prinzips scheint mir die zugrundeliegende Betrachtungsweise deutlich von der unterschieden zu sein, die für ein Steuer-Transfer-System charakteristisch ist: In ihrem Zentrum steht die interpersonelle oder intergenerationale Umverteilung innerhalb einer Periode. Ein Vorleistungsbezug ist – wenn überhaupt – nur schwach ausgeprägt. In einem Steuer-Transfer-System werden die Abgaben nach bestimmten Gesichtspunkten – in der Regel der „steuerlichen Leistungsfähigkeit" oder anderen Kriterien – erhoben, während die Transfers nach anderen Kriterien, z. B. dem individuellen Bedarf, gewährt werden. In Übersicht 5 sind die hier behandelten Unterscheidungsmerkmale beider Grundtypen sozialer Sicherungssysteme zusammengefaßt.

Sozialversicherungen stellen – so auch in der Bundesrepublik – zumeist eine Mischung aus beiden Systemtypen und den ihnen zugrundeliegenden verteilungspolitischen Zielvorstellungen dar.

Im folgenden werde ich zu zeigen versuchen, daß die beiden unterschiedlichen Betrachtungsweisen auch zu unterschiedlicher Beurteilung einzelner Maßnahmen führen, folglich auch zu unterschiedlichen Empfehlungen über Maßnahmen. Dies werde ich vor allem im Zusammenhang mit der Alterssicherung erörtern.

5. Alterssicherung: Problembereiche und Vorschläge im Lichte unterschiedlicher Konzeptionen

Die Kommission hat sich an verschiedenen Stellen ihres Berichtes mit Fragen der Alterssicherung befaßt.[20] Ihre Vorschläge zur Veränderung des Rentenanpassungsverfahrens und der steuerlichen Behandlung von Renten fanden in den Presseberichten über den Kommissionsbericht mit die meiste Beachtung.

Modellberechnungen über die längerfristige finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zeigen weitgehend ein übereinstimmendes Bild: Der derzeitige Beitragssatz von 18 v. H. müßte sich im Verlauf der nächsten 50 Jahre – insbes. auch

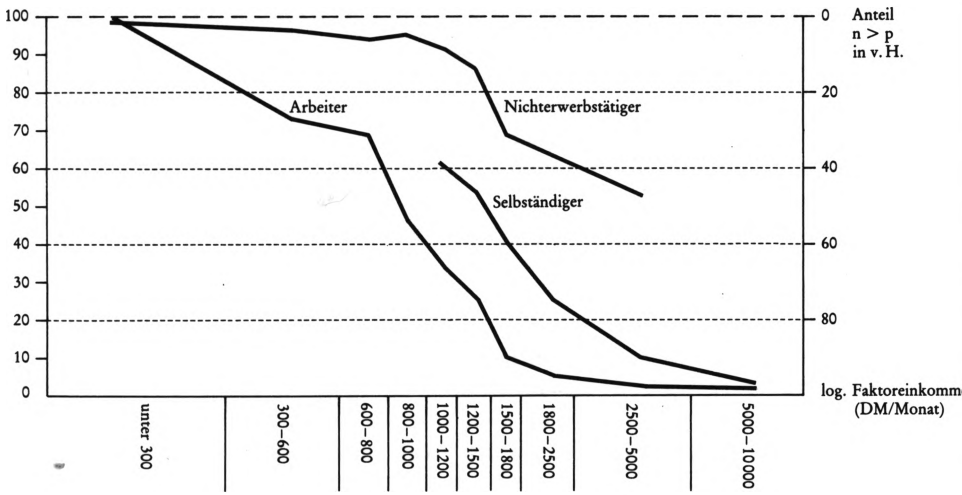
[18] Für eine genauere Darstellung der verschiedenen Formen der Einkommensumverteilung vgl. Winfried Schmähl, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Kapitel I sowie ders., Verteilungswirkungen des Rentenversicherungssystems, in: Das Wirtschaftsstudium (Wisu), 9. Jg. (1980), 3 Teile.

[19] Näheres dazu siehe Winfried Schmähl, Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg. (1981) S. 345–351.

[20] Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem, insbes. in Teil II, Kapitel 7 (3.1.5), Kapitel 9 (1.–3.).

Übersicht 5

Wichtige Unterscheidungsmerkmale von Versicherungs- und Steuer-Transfer-Systemen im Bereich der sozialen Sicherung



nach der Jahrhundertwende – etwa verdoppeln. Unterstellt ist dabei ein konstantes „Rentenniveau" (Relation zwischen Durchschnittsrenten und durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt) und ein konstanter, der gegenwärtigen Höhe entsprechender Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Rentenversicherung.[21]

Ähnliche finanzielle Konsequenzen würden sich aber auch für andere Alterssicherungssysteme, so z. B. für die Beamtenversorgung ergeben. Der gegenwärtig erforderliche (fiktive) Finanzierungsanteil für Versorgungsbezüge beträgt etwa 34 v. H. der Brutto-Beamtengehälter.[22] Bei gleichen Annahmen müßte auch er etwa auf das Doppelte, d. h. etwa 66 v. H. ansteigen.

Eine solche Entwicklung ist aber nicht etwa nur demographisch determiniert, sondern wird maßgebend auch von politischen Entscheidungen mitbestimmt, so z. B. über die Altersgrenze, die Länge der Ausbildungsphase und die Abgrenzung des Versichertenkreises.

