

Adamy, Wilhelm

Article — Digitized Version

Sparpolitik und Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adamy, Wilhelm (1982) : Sparpolitik und Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 6, pp. 286-291

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135689>

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.

blähung des Umverteilungsvolumens und kann durch eine niedrigere Anhebung der Beamtengehälter ebenso erreicht werden), ferner durch die vollständigere Heranziehung der Einkommen (insbesondere der Kapitaleinkommen) zur Besteuerung;

□ die Verbesserung der horizontalen Gerechtigkeit im Sinne einer Gleichbehandlung gleichartiger sozialer Tatbestände (Warum wird bei Kriegspferrentnern,

²⁵ Viele Hinweise, aber keine Lösungen bietet hier R. Zeppernick: Staat und Einkommensverteilung, Tübingen 1976.

nicht aber bei Unfallrentnern eigenes Einkommen angerechnet? Warum sind fast alle Transferzahlungen steuerfrei, nicht aber Löhne im Krankheitsfall? Warum werden GRV-Renten nach dem Lebenseinkommen, Beamtenpensionen aber nach dem letzten Einkommen berechnet?)²⁵.

Freilich übersteigen die angesprochenen Maßnahmen das, was in der Sozialpolitik kurzfristig praktisch durchsetzbar ist, bei weitem. Sie zeigen jedoch, welche Möglichkeiten und Perspektiven sich einer zielorientierten Sozialpolitik auch heute bieten.

RENTEN

Sparpolitik und Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung

Wilhelm Adamy, Köln

Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung sind die Rentenfinanzen gegenwärtig aus den öffentlichen Schlagzeilen verschwunden. Die Rentenversicherungsträger konnten 1980 und 1981 Einnahmeüberschüsse in Höhe von 2,9 bzw. 3,6 Mrd. DM erzielen. Aufgrund dieser relativ günstigen Finanzentwicklung schichtete die Bundesregierung im Zuge der Entlastung des Bundeshaushalts finanzielle Mittel von der Rentenversicherung zugunsten des Bundeshaushalts und der Bundesanstalt für Arbeit um. Wie werden sich diese Umschichtungen kurz-, mittel- und langfristig auf die Finanzlage der Rentenversicherung auswirken?

In den Krisenjahren 1976 bis 1979 hatte die Rentenversicherung Defizite von über 23 Mrd. DM zu verzeichnen¹, die durch einen Vermögensabbau gedeckt werden mußten. Diese anhaltend ungünstige Finanzlage veranlaßte die sozialliberale Koalition zu tiefgreifenden Einschränkungen des Leistungsrechts. Kurzfristig gelang die finanzielle Konsolidierung der Rentenversicherung für 1980 und 1981, nachdem durch das vorangegangene 20. und 21. Renten Anpassungsgesetz das Rentenniveau sowohl der Bestandsrenten als auch der zukünftigen Renten neuzugänge global um 14 % gegenüber der sonst eingetretenen Entwicklung gesenkt wurde², indem ab 1977 die traditionelle Rentenregelung außer Kraft gesetzt und u. a. die Renten Anpassungssätze für 1979 auf 4,5 % sowie für 1980 und 1981 auf je 4 % festgesetzt wurden. Die seit 1976 anhaltend un-

günstige Entwicklung konnte dadurch unterbrochen und die Liquiditätsreserve wiederum um 6,5 Mrd. DM aufgestockt werden.

Bereits im laufenden Jahr wird sich dieser Trend allerdings wieder umkehren, da selbst nach Ansicht der Bundesregierung 1982 neuerliche Einnahmedefizite von mindestens 700 Mill. DM entstehen werden; für 1983 ist bereits ein Anstieg der Finanzierungslücke auf 2,3 Mrd. DM zu erwarten (vgl. die Tabelle 1). In den Folgejahren 1984 bis 1987 dürfte die Rentenversicherung letztmalig ein positives bzw. ausgeglichenes Haushaltsergebnis erzielen, da in diesem Zeitraum die beabsichtigten Ausgabenkürzungen bereits voll wirksam werden. Allerdings können auch diese Leistungseinschränkungen nicht verhindern, daß die Schere von Ausgaben- und Einnahmeentwicklung ab 1988 zunehmend auseinanderklaffen wird. Voraussichtlich werden

Wilhelm Adamy, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität zu Köln.

