

Rürup, Bert

Article — Digitized Version

Die Bedeutung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rürup, Bert (1986) : Die Bedeutung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 9, pp. 458-460

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136199>

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.

Die Bedeutung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung

Bert Rürup, Darmstadt

Die Notwendigkeit einer Reform des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung wird allgemein anerkannt, wie jüngst bei einem Sachverständigenhearing vor dem Deutschen Bundestag deutlich wurde. Welche Reformmöglichkeiten bestehen?

Nach Lage der Dinge kann der finanzielle Status unserer gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) mittelfristig, d. h. bis ins nächste Jahrzehnt hinein als konsolidiert angesehen werden, und auch die sozioökonomische Entwicklung der nächsten 20 Jahre sollte die GRV nicht vor gravierende Schwierigkeiten stellen. Gleichwohl hat das Vertrauen vieler Menschen in die Sicherheit der Sozialrenten abgenommen. Wohl deshalb wird von Politikern in letzter Zeit vermehrt auf die „Bundesgarantie“ für die GRV hingewiesen. Diese „Bundesgarantie“ entpuppt sich bei näherem Hinsehen jedoch eher als eine leere Worthülse denn als eine Bestimmung, die geeignet ist, langfristiges Vertrauen in die GRV zu erhalten bzw. zu schaffen. In den Paragraphen 1384 Reichsversicherungsordnung (RVO) und 111 Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) heißt es nämlich: „Reichen die Beiträge zusammen mit den sonstigen Einnahmen voraussichtlich nicht aus, um die Ausgaben der Versicherung für die Dauer des nächsten Jahres zu decken, so sind die erforderlichen Mittel vom Bund aufzubringen (Bundesgarantie). Das Nähere wird durch besonderes Gesetz bestimmt.“

Im Klartext bedeutet dies, daß nur für den Fall unerwarteter Einnahmeausfälle (zum Beispiel durch lang andauernde, flächendeckende Streiks) oder bei plötzlichen Ausgabensteigerungen der Bund mit Liquiditätshilfen einzuspringen hat, um die Renten für die Dauer des nächsten Jahres zu bezahlen. Voraussetzung ist ferner, daß das Vermögen der Rentenversicherungsträger weitestgehend abgeschmolzen sein muß. Darüber hinaus besteht die Bundesgarantie – besser Bundesver-

pflichtung – auch darin, durch Beitragserhöhungen oder Leistungssenkungen ein finanzwirtschaftliches Gleichgewicht der gesetzlichen Rentenversicherung zu gewährleisten.

Eine Garantie für ein bestimmtes Rentenniveau oder gar für die Höhe einer Individualrente stellt diese Vorschrift nicht dar. Sie „garantiert“ – in der vorliegenden Fassung – nur ein papierenes Gleichgewicht für ein Jahr und eben keine materielle Sicherheit der Renten hinsichtlich ihrer Höhe.

Reformnotwendigkeit

Will man das Vertrauen in die Stabilität unserer Sozialrenten wiederherstellen bzw. erhöhen, so ist eine inhaltliche Ausfüllung bzw. Konkretisierung dieser Bundesgarantie dringend geboten. Das „Einfallstor“ einer vertrauensschaffenden und vertrauenstabilisierenden materiellen Garantie wäre eine seit langem überfällige und von allen Parteien geforderte Reform des Bundeszuschusses.

Neben einer Konkretisierung der Bundesgarantie kommt aber auch und gerade vor dem Hintergrund der im nächsten Jahrzehnt fälligen Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung einer Reform des Bundeszuschusses – ebenfalls nach Einschätzung aller an der einschlägigen Diskussion Beteiligten – eine herausragende Bedeutung zu. Nicht nur die bekannte demographische Entwicklung und die technologisch möglichen Beschäftigungsgefährdungen bilden den Hintergrund dieser notwendigen Strukturreform; die fortschreitende Flexibilisierung der Arbeitsorganisation, insbesondere der Arbeitszeit, wird es ferner mit sich bringen, daß „ordentliche“ Rentenbiographien bei erwerbstätigen Frauen noch seltener als bisher sein dürften, mit der Gefahr eines Anwachsens des Problems der Altersarmut, wie sie derzeit bei Witwen und Selbst-