Angesichts der sich abzeichnenden Entwicklung sollten weitere Belastungen soweit als möglich vermieden werden. Insofern ist auch vor einer weiteren Senkung des Renteneintrittsalters durch größere Flexibilisierung der Altersgrenze nach unten zu warnen, da dies – neben m. E. zumeist allzu optimistisch beurteilten arbeitsmarktpoliti-

[21] Vgl. insbesondere Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland sowie Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, beide in: Bundestags-Drucksache 9/632 vom 3. 7. 1981.

[22] Für Näheres vgl. Winfried Schmähl, Altersvorsorge und Alterssicherung im Vergleich, Frankfurt/Main 1981, insbes. S. 87–97.

schen Effekten – langfristige Belastungen für die Renten –, aber auch die Krankenversicherung mit sich bringt. In den 90er Jahren tritt möglicherweise ein inländischer Arbeitskräftemangel ein, erfordert also – will man nicht den Anteil ausländischer Arbeitnehmer zunehmend erhöhen – eher eine längere Lebensarbeitszeit. Die Senkung der Altersgrenze dann rückgängig zu machen, dürfte politisch schwierig sein.[23]

Zur Lösung von Finanzierungsproblemen im Bereich der Alterssicherung wird sinnvollerweise eine Kombination von Maßnahmen gesucht werden müssen. Allerdings bleibt die Diskussion über einzelne Maßnahmen solange unbefriedigend, wie nicht geklärt ist, welche Ziele angestrebt werden sollen. So ist z. B. die Diskussion über Brutto- versus Nettoanpassung von Renten auf ihren verteilungspolitischen Kern zurückzuführen und nicht als Streit um Prinzipien zu führen.

5.1. Veränderung des Anpassungsverfahrens von Renten

Um dem vielfach genannten Ziel einer „gleichgerichteten Entwicklung von Renten und Löhnen" zu entsprechen und das Ausmaß von Beitragserhöhungen zu verringern, also zu einer „ausgewogenen Belastungsverteilung zwischen Versicherten und Rentnern" beizutragen, hat die Kommission – wie übrigens auch die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats und der Sozialbeirat selbst – Veränderungen der Anpassung und der Besteuerung von Renten vorgeschlagen.

Rentenanpassungen sollten künftig nicht mehr ausschließlich der Entwicklung der Bruttolöhne folgen, sondern gleichzeitig sollte die Steigerung des Rentenversicherungs-Beitragssatzes berücksichtigt werden. Aus dem Rentenversicherungssystem resultierende Erhöhungen des Netto-Rentenniveaus (also von Renten zu Nettolöhnen) infolge steigender Rentenversicherungsbeiträge würden so vermieden.

Ein Beispiel: Beträgt in einem Jahr die Bruttolohnzuwachsrate 6 v. H. und erfolgt im gleichen Jahr eine Erhöhung des Arbeitnehmeranteils zur Rentenversicherung um einen halben Prozentpunkt – also z. B. von 9 auf 9,5 v. H. –, so betrüge der Nettoanpassungssatz rd. 5,4 v. H. Damit bliebe das Nettorentenniveau konstant, das Bruttoniveau würde allerdings gesenkt.

Die dadurch mögliche finanzielle Entlastung der Rentenversicherung erscheint allerdings auf den ersten Blick nicht sehr hoch: Wenn sonst z. B. ein Beitragssatz von 36 v. H. erforderlich wäre, käme man bei einer derartigen Veränderung des Anpassungsverfahrens mit 33 v. H. aus. Realistischerweise wird dies aber nur *ein* Entlastungsfaktor in einem Bündel von Maßnahmen sein.

Allerdings dürfte schwer einsehbar sein, wenn nur für Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung die Abgaben zur Alterssicherung steigen, während Pensionen unverändert gemäß den Bruttogehaltssteigerungen – über den Staatshaushalt bislang faktisch geräuschlos – angepaßt werden, sofern Gehälter von Beamten nicht entsprechend schwächer steigen als die von Arbeitern und Angestellten.

[23] Ausführlicher erörtert bei Winfried Schmähl, Anpassung der Alterssicherung an veränderte Bedingungen, in: List-Forum, Januar 1982.

Die vorgeschlagene Maßnahme wird unterschiedlich bezeichnet, zum einen als „modifizierte Nettoanpassung", zum anderen als „modifizierte Bruttoanpassung". In neutraler Formulierung könnte man von beitragsorientierter oder beitragsbereinigter Anpassung sprechen. Die Begriffswahl ist sicher politisch-psychologisch nicht unerheblich. Inhaltlich handelt es sich jedoch um nichts anderes als um einen Abschlag vom Rentenanpassungssatz zum Zwecke des Belastungsausgleichs zwischen Erwerbstätigen und Rentnern.[24]