¹ Eigene Berechnungen auf der Basis der Renten Anpassungsberichte.

² Vgl. G. Bäcker, W. Elsner: Rentenversicherung in der Krise, Köln 1979, S. 53.

Tabelle 1
Prognostizierte Finanzentwicklung in der Rentenversicherung¹

Jahr	Kassenüberschüsse (+) bzw. -defizite (-) in Mrd. DM	Schwankungsreserve ² in Monatsausgaben
1981	+3,6	2,4
1982	-0,7	2,0
1983	-2,3	1,6
1984	+0	1,5
1985	+1,3	1,4
1986	+0,9	1,3
1987	+0	1,2
1988	-1,2	1,0
1989	-2,9	0,6
1990	-5,1	0,2

¹Unter der Annahme eines jahresdurchschnittlichen Lohnanstiegs von 5% und einer Zunahme der beschäftigten Arbeiter und Angestellten um jahresdurchschnittlich 0,5%.

²Rücklagen ausgedrückt in Monatsausgaben.

Quelle: Rentenanpassungsbericht 1982, Übersicht B3.

daher die Haushaltsdefizite bis 1990 auf über 6 Mrd. DM kumulieren.

Zum Ausgleich dieser mittelfristigen Haushaltslücke werden die Rentenversicherungsträger ihre Vermögensbestände einsetzen müssen. Diese Entwicklung zeigt sich in Tabelle 1 u. a. an der Schwankungsreserve, die das aktuelle Rücklagevolumen in Relation zum Ausgabenvolumen je Monat widerspiegelt. Spätestens ab kommendem Jahr sinkt dieses finanzielle Rücklagepolster unter den von den Selbstverwaltungsorganen geforderten Wert von zwei Monatsausgaben; spätestens ab 1988/89 wird die Schwankungsreserve wahrscheinlich sogar den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestwert von einer Monatsausgabe unterschreiten. Zumindest ab diesem Zeitpunkt sind entsprechend dem Gesetzesauftrag Beitragserhöhungen von mindestens 1,2 Prozentpunkten notwendig, es sei denn, die der Finanzprognose zugrunde liegenden wirtschaftlichen Einflußgrößen entwickeln sich günstiger als erwartet³.

Optimistische Modelirechnungen

Tatsächlich ist jedoch eine eher noch ungünstigere Finanzentwicklung zu erwarten, da die Modellrechnungen auf Annahmen basieren, die vor dem Hintergrund der steigenden Arbeitslosigkeit als relativ optimistisch bezeichnet werden müssen. Systematisch überschätzt wird beispielsweise der Lohnzuwachs, da selbst in der ungünstigsten Modellkombination ein Lohnanstieg von jährlich 5 % unterstellt wird. Bei einem tatsächlichen Tariflohnabschluß von nur 4,2 % in 1982 ist folglich ein

Anstieg des Haushaltsdefizits bereits in diesem Jahr auf deutlich über 1 Mrd. DM zu erwarten. Denn in der gegenwärtigen konjunkturellen Situation dürften bei diesem Lohnabschluß der Bruttolohnanstieg und damit die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung nicht so stark wachsen wie prognostiziert. Wenig realistisch erscheint weiterhin die Vorausschätzung der Rentenausgaben, da das Rentenzugangsverhalten (Rentenbeginn) auf der Basis der Jahre 1979-1981 als konstant bis 1990 fortgeschrieben wird, obwohl sich realiter der Prozeß der Frühverrentung älterer Arbeitnehmer zunehmend beschleunigt.

Sollte sich die prognostizierte Entwicklung als nicht realistisch erweisen, stehen den Rentenversicherungsträgern bereits kurz- wie mittelfristig schwierige Zeiten ins Haus.

