

Helberger, Christof

Article — Digitized Version

Konjunkturelle Haushaltsrisiken in der Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Helberger, Christof (1985) : Konjunkturelle Haushaltsrisiken in der Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 2, pp. 72-78

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136009>

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.

im Rahmen der Rentenversicherung Sorge zu tragen. Auf mittlere Sicht ist auch zu fragen, ob hohe Sozialleistungsansprüche kollektiv gesichert werden müssen. In der Krankenversicherung muß es insbesondere darum gehen, den weiteren Kostenanstieg durch Einführung neuer Steuerungsinstrumente, die in erster Linie auf der Angebotsseite ansetzen, zu mindern. Die Kosten der Arbeitslosigkeit sollten in einer neu gestalteten Arbeitslosenversicherung zusammengefaßt werden. Hier sind sowohl die Sozialbeiträge für die Arbeitslosen als auch die Sicherung der langfristig Arbeitslosen aufzubringen. Damit muß dann aber auch eine staatliche Finanzierung eine größere Rolle als die Beitragsfinanzierung spielen. Dies heißt zugleich, daß die Sozialhilfe wieder frei wird

für ihre eigentliche Funktion, nämlich letzte Zuflucht zu sein für diejenigen, die in eine so außerordentliche Situation gekommen sind, daß für sie in den übrigen Zweigen des Sicherungssystems nicht gesorgt werden kann.

Reformen des sozialen Sicherungssystems kommen nur in großen Sprüngen voran. Bevor sie wirklich wirksam werden, vergeht eine lange Zeit. Gerade deshalb ist es notwendig, die Diskussion früh zu beginnen und die Reform gründlich vorzubereiten. Es mag zwar sein, daß politisch nur ein schrittweises Vorgehen möglich ist. Gerade dann muß man aber eine Grundkonzeption haben, die nach vorne zeigt. Dieser Überblick will nicht mehr sein als ein Diskussionsbeitrag dazu.

SOZIALPOLITIK

Konjunkturelle Haushaltsrisiken in der Rentenversicherung

Christof Helberger, Berlin*

Während der letzten zehn Jahre halten Haushaltskrisen der verschiedenen Sozialversicherungsbereiche den Gesetzgeber in Atem. Prof. Dr. Christof Helberger analysiert die Anfälligkeit des Sozialversicherungssystems für konjunkturelle Krisen am Beispiel der Rentenversicherung. Wie lassen sich die konjunkturellen Risiken vermeiden oder verringern? Was spricht für bzw. gegen eine Strategie der Krisenneutralisierung?

Seit etwa 1975 stürzen die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung von einer Haushaltskrise in die andere. Sie bieten den Versicherten ein Bild bedrohlicher Instabilität und halten den Gesetzgeber fortwährend in Atem. Eingehend beschrieben und beklagt wurden bisher die kurzfristigen Haushaltsrisiken der Sozialversicherung und die Stabilisierungsaktivitäten des Gesetzgebers. Demgegenüber wurde weit weniger systematisch überprüft, ob nicht auch die Anfälligkeit der Sozialversicherungen gegenüber kurzfristigen Krisen verringert oder gar überwunden werden könnte. Diese Überprüfung soll im folgenden am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erfolgen, wobei unter

kurzfristigen Risiken hier die (relativ) kurzfristigen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und ihre Folgen verstanden werden. Es sind dies in erster Linie Änderungen

- der Wachstumsrate des Sozialprodukts und der Erwerbseinkommen,
- der Zahl der Arbeitslosen und Beschäftigten,
- der Preissteigerungsrate
- und, wie die Ergebnisse des Jahres 1984 gezeigt haben, auch Änderungen der Wochenarbeitszeit.

In einem weiten Sinne des Wortes können diese vier Faktoren als das konjunkturelle Risiko der Sozialversi-

Prof. Dr. Christof Helberger, 42, lehrt Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Technischen Universität Berlin.

* Eine ausführliche Fassung dieses Beitrags unter dem Titel „Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung“ erscheint in: H. W i n t e r s t e i n (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Berlin, München 1985.

cherung bezeichnet werden, wobei nicht die nur teilweise gegebene und oft asymmetrische Zyklizität der Entwicklung gemeint ist, sondern auch ihre kurzfristige Veränderlichkeit.

Konjunktur und Einnahmen der GRV

Die Einnahmen der GRV bestanden 1983 zu 79 % aus Beiträgen und zu 20 % aus dem Staatszuschuß. Alle weiteren Einnahmepositionen sind quantitativ bedeutungslos. Konjunkturbedingte Finanzierungsfolgen sind also für diese zwei Positionen zu untersuchen. Die Beitragseinnahmen entwickeln sich unter den heutigen Bedingungen fast vollständig proportional zur Lohnsumme der unselbständig beschäftigten Arbeiter und Angestellten. Dies ist eine Folge des proportionalen Beitragssatzes, der vollständigen Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrenze und der Sozialversicherungspflichtigkeit nahezu sämtlicher Komponenten der Arbeitnehmerentlohnung (insbesondere auch des 13. Monatsgehalts und der Überstundenzuschläge, die im Konjunkturverlauf stark variieren). Die Ausweitung des Versicherungskreises ist dagegen praktisch abgeschlossen und hat daher ihren eigenständigen Einfluß verloren.

