

Fakten und Argumente

Versicherungsfremde Leistungen - sachgerecht finanzieren!

Worum geht es?

In der Diskussion um die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung stehen seit einiger Zeit die sogenannten "versicherungsfremden Leistungen" im Mittelpunkt. Kritisiert wird, daß die Finanzierung dieser Leistungen zu einem großen Teil aus dem Beitragsaufkommen erfolgt. Würden die versicherungsfremden Leistungen aus Steuermitteln finanziert, könnten - so die Argumentation - die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt und damit auch die Arbeitskosten reduziert werden. Hinsichtlich des Wirtschaftsstandorts Deutschland sei mit positiven Wachstums- und Beschäftigungsimpulsen zu rechnen. Eine Verlagerung der Kosten auf den allgemeinen Staatshaushalt würde unter ordnungs- und verteilungspolitischen Aspekten ferner dem Gebot der Lastengleichheit aller Bürger Rechnung tragen.

Die Gegenmeinung lehnt den Begriff der "versicherungsfremden Leistungen" ganz überwiegend ab. Es gehöre zum Wesen der Sozialversicherung, daß sie - im Gegensatz zur Privatversicherung - Leistungen des sozialen Ausgleichs erbringe. Die Grenzen des sozialen Ausgleichs seien objektiv nicht feststellbar, sondern vielmehr eine Frage des politischen Ermessens. Wer Leistungen des sozialen Ausgleichs als "Fremdleistungen" qualifiziere, stelle solche Aufgaben letztlich zur Disposition. Im übrigen sei der Bund bereits über den Bundeszuschuß und eine Reihe von Erstattungen am sozialen Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt.

1. Was sind "versicherungsfremde Leistungen"?

1.1 Abgrenzung umstritten

Die Abgrenzung der versicherungsfremden von den versicherungskonformen Leistungen der Rentenversicherung ist äußerst umstritten. Nach einer Ansicht sind jedenfalls solche Leistungen nicht als versicherungsfremd anzusehen, die nur Beitragszahlern (also "intern") gewährt werden. Damit wären z. B. beitragsfreie Ausbildungs-Anrechnungszeiten und Zeiten der Kriegsgefangenschaft - obwohl dem sozialen Ausgleich zuzurechnen - als versicherungstypische Leistungen von der Solidargemeinschaft der Rentenversicherten zu finanzieren. Gerade die Entschädigung von Kriegsfolgelasten ist aber von der Politik immer wieder als ein Leistungsbereich qualifiziert worden, der nicht zum originären Aufgabenspektrum der Rentenversicherung gehört. Die Finanzierung des durch Anrechnungs- oder Ersatzzeiten verursachten Mehrbedarfs wird auch vom Bundesverfassungsgericht den der Rentenversicherung aus Gründen des Gemeinwohls auferlegten öffentlichen Lasten (mit der Folge eines Ausgleichs durch den Bundeszuschuß) zugerechnet.

Gegen eine enge Definition der Fremdleistungen sprechen aber auch andere Gründe: Ein beitragsfinanzierter sozialer Ausgleich innerhalb der Rentenversicherung wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn die Versicherten besonders schutzbedürftig oder in gesteigertem Maße füreinander verantwortlich wären. Eine solche Schutzbedürftigkeit läßt sich jedoch bereits aufgrund des sehr inhomogenen Versichertenbestandes, der über 80 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung und Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 8.200 DM monatlich (Wert 1997 - alte Bundesländer) erfaßt, nicht feststellen. Es liegen auch keine - von der staatlichen Gesamtverantwortung abweichenden - spezifischen Solidaritäts- und Verantwortlichkeitsbeziehungen innerhalb der Gruppe der Rentenversicherten vor. Nur unter dieser Voraussetzung einer über den "normalen" Risikoausgleich hinausgehenden Solidarität wären die Versicherten zur Entrichtung von Beiträgen verpflichtet, die keine adäquate Gegenleistung erwarten lassen. In einer Versichertengemeinschaft, die sich allein über die gemeinsame Abhängigkeit von bestimmten Risiken (Alter, Erwerbsminderung und Tod) definiert, ist die Gruppenverantwortung jedoch

auf den allgemeinen Risikoausgleich beschränkt.