Überalterung der Bevölkerung

Bestimmend für den Finanzierungsspielraum der Rentenversicherung sind insbesondere die Bevölkerungsentwicklung und die arbeitsmarktpolitischen Einflußgrößen. Beide Komponenten wirken auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern ein, wobei demographische Faktoren die langfristige Entwicklungslinie vorzeichnen, die in ihrem konkreten Verlauf durch das Erwerbsstreben bzw. die Erwerbsmöglichkeiten der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter sowie die Inanspruchnahme bestehender Verrentungsregeln bestimmt wird. Insofern modifiziert u. a. auch die Wirtschaftsentwicklung die von der Bevölkerungsstruktur ausgehenden Einflüsse auf die Rentenversicherung.

Nach vorherrschender Meinung wird der Überalterung der Bevölkerung die dominierende Bedeutung für die aktuelle Finanzentwicklung zugesprochen. Tatsächlich wird die Rentenversicherung von der Bevölkerungsentwicklung jedoch gegenwärtig eher entlastet als belastet. Zur Zeit sinkt der Alterslastquotient – das Verhältnis der über 60jährigen Bevölkerung zur erwerbsfähigen jüngeren Bevölkerung – von 39,9 % in 1977 über 36,5 % in 1980 auf 35,3 % in 1990, um dann allerdings nach dem Jahr 2000 überdurchschnittlich anzusteigen⁴. Die gegenwärtigen kurz- und mittelfristigen Finanzierungsprobleme können mithin nicht auf die Bevölkerungsentwicklung zurückgeführt werden, da die Belastungsquote – die Relation von Renten- zu Versichertenbestand – trotz der demographisch bedingten Entlastung in der zweiten Hälfte der 70er Jahre relativ konstant geblieben ist und in diesem Jahrzehnt sogar von 42,5 % in 1981 auf 45,6 % in 1990 ansteigen dürfte, ob-

³ Vgl. Rentenanpassungsbericht 1982, in: Bundestagsdrucksache 9/1551 vom 1. 4. 1982, Übersicht B 2.

⁴ Vgl. K. S c h w a r z : Die langfristige Entwicklung der Rentenbelastung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1/1979, S. 18 ff.

wohl es – wie gerade erwähnt – zu einer weiteren demographischen Entlastung kommt⁵. Diese Erhöhung der Belastungsquote ergibt sich, weil immer mehr Versicherte vorzeitig in den Ruhestand gehen und länger eine Rente beziehen, während gleichzeitig der Versichertenbestand tendenziell sinkt, weil Erwerbstätige arbeitslos werden und nicht alle Erwerbsfähigen einen Arbeitsplatz finden.

Arbeitsmarktpolitische Einflüsse

Die aktuelle Wirtschaftsentwicklung führt also zu erheblichen finanziellen Belastungen des Alterssicherungssystems, da durch geringe Lohnanstiege das potentielle Beitragsaufkommen niedriger ausfällt und durch arbeitsmarktbedingte Frühverrentungen ebenfalls Beitragsausfälle zu verzeichnen sind, während auf der anderen Seite die Rentenbezugsdauer und die Ausgaben steigen. Zurückzuführen ist diese Entwicklung neben den relativ geringen Lohnabschlüssen auf eine rückläufige Erwerbsbeteiligung insbesondere der 55jährigen und älteren Arbeitnehmer bei gleichzeitig sinkendem Renteneintrittsalter⁶.

Am quantitativ bedeutendsten ist dabei der Zugang an Berufs-/Erwerbsunfähigkeitsrenten, da die gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitnehmer bei fehlenden adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten frühzeitig Rente beziehen können, um ihre soziale Existenzabsicherung bei drohender Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung sicherzustellen. Weitere arbeitsmarktbedingte „Ausgliederungsmechanismen“ sind das vorgezogene Altersruhegeld für Schwerbeschädigte sowie für Arbeitslose im Alter von 60 Jahren. Insgesamt führte die Vorverlegung der Altersgrenze zu Entlastungseffekten des Arbeitsmarktes um rund 300 000 Arbeitskräfte.

