

Molitor, Bruno

Article — Digitized Version

Der Staatszuschuß zur Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Molitor, Bruno (1975) : Der Staatszuschuß zur Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 12, pp. 620-621

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134892>

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.

Der Staatszuschuß zur Rentenversicherung

Bruno Molitor, Würzburg

Bei den Sparaktionen im nach wie vor bedrohten Bundeshaushalt hat der Finanzminister erklärt, daß die beiden großen Ausgabenblöcke, mit denen der Bund Sozialpolitik treibt, außer Diskussion stehen: die Kriegsopferversorgung und der Staatszuschuß zur Rentenversicherung. Für den ersten Posten ist dem aus sozialethischen Gründen nur zuzustimmen. Für den zweiten überzeugt das Diktum jedoch weniger.

Der Staatszuschuß zur Rentenversicherung wurde schon bisher, wenn es im Bundeshaushalt brannte, als finanzpolitische Manövriermasse behandelt. Das soziale Versprechen, das sich in ihm ausdrückt, sank so im akuten Fall faktisch zu einer Verpflichtung zweiter Ordnung ab: Mehrfach kam es zu direkten Kürzungen bzw. zur Streichung von Teilzuschüssen; dann wieder wurden Verpflichtungen der Knappschaft, für die der Bund in Defizithaftung steht, auf die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten abgewälzt; einmal übernahmen die Sicherungsträger statt der baren Zuschüsse Schuldbuchforderungen des Bundes freiwillig, dann wieder wurden sie dazu gezwungen; aber während in diesen Fällen wenigstens noch Zinsen anfielen, ging der Bund schließlich dazu über, Teile des Zuschusses zinslos auf längere Frist zu stornieren.

Das sind Erfahrungen, die skeptisch stimmen müssen. Entscheidend ist jedoch die Frage, ob anlässlich der unumgänglichen Generalbereinigung des Staatshaushaltes die Politiker nicht gut beraten wären, auch die Funktion des Bundeszuschusses prinzipiell zu überprüfen. Dabei geht es in erster Linie um die Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten; die Knappschaft trägt bereits heute überwiegend Züge einer Staatsversorgung.

Und da ist zu sagen, daß für die Rentenleistungen einer Sozialversicherung mit Umlageverfahren der Staatszuschuß *keine* konstitutionelle Notwendigkeit darstellt. Welche sozialen Gründe auch immer zur Zeit der Einführung der Altersvorsorge in der Bismarck-Zeit für einen Finanzierungsbeitrag aus allgemeinen Steuermitteln gesprochen haben mögen – bei dem inzwischen erreichten Niveau der Arbeitnehmereinkommen und ihrer durchschnitt-

lichen Steuerlastquote gelten sie sicherlich nicht mehr. In der Tat wird der heutige Bundeszuschuß denn auch mit der „zusätzlichen“ Belastung begründet, die der Rentenversicherung aus den Kriegsfolgen entstand und die daher von der Allgemeinheit zu tragen sei. Und ausdrücklich beschränkt die Versicherungsordnung von 1957 die Verpflichtung der öffentlichen Hand auf solche Ausgaben der Vorsorgesparte, die nicht Versicherungsleistungen im eigentlichen Sinne sind (§ 1389 RVO).

Um so erstaunlicher ist es dann, daß der Bundeszuschuß (1957: 3,4 Mrd. DM) an die Allgemeine Bemessungsgrundlage der Rentenformel gebunden wurde, mithin insoweit automatisch mit der Höhe der Rentenleistungen von Jahr zu Jahr steigt. 1974 erreichte er bereits 17 Mrd. DM. Wenn gleichwohl sein Anteil an den jeweiligen Gesamtausgaben der Rentenversicherung eine sinkende Tendenz zeigt (1957: 30 %; 1974: 20 %) ¹⁾, so geht das darauf zurück, daß dieses Ausgabenvolumen nicht nur von den Veränderungen der Allgemeinen Bemessungsgrundlage, sondern auch der Zunahme der Rentnerzahlen bestimmt wird, die der Staatszuschuß nicht berücksichtigt.

Nun wäre es sicherlich ein untauglicher Versuch, die Belastung der Alterssparte durch die Kriegsfolgen an den einzelnen Ausgabenposten zu errechnen und auf solche Weise Periode für Periode die absolute Höhe des Bundeszuschusses ermitteln zu wollen. Ebenso verfehlt erscheint es jedoch, sie automatisch mit der Lohn- und Gehaltsentwicklung, so wie sie sich in der Allgemeinen Bemessungsgrundlage niederschlägt, ad infinitum zunehmen zu lassen.

Unter der Voraussetzung, daß – anders als bei der Sozialen Krankenversicherung – für die Rententräger an einem Staatszuschuß auf die Dauer festgehalten werden soll, empfiehlt sich eine andere Technik. Es wäre mit § 1389 RVO ernst zu machen und die finanzielle Beteiligung des Bun-

¹⁾ Der Anteil des Rentenzuschusses am Bundeshaushalt belief sich 1974 auf rd. 10 %.

Prof. Dr. Bruno Molitor, 47, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg. Er leitet dort das Institut für Verteilungs- und Sozialpolitik.

des auf jene Leistungen zu beschränken, auf die der Versicherte nicht *durch seine Beitragszahlung* einen Anspruch erworben hat. Damit gewinnt die saubere und für jedermann verständliche Durchführung des Versicherungsprinzips: Die einzelne Rente steht in Äquivalenz mit der individuellen Beitragsleistung; „versicherungsfremde“ Ausgaben, zu denen der Gesetzgeber die Alterssparte verpflichtet, hat er entsprechend auch aus Steuermitteln zuzuschießen. Darüber hinaus wird mit einer solchen Regelung die Verpflichtung der öffentlichen Hand aus der engen Bindung an die Kriegsfolgelasten gelöst; auch wenn diese einmal ausgelaufen sind, bleibt der Bundeszuschuß systemkonform begründet.

