

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Zur Finanzlage der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Boss, Alfred (1986) : Zur Finanzlage der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 120-127

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1323>

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 Finanzlage der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Von Alfred Boss

Anfang der achtziger Jahre hatte sich die finanzielle Situation der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland dramatisch verschlechtert. Im Verlauf der Rezession 1980-1982 war die Beschäftigung gesunken, und der Anstieg des Beitragsaufkommens hatte sich deutlich abgeschwächt; infolge der höheren Arbeitslosigkeit hatten die Lohnersatzleistungen (wie Arbeitslosengeld und vorgezogenes Altersruhegeld) kräftig zugenommen. Für den Anstieg der Sozialleistungen waren auch langfristige Entwicklungen wie längere Ausbildungszeiten, niedrigeres Renteneintrittsalter und eine zunehmende Lebenserwartung bedeutsam. Die finanzielle Lage der Sozialversicherung konnte durch höhere Beitragssätze, durch kräftig aufgestockte Bundeszuschüsse, vor allem an die Arbeitslosenversicherung, und durch – insgesamt begrenzte – Leistungskürzungen stabilisiert werden. Mit der konjunkturellen Erholung nach 1982 änderte sich das Bild allmählich. Im Jahr 1985 überstiegen die Einnahmen – nicht zuletzt aufgrund nochmaliger Beitragssatzanhebungen – die Ausgaben der Sozialversicherung, und im Jahr 1986 konnten in beträchtlichem Umfang Rücklagen gebildet werden (Tabelle 1).

Tabelle 1 – Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland 1970–1986 (Mrd. DM)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
Einnahmen									
Sozialbeiträge	78,2	154,3	230,2	248,8	264,0	269,2	282,8	297,5	313,2
Zuschüsse von Gebietskörperschaften	12,0	27,8	37,3	42,3	46,0	40,7	40,3	42,0	43,1
Sonstige Einnahmen	4,0	9,0	9,4	9,8	9,1	8,5	8,7	8,9	9,1
Insgesamt	94,2	191,1	276,9	300,9	319,0	318,4	331,8	348,3	365,4
Ausgaben									
Renten und sonstige soziale Leistungen an private Haushalte	60,3	126,2	175,2	189,3	204,4	207,8	211,2	216,1	222,2
Personal- und Sachausgaben	26,6	64,4	91,8	99,1	100,7	104,0	111,5	117,4	123,9
Sonstige Ausgaben	1,0	2,7	5,9	6,3	6,1	6,7	9,4	8,6	8,4
Insgesamt	87,9	193,4	272,9	294,6	311,2	318,4	332,1	342,1	354,5
Finanzierungssaldo	6,3	-2,3	4,0	6,3	7,9	-0,1	-0,2	6,3	10,9
Nachrichtlich:									
Beitragssatz zur Sozialversicherung ² (vH)	26,5	30,5	32,4	33,3	34,0	34,6	34,5	35,0	35,4

¹ Geschätzt. – ² Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1985. Arbeitsunterlage, Stand: September 1986, Wiesbaden, S. 15. – Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen. Stuttgart, lfd. Jgg. – Günter Kopsch, „Sozialversicherung im ersten Halbjahr 1986“. Wirtschaft und Statistik, Mainz 1986, H. 10, S. 780-785. – Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1986. Bonn 1986, S. 189.

In diesem Beitrag soll analysiert werden, wie sich in den vergangenen Jahren Einnahmen und Ausgaben der wichtigsten Zweige der Sozialversicherung entwickelt haben und wie die finanziellen Perspektiven der Sozialversicherung für 1987 zu beurteilen sind. Zur Sozialversicherung werden – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes – die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und die gesetzliche Unfallversicherung gezählt¹; nur die drei ersten Zweige werden aber im einzelnen untersucht.

Überschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung

Im Mittelpunkt der Diskussion über die Sozialversicherung steht seit Jahren die gesetzliche Rentenversicherung. Um deren finanzielle Lage zu verbessern, waren schon 1977 erste Maßnahmen ergriffen worden. So wurde der Zeitpunkt der Rentenanpassung verschoben (vom 1.7.1978 auf den 1.1.1979), die Rentenformel "aktualisiert", was auf eine Rentenkürzung hinauslief, die Beitragspflicht der Bundesanstalt für Arbeit für Leistungen an Arbeitslose und sonstige Leistungsempfänger eingeführt, und es wurden die Beiträge der Rentenversicherungsträger zur Krankenversicherung der Rentner gekürzt. Im Jahr 1978 wurden bei den Altersrenten die Anpassungssätze von der Lohnentwicklung abgekoppelt; diese wurden für 1979 auf 4,5 vH und für 1980 und 1981 auf jeweils 4 vH festgesetzt. Ende 1982 kam es zu weiteren Einschnitten bei den Leistungen der Rentenversicherung: Rentenanpassung erst am 1.7.1983 (und nicht zum 1.1.1983), erneute "Aktualisierung" der Rentenformel (Rentenkürzung) sowie Erhebung von Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner. Zugleich wurden die Bundeszuschüsse aufgestockt und der Beitragssatz zur Rentenversicherung erhöht. Dieser belief sich Ende 1986 – nach weiteren Anhebungen – auf 19,2 vH des versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelts gegenüber 18 vH Ende der siebziger Jahre. Nicht berücksichtigt ist dabei die erhöhte Beitragsbelastung bei Sonderzahlungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld). Trotz dieser Maßnahmen blieben in den Jahren 1983-1984 bei der Rentenversicherung die Einnahmen hinter den Ausgaben zurück (Tabelle 2). Erst 1985 besserte sich die Situation, und im Jahr 1986 konnten in beträchtlichem Umfang Rücklagen gebildet werden. Obwohl die Altersrenten in den vergangenen Jahren gekürzt worden sind, lag 1986 das Rentenniveau² mit etwa 63 vH des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts ähnlich hoch wie zu Beginn der achtziger Jahre (Durchschnitt 1980/81: 63,1 vH). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Steuerbelastung der Arbeitseinkommen in den letzten fünf Jahren gestiegen ist³.

Gesetzliche Krankenversicherung: Defizit trotz hoher Beitragssätze

Seit 1977 wurden in der gesetzlichen Krankenversicherung wiederholt Schritte zur Kostendämpfung unternommen. U.a. kam es zu einer "Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen", die medizinische und wirtschaftliche Orientierungsdaten und Empfehlungen für die

¹ Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1985. Arbeitsunterlage, Stand: September 1986, Wiesbaden.

² Jahresrente eines Versicherten, der in 40 Versicherungsjahren stets ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgelts aller Versicherten bezogen hat, in vH des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelts aller Versicherten. Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1986. Bonn 1986, S. 190; für 1986 eigene Berechnungen.

³ Vgl. Alfred Boss, "Finanzpolitik seit 1982: Stärker wachstumsorientiert?". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1, S. 47-54.

Tabelle 2 – Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung¹ in der Bundesrepublik Deutschland 1970–1986 (Mrd. DM)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ²
Einnahmen									
Sozialbeiträge	43,6	76,3	113,2	123,0	124,8	123,5	132,6	141,3	149,4
Zuschüsse von									
Gebietskörperschaften	10,7	18,9	29,2	27,3	32,1	32,6	34,2	35,5	35,7
Sonstige Einnahmen	1,7	5,3	3,8	3,6	2,5	1,8	1,7	1,6	1,5
Insgesamt	56,0	100,5	146,1	153,9	159,4	157,9	168,4	178,4	186,6
Ausgaben									
Renten und sonstige soziale									
Leistungen an private Haushalte	48,5	94,1	133,4	140,2	149,4	153,0	159,4	163,5	167,8
Personal- und Sachaufwendungen	3,1	5,5	6,2	6,6	6,6	6,1	6,3	6,7	7,2
Sonstige Ausgaben	0,8	2,1	3,4	3,6	3,8	3,9	6,3 ³	5,3 ³	4,5
Insgesamt	52,4	101,7	143,1	150,5	159,8	163,0	172,0	175,5	179,5
Finanzierungssaldo	3,6	-1,2	3,0	3,4	-0,4	-5,1	-3,6	2,9	7,1
¹ Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, knappschaftliche Rentenversicherung. – ² Geschätzt. – ³ Einschließlich Beitragsersatzungen an ausländische Arbeitnehmer.									