Weniger problematisch ist die Abgrenzung bei sogenannten "externen" Leistungen. Sie kommen auch solchen Personen zugute, die nicht dem Versichertenkreis angehören oder ihm nur zugeordnet werden, um die jeweilige Leistung zu erhalten. Kindererziehungszeiten und Leistungen nach dem Fremdrentengesetz z.B. können Versicherte auch ohne weitere Beitragszeiten geltend machen. Daß es sich bei diesen Leistungen um gesamtgesellschaftliche, aus Steuermitteln zu finanzierende Aufgaben handelt, ist aber ebenfalls nicht unbestritten: Gerade das Beispiel der oftmals als nicht versicherungsfremd eingestuft Kindererziehungszeiten zeigt, daß die Anknüpfung an "externe" Leistungen zu keiner überzeugenden Abgrenzung führt.

Eine eindeutige Bestimmung des Fremdleistungsbegriffs ermöglicht letztlich nur das Kriterium der individuellen Beitrags-/Leistungsäquivalenz. Der Sozialversicherungsbeitrag ist der Preis für die gehobene soziale Sicherung, die die Sozialversicherung im Vergleich zur staatlichen Fürsorge bietet. Die Zahlung dieses Beitrages stellt für die Versicherten nur dann kein unzulässiges Sonderopfer dar, wenn der Eintritt des Versicherungsfalles eine auch der Höhe nach äquivalente Gegenleistung auslöst. Nicht beitragsäquivalente Leistungen fallen in den Bereich der staatlichen, aus Steuermitteln zu finanzierenden Sozialpolitik. Damit sind alle Leistungen der Rentenversicherung als versicherungsfremd anzusehen, die nicht oder nicht in vollem Umfang durch Beiträge der Versicherten gedeckt sind. Ganz überwiegend gehören diese Leistungen auch nicht zum ursprünglichen Aufgabenkatalog der Rentenversicherung; sie wurden vielfach erst in neuerer Zeit - zuletzt vor allem im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung - eingeführt.

1.2 Fallgruppen

Anrechnungszeiten

Zu den Anrechnungszeiten zählen u.a. Zeiten der Krankheit und Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug. Diese Zeiten sind versicherungsfremd, weil über sie Risiken abgedeckt werden, die anderen Sozialleistungsträgern - der Kranken- und der Arbeitslosenversicherung - zuzuordnen sind. Die Rentenreform 1992 hat die beitragsfreien Anrechnungszeiten bereits begrenzt. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus dem zum 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz. Zeiten der Arbeitslosigkeit und Krankheit ohne Leistungsbezug bleiben zwar Anrechnungszeiten; sie haben jedoch nur noch anwartschaftserhaltende Wirkungen und führen nicht mehr unmittelbar zu einer Erhöhung der Rente.

Auch hinsichtlich der Ausbildungs-Anrechnungszeiten (Zeiten des Schul-, Fachschul- oder Hochschulbesuchs) sieht das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz eine Stärkung des Versicherungsprinzips vor. Diese Zeiten werden nur noch bis zu einer Höchstdauer von 3 Jahren (statt bisher 7 Jahren) angerechnet. Der Gesetzgeber hat damit die in den Ausbildungs-Anrechnungszeiten besonders deutliche Umverteilung von "unten nach oben" eingeschränkt. Ausbildungs-Anrechnungszeiten sind versicherungsfremd, weil ihre Berücksichtigung die Gleichheit im Risiko, die eine Versicherung zwangsläufig voraussetzt, verletzt. Den länger Ausgebildeten steht im Versicherungsfall bei gleicher Beitragsleistung eine höhere Rente zu als Personen mit kürzeren Ausbildungszeiten.

Kriegsfolgelasten

Versicherungsfremd sind ferner die beitragsfreien Ersatzzeiten (z. B. Zeiten des militärischen Dienstes, der Kriegsgefangenschaft oder Flucht). Diese Zeiten haben Entschädigungscharakter. Auch der rentenrechtliche Ausgleich von NS-Unrecht, der Nachteilsausgleich nach dem 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz sowie die - durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz ebenfalls eingeschränkten - Leistungen nach dem Fremdrentengesetz beruhen auf staatlicher Entschädigung. Für alle diese Tatbestände gilt: Die Finanzierung von Entschädigungsleistungen kann nur gesamtgesellschaftlich erfolgen; sie darf nicht auf einzelne Personengruppen begrenzt werden.

Zurechnungszeit - systemimmanent

Über die Zurechnungszeit wird bei Frühinvalidität oder bei frühem Tod zugunsten des Versicherten oder seiner Hinterbliebenen die Versicherungsdauer fiktiv bis zum 60. Lebensjahr verlängert. Obwohl es sich um eine beitragsfreie Zeit handelt, ist sie systemimmanent. Als Versicherungselement dient sie der Kompensation der versicherten Risiken.