Prof. Dr. Bert Rürup, 42, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Hochschule Darmstadt.

ständigen herrscht, die nicht in der Lage waren, eine hinreichende Altersversicherung aufzubauen. Berücksichtigt man zudem, daß mit einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung der Rentner und damit einer Verlängerung der Rentenbezugsdauer zu rechnen ist, erfordert dies – nicht jetzt und heute, aber in ca. 15 Jahren – die Erschließung neuer ergiebiger und stabiler Finanzquellen, um die erforderlichen Anpassungsprozesse bewältigen zu können. Neben der Einführung substitutiver bzw. additiver Wertschöpfungsbeiträge der Arbeitgeber wird eine solche Quelle in einer Erhöhung und Neubasierung des Bundeszuschusses gesehen – und dies von allen relevanten Gruppen, wie dies auf dem Sachverständigenhearing vor dem Deutschen Bundestag am 25. und 26. Juni 1986 deutlich wurde.

Versicherungsfremde Leistungen

Seit es bei uns eine gesetzliche Rentenversicherung gibt, gehören staatliche Zuschüsse zu den konstitutiven Finanzierungsquellen dieses Zweiges der Sozialversicherung. Diese Zuschüsse wurden und werden damit begründet, daß die Rentenversicherung als Sozialversicherung mit weitgehender Zwangsmitgliedschaft zahlreiche „versicherungsfremde Leistungen“ (so z. B. Rentenzahlungen, denen keine Beitragsleistungen gegenüberstehen) gewährt. Nach allgemeiner Auffassung bestehen „versicherungsfremde Leistungen“ nicht in Leistungen im Interesse von Nichtversicherten, die deshalb – über Umwege – auch an der Finanzierung zu beteiligen sind, sondern zumindest dem Prinzip nach in Leistungen, die einzelnen Versicherten zugute kommen, ohne daß diese dafür eine beitragsmäßige Gegenleistung erbracht haben. Bei der Einführung der dynamischen Rente wurden die Bundeszuschüsse als Ersatz für „alle Leistungen (proklamiert), die nicht Alterssicherung“ sind, d. h. insbesondere die Leistungen für Kriegsfolgen und Rehabilitationen. Als versicherungsfremd gelten demnach all die Leistungen, die als versicherungstypisch nicht dem privatwirtschaftlichen Versicherungs- bzw. dem Äquivalenzprinzip entsprechen.

Dieser Definitionsversuch hilft für eine exakte Bestimmung des quantitativen Umfangs dieser Leistungen aber nicht weiter, da es für die GRV nicht möglich ist, unzweideutig zu bestimmen, was eine sozialversicherungstypische Leistung ist.

Man kann zwar Beispiele hierfür nennen, aber eben keinen exklusiven Katalog dieser durch den Bundeszuschuß abzugeltenden Leistungen. Dies hat zur Folge, daß bislang alle Analysen bzw. Abgrenzungsrechnungen dessen, was versicherungsfremd ist und folglich staatlicherseits abzugelten sei, sich durch „genaue Zah-

len“, aber höchst schwammige definitorische Grundlagen auszeichnen, und die Fragwürdigkeit des Warum oder Wozu wird durch eine Scheinexaktheit des Wieviel ersetzt. Bemerkenswert ist hierbei im übrigen, daß bei größter Unterschiedlichkeit im Vorgehen und in der Kategorisierung der einzelnen Leistungen alle Studien im Prinzip zu dem Ergebnis kommen, daß der Umfang der versicherungsfremden Leistungen bei ca. 30 % der Gesamtausgaben der GRV liegt und folglich der Bundeszuschuß erhöht werden müsse.