Die von der Wirtschaftsentwicklung ausgehenden quantitativen Auswirkungen auf die Finanzierung der Rentenversicherung können nur annäherungsweise erfaßt werden:

□ Auf der Einnahmeseite führen 1 % weniger an Lohnzuwachs zu Beitragsmindereinnahmen von mindestens 1 Mrd. DM und 100 000 mehr Arbeitslose zu Einnahmeausfällen von ca. 150 Mill. DM⁷.

□ Auf der Ausgabenseite kommt es durch die Frühverrentung von je 100 000 Rentnern zu Mehrausgaben von 1 Mrd. DM jährlich⁸.

Aufgrund der Scherenentwicklung von sinkenden Einnahmen bei gleichzeitig wachsenden Ausgaben ist das Finanzierungsdilemma der Rentenversicherung programmiert. Die ausschlaggebende Bedeutung der Wirtschaftsentwicklung für die mittelfristige Entwicklung der Rentenfinanzen ist auch dem Rentenanpassungsbericht 1982 zu entnehmen. Danach ist unter Statusquo-Bedingungen und bei einem Lohnzuwachs von 6 % zum Beginn der 90er Jahre kontinuierlich ein Kasensüberschuß erzielbar⁹, während bei einem Lohnanstieg von nur 4,5 % ständig Defizite entstehen dürften und Beitragserhöhungen spätestens ab 1985 – selbst bei Kostenneutralität der 84er Rentenreform – unumgänglich sind.

Kürzung des Bundeszuschusses

Ungeachtet dieser Finanzierungsprobleme ist ein schrittweiser Rückzug des Bundes aus der Rentenfinanzierung festzustellen. Diese lang geübte Praxis wurde erstmals zwischen 1976 und 1980 aufgegeben. Lediglich in diesem Zeitraum ist der Bund seinen gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen nachgekommen, um die bereits ungünstige Finanzlage der Rentenversicherung nicht noch weiter zu verschlechtern. Im vergangenen Jahr wurde allerdings der Bundeszuschuß erneut gesenkt und lag mit 19,9 Mrd. DM um 1,2 Mrd. DM unter dem Niveau von 1980¹⁰. Im einzelnen wurde im Haushaltsgesetz von 1981 der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung um 3,5 Mrd. DM gekürzt und ein gleich hoher Betrag an die Bundesanstalt für Arbeit überwiesen. Außerdem wurde der 1973 nicht ausgezahlte und unverzinslich (!) gestundete Teil des Bundeszuschusses von 2,5 Mrd. DM, der 1981 fällig werden sollte, nur zur Hälfte an die Rentenversicherung abgeführt. Insgesamt wurde damit der Bundeszuschuß 1981 im Vergleich zu dem sonst in jenem Jahr fälligen Betrag um 4,75 Mrd. DM gekürzt. Der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Rentenversicherung sank damit auf 14,3 % im Jahre 1981, während er 1957 noch bei 31 % lag.

⁵ Vgl. E. L ü b e c k, W. S t e e g e r: Ergebnisse von Modellrechnungen zur langfristigen Vorausberechnung der Rentenausgaben, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5/1981, S. 293 ff.

⁶ Beispielsweise sank die Erwerbsquote der männlichen 55-60jährigen Arbeitnehmer von 1972 bis 1980 von 86,2 auf 82,3 % und die der 60-65jährigen von 68,5 auf 44,2 %. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1974, Stuttgart und Mainz 1974, S. 135; sowie: d a s : Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1981, Stuttgart und Mainz 1981, S. 94.

⁷ Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Leitfaden zum 21. Rentenanpassungsgesetz, Bonn 1978, S. 11 f.; sowie: Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion – Haushaltsmehrbelastungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, in: Bundestagsdrucksache 9/281 vom 25. 3. 1981.

⁸ Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Leitfaden zum 21. Rentenanpassungsgesetz, a.a.O., S. 12.

⁹ Vgl. Rentenanpassungsbericht 1982, a.a.O., Übersicht B 3.