Familienlastenausgleich

Versicherungsfremd sind hingegen die Aufwendungen der Rentenversicherung für die 1986 eingeführten Kindererziehungszeiten, die Kindererziehungsleistungen an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921, die Kinderberücksichtigungszeiten und die - auslaufenden - Kinderzuschüsse. Daß es sich bei diesen Leistungen um solche des allgemeinen Familienlastenausgleichs handelt, ist vom Gesetzgeber mehrfach anerkannt worden. Sie gehören damit zu den staatlichen Aufgaben, die gleichheitsgerecht nur aus dem Steueraufkommen finanziert werden können. Würden für die Finanzierung Beitragsmittel eingesetzt, wären z. B. Beamte, Selbständige und Personen mit Einkünften oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze oder aus Vermögen am Familienlastenausgleich nicht beteiligt, obwohl auch ihre Alterssicherung von der nachwachsenden Generation erwirtschaftet wird.

Sozialpolitische Korrektur der Fakten

Versicherungsfremd sind Leistungen der Rentenversicherung auch dann, wenn sie höher sind, als es durch die eingezahlten Beiträge gerechtfertigt wäre. Beispiel hierfür ist die Regelung über "Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt" ("Rente nach Mindesteinkommen"). Danach werden bei Personen, die der Rentenversicherung 35 Jahre oder länger angehört haben, niedrige Pflichtbeiträge aus Zeiten bis 1991 unter bestimmten Voraussetzungen angehoben. Ziel dieser erst 1972 eingeführten Regelung ist es zu verhindern, daß niedrige (Frauen-) Löhne die Höhe der späteren Renten negativ beeinflussen. Eine solche sozialpolitische Korrektur der Fakten ist einer Versicherung jedoch fremd.

Löhne die Höhe der späteren Renten negativ beeinflussen. Eine solche sozialpolitische Korrektur der Fakten ist einer Versicherung jedoch fremd.

Eine ähnliche Korrektur der Fakten erfolgt durch die Höherbewertung der Pflichtbeitragszeiten aufgrund einer Berufsausbildung und durch die Anrechnung von Sachbezügen vor dem 1. Januar 1957. Die Rentenversicherung muß auch in diesen Fällen zur Entlastung der staatlichen Sozialhilfe individuelle Versicherungsverläufe aufbessern, um ein angemessenes Sicherungsniveau zu gewährleisten. Das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz hat die Sonderbewertung der Zeiten einer beruflichen Ausbildung ebenfalls deutlich eingeschränkt.

Rentenrechtliche Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit

Die gesetzliche Rentenversicherung versichert den Ausfall der Erwerbsfähigkeit, nicht den der Erwerbstätigkeit. Dennoch entlastet sie - vor allem über Frühverrentungen wegen Arbeitslosigkeit - die Arbeitslosenversicherung in erheblichem Umfang. Die Förderung der Altersteilzeitarbeit und die zwischen 1997 und 2001 erfolgende Anhebung der Altersgrenze für die "Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit" von 60 auf 65 Jahre werden diese Entwicklung erst längerfristig eindämmen, da wegen der Vertrauensschutzregelung nach wie vor eine große Zahl von Versicherten vorzeitig in Rente geht. Versicherungsfremd sind ferner die Folgekosten, die sich als Konsequenz der konkreten Betrachtungsweise des Bundessozialgerichts aus der Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten ergeben.

Bestandsschutz in den neuen Bundesländern

Die von der Rentenversicherung gezahlten Auffüllbeträge sowie Renten- und Übergangszuschläge zu Renten in den neuen Bundesländern sind ebenfalls versicherungsfremd. Diesen Leistungen stehen keine Beiträge (auch keine Beitragszahlungen an das Sozialversicherungssystem der DDR) gegenüber. Der Bestandsschutz ist eine direkte Folge der deutschen Vereinigung und damit aus Steuermitteln zu finanzieren.

2. Finanzielles Volumen

Der Abschätzung der versicherungsfremden Leistungen liegt als Basis das Rentenvolumen des Jahres 1995 zugrunde. 1995 hat die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten insgesamt rund 298 Mrd. DM an Renten einschließlich der Leistungen für Kindererziehung gezahlt. Über 34 Prozent des Rentenvolumens (= rund 102 Mrd. DM) entfielen auf versicherungsfremde Leistungen. 14,3 Prozent des Rentenvolumens (= rund 42,7 Mrd. DM) waren durch den Bundeszuschuß nicht gedeckt (**vgl. Tabelle**).

