

Kolb, Rudolf

**Article — Digitized Version**

## Die geplante Neuregelung des Bundesanteils an der gesetzlichen Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kolb, Rudolf (1989) : Die geplante Neuregelung des Bundesanteils an der gesetzlichen Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 2, pp. 74-82

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136485>

**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.*

Rudolf Kolb

# Die geplante Neuregelung des Bundesanteils an der gesetzlichen Rentenversicherung

*Die im „Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes“ geplante Neuregelung des Bundesanteils an der Finanzierung der Rentenversicherung wird vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger als unzureichend abgelehnt. Welches sind die Gründe für diese Ablehnung? Wie sollte nach Ansicht des VDR eine Neuregelung des Bundesanteils aussehen?*

Die voraussehbare Verschlechterung der demographischen Altersstruktur macht, darüber sind sich alle Sachverständigen in Wissenschaft und Politik einig, eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung dringend erforderlich. Mit dem „Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes 1992“ hat nun der Bundesarbeitsminister dargelegt, welche Neuregelungen er für erforderlich hält, um die gesetzliche Rentenversicherung langfristig leistungsfähig zu erhalten. Dabei geht es unter anderem um die Frage, wie und durch wen die Mittel aufgebracht werden sollen, die zur Finanzierung des angestrebten Leistungsniveaus benötigt werden. Wesentlicher Bestandteil des Reformvorschlages des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) ist hier die Forderung nach einer Umschichtung der Rentenfinanzen zugunsten einer in Zukunft deutlich höheren Bundesbeteiligung. Der nachfolgende Beitrag zeigt, daß ein höherer Bundesanteil positive Rückwirkungen auf Wachstum, Einkommen und Beschäftigung hat. Der VDR hält deshalb eine deutlich höhere Bundesbeteiligung auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen für erforderlich.

Über Ziele und Grundsätze des Entwurfs stimmen VDR und Bundesarbeitsminister überein. Das System der gesetzlichen Rentenversicherung wird in seinen Grundprinzipien unangetastet bleiben. Die Rentenleistungen werden auch in Zukunft lohn- und beitragsorientiert und die Rentenversicherung wird für langjährig Versicherte weiterhin Lebensstandardsicherung – und damit zugleich Regelsicherung – bleiben. Eine aus Beiträgen oder Steuermitteln finanzierte, gesetzlich vor-

geschriebene und vom Arbeitsverhältnis unabhängige Existenzsicherungsrente – in Verbindung mit zusätzlicher individueller Absicherung für das Alter – wird es folglich nicht geben<sup>1</sup>.

Ebenso wird es keinen nach der Zahl der Kinder gestaffelten Rentenversicherungsbeitrag geben. Die Rentenversicherung spricht sich damit nicht gegen den Familienlastenausgleich aus. Sie unterstützt vielmehr die Pläne des Bundesarbeitsministers, die familien- und frauenbezogenen Elemente in der Rentenversicherung auszubauen. Der Familienlastenausgleich ist aber Sache der gesamten Gesellschaft und nicht bloß Aufgabe der Versichertengemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung.

## Schwerpunkte des Reformentwurfs

Einigkeit besteht auch darüber, daß die aus der Bevölkerungsentwicklung resultierenden Lasten von allen Beteiligten – den Rentnern, den Beitragszahlern und dem Bund – gemeinsam getragen werden sollen. Dies soll vor allem durch eine Reform der Rentenanpassung, des Rentenzugangsalters und der Bundesbeteiligung erreicht werden. Hier ist nach derzeitigem Beratungsstand mit folgenden Neuregelungen zu rechnen:

□ Die Renten – Zugangs- ebenso wie Bestandsrenten – werden in Zukunft nur noch in gleichem Maße wie die Nettolöhne steigen (Nettoanpassung). Das in 1991 gegebene Nettorentenniveau – es wird voraussichtlich für langjährige Versicherte knapp 71 % des vergleichbaren Nettolohns betragen – soll damit langfristig stabil blei-

*Dr. Rudolf Kolb, 61, ist Geschäftsführer und Erster Direktor des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Frankfurt.*

<sup>1</sup> Vgl. zum Problem der Lebensstandardsicherung durch die Rentenversicherung R. Kolb: Das Drei-Säulen-Konzept aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.): Die private Altersvorsorge im gegliederten System der Alterssicherung, Bd. 17, Köln 1988, S. 7-37.

ben, ohne daß es fortwährender, korrigierender Eingriffe des Gesetzgebers bedarf (Rückkehr zur regelgebundenen Rentenanpassung).

Dieses Vorhaben wird vom VDR unterstützt. Nicht allein deswegen, weil die im Entwurf des Arbeitsministers vorgesehene Anpassungsformel vollständig mit derjenigen des VDR-Vorschlages übereinstimmt<sup>2</sup>. Auch das angestrebte Sicherungsniveau ist einem Regelsicherungssystem angemessen. Ein deutlicher Anstieg über das 70%-Niveau hinaus würde die Beitragszahler in Zukunft überfordern, eine Niveauabsenkung hingegen den Sicherungszweck (Lebensstandardsicherung) beeinträchtigen.

□ Die vorzeitigen Altersgrenzen für Altersrenten von bisher 60 bzw. 63 Jahren sollen ab 1995 gleichzeitig und stufenweise um jährlich 6 Monate angehoben werden, bis die Regelaltersgrenze von 65 Jahren erreicht ist<sup>3</sup>. Die Festlegung von 65 Jahren als Regelaltersgrenze bedeutet allerdings nicht, daß Altersrenten nicht auch vorzeitig (unter Inkaufnahme von Abschlägen) oder zu einem späteren Zeitpunkt (unter Gewährung von Zuschlägen) beantragt werden können. Ferner können die Versicherten auch darüber entscheiden, ob sie eine sogenannte Vollrente wünschen oder statt dessen nur eine Teilrente in Anspruch nehmen und in begrenztem Umfang weiterhin Erwerbseinkommen erzielen wollen.