Fehlkonstruierter Berechnungsmodus

Ungeachtet der praktischen Unmöglichkeit einer analytisch wasserdichten Quantifizierung des Bundeszuschusses wird man gleichwohl feststellen dürfen, daß sein derzeitiger Berechnungsmodus schlicht eine „Fehlkonstruktion“ darstellt. Denn gemäß §§ 1889 RVO beziehungsweise 116 AVG sollen die Bundeszuschüsse seit Bestehen der Rentenreform von 1957 das 808 734fache der Allgemeinen Bemessungsgrundlage (zur Zeit 27 885 DM/p. a.) betragen und sind mithin entsprechend der Einkommensentwicklung der Versicherten dynamisiert.

Es ist hier nicht darüber zu richten, ob das derzeitige Niveau des Bundeszuschusses angesichts des tatsächlichen Umfangs der versicherungsfremden Leistungen bzw. Leistungen des sozialen Ausgleichs zu niedrig ist oder ob die von allen Parteien geübte – verwerfliche – Praxis, den Bundeszuschuß als haushaltspolitische Manövriermasse zu kürzen, zu stunden oder in Form von Staatspapieren zu „zahlen“, zu rechtfertigen ist. Wichtiger ist es darauf hinzuweisen, daß bei der gegenwärtigen Berechnungsvorschrift in keiner Weise die finanzielle Situation der Rentenversicherungsträger berücksichtigt wird.

Gravierender als die „unvorschriftsmäßigen“ Manipulationen des Bundeszuschusses – seit über 15 Jahren gehört es zu den seltenen Ausnahmen, daß die Bundeszuschüsse in der „richtigen Höhe“ geleistet wurden (ohne Zinseszinsseffekte ergibt sich von 1968 bis heute ein Kürzungsvolumen von weit über 10 Mrd. Mark) – ist nämlich der Umstand, daß die Dynamisierungsvorschrift eben nur an der Lohnentwicklung, nicht aber an der Entwicklung der Rentenzahlungen anknüpft, mit der Konsequenz, daß bei Leistungsverbesserungen oder einem Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger der Staatszuschuß sinken muß. Von 1957 bis 1986 sank der Bundeszuschuß an die GRV von ursprünglich 31,8 auf derzeit 17,8 % der Rentenausgaben.

Angesichts der mit großer Wahrscheinlichkeit noch mehrere Jahre anhaltenden Massenarbeitslosigkeit,

des durch unsere demographische Entwicklung programmierten intergenerativen Verteilungskonfliktes oder auch der notwendigen Erweiterung der „Babyjahrregelung“ ist der gegenwärtige Zustand alles andere als geeignet, Sicherheit zu produzieren.

Reformalternativen

Wie könnte nun eine Reform des Bundeszuschusses zur GRV aussehen?

Eine traditionelle „versicherungsmäßige“ Lösung würde an den „versicherungsfremden Leistungen“ – wengleich in vielen Fällen eine eindeutige Abgrenzung nicht möglich ist – anknüpfen und den Bundeszuschuß nur an diesen Ausgabenblock zu koppeln versuchen bzw. diese Ausgaben ganz aus der GRV eliminieren und in den Bundeshaushalt einstellen. Sieht man einmal von den notwendigen Willkürentscheidungen ab, die „versicherungsfremden Leistungen“ zu bestimmen, hätte diese Strategie eine deutliche, einmalige Niveauerhöhung des Bundeszuschusses bzw. eine Entlastung der GRV zur Folge, wäre aber „blind“ gegenüber zukünftigen Ungleichgewichten, die sich aus Diskrepanzen zwischen Beitragsaufkommen und Rentenleistungen ergeben können. Denn nicht berücksichtigt wären Risiken, die sich aus Beitragsminderaufkommen infolge Wachstumsschwäche oder Massenarbeitslosigkeit bzw. steigender Rentner- und Rentenquoten ergeben können.

Dieser letzte Aspekt aber, die irreversiblen demographischen Verwerfungen jenseits der Jahrtausendgrenze, sollte ein zentraler Gesichtspunkt bei einer Reform sein. Probleme, die sich aus demographischen Veränderungen ergeben, sind gesamtgesellschaftliche Probleme und sollten als solche daher nicht in erster Linie durch Beitrags- oder Rentenanpassungen nur innerhalb der GRV gelöst werden.