Dieses Konzept unterscheidet sich aber deutlich von einer umfassend verstandenen Nettoanpassung – wie sie u. a. von den Arbeitgeberverbänden und den Freien Demokraten befürwortet wird –, bei der die Steigerung aller Sozialversicherungsbeiträge[25] und vor allem aber auch die der durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung der Lohnempfänger berücksichtigt werden soll. Dies wäre m. E. verteilungspolitisch höchst unbefriedigend: Arbeitnehmer werden ja entsprechend ihren individuellen Umständen (ihrer jeweiligen Einkommenssituation, ihrem Familienstand usw.) in spezifischer Weise steuerlich belastet. Bei einer Nettoanpassung würden demgegenüber alle Rentner in relativ gleicher Höhe eine Minderung des Anpassungssatzes hinzunehmen haben. Rentner mit geringer Rente, die auf Grund ihrer Einkommensverhältnisse sonst nicht steuerpflichtig wären, werden nun relativ gleich stark belastet wie Rentner mit hohen Renten oder zusätzlichen anderen Einkünften. Es können sich Situationen ergeben, daß ein Rentner im Vergleich zu einem Arbeitnehmer, der sich in relativ ähnlicher Lohnposition heute befindet wie der Rentner früher, faktisch höher belastet wird als dieser Arbeitnehmer.

5.2. Veränderung der Besteuerung von Renten

Rentner sollten allerdings auch effektiv steuerlich belastet werden, jedoch nicht auf dem Wege über einen einheitlichen verminderten Anpassungssatz, sondern – wie es dem Grundgedanken der Besteuerung entspricht – entsprechend ihren jeweiligen spezifischen Umständen. Aus diesem Grunde hat die Kommission – wiederum auch die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats und der Sozialbeirat – aus mehreren verteilungspolitischen Gründen eine Veränderung der Rentenbesteuerung gefordert, die ja durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 3. 1980 dem Gesetzgeber auch aufgegeben ist. Auf die Kritik am gegenwärtigen Verfahren und die Begründungen für Änderungen kann ich nicht eingehen. Ich werde mich hier auf den Aspekt beschränken, daß sich die vorliegenden Vorschläge für eine Neugestaltung der Besteuerung vom Grundansatz her unterscheiden.[26]

[24] Vgl. zu diesem Konzept und verschiedenen seiner Varianten ausführlicher Winfried Schmähl, Ein beitragssatzorientiertes Anpassungsverfahren als Mittel des Belastungsausgleichs zwischen Erwerbstätigen und Rentnern in der gesetzlichen Rentenversicherung – Modifizierte Brutto- und modifizierte Nettoanpassung, Terminologisches und Inhaltliches –, in: Deutsche Rentenversicherung, 6/1981, S. 377–388.

[25] Eine Berücksichtigung des Krankenversicherungsbeitragssatzes bei der Berechnung des Anpassungssatzes wäre angesichts des beschlossenen individualisierten Krankenversicherungsbeitragssatzes der Rentner sowieso nicht mehr vertretbar, würden Veränderungen von Krankenversicherungsbeitragssätzen doch Rentner somit zweifach belasten.

[26] Für eine ausführliche Begründung und empirische Berechnungen über die Auswirkungen einer veränderten

Zu unterscheiden ist zwischen einer Vollbesteuerung von Renten – analog der steuerlichen Behandlung von Arbeitseinkünften oder von Pensionen – und einer Teilbesteuerung von Renten, bei der prinzipiell nicht der gesamte Rentenbetrag, sondern nur ein Teil in die steuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen wird.

Ich trete – und mit mir die Wissenschaflergruppe des Sozialbeirats sowie der Sozialbeirat selbst – dafür ein, Renten im Gegensatz zu Pensionen und Arbeitseinkünften nicht mit ihrem vollen Betrag der Einkommensbesteuerung zu unterwerfen, folglich Renten in geringerem Maße als gleichhohe Pension zu besteuern. Ich kann hier nur das Argumentationsmuster zur Begründung einer Teilbesteuerung von Renten darlegen.

Zentrales Argument für die Entwicklung dieses Ansatzes für mich ist, daß Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung – im Gegensatz zu Pensionen – zum Teil auf eigenen Beitragszahlungen beruhen. Dies betont auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil.

Beiträge stellen individuell eine spezifische Form der Ersparnisbildung für das Alter dar. Dies ist unabhängig von der Tatsache, daß für die Rentenversicherung in der Bundesrepublik kein Anwartschafts- oder Kapitaldeckungsverfahren, sondern ein Umlageverfahren (ohne Kapitalansammlung) besteht. Entscheidend ist vielmehr die individuelle Situation des Pflichtigen.

Gegenwärtig wird diese spezifische Form der Ersparnisbildung für das Alter über die Rentenversicherung – wie auch manche andere Formen der Einkommensverwendung – im Prinzip im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer durch den Sonderausgaben-Abzug für Vorsorgeaufwendungen steuerlich begünstigt. Will man nun aber im Alter die früher gewährte steuerliche Vergünstigung nicht wieder rückgängig machen – und dies geschieht ja auch bei anderen Formen der prämien- oder steuerbegünstigten Ersparnisbildung, wie z. B. dem Bausparen, nicht –, so kann nicht der Gesamtbetrag der Rente in die Besteuerung einbezogen werden.[27] Vielmehr ist faktisch der Teil der Rente, der auf einer Auflösung eines fiktiven, aus Beiträgen angesammelten Vermögensbestandes beruht – also ein fiktiver Tilgungsanteil – von der Besteuerung auszunehmen. Der verbleibende Rentenanteil wäre dagegen voll der Besteuerung zu unterwerfen. Er setzt sich zusammen aus fiktiven Zinseinkünften, die während der Erwerbstätigkeits- und der Rentnerphase anfallen, sowie aus interpersonellen Umverteilungselementen, die das Rentenversicherungssystem in vielfältiger Weise durchziehen. Aus diesem Konzept können empirische Anhaltspunkte für die Höhe des zu versteuernden Rentenanteils

Rentenbesteuerung vgl. Winfried Schmähl, Elemente einer künftigen Rentenreform: Veränderungen der Anpassung und der Besteuerung von Renten – Analysen und Vorschläge –, erscheint 1982 (veröffentlicht durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).