Die im Reformentwurf vorgesehene Neuregelung der Altersgrenzen sowie das vorgelegte Teilrentenkonzept weichen zwar in verschiedener Hinsicht von den Vorstellungen der VDR-Reformkommission ab. Vor allem müßte der Gesetzgeber vor Beginn des Hinausschiebens der Altersgrenze noch einmal darüber beraten, ob die festgelegte Heraufsetzung angesichts der dann bestehenden Arbeitsmarktlage verantwortet werden kann. Grundsätzlich ist jedoch zu begrüßen, daß mit dem vorliegenden Reformentwurf allen Beteiligten deutlich gemacht wird, daß sie sich nicht dauerhaft auf das heute gültige Renteneintrittsalter verlassen können, sondern sich in ihrer Lebensplanung auf möglicherweise höhere Altersgrenzen einstellen müssen.

□ Der Anteil des Bundes an der Finanzierung der Rentenversicherung soll zunächst 1990 um 300 Mill. DM und 1991 um 2,3 Mrd. DM gegenüber geltendem Recht angehoben werden. Zusätzlich sollen die vom Bund in 1991 aufzuwendenden Mittel für Kindererziehungsleistungen der Rentenversicherung (in Höhe von voraussichtlich rund 4,8 Mrd. DM) dem Bundesanteil, der im Reformentwurf Bundesbeitrag genannt wird, zugeschlagen werden. Ab 1992 soll dann der so erhöhte Bundesanteil jährlich entsprechend dem Anstieg der Bruttoverdienste (wie im geltenden Recht) und zusätzlich entsprechend dem relativen Anstieg des Versicherungsbeitragsatzes fortgeschrieben werden. Rentenanpassung, Beitragsatz und Bundesanteil werden dabei selbstregulierend miteinander verbunden.

Dieses Selbstregulierungskonzept ist zu begrüßen, da es von dem Bemühen getragen ist, die Rentenversicherung aus der Tagespolitik herauszuhalten. Unzureichend ist jedoch der vorgesehene Fortschreibungsmodus der Bundesbeteiligung, und abzulehnen ist insbesondere die Einbeziehung der Kosten für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in den Bundesanteil.

Der VDR hatte vorgeschlagen, den Bundesanteil zunächst schrittweise auf 20% der Rentenausgaben aufzustocken und ihn dann entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben und der des Beitragsatzes fortzuschreiben. Die im Entwurf des Arbeitsministers vorgesehene Koppelung an den Beitragsatz betrifft damit zwar einen entscheidenden Punkt, die zusätzliche Orientierung an den Rentenausgaben wäre jedoch aus verschiedenen Gründen vorteilhafter: Sie wäre systemgerechter, sie würde zu einer gerechteren Aufteilung der demographisch bedingten Lasten auf den Bund und die Rentenversicherung führen, und sie hätte günstigere Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft und den Staatshaushalt. Wenden wir uns zunächst der These zu, die zusätzliche Anbindung des Bundesanteils an die Entwicklung der Rentenausgaben sei systemgerechter<sup>4</sup>.

### Ungerechtfertigte Subvention?

In den Jahren zwischen 1957 und 1987 stieg der allgemeine Bundeszuschuß zur Finanzierung der Arbeiterrenten- und Angestelltenrentenversicherung (ArV und AnV) von rund 3,4 Mrd. auf rund 26,7 Mrd. DM, also um das 7,9fache an. Die Rentenausgaben (ohne Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner) nahmen hingegen von rund 10,7 Mrd. auf rund 153,1 Mrd. DM, also um das 14,3fache zu. Das hatte zur Folge, daß der Finanzierungsanteil des Bundes an den Rentenausgaben von ArV und AnV von 31,9% im Jahr 1957

<sup>2</sup> Vgl. Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, o.O., Juni 1987; sowie Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Gemeinsames aktuelles Presseseminar des VDR und der BfA, Würzburg 1988. Zur neuen Rentenanpassungsformel vgl. ferner H.-W. Müller: Zur neuen Anpassungsformel der Kommission des VDR, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 10/1987, S. 649-661.

<sup>3</sup> Diese Regelung gilt nicht für die Altersrente ab 60 Jahren für Schwerbehinderte sowie für die Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu vor allem F. R u l a n d: Die Verpflichtungen des Bundes gegenüber der Rentenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 12, S. 607-615.

auf 17,5% im Jahr 1987 zurückging. Verantwortlich hierfür ist, daß der Bundesanteil entsprechend dem Lohnzuwachs fortgeschrieben wird, die Rentenausgaben aber aus verschiedenen Gründen – nicht zuletzt bedingt durch Leistungsausweitungen des Gesetzgebers – stärker anstiegen als die Löhne und Gehälter.

Nun wird häufig die Frage gestellt, ob hierin nicht ein wünschenswerter Abbau von Subventionen zu sehen ist. Diese Frage wäre berechtigt, wäre die gesetzliche Rentenversicherung ein privatwirtschaftlich organisiertes Versicherungssystem. In diesem Fall stünde die Forderung nach Staatszuschüssen auf schwachen Füßen. Die Rentenversicherung ist jedoch ein sozialrechtliches Versicherungssystem mit weitgehender Zwangsmitgliedschaft. Bundeszuschüsse stellen hier keine Subventionen, sondern vor allem Ausgleichszahlungen für die Entlastung des Staates in der Wahrnehmung seiner Aufgaben dar. Folgerichtig wird der Bundesanteil auch nicht im Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt.