Quelle: Statistisches Bundesamt (September 1986), a.a.O. – Günter Kopsch, a.a.O.

Begrenzung des Ausgabenanstiegs in den einzelnen Gesundheitsbereichen erarbeiten soll. Auch gab es – allerdings nur in sehr begrenztem Umfang – Ansätze, die Versicherten an den Krankheitskosten zu beteiligen und den Krankenkassen insbesondere bei der Festlegung der Krankenhauspflegesätze mehr Mitspracherechte einzuräumen. Seit 1985 wird mittels des Krankenhaus-Neuordnungsgesetzes versucht, Anreize zu mehr Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen zu schaffen⁴. An der insgesamt wenig effizienten Organisation dieses Bereichs ist aber bisher nur wenig geändert worden. Auch haben die durchgeführten Maßnahmen nicht verhindern können, daß die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung kräftig gestiegen sind und zu ihrer Finanzierung immer höhere Beitragssätze erforderlich wurden. Zwar konnten 1983 und zu Beginn des Jahres 1984 die Beitragssätze gesenkt werden, nachdem sich der Ausgabenanstieg stark verlangsamt hatte. Danach kam es aber wieder zu einem Kostenschub, so daß in den Jahren 1984 und 1985 die Rücklagen abnahmen (Tabelle 3). Im Jahr 1986 haben die Ausgaben wiederum die Einnahmen übertroffen, obwohl der Beitragssatz bis auf 12,2 vH und damit auf ein zuvor nie erreichtes Niveau heraufgesetzt worden war.

Arbeitslosenversicherung: Leistungsverbesserungen aufgrund hoher Überschüsse

Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit umfassen insbesondere das Arbeitslosengeld und das Kurzarbeitergeld. Diese Ausgaben beliefen sich 1986 auf etwa 15 Mrd. DM, nachdem sie 1982 und 1983 (bei etwa gleicher Arbeitslosenzahl) noch mehr als 20 Mrd. DM betragen hatten. Der Rückgang beruht nur zum geringen Teil auf Leistungseinschränkungen. So beträgt ab 1.1.1983 das Arbeitslosengeld für Empfänger ohne Kinder statt 68 nur noch 63 vH des Nettoarbeitsentgelts; auch wurden die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld enger gefaßt (Verlängerung der beitragspflichtigen Erwerbszeiten sowie Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung). Wichtiger für den Rückgang der Arbeitslosengeldzahlungen war aber, daß der Anteil der längerfristig Arbeitslosen zugenommen hat;

⁴ Rudolf J. Vollmer und Gerd Hoffmann, "Krankenhausrecht: Neu geordnet". Bundesarbeitsblatt, H. 9, Bonn 1985, S. 5-10.

Tabelle 3 – Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland 1970–1986 (Mrd. DM)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
Einnahmen									
Sozialbeiträge	25,0	58,0	83,5	90,9	96,4	98,2	100,7	107,5	114,6
Zuschüsse von									
Gebietskörperschaften	0,4	1,3	2,2	2,6	2,6	2,3	2,1	2,1	2,2
Sozialversicherung	0,4	0,5	0,9	1,1	1,0	1,0	1,2	1,3	1,3
Sonstige Einnahmen	0,6	1,2	2,1	2,2	2,4	2,3	2,4	2,4	2,5
Insgesamt	26,3	61,0	88,7	96,9	102,3	103,9	106,4	113,3	120,6
Ausgaben									
Soziale Leistungen									
an private Haushalte	4,0	6,8	10,3	10,3	10,0	10,0	10,7	11,0	11,3
Personal- und Sachaufwendungen ²	21,5	54,7	79,6	86,1	87,4	90,8	98,0	103,1	108,7
Sonstige Ausgaben	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9
Insgesamt	25,8	61,9	90,4	97,2	98,2	101,8	109,6	114,9	120,9
Finanzierungssaldo	0,6	-0,9	-1,8	-0,4	4,1	2,1	-3,2	-1,6	-0,3