Die Veränderungen der Lohnsumme lassen sich aufspalten in Veränderungen

- der Beschäftigtenzahl,
- der Arbeitszeit pro Beschäftigten und
- des nominellen Stundenlohnsatzes.

Die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst diese Variablen und damit unmittelbar die Finanzlage der GRV. Sinkende (steigende) Raten des realen Wirtschaftswachstums und der Inflation lassen die Beitragseinnahmen sinken (steigen). Arbeitszeitverkürzungen senken ceteris paribus die Beitragseinnahmen, ebenso ein Rückgang der Beschäftigung.

Die Personen, die aufgrund des Rückgangs der Beschäftigung kein beitragspflichtiges Einkommen erhalten, müssen hinsichtlich der Auswirkungen der Beschäftigungslosigkeit in drei Gruppen unterteilt werden:

- die arbeitslosen Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit,
- die gemeldeten Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch,
- die Nichterwerbstätigen (Stille Reserve).

Die zweite und dritte Gruppe führen zu vollständigen Beitragsausfällen für die GRV. Freiwillige Beiträge dürfen in diesen Gruppen wenig Bedeutung haben. Für arbeitslose Leistungsempfänger der Arbeitsverwaltung

(Arbeitslosengeld, -hilfe, Umschulung) existiert seit dem 1. 7. 1978 die bedeutsame Regelung, nach der die Bundesanstalt für Arbeit Beiträge an die GRV entrichtet. Die Konjunkturrempfindlichkeit der GRV-Einnahmen ist hierdurch zweifellos gemindert worden. Die Höhe der Beiträge für die Arbeitslosen richtete sich bis Ende 1982 nach dem vorherigen Bruttoeinkommen. Seit 1983 werden sie nach der Höhe der Arbeitslosenunterstützung berechnet, d. h. sie sind erheblich niedriger. Dies hat die Konjunkturabhängigkeit der GRV erneut erhöht. Eine weitere Erhöhung der Konjunkturrisiken der GRV wird durch die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosenunterstützung bewirkt.

Der Staatszuschuß wird heute überwiegend als Entschädigung der GRV für gesetzlich auferlegte Fremdlasten interpretiert. Er ist per Gesetz grundsätzlich an die Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage gekoppelt, wurde aber in der Vergangenheit vom Bund häufig diskretionär gekürzt¹. Die Kürzungen erfolgten regelmäßig in Zeiten von Haushaltsschwierigkeiten des Bundes, meist waren dies Jahre wirtschaftlicher Rezession.

Diese Praxis des Bundes ist ein eigenständiger Faktor, der zur Krisenanfälligkeit der GRV-Finzen beiträgt. Die vielfach kritisierte Bindung des Zuschusses an die Bemessungsgrundlage statt an die Entwicklung der GRV-Ausgaben und die hierdurch bewirkten trendmäßig sinkenden Zuschußquoten tangieren demgegenüber zwar die langfristige Stabilität des GRV-Haushalts (aufgrund des Anstiegs der Relation zwischen Rentnern und Beitragszahlern). Dies wirft aber für die kurzfristige Betrachtung keine neuen Gesichtspunkte auf.

Rentenzahlungen

Die GRV tätigte 1983 ihre Gesamtausgaben zu 86 % für Rentenzahlungen, zu 9 % für die Krankenversicherung der Rentner, zu 2 % für Rehabilitationsmaßnahmen und zu 2 % für Verwaltungskosten. Die übrigen Ausgabenpositionen sind vernachlässigbar. Die Rentenzahlungen werden von konjunkturellen Entwicklungen deutlich beeinflusst. Ein konjunkturbedingter Einfluß ergibt sich zunächst über das Rentenzugangsverhalten. Grundsätzlich gilt, daß das Rentenzugangsalter bei sich verschlechternder Arbeitsmarktlage sinkt. Unfreiwillige Arbeitskräfteüberschüsse der Unternehmen, Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern, Arbeitsplatzunsicherheit und verschärfter Leistungsdruck in Zeiten, in denen der Arbeitsmarkt zum Käufermarkt wird, führen zu einem Abschieben aus dem Arbeitsmarkt und zu einer

¹ Vgl. K. H o f f m a n n : Die Stabilität des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Eine Bestandsaufnahme staatlicher Eingriffe, in: Die Angestelltenversicherung, Jahrg. 1982, S. 401-407.