Als sozialrechtliches Versicherungssystem hat die Rentenversicherung nicht nur Elemente des Versicherungsprinzips, sondern auch des sozialen Ausgleichs zu wahren. Für Leistungen, die dem Ausgleich des Alterssicherungsrisikos zuzurechnen sind, ist die Beitragsfinanzierung die gebotene Form. Hier ist die Versicherungsgemeinschaft gefordert. Für Leistungen hingegen, die dem sozialen Ausgleich dienen, trägt der Bund die Finanzierungsverantwortung. Es ist seine Aufgabe, für deren Finanzierung aus Steuermitteln zu sorgen.

Trotz unterschiedlicher Abgrenzungen für einzelne Positionen kommen dabei die vorliegenden Untersuchungen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß zwischen einem Viertel und einem Drittel der Rentenausgaben auf sogenannten versicherungsfremden Leistungen (Aufwendungen für Renten nach Mindesteinkommen, Fremdreten für Um- und Aussiedler, Renten für Schwerbehinderte usw.) beruhen<sup>5</sup>. Folglich wird gegenwärtig – bei einem Bundesanteil von 17,2% der Rentenausgaben in 1988 – mehr als ein Drittel der versicherungsfremden Leistungen durch Beiträge der Versicherten finanziert. Strenggenommen werden in diesem Umfang nicht die Versicherten durch den Bund, sondern der Bund wird durch die Versicherten subventioniert.

Nach Auffassung des VDR muß deshalb der Bundesanteil künftig nach einem Verfahren fortgeschrieben werden, das sukzessiv die ungerechtfertigte Subventionierung des Bundes durch die Versicherten abbaut. Dies ist möglich, wenn der Bundesanteil zunächst schrittweise auf 20% der Rentenausgaben aufgestockt

und dann entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben und der des Beitragssatzes fortgeschrieben wird. In diesem Fall würde er langfristig in die Größenordnung von etwa 30% hineinwachsen, die dem Anteil der versicherungsfremden Leistungen an den Rentenausgaben entspricht.

Konsequenterweise fordert die Rentenversicherung keinen darüber hinausgehenden Anstieg, auch wenn dies die Versicherten in Form geringerer Beitragssätze entlasten würde. Das macht noch einmal deutlich, daß es ihr nicht um höhere Subventionen geht, sondern um die Erstattung von Leistungsverpflichtungen, die ihr aus gesamtgesellschaftlichen Gründen übertragen sind. Ein Anstieg des Bundesanteils auf 30% der Rentenausgaben würde insoweit auch nicht den verfassungsrechtlichen Schutz eigenfinanzierter Leistungsansprüche beeinträchtigen.

### **Bedenkliche Kosteneinbeziehung**

Damit wird auch verständlich, warum der VDR in der beabsichtigten Übertragung von Leistungen für Zeiten der Kindererziehung auf die Rentenversicherung einen ordnungspolitisch und versicherungssystematisch bedenklichen Vorschlag sieht. Künftig sollen die Leistungen für Zeiten der Kindererziehung sowohl nach dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) als auch nach dem Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG) auf die gesetzliche Rentenversicherung übertragen werden. Zum Ausgleich der finanziellen Belastung soll der Bundesanteil für 1992 um die in 1991 anfallenden Aufwendungen für Zeiten der Kindererziehung – das heißt um voraussichtlich 4,8 Mrd. DM – aufgestockt werden<sup>6</sup>. Anschließend soll der um diesen Betrag erhöhte Bundesanteil gemäß der neuen Fortschreibungsregelung (Bruttoentgeltsteigerung plus relative Veränderung des Beitragssatzes) erhöht werden.

Warum wendet sich die Rentenversicherung gegen dieses Vorhaben? Warum fordert sie, daß die anfallenden Beträge für Kindererziehungsleistungen wie in der Vergangenheit konkret ermittelt und der Rentenversicherung durch den Bund erstattet werden, obwohl sich doch zwischen der geplanten pauschalen Aufstockung des Bundesanteils auf der einen und der bestehenden konkreten Erstattungsregelung auf der anderen Seite in

<sup>5</sup> Vgl. hierzu U. Rehfeld, H. Luckert: Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung – Eine Schätzung von Häufigkeiten und Volumen, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1-2/1989, S. 42-71.

<sup>6</sup> Als Folge dieser Regelung entsteht der für den Bund angenehme, aber nichtsdestoweniger falsche Eindruck, die Forderung der Rentenversicherung, den Bundesanteil in einem ersten Schritt auf 20% der Rentenausgaben anzuheben, würde nahezu erfüllt.

finanzieller Hinsicht zunächst keine nennenswerten Unterschiede zeigen werden?

Entscheidend ist, daß die Anrechnung von Kindererziehungsleistungen dem Familienlastenausgleich und damit eindeutig dem Aufgabenbereich des Staates zuzurechnen ist. Für deren Finanzierung ist ausschließlich der Bund und nicht die Rentenversicherung zuständig. Diese notwendige, klare Trennung der Finanzierungsverantwortung von Bund und Rentenversicherung geht mit der vorgesehenen Übertragung auf die Rentenversicherung verloren.

Darüber hinaus ist zu befürchten, daß mögliche künftige Leistungsausweitungen in diesem Bereich ausschließlich zu Lasten der in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten gehen. Sobald nämlich die Kosten für die Finanzierung der Kindererziehungszeiten stärker steigen als durch die Dynamisierung ausgeglichen wird, müßten sie von den Beitragszahlern getragen werden. Das ist keinesfalls auszuschließen. Schon heute wird vielfach gefordert, die derzeitige Bewertung der Kindererziehungszeiten mit 75% des Durchschnittsentgeltes heraufzusetzen. Zudem greift der Entwurf den familienpolitischen Beschluß der Koalition auf, für Geburten ab 1986 zwei zusätzliche Kindererziehungsjahre rentensteigernd anzuerkennen. Bleibt es bei diesem Vorhaben, wird mit Sicherheit gefordert werden, alle Frauen – diejenigen, die demnächst in Rente gehen, ebenso wie diejenigen, deren Kinder vor 1986 geboren wurden – in den Genuß dieser Regelung kommen zu lassen.