Abschätzung der versicherungsfremden Leistungen im Rentenvolumen*

des Jahres 1995 (AR und AV, Ost und West)

Versicherungsfremde Leistungen***	Volumen in Mio. DM für 1995	Anteile bez. auf Rentenvolumen* insgesamt	Anteile bez. auf versicherungsfreie Leistungen	Datenbasis**
1	2	3	4	5
Kriegsfolgelasten insg.	23.543	7,9%	23,0%	3
Dar. Ersatzzeiten	13.447	4,5%	13,2%	3
Dar. FRG-Zeiten	10.073	3,4%	9,9%	3
Dar. WGSVG-Vergleichsberechnungen	23	0,0%	0,0%	3
Anrechnungszeiten insgesamt	15.493	5,2%	15,2%	3
dar. pauschale Anrechnungszeiten	9.474	3,2%	9,3%	3
dar. nachgewiesene Anrechnungszeiten	6.019	2,0%	5,9%	3
Altersrenten vor dem 65. Lebensjahr	18.670	6,3%	18,3%	2
Kindererziehungszeiten	3.975	1,3%	3,9%	2
Kindererziehungsleistungen	2.412	0,8%	2,4%	1
Auffüllbeträge/ Rentenzuschläge	5.435	1,6%	5,3%	1
Übergangszuschläge	27	0,0%	0,0%	1
BU-/EU-Rente wg. der Arbeitsmarktlage	5.207	1,8%	5,2%	2
Anteilige vsfr. KVdR und PVdR-Zuschüsse	6.630	2,2%	6,5%	2
Rente nach Mindesteinkommen	4.109	1,4%	4,0%	2
Höherbewertung, Berufsausbildung	8.521	2,9%	8,3%	3
Wanderungsausgleich	1.644	0,6%	1,6%	1
Anteilige vsfr. Verw.- und Verf.-Kosten	1.956	0,7%	1,9%	2
Sachbezüge vor dem 1.1.1957	2.143	0,7%	2,1%	3
Nachgezahlte Beiträge	2.212	0,7%	2,2%	3
Art. 2 RÜG-Renten incl. KVdR-Zuschuß	175	0,1%	0,2%	1
Versicherungsfremde Leistungen im Rentenvolumen* insgesamt	102.241	34,3%	100,0%	
Bundeszuschuß zur ArV und AnV	59.545	20,0%	58,2%	
Nicht durch Bundeszuschuß gedeckt	42.696	14,3%	41,8%	

Rentenvolumen* insgesamt	297.882	100,0%		
--------------------------	---------	--------	--	--

* Rentenvolumen (gem. § 287 e Abs. 2 SGB VI) = Rentenausgaben**** + KLG-Leistungen

** 1: Empirischer Wert
2: Schätzung auf der Basis empirischer Werte
3: freie Schätzung, teilw. Anteil aus 86er Erhebung übernommen

*** Nicht ermittelbar bzw. erst in den nächsten Jahren kostenwirksam:

- Nachteilsausgleich 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz
- Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung/Pflege
- Beitragszeiten Wehr- und Zivildienst
- Beitragszeiten für Behinderte in geschützten Einrichtungen
- Leistungen nach den Sozialversicherungsabkommen mit USA und Israel (deutschspr. Juden aus Osteuropa)
- Über 600 M liegende Entgelte in der ehemaligen DDR
- zukünftige additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten

**** In den Rentenausgaben sind nicht die vom Bund erstatteten Rentenanteile enthalten (z.B. Sozialzuschläge, Entgeltpunkte für Zeiten in Sonder- und Zusatzversorgungssystemen, Invalidenrenten an Behinderte)

Nicht als versicherungsfremd werden der sog. West-Ost-Transfer (1995: 15,896 Mrd. DM), die Zurechnungszeiten und die Hinterbliebenenrenten angesehen.

1. Einseitige Belastung des Faktors Arbeit

Die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen hat eine einseitige Belastung und Verteuerung des Faktors Arbeit zur Folge. Die Beiträge zur Sozialversicherung und damit auch die Personalzusatzkosten wären bei einer Steuerfinanzierung niedriger als bei der Beitragsfinanzierung. Eine Entlastung der Sozialversicherung von den Kosten der versicherungsfremden Leistungen würde nach den Ergebnissen verschiedener Untersuchungen die Investitionskraft der Unternehmen stärken und wirtschaftliche Anreize setzen, die zu mehr Arbeitsplätzen führen.