Flucht in die Rente. Das massive Absinken des Rentenzugangsalters seit 1974 zeigt dies sehr deutlich, selbst wenn zugegeben ist, daß es schwierig ist, diesen Einflußfaktor von dem Wunsch nach einem früheren Genuß des Ruhestands zu trennen.

Gesetzgeber und Sozialverwaltung haben diesem Druck in verschiedener Weise nachgegeben: Senkung der Altersgrenze für Schwerbeschädigte und Erwerbsunfähigkeitsrentner auf 60 Jahre, Arbeitslosenruhegeld, erleichterte Gewährung von Erwerbsunfähigkeitsrente, Verkürzung der Wartezeit, Vorruhestand. Die Senkung der Altersgrenze bringt für die GRV große finanzielle Belastungen mit sich. Dies ist die unmittelbare Folge der Tatsache, daß die vorgezogenen Altersrenten in der GRV ohne versicherungsmäßige Abschläge berechnet werden und auch für die Vorfinanzierungsko-

² Vgl. hierzu H.-W. Müller: Zur Herabsetzung der Altersgrenze, in: Deutsche Rentenversicherung, Jahrg. 1983, S. 89-117.

sten kein Ausgleich erfolgt². Für das Vorruhestandsgeld trifft dies nicht zu, da es überwiegend von den Tarifparteien und der Bundesanstalt für Arbeit bezahlt wird und sogar mit Beiträgen an die GRV verbunden ist.

Zweitens werden die Rentenzahlungen auch durch den Time-lag bei der Anpassung der Bestandsrenten und der Zugangsrenten an die Lohnentwicklung konjunkturell beeinflusst³. Der Time-lag betrug früher 3 bzw. 3,5 Jahre, die Rentenhöhe wurde mittels gleitender Dreijahresdurchschnitte berechnet. Von 1984 an ist er auf ein Jahr reduziert worden (Anpassung um die Lohnsteigerungsrate des Vorjahres). Jeder Anpassungs-Time-lag führt grundsätzlich zu finanziellen Entlastungen der GRV, wenn die Lohnsteigerungsraten hoch sind oder wenn sie steigen, und er führt zu finanziellen Belastungen, wenn die Lohnsteigerungsraten niedrig sind oder fallen. Vermeidbar wäre dieser Effekt nur durch eine vollständige Aktualisierung. Quantitativ war der Haushaltseffekt des Time-lag für die GRV bisher immer ein Einflußfaktor ersten Ranges. Durch die nunmehr erfolgte Teilaktualisierung ist er deutlich reduziert worden.

Sonstige Ausgaben der GRV

Neben den Rentenzahlungen fallen die Zahlungen der GRV bzw. der Rentner an die Rentnerkrankenversicherung ins Gewicht. Sie entsprachen vor 1977 den effektiven Kosten der Rentner für die Kassen. Seit 1977 ist für diese Zahlungen ein Höchstsatz von 11,7 % der Rentensumme festgelegt, der in den vergangenen Jahren immer zugleich auch der effektiv geleistete Satz gewesen ist. Der individuelle Krankenversicherungsbeitrag ändert an dieser Regelung nichts. Er führt nur zu einer GRV-internen Substitution. Aufgrund der Bindung an die Rentenzahlungen wirft die Krankenversicherung der Rentner keine neuartigen Gesichtspunkte auf.

Die Rehabilitationsleistungen – dies sind in erster Linie Kuren – zeigten in der Vergangenheit die Tendenz, prozyklisch zu schwanken. Sie gingen in der Rezession überproportional zurück und stiegen im Aufschwung wieder an. Die Haushaltslage der GRV wird durch dieses zyklische Verhalten entlastet. Das quantitative Gewicht dieses Effektes ist aber sehr gering. Für die Zyklizität der Rehabilitationsleistungen sind drei Effekte verantwortlich. Erstens führt der Anstieg der Frühverrentungen in der Rezession zu einem Rückgang des Bedarfs an Rehabilitation, denn diese wird von älteren Erwerbstätigen verstärkt in Anspruch genommen. Zwei-

³ Vgl. W. Schmähl: Zur konjunkturellen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 134 (1978), S. 73-125; H.-W. Müller: Zur Verkürzung des time-lag, in: Deutsche Rentenversicherung, Jahrg. 1983, S. 118-133.

Das Jahresregister 1984

der wirtschaftspolitischen

Monatsschrift

WIRTSCHAFTSDIENST

liegt für unsere Leser bereit.

Auf Anforderung senden wir

es Ihnen gerne kostenlos zu.