Die Bedenken der Rentenversicherung sind daher keinesfalls von der Hand zu weisen, daß mit der Einbeziehung der Aufwendungen für Zeiten der Kindererziehung in den Bundesanteil ein großes Einfallstor für zukünftige weitere Übertragungen von Staatsaufgaben auf die Rentenversicherung geschaffen wird.

### **Aufteilung der demographisch bedingten Lasten**

Der nächste Punkt der Kritik betrifft die Aufteilung der demographischen Lasten. Die voraussehbaren Änderungen im Bevölkerungsaufbau sind zwar nicht ausschließlich, aber doch zum größten Teil auf Veränderungen des generativen Verhaltens zurückzuführen. Sie resultieren folglich nicht allein aus Entscheidungen der Versichertengemeinschaft, sondern der Gesamtgesellschaft. Daher kann das demographische Risiko auch nicht allein der Versichertengemeinschaft aufgebürdet werden, sondern ist unter Beteiligung der Gesamtgesellschaft zu tragen. Die Beibehaltung des derzeit geltenden Rechts würde jedoch dazu führen, daß der Bun-

desanteil an der Finanzierung der Rentenausgaben langfristig auf etwa 11% bis 13% absinkt. Zum Ausgleich müßten die Beitragseinnahmen wachsen und/oder die Leistungen der Rentenversicherung eingeschränkt werden. Beides würde allein zu Lasten der Versichertengemeinschaft gehen.

Durch eine entsprechende Erhöhung des Bundesanteils könnten die demographischen Lasten hingegen gleichmäßiger über die Gesamtgesellschaft verteilt werden. Erfolgt deren Finanzierung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, wird nämlich erstens nur ein Teil der ökonomisch aktiven Bevölkerung, wenn auch der überwiegende, zur Finanzierung herangezogen. Zweitens werden nicht alle Determinanten der finanziellen Leistungsfähigkeit, sondern nur die versicherungspflichtigen Arbeitseinkommen erfaßt. Drittens hat die einkommensproportionale Beitragsfinanzierung im Zusammenwirken mit der Beitragsbemessungsgrenze einen regressiven Belastungsverlauf zur Folge. Die Bezieher unterer Einkommensgruppen tragen also einen größeren Anteil an der Finanzierung der demographischen Lasten als die Bezieher höherer Einkommen (sofern dieses die Beitragsbemessungsgrenze übersteigt). Wird jedoch zum Ausgleich der Bundesanteil entsprechend erhöht und wird dieser über direkte Steuern refinanziert, erfolgt die Lastenaufteilung auf die Gesellschaft grundsätzlich nach Maßgabe der steuerlichen Leistungsfähigkeit ihrer Bürger sowie unter Berücksichtigung eines breiteren Personenkreises, einer umfassenderen Bemessungsgrundlage und eines progressiven Belastungsverlaufs. Dies entspricht weitaus mehr allgemein akzeptierten Gerechtigkeitsvorstellungen als die zuvor beschriebene Verteilungswirkung einer Finanzierung der demographischen Lasten innerhalb der Rentenversicherung.

Die im Entwurf des Bundesarbeitsministers vorgesehene Neuregelung wird auch dieser Anforderung nur unzureichend gerecht, da die vorgesehene Anbindung des Bundesanteils an die Entwicklung des Beitragssatzes die Strukturveränderungen innerhalb der Bevölkerung nur teilweise zum Ausdruck bringt. Die sich in zunehmenden Rentenausgaben niederschlagende Verschlechterung der Beitragszahler/Rentner-Relation bleibt hierbei unberücksichtigt.

### **Starker Belastungsanstieg**

Wenden wir uns jetzt der These zu, die zusätzliche Anbindung des Bundesanteils an die Entwicklung der Rentenausgaben hätte günstigere Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft und den Staatshaushalt.

Reformbedarf und Reformmöglichkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung können ebenso wie die Rückwirkungen der Rentenreform nur dann befriedigend beurteilt werden, wenn die Entwicklung der Rentenversicherung nicht nur vor dem Hintergrund der Demographie, sondern auch der Volkswirtschaft sowie der sonstigen Sozialleistungssysteme und der Gebietskörperschaften betrachtet wird. Aus diesem Grund hat der VDR das Prognos-Institut beauftragt, eine Studie über die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen Bevölkerung, Volkswirtschaft und Sozialleistungssystem zu erstellen<sup>7</sup>.

Nun werden sich die entscheidenden Änderungen im Altersaufbau der Bevölkerung erst ab der Jahrtausendwende und die gravierendsten Probleme für die Alterssicherung erst um das Jahr 2030 ergeben. Dies erfordert einen entsprechend langfristigen Projektionshorizont. Daher erstrecken sich die Modellrechnungen von Prognos über eine Periode von insgesamt mehr als fünf Jahrzehnten. Über einen solch langen Zeitraum kann jedoch die wirtschaftliche Entwicklung lediglich in Form von Szenarien – und nicht mittels deterministischer Prognosen – abgeschätzt werden.