2. Keine personelle Identität zwischen Steuer- und Beitragszahlern

Aus verteilungspolitischer Sicht spricht gegen eine Beitragsfinanzierung staatlicher Aufgaben, daß keine personelle Identität zwischen Beitrags- und Steuerzahlern besteht. Es sind vielmehr in großem Umfang Einkommen vorhanden, die zwar der Steuer, nicht aber der Beitragspflicht zur Rentenversicherung unterliegen. Dazu zählen z. B. die Einkommen der Beamten und der nicht versicherungspflichtigen Selbständigen, aber auch Einkünfte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und aus Vermögen. Damit sind gerade die Bevölkerungsgruppen, die ein im Durchschnitt höheres Einkommen erzielen, an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen weitgehend nicht beteiligt.

3. Leistungsfähigkeit im Steuer- und Beitragsrecht unterschiedlich definiert

Hinzu kommt, daß das Einkommensteuer- und das Beitragsrecht den Begriff der Leistungsfähigkeit unterschiedlich definieren. Die Rentenversicherung erhebt Beiträge nach einem Satz, der für alle Einkommen gleich hoch ist. Im Steuerrecht wird die Leistungsfähigkeit über unterschiedliche Steuersätze erfaßt und mit zunehmendem Einkommen nach progressiven Tarifen bestimmt. Eine Beitragsfinanzierung sozialer Lasten begünstigt damit vor allem diejenigen, die - als Bezieher hoher Einkommen - im Falle einer Steuerfinanzierung mit einer stärkeren Belastung zu rechnen hätten. Da für die Beiträge auch nicht das gesamte Einkommen, sondern ausschließlich das Arbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze herangezogen wird, führt die Finanzierung von Staatsaufgaben aus Beitragsmitteln im Ergebnis zu einer Umverteilung von "unten nach oben".

4. Kein Einsatz von Beitragsmitteln für allgemeine Staatsaufgaben

Unter verfassungsrechtlichen Aspekten ist zu berücksichtigen, daß sich der Gesetzgeber seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen darf, um Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Der Einsatz von Sozialversicherungsbeiträgen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist unzulässig.

5. Beitragsfinanzierung staatlicher Aufgaben gleichheitswidrig

Die Beitragsfinanzierung versicherungsfremder Leistungen kann nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, daß es sich bei dem Sozialversicherungsbeitrag um einen Abgabentypus eigener Art handle. Die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen unterliegt ebenso wie die Erhebung anderer Abgaben dem Grundsatz der Lastengleichheit aller Bürger. Dieses Prinzip ist nur dann gewahrt, wenn auch der Sozialversicherungsbeitrag zu einer äquivalenten Gegenleistung führt. Der Grundsatz der Lastengleichheit würde verletzt, wenn nur die Versichertengemeinschaft mit ihren Beiträgen für versicherungsfremde Leistungen aufkommen müßte. Der Staat darf die Kosten seiner Sozialpolitik nicht nur einem Teil seiner Bürger auferlegen.

6. Rentenversicherung bleibt Sozialversicherung

Der Rentenversicherung als Teil der Sozialversicherung geht mit einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen auch nicht - wie oftmals behauptet wird - das Merkmal des "Sozialen" verloren. Gute und schlechte Risiken werden weiterhin in einer Zwangsversicherung zusammengefaßt. Die Höhe der Beiträge ist nicht wie in der Privatversicherung am individuellen Risiko ausgerichtet. In dieser zulässigen Wegtypisierung des individuellen Risikos und der Auferlegung einer Versicherungspflicht, die unverzichtbare Grundlage des Umlageverfahrens ist, besteht der Unterschied zwischen der gesetzlichen und der privaten Rentenversicherung.

7. Rentenversicherung als "Umverteilungsmittler"

In der öffentlichen Diskussion wird die Forderung nach einer Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen ferner oftmals mit dem Abbau der Leistungen oder dem Rückzug der Rentenversicherung aus der Verwaltung dieser Aufgaben gleichgesetzt. Die Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen schließt einen sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung jedoch nicht aus. Der Staat kann die Rentenversicherung weiterhin als "Umverteilungsmittler" einsetzen. Er muß dann allerdings für die daraus entstehenden Kosten aufkommen.