Einbanddecken

für den 64. Jahrgang 1984

WIRTSCHAFTSDIENST

können zum Preis von DM 15,-

bezogen werden durch:

VERLAG WELTARCHIV GMBH

NEUER JUNGFERNSTIEG 21

2000 HAMBURG 36

tens bewirkt die in der Rezession verschlechterte Haushaltslage der GRV eine größere Zurückhaltung bei der Bewilligung von Rehabilitation. Drittens führt die Sorge um den Arbeitsplatz zu einem Sinken der Nachfrage nach Kuren. Künftig könnte die verstärkte finanzielle Selbstbeteiligung diesen Effekt intensivieren. Die GRV hat es allerdings in der Hand, diese prozyklischen Schwankungen durch eine konjunkturinvariante Genehmigungspraxis abzuschwächen.

Krisenneutralisierung wünschenswert?

Wie die vorangehende Betrachtung zeigte, wird das Budget der Rentenversicherung von konjunkturellen Entwicklungen stark beeinflusst. Wenn sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert, gehen die Einnahmen zurück und die Ausgaben steigen. In den Jahren seit 1975 wurde dies auch empirisch nur allzu deutlich. Diese Situation der Sozialversicherung ist weithin als Krise der Sozialversicherung empfunden worden und hat vielfältige Maßnahmen ausgelöst. Ein naheliegender Ausweg besteht darin, nach institutioneilen Lösungen zu suchen, die die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung von vornherein vermeiden oder zumindest deutlich verringern. Dieser Weg wird im folgenden als die Strategie der eingebauten Krisenneutralisierung der Sozialversicherung bezeichnet. Er wird jedoch nicht nur positiv bewertet. Gegenargumente liegen aus zwei Richtungen vor.

Erstens sind die Sozialversicherungen aufgrund ihrer Krisenanfälligkeit als klassischer Fall eines automatischen Stabilisators anzusehen⁴. In zahlreichen Lehrbüchern der Konjunkturpolitik werden sie in dieser Funktion als Musterfall zweckmäßiger Konjunkturpolitik erwähnt. Gerade wegen ihrer Regelgebundenheit trifft auf sie ein Teil der Kritik, die gegen diskretionäre Konjunkturpolitik vorgetragen wird, von vornherein nicht zu. Im Unterschied zu vielen anderen Maßnahmen der Konjunktursteuerung handelt es sich bei den Haushaltssalden der Sozialversicherungen auch quantitativ um Positionen, von denen eine fühlbare konjunkturelle Wirksamkeit erwartet werden kann. Da die Entwicklung der Sozialfinanzen primär den privaten Konsum beeinflusst und sich ihre Auswirkungen somit auf einen sehr großen Teil des Unternehmenssektors verteilen, ziehen sie auch nicht die allokativen Verzerrungen, Engpaßsituationen und Folgekosten nach sich, die beim Einsatz der Fiskalpolitik leicht auftreten. Verglichen mit diskretionären Maßnahmen der Geldpolitik, die durch einen langen

Wirkungs-lag erschwert werden, und diskretionären Maßnahmen der Fiskalpolitik, die unter einem langen Entscheidungs-lag leiden, wirkt die automatische Stabilisierung durch die Sozialversicherungen im übrigen auch schnell.

Das zweite Argument gegen eine eingebaute Krisenneutralisierung der Sozialversicherungen läßt sich aus der Konzeption der „Reinigungskrise“ herleiten: Es wird die These vertreten, daß moderne Demokratien aufgrund struktureller Mängel des politischen Entscheidungsprozesses dazu tendieren, daß die Staatsquote über das an sich wünschenswerte Maß ausgedehnt und insbesondere der Sozialhaushalt zu groß dimensioniert wird⁵. Es ist dies eine Form des „Staatsversagens“. Sie kann z. B. aus fortwährenden Verteilungskonflikten, verbunden mit wechselnden Mehrheiten, resultieren. Eine andere potentielle Ursache kann in dem beschränkten Zeithorizont von Wählern und Politikern gesehen werden. Darüber hinaus gibt es Gründe für die Annahme einer asymmetrischen Interessenwahrnehmung in dem Sinne, daß der Abbau von staatlichen Leistungen bei den Betroffenen mehr Widerstand hervorruft, als die finanziellen Entlastungen an politischer Zustimmung bei den hiervon potentiell Begünstigten erzeugen. Analoges gilt für den umgekehrten Fall eines Ausbaus staatlicher Leistungen.

Angesichts einer derartigen Situation ist eine Einschränkung von Sozialleistungen im Sinne einer Korrektur von Fehlentwicklungen politisch am ehesten realisierbar, wenn ein hoher politischer Entscheidungsdruck existiert, wie er in Krisensituationen gegeben ist. Konjunkturelle Krisen des sozialen Sicherungssystems sind in dieser Sicht das Mittel, um die weitgehende Irreversibilität von Sozialleistungen und die Starrheit individueller Verhaltensweisen und institutioneller Strukturen zu überwinden. Eine Beseitigung der konjunkturellen Krisenanfälligkeit würde das soziale Sicherungssystem dieser Möglichkeit der Erneuerung und Weiterentwicklung berauben.