¹⁰ Vgl. Rentenanpassungsbericht 1981, in: Bundestagsdrucksache 9/290 vom 1. 4. 1981; sowie Rentenanpassungsbericht 1982, a.a.O.

Der Bundeszuschuß wird nach allgemeiner Auffassung für versicherungsfremde Leistungen erbracht, die der Altersversorgung nicht unmittelbar zugerechnet werden dürfen (wie z. B. Kriegsfolgelasten oder die mit der Verlängerung der Ausbildungszeiten verbundenen beitragslosen Ausfallzeiten) und daher eher aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren sind. Sein Anteil soll über 25 % der Rentenausgaben ausmachen¹¹.

Operation '82

Ein Vergleich mit dem im Jahre 1981 erreichten Wert zeigt, daß die traditionelle Rolle des Bundeszuschusses mehr und mehr eingeschränkt wird: Mit der Operation '82 wurden die bestehenden Finanzierungsregeln erneut außer Kraft gesetzt, da die noch relativ günstige Vermögenssituation der Altersversorgung im Sinne einer Entlastung des Bundeshaushalts weiter genutzt wurde. Der „planmäßige“ Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für die Altersversorgung vollzieht sich gegenwärtig auf folgenden Ebenen¹²:

□ Der seit 1981 wirksame Beitragssatz von 18,5 % (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) wird für 1982 und 1983 zugunsten der Arbeitslosenversicherung auf 18 % gesenkt, um das Finanzaufkommen der Bundesanstalt für Arbeit, deren Beitragssatz von 3 auf 4 % (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) erhöht wird, zu stabilisieren, ohne gleichzeitig die Abgabenbelastung der Arbeitnehmer entsprechend erhöhen zu müssen. Ziel dieser Umschichtungsaktion zwischen den Sozialversicherungsträgern ist allerdings eine unmittelbare Entlastung des Bundeshaushalts, da durch die Beitragsverlagerung die Defizithaftung des Bundes gegenüber der Arbeitslosenversicherung um jährlich 3,5 Mrd. DM reduziert wird. Mit dieser Maßnahme soll mithin die Finanzierung der Arbeitslosigkeit weitgehend auf die Solidargemeinschaft begrenzt werden, obwohl insbesondere in Krisenzeiten – quasi als konkrete Ausprägung des Sozialstaatsprinzips und der gesellschaftlichen Ursachen von Arbeitslosigkeit – eine Erweiterung der Finanzierungsbasis erforderlich wäre.

□ Ab 1. 1. 1982 trägt der Bund nicht mehr die Pflichtbeiträge für weibliche Versicherte während des Mutterschaftsurlaubs. Damit werden erneut gesellschaftlich zu verantwortende Aufgaben auf die Solidargemeinschaft verlagert. Weil die Zeiten des Bezugs von Mutterschaftsgeld rentensteigernd angerechnet werden, muß die Versichertengemeinschaft diese Zusatzausgaben nunmehr aus dem eigenen Beitragsaufkommen finanzieren. Damit dürfte ein Präzedenzfall geschaffen werden, der es zukünftig beispielsweise auch beim Babyjahr ermöglicht, Beitragszeiten anzuerkennen, auch

wenn dafür keine Rentenbeiträge geleistet werden. Dieser Einnahmeausfall „belastet“ die Rentenversicherung mit mindestens 170 Mill. DM bei entsprechender Entlastung des Bundeshaushalts.

□ Ab 1982 übernimmt der Bund nicht mehr die mit dem vorgezogenen Altersruhegeld für Schwerbehinderte verbundenen Kosten des vorzeitigen Rentenbezugs. 1982 entlastet dies den Bundeshaushalt um ca. 1 Mrd. DM. Für die Rentenversicherung werden daraus noch erhebliche Kosten erwachsen, weil diese Rentenart immer häufiger in Anspruch genommen wird.