[27] Im finanzwissenschaftlichen und steuerrechtlichen Schrifttum wird die Vollbesteuerung der Renten zumeist mit dem sog. Korrespondenzprinzip begründet, dem die Auffassung zugrunde liegt, daß alle Einkommen einmal im Lebensablauf besteuert werden sollen. Auch wenn man diesem Gedanken im Grundsatz zustimmt, finden wir doch im Steuerrecht vielfältige gezielte Begünstigungen bestimmter Formen der Einkommensverwendung, auch für die Alterssicherung (z. B. Sonderausgabenabzug für private Vorsorgeaufwendungen, z. B. Lebensversicherungesprämien). So kann man sich durchaus auf den Standpunkt stellen, daß die Verwendung von Einkommensteilen im Interesse einer ausreichenden künftigen Alterssicherung steuerlich begünstigt werden soll. Die Frage ist dann, ob diese steuerliche Begünstigung im Alter, wenn die Einkünfte anfallen, wieder rückgängig gemacht werden soll.

abgeleitet werden. Es werden allerdings keine individuellen Berechnungen der jeweiligen Tilungsanteile erfolgen können und müssen. Es genügt eine pauschalierte typisierende Festsetzung, gestaffelt nach dem Rentenalter. Die Höhe des zu besteuernden Rentenanteils erfordert jedoch eine politische Entscheidung.

Im Gegensatz zur derzeitigen Ertragsanteilsbesteuerung der Renten wäre der zu besteuernde Rentenanteil somit konzeptionell anders zu ermitteln und so festzusetzen, daß überhaupt erst eine effektiv wirksam werdende Rentenbesteuerung geschaffen wird. Dieser Vorschlag würde zu einer deutlichen Erhöhung des in die Besteuerung einzubeziehenden Rentenanteils führen, wäre jedoch vom Ansatz her nicht mit der im 2. Haushaltsstrukturgesetz aus rein fiskalischen Erwägungen beschlossenen Anhebung der Ertragsanteilssätze vergleichbar.

Die steuerliche Behandlung von Renten hängt eng mit den beiden unterschiedenen Betrachtungsweisen zusammen: In einem Steuer-Transfer-System sind alle Einkünfte voll in die steuerliche Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Das Konzept der Teilbesteuerung hingegen berücksichtigt die Tatsache, daß durch eigene Beiträge Ansprüche erworben werden. Damit ist sinnvoll begründbar, daß Pensionen bei gleicher Höhe des Bruttobetrages steuerlich stärker als Renten belastet werden. Gleichfalls könnten Renten aus der Zusatzversorgung höher als Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung besteuert werden.

Zugunsten einer solchen Teilbesteuerung können noch einige weitere Gesichtspunkte angeführt werden: Die steuerliche Behandlung privater Altersversorgung und die Auflösung steuer- oder prämienmäßig begünstigter Vermögensbestände könnte unverändert bleiben, während bei einer Vollbesteuerung der Renten hierfür Veränderungen erforderlich wären, wenn nicht die Ersparnisbildung für das Alter im Rahmen der Rentenversicherung im Vergleich zu diesen anderen Sparformen steuerlich diskriminiert werden soll. Eine allmähliche Erhöhung des der Besteuerung zu unterwerfenden Rentenanteils bei gleichzeitigen Rentenanpassungen ermöglicht auch in der Einführungsphase der Besteuerung, daß die Nettorenten weiterhin steigen. Es treten nur individuelle Minderungen des Anpassungssatzes ein. Zusätzliche Rentenaufstockungen, die bei Einführung der Besteuerung oft gefordert werden, um die Steuerbelastung zu kompensieren, wären nicht erforderlich. Damit träten auch keine Mehrausgaben für die Versicherungsträger auf.

Bei einer Vollbesteuerung könnte zwar durch zusätzliche Freibeträge die Belastung differenziert werden. Blieben jedoch die Freibeträge – wie bisher – längere Zeit konstant, so würden sie zunehmend „entwertet"; Rentner bzw. Rentenbeträge, die eigentlich gar nicht besteuert werden sollen, würden in die Besteuerung hineinwachsen. Dies könnte nur durch Indexierung der Freibeträge oder durch Schaffung relativer anstelle absoluter Freibeträge vermieden werden. Beides wären folgenreiche Neuerungen im gegenwärtigen Steuerrecht.

Auch unter dem Gesichtspunkt der politischen Realisierbarkeit dürfte somit das Konzept der Teilbesteuerung Vorteile besitzen, zumal – wenngleich rein formal – vom Instrumentarium her an bestehende Regelungen angeknüpft werden kann.