Beide Argumente gegen eine eingebaute Krisenneutralisierung sind nicht miteinander kompatibel. Während das erste Argument konjunkturbedingte Haushaltssalden befürwortet und hinzunehmen empfiehlt, fordert das zweite dazu auf, die Haushaltssalden – in diesem Falle vor allem die Haushaltsdefizite – durch diskretionäre Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen zu beseitigen. Gegen beide Argumente lassen sich Einwendungen vorbringen.

⁴ Vgl. H. Meinhold: Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci, Tübingen 1976; G. Rolf: Rentenversicherung und Konjunktur, insbesondere konjunkturelle Wirkungen alternativer Rentenanpassungsverfahren, Dissertation, Frankfurt 1980.

⁵ Vgl. P. Bernholz: Expanding Welfare States, Democracy and Free Market Economy: Are They Compatible?, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 136 (1982), S. 583-599.

Gefahren der Reinigungskrise

Befürworter der Reinigungskrise sollten nicht vergessen, daß diese Strategie auch Risiken in sich birgt. Risiken bestehen in erster Linie in der Gefahr von Fehlentscheidungen bei gesetzgeberischen Ad-hoc-Maßnahmen. Der große Zeitdruck, der hierbei oft entsteht, ist der Entscheidungsqualität nicht immer förderlich. Wahltaktik und Einflüsse von Interessengruppen sind auch in Krisensituationen mitnichten ausgeschaltet. Die Hektik der Sanierungsmaßnahmen während des letzten Jahrzehnts hat nicht nur zu teilweise widersprüchlichen Entscheidungen geführt, sondern auch zu einer starken Rechts- und Planungsunsicherheit bei den Mitgliedern der Sozialversicherungen. Vor allem bei der Rentenversicherung ist dies bedenklich, da sie ihrer Natur nach auf langfristige Berechenbarkeit angelegt sein muß.

Zu den Problemen solch einer Politik gehört auch die Gefahr von Überreaktionen, die der Sozialversicherung bereits in der Weltwirtschaftskrise stark geschadet haben. Überreaktionen haben damals dazu geführt, daß die Konsolidierungsmaßnahmen so stark ausfielen, daß trotz der Wirtschaftskrise hohe Haushaltsüberschüsse entstanden⁶. Überreaktionen haben auch in der jüngeren Vergangenheit Probleme verursacht (z. B. die überdimensionierten Sanierungsmaßnahmen für die GRV 1967 oder die unrealistischen Leistungsverbesserungen in der GRV 1972).

Im übrigen geht es bei der Strategie der eingebauten Krisenneutralisierung der Sozialversicherungen nicht darum, Fehlentwicklungen und manifeste Mängel des sozialen Sicherungssystems zu kaschieren. Vielmehr soll mit solch einer Strategie erreicht werden, daß Änderungen des Wirtschaftswachstums, des Preisniveaus, des Beschäftigungsgrades und der Wochenarbeitszeit sich möglichst nicht automatisch in Krisen des sozialen Sicherungssystems auswirken.

Fragwürdiges Stabilisatorargument

Hinsichtlich des Arguments der automatischen Stabilisatorwirkung ist darauf hinzuweisen, daß man diese positiven antizyklischen Wirkungen der Sozialversicherungssalden nur in Situationen erwarten darf, die die Voraussetzungen für eine keynesianische Konjunkturpolitik erfüllen. Im Zustand einer Stagflation sind diese Voraussetzungen nicht gegeben. Auch bei einem strukturell bedingten Arbeitsplatzdefizit ist pauschales Deficit spending nur mit Einschränkungen sinnvoll.

Antizyklische Wirtschaftspolitik im Sinne einer keynesianischen Globalsteuerung ist jedoch auch aus anderen Gründen Vorbehalten ausgesetzt. Die Argumenta-

tion stützt sich hierbei auf die Behauptung konterkarrierender rationaler Erwartungen, auf die Existenz schädlicher Crowding-out-Effekte, auf die These der systematisch zielwidrigen faktischen Handhabung der Globalsteuerung und auf den Vorwurf, daß die Globalsteuerung zu einer allmählich immer höher steigenden Inflationsrate und zu einem kontinuierlichen Anstieg der Staatsquote geführt habe.