□ Ebenfalls ab Beginn dieses Jahres werden die aus dem Verteidigungsetat gezahlten Beiträge für Wehr- und Zivildienstleistende pauschal von 100 auf 75 % des Durchschnittsverdienstes aller Arbeitnehmer gekürzt. Dies führt bei der Rentenversicherung zu Mindereinnahmen von jährlich ca. 400 Mill. DM bei gleichzeitiger Entlastung des Verteidigungsetats in gleicher Höhe. Die Kürzung des Kindergeldes bewirkt unmittelbar auch eine Verringerung der Zahlungsverpflichtungen des Bundes gegenüber der Rentenversicherung, da der Bund den Rentenversicherungsträgern die Kinderzuschüsse zur Rente erstattet, die Rentnerhaushalte mit Kindern mindestens in Höhe des gesetzlichen Kindergeldes als Rentenzuschlag erhalten. Diese Sparmaßnahme reduziert den Bundeszuschuß zur Rentenversicherung um 20 Mill. DM jährlich.

□ Ab 1983 wird für die Rentner ein individueller Krankenversicherungsbeitrag von 11,8 % eingeführt. Um diesen Betrag steigen gleichzeitig die Renten, so daß sich die Einkommensposition der Rentner zunächst nicht verändert. Lediglich die Beitragsentrichtung an die gesetzliche Krankenkasse erfolgt nun individuell und nicht mehr durch die Rentenversicherung, nachdem die Renten zuvor entsprechend erhöht werden. Ab 1984 wird allerdings dieser Zuschuß zur Krankenversicherung – zu Lasten eines individuellen Krankenversicherungsbeitrags – um 1 Prozentpunkt reduziert. Damit steigen die Renten um 1 % weniger, als dies nach der Bruttolohndynamik vorgesehen ist. Diese Abschmelzung des Rentenniveaus führt zu Einsparungen bei den Rentenausgaben von mindestens 1,3 Mrd. DM pro Jahr. Diese Ausgabenersparnis zu Lasten der Rentner erweitert den Finanzierungsspielraum der Rentenversicherung, da die im Beschäftigungsförderungsgesetz geplante gleichzeitige Senkung des Bundeszuschusses nach den Beschlüssen des Vermittlungsausschusses unterbleibt.

¹¹ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission (Hrsg.): Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, vervielfältigter Bericht, Bonn 1981, S. 362.

¹² Vgl. Rentenanpassungsbericht 1982, a.a.O., S. 6 ff.

Tabelle 2
Ausgabenkürzungen in der Rentenversicherung
(in Mrd. DM)

Maßnahme	1981	1982	1983	1984	1985	1981-1985
Einschränkung der Rehabilitation	–	0,45 ¹	0,45	0,45	0,45	1,80
Kürzung der Kinderzuschüsse	–	0,02	0,02	0,02	0,02	0,08
Selbstbeteiligung der Rentner am Krankenversicherungsbeitrag	–	–	–	1,30	1,30	2,60
insgesamt	–	0,47	0,47	1,77	1,77	4,48

¹Aufgrund der bereits bewilligten Rehabilitationsmaßnahmen beziffert die Bundesregierung die Leistungseinschränkung für 1982 lediglich auf 0,15 Mrd. DM. Demgegenüber beklagt der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger einen deutlich höheren Rückgang der Reha-Anträge, als es aufgrund der Sparmaßnahme erwartet und beabsichtigt war.

Quelle: Renten Anpassungsbericht 1982, in: Bundestagsdrucksache 9/1551, S. 20 ff.; eigene Berechnungen.

Leistungseinschränkungen

Parallel zu diesen finanziellen Entlastungen des Bundeshaushalts zielt die aktuelle Sparpolitik auch auf eine Begrenzung des Ausgabenvolumens der Rentenversicherung durch Leistungseinschränkungen ab. So werden die Senkung des Kindergeldzuschusses ebenso wie der Beiträge für Wehr- und Zivildienstleistende unmittelbar zu niedrigeren Leistungsansprüchen für die Betroffenen führen, und die Kürzung des Zuschusses zum Krankenversicherungsbeitrag der Rentner um 1 Prozentpunkt ab 1984 wird das Rentenniveau erneut dauerhaft um 1 % im Vergleich zur sonst eingetretenen Entwicklung senken.