¹ Geschätzt. – ² U.a. soziale Sachleistungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (September 1986), a.a.O. – Günter Kopsch, a.a.O.

diese erhalten anstelle von Arbeitslosengeld Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe, die vom Bund bzw. von den Ländern und den Gemeinden finanziert werden. Zudem werden die Rentenversicherungsbeiträge, die von der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosengeldempfänger (und andere Leistungsempfänger) gezahlt werden, seit 1983 nicht mehr nach den zuvor erzielten Bruttoarbeitsentgelten, sondern nach dem Arbeitslosengeld (oder anderen (geringeren) Lohnersatzleistungen) bemessen.

In den Jahren 1984 und 1985 wurden – nach den Leistungskürzungen in den Jahren zuvor – Mehrausgaben beschlossen. Ab 1.1.1986 haben ältere Arbeitslose in Abhängigkeit von ihren beitragspflichtigen Erwerbszeiten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld für mehr als 12 Monate, ab dem 55. Lebensjahr sogar für maximal 24 Monate. Zudem wurden die Mittel für die berufliche Qualifizierung und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich aufgestockt.

Bei der Bundesanstalt für Arbeit sind in den Jahren 1984–1986 aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung und des hohen Beitragssatzes beträchtliche Einnahmenüberschüsse entstanden (Tabelle 4); die Rücklagen betrugen Ende 1986: 6 Mrd. DM, verglichen mit 0,4 Mrd. DM Ende 1983.

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung im Jahre 1987

Für die künftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung ist vor allem die konjunkturelle Entwicklung bestimmend. Nach der Prognose des Instituts für Weltwirtschaft⁵ wird 1987 das reale Bruttosozialprodukt um 3 vH zunehmen. Die Arbeitslosenzahl dürfte im Jahresdurchschnitt etwa 2 Millionen betragen, und die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme wird um etwa 5 1/2 vH steigen. Wichtig für die künftige finanzielle Entwicklung sind neben den konjunkturellen Einflüssen Änderungen auf der Leistungs- und Beitragsseite. Im Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversi-

⁵ Vgl. den Beitrag über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland in diesem Heft.

Tabelle 4 – Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland 1970–1986 (Mrd. DM)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
Einnahmen									
Sozialbeiträge	3,2	9,1	18,5	19,2	26,2	30,5	32,1	30,6	30,4
Zuschüsse von									
Gebietskörperschaften	0,1	5,3	2,3	8,6	7,4	2,0	0,4	0,5	0,5
Sonstige Einnahmen	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9
Insgesamt	3,6	14,6	21,1	28,2	34,0	33,0	33,2	31,8	31,8
Ausgaben									
Soziale Leistungen									
an private Haushalte	2,8	15,3	16,4	22,6	27,9	27,0	22,9	22,9	23,7
Personal- und Sachaufwendungen	0,9	1,9	2,7	2,8	3,0	3,2	3,4	3,6	3,9
Sonstige Ausgaben	0,1	0,5	2,7	2,5	2,0	2,2	2,8	3,2	3,6
Insgesamt	3,7	17,6	21,8	28,0	32,8	32,4	29,0	29,6	31,2
Finanzierungssaldo	-0,1	-3,1	-0,7	0,2	1,2	0,6	4,1	2,2	0,6
¹ Geschätzt.									