Nach einer einmaligen Erhöhung des Staatszuschusses – z. B. auf einen „politisch“ zu bestimmenden Anteil von z. B. 35 % der Ausgaben – erfolgt die laufende Anpassung entweder

- entsprechend einem zum Reformzeitpunkt als politische Norm vorgegebenen Rentenniveau (z. B. durchschnittliche Nettostandardrente: durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt von 75 %), oder
- nach Maßgabe der Ausgabenentwicklung der GRV.

Die erste Version würde die explizite Vorgabe eines Verteilungsziels erfordern, was aus dem Blickwinkel einer „rationalen“ Sozialpolitik überaus wünschenswert wäre, aber aus Gründen der „politischen Rationalität“ scheitern dürfte. Da quantifizierte Verteilungsziele zu den Tabus pluralistischer Demokratien gehören, bliebe

eine Ankoppelung des Bundeszuschusses an die Ausgaben. Neben einer hohen Praktikabilität (siehe Knapp-schaft) hätte diese Regelung die Vorzüge, daß Ausgabenerhöhungen infolge der Bevölkerungsentwicklung – zumindest teilweise – in den Bundeshaushalt verlagert und dort nach Maßgabe der Inzidenz des Steuersystems auf die Allgemeinheit verteilt würden und daß Leistungsverbesserungen – seien sie wahltaktisch oder familienpolitisch motiviert – untrennbar mit einer entsprechenden Erhöhung des Bundeszuschusses und damit mit einer „heilsamen“ haushaltspolitischen Diskussion verbunden wären. Eine solche Strukturreform des Bundeszuschusses wäre eine vertrauensschaffende Maßnahme und eine inhaltliche Ausfüllung der derzeit nur formalen „Bundesgarantie“ der Renten.

Von besonderer Wichtigkeit und aktueller Relevanz ist ferner, darauf hinzuweisen, daß bei einer wie auch immer gearteten Reform des Bundeszuschusses sichergestellt sein müßte, daß im Falle der Realisierung des Konzepts einer bedarfsorientierten Mindestrente – wie es beispielsweise von der SPD gefordert wird –, wonach alle gegenwärtig über die Sozialhilfe finanzierten Alters-einkommen dort ausgegliedert und der gesetzlichen Rentenversicherung überwiesen würden, diese eindeutig zu quantifizierenden, nicht durch Beiträge erworbenen Rentenleistungen in voller Höhe aus dem Bundeshaushalt finanziert werden müßten.

Kein „Königsweg“ der Strukturreform

So wichtig und erforderlich eine Reform des Bundeszuschusses ist, sollte man sich doch davor hüten, hierin bereits den „Königsweg“ zur Bewältigung unserer auch und gerade aufgrund unserer Bevölkerungsentwicklung programmierten intergenerativen Verteilungskonflikte zu sehen.

Auf der Basis der gegenwärtig „gehandelten“ Bevölkerungsprognosen ist ceteris paribus damit zu rechnen, daß sich bis 2030 der Beitragssatz nahezu verdoppelt bzw. das Rentenniveau fast halbiert wird.

Eine Verdoppelung des Bundeszuschusses von derzeit ca. 18 auf z. B. 36 % und eine Festschreibung auf diesem Niveau würden dazu führen, daß der zur Finanzierung des gegenwärtigen Rentenniveaus erforderliche Beitragsanstieg von ca. 18 Prozentpunkten um ein Drittel, d. h. auf 12 Prozentpunkte gesenkt würde. Dies bedeutet, daß selbst die Realisierung einer derartig „kühnen“ Reform des Bundeszuschusses die langfristige Rentenproblematik lediglich deutlich abmildert, keineswegs aber löst; sie ist eine notwendige, keineswegs aber für sich schon hinreichende Maßnahme im Rahmen der Strukturreform.