Inwieweit diese Argumente berechtigt sind, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden, und solch eine Diskussion erscheint nicht einmal erforderlich. Denn welche theoretische Position man auch immer einnehmen mag, auf einer pragmatischen Ebene der Argumentation erscheint die Feststellung berechtigt, daß gegenwärtig nicht erwartet werden kann, daß eine konsequente Strategie antizyklischer Haushaltssalden für die Sozialversicherungen politisch realisierbar wäre. Weder ist zu erwarten, daß hohe Haushaltsüberschüsse und eine Rücklagenbildung in Zeiten einer günstigen Wirtschaftsentwicklung toleriert würden, noch gilt dies für hohe Defizite und hohe Zuschußpflichten des Bundes bei einer schlechten Wirtschaftslage. Die Verteilung der inflationsbedingten Scheingewinne der Rentenversicherung im Jahre 1972 war hierfür ein Schlüsselerlebnis der deutschen Sozialpolitik – zu einer Zeit, da die keynesianische Globalsteuerung noch weit unangefochtener war als heute. Das Jahr 1972 ist jedoch keineswegs der einzige Beleg dafür, daß die eingebaute Stabilisierungswirkung der Sozialversicherungen politisch nicht toleriert wird. Auch in den Jahren seit 1975 hat der Gesetzgeber die Stabilisierungswirkung der Sozialhaushalte durch Leistungskürzungen und Beitragserhöhungen weitgehend eingeschränkt.

Vor diesem Hintergrund müssen die Gesetzmäßigkeiten des Verhaltens der sozialpolitischen Entscheidungsträger als das zentrale Problem einer antizyklischen Steuerung der Sozialversicherungshaushalte angesehen werden. Das Grundkonzept verlangt die Ansammlung von Überschüssen in der Prosperität und die Vermögensauflösung bzw. Verschuldung in der Rezession. Beobachtbar ist jedoch, daß Überschüsse der Sozialversicherung vom Staat ausgegeben oder vereinnahmt und Defizite konsolidiert werden. Wollte man, um dem ersteren Fehlverhalten zu entgehen, auf Überschüsse verzichten, hätte dies die problematische Folge, daß die Schulden von Rezession zu Rezession anstiegen⁷.

⁶ Vgl. D. Zöllner: Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor 50 Jahren, in: Sozialer Fortschritt, Jahrg. 1983, S. 49-59.

⁷ Vgl. H. Albeck: Grundprobleme der Finanzierung sozialer Leistungen bei reduziertem Wirtschaftswachstum, in: H. Lampert, G. Kühlewind (Hrsg.): Das Sozialsystem der BRD. Bilanz und Perspektiven, in: BeitrAB 83, Nürnberg 1984, S. 34.

Den Sozialversicherungen den Weg der Kreditfinanzierung zu öffnen, ist zudem riskant. Wie ein internationaler Vergleich lehrt, können hierbei neben konjunkturelle leicht strukturelle Defizite treten, und die Schuldenlast kann schnell ein Volumen erreichen, das eine Haushaltsstabilisierung zu einem schwierigen Unterfangen macht. Die Ausfallgarantie des Bundes, die statt dessen in der Bundesrepublik bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung vorgesehen ist, kann mit diesen Argumenten begründet werden. Soll dagegen die antizyklische Stabilisierung allein durch den Aufbau und Abbau von Überschüssen erreicht werden, müßten Wege gefunden werden, diese Überschüsse vor dem staatlichen Zugriff zu schützen. Durch welche institutionellen Mechanismen dies erreicht werden könnte, ist eine bisher ungelöste Frage.

Folgerungen

Diese Überlegungen sprechen dafür, nach Wegen zu suchen, um die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherungen im Interesse der Funktionsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems zu reduzieren⁸. Die Strategie der eingebauten Krisenneutralisierung kann bewirken, daß die Sozialversicherungen nicht bei jeder größeren Änderung der makroökonomischen Daten in den Strudel einer Krise hineingerissen werden. Auf die automatische Stabilisatorwirkung braucht hierbei nicht einmal verzichtet zu werden. Sofern diese gewünscht wird und politisch realisierbar erscheint, kann der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit, auf den sich die Krisenanfälligkeit dann konzentriert, durchaus in dieser Weise eingesetzt werden.

Zur Reduzierung des Konjunkturrisikos der Rentenversicherung gibt es eine Reihe von Möglichkeiten. Die naheliegendste Maßnahme ist die Schaffung einer höheren Rücklage, die als Schwankungsreserve verwendet werden kann⁹. Der radikale Abbau der Haushaltsreserven der Sozialversicherungen in den letzten 15 Jahren hat die Krisenanfälligkeit entscheidend erhöht. Ist eine derartige Rücklage nicht gegeben, operieren die Sozialversicherungen fortwährend am Rande der Zahlungsunfähigkeit, und jede kleinere, unvorhergesehene

Datenänderung kann die Krise zum Ausbruch bringen und die Regierung mit gesetzgeberischen Maßnahmen auf den Plan rufen, auch wenn die objektive Situation dies nicht erfordert hätte.