Verwaltungsmäßig wäre die Besteuerung überwiegend relativ einfach realisierbar.

Die Ermittlung individueller Krankenversicherungsbeiträge – die m. E. sowieso als ein erster Einstieg in die Besteuerung angesehen werden kann – zeigt einen Weg auf, kostengünstig und ohne große Mitwirkung des Steuerpflichtigen die Besteuerung durchzuführen.[28] In der Kommission bestand allerdings – im Gegensatz zur Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats – keine einhellige Auffassung über die Art der steuerlichen Behandlung von Renten.

5.3. Veränderung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung

Die Kommission – wie auch viele andere Gremien und Autoren – forderte, aus systematischen und verteilungspolitischen Gründen langfristig eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung vorzunehmen. Die Begründung dafür ist wiederum aus dem Gedanken des Versicherungssystems abgeleitet. Über den Bundeszuschuß sollen jene Ausgaben finanziert werden, die nicht Versicherungsleistungen darstellen bzw. – in Umkehrung – durch Beiträge sollen nur solche Ausgaben finanziert werden, die Versicherungsleistungen darstellen.

Verteilungspolitisch ist schwer einzusehen, warum Ausgaben, die eher den Charakter allgemeiner Staatsausgaben tragen, nur von den Versicherten der Rentenversicherung, und zwar auf der Basis des versicherungspflichtigen Lohnes – also bis zur Beitragsbemessungsgrenze –, nicht aber von allen Staatsbürgern auf der Basis des Gesamteinkommens finanziert werden. Diese Zweckentfremdung von Beitragseinnahmen für nicht der Versichertengemeinschaft sinnvoll anlastbare Aufgaben halte ich verteilungspolitisch für unbefriedigend und längerfristig für gefährlich.

Ein aktuelles Beispiel für die Verschiebung der Finanzierungslasten vom Bund zu Versicherungsträgern und damit – vereinfacht ausgedrückt – von Steuern zu Beiträgen: Bei Einführung des Mutterschaftsurlaubs wie auch der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte war vorgesehen, daß der Bund Zahlungen an die Rentenversicherung leistet. Diese waren aber bis zum 31. 12. 1981 befristet. Beim Mutterschaftsurlaub haben wir nun folgende Situation: Den berechtigten Frauen werden Beitragszeiten angerechnet, ohne daß der von der Sache her Beitragspflichtige – der Bund – ab 1. 1. 1982 Beiträge zahlt. Finanziert werden diese Leistungen damit faktisch wiederum über Beiträge der Versichertengemeinschaft. Der Bundeszuschuß sollte allerdings nicht sofort, sondern erst dann quotal angehoben werden, wenn der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung steigen müßte.[29]

Auch für andere Sicherungseinrichtungen, und nicht nur der Alterssicherung, wäre m. E. zu prüfen, in welchem Ausmaß die Beitragsfinanzierung zweckentsprechend ist. Dies betrifft insbesondere auch die gesetzliche Krankenversicherung.

Bei dieser Gelegenheit sei auf folgendes hingewiesen: Wenn im Rahmen der gesetzli-

[28] All diese Aspekte sind ausführlich behandelt in W. Schmähl, Elemente einer künftigen Rentenreform.

[29] Siehe außer dem Gutachten der Transfer-Enquête-Kommission sowie der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats und des Sozialbeirats hierzu auch Winfried Schmähl, Veränderung des Bundeszuschusses in der Rentenversicherung – Thesen zu einem „Zwei-Stufen-Plan" –, in: Deutsche Rentenversicherung 4/1981, S. 195–200.

chen Rentenversicherung Kindererziehungszeiten eingeführt werden sollen, um das Aufziehen von Kindern im Rahmen der Alterssicherung zu honorieren, wie dies im Zuge der sog. 84er Reform – also der Reform der Alterssicherung von Frauen und Hinterbliebenen – vorgesehen ist, so halte ich deren Finanzierung aus Steuermitteln, nicht aber aus dem Beitragsaufkommen für angemessen. Gleiches gilt für eine von manchen Autoren (so beispielsweise von Nell-Breuning) vorgeschlagene Differenzierung der Beiträge nach der Kinderzahl. Auch hier kann man Beiträge aus dem allgemeinen Steueraufkommen – wenn man es will – subventionieren, während eine Finanzierung über höhere Beiträge solcher Personen, die keine oder wenige Kinder haben, m. E. verteilungspolitisch nicht angemessen ist. Hier handelt es sich um eine Maßnahme, die nicht nur die gesetzliche Rentenversicherung betrifft, sondern eine Angelegenheit des allgemeinen Familien-Lastenausgleichs ist. Allerdings bestand darüber in der Kommission keine einhellige Meinung.

5.4. Beitragsfinanzierung und der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz von Rentenanwartschaften

Auch wenn die bisher erörterten Maßnahmen ergriffen würden, so werden Beitragssatzsteigerungen kaum vermeidbar sein, falls nicht über eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit die Alterssicherung spürbar entlastet wird.[30] Für die Akzeptanz von Beitragssatzsteigerungen und damit zugleich für das Ausmaß von Abgabewiderständen wird m. E. wichtig sein, ob die Versicherten das Gefühl haben, mit ihren Beiträgen auch Anwartschaften auf spätere Leistungen zu erwerben. Aus diesem Grunde halte ich auch die zunehmende Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben im Bereich der Sozialversicherung durch Beiträge, damit die Entlastung des Staatshaushalts auf Kosten der Versicherungsträger und damit der Beitragszahler, für langfristig gefährlich, mindert dies doch die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung. Die Abgabenwiderstände gegen Beiträge dürften derzeit immer noch geringer als gegen Steuern sein. Dieses „Potential", um Belastungserhöhungen bei verminderten Widerständen durchsetzen zu können, setzt man aufs Spiel, wenn Beitragseinnahmen zweckentfremdet werden und dies den Versicherten zunehmend bewußt wird.