Eingeschränkt werden weiterhin die Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherungsträger: Durch eine Begrenzung der medizinischen Heilverfahren sollen jährlich 450 Mill. DM eingespart werden. Verzichtet wird auf präventive Maßnahmen, da stationäre Heilbehandlung (Kuren) weitgehend auf diejenigen Personen begrenzt wird, die berufs- oder erwerbsunfähig sind bzw. für die dieser Zustand in absehbarer Zeit zu befürchten ist. Direkte Folge dieser Sparmaßnahme ist ein erheblicher Rückgang der Rehabilitationsanträge, so daß die Rentenversicherungsträger bereits jetzt „erhebliche negative Auswirkungen (befürchten). So dürfte unter anderem die Zahl der Frührentner wegen Erwerbsminderung spürbar steigen“¹³. Mithin zeigt sich die vielzitierte Kontraproduktivität der Sozialpolitik – zumindest auf diese Maßnahme bezogen – weniger im Leistungsniveau denn in der praktizierten Sparpolitik.

Demgegenüber nehmen sich die Beitragsmehreinnahmen der Rentenversicherung relativ bescheiden aus, da lediglich durch die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und eine verbesserte Erfassung der versicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung Mehreinnahmen von maximal 200-300 Mill. DM erwartet werden können¹⁴. Andererseits wird der mit dem verabschiedeten Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz beabsichtigte Ausschluß eines Teils der Arbeitslosen vom Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung bei der Rentenversicherung zu vermehrten Beitragsausfällen führen, weil lediglich für arbeitslose Leistungsempfänger Rentenversicherungsbeiträge entrichtet werden. Allein durch die Beitragsverschiebung von 0,5 % von der Rentenversicherung zur Arbeitslosenversicherung, d. h. durch die Kürzung des Beitragssatzes von 18,5 auf 18 % zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit, vermindern sich deren Beitragszahlungen an die Rentenversicherung für ihre Leistungsempfänger um jährlich 200 Mill. DM¹⁵. Für die von der Ausgrenzung aus der Arbeitslosenversicherung Betroffenen wird die restriktivere Handhabung des Arbeitsförderungsgesetzes u. a. auch eine Schlechterstellung im Rentenrecht zur Folge haben, da für sie Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht mehr als Beitragszeiten gelten, sondern lediglich als Ausfallzeiten anerkannt werden, die bei der anspruchsbegründenden Wartezeit unberücksichtigt bleiben.

Seit Beginn dieses Jahres wird außerdem der als Ertragsanteil bezeichnete Teil des Renteneinkommens, der der Einkommensteuer unterworfen ist, erhöht. Dieser vom Rentenzugangsalter abhängige steuerrelevante Rentenanteil beträgt nunmehr 24 % statt wie bisher 20 % des Renteneinkommens bei erstmaligem Rentenbezug im Alter von 65 Jahren; bei Rentenbeginn mit

¹³ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): VDR-Informationen Nr. ID 3/82 vom 2. 4. 1982.

¹⁴ Vgl. Renten Anpassungsbericht 1982, a.a.O., S. 32.

¹⁵ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 93/1981 vom 18. 12. 1981.

RENTEN

Tabelle 3
Mindereinnahmen der Rentenversicherung durch Rückzug des Bundes
(in Mrd. DM)