Quelle: Statistisches Bundesamt (September 1986), a.a.O.

cherung⁶ ist festgelegt, daß der Beitragssatz zur Rentenversicherung, der zum Jahresbeginn 1985 von 18,5 auf 18,7 vH und ab 1.6.1985 auf 19,2 vH heraufgesetzt worden war, zum 1.1.1987 auf 18,7 vH gesenkt wird. Zugleich wird der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte auf 4,3 vH angehoben. Für die gesetzliche Krankenversicherung ist für 1987 ein höherer durchschnittlicher Beitragssatz zu erwarten, nachdem auch 1986 ein beträchtliches Einnahmendefizit entstanden ist; wahrscheinlich wird der Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Der Gesamtbeitragssatz für die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung dürfte damit 1987 gegenüber dem Vorjahr unverändert bleiben.

Für das Jahr 1987 wäre von der erwarteten Entwicklung der Lohnsumme her mit einem Anstieg der Beitragseinnahmen von etwa 5 1/2 vH zu rechnen; allerdings ist zu beachten, daß die Beitragsbemessungsgrenzen 1987 unterproportional angehoben werden. Andererseits dürfte die Lohnsumme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten etwas stärker zunehmen als die der übrigen Beschäftigten. Die freiwilligen und obligatorischen Beiträge von Selbständigen und anderen Personengruppen sowie die Beiträge der Empfänger von Sozialleistungen werden wohl insgesamt fast in gleichem Ausmaß steigen wie die Pflichtbeiträge der abhängig Beschäftigten. Die Zunahme des Beitragsaufkommens der Sozialversicherung ist für 1987 auf 5 1/2 vH zu veranschlagen.

Die Altersrenten dürften zum 1.7.1987 – entsprechend dem durchschnittlichen Lohnanstieg der Beschäftigten im Jahre 1986 – um knapp 4 vH erhöht werden. Allerdings wird gleichzeitig der Krankenversicherungsbeitrag der Rentner, der 1982 eingeführt und danach schrittweise angehoben worden war, zur Jahresmitte 1987 von 5,2 auf 5,9 vH heraufgesetzt. Die Rentenerhöhung dürfte damit "netto" etwa 3 vH betragen. Die Gesamtausgaben für die Renten werden aber stärker steigen, weil die Zahl der Rentenfälle weiter zunehmen wird und außerdem in größerem Umfang Rentenansprüchen aufgrund von Kindererziehungszeiten entsprochen werden muß.

Demgegenüber werden die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung 1987 wegen der Senkung des Beitragssatzes nur um rund 3 vH zunehmen. Der Einnahmenüberschuß der

⁶ Bundesgesetzblatt 1985, Teil I, S. 766.

Rentenversicherung dürfte daher 1987 etwas geringer ausfallen als 1986, aber immerhin noch 6 Mrd. DM betragen. Nach dem Renten Anpassungsbericht der Bundesregierung⁷ werden die Rücklagen der Rentenversicherung in den Jahren nach 1987 höher sein als vordem und Ende 1990 etwa 30 Mrd. DM (2,3 Monatsausgaben) betragen.

Aus den prognostizierten Werten für die Zahl der Arbeitslosen und die Kurzarbeiterzahl (Tabelle 5) lassen sich die zu erwartenden Zahlungen an Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld (und Arbeitslosenhilfe) ableiten (Tabelle 6). Dabei wird berücksichtigt, daß die Zahlungen je Leistungsempfänger entsprechend dem Anstieg der Nettoeinkommen der Arbeitnehmer zunehmen werden. Bei gegebenen Regelungen für die sonstigen Leistungen und bei einem Beitragssatz von 4,3 vH ist für 1987 ein Überschuß der Bundesanstalt für Arbeit von etwa 3,5 Mrd. DM zu erwarten. Dieser Betrag entspricht etwa den Mindereinnahmen, die sich bei einer Senkung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte ergeben würden.