Die Kommission lehnte auch eine Abkoppelung des Arbeitgeberanteils vom beitragspflichtigen Lohn ab. Damit würde die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung gravierend vermindert, das System würde eingriffsanfälliger. Man beachte, daß dann weit über die Hälfte der Renten nicht mehr über lohnbezogene Beiträge finanziert würden, der Vorleistungsanteil somit gravierend reduziert würde. Auch wachstumspolitisch ist schwer

[30] Zur Illustration der quantitativen Auswirkungen einer Verlängerung der Lebensarbeitsphase hinsichtlich der Belastungsentwicklung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung mag folgendes vereinfachtes Beispiel dienen: Wenn es gelingen sollte, etwa ab Mitte der 90er Jahre das durchschnittliche Renteneintrittsalter im Verlauf von etwa 30 Jahren um etwa 5 Jahre hinauszuschieben, so würden Beitragssatzsteigerungen von etwa 3 bis 4 Prozentpunkten (also anstelle von 18 v. H. Beiträge von 21 oder 22 v. H.) zur Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts der gesetzlichen Rentenversicherung ausreichen.

einsehbar, daß der Produktionsfaktor Arbeit, der sich in den 90er Jahren eher verknappen wird, durch diese Umbasierung relativ billiger werden sollte.

Anwartschaften, die auf Vorleistungen beruhen, genießen in besonderem Maße den Schutz der grundgesetzlichen Einkommensgarantie (Art. 14 GG). Dies ist durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Versorgungsausgleich und zur Besteuerung von Alterseinkünften (beide aus dem Jahre 1980) und zur Bewertung von Ausfallzeiten (1981) besonders betont und präzisiert worden.[31] Damit werden Besitzstände begründet, die einmal aus juristischen, aber wohl auch aus politisch-psychologischen Gründen Grenzen für eine zumindest kurz-, oftmals auch mittelfristige Leistungsreduzierung darstellen. In dem Maße, in dem Rentenzahlungen auf individuell zurechenbaren Beiträgen beruhen, sind die Eingriffsmöglichkeiten des Gesetzgebers deutlich begrenzter als in einem reinen Steuer-Transfer-System.

Dies mag einerseits – aus der Sicht der politischen Gestaltungsmöglichkeiten – als Nachteil angesehen werden. Für den betroffenen Bürger schafft dies aber mehr Transparenz, vermittelt in höherem Maße ein subjektives Sicherheitsgefühl.

Daß Maßnahmen insbesondere im Bereich der Alterssicherung nur begrenzt reversibel sind bzw. daß einmal getroffene Entscheidungen lang andauernde Wirkungen besitzen, beruht in besonderem Maße auf solchen „Besitzstandsüberlegungen". Dies macht zugleich die Notwendigkeit einer langfristig vorausschauenden Planung erforderlich. Veränderungen des Leistungsniveaus – zumindest nach unten – haben längere Übergangsphasen zur Folge.[32] Nachträgliche Korrekturen sind schwierig. Folglich ist frühzeitig zu prüfen, welches Leistungsniveau man glaubt langfristig realisieren zu können.

Die Kommission hat versucht, das Denken in „Besitzständen" zu differenzieren. Insbesondere drei Situationen bzw. Bevölkerungsgruppen hat sie unterschieden:

1. Personen, die noch keine Anwartschaften im Rahmen des bisherigen Alterssicherungssystems erworben haben, können sich nicht auf die unveränderte Weitergeltung der Regelungen berufen.
2. Personen, die bereits Rentenleistungen erhalten, werden in besonderem Maße Besitzstände und Aspekte des Vertrauensschutzes geltend machen können.
3. Für Personen, die noch erwerbstätig sind und bereits Ansprüche erworben haben, aber noch keine Rente erhalten, werden Zumutbarkeitsentscheidungen erforderlich. Welchen Personen ist in der verbleibenden Zeit bis zur Altersgrenze eine Veränderung der Bedingungen für den Anwartschaftserwerb (nicht der erworbenen Anwart-

[31] Vgl. zu diesem Aspekt ausführlich Rolf Stober, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen – Grundlinien der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundessozialgerichts und der anderen obersten Gerichte – (Bericht erstattet im Auftrage des Deutschen Sozialgerichtsverbandes e. V. zur Vorbereitung der 2. Sozialrechtslehrertagung 1982, erscheint in der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes).