Prognos verfährt in dieser Weise. Die mögliche Spannbreite der Entwicklungen wird durch ein unteres Szenario, in das weniger günstige Annahmen über die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung einfließen, und durch ein oberes Szenario, in dem relativ günstige Annahmen zusammengefaßt werden, abgegrenzt. Diese Szenarien zeichnen zunächst ein Bild des Status quo, in dem die Entwicklung unter der Prämisse abgeschätzt wird, das geltende Recht der sozialen Sicherung und die bestehenden staatlichen Aufgabenbereiche würden im großen und ganzen unverändert fortbestehen. Der auf diese Weise entstehende Korridor macht den Konsolidierungsbedarf sichtbar, mit dem die gesetzliche Rentenversicherung langfristig konfrontiert sein wird. Gleichzeitig bildet die Status-quo-Rechnung

den Referenzrahmen für die Diskussion der relativen Vorteilhaftigkeit konkreter Reformmaßnahmen und die Analyse der Reformrückwirkungen.

Tabelle 1 informiert überblickartig über wichtige Ergebnisse der Status-quo-Rechnung. Erkennbar wird, daß es sowohl unter vergleichsweise günstigen als auch ungünstigen Bedingungen zu einem erheblichen Belastungsanstieg der Arbeitsentgelte – gemessen an dem Rückgang der volkswirtschaftlichen Netto(einkommens)quote – kommt und daß hierfür der überproportionale Anstieg der Sozialbeiträge maßgebend ist. Während im Jahr 1984 – dem Basisjahr der Modellrechnungen von Prognos – die Nettoquote noch bei 68% lag, würde sie im Jahr 2030 im oberen Szenario nur noch bei knapp 61% und im unteren Szenario bei rund 55% liegen.

Der überwiegende Teil des Sozialabgabeanstiegs wiederum ist auf die Zunahme der Beiträge zur Rentenversicherung zurückzuführen. Das liegt jedoch nicht allein an der demographischen Entwicklung und damit an der Verschlechterung des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern, sondern auch am Rückgang des Bundesanteils sowie am Anstieg des Nettorentenniveaus. Diese Sachverhalte zusammengenommen würden bis 2030 im oberen Szenario eine Erhöhung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung auf fast 37% und im unteren Szenario auf beinahe 42% erforderlich machen.

### Entlastungswirkungen

Vor diesem Hintergrund hat eine beim VDR gebildete Kommission Vorschläge für eine Reform der Rentenver-

<sup>7</sup> Vgl. Prognos: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, Basel 1987. Zur Übersicht über zentrale Ergebnisse der Prognos-Studie siehe ferner H. J. Barth: Bevölkerung – Wirtschaft – Renten. Gegen eindimensionales Denken, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-7-8/1988, S. 350-358.

Tabelle 1  
Ergebnisse der Status-quo-Rechnung

Jahr	oberes Szenario				unteres Szenario			
	2000	2015	2030	2040	2000	2015	2030	2040
Satz zur gesetzlichen Rentenversicherung	22,3	27,1	36,7	36,4	24,0	29,6	41,7	43,4
Nettoquote	66,8	64,6	60,5	60,6	64,7	61,0	54,8	52,6
Sozialabgabenquote	15,1	16,6	20,4	20,1	17,3	20,0	25,7	27,2
Lohnsteuerlastquote	18,1	18,8	19,1	19,2	18,0	19,0	19,5	20,2
Bundeszuschuß (in Mrd. DM)	49	103	230	372	47	90	182	288
Bruttosozialprodukt real (in Mrd. DM)	2380	3358	4277	4910	2011	2402	2577	2622
Erwerbstätige (in Mill.)	26,5	25,2	20,6	19,0	24,4	23,2	18,7	16,4

sicherung erarbeitet<sup>8</sup>. Sie fordert, wie erwähnt, die Anhebung des Bundesanteils auf 20% der Rentenausgaben und die anschließende Fortschreibung anhand der Entwicklung der Rentenausgaben und der des Beitragssatzes sowie den Übergang zur regelgebundenen Nettoanpassung der Renten mit einer Stabilisierung des Nettorentenniveaus auf etwa dem 70-%-Niveau. Weiterhin zieht sie eine Erhöhung des Rentenzugangsalters für den Fall in Betracht, daß der Arbeitsmarkt dies zuläßt.

Mit Hilfe dieser Maßnahmen wird sich ein Beitragssatzanstieg zur gesetzlichen Rentenversicherung zwar nicht verhindern lassen, der nach geltendem Recht berechnete Anstieg wird jedoch langfristig deutlich begrenzt, wie Tabelle 2 zeigt. Im oberen Szenario reduziert der Kommissionsvorschlag den Anstieg gegenüber dem Status quo bis 2030 um gut 10 Prozentpunkte und im unteren Szenario um rund 13 Prozentpunkte. Weiterhin kommt es zu einer langfristig deutlichen Erhöhung der Nettoquote der Beschäftigten gegenüber dem Status quo. Diese steigt bis 2030 im oberen Szenario um 1,7 Prozentpunkte, im unteren Szenario um 2,3 Prozentpunkte<sup>9</sup>.

### Bemessungsgrundlagen

Worauf sind diese entlastenden Wirkungen des Kommissionsvorschlages zurückzuführen, und welche Wirkung geht dabei von der geforderten Neuregelung des Bundesanteils aus?

Daß der Anstieg des Bundesanteils unmittelbar zur Reduzierung des Anstiegs des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung beiträgt, ist naheliegend. Die höheren Bundesmittel sollen ja den ansonsten erforderlichen Beitragssatzanstieg ersetzen. Würde es jedoch bei dieser direkten Substitutionswirkung bleiben, hätten diejenigen Kritiker recht, die in der geforderten Erhöhung des Bundesanteils allein eine Umschichtung der Rentenfinanzen von der gesetzlichen Rentenversicherung zum Bund und keine echte Entlastung der Aktiven sehen. Die erhöhte Bundesbeteiligung hat aber über die unmittelbare Umschichtungswirkung hinausgehende Konsequenzen.