Tabelle 5 - Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1984-1987

		1984	1985	1986 ¹	1987 ¹
Reales Brutto sozialprodukt ²	vH	3,0	2,5	2,5	3,0
Lohnsumme ²	vH	3,0	3,7	5,0	5,5
Arbeitslose	1 000	2 266	2 304	2 230	2 000
Kurzarbeiter	1 000	384	235	200	200
Empfänger von Arbeitslosengeld	1 000	859	836	800	750
Arbeitslosenhilfe	1 000	598	617	600	560

¹ Prognose. - ² Veränderungen gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Tabelle 1 im Beitrag über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland in diesem Heft. - Eigene Schätzungen.

Beitragssatzsenkungen oder Mehrausgaben?

Zum Jahresende 1986 betrug das Vermögen der Bundesanstalt für Arbeit (ohne "Verwaltungsvermögen") rund 6 Mrd. DM. Inzwischen gibt es vielfältige Überlegungen darüber, wie man die Rücklagen der Bundesanstalt für Arbeit nutzen könnte.

Die Bundesregierung erwägt eine Regelung, nach der Frauen der Geburtsjahrgänge vor 1921 bei der Beantragung von Renten Kindererziehungszeiten wie Versicherungsjahre geltend machen können. Um die höheren Renten für diese Frauen ("Trümmerfrauen") finanzieren zu können, sollen die vom Bund zu 100 vH finanzierten Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe gekürzt werden; dies ist dann möglich, wenn die Bundesanstalt für Arbeit Arbeitslosengeld über einen längeren Zeitraum zahlt als bisher und dadurch die Zahl der Empfänger von (nachrangiger) Arbeitslosenhilfe im Vergleich zur Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld verringert wird. Eine solche Maßnahme würde die Ausgaben und das Haushaltsdefizit des Bundes nicht verändern. Es käme aber zu höheren Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Der Beitragssatz fiel nämlich - bei gegebenem Finanzierungssaldo - höher aus, als er bei Verzicht auf die Anhebung der Renten für die älteren Frauen mit Kindererziehungszeiten sein könnte.

⁷ Bundesregierung, Renten Anpassungsbericht 1986. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 112 vom 27.9.1986, Bonn.

Tabelle 6 – Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1984–1987 (Mill. DM)

	1984	1985	1986 ¹	1987 ¹
Einnahmen				
Beiträge	30 446	29 492	29 090	32 920
Sonstige Einnahmen	2 359	2 551	2 700	2 810
Insgesamt	32 805	32 043	31 790	35 730
Ausgaben				
Arbeitslosengeld	14 143	14 085	14 130	13 700
Kurzarbeitergeld	1 792	1 228	920	950
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2 121	2 609	3 250	3 480
Förderung der beruflichen Bildung	5 530	5 878	6 980	7 250
Winterbauförderung	1 613	1 442	1 440	1 500
Konkursausfallgeld	534	558	450	450
Vorruhestandsgeld	0	95	320	400
Verwaltungsausgaben und Sonstiges	3 698	3 842	4 200	4 400
Insgesamt	29 431 ²	29 737	31 690	32 130
Einnahmenüberschuß	3 374	2 306	100	3 600
Nachrichtlich:				
Arbeitslosenhilfe	8 719	9 126	9 180	8 900

¹ Geschätzt. – ² Ohne Ausgaben für die Tilgung eines Bundesdarlehens.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg 1985; 1986. – Eigene Schätzungen.

Auch unabhängig von einer Erhöhung der Renten für diese Frauen wird erwogen, Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose über längere Zeiträume zu zahlen, obwohl Arbeitslose mit Leistungsanspruch, die 45 Jahre oder älter sind, Arbeitslosengeld für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr, maximal 24 Monate lang erhalten. Auch wird erwogen, Arbeitslosengeld schon 40jährigen Arbeitslosen länger als ein Jahr lang zu zahlen und für ein halbes Jahr Arbeitslosenhilfe ohne Prüfung der Bedürftigkeit zu gewähren. Die Möglichkeit, den Beitragssatz zu senken, wird dagegen kaum diskutiert.