[32] Gerade aus solchen mit dem Schutz erworbener Anwartschaften zusammenhängenden Übergangsproblemen sind m. E. die Hoffnungen, die von vielen Befürwortern einer Staatsbürgergrundrente in einen solchen Systemwechsel gesetzt werden, zumindest auf lange Zeit wenig realistisch. Die Kommission hat – aber nicht nur aus diesem Grunde – den Übergang zu einem solchen Grundrenten-System als nicht geeignet angesehen, würde damit doch die Einkommensbezogenheit des Alterssicherungssystems, die mitentscheidend für die Akzeptanz des Systems sein dürfte, aufgegeben. Zu Problemen eines solchen Systemwechsels vgl. Winfried Schmähl, Systemänderung in der Altersvorsorge, Opladen 1974.

schaften selbst) und damit auch für die spätere Rente noch zumutbar? Hier wird vor allem das Lebensalter Differenzierungskriterium sein.

Die Kommission hat aber ausdrücklich „... betont, daß sich Besitzstandsregelungen in erster Linie auf solche Anwartschaften beziehen, die auf Grund eigener Leistungen erworben wurden. Eine Garantie im Hinblick auf Art und Ausmaß interpersoneller Umverteilung kann es dagegen nicht geben".[33]

6. Zur weiteren Entwicklung der sozialen Sicherung – Was beachtet werden sollte

Abschließend möchte ich einige Gesichtspunkte erwähnen, die mir im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung des sozialen Sicherungs- und allgemein des Transfersystems bedeutsam erscheinen.

In einer Zeit, in der die Unsicherheit über die weitere Entwicklung – sei es im Ökonomischen, Gesellschaftlichen oder Außenpolitischen – ein lange nicht gekanntes Ausmaß erreicht hat, ökonomische und demographische Strukturwandlungen die Wirtschafts- und Sozialpolitik vor vielgestaltige Herausforderungen stellen, hilft kein kurzatmiges, nur die augenblickliche Situation berücksichtigendes Agieren. Dies würde auch die subjektive Unsicherheit eher erhöhen.

Unabdingbare Voraussetzungen für jede rationale Gestaltung des Transfersystems ist die Klärung der für erstrebenswert angesehenen Zielsetzungen. So ist beispielsweise zu präzisieren, welches operational definierte Absicherungsniveau für die einzelnen sozialen Tatbestände – wie Alter usw. – erwünscht ist und in welchem Maße es durch staatliche Maßnahmen sichergestellt werden soll bzw. in welchem Maße die Bürger auf private Vorsorge – ggf. durch Anreize gefördert – verwiesen werden.[34] Die Betonung des Versicherungs-Gedankens ist aber nicht notwendig identisch mit einem Mehr an privater freiwilliger Vorsorge.

Auch das Verhältnis der Absicherungsniveaus bei unterschiedlichen sozialen Tatbeständen, z. B. bei nur vorübergehendem Einkommensausfall infolge von Krankheit oder Arbeitslosigkeit im Vergleich zu längerfristigem oder dauerhaftem Einkommensverlust, wie Alter oder Invalidität, ist zu klären. Dies impliziert zugleich eine bewußte Gestaltung des Lebenseinkommensverlaufs durch staatliche Maßnahmen.

Erst nach Klärung der Ziele kann sinnvoll über Instrumente diskutiert werden. In der politischen Realität ist dies leider oftmals nicht der Fall. Eine Reduzierung allein auf die fiskalische Ergiebigkeit von Maßnahmen, die Finanzsituation einzelner öffentlicher Haushalte, ist den komplexen und differenzierten Problemen, die zu bewältigen sind, nicht angemessen. Es kann auch nicht darum gehen, eine einnahmenorientierte Ausga-

[33] Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem, Ziffer 393.

[34] Versuche zur Operationalisierung verteilungspolitischer Zielvorstellungen gerade im Bereich der Alterssicherung finden sich bei W. Schmähl, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Kapitel I sowie – in weiterentwickelter Form – in ders., Zielvorstellungen in der Diskussion über die Alterssicherung – eine Skizze –, in: Zeitschrift für Gerontologie, Bd. 13 (1980), S. 222–246.

ben- oder eine ausgabenorientierte Einnahmenpolitik zu betreiben. Erforderlich ist vielmehr ein breitgestreuter, viele Gruppen durch eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Instrumente betreffender Maßnahmeneinsatz, gerade angesichts der Veränderungen des Belastungsniveaus und der Belastungsstruktur, z. B. im Bereich der Alters- und der Krankenversicherung, aber auch dem Gebiet der Pflege.[35]

Die Diskussion über Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung (der sogenannten „Operation 1982") zeigte leider allzu deutlich, daß die Forderungen nach einem abgestimmten Maßnahmeneinsatz – abgestimmt im Hinblick auf die Kompatibilität der Maßnahmen untereinander, abgestimmt aber auch und vor allem, im Hinblick auf die sich insgesamt ergebenden Wirkungen, also der Aspekte, die für die Einsetzung der Transfer-Enquête-Kommission eine so wichtige Rolle spielten – praktisch keine Beachtung fanden.

So löst die Verschiebung von Finanzierungslasten von einem Sektor in einen anderen, ohne inhaltliche, sachliche Rechtfertigung allein unter dem Gesichtspunkt, daß in einem anderen Bereich die Belastungserhöhung leichter durchsetzbar sein könnte, längerfristig keine Probleme, ja mindert die Transparenz, vermittelt nicht das Gefühl einer gerechten Lastenverteilung und führt damit eher zu Widerständen.