Ein erstes Beispiel ist das Institut der *Mindestrente*. Systemkonform wäre eine Lösung, bei der jene Renten, die – nach dem Äquivalenzprinzip berechnet – einen bestimmten Prozentsatz der jeweiligen Allgemeinen Bemessungsgrundlage unterschreiten, auf jene Mindesthöhe angehoben und die Differenzbeträge zwischen Versicherungsrente und Mindestrente den Sicherungsträgern aus allgemeinen Steuermitteln erstattet werden. Statt dessen hat man eine „Rente nach Mindesteinkommen“ kreiert, die Beitragsleistungen ansetzt, die nicht erbracht worden sind. Damit ist ein wesensfremdes Element in die Versicherungsordnung gekommen, das nachträglich jene Kritiker ins Recht setzt, die überhaupt nichts von einer Mindestrente wissen wollten, weil dafür die Fürsorge zuständig sei.

Der Grund für die getroffene Regelung ist nicht weit zu suchen: die Regierung vermochte mit sozialen Verbesserungen aufzuwarten, ohne daß das Staatsbudget berührt wurde. Dem Sicherungsträger freilich kann die Neuerung nicht gut bekommen; sie ist ein Sargnagel an dessen finanzieller Solidität, wenn der Beitragssatz nicht noch höher geschraubt wird. Dabei hätte eine Mindestrente aus Steuermitteln den zusätzlichen Vorteil, daß den Politikern unmißverständlich nahegebracht wird, wie viele Versicherte nach einem vollen Arbeitsleben gleichwohl über einen unzureichenden Unterhalt im Alter verfügen und an welchen typischen Ursachen das liegt. Entsprechend kann dann auch im wohlverstandenen Eigeninteresse mit gezielten arbeits- und lohnpolitischen Maßnahmen versucht werden, jene Ursachen für die Zukunft abzubauen, was alles jetzt mit dem großen Mantel der solidarischen Versicherungsgemeinschaft zudeckt wird.

Ein weiteres Beispiel für einen sozial gezielten Staatszuschuß ist die Versorgung bei *Frühinvalidität*. In relativ jungen Jahren nicht mehr voll erwerbsfähig zu sein, muß als eine Geißel der modernen Arbeitswelt gelten. Aber gegen dieses Risiko kann sich der einzelne nicht im Wege der

Versicherung schützen. Hier hat die Gesellschaft einzuspringen. Und zwar zuvörderst mit Maßnahmen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation, um die Leistungsfähigkeit soweit wie möglich wiederherzustellen. Gelingt das nicht, ist die Versicherungsrente des Invaliden, die bei der relativ geringen Zahl an Beitragsjahren kaum je ausreichend sein wird, aufzustocken. Das kann, wie in der geltenden Regelung, über die Anerkennung von „Zurechnungszeiten“ (zwischen dem Eintritt des Invaliditätsfalles und dem 55. Lebensjahr) geschehen. Aber die entsprechenden Zusatzausgaben wären zusammen mit den Rehabilitationsleistungen aus Steuermitteln zu tragen. Und das gleiche Verfahren hätte überhaupt für beitragslose, aber dennoch rentensteigernde *Ersatz- und Ausfallzeiten* zu gelten, soweit sie nicht praktisch alle Versicherten betreffen, etwa für das heute auf verschiedenen Seiten propagierte „Erziehungsjahr“ für Frauen, die Kinder aufziehen.

Ob schließlich auch die Verwaltungsausgaben des Sicherungsträgers, also die Kosten seiner Betriebsbereitschaft, vom Staatsbudget übernommen werden sollen oder gar die Beiträge der Alterssparte zur Krankenversicherung der Rentner, ist vorderhand eine politische Entscheidung, nämlich darüber, in welcher Höhe die Altersvorsorge der Arbeitnehmer das Steueraufkommen insgesamt belasten soll. Allerdings muß Klarheit bestehen, daß das, wozu sich der Bund beim neu strukturierten Zuschuß zur Rentenversicherung verpflichtet, für die Zukunft als finanzpolitische Manövriermasse ausscheidet. Sachlich gezielte Zuschüsse, von denen dann auch die Kalkulation des Pflichtbeitragssatzes ausgeht, können nicht mehr einfach manipuliert oder storniert werden.

Immerhin ist jetzt gleichsam eine Prämie darauf gesetzt, die Rationalisierung der einschlägigen Ausgabenarten in der Rentenversicherung energisch voranzutreiben, auf daß sich die effektive Budgetbelastung im Zeitverlauf senkt, ohne daß etwas von der Verpflichtung, die die öffentliche Hand eingegangen ist, zurückgenommen würde.

Entscheidend bleibt jedoch, daß soziale Neuerungen, die die Politiker versprechen, nunmehr genau an ihren Kosten gemessen und unmittelbar an ihrer Steuerbelastung geprüft werden müssen. Es darf sich nicht wiederholen, daß heute großartige Verbesserungen eingeführt werden, um morgen, weil sich die Leistungen als „so teuer“ herausstellen, den Beitragssatz heraufzusetzen. Aber auch dies ist in die Waagschale eines Staatszuschusses zu legen, der sich nicht automatisch mit den Rentenzahlungen erhöht: sein auf bestimmte Sozialausgaben des Sicherungsträgers gezielter Einsatz steigert die Verteilungswirkung, die von der Beteiligung der öffentlichen Hand bei progressivem Steuersystem ausgeht.