Prognos unterstellt, daß erhöhte Bundesanteile über direkte Steuern rückfinanziert werden. Die Bemessungsgrundlage für direkte Steuern ist aber größer als die für Beitragszahlungen: Direkte Steuern knüpfen an den steuerpflichtigen Einkommen und damit – im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – an Teilen der Bruttolohn- und -gehaltssumme sowie an Teilen des Bruttoeinkommens aus Unternehmer Tätigkeit und Vermögen an, Beiträge hingegen an den versicherungspflichtigen Einkommen und damit nur an den größten Teil der Bruttolohn- und -gehaltssumme.

<sup>8</sup> Vgl. Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, a.a.O.; sowie die Beiträge von A. Schmidt, W. Doetsch, R. Kolb und F. Ruland in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 7a/1987.

**Tabelle 2**  
**Wirkung des Kommissionsvorschlages auf den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie auf die Netto-, Sozialabgaben- und Lohnsteuerquote**  
 (Abweichung gegenüber dem Status quo in Prozentpunkten)

Jahr	oberes Szenario				unteres Szenario			
	2000	2015	2030	2040	2000	2015	2030	2040
Satz zur gesetzlichen Rentenversicherung	-1,8	-5,7	-10,1	-10,0	-3,1	-6,0	-12,9	-13,9
Nettoquote	-0,1	0,7	1,7	1,7	0,3	1,0	2,3	3,3
Sozialabgabenquote	-0,6	-2,1	-4,1	-4,0	-1,3	-2,6	-5,3	-5,9
Lohnsteuerlastquote	0,7	1,4	2,4	2,4	1,0	1,6	3,1	2,7

**Tabelle 3**  
**Wirkung des Kommissionsvorschlages auf die Entwicklung des Sozialprodukts und der Beschäftigung**  
 (Abweichung gegenüber dem Status quo)

Jahr	oberes Szenario				unteres Szenario			
	2000	2015	2030	2040	2000	2015	2030	2040
Bruttosozialprodukt real (in Mrd. DM)	0	23	43	37	15	36	78	88
Erwerbstätige (in 1000)	0	190	255	184	150	313	482	476

Diese breitere Bemessungsgrundlage bewirkt, daß der zur Refinanzierung des Bundesanteils erforderliche Anstieg des Lohnsteuersatzes im volkswirtschaftlichen Durchschnitt geringer ausfällt als der Rückgang des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, den er ersetzen soll. Bereits dies trägt dazu bei, daß den Versicherten auf der Lohnsteuerseite nicht wieder das genommen wird, was ihnen auf der Beitragsseite erspart bleibt.

### Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Hinzu kommen die Rückwirkungen des Kommissionsvorschlages auf die Gesamtwirtschaft und den Arbeitsmarkt. Diese unterscheiden sich in beiden Szenarien voneinander, und zwar als Folge der dort jeweils unterstellten unterschiedlichen ökonomischen Rahmenbedingungen.

Prognos geht davon aus, daß das Erwerbspersonenpotential im oberen Szenario etwa ab 2015 praktisch voll in Anspruch genommen wird. Die Zahl der Arbeitslosen liegt dort deutlich unter einer halben Million. Die Stille Reserve ist ausgeschöpft; alle Personen, die eine Erwerbstätigkeit anstreben, sind zu diesem Zeitpunkt entweder erwerbstätig oder als Arbeitslose registriert.

Unter diesen Bedingungen sind einem weiteren realen Einkommenswachstum enge Grenzen gesetzt. Diese können bei gegebener Produktivitätsentwicklung nur dann ausgeweitet werden, wenn das Arbeitskräfteangebot steigt. Das ist in dem Kommissionsvorschlag aufgrund des angehobenen Rentenzugangsalters der Fall. Unterstellt wird hierbei, daß es in dem Jahr 2005 zu einer Verschiebung aller Versichertenrentenzugänge oberhalb des Alters 50 um ein Jahr kommt. Die dadurch hervorgerufene – und entsprechend der angenommenen Arbeitskräfteknappheit auch beschäftigungswirksame – Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes führt zu höherem Wirtschaftswachstum und zu steigender Beschäftigung. Prognos veranschlagt dabei den Beschäftigungsgewinn auf fast 200 000 Erwerbstätige im Jahr 2015 und gut 250 000 im Jahr 2030 (vgl. Tabelle 3).

Für das untere Szenario kommt Prognos hingegen zu dem Ergebnis, daß die Arbeitslosigkeit noch bis 2015

oberhalb der Millionengrenze verharren wird. Die Zahl der Arbeitslosen geht hier erst zwischen 2015 und 2030 auf unter eine halbe Million zurück. Bei hoher Arbeitslosigkeit kann jedoch mit einem Entlastungspotential für die Rentenversicherung durch eine Verlängerung der Erwerbsphase nicht gerechnet werden. Aus diesem Grund wird auch in dem Reformvorschlag des VDR unterstellt, daß es lediglich unter den Bedingungen des oberen Szenarios zu einer Erhöhung des Rentenzugangsalters kommt.

### Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt

Der Kommissionsvorschlag löst jedoch auch unter den weniger günstigen Voraussetzungen des unteren Szenarios positive Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft und den Arbeitsmarkt aus. Die von der Rentenversicherung vorgeschlagene Neuregelung des Bundesanteils führt zunächst und unmittelbar dazu, daß sich der Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber dem Status quo abschwächt. Dadurch kommt es einerseits zu einer Entlastung der Unternehmen bei den Lohnzusatzkosten und damit zu einer Veränderung des Faktorpreisverhältnisses zugunsten des Arbeitseinsatzes. Für sich allein genommen bewirkt dies eine Mehrnachfrage nach Arbeitskräften, die sich auch in einer Mehrbeschäftigung niederschlägt, da das Erwerbspersonenpotential im unteren Szenario annahmegemäß nicht ausgeschöpft ist. Andererseits macht der erhöhte Bundesanteil annahmegemäß eine Anhebung der Steuereinnahmen erforderlich, was isoliert betrachtet gegenläufige, dämpfende Auswirkungen mit sich führt. Welche gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen daraus folgen, hängt von dem Nettoeffekt der beiden entgegengesetzt gerichteten Wirkungszusammenhänge ab. Prognos unterstellt, daß dieser positiv ist<sup>9</sup>. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgewinne werden dabei recht hoch veranschlagt, zwischen 150 000 Erwerbstätigen im Jahr 2000 und fast 500 000 im Jahr 2030 (vgl. Tabelle 3).