Sich abzeichnende Entwicklungstendenzen sind möglichst frühzeitig zu beachten. Dies betrifft nicht nur die demographische Entwicklung, sondern beispielsweise auch Änderungen der Verhaltensweisen von Wirtschaftssubjekten. Wenn sich eine Tendenz verstärkt, daß zunehmend Aktivitäten aus dem marktlichen Prozeß ausgelagert werden – ein immer größerer Teil des Sozialprodukts in der sogenannten „Schattenwirtschaft" (underground economy) erstellt wird –, so beziehen sich beispielsweise die Anwartschaften, die im Bereich des sozialen Sicherungssystems erworben werden, nur auf den Teil des Einkommens, der am „offiziellen" Markt erzielt wird. Aus den übrigen Einkommenselementen, die weder der Sozialversicherung noch dem Finanzamt zur Kenntnis gebracht werden, erfolgt keine Vorsorge. Das tatsächliche Absicherungsniveau, z. B. im Alter, wird sich u. U. erheblich mindern und ggf. zu Unzufriedenheit führen.

Außerdem: Wenn sich eine Tendenz verstärken sollte – die bisher ein Randphänomen ist –, daß Aktivitäten nur in dem Maße ausgeübt werden, daß sie gerade zur aktuellen eigenen Bedürfnisbefriedigung ausreichen, aber nicht mehr ausreichen, um für die Zukunft vorzusorgen (vereinfachend hier als „Aussteigermentalität" umschrieben), könnte sich der Teil der Bevölkerung erhöhen, der bei Eintritt eines sozialen Tatbestandes – wie Invalidität oder Alter – auf Kosten der Allgemeinheit, also über die Sozialhilfe finanziert werden muß. Zum anderen wird das zur Versorgung der Bevölkerung, also auch der Nichterwerbstätigen, verfügbare Sozialprodukt relativ schwächer ansteigen. Dadurch werden Umverteilungsvorgänge, die u. a. aufgrund der Altersstrukturveränderungen notwendig werden, noch schwerer durchsetzbar.

Gerade im Bereich der Alterssicherung ist eine Langfristperspektive erforderlich, die

[35] So ist darauf aufmerksam zu machen, daß der Anteil sehr alter Menschen im Verlauf der nächsten 50 Jahre – unter den zumeist gemachten Annahmen über die Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung – deutlich steigen dürfte.

verhindert, daß u. a. auf Grund politischer wahltaktischer Kurzsichtigkeit Belastungen übernommen werden, die längerfristig als schwerlich tragbar erscheinen. Durch eine solche Langfristorientierung sollte und könnte das Ausmaß diskretionärer, d. h. jeweils auf Grund der aktuellen Situation erfolgender Eingriffe vermindert werden.

Für den Bereich der Sozialversicherung sollte das Versicherungsprinzip gestärkt werden. Dies erfordert u. a. eine dem jeweiligen Ausgabenzweck entsprechende Finanzierung, um eine Zweckentfremdung der Beitragsfinanzierung zu vermeiden. Für die Betroffenen würde durch eine solche finanzierungsmäßige (nicht organisatorische) Trennung von Versicherung (finanziert über Beiträge) und interpersoneller Umverteilung (finanziert aus dem allgemeinen Staatshaushalt) besser kalkulierbar, in welchem Maße sie für ihre eigenen Leistungen Vorsorge treffen. Das Vertrauen in die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme könnte dadurch gestärkt und die Abgabebereitschaft positiv beeinflußt werden, zumal deutlicher wird, womit man – zumindest relativ – rechnen kann. Auch die Überprüfung unterschiedlicher Verteilungsziele würde erleichtert.

Wirtschaftswachstum ist eine wichtige Voraussetzung für die Bewältigung von Strukturwandlungen. So lassen sich vermutlich notwendige Veränderungen der Verteilungsstruktur angesichts des steigenden Anteils von Nichterwerbstätigen dann leichter durchsetzen, wenn trotz steigender Abgaben das verbleibende Nettoentgelt immer noch zunimmt. Aus diesem Grunde sollte darauf geachtet werden, daß durch die Ausgestaltung des Transfersystems die Wachstumsbedingungen nicht verschlechtert werden. Andererseits sollte nicht verkannt werden, daß Sozialpolitik eine wichtige Funktion zur Erhaltung des sozialen Friedens besitzt. Das ist zumindest seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung offenkundig.

Schon vor rund 170 Jahren betonte der Philosoph und Ökonom Adam Müller, „... daß der Mensch unaufhörlich aufgefordert werde, ... die Ansprüche verschiedener Zeiten, untereinander zu vermitteln oder zu verknüpfen ...", angesichts „... jener nothwendigen, allem politischen Leben unentbehrlichen Allianz der (übrigens drei, W. Sch.) Generationen ...".[36] Diese Aufgabe besteht auch heute unverändert.

Durch klare, aufeinander abgestimmte und ausgewogene, längerfristig tragfähige Regelungen könnte dazu beigetragen werden, daß die Akzeptanz des sozialen Sicherungssystems erhöht und damit die Voraussetzungen zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben verbessert werden.

[36] Adam H. Müller, Elemente der Staatskunst – erstmals veröffentlicht 1809, hier zitiert nach der Ausgabe Jena 1922, 1. Halbband, S. 100–101.