Eine weitere Möglichkeit ist die Beseitigung des Time-lag der Rentenanpassung. Durch die 1984 erfolgte Teilaktualisierung ist dieses Problem bereits deutlich entschärft worden. Dennoch besteht ein gewisses Haushaltsrisiko fort (vgl. die Situation des Jahres 1984 mit den unvorhergesehenen Arbeitszeitverkürzungen). Gegen die vollständige Aktualisierung wird üblicherweise vorgebracht¹⁰, eine Prognose des Einkommenswachstums des laufenden Jahres sei ein Eingriff in die Tarifautonomie, und brauchbare Prognosen und Anpassungsformeln seien nicht verfügbar. Das erste Argument ist angesichts der Lohnprognosen, die sowohl von der Regierung als auch vom Sachverständigenrat vorgenommen werden, wenig überzeugend. Durch eine geeignete institutionelle Gestaltung könnte es zusätzlich entkräftet werden. Der Einwand der Prognoseverfahren und Anpassungsformeln zielt dagegen im wesentlichen auf technische Probleme ab, und es ist zu fragen, ob die hier gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten wirklich bereits hinreichend ausgeschöpft sind.

Rentenversicherungsbeiträge

Auch die Wiederherstellung der zwischen 1977 und 1982 gültigen Regelung, die die Zahlung voller lohnbezogener Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit an die GRV vorsah, würde das Konjunkturrisiko der Alterssicherung deutlich reduzieren. Gegen diese Forderung kann nicht eingewendet werden, daß die Ansprüche der Arbeitslosen an Rentenversicherungsleistungen für die Dauer der Arbeitslosigkeit aus Gründen der Erhaltung der Leistungsanreize niedrig sein müßten, denn der Gesetzgeber hat die von der Bundesanstalt für Arbeit zu entrichtenden Beiträge zwar gesenkt, die Rentenanprüche, die den Arbeitslosen zuwachsen, jedoch auf ihrer alten Höhe belassen. Es ist im übrigen durchaus fragwürdig, ob eine Veränderung von in der Zukunft liegenden Rentenansprüchen die Motivation von Arbeitslosen fühlbar beeinflusst.

Da von der Bundesanstalt für Arbeit Rentenversicherungsbeiträge nur für Leistungsberechtigte gezahlt werden, verstärkt überdies die Verschärfung der Leistungsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung die Probleme der GRV.

Die Beitragsschwankungen, die durch Wanderungen in die oder aus der Stillen Reserve bzw. Arbeitslosigkeit ohne Leistungsanspruch entstehen, würden Beiträge für nichterwerbstätige Ehegatten weiter entschärfen.

⁸ In diesem Sinne auch der Sozialbeirat, Gutachten des Sozialbeirats über die langfristigen Probleme der Alterssicherung in der BRD, in: BT-Drucks. 9/632, Bonn 1981, S. 97.

⁹ Vgl. R. K o l b : Zur Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung bei Rezession und Unterbeschäftigung, in: Deutsche Rentenversicherung, Jahrg. 1983, S. 81-89. Eine derartige Schwankungsreserve muß kurzfristig auflösbar sein und sollte mit einer Kapitalansammlung nach dem Kapitaldeckungsverfahren nicht verwechselt werden.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlergruppe, Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, in: BT-Drucks. 9/632, S. 45 ff.

Manche Modelle der Hinterbliebenenversorgung sehen derartige Beiträge vor¹¹. Die hiermit zusammenhängenden Fragen sind allerdings sehr vielschichtig und können an dieser Stelle nicht weiter behandelt werden.

Durch die derzeit bestehende Ausgestaltung der Altersgrenze trägt die GRV einen erheblichen Teil des Arbeitslosigkeitsrisikos. Während der letzten zehn Jahre hat eine einschneidende Verkürzung der Lebensarbeitszeit stattgefunden. Sie erfolgte zu einem großen Teil, um den Arbeitsmarkt zu entlasten und die Arbeitslosigkeit auf solche Personengruppen zu verteilen, die dadurch die geringsten Wohlfahrtsverluste erfahren. Es ist allerdings in keiner Weise selbstverständlich, daß die GRV die hiermit verbundenen Kosten übernimmt. Abgesehen von diesen Kosten lassen sich noch zahlreiche weitere Argumente zugunsten einer Umgestaltung der Altersgrenze anführen¹². Das Modell des Vorruhestands weist hier in die richtige Richtung. Grundkonzeption könnte sein, daß eine für alle Versicherten gültige Ruhestandsgrenze existiert, die nicht notwendigerweise eine Altersgrenze sein muß und die aus Gründen der langfristigen Finanzierbarkeit der Alterssicherung eher hoch liegen sollte. Zur Eröffnung von Freiheitsspielräumen sollte ein hohes Maß an Flexibilität bezüglich des Zeitpunktes des Rentenanspruchs eröffnet werden. Dennoch sollte dies für die Rentenversicherung mit Kostenneutralität verbunden bleiben (d. h. Rentenzu- und -abstriche). Sofern die Arbeitsmarktlage dies nahelegt, sollte die Bundesanstalt für Arbeit, eventuell in Kooperation mit den Tarifparteien, die GRV-Früherrenten aufbessern, um hierdurch Anreize zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes durch einen früheren Rentenanspruch zu schaffen. Eine derartige Konzeption würde die Probleme der GRV sehr weitgehend entlasten. Dies läßt sich bereits anhand des Vorruhestandsmodells erkennen¹³.