Welchen spezifischen Beitrag leistet hierbei der Bundeszuschuß? Um diese Frage zu beantworten, hat Prognos im Rahmen einer ergänzenden Modellrechnung angenommen, daß allein höhere Bundesmittel Teile des sonst erforderlichen Beitragssatzanstieges ersetzen. Unterstellt wird demnach, daß der Bundesanteil nach den Vorstellungen der Kommission fortgeschrieben wird, daß ansonsten aber das geltende Beitrags- und Leistungsrecht (der Status quo) weiterbesteht. Mit Hilfe dieser Vorgehensweise kann zumindest der Tendenz nach abgeschätzt werden, welches spezifische Gewicht die von der VDR geforderte Neuregelung des Bundesanteils für die Entwicklung der Rentenversicherung, der Volkswirtschaft und des Staatshaushalts hat.

<sup>9</sup> Die Nettoquote verzeichnet dabei die Entlastung der Aktiveneinkommen insofern, als von den Bruttoentgelten nur die Sozialabgaben der Arbeitnehmer, nicht aber die unterstellten und tatsächlichen Sozialabgaben der Arbeitgeber abgezogen werden, um zu den Nettoentgelten zu gelangen. Demgemäß wird als Entlastungswirkung in der Nettoquote grundsätzlich nur die Hälfte des Rückgangs der Beiträge zur Sozialversicherung berücksichtigt.

<sup>10</sup> Daß die Belastungseffekte eines höheren Bundesanteils geringer zu veranschlagen sind als die eines höheren Beitragssatzes, der die Lohnzusatzkosten beeinflusst, kann auch im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit vor dem Hintergrund der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes von Gewicht sein.

Da die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen im oberen Szenario im wesentlichen auf der Ausweitung des Rentenzugangsalters beruhen, leistet der Bundeszuschuß dort keinen unmittelbaren Beitrag zur Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungssituation. Im unteren Szenario hingegen trägt er jedoch erheblich zu den positiven Rückwirkungen bei. Prognos schreibt ihm dort durchschnittlich mehr als zwei Drittel der Beschäftigungsgewinne des gesamten Kommissionsvorschlages zu (vgl. Tabelle 3 und 4). Die Erhöhung des Bundesanteils entfaltet ihre Wirkungen also vor allem dann, wenn die wirtschaftliche Entwicklung ungünstig zu verlaufen droht.

### Rückwirkungen auf den Staatshaushalt

Auch dann, wenn die Steuersätze konstant bleiben, können die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften zunehmen. Das ist der Fall, wenn sich die Bemessungsgrundlagen verbreitern. Da günstigere Einkommens- und Beschäftigungssituationen verbreiterte Bemessungsgrundlagen bei den direkten und indirekten Steuern zur Folge haben, drängt sich die Frage auf, in welchem Umfang sich die Mittel, die zur Erhöhung des Bundesanteils zusätzlich erforderlich sind, ohne Erhöhung der Steuersätze finanzieren.

Prognos ist auch dieser Frage nachgegangen. Dabei zeigt sich, daß der prozentuale „Selbstfinanzierungsanteil der Bundesbeteiligung“ im unteren Szenario zwischen rund 20% und 30% ausmacht (vgl. Tabelle 4). Erwartungsgemäß fällt er dabei um so größer aus, je positiver die Rückkopplungseffekte des Bundesanteils auf Wachstum, Einkommen und Beschäftigung sind. Mithin entfaltet der Bundesanteil auch seine finanzpolitisch

positiven Rückwirkungen vor allem dann, wenn die wirtschaftliche Entwicklung ungünstig zu verlaufen droht.

Insoweit stellt die vom VDR geforderte Anhebung des Bundesanteils auch keine Schönwettermaßnahme dar, der der Bundesfinanzminister nur dann zustimmen sollte, wenn die Staatskasse gut gefüllt ist. Um so bedauerlicher ist, daß bei dem vorliegenden Reformentwurf der kurzfristige Finanzierungsaspekt (die angespannte Haushaltslage) überwogen und die langfristige vorteilhaftere Lösung blockiert hat.

### Umschichtungen im Sozialhaushalt

Dabei ließe sich der zusätzliche Mittelbedarf des Bundes zum Teil sogar durch Umschichtungen innerhalb des staatlichen Sozialhaushalts decken. Prognos macht deutlich, daß der Bund aufgrund der demographischen Entwicklung bei bestimmten Leistungen erhebliche Mittel einsparen wird. So wird sich beispielsweise die rückläufige Anzahl von Leistungsberechtigten bei der Kriegsopferversorgung, beim Kindergeld, bei den Ausbildungsbeihilfen und beim Wohngeld dämpfend auf die Wachstumsraten der entsprechenden sozialen Leistungen auswirken. Dementsprechend weisen auch die steuerfinanzierten sozialen Leistungen der Gebietskörperschaften in der Summe eine weitaus schwächere Dynamik auf als die Leistungen der Sozialversicherung.