8. Künftige Entwicklung der versicherungsfremden Leistungen unsicher

Das unzureichende Niveau des Bundeszuschusses wird teilweise damit gerechtfertigt, daß einige der versicherungsfremden Leistungen, wie z. B. die Kriegsfolgelasten, in den nächsten Jahren an Bedeutung verlieren werden und daß der Gesetzgeber die nicht beitragsgedeckten Leistungen für künftige Rentenzugänge bereits deutlich eingeschränkt hat. Ein großer Teil der versicherungsfremden Leistungen wird die Rentenversicherung jedoch noch über lange Zeiträume hinweg belasten. Dazu gehören - wegen der umfangreichen Vertrauensschutzregelungen - die arbeitsmarktbedingten Frühverrentungen und die vereinigungsbedingten Fremdlasten. Auch die Kosten für die Kindererziehungszeiten werden wegen der Anerkennung von 3 Kindererziehungsjahren bei Geburten ab 1992 und der erhöhten Lebenserwartung deutlich ansteigen. Die zukünftige Entwicklung der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen hängt ferner davon ab, ob - wie zuletzt im Zusammenhang mit der erweiterten Bereinigung von NS-Unrecht - neue Fremdleistungen hinzukommen.

9. Fehlfinanzierung senkt die Rendite

Die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus Beitrags- statt aus Steuermitteln hat im übrigen zur Folge, daß die "Rendite", d. h. das Verhältnis von Beiträgen zu Rentenleistungen, für die heutigen und auch künftigen Rentner niedriger ist. Als besonders gravierend erweist sich die langfristige Wirkung der Fehlfinanzierung. Sind erst einmal Beiträge mit der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen belastet, bleibt dieser Rendite- nachteil über Jahrzehnte hinweg für die betroffenen Rentnergenerationen bestehen, und zwar selbst dann, wenn versicherungsfremde Leistungen auslaufen.

10. "Multifunktionalität" des Bundeszuschusses

Bei der Bemessung des Bundeszuschusses ist ferner zu berücksichtigen, daß die Zahlungen des Bundes nicht nur dem Ausgleich versicherungsfremder Leistungen dienen. Der Bund ist auch verpflichtet, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung aufrechtzuerhalten. Diese allgemeine, durch die Bundesgarantie ergänzte Sicherungsfunktion des Bundeszuschusses bringt die Haftung des Bundes als letztverantwortlicher Organisator der gesetzlichen Rentenversicherung zum Ausdruck. Die Neuregelung des Bundeszuschusses durch das Rentenreformgesetz 1992 soll nach der Gesetzesbegründung zudem sicherstellen, "daß sich der Bund an den Belastungen, die sich aus dem absehbaren Wandel der Bevölkerungsstruktur im Bereich der Rentenversicherung ergeben werden, angemessen mit zusätzlichen finanziellen Mitteln beteiligt" (BT-Drucks. 11/4124, S. 193).

Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind dann als versicherungsfremd anzusehen, wenn sie nicht beitragsäquivalent sind. Versicherungsfremd ist die Berücksichtigung von Zeiten, für die keine Beiträge gezahlt worden sind (z. B. Ersatzzeiten, Bestandsschutz in den neuen Bundesländern). Versicherungsfremd ist aber auch die Gewährung höherer Leistungen, als es aufgrund der gezahlten Beiträge gerechtfertigt wäre (z. B. Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt, Höherbewertung der Pflichtbeitragszeiten für eine Berufsausbildung). Der gesetzlichen Rentenversicherung geht damit das Merkmal des "Sozialen" nicht verloren; gute und schlechte Risiken werden unabhängig vom individuellen Risiko in einer Zwangsversicherung zusammengefaßt. Der Staat kann die Rentenversicherung auch weiterhin im Rahmen des sozialen Ausgleichs als "Umverteilungsmittel" einsetzen; die daraus resultierenden Mehraufwendungen sind allerdings aus Steuermitteln zu finanzieren.

Gegen eine Beitragsfinanzierung versicherungsfremder Leistungen spricht vor allem, daß sie zu einer ungleichen Lastenverteilung in der Gesellschaft führt, die Umverteilung von "unten nach oben" verstärkt und dem Faktor Arbeit einseitig Kosten auferlegt. Im Falle einer Anhebung des Bundeszuschusses von derzeit rund 20 Prozent auf etwa 30 Prozent der Rentenausgaben könnte der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung um 2 Prozentpunkte verringert werden. Würden zumindest die seit 1992 hinzugekommenen Fremdleistungen aus Steuermitteln finanziert, hätte dies - vor dem Hintergrund der aktuellen Reformdiskussion - auch eine gesteigerte Akzeptanz des Systems zur Folge.