Regelbindung des Staatszuschusses

De jure ist der Staatszuschuß zur Rentenversicherung regelgebunden. Das Problem besteht darin, daß sich der Bund an diese Regel nicht gehalten hat. Zu fragen ist deshalb, ob es politisch und juristisch bindende-

¹¹ H.-J. Krupp u. a. (Hrsg.): Alternativen in der Rentenreform '84, Frankfurt, New York 1981.

¹² Vgl. Chr. Helberger: Notwendigkeit und Möglichkeit der Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung – Leistungsseite, in: H. Lampert, G. Kühlewind (Hrsg.): Das Sozialsystem der BRD. Bilanz und Perspektiven, in BeitrAB 83, Nürnberg 1984, S. 136-186.

¹³ Vgl. Chr. Helberger: Die Kosten des Vorruhestands – Werden die öffentlichen Haushalte be- oder entlastet?, Berlin 1984.

¹⁴ Vgl. hierzu K. Mackscheid, G. Böttger, K. Gretschmann: Der Finanzausgleich zwischen dem Bund und der Rentenversicherung, in: Finanzarchiv, Vol. 39 (1981), S. 383-407; Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem der BRD. Bericht der Kommission, Bonn 1981, S. 359 ff.; G. Wagner: Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung – Eine theoretische und empirische Analyse zum Versicherungsprinzip in der GRV, Frankfurt, New York 1984.

re Formen der Institutionalisierung des Staatszuschusses gibt.

Die Hoffnung, daß die Rentenversicherung den Staat auf irgendeine Weise zwingen könnte, den zugesagten Staatszuschuß zu entrichten, ist sicherlich unrealistisch. Erfolgversprechend könnte aber die Vereinbarung und gesetzliche Kodifizierung einer neuen, moralisch und politisch verpflichtenderen Berechnungsgrundlage für den Staatszuschuß sein. Diese sollte am Begriff der Fremdleistungen der GRV anknüpfen und genau festlegen, welche Leistungen darunter zu verstehen sind. Diese Leistungen müßten von der GRV gesondert bilanziert werden. Im Zuge einer solchen Neuordnung des Staatszuschusses könnte auch überprüft werden, welche der bisherigen Fremdleistungen in Zukunft entfallen könnten oder eingeschränkt werden können¹⁴. Bei zukünftigen Änderungen des Beitrags- oder Leistungsrechts wäre demzufolge jeweils zu berücksichtigen, ob der Fremdleistungskatalog dadurch modifiziert wird oder nicht. Die strikteste Regelung bestünde darin, daß den Versicherten die Fremdleistungen durch die GRV nur dann gewährt werden müssen, wenn der Staat die hierfür erforderlichen Bundesmittel tatsächlich zur Verfügung stellt.

Nettoanpassung

Die de facto nach wie vor bestehende Anpassung der Renten an die Bruttolohnentwicklung führt in bestimmten Situationen zu einer Auseinanderentwicklung von Nettoerwerbseinkommen und Renten, die als nicht stabilitätskonform empfunden und zum Anlaß für diskretionäre gesetzgeberische Eingriffe genommen werden kann. Probleme entstehen u. a. in zwei Situationen: Bei hohen Inflationsraten wachsen die Löhne angesichts der fehlenden Dynamisierung der Lohn- und Einkommensteuer beschleunigt in die Progression hinein. Andererseits werden bei hoher Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenbeiträge der Erwerbstätigen typischerweise stark angehoben. In beiden Situationen führt die Nettoanpassung zwar nicht per se zu Haushaltsungleichgewichten in der GRV. Die unterschiedlichen Wachstumsraten von Nettolöhnen und Renten lassen jedoch Rechtsänderungen erwarten, die ihrerseits destabilisierende Konsequenzen für die Haushaltslage haben.

Eine Überwindung dieser Störfaktoren ist durch die Nettoanpassung der Renten möglich. Gegenüber der umfassenden Nettoanpassung ist hierbei die beitragsbereinigte Anpassung in Verbindung mit einer Reform der Rentenbesteuerung vorzuziehen. Auch wäre es konsequent, die Veränderungen des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung in die Bereinigung einzubeziehen.