Der Steueranstieg könnte dabei in noch wesentlich engeren Grenzen gehalten werden, wenn die von den Gebietskörperschaften zu zahlenden Pensionen nicht einen so kräftigen Anstieg aufweisen würden. Wie stark dieser ist, erkennt man daran, daß sich der Anteil der Pensionszahlungen am Gesamtvolumen der sozialen Leistungen der Gebietskörperschaften langfristig in etwa verdoppelt. So steigt er bis zum Jahr 2030 von gegenwärtig etwa 35% auf knapp 68% im oberen und etwa 72% im unteren Szenario.

Folglich verschieben sich die Leistungsschwerpunkte auch bei den Gebietskörperschaften deutlich in Richtung auf die Alterssicherung. Die Probleme, die in der gesetzlichen Rentenversicherung auftreten, stellen sich damit in der Beamtenversorgung sogar noch gravierender.

### Resümee

Fassen wir zusammen: Bei der anstehenden Rentenreform geht es unter anderem um die Frage, wie und durch wen die Mittel aufgebracht werden sollen, die zur Finanzierung des angestrebten Leistungsniveaus benötigt werden. Wesentlicher Bestandteil des VDR-Reformvorschlages ist hier die Forderung nach einer Umschichtung der Rentenfinanzen zugunsten einer in Zukunft deutlich höheren Bundesbeteiligung.

**Tabelle 4**  
**Spezifische Wirkungen des Bundesanteils auf die Entwicklung des Sozialprodukts, der Beschäftigung und des Staatshaushalts im unteren Szenario**

(Abweichung gegenüber dem Status quo)

Jahr	2000	2015	2030	2040
Brutto-sozialprodukt real (in Mrd. DM)	10	26	62	67
Erwerbstätige (in Tsd.)	105	215	385	363
Steuermehreinnahmen (in Mrd. DM) <sup>a</sup>	6	29	99	154
Bundeszuschuß (in Mrd. DM)	28	105	354	531
Selbstfinanzierungsanteil (in %) <sup>b</sup>	21,4	27,6	28,0	29,0

<sup>a</sup> Steuermehreinnahmen gegenüber dem Status quo bei konstanten Steuersätzen des Status quo. <sup>b</sup> Anteil der Steuermehreinnahmen am zusätzlich erforderlichen Bundeszuschuß.

Der VDR hat vorgeschlagen, den Bundesanteil zunächst schrittweise auf 20% der Rentenausgaben aufzustocken und ihn dann entsprechend der Entwicklung der Rentenausgaben und der des Beitragssatzes fortzuschreiben. Die im Entwurf des Arbeitsministers vorgesehene Kopplung an den Beitragssatz betrifft damit zwar einen entscheidenden Punkt, die zusätzliche Orientierung an den Rentenausgaben wäre jedoch aus verschiedenen Gründen vorteilhafter: Sie wäre systemgerechter, sie würde zu einer gerechteren Aufteilung der demographisch bedingten Lasten auf den Bund und die Rentenversicherung führen, und sie hätte günstigere Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft und den Staatshaushalt. Der VDR hält daher eine deutlich höhere Bundesbeteiligung auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen für erforderlich.

In der beabsichtigten Übertragung von Leistungen für Zeiten der Kindererziehung auf die Rentenversicherung

sieht er einen ordnungspolitisch und versicherungssystematisch bedenklichen Vorschlag. Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten ist dem Familienlastenausgleich und damit eindeutig dem Aufgabenbereich des Staates zuzurechnen. Für deren Finanzierung ist ausschließlich der Bund und nicht die Rentenversicherung zuständig. Diese notwendige klare Trennung der Finanzierungsverantwortung von Bund und Rentenversicherung geht mit der vorgesehenen Übertragung auf die Rentenversicherung verloren. Darüber hinaus ist zu befürchten, daß mögliche künftige Leistungsausweitungen in diesem Bereich ausschließlich zu Lasten der Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung gehen. Mit der Einbeziehung der Aufwendungen für Zeiten der Kindererziehung in den Bundesanteil wird daher ein großes Einfallstor für zukünftige weitere Übertragungen von Staatsaufgaben auf die Rentenversicherung geschaffen.

---

## GEWERBESTEUER

---

Lothar Böckels\*

# Möglichkeiten einer Reform der Gewerbesteuer

*Die Reform der Gewerbesteuer zählt zu den vordringlichsten steuerpolitischen Aufgaben. Inzwischen liegt hierzu eine Reihe von Vorschlägen vor. Dr. Lothar Böckels analysiert sie aus kommunaler Sicht.*

Die Gewerbesteuer ist nach wie vor die wichtigste Steuerquelle der Gemeinden. Ihr Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen betrug 1987 52,5%. Es liegt von daher auf der Hand, daß die Gemeinden die jüngste Diskussion um die Reform der Unternehmenssteuern mit Skepsis betrachten. Befürchtet wird insbesondere, daß eine steuerliche Entlastung der Unternehmen mit dem Ziel einer Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu Lasten der städtischen Finanzen geht.

---

\* Leicht überarbeitete Fassung eines Vortrags gehalten auf der Tagung des Kocheler Kreises vom 6. bis 8. Januar 1989 in der Georg von Vollmer Akademie, Kochel.

Zwischenzeitlich liegt nun eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Reform der Gewerbesteuer vor. Im wesentlichen sind dies:

- Eine ersatzlose Streichung der Gewerbesteuer (Vorschlag aus dem Institut für Weltwirtschaft);
- Ablösung der Gewerbesteuer durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler sowie das Institut „Finanzen und Steuern“);
- Abschaffung der Gewerbesteuer und Kompensation durch Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer und Schaffung einer auf den Gemeindeanteil bezogenen Gemeindeeinkommensteuer mit Hebesatzrecht (Breuel-Modell);

---

*Dr. Lothar Böckels, 42, ist Stadtkämmerer und Beigeordneter der Stadt Düren.*