Wenn ältere Frauen – als Gegenleistung für die Kindererziehung – höhere Renten erhalten sollen, dann sollte geprüft werden, ob die Mehrausgaben nicht durch Einsparungen bei anderen Ausgaben finanziert werden können. Innerhalb der Rentenversicherung könnte dies etwa durch eine geringere Rentenerhöhung zur Jahresmitte 1987 geschehen. Soweit man Kindererziehungszeiten aus sozialpolitischen Gründen bei der Rentenhöhe berücksichtigen will, lassen sich andere Bundesausgaben kürzen, ohne daß Mehrausgaben der Sozialversicherung entstehen. Jede offene oder "verdeckte" Beitragssatzerhöhung widerspricht dem Ziel der Bundesregierung, die Belastung der Unternehmen durch Lohnnebenkosten im Interesse einer Steigerung der Beschäftigung zu senken.

Die Vorschläge, das Arbeitslosengeld für einen längeren Zeitraum zu zahlen, sind nicht vereinbar mit dem Ziel, das die Kürzungen bei den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit Anfang der achtziger Jahre hatten. Beabsichtigt wurde, den Abstand zwischen dem Einkommen bei Arbeitslosigkeit und dem Einkommen bei Erwerbstätigkeit generell oder in bestimmten Fällen zu vergrößern, um so die individuellen Arbeitsanreize zu erhöhen. Gleichzeitig sollte die Bereitschaft, maßvolle Lohnerhöhungen im Interesse der Arbeitslosen zu vereinbaren, gestärkt werden. Weil die Arbeitslosigkeit noch nicht nennenswert verringert worden ist, dürfte eigentlich wenig Anlaß bestehen, zusätzliche Leistungen einzuführen. Konsequenz im Sinne einer Politik, die die Leistungsanreize stärkt, wäre es vielmehr, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zum 1.1.1987 zu senken. Denn dies

erhöhte den Abstand der Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit zu den Lohnersatzleistungen wie etwa Arbeitslosengeld. Eine Beitragssatzsenkung dürfte zudem die einzige Möglichkeit sein, die Steuer- und Sozialabgabenbelastung entsprechend den Ankündigungen der Regierung bis zum Ende der Legislaturperiode unter das Niveau von 1982 zu senken; sie ist auch deshalb erwägenswert, weil so die Kostenbelastung der Unternehmen durch die zu erwartenden Tariflohnabschlüsse 1987 gemindert werden könnte. Der Beitragssatz könnte ab 1.1.1987 so festgelegt werden, daß bei gegebenen Regelungen auf der Leistungsseite die Einnahmen gerade ausreichen, um die Ausgaben zu decken; der dazu notwendige Beitragssatz wäre mit 3,8 vH⁸ zu veranschlagen.

Die Rentenversicherung hat 1986 weitere Rücklagen gebildet und verfügt über Reserven von etwa 18 Mrd. DM (1,5 Monatsausgaben); in den nächsten Jahren sollen zusätzliche Rücklagen geschaffen werden⁹. Vorgesehen ist, den Beitragssatz erst zu Beginn des Jahres 1990 auf 18,5 vH zu senken. Diese Politik des "Ansparens" birgt die Gefahr in sich, daß zusätzliche Ausgaben gefordert und auch beschlossen werden. Die Erfahrung spricht nämlich dagegen, daß es eine Chance gibt, hohe Überschüsse bei hohen Beitragssätzen zu bilden; ein hoher Beitragssatz bewirkt vielmehr in der Regel zusätzliche Ausgaben bei gegebenem Finanzierungssaldo. Deshalb sollte erwogen werden, den Beitragssatz schon vor 1990 zu senken. Die von der Bundesregierung für die nächste Legislaturperiode angekündigte Strukturreform der Rentenversicherung, die angesichts der demographischen Entwicklung unvermeidlich ist, fiel dann leichter; sie könnte dann auf der Basis vergleichsweise geringerer Rentenausgaben geplant und verwirklicht werden.

⁸ Errechnet auf Grundlage der Daten in Tabelle 6.

⁹ Bundesregierung, a.a.O.