Maßnahme	1981	1982	1983	1984	1985	1981-1985
1. Direkte Entlastung des Bundeshaushalts						
– Kürzung des Bundeszuschusses durch Haushaltsgesetz 1981	3,50	–	–	–	–	3,50
– nicht zurückgezahlte gestundete Bundeszuschüsse	1,25	–	–	–	–	1,25
– Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge für Wehr- und Zivildienstleistende	–	0,36	0,38	0,39	0,40	1,53
– Wegfall der Beitragszahlungen für Zeiten der Mutterschaft	–	0,17	0,17	0,17	0,17	0,68
– Wegfall der Kostenerstattung des vorgezogenen Altersruhegeldes f. Schwerbehinderte	–	1,00	1,00	1,00	1,00	4,00
– Kürzung der Kinderzuschüsse	–	0,02	0,02	0,02	0,02	0,08
2. Indirekte Entlastung des Bundeshaushalts						
– Beitragsverlagerung von Renten- zu Arbeitslosenversicherung	–	3,50	3,50	–	–	7,00
insgesamt	4,75	5,05	5,07	1,58	1,59	18,04
Nachrichtlich:						
Beitragsmehreinnahmen der Rentenversicherung durch Bekämpfung der illegalen Beschäftigung u.a.	–	0,2-0,3	0,2-0,3	0,2-0,3	0,2-0,3	0,8-1,2
Steuermehreinnahmen der öff. Haushalte durch Erhöhung des Ertragsanteils	–	0,01	0,05	0,05	0,05	0,16

Quelle: Renten Anpassungsbericht 1982, in: Bundestagsdrucksache 9/1551, S. 20 ff.; eigene Berechnungen.

dem 60. Lebensjahr steigt der Ertragsanteil von 25 % auf 29 %. Faktisch führt jedoch diese Ertragsanteilsbesteuerung lediglich in Kombination mit anderen Einkommensquellen zu einer Steuerbelastung. Die überwiegende Mehrzahl der Renteneinkommen wird unter Berücksichtigung der steuerlichen Freibeträge auch weiterhin steuerfrei bleiben. Betroffen von dieser geringfügigen Korrektur des Ertragsanteils sind also ausschließlich Rentenempfänger mit entsprechend hohen Zusatzeinkommen. Die sich hieraus ergebenden Einkommenssteuer-mehreinnahmen sollen pro Jahr ca. 50 Mill. DM ausmachen¹⁶.

Problematische Sparmaßnahmen

Insgesamt nehmen sich die Leistungskürzungen bei der Rentenversicherung mit 4,5 Mrd. DM im Zeitraum 1981 bis 1985 (noch) relativ „bescheiden“ aus im Vergleich zur Kürzung des Bundeszuschusses, die den Bundeshaushalt im gleichen Zeitraum um 18 Mrd. DM entlastet (vgl. Tabelle 2 und 3). Damit wird die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung bei Leistungseinschränkungen verschlechtert. Sozial- und verteilungspolitisch ist dieser Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für eine finanziell solide Entwicklung der Rentenversicherung nicht zu rechtfertigen, da gesamtge-

sellschaftlich relevante Aufgaben der Alterssicherung als versicherungsfremde Leistungen nicht ausschließlich von der Versichertengemeinschaft finanziert werden dürfen.

Damit unterscheidet sich die aktuelle Sparpolitik von der Konsolidierungspolitik der vergangenen Jahre: Während in den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre die Konsolidierung der Rentenversicherung über Beitragsanhebungen erfolgte, wurde in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre der Haushalt der Rentenversicherung primär durch eine generelle Senkung des Leistungsniveaus im Vergleich zur sonst eingetretenen Leistungsentwicklung saniert. Das durch diese Maßnahmen erreichte kurzfristige Haushaltsgleichgewicht der Rentenversicherung wurde bei weiteren Leistungseinschränkungen im Sinne einer finanziellen Sanierung des Bundeshaushalts verwendet. Begünstigt wird dieses „Rückzugsgefecht“ des Bundes durch die zur Zeit noch vorhandenen Vermögensbestände der Rentenversicherung, die relativ unauffällig umgeschichtet werden.

Unter Berücksichtigung des mittel- und langfristigen Finanzbedarfs müssen die aktuellen Sparmaßnahmen des Bundes im Hinblick auf ihre längerfristigen Wirkungen aber als äußerst problematisch erscheinen. Zu befürchten ist, daß durch den kontinuierlichen Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für die Altersversorgung mittelfristig erneut Sachzwänge geschaffen werden, die einen forcierten Leistungsabbau begünstigen.

¹⁶ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und FDP. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur, in: Bundestagsdrucksache 9/795 vom 9. 9. 1981; sowie Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur, in: Bundestagsdrucksache 9/842 vom 28. 9. 1981.